



La recherche de cohérence de l'action publique à l'échelle de la grande région lyonnaise : une longue marche

Contribution à une histoire du Grand Lyon

Résumé :

Le territoire métropolitain lyonnais correspond à l'aire d'influence de Lyon. L'Agence d'urbanisme de Lyon le définit comme « *l'espace polarisé par les agglomérations de Lyon et de Saint-Etienne* »¹. Sur 9000km², il comprend aussi l'agglomération du Nord-Isère, et des pôles urbains comme Vienne, Villefranche-sur-Saône, avec au total 2,8 millions d'habitants.

Quel que soit le périmètre retenu, le morcellement institutionnel de cet espace rend difficile d'apporter une réponse coordonnée aux grands enjeux qui lui sont communs, autrement dit complique sa gouvernance. Avec une multitude de communes, départements et intercommunalités, comment s'entendre pour anticiper les besoins fonciers, améliorer les transports, conforter le développement économique, localiser les grands équipements... ?

Le périmètre de la communauté urbaine de Lyon ne forme qu'une petite partie de ce territoire métropolitain qui n'a ni existence administrative, ni instance à sa tête qui puisse mener des politiques unifiées ou coordonnées. Face à ce problème évoqué de manière récurrente depuis les années 60 par l'Etat et les élus lyonnais, plusieurs solutions ont été trouvées depuis les années 90.

Sommaire

1. Une préoccupation ancienne : faire de l'aire urbaine lyonnaise un territoire de l'action publique
2. Création d'une instance métropolitaine, et coïncidence entre agglomération lyonnaise et périmètre de la communauté urbaine : deux espoirs abandonnés dans les années 90
3. Aujourd'hui, de nombreuses initiatives, souvent impulsées par le Grand Lyon, visent à penser et agir à l'échelle métropolitaine
4. Des freins à la coordination des politiques à l'échelle métropolitaine
5. Quelles avancées vers une gouvernance métropolitaine ?
6. Une logique de coopération qui l'emporte sur celle de la concurrence
7. Il devient possible de concilier préservation des identités et participation à la métropole

Septembre 2008
Cédric Polère

¹ Cette définition est issue de Olivier Roussel, Agence d'urbanisme de Lyon (2008). Dans certains travaux, la "métropole lyonnaise" est définie de manière plus étroite par le périmètre INSEE de l'aire urbaine de Lyon. Avec le "découpage" dû à l'association Région Urbaine de Lyon (RUL), le territoire métropolitain englobe les agglomérations de Roanne et Bourg-en-Bresse et atteint 10400 km². (<http://www.regionurbainedelyon.fr/images/654-1-fiche-atlas-rul-territoire.pdf>). En fait, l'échelle métropolitaine est celle que recouvrent plus ou moins de la même manière les périmètres de la directive territoriale d'aménagement (DTA), de la RUL et de l'inter-Scot. Ces dispositifs sont expliqués dans le document.

40 ans du Grand Lyon : un récit à partager

Après avoir créé une communauté de moyens il y a 40 ans de cela, sous l'impulsion de l'Etat, le Grand Lyon constitue aujourd'hui une communauté de projets autonome, reconnue pour son efficacité dans la gestion d'un territoire qui regroupe 57 communes et plus de 1,3 millions d'habitants. Mais l'histoire ne s'arrête jamais : cette collectivité reste en devenir et l'enjeu est désormais de constituer une véritable **communauté de destin**, inscrite dans le grand bassin de vie de l'agglomération, à savoir le territoire qui, de Saint-Etienne à Ambérieu, de Vienne à Villefranche-sur-Saône, regroupe plus de 2 millions d'habitants. 2 millions d'habitants rapprochés par les réalités de la vie quotidienne, mais aussi par la nécessité de former une masse critique capable de maintenir la capacité d'innovation et le rang du Grand Lyon dans le contexte de la concurrence internationale du 21^e siècle. Pour y parvenir, il s'agit non seulement de partager collectivement des projets, mais aussi de se doter de racines communes.

C'est pour nourrir cette ambition que la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération du Grand Lyon a engagé, en lien avec le Service des archives et le Service de la communication interne, un travail de fond visant à écrire une première histoire de l'institution. L'idée est de rassembler et d'organiser les nombreux éléments de cette histoire qui existent déjà de manière éparse, afin de les rendre appréhendables par un large public à travers une **mise en récit**.

À partir des documents d'archives disponibles dans et hors de l'institution (débat et délibérations de l'assemblée communautaires, journaux internes, archives de la presse locale et nationale, dossiers techniques produits par les différents services, fonds photographiques et filmographiques ...) ; de thèses et travaux d'étudiants sur l'histoire urbanistique ou politique de l'institution ; et enfin de recueils de témoignages rendant compte de la mémoire encore vivante du Grand Lyon (interviews d'agents et de retraités de la Communauté urbaine, d'élus ou ex-élus, de professionnels ayant travaillé sur les grands projets d'agglomération), une **chronologie générale** des mandatures, des réalisations et des événements marquants a été établie. Des **axes thématiques** ont été définis, qui sont autant de fils conducteurs pour analyser le passé et ouvrir sur l'avenir.

Ont ainsi été repérés :-

- des **questions** et des **points de fragilité** dans cette histoire : une certaine lourdeur administrative, une complexité des rouages internes et des processus de décision ; une difficile lisibilité de l'institution et de ses champs d'intervention pour les citoyens et les partenaires de la Communauté urbaine ;
- des **permanences** heureuses : la culture du pragmatisme et de l'expérimentation ; une forte propension à l'innovation technique, en même temps qu'à l'adaptation ingénieuse de techniques venues d'ailleurs ; une capacité à porter de grands projets et à agir malgré le risque ; le sens de la conciliation, qui permet de dépasser les conflits entre intérêts politiques, territoriaux et institutionnels ; la continuité des politiques publiques, condition pour agir sur le long terme ;
- des **dynamiques de changement** : d'une appréhension mécaniste et technicienne de l'urbain à une approche plus sensible, prenant en compte la complexité, notamment au travers de la concertation avec la population ; de la tutelle de l'Etat à l'affirmation d'un pouvoir d'agglomération autonome ; l'extension des compétences et l'affirmation de nouvelles vocations de la Communauté urbaine au fil des ans ;
« l'internationalisation » du Grand Lyon...

Ces permanences et dynamiques de changement, qui peuvent être considérées comme fondatrices d'un projet et d'une vision du futur, se manifestent de mille manières dans les moments-clefs de l'histoire de l'institution, et plus généralement de l'agglomération. La présente note éclaire l'une de ces étapes. Articulée à de nombreux autres textes, elle est l'un des éléments qui doivent permettre de constituer la trame de ce grand récit à partager.

Introduction

La question de la définition du bon périmètre de l'action publique a toujours été posée par les responsables de la communauté urbaine de Lyon, déjà parce que le périmètre de la communauté urbaine a été défini en 1968 en fonction de ce qu'était alors l'agglomération, et que depuis, l'agglomération s'est étendue avec le mouvement de périurbanisation. Elle se situe non plus sur un seul département, mais sur quatre départements, ceux du Rhône, de l'Isère, de l'Ain et de la Loire. Le territoire de l'agglomération est fragmenté sur le plan institutionnel, ce qui est forcément un problème.

Ensuite, le territoire dont dépend l'avenir de l'agglomération est plus vaste que celle-ci. Quand on étudie les liens domicile-travail dans l'agglomération lyonnaise, les parcours résidentiels, les loisirs, les aires de chalandise, l'attrait des événements culturels..., il apparaît que cela a pour cadre le territoire très large de l'aire métropolitaine lyonnaise, que l'on appelle aussi région urbaine de Lyon. Le découpage du territoire métropolitain en une multiplicité d'acteurs rend difficile de coordonner l'action publique pour arriver à une efficacité en matière de gestion des services urbains et de politiques de développement. Olivier Roussel (2005), responsable du pôle "grands territoires" à l'Agence d'urbanisme de Lyon, exprime ainsi cette difficulté: *"Aucun pouvoir unique ne peut prétendre le [le territoire métropolitain] gouverner et échapper à cette complexité : faire de l'intérêt commun, avec des acteurs multiples, tous légitimes, voilà bien le défi et la problématique majeurs."*

Cette fragmentation est notamment un handicap alors que la capacité organisationnelle est identifiée comme un facteur décisif dans la compétition entre villes à l'échelle européenne.

Pour répondre aux enjeux métropolitains, les responsables de la communauté urbaine de Lyon ont d'une part cherché à étendre le périmètre de la communauté urbaine pour la faire coïncider avec les limites de l'agglomération, ceci à peu près sans succès de 1969 à aujourd'hui (seule exception, l'entrée en 2006 des communes de Givors et Grigny). Ils ont d'autre part essayé, un temps (1989-95), de piloter la gouvernance métropolitaine. Depuis, ils participent à une gouvernance collégiale de ce territoire.

1. Une préoccupation ancienne : faire de l'aire urbaine lyonnaise un territoire de l'action publique

Comment, dans le cas d'une agglomération comme dans celui d'une région métropolitaine, morcellées en un grand nombre de pouvoirs, apporter une réponse sinon "unitaire" du moins cohérente à des questions d'aménagement, de gestion des services urbains, de développement ? A cette problématique commune ont été apportées des réponses divergentes en fonction du territoire considéré. La nécessité d'une "bonne gouvernance" de l'agglomération lyonnaise a abouti à la création de la communauté urbaine de Lyon², entité en charge de gérer un certain nombre de services urbains à l'échelle de l'agglomération dense.

² A partir du moment, c'est-à-dire après 1914, où il n'apparaissait pas possible de faire coïncider la commune de Lyon au territoire urbain dense (celui de l'agglomération), en raison de l'échec des tentatives de Lyon d'annexer des communes périphériques (notamment Villeurbanne, St Fons...), a été mise en place une coopération intercommunale limitée aux réseaux techniques. Dans les années 30-40 naissent les premiers syndicats intercommunaux autour de la distribution d'eau (1929 : Création du Syndicat des eaux de la Banlieue de Lyon), de l'assainissement urbain (1931 : Syndicat d'assainissement de la Rive Gauche du Rhône), des transports collectifs (1941 : Syndicat des Transports en Commun de la

En revanche, cette même nécessité n'a pas débouché sur la création d'une véritable institution à l'échelle métropolitaine.

Un plan élaboré dans les années 60 entend planifier le développement de l'aire urbaine lyonnaise

Dans les années 50-60, une politique d'aménagement du territoire se met en place en France, impulsée par l'Etat. A partir des années 60, l'Etat a exprimé sa volonté d'aménager le territoire lyonnais à l'échelle de l'aire urbaine, où l'étalement urbain non organisé devient préoccupant.

Le lancement en 1962 du Plan d'Aménagement et d'Orientation Générale (PADOG) de la Région Lyonnaise indique la volonté de l'Etat d'harmoniser une zone de solidarité entre communes à une échelle plus large que l'agglomération lyonnaise. Destiné à prévoir à long terme la structure de la région lyonnaise, de définir la localisation des secteurs d'urbanisation, d'activité, des grands équipements, il réunit 913 communes (1,6 M habitants), quatre départements (Rhône, Loire, Isère, Ain) et préfigure le périmètre de la Région Urbaine de Lyon, nouvelle entité imaginée par les services centraux pour représenter l'aire de développement et d'aménagement de la métropole lyonnaise.

On retrouve ce périmètre lorsque l'OREAM (Organisation d'Etudes d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine³) élabore entre 1967 et 1970 le premier schéma directeur lyonnais, le Schéma Directeur de l'Aire Métropolitaine (SDAM).

L'OREAM a été créée en juillet 1966 pour mettre en oeuvre la politique des métropoles d'équilibre. Cet organisme s'appelle d'abord OREAM Lyon Saint-Etienne, puis Lyon Saint-Etienne Grenoble en 1968. Il réalise de nombreuses études, en particulier sur l'agriculture et l'industrie dans la région lyonnaise, l'aéroport de Satolas, et essaie de penser l'aménagement presque à l'échelle régionale, en prenant en compte les particularités des différents territoires. Il établit pour cette planification des projections démographiques qui s'avéreront largement surestimées (on attend 2 millions d'habitants dans l'agglomération lyonnaise en l'an 2000, alors qu'à cette date, elle n'en comptera que 1,3 millions). Il prévoit l'opération de la Part-Dieu, le métro, la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, le déplacement de l'aéroport lyonnais à Satolas, etc⁴.

L'Etat qui veut obtenir l'application des recommandations du SDAM crée en 1974 la « Conférence de la Région Urbaine de Lyon ». Sa création est l'objet d'un accord passé entre le délégué général de la DATAR, Jérôme Monod, et le maire de Lyon, Louis Pradel, président de la communauté urbaine⁵. Cette structure, présidée par le Préfet de région, traduit la volonté de l'Etat d'imposer un nouvel espace de coordination, qui pourrait par la suite être une instance d'intervention. Mais elle limite ses contributions à la coordination des plans d'aménagement des départements

Région Lyonnaise des transports collectifs), prémisses d'une planification urbaine à l'échelle pluricommunale. A Lyon, le besoin d'une planification à l'échelle de l'agglomération amène en 1928 l'Etat à demander au Préfet d'établir l'esquisse d'un Plan régional englobant les communes de l'agglomération. Les premières discussions sur l'aménagement de la région lyonnaise ont lieu. Le Groupement d'urbanisme lyonnais est créé par arrêté en 1939 (réunissant Lyon et 52 communes) avec pour objectif de réaliser un plan régional d'urbanisme. Cette coopération intercommunale favorise la prise de conscience de l'appartenance à un territoire qui recouvre de nombreuses communes. Elle est poursuivie durant les années 50-60 avec des syndicats sectoriels qui portent sur les domaines de l'eau, de l'assainissement, des transports en commun, et de l'énergie. Elle débouche le 1^{er} janvier 1969 sur la création de la communauté urbaine de Lyon, imposée par l'Etat.

³ Administration de mission de l'Etat créée en 1966 pour réaliser la politique des métropoles d'équilibre.

⁴ Voir Meillerand Marie-Odile, Lyon et son hinterland, DPSA-Grand Lyon, juin 2006.

⁵ T. Ben Mabrouk cite dans sa thèse une lettre du Préfet de région au président de la communauté urbaine de Lyon datée du 12 mars 1975 (p. 74).

concernés par le développement de l'agglomération lyonnaise, contribue au TGV-Est, et est désactivée au début des années 80.

L'Agence d'urbanisme de Lyon plaide pour un cadre de la planification stratégique à l'échelle métropolitaine (Lyon 2010)

L'agence d'urbanisme de Lyon prend en quelque sorte le relais de l'OREAM dans sa fonction d'études et de réflexion à l'échelle métropolitaine. Elle pense en effet, dès sa création en 1978, à l'échelle de l'agglomération voire à l'échelle métropolitaine, pour concevoir les programmes communautaires des dossiers qu'elle traite (« logement et habitat », « activités économiques », « transports et déplacements », « zones naturelles »...). En décembre 1984, un des points qui ressort du colloque qu'elle organise sur l'avenir de l'agglomération lyonnaise, « Demain l'agglomération lyonnaise », est la nécessité de planifier la région lyonnaise élargie correspondant au territoire de la RUL⁶. A la suite du colloque, l'Agence d'urbanisme entame l'élaboration du futur SDAU de l'agglomération lyonnaise, destiné à remplacer celui de 1978, dont la pertinence est contestée. Cette démarche est connue sous le nom de « Lyon 2010 ». Dans ses travaux, la question des limites d'application du SDAU n'est pas tranchée, car la logique qui sous tend ce travail induit que les limites de planification calées sur le périmètre de la communauté urbaine sont trop étroites, et que le principe de coordination des politiques publiques impose qu'il s'applique à l'aire urbaine. Mais en même temps, la question du contrôle politique du territoire est sensible et les conseils généraux de l'Ain et de l'Isère veulent préserver leur espace d'intervention. L'agence d'urbanisme considérant qu'il est trop difficile sur le plan politique d'élargir le périmètre du SDAU, propose de relancer la concertation interdépartementale par la création de l'association Région Urbaine de Lyon (RUL). Le schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (1992) issu de la démarche Lyon 2010 en restera pour sa part à cette échelle d'agglomération.

A partir des années 80, la concurrence entre villes fait de la métropole un cadre de plus en plus pertinent pour l'action publique

A partir de la seconde moitié des années 80, la nécessité d'un pilotage efficace de la région urbaine élargie est d'autant mieux comprise par les élus de l'agglomération que les thèmes des « villes internationales » et de la « métropolisation » sont au centre de la réflexion des grandes collectivités partout en Europe. Face à la compétition internationale des villes, Lyon doit organiser son développement, son attractivité et son rayonnement à l'échelle métropolitaine. Le développement économique, la création d'emplois, l'attractivité des grandes villes à travers des « qualités urbaines » clés comme l'aménagement de l'espace et l'urbanisme deviennent des priorités. L'urbaniste François Ascher éclaire ainsi ce tournant : « *Si dans les années 1960/1970 les pouvoirs publics se préoccupaient beaucoup de la « maîtrise des processus d'urbanisation », dans les années 1980/1990, la préoccupation principale des autorités locales qui ont dorénavant pleinement la compétence en matière d'urbanisme, est avant tout la création d'emplois. Ayant pris conscience qu'un certain nombre de qualités urbaines sont des facteurs clés de leur attractivité, les villes se livrent à une concurrence aiguë sur ces « facteurs pour attirer les entreprises. »* »⁷

⁶ Sur cette question, voir la thèse de T. Ben Mabrouk (p. 101 et s.), qui constitue une source centrale.

⁷ Ascher 1992 « Projets publics et réalisations privées. Le renouveau de la planification des villes », Les Annales de la Recherche Urbaine, n°51, pp. 4-15.

Par ailleurs, le phénomène de métropolisation⁸ a étendu l'aire d'influence lyonnaise, ce qui milite encore plus pour que la communauté urbaine de Lyon cherche à piloter ce territoire décisif pour son avenir. L'influence lyonnaise s'exerce en effet sur un espace de plus en plus large. Le meilleur indicateur est le bassin d'emploi lyonnais, qui s'élargit constamment. Entre 1982 et 1990, les actifs résidant en dehors de l'agglomération et qui y travaillent ont augmenté de 40% ! Les services de l'Etat considèrent que l'aire où l'influence lyonnaise se fait sentir à des degrés divers devrait, en 1990, comprendre 1179 communes⁹.

L'échec de Michel Noir à faire de la RUL le lieu de régulation politique de la métropole (1989-95)

La RUL est relancée en février 1988, quand Jean Rigaud, député du Rhône et vice-président de la Courly annonce aux représentants des communes concernées par la RUL qu'il fallait la réactiver pour se doter d'« *un outil performant, flexible, susceptible d'évoluer dans le temps pour permettre à l'agglomération de relever les défis qui lui permettront de devenir une métropole européenne* »¹⁰.

Le 26 septembre 1988, Francisque Collomb, président de la communauté urbaine, fait adopter par le conseil de communauté les statuts de l'association. Cette création suscite un consensus, seulement écorné par les voix dissonantes de Charles Hernu, Michel Soulier, et du groupe communiste pour qui la cellule de base de la démocratie reste le conseil municipal.

Les titres de la presse lyonnaise indiquent que la RUL est perçue comme une « super-Courly », un « très grand Lyon », l'instance qui permettra au Grand Lyon de dépasser son périmètre institutionnel pour devenir une « euro-cité ». Le billet intitulé « Non-dits », publié au lendemain du conseil par Robert Marmoz, journaliste de *Libération*, établit un parallèle entre la création de la communauté urbaine par dépassement de l'échelle communale, et la création de la RUL par dépassement de l'échelle intercommunale : « *La séance d'hier soir à la Courly aurait fait le délice d'un amateur de psychanalyse. Ne serait-ce que par cette simple situation : celle d'un groupe, corps établi, ultime décisionnaire sur son champ de compétences, qui enclenche la naissance d'une nouvelle entité dont il y a de fortes chances qu'à plus ou moins long terme, elle le dépasse. Un peu comme si en votant un acte de naissance pour la Région urbaine de Lyon la Courly envisageait sa propre mort. (...) le Grand Lyon a tué le père en reniant la phrase de Louis Pradel : « L'Isle d'Abeau ? Je ne veux pas connaître. »* »¹¹

A l'issue des élections municipales de 1989, Michel Noir, nouveau maire de Lyon et président du Grand Lyon, va essayer de mettre en place un pilotage inter-institutionnel de la métropole par le biais de la RUL, dans un contexte où la métropolisation devient un axe central de la politique communautaire. Pour comprendre pourquoi il active cette instance, il faut saisir le dilemme qui est le sien, selon le chercheur Taoufik Ben Mabrouk (2007) : « *A l'époque [1989], l'exiguïté du territoire de la communauté urbaine par rapport à l'espace, plus large, sur lequel s'étend le développement socio-économique de l'agglomération représente la principale difficulté pour Michel Noir.* »

⁸ La métropolisation est tout à la fois une dynamique de concentration et de diffusion de populations et d'activités. Sa conséquence la plus frappante est la concentration, dans les villes les plus importantes, des populations, richesses et activités, et notamment des "fonctions économiques supérieures" liées à la recherche et à l'innovation, à la finance, à l'organisation des échanges. Le paradoxe de la métropolisation, c'est qu'elle est à la fois concentration des fonctions stratégiques, et étalement des habitants, qui sont aussi des usagers de la métropole et de ses équipements.

⁹ Données citées par Marc Bonneville.

¹⁰ « A quoi sert la Région Urbaine de Lyon », *Le Progrès*, 28 octobre 1988.

¹¹ « Le Grand Lyon descend dans la RUL », *Lyon-Libération*, 27 sept. 1988.

Pour répondre à ce problème, Michel Noir milite pour une coordination des programmes d'intervention des différentes collectivités. Il propose au Préfet du Rhône la création d'un comité exécutif d'agglomération qui réunirait tous les mois le maire de Lyon et président de la communauté urbaine, le président du conseil général du Rhône, le président du Conseil régional, le président de l'association RUL et le Préfet¹². Son idée, selon T. Ben Mabrouk, est de faire valoir les positions et intérêts de la communauté urbaine sur les espaces périphériques qui échappent à sa juridiction. Mais, face à la circonspection du Préfet, et devant les conditions qu'il demande, Michel Noir est conduit à privilégier la « piste » de l'association Région Urbaine de Lyon.

En produisant un document de prospective, « RUL 2010, Charte d'objectifs de la Région Urbaine de Lyon » (novembre 1993), à l'issue d'un important travail de concertation, la RUL contribue à donner une vision d'ensemble des enjeux métropolitains. Malgré ses faiblesses (absence de portée réglementaire), la charte permet d'identifier ce qui « fait système » à l'échelle métropolitaine, ce qui va faciliter la rédaction de la directive territoriale d'aménagement¹³.

Néanmoins, Michel Noir échoue à faire de la RUL une plate-forme politique, lieu de coordination des acteurs politiques sur la zone d'influence de Lyon¹⁴. La RUL devient une scène où se cristallisent les oppositions entre le président du Grand Lyon, qui tente d'utiliser la RUL pour affirmer son pouvoir politique à une échelle plus large que celle de la communauté urbaine (aéroport de Satolas, principales zones d'activités métropolitaines...) et les départements, Michel Mercier notamment, président du conseil général du Rhône.

2. Création d'une instance métropolitaine, et coïncidence entre agglomération lyonnaise et périmètre de la communauté urbaine : deux espoirs abandonnés dans les années 90

La RUL est cantonnée à un rôle modeste, et devient une structure interdépartementale de discussion

Raymond Barre reprend, après son élection à la mairie de Lyon et à la présidence de la communauté urbaine (1995), l'idée de faire de Lyon une métropole internationale, puissante économiquement, et donne des moyens nouveaux à cette ambition. Il réoriente la RUL¹⁵ pour en faire un simple forum de discussions (production de recommandations sur des sujets au préalable approuvés par les élus, préparation de forums annuels) et non un outil pour mener des politiques, ouvrant ainsi la possibilité d'un accord qui maintient en vie la RUL, que les présidents du conseil régional et du conseil général du Rhône souhaitent supprimer en 1995. Selon ces derniers, l'instance informelle appelée la "Conférence des Présidents" suffirait. Elle offre la possibilité de conduire une coordination restreinte à la faveur des liens amicaux qui les lient à Raymond Barre. Néanmoins, le président du Grand Lyon plaide et obtient le maintien

¹² Courrier du maire de Lyon du 18 avril 1989, Archives départementales du Rhône, 3090Wn°15.

¹³ Voir l'interview de Corinne Tourasse, directrice de la prospective et de la stratégie d'agglomération du Grand Lyon, sur www.millenaire3.com.

¹⁴ Corinne Chodkiewicz (1999), La métropolisation en France et en Allemagne. Les régions métropolitaines de Lyon et Stuttgart, thèse de doctorat, Université Grenoble 2.

¹⁵ A cette occasion, l'organisation interne de la RUL est modifiée. La Région Rhône-Alpes rejoint la RUL en 1996.

de la RUL, car il entend préserver une scène interdépartementale de discussion, avec l'idée de donner dans l'avenir à la communauté urbaine la possibilité d'avoir plus d'influence sur la programmation d'opérations cofinancées dans ce cadre, donc finalement de préserver un outil dont les prérogatives pourraient évoluer et qui pourrait être utile à ses successeurs¹⁶. Pour les présidents de la communauté urbaine de Lyon, la nécessité d'organiser le développement de l'agglomération à l'échelle métropolitaine restera la même !

En fait, même à l'état de veille, la RUL poursuit le travail engagé dans les années 60 par l'OREAM de Lyon et Saint-Etienne, comme l'a expliqué son Délégué général en 1996, à savoir sensibiliser les élus à l'idée d'une coordination des politiques à l'échelle métropolitaine. *« Nous, actuellement à la "Région urbaine de Lyon", on essaie de faire passer un message tout simple qui est qu'on peut travailler à la bonne échelle. Quand je faisais partie de l'OREAM, on ne faisait rien d'autre que de sensibiliser les élus à l'idée qu'une coordination des politiques à l'échelle de la métropole était possible. Il y a des sujets comme le transport, l'aménagement, etc. qui ne peuvent être traités qu'à cette échelle. »*¹⁷

La volonté d'étendre le Grand Lyon aux « vraies limites de l'agglomération » n'aboutit pas

Lors de la séance publique du conseil de communauté du 13 mai 1996, qui adopte le plan de mandat 1996-2001, Raymond Barre souligne un enjeu qu'il martèle autant qu'il le peut dans ses discours de politique générale, depuis son élection au Grand Lyon : *« l'évolution géographique et institutionnelle du Grand Lyon aux vraies limites de l'agglomération »*¹⁸. Avec la réforme de la fiscalité (création d'une taxe professionnelle d'agglomération), c'est une des réformes qui lui tient le plus à cœur¹⁹. *« Progressivement, la prise de conscience permettra de voir que pour Lyon et pour le Grand Lyon, l'espace économique utile n'est pas simplement l'espace actuel de la communauté urbaine. C'est de plus en plus l'espace qui concerne la Région urbaine de Lyon et c'est ce qui implique que nous travaillons en étroite liaison avec les départements voisins, avec l'Ain, avec l'Isère et bien entendu, avec le département de la Loire. »*²⁰

Mais Raymond Barre ne peut faire évoluer le périmètre de la communauté urbaine durant son mandat, tant la levée de boucliers est importante du côté des communes, intercommunalités et départements²¹. Cela l'amène à privilégier la carte de la coopération avec les territoires qui bordent l'intercommunalité. En fait, c'est parce que la manière forte ne fonctionne pas que le Grand Lyon s'engage dans un processus de dialogue informel, durant la seconde moitié du mandat de Raymond Barre.

¹⁶ Voir T. Ben Mabrouk p. 286.

¹⁷ Entretien avec le Délégué général de la RUL, oct. 1996, cité par T. Ben Mabrouk p. 287.

¹⁸ Discours sur le plan de mandat, Côté cour côté Jardin (CCCJ), mai 1996.

¹⁹ Ce qu'il appelle « le chantier de l'extension communautaire » (cérémonie des vœux de janvier 1997, CCCJ fév 97, n°63) recouvre aussi d'autres dimensions, notamment l'« élargissement des compétences de la communauté urbaine » (santé, enseignement supérieur et recherche, culture...), et la « mise en place d'accord de coopération avec nos voisins » (signature de conventions avec les collectivités qui bordent la communauté urbaine, coopération avec les principales villes de la région, relation avec Turin...).

²⁰ Janvier 2001, cérémonie des vœux CCCJ, janv. 2001.

²¹ Michel Mercier a fait adopter en 1999, avant la loi Chevènement, un amendement au nom duquel toute communauté de communes qui s'est dotée de la TPU n'est plus absorbable.

A défaut d'une institution qui anime ou pilote la métropole, la solution des arrangements souples

On voit à travers l'historique de la question que l'impossibilité d'avoir une véritable instance métropolitaine, l'impossibilité aussi pour le Grand Lyon d'être en position de commandement dans le pilotage de la métropole, et l'impossibilité de faire coïncider le

périmètre du Grand Lyon à celui de l'agglomération, ne laisse d'autre choix à la communauté urbaine de Lyon que de développer la coopération avec les territoires qui l'entourent.

Selon le chercheur Bernard Jouve (2002), *"les acteurs locaux ont pris conscience dans les années 90 de l'impossibilité juridique et politique d'aboutir à une réforme d'ensemble imposant une institution métropolitaine. C'est la raison pour laquelle l'innovation passe actuellement à Lyon davantage par la recherche de mécanismes de coordination souple assurant une interface efficace entre les institutions publiques et privées en présence."*

Dans la même perspective, l'idée que l'intégration institutionnelle pourrait un jour mettre en adéquation les périmètres de gestion et l'espace de fonctionnement du territoire (ce qu'on appelle « territoire fonctionnel ») apparaît comme une vue de l'esprit. De plus, les territoires fonctionnels dépendent des champs considérés : celui de l'emploi n'est pas celui de l'habitat, qui n'est pas celui des transports...

Tout doit donc partir d'initiatives et volontés locales, et d'un processus de construction à partir de projets. L'idée d'une forme institutionnelle unitaire qui correspondrait à l'aire urbaine lyonnaise est par conséquent abandonnée, du moins provisoirement.

3. Aujourd'hui, de nombreuses initiatives, souvent impulsées par le Grand Lyon, visent à penser et agir à l'échelle métropolitaine

Plusieurs démarches s'inscrivent dans la perspective de construction d'une métropole comme espace de politiques publiques. Dans son mémoire de stage au Grand Lyon sur la question de la gouvernance métropolitaine (2006), Emmanuelle Chevre a noté que *« la nécessité d'anticiper, de penser et de travailler l'avenir du territoire semble y être intégrée comme un pré-requis et celle-ci fait l'objet, de fait, d'un véritable foisonnement de démarches stratégiques de nature diverses : démarches réglementaires, démarches où se rencontrent des outils formels et une volonté politique, démarches entièrement spontanées. »*

Nous allons présenter ces démarches pour dresser ensuite les perspectives d'évolution de la gouvernance métropolitaine.

La Région Urbaine de Lyon, une structure réduite qui réalise des projets structurants à l'échelle de l'aire urbaine

« La RUL est de fait une alternative à l'absence de réforme institutionnelle, qui permettrait la constitution d'une institution faïtière en charge de l'ensemble de l'aire métropolitaine, mais aussi aux logiques concurrentielles qu'engendre la fragmentation géopolitique » (Jouve).

La Région Urbaine de Lyon, créée comme on l'a vu en 1988 en tant qu'association, est un lieu de discussion entre la communauté urbaine de Lyon, les départements de l'Ain, du Rhône et de l'Isère, rejoints par le département de la Loire en 1991.

Elle anime la concertation, élabore des stratégies, et initie des projets à l'échelle métropolitaine. Son objectif est de transcender les périmètres administratifs pour proposer et construire une vision cohérente et partagée de l'aménagement et du développement de l'espace métropolitain. C'est une structure originale située à mi-chemin entre une gouvernance en réseau, réunissant l'ensemble des acteurs publics qui ont en charge la gestion de l'aire métropolitaine (conseil régional, conseils généraux, EPCI), et un gouvernement métropolitain, collégalement dirigé par les élus des grandes agglomérations de la région urbaine.

En 1991 elle s'est étendue en intégrant une partie du département de la Loire, contribuant à modifier la perception de l'espace lyonnais. Le périmètre de la RUL tend à retrouver le périmètre du Plan d'Organisation Générale de la Région Lyonnaise (PADOG) proposé en 1964, et finalement à un territoire défini par l'histoire économique et sociale, et la solidarité entre les systèmes économiques lyonnais et stéphanois.

La RUL a intégré en 2002, comme membres associés, la communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole, du Pays Viennois, la communauté de communes de l'agglomération de Villefranche, la Plaine de l'Ain et le SATIN qui préfigure le futur syndicat d'agglomération du Nord-Isère, puis en 2005 les communautés d'agglomération de Roanne et Bourg-en-Bresse. On assiste donc à un double phénomène, d'extension territoriale de la RUL²² et d'adhésion des grandes intercommunalités, ce qui constitue un fait politique majeur. La représentation directe à la RUL des grandes agglomérations est une victoire pour le Grand Lyon, acquise contre les conseils généraux, notamment le conseil général du Rhône et son président Michel Mercier. Depuis la création de la RUL, les départements du Rhône, de l'Isère, de la Loire, et de l'Ain s'étaient imposés dans cette instance comme les représentants « naturels » des territoires hors Grand Lyon. Du fait de cette évolution, la gouvernance à l'échelle métropolitaine est de plus en plus entre les mains des grandes intercommunalités.

Depuis le mandat de Raymond Barre, il est notable que la RUL soit passée de la réflexion à la réalisation de projets spécifiques, structurants à l'échelle de l'aire métropolitaine, qui intéressent tous les acteurs, mais sans relever de la compétence d'un seul en particulier : adoption d'un schéma logistique en 1997, d'un schéma sur le développement durable en 1999, constitution d'un partenariat entre les autorités organisatrices de transports de la RUL en 2000, travail sur les déplacements, le tourisme et le patrimoine...

A la RUL, il y a aujourd'hui un consensus sur la nécessité d'aller plus loin en matière de gouvernance métropolitaine, et d'améliorer l'articulation entre les différentes instances de concertation à cette échelle (RUL, inter-Scot, DTA...).

Néanmoins, la RUL connaît plusieurs limites : absence de légitimité démocratique, vulnérabilité liée aux contextes politiques changeants et à l'investissement variable des grands élus, et légèreté de la structure (peu de salariés) qui n'est pas à même d'assurer une gouvernance métropolitaine.

²² La RUL regroupe aujourd'hui 810 communes, une communauté urbaine, 7 communautés d'agglomérations, sur 4 départements (Rhône, Loire, Isère, Ain).

La Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) a fait de l'échelle métropolitaine un territoire de réflexion et de prospective



Directive territoriale d'aménagement de l'agglomération lyonnaise

La Directive territoriale d'aménagement (DTA) est un document de planification territorial créé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Elle est élaborée par les services de l'Etat pour affirmer ses priorités et établir une vision d'ensemble de l'avenir d'un territoire identifié comme porteur d'enjeux nationaux. La DTA constitue un cadre de référence pour les documents locaux d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale), et pour les plans de déplacements urbains : ces documents doivent être compatibles avec ses dispositions.

Elle repose sur un diagnostic et doit permettre de définir les enjeux stratégiques du développement. Lancée en 1997 par l'Etat, la DTA de l'agglomération lyonnaise ne devait servir au départ qu'à préserver de l'urbanisation un espace assez vaste autour de l'aéroport de Lyon Satolas, pour qu'il puisse devenir une plate-forme aéroportuaire de rang mondial. Raymond Barre a obtenu, suite à des discussions avec le Préfet de région, que la DTA soit étendue à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise. Une convergence d'intérêt était alors apparue entre le Grand Lyon et l'Etat local, qui souhaitait réaffirmer par le biais de la directive les enjeux nationaux vis-à-vis du territoire métropolitain (développer la métropole, mettre en place un développement équilibré en limitant l'étalement urbain, renforcer la cohésion sociale, favoriser les transports...). La DTA s'est construite sous le pilotage du Préfet de région, en partenariat avec les présidents des quatre départements, de la Région Rhône-Alpes, et des grandes intercommunalités (Lyon, Saint-Etienne, Vienne, Villefranche-sur-Saône, Bourgoin/L'Isle d'Abeau...).

La DTA a finalement formulé le projet du territoire métropolitain, dans une coproduction Etat - « grands élus », passant en force contre les intercommunalités périurbaines, du coup portées à en rester à une stratégie défensive.²³ La DTA a été une opportunité pour le Grand Lyon, car elle a repris son point de vue sur les enjeux métropolitains, en lui donnant un caractère réglementaire, puisque approuvée par décret après avis du Conseil d'Etat en date du 9 janvier 2007, la DTA de l'agglomération lyonnaise s'impose à tous les schémas de cohérence territoriale situés dans son périmètre.

Cela indique que l'Etat a un rôle important à jouer dans la métropolisation. Il a imposé que plusieurs scot de l'agglomération lyonnaise soient refaits, car ne prenant pas assez en compte les enjeux métropolitains tels que définis par la DTA.

²³ Sur les enjeux, apports et orientations prescriptives de la DTA, voir « Les Enjeux de la DTA » (janv. 2007), http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DP_-_Fiche_3_cle73d17e.pdf. Pour télécharger la DTA : http://www.rhone-alpes.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/DTA_AML-02-07_cle0535c6.pdf

Un dispositif de coordination entre les scot de l'aire urbaine : l'inter-Scot

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 avait énoncé le souhait que le schéma de cohérence territoriale, qui remplace la formule ancienne du schéma directeur, soit l'outil capable de fédérer, à l'échelle d'un bassin de vie, l'ensemble des politiques publiques. Le scot doit assurer une cohérence et un suivi des documents de planifications sectoriels PDU, PLH... En fait, le souhait du Grand Lyon de réaliser un scot unique à l'échelle de l'aire urbaine pour coordonner, au niveau de l'aire métropolitaine, des exercices de planification territoriale qui allaient se faire chacun de leur côté, a été défendu dès 2001 auprès des intercommunalités par François-Noël Buffet, président de l'Agence d'urbanisme de Lyon et vice-président du Grand Lyon à l'aménagement, et par la mission prospective (son directeur Patrick Lusson) et les responsables communautaires.²⁴ Ce projet n'a pu aboutir, suite à l'attitude défensive des conseils généraux et des préfets de départements, au refus de plusieurs intercommunalités qui craignaient de voir leurs particularités diluées dans un "grand scot métropolitain", et parce que le Préfet de région n'a pas jugé opportun d'imposer des tracés.



Les 10 scot de l'agglomération lyonnaise

Finalement, 10 scot ont été approuvés dans la région lyonnaise, celui du Grand Lyon qui concerne les 57 communes de l'intercommunalité et les 15 communes voisines du Val d'Ozon, plus 9 autres. Mais les intercommunalités de l'aire urbaine lyonnaise ont accepté la proposition alternative de mettre en place une démarche de coordination entre tous ces exercices de planification. L'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise, lancé en 2003 par l'agence d'urbanisme de Lyon (qui anime la démarche), regroupe donc 10 scot, 750 communes et 2,763 millions d'habitants. Ce dispositif de concertation entre les syndicats intercommunaux a été la première initiative de ce genre en France ; depuis, plus d'une dizaine a été créée (Toulouse, Arles, etc.).

Les intercommunalités périphériques au Grand Lyon finançant peu l'Agence d'urbanisme de Lyon, c'est en quelque sorte le Grand Lyon qui « sponsorise » le processus de métropolisation, en contribuant au financement des études des différents scot.

L'inter-Scot apparaît finalement comme une instance technique, qui coordonne et devrait mettre en application par le biais des scot et des documents sectoriels les choix de développement métropolitain, alors que la régulation politique relève de la vocation de la RUL.

²⁴ Agence d'urbanisme de Lyon, Région lyonnaise : aires d'influences et interdépendances, document d'étape, rapport pour le compte du Grand Lyon, de la DDE du Rhône et la DRE Rhône-Alpes.

Mais la portée de l'inter-Scot devrait rester limitée pour trois raisons :

1) Les différents scot ne sont pas approuvés au même moment (2003 pour le schéma du Bugey-Coteaux-Plaine de l'Ain, 2009-10 pour celui de Lyon !) ce qui empêche de coordonner les scot. Les risques de non cohérence entre les démarches stratégiques sont par ailleurs souvent pointés ;

2) en matière de thèmes communs de concertation, trois thèmes sur quatre proposés par l'Agence d'urbanisme de Lyon ont été refusés car considérés comme relevant de la compétence propre de chaque territoire (« la maîtrise du développement spatial » ; « la mixité des hommes et des fonctions »), ou abandonné par manque d'intérêt (« l'organisation générale de la métropole »). Conséquence : seul le quatrième thème, « la mobilité, la démographie et l'emploi » a suscité une réflexion prospective dans l'ensemble des scot. L'Agence d'urbanisme de Lyon plaide pour une démarche inter-Scot qui débouche sur un volet métropolitain commun, intégré dans chacun des scot ;

3) les élus qui représentent le Grand Lyon dans le scot et l'inter-Scot ne sont pas les principaux élus.

La démarche des « territoires partenaires », un modèle de coopération pour la métropole

Gérard Collomb, élu maire de Lyon et président de la communauté urbaine en 2001, a vu la nécessité de développer des partenariats avec les territoires en périphérie de la communauté urbaine. Dans un discours prononcé en janvier 2003, il l'a expliqué d'abord par la nécessité d'assurer le bon fonctionnement de l'agglomération :

« Vous comprenez bien, Mesdames et Messieurs, que notre agglomération forme aujourd'hui un grand système et que si par exemple nous ne résolvons pas les problèmes de déplacements, de transports en commun sur une échelle élargie, c'est notre agglomération elle-même qui se trouve paralysée. D'où au cours de l'année qui va s'ouvrir un travail de partenariat, je l'espère, avec d'autres territoires (...) »²⁵.

Surtout, cette nécessité concourt à l'objectif de placer l'agglomération dans les 15 premières européennes. Comment faire de l'agglomération un territoire qui rayonne en Europe et qui attire de nouveaux habitants, partenaires, créateurs et investisseurs, sans s'organiser à l'échelle de la région métropolitaine ?

« J'ai toujours souhaité, explique Gérard Collomb, avoir une vision qui dépasse la seule ville de Lyon et la Communauté urbaine pour raisonner à l'échelle de la métropole, c'est le cas sur les transports. Il faut trouver, dans le cadre de cette métropole, les formes de partenariat adéquats avec les territoires limitrophes. Ces partenariats peuvent être divers, cela peut aller des territoires partenaires, inscrits dans la loi à ma demande jusqu'à l'intégration dans la communauté urbaine ».²⁶

²⁵ CCCJ, janv 2003, n° spécial vœux. Benoît Quignon, directeur général des services argumente aussi en ce sens [Côté cour côté jardin n°158, fév. 2006] lors de la réunion des cadres encadrants du 3 février 2006 : « Nous avons d'abord constaté que la force des métropoles qui réussissent est leur capacité d'entraînement et d'influence des acteurs du territoire, ce que nous appelons dans notre jargon « la gouvernance ». Le Grand Lyon est aujourd'hui reconnu comme pilote incontesté dans un certain nombre de domaines et sur un territoire qui va bien au-delà des 55 communes. Nous devons poursuivre dans cette voie. Mais avant tout, c'est bien notre capacité à offrir des services de qualité répondant toujours mieux aux attentes des bénéficiaires qui fera de notre agglomération une métropole qui fera parler d'elle et qui attire. »

²⁶ « Collomb annonce le calendrier de l'extension », *Lyon Figaro*, 7 mars 2006.

En fait, dès 2001-2002, donc bien avant la loi sur les libertés et responsabilités locales de 2004, Gérard Collomb déclarait vouloir des partenariats avec les intercommunalités voisines. Le lien avec ces intercommunalités avait été rendu particulièrement difficile depuis que Raymond Barre leur avait signifié, au début de son mandat, qu'elles pourraient être intégrées au Grand Lyon quand il le déciderait. Même si le tournant dans les relations apparaît à la fin du mandat de Raymond Barre, c'est Gérard Collomb qui va réussir à recréer un lien avec ces intercommunalités, sur la base de relations interpersonnelles, fondées sur les principes d'égalité entre intercommunalités voisines et d'un partenariat fonctionnant à la bonne volonté et au coup par coup²⁷. Le « flair » de Gérard Collomb a consisté à parler partenariat, coexistence, avant de parler de fusion ou d'intégration, de comprendre finalement qu'il faut tisser des relations informelles avant tout rapprochement.

Lancée en 2003 par le président Gérard Collomb et portée par son cabinet, la démarche bilatérale appelée « territoires partenaires » donne un nom à cette stratégie. L'objectif est d'entrer en dialogue avec les communautés de communes limitrophes au Grand Lyon via des projets concrets profitables aux deux parties. Elle consacre le principe du partenariat pour construire la métropole, plutôt que la perspective hypothétique d'une entité future qui couvrirait cet ensemble.

Contrairement à la RUL et l'inter-Scot qui sont des instances collectives, le cadre est ici bilatéral. Gérard Collomb s'y est intéressé plus directement, investissant peu en revanche la RUL, qui apparaît pourtant comme l'instance-clé de régulation politique à l'échelle métropolitaine²⁸.

Dans le cadre de la démarche des territoires partenaires, le Grand Lyon s'est doté d'outils réglementaires pour réaliser des partenariats. Ils lui permettent en particulier de participer financièrement à la réalisation de projets d'intérêt métropolitain qui sont situés en dehors de son périmètre, par convention avec les intercommunalités concernées, avec retour sur investissement (retour de taxe professionnelle). Néanmoins, très peu de projets concrets ont émergé de territoires partenaires. Parmi les rares exemples, on peut citer l'émergence de projets avec le Nord-Isère comme l'idée d'un prolongement de Léa vers Crémieu.

Mais le plus important, c'est que la démarche des territoires partenaires fait figure de modèle pour le fonctionnement métropolitain : tisser des relations, apprendre à coexister avant de se rapprocher plus avant, avancer par le partenariat (chacun apporte quelque chose, les outils partenariaux rassurent et sont concrets) sont des principes aujourd'hui plébiscités. C'est sans doute par des projets communs que s'atténueront antagonismes et stéréotypes, et que se renforceront les structures de dialogue métropolitain. L'adhésion au Grand Lyon de Givors et Grigny l'a démontré, puisqu'il est avéré que la démarche des territoires partenaires a facilité leur entrée dans la communauté urbaine²⁹.

²⁷ Voir l'entretien de Corinne Tourasse, directrice de la prospective et de la stratégie d'agglomération du Grand Lyon, sur www.millenaire3.com.

²⁸ Gérard Collomb a peu contribué à renforcer la capacité de la RUL à former un pôle de débat majeur pour construire un projet métropolitain, et à expérimenter des politiques communes à l'échelle métropolitaine. Depuis 2001, la RUL n'est plus un lieu où les grands élus discutent et décident.

²⁹ Leur adhésion est le fruit d'une négociation amorcée sous le mandat de Raymond Barre. Elles partagent avec le Grand Lyon des enjeux communs d'aménagement du territoire et de développement des réseaux de transport notamment. Cela a conduit les deux communes à adhérer au syndicat en charge de l'élaboration du scot de l'agglomération lyonnaise (le SEPAL) puis à adhérer au Grand Lyon. Voir l'article : « L'adhésion de Givors et Grigny à la communauté urbaine de Lyon. Le Grand Lyon s'agrandit », 20 fév. 2007 : http://www.pointsdactu.org/article.php3?id_article=800

La délibération du conseil de communauté relative à l'adhésion de Givors et Grigny à la communauté urbaine a par ailleurs exposé clairement la nécessité d'une gouvernance de l'aire métropolitaine : « *L'avenir de la Communauté urbaine sera de plus en plus lié au développement d'une aire métropolitaine qui s'étend sur un large territoire englobant les agglomérations de Saint-Etienne, du Nord-Isère, de Villefranche et de Vienne. Cette aire urbaine doit être capable de s'organiser pour faire face aux enjeux de rayonnement dans un contexte de concurrence mondialisée et pour offrir un cadre de vie durable à ses habitants, avec, en particulier, la volonté de renforcer les pôles urbains bien desservis par les transports collectifs.* »³⁰

« Vision métropolitaine : une métropole compétitive et responsable, creuset d'une nouvelle urbanité » (2007)

En 2006-2007, la démarche « Lyon 2020 » du Grand Lyon visait à produire une Vision métropolitaine à l'horizon 2020, sur la base des « emblèmes » qui différencient la métropole lyonnaise, à lui donner visibilité, et à générer un sentiment de fierté et d'appartenance. Elle a contribué à produire de nouvelles représentations de la métropole autour de grands référents identitaires (fleuve, gastronomie, mode-design, santé, lumière...), ce qui est fondamental si l'on estime qu'à l'avenir, la métropole lyonnaise devra se donner, à l'issue d'une discussion collective, une image attractive qui convienne à toutes ses parties et fasse projet. Ce qu'a compris Lyon 2020, c'est que pour donner du sens à cette image, il faut dépasser le simple slogan ou l'accumulation de données techniques et économiques sur le territoire, et interroger les identités, les symboles, l'histoire, et situer les projets dans cette filiation. A l'instar de la gastronomie, chacun des thèmes choisis indique que des interdépendances attachent Lyon à un territoire bien plus vaste (il n'y a pas de gastronomie lyonnaise sans terroirs et « péri-féeries » selon les termes du célèbre critique culinaire Curnonsky). En matière de mode et de design, la publication de l'« ABCDAIRE LYON ST-ETIENNE », dont l'éditorial était cosigné par Gérard Collomb, président du Grand Lyon, et Michel Thiollière, président de Saint-Etienne Métropole a été la résultante d'un groupe de travail associant les deux villes sur ces thèmes.

Mais le document qui fait véritablement figure de jalon dans la construction métropolitaine est la « Vision métropolitaine : une métropole compétitive et responsable, creuset d'une nouvelle urbanité » (2007) : c'est en effet la première fois que le Grand Lyon se projette dans un document officiel, en l'occurrence un plan stratégique qui synthétise les apports de Lyon 2020³¹, sur un territoire aussi large ; c'est la première fois que le Grand Lyon doit composer avec Saint-Etienne Métropole pour définir les grands axes de son développement (l'axe du design n'a pas été retenu par Lyon à la demande de Saint-Etienne Métropole, dans un souci de complémentarité entre les agglomérations) ; enfin, envoyé aux principaux élus du territoire métropolitain, il n'a pas suscité de réaction estimant qu'il était scandaleux que le Grand Lyon se projette à cette échelle, ce qui signifie que les acteurs du territoire métropolitain estiment normal que le Grand Lyon projette son avenir en incluant les territoires situés hors de son périmètre institutionnel.

³⁰ Séance publique du 14 novembre 2005, délibération n°2005-3056.

³¹ « *Dans la lignée du schéma directeur Lyon 2010 et du projet d'agglomération millénaire 3, la Vision métropolitaine – Lyon 2020 a pour ambition de constituer un plan stratégique de référence. Cette vision métropolitaine doit permettre à la métropole de rester attractive dans le contexte concurrentiel international, et d'apporter une contribution positive aux enjeux planétaires qui se dessinent pour le 21^e siècle.* » (<http://www.grandlyon.com/Vision-metropolitaine.2082.0.html>)
Pour télécharger la Vision métropolitaine : <http://www.grandlyon.com/Publications-Lyon-2020.2087.0.html#c10535>

L'avancée vers une gouvernance métropolitaine à travers ces dispositifs (RUL, DTA, territoires partenaires...) est indéniable. Pour autant, d'autres institutions et dispositifs ne la poussent pas autant qu'ils le pourraient.

4. Des freins à la coordination des politiques à l'échelle métropolitaine

Le réseau des villes-centres de la région Rhône-Alpes, un frein à la construction de la métropole ?

La "Conférence des maires des villes-centres des grandes agglomérations de Rhône-Alpes" (Annecy, Bourg-en-Bresse, Chambéry, Grenoble, Lyon, Roanne, Saint-Etienne, Valence) est née en 1992 du regroupement de 8 villes-centres, ayant au total plus de 2,5 millions d'habitants, soit la moitié de la population de Rhône-Alpes. L'idée de ce réseau des principales villes de Rhône-Alpes : produire des positions communes et défendre la cause des grandes villes à la Région Rhône-Alpes, autrement dit faire du lobbying pour que la Région y investisse, et instaurer des formes de coopération entre les villes dans différents domaines, tout en laissant aux élus leur autonomie. La Conférence (qui s'appelle depuis "Conférence des villes-centres...") permet aussi de mutualiser des expériences, et de faire du lobbying auprès de l'Etat et au niveau européen.

Après les élections municipales de 1995, Raymond Barre a obtenu que la Conférence se tienne régulièrement (les maires et représentants des villes se réunissent deux-trois fois par an en tournant dans les 8 villes ; l'animation du réseau est assurée par le Grand Lyon).

A partir de là, la Conférence a fonctionné comme une instance de réflexion et d'échanges d'expériences, a permis des prises de position commune (préparation du CPER 2000/2006, contributions aux Schémas Nationaux de Services Collectifs, défense de certains projets d'infrastructures de transport comme celui de la ligne à grande vitesse Lyon Turin...) et a débouché sur des actions. On doit par exemple au réseau la création de deux agences (du numérique et des biotechnologies), ou le principe de non concurrence en matière de grandes installations sportives. La Région Rhône-Alpes soutient des projets destinés à renforcer des domaines d'activités dans les villes.

Néanmoins, le réseau des villes, en poussant toujours à travailler à l'échelle régionale, à étendre les coopérations, complique l'émergence de projets métropolitains. Vouloir regrouper des agglomérations dans un réseau pour constituer une « métropole rhônalpine » (ce qu'ont souhaité à un moment donné tant la DATAR que la Région Rhône-Alpes) semble aujourd'hui une fausse bonne idée, car il n'existe pas de métropole à cette échelle. Il existe en effet deux logiques métropolitaines en Rhône-Alpes, d'ampleur différentes, l'une dans la région lyonnaise et l'autre dans le sillon alpin, les cœurs métropolitains étant Lyon-Saint-Etienne d'un côté, Grenoble-Chambéry de l'autre. Le réseau des villes est finalement un dispositif qui semble contrarier plutôt que favoriser le processus de métropolisation.

Une Région Rhône-Alpes qui met trop peu de moyens sur les enjeux métropolitains

Même si une évolution est perceptible depuis le début des années 2000 (mise en place des Contrats d'agglomérations en particulier), la Région Rhône-Alpes cherche avant tout à assurer un développement équilibré de son territoire et semble rester réticente à favoriser une métropole lyonnaise qui concentre déjà de nombreuses richesses. Les politiques territoriales de la Région s'adressent d'abord aux territoires ruraux par le biais des CDRA (Contrat de développement Rhône-Alpes), et l'orientation rurale de la

politique territoriale régionale est encore alimentée par la position des Verts qui se méfient des agglomérations, censées être moins durables.

Un Grand Lyon qui oscille entre prise en compte des intérêts métropolitains et préservation de ses intérêts à l'échelle communautaire

La communauté urbaine de Lyon elle-même a une politique qui semble parfois privilégier des intérêts d'agglomération sur la promotion des intérêts métropolitains, ce qui exige des sacrifices... Favoriser par exemple l'implantation d'un équipement hospitalier ou culturel hors de l'agglomération lyonnaise pour mieux servir l'intérêt métropolitain et la complémentarité entre pôles urbains n'est pas forcément facile à accepter par les élus du Grand Lyon !

Depuis sa création, la communauté urbaine a en effet eu tendance à veiller à ce que le développement urbain et économique de la région lyonnaise n'échappe pas à son contrôle, et que les projets qui participent au développement urbain et économique se fassent au sein même de l'agglomération, afin de contenir le glissement des activités et de l'habitat vers l'Est en direction des pôles de Satolas et L'Isle d'Abeau. Cette attitude s'est manifestée par l'opposition de Louis Pradel dans les années 60 au projet de ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, et plus récemment par le lancement de nouvelles zones d'activités, comme Porte des Alpes, ou la politique de construction de bureaux et de logements dans la ville centre. Néanmoins, un tournant a été pris semble-t-il à la fin du mandat de Raymond Barre. Cela amène le Grand Lyon à soutenir des projets d'envergure métropolitaine en dehors de son périmètre : le Grand Lyon investit par exemple dans l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry, ou dans la plate-forme METIS (diffusion de l'innovation technologique liée à de nouveaux matériaux textiles, et papiers) qui mobilise des entreprises innovantes du Nord-Isère.

Les institutions, outils et dispositifs jusque-là mentionnés contribuent à faire avancer la cause de la gouvernance métropolitaine. Plusieurs faits le traduisent, certains très concrets, d'autres plus immatériels.

5. Quelles avancées vers une gouvernance métropolitaine ?

La métropole devient une réalité dans les consciences

Pour le géographe Paul Boino, la démultiplication des dispositifs mentionnés tend à installer un processus de gouvernance, entendu comme « *processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et décidés collectivement dans des environnements fragmentés et incertains* »³².

Cela a pour effet le renforcement d'une représentation d'un territoire métropolitain couvrant l'ensemble de la région lyonnaise : les cartographies, les exercices de prospective réalisés à cette échelle, les projets et réalisations lui donnent chaque fois un peu plus de réalité. Le processus est semblable à celui qui a opéré à l'échelle de l'agglomération lyonnaise. Il faut se rappeler que le sentiment d'appartenance à l'agglomération n'existait pas au moment de la création de la communauté urbaine de Lyon !

Il y a aussi la prise de conscience, certes limitée à certains acteurs, économiques, politiques, techniciens des collectivités, que dans un contexte de concurrence entre territoires, Lyon n'existe pas seule mais est intégrée à une aire territoriale plus large

³² Cette définition de la gouvernance est issue de Bagnasco, Le Galès (dir), 1997, *Villes en Europe*, Paris, La Découverte.

qui est celle de la métropole, et que ce n'est qu'à ce prix que Lyon pourra se mesurer à Barcelone ou Munich...

Les acteurs et les territoires apprennent à se connaître et se comprendre

Paul Boino parle, pour les acteurs de l'aire urbaine, de « *relatif déficit d'interconnaissance : méconnaissance des enjeux et contraintes des autres territoires, méconnaissance des ressources territoriales dont disposent les uns et les autres, méconnaissance enfin des acteurs qui animent chacun de ces territoires.* »³³

Néanmoins, à travers des coopérations multiples, à force de participer à des groupes de travail et instances diverses, les élus, techniciens, représentants d'institutions... apprennent à se connaître : « *Si ces coopérations sont multiples, ajoute Paul Boino, elles sont en effet intriquées. Les mêmes acteurs s'y retrouvent bien souvent, apprenant incidemment à se connaître, puis à se comprendre.* »

Il est rejoint sur ce diagnostic par les praticiens de l'Agence d'urbanisme de Lyon qui voient « *les techniciens agissant comme un milieu professionnel en charge d'un intérêt collectif.* » (Roussel 2005)

La « bonne volonté » des acteurs à travailler ensemble, avec pragmatisme et en dépassant les antagonismes : un ciment de la construction métropolitaine

Dans son mémoire de stage au Grand Lyon, Emmanuelle Chevre montrait par le biais d'extraits d'interviews de responsables du Grand Lyon, que les principes de pragmatisme et le sens de la conciliation sont des points d'appuis de cette construction métropolitaine :

« *Il existe dans le lyonnais une volonté des acteurs de travailler ensemble dans le sens d'un management territorial optimal.* »

« *Nous avons des élus responsables, prêts à s'allier quand c'est bon pour le territoire.* »

« *Même si on n'est pas toujours d'accord, on se parle.* »

« *Il y a un vrai réseau de techniciens de haut niveau qui se connaissent et qui savent travailler ensemble. Il n'y a jamais de rupture de dialogue. On se connaît, on se met d'accord.* »

« *Il y a de fait une vraie volonté de travailler ensemble et aussi une vraie capacité à passer à l'action. Cette volonté a dépassé les courants politiques, les alternances, les hommes.* »

Le pragmatisme, c'est aussi faire entrer les « réticents » dans le processus pour les faire évoluer, en les plaçant dans une posture d'acteur. On sait que si un acteur majeur n'est pas associé aux processus d'intégration ou de coopération métropolitaine, il cherchera à les faire capoter ! C'est le cas de la Région Rhône-Alpes qui en étant dans la RUL a neutralisé une bonne part de sa réticence.

Le pragmatisme, c'est aussi l'action de lobbying du Grand Lyon qui a abouti à faire évoluer la législation pour lui permettre d'investir dans des projets situés en dehors de son périmètre, et d'obtenir un retour de taxe professionnelle par convention avec l'intercommunalité concernée, ou encore à faciliter l'adhésion de nouvelles communes : concernant les modalités d'adhésion volontaire de nouveaux territoires à une intercommunalité, seule est désormais requise la majorité qualifiée pour l'approbation de la procédure d'adhésion par le Conseil de communauté.

³³ Boino Paul, 2007, « Lyon : le territoire comme facteur de métropolisation », in Motte Alain, Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains », Economica-Anthropos, p. 51.

Une métropolisation par mutualisation et intégration des outils de gestion de services urbains

Il est probable que le dialogue avec les territoires voisins du Grand Lyon se renforcera en matière de gestion des services urbains. Alors que les réseaux d'assainissement tendent par exemple à dépasser les frontières du Grand Lyon, ce dernier et les syndicats périphériques ont sans doute des économies d'échelles à réaliser. Le principe est le même en matière de déchets, de gestion de zones d'activités, ou de transports, comme l'indique le projet de réseau express de l'agglomération lyonnaise (REAL), impulsé par le Grand Lyon. L'intégration progressive, à l'échelle métropolitaine, de certains outils de gestion technique s'inscrit dans le fil de l'histoire de l'agglomération lyonnaise, et correspond à ce qu'a réalisé la communauté urbaine de Lyon dans les années 70-80. La question est surtout celle de la vitesse du processus : à quand, par exemple, la suppression du Sytral au profit d'un syndicat mixte métropolitain des transports qui rassemblera les différentes autorités organisatrices des transports urbains ? Il est probable que la métropole se construira par des politiques sectorielles, par des projets et outils communs pour répondre à des problèmes spécifiques, par la mutualisation des outils de gestion du territoire et le développement de partenariats sur des thèmes précis.

Dans ce processus de métropolisation, les initiatives et acteurs privés sont sans doute appelés à jouer un rôle important

Le partenariat avec le secteur privé constituera un levier de la gouvernance métropolitaine, recherché par des acteurs publics soucieux de rechercher à l'extérieur les financements. Plusieurs grands projets reposant sur des partenariats public-privé démontrent que cette logique est déjà à l'œuvre : Minatec à Grenoble qui est au départ une initiative privée ayant reçu le soutien des acteurs publics, les pôles de compétitivité, le projet METIS adossé au CEA et à des entreprises du Nord-Isère...

Parmi les rapprochements qui traduisent l'intégration métropolitaine, celui effectué entre les Chambres de commerces et d'industries de Lyon et Saint-Etienne a une forte portée symbolique

Leurs présidents, André Mounier (Saint-Etienne) et Guy Mathiolon (Lyon), ont récemment expliqué leurs motivations³⁴ : *"Lyon ne sera pas une métropole européenne sans Saint-Etienne."* (A. Mounier) Pour avoir donc une métropole qui pèse au niveau européen, il faut travailler sur des projets communs. Sont mentionnés l'aéroport Saint-Exupéry et le sauvetage de celui d'Andrézieux-Bouthéon, l'autoroute A 45, et l'enseignement supérieur : liens entre l'EM Lyon et l'ESC Saint-Etienne, adhésion de l'université de Saint-Etienne au PRES de Lyon en 2007, Pôle de recherche et d'enseignement supérieur qui regroupe 20 établissements des deux sites de Lyon et Saint-Etienne, projet de masters spécialisés entre Lyon et Saint-Etienne, projet de « Lyon Institute of Technology », pour mettre en synergie les écoles d'ingénieurs.

A plus long terme, l'éphémère configuration révolutionnaire (1791-93) d'un seul et unique département Rhône-Loire peut servir d'horizon :

"En fait, nous avons plus que des projets communs, nous envisageons l'avenir d'une grande métropole Lyon/Saint-Etienne. Nous voulons lui donner de la force économique, de la cohérence politique. Nous voulons en faire une métropole qui pèse au niveau européen. Cela passe par des grands projets comme l'aéroport Saint-Exupéry, l'enseignement supérieur ou de nouvelles infrastructures autoroutières. Nous avons deux territoires interpénétrants, notamment au niveau de l'habitat. C'est le

³⁴ Entretien publié dans *Le Progrès*, article ajouté le 23.11.2007 sur le site snapcc.fr, à télécharger par le lien : <http://snapcc.fr/index.php?mod=news&ac=commentaires&id=9>

sens de l'Histoire, comme le rapprochement entre la France et l'Allemagne. A la Révolution, il n'y avait qu'un département Rhône-Loire. Peut-être que dans vingt ou trente ans, il n'y aura à nouveau plus qu'un seul département." (A. Mounier)

Vers une fédération des conseils de développement de la métropole ?

Autre événement qui peut paraître anecdotique si on le compare à ceux qu'ont été l'élaboration de la DTA ou de l'inter-Scot, mais qui a une portée symbolique importante (comment avoir une métropole sans que la société civile le veuille ?), la signature par les quatre conseils de développement du Grand Lyon, du Nord-Isère, de Saint-Etienne Métropole, et du Pays Viennois d'une charte de coopération, le 15 novembre 2007 à Saint-Etienne, sous l'égide de la RUL. Ils se sont engagés à travailler ensemble pour débattre et participer à la dynamique métropolitaine et contribuer à renforcer la visibilité internationale de ce territoire. Plusieurs thématiques de travail ont été retenues : l'économie, les transports, la culture, et l'aménagement du territoire.

6. Quand la logique de coopération l'emporte sur celle de la concurrence

De 1969 à aujourd'hui, il suffit de plonger dans la lecture des débats du conseil de la communauté urbaine de Lyon (transcrits dans le *Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine de Lyon*), pour mesurer la crainte récurrente des communes membres de subir les manifestations de l'"impérialisme de la ville centre", de perdre des prérogatives au profit de la communauté urbaine, de voir leur identité et leurs particularités menacées : le renforcement du pouvoir d'agglomération, l'avancée vers la supracommunalité et des politiques d'agglomération... autant de sujets d'inquiétudes pour les communes. Ces mêmes débats font apparaître les non moins récurrentes réponses de l'exécutif de la communauté urbaine : non, le Grand Lyon est fort de l'identité de ses communes, etc. Dans les faits, la politique de la communauté urbaine est une forme de compromis qui ménage et sert les intérêts communaux tout en cherchant aussi à faire apparaître et servir un intérêt d'agglomération.

Qu'il s'agisse des relations communauté urbaine de Lyon / communes au sein de l'agglomération lyonnaise, ou du rapport communauté urbaine de Lyon / autres territoires de l'aire métropolitaine, on retrouve cette même problématique. Elle réapparaît à chaque avancée vers l'intégration communautaire, et à chaque pas en avant vers une gouvernance métropolitaine.

En fait, il existe deux tendances a priori contradictoires.

Une première logique, dominante, pousse les territoires à participer à la métropole lyonnaise

Elle recouvre deux aspects :

- **Un processus d'intégration institutionnelle** qui a donné lieu il y a 40 ans à la création de la communauté urbaine de Lyon, qui s'est poursuivi avec l'adhésion de Givors et Grigny, et qui pourrait conduire à de nouveaux élargissements. Est ainsi envisagée depuis longtemps l'adhésion de communes accueillant ou environnant l'aéroport Saint-Exupéry, car c'est le territoire le plus stratégique du point de vue du Grand Lyon. Pour autant, le processus d'intégration institutionnelle ne peut concerner

que relativement peu de communes (le chiffre de 70 au total est parfois avancé) ;

- un renforcement de la coopération à l'intérieur de l'espace métropolitain.

Malgré la lenteur du processus et la minceur des résultats, cette option du dialogue inter-institutionnel à l'intérieur de l'espace métropolitain semble prometteuse. Le rapprochement des agglomérations stéphanoise et lyonnaise, et le dialogue entre intercommunalités sur le modèle des « territoires partenaires » indique que le processus de constitution d'un nouvel ensemble coopératif est enclenché, à l'initiative plutôt des grandes intercommunalités urbaines. D'ici plusieurs décennies, la perspective que les agglomérations lyonnaise et stéphanoise appartiennent à un territoire institutionnel unique est possible. En attendant, l'idée s'impose d'une métropole centrée sur le bipole Lyon/Saint-Etienne, alors que l'on abandonne l'idée, portée par la DATAR, d'une métropole tripolaire Lyon/Saint-Etienne/Grenoble. Les deux structures déjà mentionnées de dialogue, de gestion et de décision (RUL et inter-Scot) s'imposent comme les plus pertinentes à cette échelle.

S'il y a renforcement de la coopération voire intégration, c'est qu'il y a des raisons fortes : la métropole est de plus en plus une réalité dans les faits (déplacements, échanges économiques, pratiques des habitants...) ; les processus de gouvernance sectorielle devraient se renforcer à l'avenir, en particulier en matière de transports ; il y a aussi des convergences d'intérêts : le rapprochement de Saint-Étienne et de Lyon est issu d'un intérêt partagé, car Saint-Étienne n'a pas de capacité suffisante de développement autonome sur son territoire, et Lyon de son côté veut pour exister dans la compétition des métropoles, rassembler et développer ses forces à l'échelle métropolitaine.

La seconde logique est celle d'acteurs qui délimitent des espaces de souveraineté, dans une logique de bastions

Plusieurs raisons poussent des territoires à résister aux logiques de coopération accrue et a fortiori d'intégration : crainte de nombreuses communes de perdre leur identité en intégrant un ensemble plus vaste ; crainte d'une technocratie lourde, appliquant de manière homogène les mêmes politiques sur l'ensemble de son territoire, donc moins à même de répondre aux besoins des habitants de la commune (c'est l'image que peuvent contribuer à répandre des conseils généraux dans leur opposition au Grand Lyon) ; souci de préserver des spécificités et enjeux dont on craint qu'ils ne seront pas défendus de la même manière dans un cadre plus large, par exemple l'environnement pour l'Ouest lyonnais ; sentiment d'appartenance à la ruralité qui peut entraver l'adhésion à une intercommunalité à dominante urbaine ; communautés de communes qui ne voient pas leur intérêt à partager une taxe professionnelle qu'elles reçoivent de grands équipements situés sur leur territoire (Est lyonnais qui accueille l'aéroport Saint-Exupéry)...

Cette seconde logique pousse les territoires à chercher à préserver leurs spécificités et la maîtrise de leur destin. Le géographe Paul Boino note que suite à la loi Chevènement de 1999, la quasi-totalité des communes, dans l'aire urbaine de Lyon comme en France, a rejoint ou créé un établissement public de coopération intercommunale : les communes de taille réduite autour du Grand Lyon se sont regroupées en communautés de communes, et la plupart des villes moyennes ont opté pour la formule de la communauté d'agglomération (Saint-Etienne, Vienne, Roanne, Forez Sud, Bourg-en-Bresse, Voiron). Les particularismes locaux ont été par ailleurs soutenus par les lois SRU, Voynet, et par les politiques de la Région Rhône-Alpes : les contrats de développement Rhône-Alpes encouragent les territoires à se donner un projet propre, à partir d'un diagnostic et d'une élaboration concertée, par le biais des Conseils locaux de développement mis en place à l'initiative de la Région.

Cette tension peut donner lieu à deux interprétations

L'une met en avant la concurrence et l'anarchie qui peut en découler à l'échelle métropolitaine.

Les lois citées plus haut ont favorisé, selon les termes de Paul Boino, « *la formation de clubs comme coalitions aux rapports fondamentalement concurrentiels* ». Et si les agrégats périurbains gagnaient en importance et devenaient des acteurs politiques, ils pourraient former des territoires puissants, concurrençant et s'opposant au Grand Lyon dans la régulation du territoire métropolitain. Déjà, les exemples de concurrence ou conflits entre logiques de décision existent entre Lyon et Saint-Etienne : elles se sont par exemple présentées séparément pour être des capitales européennes de la culture en 2013 ; la création du Musée d'art contemporain à la Cité internationale s'est décidée alors que Saint-Étienne possédait déjà un musée d'art moderne, etc.

Relevant cette tendance à la défense d'intérêts locaux, l'Agence d'urbanisme de Lyon n'écarte pas le scénario d'une autonomie renforcée des différentes collectivités, entraînant l'impossibilité d'une cohérence de l'action publique à l'échelle métropolitaine (c'est un scénario parmi quatre envisagés) :

« En 2030, la métropole lyonnaise est surtout la somme des nombreuses collectivités locales qui la composent. La poursuite de la décentralisation a renforcé l'autonomie et les pouvoirs de chaque niveau de décision existant. (...) Les élus ont en effet privilégié l'ancrage local (intercommunal) pour conserver leur autonomie politique et fiscale en refusant les transferts de compétences ou financiers qui auraient renforcé l'emprise d'une autorité supérieure. Les rares débats qui concernent la métropole découlent d'opportunités qui peuvent contraindre les élus à se positionner à cette échelle : des jeux d'alliance aboutissent parfois à des choix (comme la construction d'un grand contournement de la métropole ou d'une piste supplémentaire pour l'aéroport) mais la plupart du temps, les antagonismes sont trop forts, les finances locales trop faibles (absence d'économies d'échelle) et les lobbys associatifs trop mobilisés pour que ces décisions se concrétisent. Chaque territoire cherche à tirer profit de la dynamique métropolitaine et de la masse critique atteinte par la région lyonnaise, mais les rapports de force permanents et conflictuels mobilisent les énergies, affectent le dynamisme général et diluent le développement³⁵.

Une seconde interprétation voit dans la structuration institutionnelle et politique de la métropole par le biais des intercommunalités un passage obligé vers davantage de coopération métropolitaine.

Pour le géographe Franck Scherrer par exemple, c'est une étape normale de la gouvernance, car pour qu'il y ait négociation et coopération, il faut qu'il y ait des protagonistes, et que les différents intérêts en présence se structurent. Le renforcement des structures institutionnelles des agglomérations (Nord-Isère, pays viennois...) par le biais des intercommunalités apparaît en ce sens comme un phénomène de structuration politique, préalable au dialogue d'égal à égal avec le Grand Lyon. Selon cette idée, il n'y aura pas de gouvernance métropolitaine sans territoires qui se sentent respectés sur le plan identitaire, et qui existent sur le plan politique. Si l'existence de 10 Scot traduit bien le morcellement de l'aire urbaine lyonnaise, ces documents structurent les projets des territoires sur lesquels ils portent. Bref, le fait que les territoires se dotent de projets en propre est une bonne nouvelle pour la métropolisation : premièrement parce que si les intercommunalités se sont créées effectivement au départ dans une logique d'opportunité pour bénéficier

³⁵ Roussel Olivier, 2005, Carnet de bord, exercice prospectif pour la métropole lyonnaise, Agence d'urbanisme, http://www.inter-scot.org/files/is_region_lyonnaise/is_demain/carnet_prospectif_vmail.pdf

et redistribuer la TPU aux communes-membres, il est probable qu'elles deviendront des acteurs politiques, porteront un projet pour leur territoire. Apparaîtront à terme de vrais interlocuteurs pour le Grand Lyon, dans la perspective d'une métropole construite par le dialogue et le partenariat entre intercommunalités. Secondo, il est plus facile de discuter avec une soixantaine d'intercommunalités qu'avec 700 communes...

7. Il devient possible de concilier préservation des identités et participation à la métropole

Si l'on avance vers une gouvernance métropolitaine, c'est aussi qu'au-delà de l'intérêt partagé des territoires, il paraît possible aux territoires qui jouxtent le Grand Lyon de participer à cette métropole sans trop perdre de leur identité et de leurs prérogatives, bref, que le compromis est acceptable. Une deuxième « révolution » semble donc aller de pair avec celle de la métropolisation : à mesure que la grande région lyonnaise devient un territoire où l'action publique est coordonnée, elle est dans l'obligation de s'appuyer sur les projets locaux et les spécificités de ses composantes.

La politique de « petits pas » du Grand Lyon, fondée sur le dialogue et le partenariat avec les intercommunalités, incarnée comme on l'a vu par la démarche des territoires partenaires, trouve aussi son écho au sein même du territoire Grand Lyon, ce qui conforte l'idée qu'il n'est pas contradictoire pour une commune ou une intercommunalité de participer à un vaste ensemble, et de continuer à défendre son territoire, son identité, et ses intérêts.

Les Conférences des maires ont en effet permis au Grand Lyon de démontrer qu'il reconnaissait, à l'intérieur de son périmètre, des identités de territoires.



Les 9 Conférences des maires du Grand Lyon

Ces lieux de dialogue et concertation sur les besoins de proximité et sur les projets d'agglomération ont été mis en place de manière complète en 2003 à l'échelle des bassins de vie, échelons intermédiaires entre le territoire d'agglomération et celui du micro-local, communes et quartiers. Ce sont des lieux d'expression des territoires et de diffusion des informations venant du Grand Lyon.

Elles sont associées à la mise en œuvre des grands projets en matière d'aménagement urbain, de développement économique, de déplacements, etc. Le Grand Lyon prend chaque Conférence comme projet de développement territorial (PDT). Cette démarche a eu pour effet de mettre davantage en contact les services et les territoires, et de favoriser la prise en compte de l'avis des maires.

Le simple fait qu'existe le dispositif des Conférences des maires a été un atout pour Gérard Collomb dans la démarche des territoires partenaires, car il a pu démontrer aux intercommunalités qui jouxtent le Grand Lyon que ce dernier est capable de

reconnaître, à l'intérieur de son périmètre institutionnel, des territoires aux identités et projets spécifiques³⁶.

Territoires partenaires, Conférence des maires, consensus sur l'idée d'une gouvernance par les projets et le partenariat, tout cela a permis de basculer d'une situation où les territoires de l'aire urbaine entendaient défendre leurs identités contre la volonté hégémonique du Grand Lyon, à une situation où le Grand Lyon apparaît davantage comme un partenaire, certes à considérer avec prudence. Bref, l'identité des territoires n'apparaît pas comme menacée par la participation à un ensemble plus vaste : « *Les élus et techniciens des territoires urbanisés de la grande région lyonnaise ne conçoivent plus comme irrémédiablement contradictoires la défense de leur territoire propre et la participation à un ensemble plus vaste. Ils articulent à l'inverse ces deux termes. Même Saint-Etienne, tout d'abord par la voix de son maire, puis à l'unisson l'ensemble des élus du Sud Loire se déclare désormais partie prenante de la région urbaine de Lyon...* »³⁷.

³⁶ Voir l'interview de Corinne Tourasse, directrice de la prospective et de la stratégie d'agglomération du Grand Lyon, sur www.millenaire3.com.

³⁷ Citation de *Lyon Capitale* n°412, fév 2003, et Prospective Rhône-Alpes-Méditerranée sept. 2003 « St Etienne porte Ouest de Rhône-Alpes ». Cité par P. Boïno, 2007.

Conclusion

A travers ces initiatives, on assiste à une avancée, certes lente, certes limitée par des freins, mais incontestable vers une « gouvernance métropolitaine » entendue comme processus de coordination d'acteurs et institutions pour atteindre des buts discutés et décidés collectivement. Ces initiatives, hormis la DTA qui est un document à portée réglementaire, reposent sur des « instances » souples et peu formelles (RUL, territoires partenaires, inter-Scot...), qui privilégient souvent une logique partenariale. Aucune collectivité ou institution n'étant en capacité d'unifier le fonctionnement politique, technique et décisionnel de la métropole lyonnaise, même si le Grand Lyon est souvent en situation de pilotage ou de co-pilotage des démarches, il est nécessaire de se concerter pour trouver matière à accord et compromis. L'absence de coïncidence possible, au moins à court et moyen terme, entre territoire institutionnel et territoire vécu ou fonctionnel a amené à abandonner l'idée d'une forme institutionnelle unitaire qui correspondrait à l'ensemble de l'aire métropolitaine lyonnaise d'une part, et à la seule agglomération lyonnaise d'autre part. On peut même considérer, à l'aune du relatif succès de la méthode de coordination souple entre collectivités et institutions, qu'une entité métropolitaine n'apporterait pas forcément une plus value. C'est un des deux courants identifiés par Emmanuelle Chevre parmi les dirigeants du Grand Lyon : à côté de ceux qui attendent une consolidation institutionnelle de la gouvernance métropolitaine (« *il faudrait une institution pour piloter la métropole* »), nombreux sont les partisans du système de gouvernance actuel, convaincus que l'on avance à la bonne volonté, hors cadre institutionnel rigide, par la discussion et par des actions communes.

Cette option n'interdit pas la fusion d'un certain nombre de structures de Lyon et Saint-Etienne : sont aujourd'hui ouvertement envisagées la fusion des Chambres de commerce et d'industrie de Lyon et de Saint-Etienne, l'existence d'une Agence d'urbanisme métropolitaine, etc.

On conclura par cette image qu'Olivier Roussel donne de ce que pourrait être la métropole en 2030, si le processus d'intégration se poursuit (c'est encore un scénario parmi quatre possibles) :

"La métropole est donc devenue l'objet d'une dynamique propre. Son portage politique a su trouver sa légitimité auprès des populations, que ce soit par des élections au suffrage direct, un marketing territorial efficace, l'écho de médias qui se sont (re-)positionnés sur l'échelle métropolitaine, etc. Cette métropole intégrée cherche à donner à chaque composante territoriale sa place dans l'armature métropolitaine, mais de façon hiérarchisée et différenciée : le développement économique ou démographique n'est par exemple pas uniformément réparti de façon à privilégier les pôles urbains et strictement préserver des poumons verts pour la métropole. Des outils de péréquation permettent d'aider financièrement certains territoires en difficulté (reconversion économique, désaffectation résidentielle) au nom du principe de solidarité et de l'intérêt métropolitain. Ce dernier impose aussi une logique d'économie des ressources dont dispose la métropole : eau, foncier, sources d'énergie, etc."

Sources principales

Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2006, « Vers quelle métropole allons-nous ? », Bulletin de veille métropolitaine.

Ben Mabrouk Taoufik, 2006, Le pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement, Paris : L'Harmattan, collection Logiques Politiques.

Ben Mabrouk T., 2007, « Quand la métropole se fait territoire politique », in Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique, A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller et S. Nahrath, dir., Paris : L'Harmattan.

Ben Mabrouk T., Jouve B., 1999, « La difficile émergence de la Région Urbaine de Lyon », Jouve B., Lefèvre C. (Dir.), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris : Anthropos – Economica, pp. 103-131.

Biarez Sylvie, 1983, « La Communauté urbaine de Lyon », Biarez S., Kukawka P., *Les grandes villes et l'intervention économique. Saint-Etienne et la Communauté Urbaine de Lyon face à la crise*, IEP – CERAT, Grenoble : Université des Sciences sociales de Grenoble, 58 p. et annexes.

Boino Paul, 2007, « Lyon : le territoire comme facteur de métropolisation », in Motte Alain, *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris : Economica-Anthropos.

Boino Paul, 2007 (juin), "Métropole et métropolisation", www.millenaire3.com. Véron Jacques, « La moitié de la population mondiale vit en ville », *Population & Sociétés*, n° 435.

Bonneville Marc, Buisson Marie-André, 1997, Lyon : métropole régionale ou euro-cité, Agence d'urbanisme du grand Lyon, 1997, Paris : Anthropos Economica.

Chevre Emmanuelle, 2006, « Le management stratégique du territoire au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise. Les enjeux de la gouvernance territoriale et le cas spécifique du Grand Lyon », stage à la Direction de la Prospective et de la Stratégie d'agglomération du Grand Lyon, Lyon.

Chodkiewicz Corinne, 1999, La métropolisation en France et en Allemagne. Les régions métropolitaines de Lyon et Stuttgart, thèse de doctorat, Université de Grenoble 2.

Conférence des villes-centres des grandes agglomérations de Rhône-Alpes, Région Urbaine de Lyon, Sillon alpin, "Vers un réseau métropolitain. Dossier d'intention", 15 mai 2005

Fédération nationale des Agences d'Urbanisme, 2006 (sept.), Des aires urbaines... aux systèmes métropolitains. Une première approche.

Jouve Bernard et Lefèvre Christian, 2002, "Le nouvel âge d'or des villes européennes?" in: Jouve, B. et Lefèvre, C. (dir.), *Métropoles ingouvernables*, Elsevier.

Jouve Bernard, 2002, "Le réseau des villes comme territoire de la régulation : la métropole lyonnaise", in: Jouve, B. et Lefèvre, C. (dir.), *Métropoles ingouvernables*, Elsevier.

Jouve Bernard, 2007, "Le gouvernement des métropoles européennes, entre performance économique, justice sociale et "vivre ensemble"", article soumis à discussion DPSA/Grand Lyon.

Meillerand Marie-Odile, Lyon et son hinterland, DPSA-Grand Lyon, juin 2006

Roussel Olivier, Carnet de bord, exercice prospectif pour la métropole lyonnaise, Agence d'urbanisme, 2005

http://www.interscot.org/files/is_region_lyonnaise/is_demain/carnet_prospectif_vmail.pdf

Roussel Olivier, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 4 janvier 2008, "Débat : étalement urbain dans l'aire métropolitaine Lyon / Saint-Etienne", AMO Rhône-Alpes « Je dis », n° 46, juillet 2007
http://www.urbalyon.org/AfficheDoc.aspx?nomFichier=article_O_RousselV3+.pdf&numFiche=2537

Scherrer Franck, 1992, « L'égout, patrimoine urbain. L'évolution dans la longue durée du réseau d'assainissement de Lyon », Université Paris Val de Marne, thèse de doctorat

Scherrer Franck, 1995, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération : de Lyon au Grand Lyon », revue de géographie de Lyon, vol. 70, n°2.