

# N'EST PAS MÉTROPOLE QUI VEUT, OU LE TROMPE-L'OEIL LYONNAIS

Vincent Aubelle †

23/11/2020

**La montée du vote aux extrêmes est-elle une fatalité ? L'opposition entre la France des métropoles et le reste du territoire est-elle indépassable ? L'étroitesse du territoire des villes les plus importantes est-elle un acquis ? L'établissement d'une communauté politique métropolitaine est-elle une gageure ? Disposons-nous de la bonne échelle pour traiter des problématiques induites par le changement climatique ? La crise de la Covid 19 n'impose-t-elle pas de réinventer notre l'aménagement de l'espace et notre rapport à la densification des villes promue jusqu'alors ? Les réponses à ces questions imposent d'envisager d'autres perspectives que celles existantes aujourd'hui pour les métropoles. L'exemple du trompe-l'œil qu'est la métropole de Lyon nous y invite ; les propositions audacieuses de ce rapport de Vincent Aubelle offrent de réelles perspectives pour faire coïncider les métropoles avec leur espace géographique et la communauté politique des citoyens.**

Découvrez un [entretien vidéo](#) de l'auteur avec Émeric Bréhier, directeur de l'Observatoire de la vie politique de la Fondation : *Paris, Lyon, Bordeaux et les autres : comment faire évoluer la métropole ?* (Fondation Jean-Jaurès, 23 novembre 2020)

## TABLE DES MATIÈRES

### Préface

#### **Le combat de Lyon et du département du Rhône pour desserrer leurs limites administratives**

« Rapprocher les membres épars, séparés par la hache révolutionnaire »

De l'annexion à l'impérialisme lyonnais

#### **De l'irrédentisme de la ville de Lyon à la communauté urbaine de Lyon**

L'échec de l'impérialisme lyonnais

De la coopération intercommunale réduite aux acquêts à la communauté urbaine de Lyon

#### **Du Grand Lyon à la métropole de Lyon**

Inscrire Lyon sur la scène internationale

Structurer la métropole lyonnaise

La création de la métropole de Lyon par un « coup d'État légalisé »

### **Perspectives métropolitaines**

De l'arrangement à la communauté politique métropolitaine

La métropole administrative doit épouser les contours de la métropole géographique

Conclusion

## **SYNTHÈSE**

### **Introduction**

Le mode de vie d'un Français moyen en 2020 est celui d'une civilisation urbaine. Nous ne nous vivons plus en autarcie, centrés autour du territoire d'une unique commune qui se suffirait presque à elle-même.

C'était le cas en **1789, au moment où s'est structurée l'organisation communale française**, avec ses 34 839 communes. Or, depuis, cette organisation communale n'a **pas été grandement modifiée**.

Pour dépasser cette situation ont été créées depuis plusieurs années des structures intercommunales, dont la métropole. Son statut a été formalisé 2015, et il en existe aujourd'hui 22 en France.

La construction de la métropole lyonnaise est particulière. Elle a une histoire politique, administrative et géographique singulière.

**Comment s'est construite la métropole de Lyon ? Est-elle un modèle à suivre malgré ses singularités ? Quelles sont les difficultés à construire cet ensemble administratif ?**

Partie 1. Le combat de Lyon et du département du Rhône pour desserrer leurs limites administratives

« L'histoire entremêlée de la ville de Lyon et du département du Rhône depuis 1789 n'est autre que celle d'une **quête territoriale inachevée** à laquelle la métropole de Lyon est une réponse provisoire ».

- « Rapprocher les membres épars, séparés par la hache révolutionnaire »

1. À la suite de la Révolution de 1789 et du redécoupage administratif de la France, **les**

**provinces du Lyonnais, Forez et Beaujolais sont réunies en 1790 en un département nommé « Rhône-et-Loire ».**

2. En 1793, la municipalité provisoire s'installe à Lyon et a des velléités fédéralistes, ce qui est inacceptable pour les jacobins. La Convention attaque militairement la ville de Lyon et vainc le foyer « contre-révolutionnaire ». **Le conventionnel Dubois-Crancé divise en deux le département Rhône-et-Loire, donnant naissance à un nouveau département, la Loire.**
3. « Dès lors, l'histoire du département du Rhône est celle d'une longue quête, toujours inachevée, pour revenir sur cette scission. »
4. Trois modifications départementales seulement sont intervenues depuis 1793 :
  - 1852 : 5 communes sont intégrées au département du Rhône,
  - 1968 : 5 communes de l'Ain et 28 de l'Isère sont intégrées au Rhône (+14% de la surface territoriale du Rhône),
  - 1971 : 1 commune de l'Isère est intégrée au Rhône.

- De l'annexion à l'impérialisme lyonnais

1. **L'extension du territoire lyonnais a été une priorité constante du département du Rhône.**
2. En 1806, le préfet tente de réunir les communes de Vaise, La Croix-Rousse et la Guillotière sous la domination de Lyon ; les conseils municipaux des trois communes s'y refusent.
3. Un nouveau projet en 1849 proposé par le gouvernement veut réunir à nouveau les 3 communes et Lyon, avec toutefois cette fois-ci la vision du territoire de la « nouvelle » ville de Lyon en quatre arrondissements et la transposition du système policier existant à Paris.
4. Un décret de 1852 réunit ces communes et divise le territoire lyonnais en 5 arrondissements. L'administration de la ville est confiée au préfet du Rhône, puisqu'une commission municipale remplace désormais la mairie centrale.

## Partie 2. De l'irrédentisme de la ville de Lyon à la communauté urbaine de Lyon

- L'échec de l'impérialisme lyonnais

1. Une autre fusion se fait avec la commune de Saint-Rambert en 1963, mais hormis celle-ci **Lyon ne fusionnera jamais avec aucune autre commune. Les seules transformations territoriales de la ville de Lyon sont liées à des rattachements de parties de territoires des communes voisines** (exemple : Lyon s'est appropriée en 1894 la partie du Parc de la Tête d'or située dans la commune de Villeurbanne).
2. **Victor Augagneur**, élu maire de Lyon en 1900, fait de l'annexion le ressort sémantique exclusif de l'élargissement de la ville de Lyon, parlant de « colonies suburbaines » à propos

des communes environnantes. Les populations de ces communes profitent du rayonnement économique de Lyon sans être « astreintes aux obligations de cette ville ». **L'annexion ne serait que justice, selon ce maire.**

3. **Édouard Herriot** devient maire de Lyon en 1905, et ce jusqu'en 1957 (hormis la période de Vichy). Le discours s'infléchit, passant à une logique de défense des intérêts de Lyon en lieu et place de la logique de l'élargissement territorial de la ville. Si l'annexion est toujours promue dans un projet en 1907, toutes les communes (sauf celle de Vaulx-en-Velin) le refusent.
  4. **La position d'Édouard Herriot évolue en 1909 quand il explique « qu'il ne craint pas l'annexion, mais qu'il ne la désire pas »**. Fusionner avec les communes avoisinantes coûterait trop cher à la ville de Lyon (parce qu'elle devrait faire des dépenses de voirie et d'assistance supplémentaires en raison de la pauvreté, relativement à Lyon, des communes environnantes).
  5. « Le caractère atypique du territoire de la ville de Lyon conduit à énoncer trois conclusions » :
    - **Lyon est la plus petite (en superficie) des métropoles européennes**, et de loin,
    - Même lorsqu'on observe les villes françaises, **Lyon est très petite par rapport à son nombre d'habitants**,
    - La métropole de Lyon est fragmentée en 59 communes dont 9 « résultent d'une disjonction d'une municipalité existante en 1789 ».
  6. Problématique du développement territorial de Lyon
    - De la coopération intercommunale réduite aux acquêts de la communauté urbaine de Lyon
1. L'inflexion opérée par Herriot en 1909 a permis de **développer le principe d'intercommunalité**.
  2. Ce principe est développé très tôt, dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, par des ingénieurs, et **permet de passer d'une logique de l'espace à une logique de réseaux**. Par exemple, les communes ont mieux défendu leurs intérêts en groupe avec une convention unique face à la Compagnie générale des eaux. Cette intercommunalité **concerne surtout les zones urbaines** (parce que les intérêts sont semblables).
  3. En 1959, le préfet indique que la constitution d'un district urbain de l'agglomération lyonnaise est fortement souhaitable et souhaitée, ce qui permet en sus de freiner les velléités lyonnaises d'annexion. Le projet échoue en raison des craintes des communes de perdre leur autonomie communale.
  4. L'échec de la création du district urbain n'a pas signifié l'échec de l'intercommunalité. En 1960, le « **Syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération lyonnaise** »

**(SIVOM)** est créé mais il ne sera ni très utile, ni très utilisé. Jean-Louis Moraux qualifie le SIVOM de « **trait d'union entre le passé et l'avenir** » – le passé étant les velléités impérialistes de Lyon et l'avenir la communauté urbaine de Lyon (puis la métropole de Lyon).

### Partie 3. Du Grand Lyon à la métropole de Lyon

Dans la période qui nous intéresse, **l'interdépendance de Lyon avec ses communes voisines est une constante**. Pour donner un exemple gastronomique, Curnonsky disait en 1935 que Lyon pouvait se suffire à elle-même avec toute la production alimentaire qui l'entoure. Lyon est prospère parce qu'ouverte sur l'extérieur.

### **Création de la communauté urbaine de Lyon (COURLY) en 1969**

- Inscrire Lyon sur la scène internationale

1. **Historiquement, Lyon est une ville importante** : « carrefour des Gaules », exposition universelle à Lyon en 1914... Herriot a justifié la tenue de cette exposition à Lyon en indiquant que Lyon avait toujours été un **carrefour international**, et qu'il devait développer ses relations avec les municipalités étrangères.
2. Michel Noir devient en 1989 président de la COURLY. Il veut inscrire Lyon dans un réseau de grandes métropoles européennes. Le Grand Lyon se substitue à la COURLY dans cette période
3. Raymond Barre, président de la COURLY de 1995 à 2001, poursuit la politique de Michel Lenoir, par exemple en accueillant le G7 en 1996. Cette politique a ensuite été poursuivie par Gérard Collomb, président de 2001 à 2014.

- Structurer la métropole lyonnaise

1. Plusieurs **espaces de dialogue et de coopération furent mis en place pour élargir le cadre de planification** à une échelle mieux dessinée que celle de la COURLY :
  - La région urbaine de Lyon, dont le périmètre est retenu en 1975 par l'État. Elle est tombée en désuétude en 1982, puis réactivée en 1989 sous forme associative pour promouvoir des propositions d'aménagement de la région urbaine lyonnaise. Les membres furent la COURLY et les départements de l'Isère, du Rhône et de l'Ain. Elle fut dissoute en 2015.
  - L'Interscot : créée en 2002 et formalisée par la signature d'une convention en 2004, elle doit permettre de mieux articuler la planification des territoires signataires.
  - Pôle métropolitain créé en 2012 : associe plusieurs communautés d'agglomération.

2. Toutes ces instances ont été **inefficaces** puisqu'elles n'ont pas su se faire transférer des compétences opérationnelles nécessaires à leur fonction.
  - La création de la métropole de Lyon par un « coup d'État légalisé »
1. En 2009, le **comité pour la réforme des collectivités locales** remet son rapport au président de la République. Il **préconise la création de la métropole « qui exercerait la totalité des compétences départementales »**.
2. La création de la métropole de Lyon est due à l'alignement de deux adversaires politiques, par ailleurs deux poids lourds de la politique lyonnaise : **Gérard Collomb**, président de la COURLY, et **Michel Mercier**, président du conseil général du Rhône. **Chacun a des intérêts dans cette création :**
  - Pour Mercier, le redécoupage des nouvelles frontières du département du Rhône a permis à sa famille politique d'accroître sa majorité au conseil départemental. De plus, la fusion a permis au département de transférer des coûts financiers à la métropole.
  - Pour Collomb, la création de la métropole de Lyon marque une sorte de consécration historique pour celui qui a donné quarante ans de sa vie à Lyon. On se situe ici dans le registre du « legs testamentaire ».
3. Réussite du « **coup d'État** »
  - Les deux hommes ont négocié en secret, puis informé leurs assemblées après une conférence de presse.
  - Les acteurs lyonnais ont beaucoup œuvré pour que soit voté le projet de loi déposé en avril 2013 au Sénat. Cette loi relative à l'amélioration de l'action publique et d'affirmation des métropoles « légalise le coup d'État ».

#### Partie 4. Perspectives métropolitaines

La résilience de la métropole de Lyon et son efficacité administrative doivent encore être prouvées et éprouvées.

- De l'arrangement à la communauté politique métropolitaine
1. Dès la fondation de la COURLY, s'est posé le **problème de la représentation des communes au sein des différents organes de décision**. Depuis, le souci est de plus en plus grand de représenter chacune des communes.
  2. Concernant sa qualification juridique, la métropole est une collectivité locale à statut particulier. **L'élection des conseillers de la métropole se fait au suffrage universel direct,**

en conséquence :

- On ne peut pas cumuler la fonction de maire avec la fonction de président de la métropole de Lyon ;
  - Il a fallu **créer un découpage électoral pour cette élection** : la métropole de Lyon est divisée en 14 circonscriptions. Cela a posé beaucoup de problèmes en termes de représentation et de similitude avec le périmètre utilisé pour l'élection des conseillers municipaux, et **les maires sont relégués au second plan** ;
  - Si l'on organise le même jour deux scrutins différents, **plus personne n'y comprend rien**, avec la coexistence de trois types de conseillers (arrondissement, ville, métropole) qui sont élus au même moment. Il faut améliorer la lisibilité de l'action publique entre ces trois types de conseillers, ces trois types d'administration.
3. Trois propositions pour améliorer cette incompréhension administrative :
- **Proposition 1** : « Substituer la ville de Lyon sur la totalité du périmètre de la métropole de Lyon », la métropole de Lyon ne serait plus qu'une seule commune.
  - **Proposition 2** : « Faire des quatorze circonscriptions métropolitaines des arrondissements de la ville de Lyon », les arrondissements actuels de Lyon ne correspondant plus à aucune réalité sociologique ou géographique.
  - **Proposition 3** : « Former une circonscription électorale unique sur le territoire de la métropole de Lyon ».
  - Dans le cas où la première proposition n'est pas adoptée, l'idée serait de fonder le scrutin électoral sur des listes à « l'échelle de la métropole ». Cela permettrait de développer une véritable communauté politique unie sur la métropole de Lyon.

• La métropole administrative doit épouser les contours de la métropole géographique

1. Depuis les années 1960, **la question des contours géographiques de l'agglomération lyonnaise est posée.**
2. Collomb et Mercier défendent de concert l'idée que les compétences étaient plus importantes que l'élargissement géographique. L'idée est de convaincre par la réussite de la métropole d'autres communes de les rejoindre.
3. Il y a un **hiatus entre les frontières de la métropole et la géographie des territoires stratégiques de la région (au sens large) lyonnaise.**
4. **La métropole de Lyon est « avant toute chose un espace économique et social ».** Il y a une très **grande fracture spatiale entre l'agglomération de Lyon et la métropole de Lyon.** Les élections européennes de 2019 confirment ce constat :
  - LREM : 27% dans la métropole de Lyon vs. 22,42% en France
  - RN : 14,84% vs. 23,34%

5. Propositions pour que la métropole s'accorde avec ce qui est, de fait, la réalité métropolitaine :

- **Proposition 4** : « Faire de la réalité économique et sociale ce qui définit le périmètre de la métropole »
- **Proposition 5** : Limiter les compétences de la métropole aux compétences stratégiques. La politique intégrative ne fonctionne pas, il faudrait revenir aux seules compétences stratégiques qui étaient le fondement originel de la coopération intercommunale.

### Conclusion

Seule la métropole d'Aix-Marseille-Provence respecte la réalité de sa géographie économique et sociale (parmi celles fondées depuis 2010). Les frontières de Lyon et du département du Rhône sont conditionnées par les découpages révolutionnaires.

**La métropole de Lyon a surtout une dimension nominale, plus qu'un fondement géographique (ce qui devrait pourtant être le cas).**