



HAL
open science

La Métropole de Lyon, société locale

Christophe Chabrot

► **To cite this version:**

Christophe Chabrot. La Métropole de Lyon, société locale. Métropole de Lyon, an I: des élections directes et après?, Transversales, unité de recherche en droit, Feb 2021, Lyon, France. pp.25-46. hal-04841488

HAL Id: hal-04841488

<https://hal.univ-lyon2.fr/hal-04841488v1>

Submitted on 20 Dec 2024

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.

24^{ème} Rencontres Juridiques

Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié
Université Lumière Lyon 2 / Métropole de Lyon

Métropole de Lyon, an I : des élections directes, et après ?

La Métropole de Lyon, société locale

Par Christophe Chabrot

Publié in « Métropole de Lyon, an I : des élections directes, et après ? » (dir ; C. Chabrot),
ed. L'Harmattan, coll. Gralé, 2022, pp.25-48

(<https://www.editions-harmattan.fr/catalogue/livre/metropole-de-lyon-an-i/4671>)

J'aimerais poser dans cette conférence introductive quelques éléments généraux, quelques réflexions déterminant le cadre permettant de *penser* les évolutions de la Métropole de Lyon depuis cinq ans. A quelle jauge peut-on en effet peser ces réformes, cette constitution d'un système original à cheval entre les communes, l'intercommunalité et le département ? Qu'est au fond cette métropole et surtout comment l'appréhender, comment la comprendre dans le système territorial français ?

Alors que la plupart des débats territoriaux s'organisent autour de la question d'une décentralisation qu'il s'agirait d'approfondir¹, il me semble pour ma part que cette conception classique de la décentralisation recèle quelques risques intellectuels et surtout ne permet pas de saisir le nouveau paradigme territorial en constitution à travers les métropoles. Finalement, continuer de penser le territoire en France et au XXI^o siècle à partir de la décentralisation ne peut que reproduire les éternelles insatisfactions constatées depuis plus de quarante ans et qu'égrènent les agacements politiques des élus locaux. Il me semble plus pertinent de fonder la réflexion sur un autre terrain, en considérant la Métropole de Lyon comme une « société locale » en construction et non comme une nouvelle administration locale de l'arsenal étatique, et juger alors son existence et ses réformes au regard de cette approche. Mais voyons tout d'abord ce que j'entends par « société locale » (I), avant d'appliquer ce concept à la métropole grand-lyonnaise (II).

¹ Voir par exemple « l'appel de Marseille » de septembre 2018 co-signé par les représentants des grandes associations d'élus locaux (AMF, ADF, ARF), créant à l'occasion l'association commune Territoires Unis, pour exiger de l'Etat central une décentralisation approfondie, ou les différents rapports et textes comme l'importante Résolution du Sénat n°109 du 25 juin 2020 « Pour une nouvelle ère de la décentralisation » (<http://www.senat.fr/leg/tas19-109.pdf> et <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr19-515.html>).

I – La reconnaissance des sociétés locales

Classiquement entendue, une société est un ensemble de personnes vivant en interaction sur un territoire proche, organisée par une culture minimale, des comportements convergents, des intérêts partagés et des règles communes, et souvent coordonnée par des instances directrices². Ces sociétés peuvent se développer à l'échelon immédiat de la famille ou du village ou à des échelons supérieurs, régionaux, nationaux voire mondiaux, et parfois même en dehors de tout territoire.

La construction de la société française a été très complexe et s'est étalée dans le temps pour vaincre de nombreux obstacles intrinsèques. Un enjeu principal de sa construction a alors été de « nationaliser » le territoire, afin de faire de cet ensemble hétéroclite de peuples distincts, parlant des langues multiples³ sur des espaces juridiques et fiscaux différents, une unité sociale et politique sanctionnée par le droit. Dans le souci de construire cette société nationale, son unification post-révolutionnaire s'est radicalement faite par la Centralisation consistant à soumettre toute affaire et décision locale à l'emprise du pouvoir central. Même lorsque la nécessité a conduit ensuite à redonner un peu plus de liberté aux collectivités territoriales, l'Etat central ne pouvant finalement pas tout gérer lui-même, la pensée de la restitution des compétences porte encore les stigmates de cette conception nationalisée du territoire. La « décentralisation » qui s'est imposée progressivement dans le vocabulaire traduit en effet cette conception étatique du sol (A), qui empêche sans doute de saisir au mieux le fait territorial actuel, et notamment l'émergence des métropoles, fondé au contraire sur la reconnaissance de véritables « sociétés locales » composantes de la société nationale, et que d'autres notions juridiques peuvent sans doute mieux décrire en y intégrant de plus les habitants (B).

A) Une décentralisation au service de l'Etat

Pour penser les métropoles en général et la Métropole de Lyon en particulier, la notion de décentralisation révèle vite ses limites et ses faux-semblants. Car il faut rappeler qu'en fait et en droit, non, la décentralisation ne se fonde pas sur la valorisation des collectivités territoriales, ne vise pas à accroître leurs pouvoirs ni leur autonomie. Ou du moins pas obligatoirement. Pour faire court, il n'est que de reprendre cette définition posée par le doyen Hauriou en 1892 : « *La décentralisation est une manière d'être de l'Etat* »⁴, ajoutant que toute décentralisation ne peut alors être qu'*administrative*, c'est-à-dire destinée à mettre en œuvre la loi nationale adoptée par le Souverain ou à n'exister que dans le cadre qu'elle pose. Tout est dit. La décentralisation est avant tout un mode d'organisation de *l'Etat*, un système de répartition des compétences *étatiques*, attribuant sous son contrôle leur exercice aux autorités centrales, déconcentrées ou décentralisées (collectivités ou établissements publics) en fonction d'intérêts nationaux spécifiques. Pourquoi ? Parce que tout notre système juridique est organisé autour du Souverain national, autorité suprême qui, pour unifier le corps social, fusionne toutes les populations et toutes les autorités dans une seule entité politico-juridique, et qui impose à tous sa volonté générale à laquelle ne peuvent s'opposer durablement des intérêts locaux ou

² Voir ici les approches classiques de F. Tönnies et E. Durkheim notamment, ou C. Rostaing, « Communauté et société », in S. Paugam (dir.), *Les 100 mots de la sociologie*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que Sais-Je ? » n° 3870, 2018, p. 51-52, le « local » pouvant se situer à la jonction entre communauté et société.

³ Le rapport du Pr Cerquiglini de 1999 identifiait ainsi encore plus de 75 langues régionales pratiquées en France, sans compter les dialectes et patois et autres langues de migrants.

⁴ M. Hauriou, *Répertoire du droit administratif* (dit Répertoire Becquet), Paris, P. Dupont, 1882, entrée « Décentralisation », p. 482.

individuels contraires. Et c'est justement l'Etat qui est chargé d'exprimer et de mettre en œuvre cette volonté supérieure, cette unité, qui est le garant de cet intérêt général qu'il impose en fonction de critères et de stratégies qu'il élabore lui-même et à ses propres fins⁵.

Dans cette conception, nulle place pour une quelconque légitimité territoriale propre, pour un *droit à l'autonomie* ou à la liberté locale. Dans sa pensée intime, la décentralisation fondée sur cette conception ne fait qu'instrumentaliser les autorités locales au profit de l'Etat, n'est qu'une manière pour le Centre étatique d'organiser selon ses propres critères les compétences et les autorités sur le territoire national dont il a la garde, et avec la mission de préserver un intérêt national qui ne coïncide pas forcément avec celui des collectivités et des populations locales.

Espérer alors que la décentralisation satisfasse les attentes des élus locaux en quête de reconnaissance ou des acteurs publics et privés en attente d'émancipation ne peut en général conduire qu'à la déception. Ceci posé, l'intelligence peut néanmoins aussi ouvrir à des compromis. C'est ainsi que les politiques de décentralisation ont pu également, à côté des garde-fous posés par l'Etat pour se prémunir de toute rébellion ou émancipation, démocratiser les autorités locales pourtant de nature administrative, étendre les compétences des collectivités décentralisées, promouvoir des politiques locales et même admettre l'émergence d'un intérêt général local⁶. La France est d'ailleurs championne de ces réformes législatives qui réforment à une cadence infernale la dentelle de ces compétences locales qui ont tendance à augmenter, ou les structures mêmes charpentant le territoire⁷.

Mais à y regarder de plus près, si les élus locaux membres du parlement national arrivent parfois à modifier tel projet de loi à leur avantage, c'est bien souvent la logique centrale qui prédomine dans ces réformes. Certes, les députés et sénateurs élus dans les départements ont pu par exemple bloquer en 2014 la suppression de cet échelon pourtant prévu par le Gouvernement Valls, et finalement abandonnée pour des raisons de tactique politique. Mais à l'inverse, la refonte des macro-régions en 2015 a clairement été imposée par l'Etat, par volonté présidentielle et sur des motifs incertains, sans même prendre la peine de consulter les anciens conseils régionaux comme il devait pourtant le faire depuis la ratification de la charte de l'autonomie locale par la France⁸. Les discussions législatives autour de la loi NOTRe ou de

⁵ Pour une analyse plus détaillée, voir de l'auteur *La centralisation territoriale. Fondements et continuité en droit public français*, thèse consultable sur HAL <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01121381/>

⁶ F. Rangeon « Peut-on parler d'un intérêt général local ? », in C. le Bart et R. Lefebvre (dir.) *La proximité en politique*, PU Rennes, coll. Res Publica, 2005 p.45 et suiv.

⁷ Depuis vingt ans signalons rapidement, sans être exhaustif ni compter les lois spécifiques à l'outre-mer ou à la Corse ni les lois ayant indirectement un impact sur les collectivités, la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et les lois organiques du 1^{er} août 2003 sur l'expérimentation et sur le référendum local, ou la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et plus récemment la loi relative au Grand Paris du 3 juin 2010 complétée par celle du 28 février 2017, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités locales et des métropoles et du SDCI, du 27 janvier 2014 dite MAPTAM, du 16 janvier 2015 sur les nouvelles grandes régions, du 16 mars 2015 sur le régime des communes nouvelles fusionnées, du 7 août 2015 sur la Nouvelle organisation du territoire de la République (loi NOTRe), la loi Engagement et proximité du 29 décembre 2019 ou l'actuelle loi dite 4D ou 3DS (Décentralisation, Différenciation, Déconcentration Simplification) en débat.

⁸ Charte du Conseil de l'Europe (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux) du 15 octobre 1985, finalement ratifiée par la France le 17 janvier 2007, dont l'article 5 prévoit que toute modification des frontières de collectivités doit se faire avec la consultation préalable de celles-ci. La France a imposé directement ces modifications pour les macro-régions par la loi de 2015, le Conseil d'Etat n'y voyant aucun problème juridique (ord. 2 octobre 2015 et arrêt du 15 oct. 2015), soulevant l'indignation des Etats européens. V. M. Degoffe « La nouvelle délimitation des régions est-elle contraire à la Charte de l'autonomie locale ? », *BJCL* 01/2016, 1^{er} janvier 2016 p.9

l'actuelle loi dite 4D ou 3DS montrent de même le faible enclin du Gouvernement à prendre en compte les propositions contraires des élus locaux.

Ainsi, vouloir fonder l'affirmation du fait métropolitain sur la décentralisation recèle un vice de fond qui assujettit alors les métropoles à une volonté étatique extérieure à leur réalité, et qui va vouloir leur imposer un cadre de fonctionnement dépendant de ses propres conceptions ou analyses et intérêts. Bien sûr, une autorité locale ne saurait revendiquer elle-même son autonomie et l'imposer aux autorités centrales, au Souverain. Car la notion même d'Etat repose au fond sur cette puissance souveraine supérieure et sur la soumission locale. Mais cette analyse n'empêche pas d'autres approches intellectuelles, ni la reconnaissance d'une légitimité territoriale propre dont doit tenir compte l'Etat⁹. La Métropole de Lyon, suscitée par des élus locaux arrivant à convaincre les détenteurs du pouvoir central, se pose justement comme un symbole de cette nécessaire refondation des paradigmes territoriaux.

B) Des sociétés locales en attente de libre administration

La décentralisation administrative n'est pas le seul concept permettant de penser le territoire. La situation de la Métropole de Lyon peut aussi être analysée au regard du concept de libre administration des collectivités territoriales, consacré par la Constitution de 1946 mais dont on trouve déjà trace depuis la Révolution, et même avant.

Il ne faut pas confondre libre administration et décentralisation. Au contraire. La libre administration reconnaît aux autorités locales des droits constitutionnels protégés par le juge, que le législateur ne peut enfreindre dans ses lois de décentralisation. Il est vrai que le très jacobin Conseil constitutionnel n'a jamais eu d'interprétation extensive de ces droits, qui se limitent pour l'essentiel à l'existence d'une assemblée délibérante élue et à des compétences minimales exercées sans tutelle d'une collectivité sur une autre, droits qui peuvent facilement être contraints par des lois justifiées par un intérêt dit national et selon l'opportunité décidée par le législateur¹⁰, qui est paradoxalement compétent selon l'article 34 de la Constitution pour « déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités ».

Mais du moins cette libre administration renverse les perspectives. Car elle confirme la dissociation entre les collectivités territoriales et l'Etat, en leur reconnaissant des droits fondamentaux qu'elles peuvent lui opposer au titre d'une identité et d'intérêts propres. Ainsi, les collectivités territoriales sont ici considérées *en elles-mêmes*, comme « sociétés de citoyens » disait la Constitution de 1791, et non comme de simples instruments administratifs du Souverain national. Plus exactement, avec le principe de libre administration est consacrée la double nature des collectivités locales qui sont à la fois des « administrations » soumises aux lois de l'Etat et chargées de mettre en œuvre la volonté générale, et des « sociétés locales » porteuses d'une identité propre et d'un intérêt local dont elles ont la charge dans le cadre des compétences qui leurs sont reconnues et qu'elles doivent pouvoir gérer avec une certaine

⁹ Voir de l'auteur « De la légitimité territoriale », in *Constitution, Justice, Démocratie, Mélanges en l'honneur du Pr D. Rousseau*, LGDJ coll. Mélanges, 2020, p.357-365

¹⁰ Sur l'analyse constitutionnelle du principe de libre administration, voir par exemple « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? » de J.-H. Stahl in *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel* n°42, janvier 2014, ou « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? » de L. Favoreu et A. Roux, in *Cahiers du Conseil constitutionnel* n°12, mai 2002, ou « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », d'E. Broner-Kaydel, in *Les Annales du Droit*, ed. Presses universitaires de Rouen et du Havre (PURH) et diffusé sur Open Edition Journals (<https://journals.openedition.org/add/>), n°10-2016.

liberté. Faut-il créer des pistes cyclables ? Passer la gestion de l'eau en régie ? Aménager les berges du Rhône ? La loi pourrait y obliger au nom de politiques décidées par un Souverain conquérant qui se saisirait de ces sujets, en l'absence d'affaires locales par nature qui échapperaient à son emprise¹¹. Mais sans loi qui les imposent, ces décisions restent bien du seul ressort des autorités locales elles-mêmes qui peuvent les prendre en toute opportunité, si bien sûr cette compétence leur est reconnue. Dans le cadre de leurs compétences propres, il faut ainsi considérer les collectivités comme une communauté gérant ses intérêts personnels à côté de ceux de l'Etat, et donc investies à la fois de la mission de mettre en œuvre la volonté du souverain, d'exécuter la loi tenant de l'intérêt général national, et d'adopter les mesures qui ne concernent essentiellement que la société locale dont elles ont la charge, dans le cadre de la constitution et de la loi mais selon une réelle liberté d'appréciation et d'administration¹².

Une métropole se définit justement pour sa part comme un phénomène urbain complexe, alliant des dynamiques économiques, sociales, politiques et juridiques l'amenant à exercer des fonctions de commandement, d'organisation et d'impulsion sur sa région, voire au niveau national ou à l'échelle mondiale. Faisant particulièrement apparaître une véritable société locale porteuse d'intérêts propres et, au mieux, d'une identité collective, son développement global dépasse ainsi la seule appréhension juridique et administrative du territoire par l'Etat. Cette reconnaissance des métropoles en France ne saurait alors s'inscrire dans le seul cadre d'une décentralisation instrumentalisée par l'Etat. Pour rester en phase avec ses fondements, son statut doit bien plutôt consacrer sa libre administration, quant aux compétences transférées et aux libertés reconnues à ses autorités pour les gérer en dehors de prescriptions étatiques trop restrictives.

Même d'un point de vue structurel, on ne pense pas non plus une telle « société locale » de la même manière qu'une administration gérant les compétences décentralisées de l'Etat. Par exemple, dans le modèle de la décentralisation administrative française toutes les collectivités sont organisées sur un critère d'efficacité décisionnelle. Ainsi, les élections locales sont toutes marquées par une prime majoritaire qui permet à la liste arrivée en tête de bénéficier d'une majorité au conseil, lui permettant de délibérer en dépit de l'opposition¹³. De même, la

¹¹ Voir la thèse de J. Chapuisat *La notion d'affaires locales en droit administratif*, 1971, ou « Les affaires locales » de J.M. Pontier in *La décentralisation, 30 ans après*, S. Regourd, J. Carles et D. Guignard (dir.), LGDJ 2013 et téléchargeable en OpenEditions Books 2018 (<https://books.openedition.org/putc/1352>). La Résolution n°109 du Sénat du 25 juin 2020, op.cit ., propose cependant que les compétences de l'Etat soient listées dans la Constitution, le reste relevant alors des collectivités territoriales, habile compromis entre compétences étatiques déterminées volontairement et compétences locales protégées par choix.

¹² Sans doute, dans cette analyse, décentralisation et libre administration peuvent converger : la centralisation historique ayant pu aboutir à une confiscation de plus en plus importante des compétences locales par l'Etat avec l'intervention croissante du Souverain dans la gestion des intérêts locaux, c'est la décentralisation qui va redonner compétence aux collectivités pour agir désormais dans ces domaines. Mais si cette demande d'extension des compétences décentralisées n'est pas aussitôt relayée, ou fondée, sur la libre administration, voire sur la subsidiarité, elle peut aboutir à ce que ce transfert de compétences s'accompagne de prescriptions étatiques fortes répondant à la seule logique de contrôle par l'Etat de son territoire, et non à la gestion autonome des intérêts locaux par les collectivités elles-mêmes, en toute opportunité et avec une certaine liberté de décision.

¹³ Voir ainsi l'article L 262 du code électoral pour les élections municipales, qui attribue la moitié des sièges du conseil municipal à la liste arrivée en tête au 1^{er} ou au 2nd tour, avec une répartition des sièges restant entre toutes les listes en lice (y compris la liste arrivée en tête, qui peut donc obtenir plus de 75% des sièges si elle a remporté les élections à la majorité absolue), et l'art.L.338 de ce code pour les élections régionales (prime de 25% des sièges attribués à la liste arrivée en tête). Noter que la prime de 50% des sièges pour la liste arrivée en tête aux élections des conseillers de la métropole de Lyon est attribuée au niveau de chaque circonscription métropolitaine elle-même (art. L.224-4 et 224-5 code électoral), ce qui est un non-sens puisqu'il n'y a aucun « conseil » à l'échelle de cette circonscription qui nécessiterait d'obtenir une majorité claire décisive. Il aurait été plus pertinent, à garder

confusion entre l'organe délibérant et l'organe exécutif permet au maire de bien contrôler le conseil municipal qu'il préside. Imaginerait-on, au niveau national, un président de la République qui serait en même temps premier ministre, président de l'Assemblée nationale et chef du parti majoritaire ? C'est pourtant ce qui existe au niveau local sur le fondement de la décentralisation¹⁴. Car il ne saurait être question de voir l'application de la loi nationale malmenée par des blocages politiques locaux.

Pensée comme société locale, une collectivité, et en l'occurrence la métropole de Lyon qui se rapproche le plus du standard métropolitain international, peut et doit donc se construire sur d'autres fondements. Au critère de l'efficacité qui amène à brider les oppositions et à confondre les fonctions, peut être opposée par exemple la capacité à faire émerger collectivement l'intérêt général local, par la nécessaire prise en compte de la diversité politique, géographique et sociale et surtout par l'intégration essentielle des habitants. Car après tout, lorsque les élus locaux ne sont pas considérés comme des *agents* du Souverain national dont ils doivent exécuter les décisions et dont ils tirent alors leur supériorité sur les administrés, ils redeviennent de simples *délégués* des populations pour gérer en leur nom les intérêts propres de la communauté et selon les vœux de ces habitants qui deviennent à la fois le fondement et l'objectif des pouvoirs locaux.

Ce mode de fonctionnement propre à une société locale relève alors de ce que j'appelle la « démocratie ». « Domo-cratie » et non « démo-cratie » car à ce niveau-là ce n'est pas le Peuple souverain, le « *demos* », qui est en jeu mais bien plutôt, si l'on peut dire, le « *domus* », l'ensemble des habitants¹⁵. Cette « dépolitisation » du niveau local¹⁶ ouvre paradoxalement de nombreuses perspectives, dont certaines peuvent être ici confrontées à la construction de la métropole lyonnaise.

II – L'organisation lyonnaise d'une métropole-société

La Métropole de Lyon, plus que toutes les autres métropoles en France restées établissements publics de coopération, doit donc être pensée à la fois comme collectivité décentralisée d'exécution de la volonté nationale, *et* comme société locale de gestion d'intérêts propres. Des mécanismes de conciliation peuvent être envisagés entre ces deux logiques, mais je me contenterai ici, dans cette conférence introductive, de poser des jalons quant à l'approche « sociétale » de la Métropole. Des jalons seulement, car il n'y a bien sûr aucune solution toute

cette prime, de l'attribuer au niveau du conseil métropolitain lui-même au vu des résultats globaux, ou de purement supprimer cette prime.

¹⁴ La Résolution du Sénat n°109 du 25 juin 2020 semble toutefois remettre en cause cette confusion et opter pour une claire dissociation entre les organes délibératifs et exécutifs.

¹⁵ « *domus* » signifiant en latin la résidence ou l'habitation (cf domicile). Sur cette notion de démocratie, voir de l'auteur « Réflexion sur la 'démocratie' locale » in *La Métropole de Lyon. De la singularité à la modélisation ?* C. Chabrot (dir.), ed. L'Harmattan coll. Grate, 2019, p.115-130

¹⁶ Pour le Conseil constitutionnel, la notion de « politique » n'est juridiquement reliée qu'aux affaires impliquant le souverain national, le « *demos* » étant le seul véritablement « politique ». Les élections locales ne désignant que les autorités administratives d'entités administratives qui n'adoptent que des décisions administratives, devraient alors être disjointes de ce « politique ». Pour autant, le Conseil ne va pas jusqu'au bout de sa logique et continue d'appliquer à ces élections les principes relevant de la démocratie nationale (Déc. n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, Quotas par sexe I, cons.7), en excluant par exemple les non nationaux de tout scrutin local, hors élections municipales suite au traité de Maastricht (Dec. n°92-308 DC du 9 avril 1992 Traité de Maastricht I), ce qui est d'ailleurs très incongru voire juridiquement mal fondé. Mais si l'on en revient toutefois aux origines du « politique », la cité, la ville, la « *polis* » est au contraire la collectivité même d'expression du *poli*-tique.

faite, aucune organisation unique qui par nature traduirait cette approche. Nous aurons d'ailleurs toute la journée pour saisir la complexité de cette réflexion et des modèles pouvant servir de référence. En la matière, tout reste à créer en fonction du contexte. Mais encore faut-il partir de la bonne intention.

Or le maître-mot de cette pensée est ici, me semble-t-il, celui de démocratie, ou plutôt de « démocratie » vu plus haut. Et cette démocratie soit trouver à s'appliquer tant au niveau des structures institutionnelles (A) que de l'intégration des habitants (B).

A) Les éléments de la démocratie institutionnelle

Il est possible de gérer l'intérêt local de manière technique et les premières formes intercommunales du Grand Lyon ont d'ailleurs bien exprimé cette approche dans les années 70 et 80, avec la mise en œuvre de grands travaux d'aménagements (transports urbains, réseaux, assainissement, Part-Dieu, etc.) décidés par des services techniques de la COURLY¹⁷ prenant peu en compte les habitants, ni même l'opinion des maires. De nombreux témoignages sont assez révélateurs de cette approche technocratique de la première communauté urbaine. Mais la transformation du Grand Lyon d'EPCI à collectivité a introduit un critère démocratique dans son fondement et son objectif qui modifie profondément la nature même de cette métropole, dont les services techniques et les élus commencent progressivement à saisir l'importance. C'est donc autour de cette démocratie locale, ou démocratie, que doit être réfléchi notre métropole-société, et tout d'abord au niveau même de ses institutions.

Les questions sont ici nombreuses, et il faudra sans doute un peu plus de recul dans le temps pour mieux saisir la manière de les aborder. Nous pouvons présenter ici deux points essentiels à clarifier, relatifs au(x) territoire(s) et aux institutions.

Quant au(x) territoire(s), le Pr Aubelle a rappelé dans son étude pour la fondation Jean Jaures¹⁸ plusieurs faits connus portant sur le périmètre de la métropole et sur ses découpages internes. La métropole de Lyon ne comprend pas par exemple l'aéroport de Saint-Exupéry¹⁹, ce qui est assez étonnant d'autant qu'elle gère pourtant la navette Rhône-Express qui assure sa liaison avec le centre de la Part-Dieu. Mais l'histoire explique bien sûr cette disjonction, alors que l'extension de l'aérodrome de Lyon-Bron était apparue désuète et que les terrains pertinents n'étaient pas si nombreux autour de Lyon. Pour autant, le périmètre du Grand Lyon a peu changé depuis l'origine. Après la difficile mise en place d'une intercommunalité limitée²⁰, aux 55 communes initiales imposées par la loi de 1966 ne se sont adjointes, et ce assez tardivement, que 4 communes supplémentaires²¹. Cette relative inertie n'empêche pas de poser la question

¹⁷ Appellation médiatique de la COmmunauté URbaine de LYon adoptée en 1971, tout autre acronyme pouvant se révéler suspect, jusqu'à l'adoption en 1991 de l'appellation Grand Lyon.

¹⁸ Etude du 23 novembre 2020 à télécharger sur : https://www.jean-jaures.org/publication/nest-pas-metropole-qui-veut-ou-le-trompe-loeil-lyonnais/?post_id=16624&export_pdf=1

¹⁹ Cet aéroport inauguré en 1975 se situe sur la commune de Colombier-Saugnieu, à 25 km de Lyon. Cette commune anciennement iséroise a été rattachée par la loi au département du Rhône au 1^{er} avril 1971, mais sans intégrer la nouvelle communauté urbaine de Lyon. Depuis, elle tient à son indépendance vis-à-vis de l'agglomération, étant désormais membre de la communauté de communes de l'est lyonnais qui regroupe 8 communes anciennes collectivités de l'Isère rattachée au Rhône. Il est vrai que la manne financière que représente l'aéroport ne pousse pas à renoncer à celle-ci au profit d'une intégration réductrice dans la métropole.

²⁰ Voir l'étude de C. Polère sur le site Millénaire 3 : <https://www.millenaire3.com/content/download/1368/19031>

²¹ Givors et Grigny au 1^{er} janvier 2007, Lissieu au 1^{er} janvier 2011 et Quincieux au 1^{er} juin 2014. Sur ces questions d'extension territoriale et certaines péripéties qu'elle recèle, voir C. Chabrot « Les discontinuités territoriales dans

du fondement conceptuel du territoire grand-lyonnais qui mêle des critères géographiques, historiques, juridiques et administratifs ou économiques divers, sur des échelles et des critères multiples, et au défi de créer une dynamique culturelle commune. Le changement du mode de scrutin et la nouvelle politique menée depuis 2020 semble renforcer d'ailleurs les clivages territoriaux et poser la question du périmètre actuel²². Celui-ci ne devrait toutefois pas connaître de prochaine évolution, toute modification des frontières métropolitaines devant désormais faire l'objet d'une loi, alors qu'un arrêté préfectoral suffisait pour la communauté urbaine (art. L.5211-18 CGCT), à moins que tous les acteurs (communes concernées, métropole, département du Rhône) ne soient d'accord auquel cas c'est par décret en Conseil d'Etat qu'est prononcée la modification (art. L.3621-1 CGCT). Ce périmètre en tout état de cause ne peut être pensé qu'en lien avec les autres périmètres collatéraux, notamment du pôle métropolitain²³ ou de l'inter-Scot faisant apparaître cette aire métropolitaine Lyon-Saint-Etienne²⁴.

La question des découpages internes de la métropole est tout aussi sujette à discussion²⁵, d'autant plus que plusieurs territoires se recoupent ici sur des frontières variables : circonscriptions électorales locales et nationales, conférences territoriales des maires, zones d'intervention des services métropolitains, etc. Ainsi, les circonscriptions électorales métropolitaines ne correspondent pas aux frontières municipales sauf exception²⁶. Elles ne correspondent pas non plus strictement aux conférences territoriales des maires sauf pour 4 d'entre elles sur 14²⁷. Ces divergences amènent donc à voter pour des conseillers sur des territoires métropolitains mal identifiés et sans désigner d'élus ayant pour autant de quelconques pouvoirs territoriaux, et à l'inverse les conférences territoriales des maires insérées dans l'organigramme métropolitain ne correspondent à aucune élection métropolitaine spécifique, ne regroupant que des maires élus dans leurs communes et non les élus métropolitains de la circonscription.

Une chose est pourtant sûre : à l'aune de la démocratie, les territoires doivent être stables et cohérents au-delà de tout calcul politicien, et ils doivent associer élection et pouvoirs, afin que les habitants et les électeurs puissent s'en approprier les enjeux et identifier les lieux de

la métropole de Lyon », in *Les discontinuités territoriales et le droit public*, N. Kada (dir.), ed. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2020, pp.99-108 (à lire sur la page HAL de C. Chabrot, <https://hal.archives-ouvertes.fr>)

²² Suite aux décisions relatives à la PPI adoptée au printemps 2021 par la nouvelle majorité, certaines communes de la métropole comme Pierre-Bénite et Vernaison envisagent par exemple, dans le sillage de Sainte-Foy-lès-Lyon, de quitter la métropole, même si la procédure semble juridiquement et politiquement bien trop complexe. De nombreuses communes de la couronne lyonnaise et dont le maire se situe dans l'opposition sont de même de plus en plus critiques vis-à-vis de la politique métropolitaine, même si cela relève sans doute aussi en partie de stratégies politiques issues du changement de culture et de majorité produit par les élections de 2020.

²³ Le pôle métropolitain regroupe aujourd'hui 173 communes faisant parties de 6 espaces de coopération, dont deux jouxtent directement la métropole de Lyon (la Communauté de communes de l'Est lyonnais et Vienne-Condrieu Agglomération) et trois qui en sont proches (Saint-Etienne Métropole, et les communautés d'agglomération Porte de l'Isère et Villefranche-Beaujolais-Saône). Il œuvre en matière de tourisme, de transport, d'aménagement et de recherche notamment (<https://www.polemetropolitain.fr>)

²⁴ Initiée en 2004 dans un processus assez unique en France, l'inter-Scot de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Etienne (<https://www.inter-scot.fr/>), animé notamment par UrbaLyon (<https://www.urbalyon.org>), l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, coordonne aujourd'hui treize SCOT intercommunaux à cheval sur 6 départements.

²⁵ Sur la complexité du territoire lyonnais, voir les nombreuses études d'UrbaLyon ou la thèse d'E. Thimonier-Rouzet, *L'efficacité du découpage territorial. Contribution méthodologique pour déterminer des territoires d'expertise adaptés de la Métropole lyonnaise*, soutenue le 9 nov. 2009 [<http://www.theses.fr/2009LYO31064>].

²⁶ Seule la commune de Villeurbanne est également une circonscription électorale métropolitaine. Sur le territoire lyonnais seules deux circonscriptions métropolitaines, respectivement Lyon Sud et Lyon Sud-Est, correspondent intégralement aux 7^{ème} et 8^{ème} arrondissements de Lyon.

²⁷ Circonscriptions électorales métropolitaines Rhône Amont, Portes du Sud, Porte des Alpes, et Plateau Nord.

décisions et de recours. Toutefois, les options ne manquent pas pour apporter de la cohérence et de la visibilité à ces territoires internes : fusion de toutes les communes en une seule Métropole, avec un éventuel redécoupage territorial en arrondissements, maintien des communes mais dans le cadre d'une circonscription électorale métropolitaine unique, possiblement subdivisée sur le modèle des élections régionales départementalisées, ou regroupement des communes dans le cadre de circonscriptions électorales identiques aux conférences territoriales des maires et dont la composition serait à revoir, voire simple redécoupage des circonscriptions pour faire apparaître d'autres espaces, etc. Signalons d'ailleurs que sur ce point, le découpage interne de la métropole est en évolution et tâche de mieux rapprocher circonscriptions électorales et conférences territoriales des maires, comme nous l'expliquera cet après-midi Mme la vice-présidente Geoffroy.

Sur le plan des institutions, la situation s'est simplifiée avec l'élection des conseillers au SUD et la désignation de la commission au scrutin proportionnel. Mais de nombreuses questions restent en suspens. Faute de temps, je vais n'en retenir qu'une : celle du fonctionnement des institutions, qui est encore calqué sur le modèle d'une collectivité décentralisée voulue « efficace », mais dont il faut sans doute renforcer l'aspect démocratique. On peut imaginer différentes solutions, de l'élection du Président de la Métropole au SUD à l'introduction de mécanismes parlementaires dans les institutions. Mais quel que soit le système retenu, on risque de toujours retomber sur cette démocratie du 50%+1 qui permet à une majorité élue un jour de confisquer l'intérêt général tous les jours. Sans doute avons-nous bien intériorisé les règles de la démocratie représentative majoritaire, et compris les dangers d'une démocratie non majoritaire²⁸. Mais celle-ci dérive vers une tendance structurelle : la majorité va souvent vouloir *s'imposer* par principe, sauf ouverture d'esprit louable mais précaire, et la minorité souvent *s'opposer* par principe, sauf exception ou arrangements eux aussi précaires. Or, la démocratie peut ne pas reproduire à l'échelon local ces déceptions et caricatures que nous offre la démocratie nationale. Si la politique est sans doute un art de combat, elle peut aussi trouver les mécanismes d'une construction plus positive.

Trois options peuvent être envisagées : 1) le maintien voire le renforcement de la démocratie majoritaire, voire autoritaire, qui permet de choisir tous les 6 ans un programme politique tranché, porteur d'identité forte, mis en œuvre sans faillir durant le mandat sans tenir compte des oppositions ; 2) le maintien d'une puissance majoritaire mais en intégrant des procédures favorisant certains contre-pouvoirs institutionnels ou démocratiques, voire l'insertion des opinions minoritaires²⁹ et de mécanismes de contrôles endogènes ou exogènes³⁰, etc. ; 3) la fragilisation de la majorité sur le modèle westphalien, en supprimant les primes électorales et autres mécanismes de domination majoritaire, obligeant alors à des programmes et décisions plus consensuels construisant l'unité métropolitaine par le débat et le compromis, mais au risque de blocages ou de décisions peu ambitieuses. Un mélange de ces différentes combinaisons est bien sûr aussi à construire. Et notons que si ces options peuvent éventuellement impliquer une

²⁸ En Rhône-Alpes surtout, nous avons touché du doigt les pièges tendus par les élections régionales de 1998 ne débouchant pas sur une claire majorité et poussant des élus du RPR à faire alliance avec le Front national pour obtenir une majorité de gouvernement au conseil régional.

²⁹ On peut imaginer des quotas d'amendements, des majorités renforcées de plus de 50% pour faire adopter certains textes, ce qui implique l'assentiment de l'opposition et donc l'obligation de lui reconnaître des propositions, avec néanmoins des mécanismes de « dernier mot » pour permettre la décision finale sous condition, etc.

³⁰ Hypothèse de tribuns élus ou de l'opposition, ayant accès aux réunions internes et aux documents de la majorité et pouvant exercer un contrôle au moins médiatique sur les mécanismes décisionnels.

modification des règles métropolitaines par la loi, la Métropole peut aussi adopter elle-même, comme le souligne M. Grivel dans son rapport de 2019, ses propres pratiques coutumières et autres *gentlemen agreement*, modifier son règlement intérieur ou créer des organes facultatifs permettant d'établir les règles d'un jeu démocratique plus ouvert dans ses institutions plutôt majoritaires.

B) L'intégration des habitants

Ces différentes options institutionnelles ne doivent non plus en écarter une autre, désormais fondamentale : celle de l'intégration des habitants dans les mécanismes métropolitains.

Car en fondant désormais la métropole non plus sur les conseils municipaux membres d'une communauté urbaine qu'ils créent à leur service, mais sur les habitants qui vont alors choisir eux-mêmes les autorités locales et les programmes sur lesquelles ils veulent que la métropole fonctionne, la mutation programmée de 2020 change fondamentalement les horizons. Sans doute cette transformation de l'an dernier n'a pas encore été bien assimilée par les différents acteurs, dans le flou d'une campagne complexe partagée entre confusion avec les élections municipales, alliances subites et déroutantes et procédures sanitaires strictes en épidémie Covid. Le taux d'abstention très fort conjugué à la venue d'une nouvelle majorité aux projets parfois radicaux semblent alors ouvrir une nouvelle période de transition, durant laquelle les instances métropolitaines devront encore faire la preuve de l'intérêt d'un tel changement.

Mais l'irruption de l'habitant dans le mécanisme métropolitain peut se ressentir à deux niveaux.

Le premier est celui de son association aux décisions locales. Car en démocratie, hors de la hiérarchie impliquée par le rapport au Souverain supérieur, les institutions sont bien *au service* des habitants qui les désignent et qui sont destinataires de leurs décisions. Et il faut sans doute développer fondamentalement ces mécanismes de consultation et d'intégration des habitants dans les choix métropolitains, et à tous les niveaux, si l'on veut que ceux-ci s'identifient à leur collectivité et participent à son développement. La science démocratique locale a fait suffisamment de progrès pour que la Métropole trouve aujourd'hui les modes adéquats d'intégration de ses habitants dans l'élaboration des politiques, dans leur adoption et dans leur suivi, par des consultations, des référendums, un travail de fond avec les associations et les corps intermédiaires dont nous reparlerons lors de la table-ronde de cet après-midi, des rendez-vous politiques de terrains, la création de comités de suivi d'usagers, de conseils consultatifs, des conférences citoyennes, etc. Mme Boffet, vice-présidente à la participation citoyenne pourra nous en dire plus en fin de journée.

Bien sûr, l'introduction de mécanismes de démocratie participative ne peut être naïve. Elle doit engager les autorités politiques qui s'y risquent, mais elle doit aussi savoir faire la part entre la défense d'intérêts individuels « de trottoir » et l'émergence d'un véritable intérêt collectif métropolitain porté par les habitants. Mais c'est bien toute une philosophie de l'action publique qui doit alors évoluer, afin que cette métropole initialement au service des maires devienne une institution au service des habitants, sans pour autant que la dimension historique intercommunale ne disparaisse complètement. Délicat équilibre à trouver, refondation des services métropolitains que la nouvelle majorité doit savoir mettre en place afin de convaincre de la métamorphose.

Et pour ceux que le temps long de la démocratie n'intéresse pas, la métropole doit aussi savoir désormais être un guichet de services facile à identifier et à mobiliser, à l'instar par exemple

des villes qui se dotent de guichets uniques, de numéros d'appel centralisateurs, d'applications pour smartphones permettant de connaître, faire connaître et accueillir les informations montantes et descendantes³¹. La métropole de Lyon a commencé à développer ce processus depuis quelques années par son site internet de plus en plus complet³² ou avec l'application généraliste sur smartphone Toodego³³ ou diverses applications sectorielles (Onlymov, Eau du Grand Lyon par exemple). Mais il reste encore très compliqué de savoir à qui s'adresser en cas de problème, que ce soit dans le partage des compétences entre métropole et commune ou au sein même de la métropole.

Par ailleurs, une métropole fondée sur une démocratie électorale directe est désormais tenue de donner du sens à la collectivité. Simple gestionnaire des tuyaux, elle pouvait n'être qu'un organisme de gestion administrative inconnue des habitants. Mais désormais élue par eux, elle doit assumer l'effet miroir que l'élection implique. Elle devient non seulement un lieu de pouvoir identifié, mais elle a aussi en jeu et en ses mains l'identité collective. Elle devient l'intermédiaire entre les habitants métropolitains et les autres, elle doit être porteuse de valeurs, de pratiques, de sens que les habitants intérioriseront dans leur construction personnelle, comme l'ont été à l'époque les communes et les départements, puis les régions. Etre métropolitain, c'est « devenir » grand-lyonnais, sur la base d'éléments d'identification qui permettent de construire son soi et sa différence.

Rappelons que la métropole lyonnaise, en croissance démographique continue, ne peut plus compter sur sa seule population d'origine pour asseoir son identité et le sentiment d'unité que procure généralement cette histoire partagée. Qui d'entre nous est né dans une commune du Grand Lyon ? Qui parle le Lyonnais avec l'accent ? Même Gérard Collomb, figure éminente de la construction métropolitaine, vient de Chalon-sur-Saône. C'est alors aussi par son être et ses interventions que la métropole doit identifier ses habitants : construction de bâtiments emblématiques, organisation d'évènements collectifs (pourquoi ne pas envisager des « jeux métropolitains » par exemple ?), création de moments de partage, de solidarité, de lieux d'émergence des voix et des figures locales, les pistes sont nombreuses et quelques métropoles, comme Nantes en ce moment, arrivent très bien à mettre en mouvement cette construction identitaire locale porteuse de dynamisme collectif tirant vers le haut.

Car une « société locale » n'est pas une entreprise anonyme territorialisée ; elle est avant tout une société d'hommes, à construire et à reproduire³⁴.

Mais je ne fais qu'évoquer ici en introduction quelques-uns de ces nombreux sujets de réflexion en la matière³⁵, réservant à d'autres études ou à d'autres lieux des analyses plus poussées. Car

³¹ Pensons aux applications telles que Panneau Pocket, diffusant l'information municipale et permettant de faire remonter les demandes des habitants.

³² <https://www.grandlyon.com/>, qui ne contient cependant aucun numéro de téléphone ni d'adresse mail permettant de saisir directement un service ou un responsable concerné, et ne renvoyant qu'au seul standard (04 78 63 40 40) ou à un numéro unique de signalement de problèmes sur l'espace public (04 78 63 40 00).

³³ Site internet (<https://www.toodego.com>) ou application téléchargeable sur Google Play ou App Store.

³⁴ Dans son ouvrage *L'essence du politique* (ed. Sirey, coll. Philosophie politique, Paris 1965), Julien Freund rappelait les grands piliers permettant de fonder une société (l'économie, la politique, la religion, la morale, la science et l'art), qui peuvent inspirer en partie les dirigeants locaux pour faire naître ce sentiment commun d'appartenance, porteur de dynamisme économique et social et de solidarités.

³⁵ Un autre élément important serait notamment la possession d'un véritable pouvoir normatif semi-autonome d'exécution des lois, permettant de spécifier les politiques métropolitaines nationales en renforçant sa libre administration. Sur ce sujet, voir notamment G. Chavrier *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, LGDJ coll. Systèmes, 2011. Notons d'ailleurs que la DGA (Direction générale de l'Administration) vient de publier un rapport

je constate avec plaisir qu'en effet se créent différents cercles de réflexion sur ce devenir métropolitain, qui montrent que cette Métropole a pris racine dans le paysage local et suscite un certain engouement. Autre indice : l'utilisation de plus en plus fréquente dans les discours politiques ou journalistiques et les textes officiels de cette appellation unitaire de « Grand lyonnais » pour identifier une population qui s'est pourtant si longtemps caractérisée par ses divergences et oppositions.

Si, selon le bon mot de Francisque Collomb, sénateur-maire de Lyon et président de la Courly en 1976, rapporté par le Pr Aubelle, la Communauté urbaine était comme « *un enfant qu'on n'a pas désiré* », la Métropole est peut-être bien en train de devenir, quant à elle, un réel objet de désir, dont il faut sans doute néanmoins affiner encore les atours avant les prochains élections.

Je vous remercie.

Christophe Chabrot

Vendredi 26 février 2021

en juin 2021 intitulé *Le pouvoir règlementaire des collectivités territoriales : enjeux et perspectives*, dans lequel il envisage l'aménagement de l'article 21 de la Constitution réservant au seul Premier ministre l'exécution des lois, afin d'envisager la possible exécution directe de celles-ci par les collectivités territoriales, sous conditions (<https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Le-pouvoir-reglementaire-des-collectivites-territoriales-Enjeux-et-perspectives>)