

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

Deux visages de la métropole : les trajectoires différenciées de l'adoption des métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence

Introduction

Ce papier traite de la création institutionnelle des métropoles en France, par la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM), promulguée en janvier dernier¹, qui est un élément de l'acte III de la Décentralisation². Nous nous intéressons donc ici à un objet très contemporain, et même en train de se faire, puisque les métropoles qui nous intéressent tout particulièrement, à savoir celle de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence (AMP), ne sont entrées en exercice qu'en janvier 2015 pour la première, et janvier 2016 pour la seconde. Plus largement, la métropole comme catégorie juridique a été instituée pour la première fois par la réforme territoriale du 16 décembre 2010, un statut auquel seule l'agglomération niçoise a accédé.

Ces récentes lois s'inscrivent néanmoins dans une histoire plus longue de tentatives de réforme de la carte politico-administrative française, dont la trop grande fragmentation constituerait le « péché originel ». On peut en effet trouver traces de la controverse autour de la pertinence des découpages territoriaux, et en particulier communaux, dès la période révolutionnaire : d'un côté la conception défendue par Mirabeau, prévoyant de transformer en communes les 44 000 paroisses, de l'autre le projet Condorcet-Sieyès d'un réseau de 6 800 communes³. La « victoire » du premier sur les seconds peut être considérée comme le point de départ d'un débat récurrent sur l'inadaptation du maillage territorial français, resurgissant en permanence tout au long du XX^e siècle⁴. Un débat auquel s'est ajouté, ces dernières décennies, l'ambition de construire de grands pôles urbains, appelées les métropoles, capables de s'insérer dans la compétition économique des territoires à l'échelle internationale, rendue impérative du fait de la mondialisation⁵.

La question métropolitaine, si elle revêt aujourd'hui une actualité toute particulière, n'est pas nouvelle : des travaux, notamment sociohistoriques, ont mis en évidence les stratégies déployées par certaines villes pour affirmer un statut de métropole dès le début du XX^e siècle⁶. Ces préoccupations ont par ailleurs servi de point d'appui à la politique dite des « métropoles d'équilibre », faisant suite au rapport sur l'« armature urbaine française »⁷ en

¹ Cette communication s'inscrit dans le cadre d'une recherche doctorale bénéficiant du soutien de la Région Rhône Alpes, à travers le dispositif Arc 8, Industrialisation et Sciences de Gouvernement.

² Complété par la loi sur la fusion des régions promulguée le 17 janvier 2015, ainsi que par la loi portant Nouvelle Organisation du Territoire de la République (dite loi NOTRe), encore en discussion au Parlement.

³ Emmanuel NEGRIER, *La question métropolitaine: les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, France, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

⁴ *Ibid.*

⁵ Pierre VELTZ, *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*, Paris, PUF, 2005.

⁶ Marie-Clotilde MEILLERAND, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20^e siècle: enjeux territoriaux, acteurs locaux et politiques publiques dans la région lyonnaise*, France, Laboratoire de recherche historique Rhône-Alpes, 2010.

⁷ Jean HAUTREUX, Roger LECOURT et FRANCE. COMMISSION DE L'EQUIPEMENT URBAIN, *Le Niveau supérieur de l'armature urbaine française: rapport*, Paris, France, Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, 1963.

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

1963, confiée à la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) créée la même année. Première initiative d'envergure nationale destinée à doter le territoire français de quelques grandes métropoles capables de contrebalancer l'hypertrophie parisienne, la politique des métropoles d'équilibre doit également permettre aux villes concernées de faire face à la concurrence européenne et internationale naissante. Si cette politique ne vise pas la construction de métropoles au sens juridico-institutionnel – car fondée avant tout sur une opération d'aménagement du territoire et de transfert d'équipements—elle n'en demeure pas moins une tentative d'agir sur un périmètre dépassant le cadre strictement communal, et de raisonner en termes de « régions urbaines ». Elle nourrit également en partie la réflexion qui conduit, en 1966, à la création des Communautés Urbaines⁸, premiers établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre⁹. L'exposé des motifs de la loi rend déjà compte de l'idée selon laquelle les frontières municipales sont « héritées d'un autre âge » et seraient par-là inadéquates « à la croissance rapide des grandes villes » ; cette inadéquation nécessitant une intervention publique « débordant le cadre communal (...) assumée par une personne morale incarnant l'agglomération toute entière »¹⁰. Ces deux réformes constituent donc les réponses à la préoccupation du pouvoir gaullien de développer les plus grandes villes françaises, dans une « période d'accélération de l'urbanisation »¹¹. On retrouve plus largement cette justification pour l'ensemble des réformes du cadre communal menées depuis, principalement par la création d'EPCI, considérées comme d'autant plus urgentes du fait de la concurrence internationale des villes. L'intercommunalité a de fait constitué la solution institutionnelle privilégiée pour traiter la question métropolitaine en France, après l'échec de la loi Marcellin sur la fusion des communes¹². Sans cesse remise sur le métier¹³, chacune des réformes intercommunales a été justifiée par la nécessité d'aller au-delà de la précédente, incapable de saisir de manière optimale le fait urbain¹⁴. Aux communautés urbaines, se sont ainsi ajoutées en 1992 les communautés de communes et communautés de villes via la loi ATR¹⁵, les communautés

⁸ Maurice OLIVE, « Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains », *Espaces et sociétés*, 2015, vol. 160-161, n° 1, pp. 135-151., p. 139

⁹ Il existe depuis 1891 les Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique, et des Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple depuis 1959, mais aucun de ces deux dispositifs ne permet à l'origine de lever l'impôt, et sont dépendants des contributions des communes membres. Les dispositifs légaux pour palier l'inadéquation du maillage communal avec l'échelle pertinente de résolution des problèmes publics apparaissent donc dès la fin du XIX^e siècle.

¹⁰ Exposé des motifs présenté par Roger Frey, Ministre de l'Intérieur, Assemblée Nationale, annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 1966, Projet de loi relatif aux « communautés urbaines », cité dans Cédric POLERE, GRAND LYON et DIRECTION DE LA PROSPECTIVE ET DU DIALOGUE PUBLIC, *De la Courly au Grand Lyon histoire d'une communauté urbaine*, Lyon, Lieux dits, 2014. p. 43

¹¹ « l'Ouest en mémoire - Les Métropoles d'équilibre selon Olivier Guichard », Ina.fr (URL complète en bibliographie, consulté le 25 mars 2015).

¹² Emmanuel NEGRIER, *La question métropolitaine*, op. cit.

¹³ Fabien DESAGE et David GUERANGER, *La politique confisquée: sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges (Savoie), France, Éd. du Croquant, impr. 2011, 2011.

¹⁴ Gérard MARCOU, « Gouverner les villes par le droit? », in CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, France, Presses universitaires de France, pp. 174-205.

¹⁵ La Loi ATR élargit également les compétences des communautés créées en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, en même temps qu'elle leur ajoute une ressource fiscale avec la Taxe Professionnelle Unique (TPU).

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

d'agglomération venant remplacer ces dernières avec la loi Chevènement de 1999, qui les dote de ressources fiscales et de compétences élargies, avant que les réformes de 2010 et de 2014 consacrent, on l'a vu, la catégorie de « métropole ». De manière significative, les principes fondateurs de la loi MAPTAM sont encore marqués par l'idée selon laquelle la France se démarquerait fondamentalement par sa fragmentation institutionnelle, l'empilement des structures, les chevauchements de compétence, et *in fine* par une action publique sous-optimale, voire inefficace, qu'incarne l'expression largement répandue du « mille-feuille » territorial, auquel il serait urgent de s' « attaquer »¹⁶.

Ainsi, les dernières réformes territoriales, de 2010 comme de 2014, s'inscrivent globalement dans une continuité de celles menées auparavant, l'option métropole constituant davantage une évolution terminologique ne remettant pas en cause l'option intercommunale, au contraire renforcée (d'un point de vue qualitatif comme quantitatif)¹⁷.

En réalité, la caractéristique de ces deux réformes semble davantage résider dans leur capacité supposée à répondre à la crise économique et celle des finances publiques qui s'en est suivie. De manière significative, la question métropolitaine s'inscrit dans des projets de réorganisation territoriale plus larges, qui affirment l'un comme l'autre la nécessité de rationaliser la carte administrative pour mettre fin aux excès des financements croisés, et permettre une plus grande maîtrise de la dépense publique¹⁸, ou encore « prendre part à l'effort de redressement des finances publiques »¹⁹.

Pour ce faire, la loi de 2010, portée par le gouvernement UMP, prévoit notamment la suppression de la clause générale de compétence pour les collectivités locales, qui garantit la possibilité de se saisir de tout enjeu qui les concerne. Elle crée également le « conseiller territorial », mandat électif issu de la fusion du conseiller général et régional, siégeant simultanément dans les deux assemblées, dans le but de réduire le nombre d'élus locaux tout en rationalisant l'action publique locale. Cette dernière disposition est toutefois largement critiquée, et sera supprimée lors des états généraux de la démocratie territoriale, organisés en 2012 par le nouveau gouvernement socialiste en place. Ce dernier met une nouvelle fois la question de la réorganisation territoriale à l'agenda, avec ce qu'il nomme l'acte III de la décentralisation, dont la loi MAPTAM fait partie. Il s'agit également de « simplifier » l'action publique locale par la fusion des régions, passant de 22 à 13, de clarifier la répartition des compétences de chacun des niveaux d'intervention, ou encore de confirmer la suppression de la clause générale de compétence, un temps rétablie suite aux revendications des acteurs

¹⁶ Voir à ce titre le site internet gouvernemental, et la page consacrée à l'explication de la réforme territoriale du 27 janvier 2014 (URL <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>, consultée le 14/10/2014) : « Aujourd'hui, la France compte quatre échelons administratifs locaux qui se partagent des compétences : commune, intercommunalité, département et région. Cet empilement des échelons d'administration, les compétences partagées et les financements croisés sont souvent résumés par l'expression "millefeuille territorial". Cette organisation est souvent illisible pour le citoyen et nuit à l'efficacité de l'action publique des territoires. Une importante réforme territoriale portée par le chef de l'État entend transformer pour plusieurs décennies l'architecture territoriale de la République. En jeu, la baisse des dépenses publiques et une meilleure prise en compte des besoins citoyens. »

¹⁷ En effet, à l'exception de la métropole de Lyon, toutes les métropoles françaises demeurent juridiquement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

¹⁸ Exposé des motifs, LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

¹⁹ Exposé des motifs, LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

locaux lors des états généraux. Les discussions parlementaires, encore en cours, doivent également aboutir à réévaluer la place des départements dans le système politico administratif, et à envisager sa suppression partielle²⁰.

Au manque de lisibilité, ou d'efficacité de l'action publique locale, s'est donc ajouté de manière plus insistante dans un contexte de crise économique et de quasi-stagnation, l'impératif d'efficacité marqué par la volonté de réfléchir à la suppression/fusion de certains échelons ou mandats. La création de structures métropolitaines s'inscrit dans ce contexte, en ce qu'elle est elle-même vue comme un moyen de réaliser des économies d'échelles par une intégration intercommunale plus avancée. Mais elle doit aussi permettre de donner les moyens nécessaires aux grandes villes françaises pour s'insérer dans la concurrence européenne et internationale, considérées comme des leviers de croissance majeurs pour l'ensemble du territoire.

Plusieurs éléments, dans la loi de 2014, ont été présentés par le gouvernement comme de réelles innovations juridiques concernant spécifiquement la question des métropoles. Tout d'abord, la volonté du législateur de faire de Paris, Lyon et Marseille des cas particuliers, objets de dispositions spécifiques, en plus des métropoles dites de « droit commun ». Ensuite, le choix, pour la métropole de Lyon uniquement, d'opter non pour une structure intercommunale, mais pour une collectivité locale à statut particulier qui exerce sur son territoire l'intégralité des compétences du département, en lieu et place de ce dernier²¹. L'institutionnalisation de ces différences entre territoires infranationaux est qualifiée par le législateur de novatrice là encore, puisque capable de prendre en compte les « réalités locales », afin de s'y adapter au mieux²².

Métropole de Lyon, Métropole Aix-Marseille-Provence : des laboratoires locaux de la construction métropolitaine

Les cas de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence ont été retenus ici, afin de mettre en évidence la spécificité des trajectoires métropolitaines. L'intérêt de cette comparaison tient avant tout aux

²⁰ Voir à ce titre le site internet du gouvernement, et la page consacrée à l'explication de la réforme territoriale, « *Quant à l'avenir des conseils départementaux, trois solutions seront possibles, pour s'adapter aux situations existantes :*

Dans les départements dotés d'une métropole – comme Lyon, par exemple, la fusion des deux structures pourra être retenue.

Lorsque le département compte des intercommunalités fortes, les compétences départementales pourront être assumées par une fédération d'intercommunalités.

Enfin, dans les départements – notamment ruraux – où les communautés de communes n'atteignent pas la masse critique, le conseil départemental sera maintenu, avec des compétences clarifiées. », (URL : <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>, consultée le 15/05/2015)

²¹ Cette option ayant été régulièrement érigée en exemple dans les débats parlementaires de loi MAPTAM, puisque la seule à véritablement « supprimer une couche du millefeuille ». En témoigne les propos de Philippe Dallier, Sénateur UMP de Seine Saint Denis, « *Avant tout, je tiens à saluer MM. Mercier et Collomb (...) qui ont mis sur pied cette métropole (...) Nos collègues ont eu le courage politique de la mettre en œuvre. C'est dans ce sens qu'il faut aller pour le Grand Paris, et j'espère que, cette après-midi, nous aurons l'audace d'adopter l'article 12, même modifié.* ».

²² Discours de Marylise Lebranchu lors de l'ouverture de la discussion générale du projet de loi MAPTAM au Sénat Jeudi 30 mai 2013 : « *Mesdames et messieurs les sénatrices et sénateurs, je crois à l'unité de la République, pas à son uniformité. Avec ce texte, la diversité de nos territoires sera enfin reconnue dans le système juridique français.* »

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

Christophe Parnet, Sciences Po Lyon

christophe.parnet@sciencespo-lyon.fr

situations tout à fait dissemblables des deux agglomérations en termes de structuration institutionnelle. Schématiquement, là où la première fait figure de modèle de coopération entre acteurs et institutions au-delà de leurs frontières administratives²³, permise par un consensus local dépassant les clivages politiques, la seconde serait marquée, plus encore qu'ailleurs, par une fragmentation institutionnelle et les rivalités politiques entre les différents territoires qui la composent, nuisant à la construction d'une conscience métropolitaine²⁴. Cette distinction est le fruit d'une histoire politique singulière autour de la thématique, qu'il s'agit de retracer brièvement, pour chacun de nos deux observatoires.

- Le modèle lyonnais : de la communauté urbaine à la métropole naturellement ?

A en croire les documents officiels produits par son organe de presse, la Métropole de Lyon serait la « suite logique » de la Communauté Urbaine de Lyon, créée en 1969, et de sa montée en puissance depuis un demi-siècle²⁵. Ils mettent donc l'accent sur le caractère linéaire et sans accroc du cheminement « naturel » vers la métropole. Cette histoire officielle mérite d'être déconstruite, car les contours de la métropole de Lyon ne se sont pas toujours confondus avec ceux de la Communauté Urbaine.

La question du développement de l'agglomération lyonnaise au-delà de ses frontières communales connaît un tournant décisif durant les années 60, au moment où l'Etat, on l'a évoqué, impulse la politique des « métropoles d'équilibre » afin de contrebalancer l'hypertrophie parisienne. Comme sept autres agglomérations identifiées par la loi, l'aménagement de la métropole lyonnaise est organisé par les services de l'Etat au travers d'un document de planification, le Schéma de Développement de l'Aire Métropolitaine (SDAM) qui inclut dans un même ensemble les pôles de Lyon, Saint-Etienne, puis Grenoble en 1971. L'OREAM (Organisme Régional d'Etude et d'Aménagement de l'aire métropolitaine), qui pilote la rédaction du schéma, considère en effet que la « masse critique nécessaire » pour faire métropole ne peut être atteinte que sur ce vaste périmètre.

²³ Cédric POLERE, GRAND LYON et DIRECTION DE LA PROSPECTIVE ET DU DIALOGUE PUBLIC, *De la Courly au Grand Lyon histoire d'une communauté urbaine*, op. cit. p. 15

²⁴ Nicolas DOUAY, « L'émergence des politiques métropolitaines marseillaises : entre conflits et apprentissages », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 25 mai 2009. Voir aussi Simon RONAI, « La création de la métropole marseillaise : un combat géopolitique entre l'État et les collectivités locales », *Hérodote*, 2014, vol. 154, n° 3, p. 177.

²⁵ « La création de la Métropole lyonnaise s'inscrit dans le sens de l'Histoire qui a vu le renforcement du rôle et du rayonnement des grandes agglomérations d'une part, et la montée en puissance de l'intégration intercommunale, d'autre part. (...) La création de la Métropole de Lyon est la suite logique et naturelle de ce processus. » Dossier de presse « La métropole de Lyon », Espace Presse Grand Lyon, URL : <http://www.grandlyon.com/pratique/espace-presse.html>, consultée le 13/04/2015

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

Cependant, cette structure sera remise en cause au début des années 2000, au motif que les priorités des territoires ruraux correspondent mal à celles des pôles urbains. Cette inadéquation supposée, qui trouve aussi sa source dans des conflits entre acteurs membres²⁷, conduit à la disparition de la RUL, et justifie la démarche entreprise à partir de 2009 par les présidents des agglomérations de Lyon, Saint-Etienne, de Porte d'Isère puis de Vienne, de concertation « resserrée » pour penser le développement à cette nouvelle échelle dite métropolitaine. Elle prend en 2012 la forme d'un « pôle métropolitain », syndicat mixte prévu par la loi du 16 décembre 2010 et rassemble 2 millions d'habitants, répartis sur 4 intercommunalités formant un espace de 1600 km².



Figure 3 : Le Pôle métropolitain

C'est donc quelques mois seulement après l'entrée en vigueur du pôle métropolitain que le projet de loi MAPTAM intervient. Sur le plan juridique, la métropole de Lyon est une collectivité locale à statut particulier, ce qui la dote de la clause générale de compétence, c'est-à-dire la capacité de se saisir de tout enjeu « d'intérêt métropolitain ». Elle bénéficie également du transfert intégral des compétences du département, qu'elle remplace, sur le périmètre de l'ancienne Communauté Urbaine. Comme cette dernière, la Métropole de Lyon rassemble donc, sur un territoire de 530 km², 1,3 millions d'habitants dans 59 communes.

²⁷ Renaud PAYRE (dir.), *Lyon: ville internationale: la métropole lyonnaise à l'assaut de la scène internationale, 1914-2013*, Lyon, Libel, 2013. p. 245

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

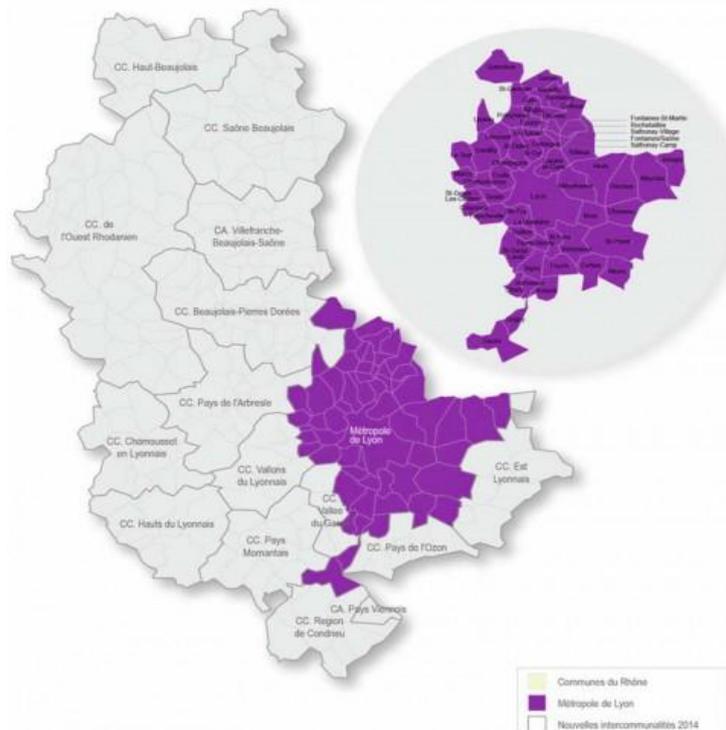


Figure 4 : La Métropole de Lyon

La métropole de Lyon se présente donc comme l'imposition, à un instant précis, d'une certaine conception de la métropole. Certes, en parallèle des expériences de coopération métropolitaine, la Communauté Urbaine a connu une indiscutable montée en puissance durant cette période, marquée par l'accroissement de ses compétences, de ses ressources et de sa légitimité. Mais la question du périmètre initial retenu par la loi MAPTAM fait débat²⁸, notamment au regard des agglomérations européennes auxquelles la Métropole de Lyon est comparée²⁹. Elle s'inscrit donc dans une histoire, bien moins linéaire qu'on peut la présenter, de multiples tentatives de produire une action publique à l'échelle métropolitaine.

Ces différentes tentatives ont néanmoins construit l'image, largement invoquée par les porteurs de la réforme institutionnelle à Lyon, d'un territoire constitué d'acteurs capables de se saisir de l'enjeu métropolitain. Une image que ne partage pas, loin s'en faut, les acteurs marseillais.

²⁸ Laurent BURLET, « Métropole de Lyon : ce qu'il faut savoir sur ce big bang territorial - », *Rue89Lyon* (URL complète en bibliographie, consulté le 17 avril 2015).

²⁹ « Notre challenge aujourd'hui, c'est pouvoir se comparer à des grandes villes comme Barcelone, Manchester ou Milan », Propos de Gérard Collomb, président du Grand Lyon, conférence de presse du 04 décembre 2012 (annonçant la création de la Métropole de Lyon)

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

Aix-Marseille-Provence contre le « fragment métropolitain »³⁰

« Là où on était en difficulté à Marseille, c'est que sur la zone dite métropolitaine, l'Etat, quelle que soit sa couleur politique, demandait des coopérations. Ces coopérations n'ont jamais abouti »³¹.

Ces propos mettent en lumière la volonté de l'Etat de structurer le territoire métropolitain marseillais, et l'incapacité supposée des acteurs locaux de s'y soumettre. Ils s'inscrivent dans une vision de l'histoire de la coopération métropolitaine marseillaise largement véhiculée par les tenants de la réforme : une histoire jalonnée par un grand nombre d'« occasions manquées »³² ayant conduit à une métropole « inachevée »³³.

Concernée au même titre que Lyon par la politique des métropoles d'équilibre, l'aire métropolitaine marseillaise est investie par les services de l'Etat en vue d'assurer son développement, notamment économique, par une politique ambitieuse d'aménagement du territoire située sur un périmètre étendu.

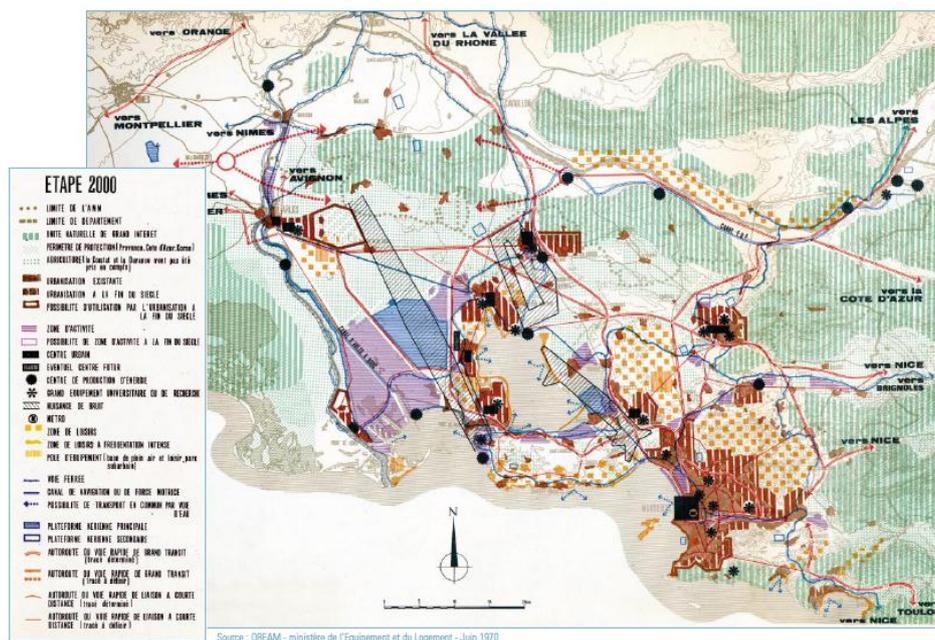


Figure 5 : L'aire Métropolitaine Marseillaise

³⁰ Maurice OLIVE et Jean-Pierre OPPENHEIM, « La communauté urbaine de Marseille : un fragment métropolitain », in François BARAIZE et Emmanuel NEGRIER (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, Harmattan, coll. « Collection Logiques politiques », pp. 31-66. P.31

³¹ Entretien avec Olivier Dussopt, rapporteur de la loi MAPTAM à l'Assemblée Nationale, 15 juillet 2014

³² Maurice OLIVE et Jean-Pierre OPPENHEIM, « La communauté urbaine de Marseille : un fragment métropolitain », *op. cit.*, p. 31

³³ CLUB D'ÉCHANGES ET DE REFLEXIONS SUR L'AIRES METROPOLITAINE MARSEILLAISE, *La métropole inachevée : les ferments d'une démarche de prospective partagée*, La Tour d'Aigues (Vaucluse), Ed. de l'Aube, 1994.

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

Le Schéma de Développement qui résulte de ces réflexions est fondé sur un ensemble de projections démographiques surestimées, et qui ne peuvent tenir compte des effets de la crise économique des années 70, notamment de la contraction des ressources publiques. Le schéma est largement contesté et fera l'objet d'une révision en 1975, qui ne peut masquer le déclin de la politique des métropoles d'équilibre, à Marseille comme ailleurs³⁴.

En revanche, et à la différence de Lyon, Marseille n'est pas visée par la loi portant création des Communautés Urbaines. Le maire de Marseille, Gaston Defferre, est en effet opposé à la constitution d'un « Grand Marseille », au motif que le territoire communal de Marseille (23 000 hectares) serait trop étendu. Certains travaux ont cependant montré qu'il s'agit davantage d'un refus de l'édile de s'associer aux communes périphériques administrées par le Parti Communiste ou par la droite³⁵. Il faut ainsi attendre 1992 pour voir la municipalité de Marseille intégrer un EPCI, la communauté de communes Marseille-Provence-Métropole, rassemblant une vingtaine de communes.

Elle devient communauté urbaine en 2000, à la faveur de la loi Chevènement, et voit son périmètre évoluer légèrement, certaines communes membres préférant s'allier avec des intercommunalités voisines, tandis que quelques autres intègrent MPM, pour former un ensemble de 18 communes. Ni Aix-en-Provence, ni Aubagne ou Martigues n'y sont intégrées, alors que l'aire urbaine « pertinente » retenue par la DATAR dans les années 60, et maintenue par la suite, notamment par l'INSEE, induit une coopération de ces différents pôles urbains. Chacun d'eux a pourtant construit sa propre intercommunalité dans une logique, sinon de méfiance réciproque, du moins d'« isolement »³⁶.



Figure 6 : Les intercommunalités des Bouches-du-Rhône

³⁴ DATAR, « 40 ans d'aménagement du territoire », supplément à la lettre de la DATAR, janvier 2003

³⁵ Nicolas DOUAY, « Aix-Marseille-Provence : accouchement d'une métropole dans la douleur », *Métropolitiques*, 18 décembre 2013.

³⁶ Gilles MASSARDIER, « L'intercommunalité pour s'isoler », in Daniel GAXIE (dir.), *Luttes d'institutions: enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris ; Montréal, L'Harmattan, coll. « Collection Logiques juridiques », pp. 139-164.

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

A en croire la récente étude menée par l'OCDE sur la métropole marseillaise, l'éclatement institutionnel serait en partie responsable de l'insuffisance de son rayonnement, eu égard aux potentialités dont elle dispose par ailleurs³⁷. Malgré plusieurs incitations au rapprochement, le plus souvent impulsées par l'Etat (*cf. infra*), les EPCI de l'agglomération n'ont pas suffisamment coopéré pour assurer le développement du territoire à l'échelle métropolitaine. C'est en tous les cas cette insuffisance qui justifie, en septembre 2012, l'annonce par la voix du 1^{er} ministre de la création de la métropole Aix-Marseille-Provence, résultant de la fusion de 6 des 9 intercommunalités du département des Bouches-du-Rhône, dans un ensemble composé d'1,8 millions d'habitants sur 3 000 km².

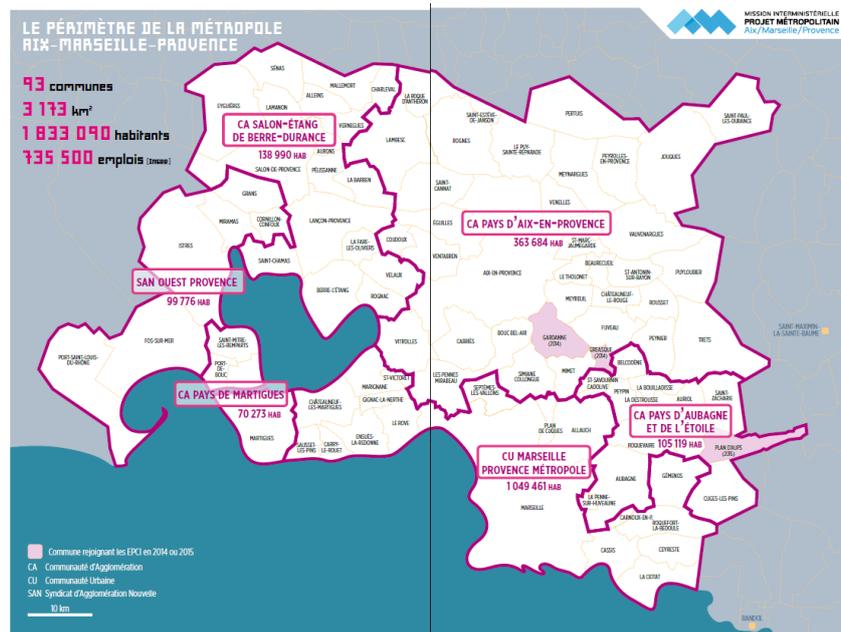


Figure 7 : Métropole Aix-Marseille-Provence

Il s'agit d'un EPCI dont les compétences sont actuellement encore discutées, eu égard aux fortes oppositions qu'elle suscite, notamment de la part de la grande majorité élus locaux concernés, lui préférant une formule plus souple de coopération sans remettre en cause les découpages territoriaux préexistants. La réticence des élus vis-à-vis de la loi vient renforcer une l'idée déjà développée dans certains travaux portant sur le cas marseillais, selon laquelle la métropole, malgré le volontarisme étatique, pâtit du conservatisme des élus locaux, arque boutés autour de la défense d'intérêts particuliers³⁸, faisant craindre une nouvelle « occasion manquée » pour la cause métropolitaine.

La loi MAPTAM comme révélateur des rapports de force métropolitains

En présentant à grands traits l'histoire des coopérations métropolitaines dans chacun des deux cas d'étude, nous avons cherché à souligner la singularité des contextes politiques locaux, au moment où survient l'annonce du projet de loi MAPTAM, à la fin de l'année 2012. Cela

³⁷ OCDE, *Vers une croissance plus inclusive de la métropole Aix-Marseille* [Rapport], OCDE, 2013.

³⁸ Nicolas Douay, « L'émergence des politiques métropolitaines marseillaises », *op. cit.*, Nicolas Douay, « Aix-Marseille-Provence : accouchement d'une métropole dans la douleur », *Métropolitiques*, 18 décembre 2013. Simon Ronai, « La création de la métropole marseillaise », *op. cit.*

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

éclaire d'une nouvelle manière l'ambition, présentée comme novatrice par le gouvernement, de s'adapter aux réalités locales, et qui semble davantage constituer une contrainte indépassable. Ces différences ne doivent cependant pas nous conduire à conclure sur l'impossible comparaison entre un modèle « qui gagne » et un modèle « qui perd »³⁹. Nous avons en effet pu constater que la définition légitime de l'institution métropolitaine est historiquement et spatialement située. Elle varie également en fonction des différents acteurs mobilisés sur cet enjeu. Pour le dire autrement, la « bonne échelle n'existe que relativement »⁴⁰. Les choix en termes de structuration métropolitaine sont porteurs de valeurs, concurrentes voire antagonistes, conduisant toute lecture en termes d'optimum fonctionnel dans le « *metropolitan trap* »⁴¹. Il s'agit par conséquent de prendre des distances avec le discours réformateur, et d'appréhender la création d'institutions métropolitaines non plus comme objectif à atteindre nécessairement, mais comme un enjeu de luttes entre différents acteurs pour l'imposition d'une certaine conception de l'institution métropolitaine. C'est tout l'objet de notre analyse de la loi MAPTAM, qui sera étudiée comme un poste d'observation pertinent de ce rapport de forces, en ce qu'elle offre la possibilité d'ouvrir un espace de controverse pour ces acteurs amenés à prendre position sur la question métropolitaine.

En prenant pour objet la loi MAPTAM, et plus précisément les dispositions relatives aux cas lyonnais et marseillais, nous faisons le choix assumé de la comparaison infranationale. Beaucoup de travaux ont pu mettre en évidence les dynamiques métropolitaines, en insistant sur leur convergence à l'échelle régionale voire mondiale⁴². Partant d'un questionnement politico-institutionnel, il nous paraît intéressant d'interroger les mécanismes de différenciation à l'intérieur d'un même pays. Les relations de pouvoirs entre les acteurs investis sur la question métropolitaine, à Lyon et à Marseille, nous semblent d'autant plus significatives qu'elles sont saisies à travers une même séquence réformatrice, répondant à un seul agenda politique national. Cela nous permet d'apporter des explications à l'énigme que constitue la diversité du gouvernement des métropoles au sein d'un même pays⁴³.

En ce qui concerne les deux cas étudiés ici, les différences de modèle institutionnel apparaissent dès la lecture de la loi. En effet, les dispositions relatives à la métropole de Lyon divergent de celles d'Aix Marseille Provence, que ce soit par leur date d'entrée en vigueur, leur statut juridique ou leurs compétences : la première est davantage intégrée que la seconde. En cherchant à s'écarter de considérations normatives sur la (in)capacité des décideurs à faire avancer « la » cause métropolitaine, notre hypothèse consiste à montrer que l'élaboration

³⁹ Nous reprenons là les propos d'une personne interrogée sur le terrain marseillais, lorsque nous lui expliquons notre sujet de recherche.

⁴⁰ Emmanuel NEGRIER, « L'échelle métropolitaine pour repenser la politique », in Alain FAURE, Jean-Philippe LERESCHE et Pierre MULLER (dir.), *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*, Paris, France, l'Harmattan, DL 2007, pp. 29-44. p.39

⁴¹ Mariona TOMAS, « Exploring the Metropolitan Trap: The Case of Montreal », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, vol. 36, n° 3, pp. 554-567.

⁴² Pour ne prendre que quelques exemples Saskia SASSEN, *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton (N.J.), Etats-Unis, Princeton university press, 1991. Neil BRENNER, « Decoding the Newest « Metropolitan Regionalism » in the USA: A Critical Overview », *Cities*, février 2002, vol. 19, n° 1, pp. 3 - 21. Michel BASSAND, *Cités, villes, métropoles: le changement irréversible de la ville*, PPUR presses polytechniques, 2008.

⁴³ Hubert HEINELT et Karsten ZIMMERMANN, « 'How Can We Explain Diversity in Metropolitan Governance within a Country?' Some Reflections on Recent Developments in Germany », *International Journal of Urban and Regional Research*, 1 novembre 2011, vol. 35, n° 6, pp. 1175-1192.

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

Christophe Parnet, Sciences Po Lyon

christophe.parnet@sciencespo-lyon.fr

différenciée de la loi MAPTAM est liée à l'importance cruciale des jeux d'acteurs locaux, dans leur capacité à informer un projet métropolitain impulsé par l'Etat.

Analyser le fonctionnement des scènes locales, entendues comme des configurations⁴⁴, permet de voir selon quelles modalités la loi MAPTAM peut aboutir à la codification, forcément temporaire, d'un nouvel « équilibre des tensions », à la faveur d'une conception spécifique de la métropole. En définitive, il s'agira de montrer que les cas lyonnais et marseillais ne se distinguent pas tant par la présence (pour Lyon) ou l'absence (pour Marseille) d'ambitions réformatrices, mais par la distribution différenciée du pouvoir entre les acteurs qui les portent, ou non, dans l'espace de controverse ouvert par la réforme.

Dans cette optique, deux éléments constitutifs de ces configurations territoriales nous semblent particulièrement importants pour saisir la singularité de nos deux cas d'étude. Premièrement, la capacité des acteurs locaux à peser directement sur un projet de réforme gouvernemental, caractérisé par un certain flou autour de la question de la structuration métropolitaine : dans cette optique, le gouvernement va se poser en arbitre et valider ou non les projets de structuration à l'échelle locale. Ensuite, le périmètre retenu pour chacune des métropoles opère une sélection des acteurs directement concernés par la réforme, et par-là leur capacité à l'informer. Tandis qu'à Lyon le projet de loi inscrit l'« espace de controverse » métropolitain à l'échelle de la communauté urbaine, par conséquent soumis à sa fonction de régulation des intérêts des communes membres, pour la métropole Aix-Marseille-Provence le projet concerne la fusion de 6 intercommunalités, qui ne sont pas soumises à une même structure d'encadrement de leurs relations, rendant dès lors la controverse plus visible et plus radicale. Il s'agit par conséquent de prêter attention à l'importance de l'ordre institutionnel⁴⁵ préexistant dans la genèse de la loi MAPTAM, tout en considérant simultanément que la sélection du périmètre de la métropole modifie l'équilibre des tensions entre les institutions concernées. En définitive, ce qui sera souligné ici, c'est l'importance de l'« effet de centralité »⁴⁶, à savoir les opérations de filtre, voire d'occultation des voix discordantes, jouées par les leaders locaux porteurs du projet métropolitain.

⁴⁴ Nous empruntons ici le terme développé par Norbert Elias, afin de mettre l'accent sur les relations d'interdépendance caractérisant les acteurs qui la composent, et qui créent un équilibre, mobile, de tensions. Cf. Norbert ELIAS, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, traduit par Yasmin HOFFMANN, La Tour-d'Aigues, France, Éd. de l'Aube, 1991, p.154-161 .

⁴⁵ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », in Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, pp. 55-73.

⁴⁶ Maurice OLIVE, « Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains », *op. cit.* p.145

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

Peser sur la réforme : « quand le territoire fait la loi »⁴⁷

Le chapitre relatif à l' « affirmation des métropoles » s'inscrit, on l'a dit, dans un projet plus vaste de réforme territoriale – l'acte III de la décentralisation – qui correspond à un élément du programme porté par François Hollande durant la campagne présidentielle de 2012. S'il a affirmé dès mars 2012 la nécessité de doter les grandes villes d'un « statut clair et attractif »⁴⁸, le candidat PS ne dit rien sur les contours institutionnels de ce statut. La lecture des différents avant-projets de lois, préparé par le ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, confirme cette incertitude gouvernementale⁴⁹. Nous verrons ici que le contenu du projet, sur les dispositions relatives aux métropoles de Lyon et de Marseille, va se nourrir très largement des contextes locaux. Si à Lyon la réflexion sur la structuration fait déjà l'objet d'un accord local qui précède l'écriture du projet, et sera inscrit tel quel dans ce dernier, à Marseille c'est l'Etat qui impose la création de la métropole, jugeant insuffisante l'amorce de coordination menée par certains élus locaux de l'agglomération. La séquence de discussion ouverte par la préparation de la loi MAPTAM est l'occasion d'observer la capacité des acteurs locaux, et principalement des élus, à convaincre le gouvernement de l'opportunité de leur démarche de structuration métropolitaine.

Anticiper et négocier le projet de loi :

- Lyon : validation nationale d'un projet local

Les ambitions initiales du gouvernement concernant les contours de la métropole lyonnaise à la fin de l'année 2012 ne diffèrent pas, pour l'essentiel, des dispositions prévues pour l'ensemble des grandes agglomérations françaises, et reposent fondamentalement sur un renforcement de l'intercommunalité⁵⁰. Un changement majeur dans la préparation du projet de loi va néanmoins s'opérer au cours du processus législatif, produit d'une entente conclue localement en amont par le président du Grand Lyon, Gérard Collomb, et celui du Conseil Général du Rhône, Michel Mercier. Cet accord bilatéral sur un projet d'institution métropolitaine et sur la recomposition du périmètre départemental intervient quelques jours avant la venue du Président de la République et du Premier ministre à Lyon, à l'occasion du 30^e sommet franco-italien le 3 décembre 2012. L'opportunité est saisie par les deux leaders locaux de faire valider le projet directement auprès du chef de l'Etat et celui du

⁴⁷ Thomas LALIRE, *Quand le territoire fait la loi, Mise à l'agenda et construction territoriale de la Métropole de Lyon*, Université de Lyon, 2013.

⁴⁸ « Mais il y a aussi les grandes villes et les agglomérations. Nous avons besoin de grandes métropoles européennes. Et là encore, il faudra franchir un pas décisif. Il faudra doter ces grandes agglomérations, celles qui pèsent à l'échelle de l'Europe et du monde, d'un statut métropolitain simple et attractif, adapté à chacune des agglomérations, leur permettant d'atteindre en termes de compétences, de ressources, de moyens, le niveau requis à l'échelle de l'Europe ». Discours de F. Hollande à Dijon, le 03 mars 2012

⁴⁹ Les documents que nous nous sommes procurés montrent, durant la période de préparation du projet, qui court de novembre 2012 à avril 2013, l'évolution de la réflexion gouvernementale sur ce point, que ce soit sur les choix terminologiques, celui des villes visées par un statut spécifique, ou sur les compétences de ces nouvelles institutions.

⁵⁰ Tout au plus la première version de l'avant-projet de loi prévoit-il la possibilité d'exercer par voie conventionnelle, un nombre assez large de compétences jusque-là du ressort de la Région ou du Département.

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

gouvernement, après discussion avec la ministre de la Décentralisation, Marylise Lebranchu. Sont ainsi fixés, de manière informelle, les grands principes de la Métropole de Lyon, à savoir le transfert intégral des compétences et la suppression du département sur le périmètre de la nouvelle institution, qui correspond à celui de la Communauté Urbaine. De manière significative, les avant-projets de loi ultérieurs à cet accord font désormais mention de ces principes d'organisation. Au niveau local, cela permet aux deux acteurs locaux de présenter dès le lendemain du sommet, lors d'une conférence de presse, les termes de cet accord, et l'aval qu'il bénéficie de la part de l'exécutif⁵¹. L'influence du contexte lyonnais s'entrevoit donc dès la phase d'écriture du projet, puisque les grands fondements juridiques de la Métropole de Lyon sont fixés dès décembre 2012, plusieurs mois avant sa discussion au Parlement.

- Marseille : mettre fin à une coopération jugée insuffisante

L'aire urbaine de Marseille est régulièrement qualifiée, on l'a dit, de fragment métropolitain, du fait d'un manque de dialogue entre les intercommunalités qui la composent. Pourtant, les EPCI de Marseille, Aix-en-Provence et Aubagne sont parvenus à un accord sur la constitution d'un pôle métropolitain, prévu par la loi du 16 décembre 2010. De manière significative, cet accord a été rendu public lors du Forum organisé par les conseils de développement des 3 agglomérations en février 2012, ces derniers ayant décidé de se réunir un an et demi plus tôt pour instaurer une forme de dialogue métropolitain. Mais les négociations sont interrompues quelques mois plus tard lorsque le gouvernement, nouvellement en place, annonce sa volonté de créer une métropole, plus vaste et plus intégrée que la formule choisie localement, à la faveur d'une conjoncture légitimant son intervention. En effet, la ville de Marseille est secouée par des épisodes de violence fortement médiatisés, vont conduire le 1^{er} ministre Jean-Marc Ayrault, à annoncer un plan d'action spécifique pour l'agglomération dès le mois de septembre 2012. Ce plan d'action s'articule bien sûr autour de l'enjeu régalien de préservation de la sécurité, mais également autour de la structuration du territoire en métropole, faisant du second une condition nécessaire au premier⁵². Pour mettre en œuvre les recommandations annoncées par le premier ministre, deux préfets sont nommés, l'un préfet de police des Bouches du Rhône, le second préfet délégué au "projet de l'agglomération Marseille-Provence" auprès du Préfet de région⁵³. Ce projet de fusion de 6 intercommunalités du département, rencontre une grande réticence de la part de leurs présidents (à l'exception de la Communauté Urbaine de Marseille), perçu comme une menace pour leur identité et leur autonomie. Au-delà du contenu du projet institutionnel, qui n'est d'ailleurs pas défini par le ministère dans le but de rassurer les élus locaux en les y associant, ces derniers contestent l'autoritarisme étatique d'imposer un projet dont ils ne veulent pas.

De cet épisode, qui précède la discussion parlementaire, nous pouvons souligner qu'à la différence de Lyon, les élus locaux marseillais n'ont pas été en mesure de faire reconnaître

⁵¹ « Hier, Gérard Collomb et moi, nous avons parlé au président de la république, nous avons parlé au premier ministre. Nous avons déjà parlé à Madame Lebranchu et au ministre de l'intérieur. Le gouvernement comprend et soutient cette ambition et va nous aider, en déposant devant le parlement un texte spécial pour la métropole Lyon. » Discours de Michel Mercier, conférence de presse du 04 décembre 2012

⁵² Entretien avec Olivier Dussot *extrait d'entretien*

⁵³ Site Internet de la Préfecture de région Provence Alpes Côte d'Azur, URL : <http://www.paca.pref.gouv.fr/Les-acteurs-de-l-Etat-en-region/L-equipe-du-prefet/Les-prefets-delegues>, consulté le 31/10/2014

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

comme légitime leur projet de coopération métropolitaine. Cette incapacité se trouve d'ailleurs confirmée par le refus opposé par le gouvernement à un nouveau projet alternatif de structuration proposé par les maires du département, baptisé Etablissement Public Opérationnel de Coopération (EPOC), censé concilier l'impératif de coordination à l'échelle métropolitaine et le « le maintien du rôle, de la capacité d'intervention, du financement et de la représentation des communes »⁵⁴. Ce volontarisme étatique, s'il est clairement identifiable concernant le principe général de la métropole, essentiellement celui de la fusion des 6 intercommunalités, est néanmoins beaucoup moins visible dès lors que l'on regarde le contenu du texte de loi. La lecture parlementaire nous offre en la matière un poste d'observation assez éclairant.

Le travail des acteurs locaux au Parlement

- Force et vertu du « consensus lyonnais »

La discussion parlementaire du projet de loi, qui débute le 10 avril 2013, est l'occasion de préciser les contours institutionnels de la métropole de Lyon, par ceux-là même qui les ont dessinés à l'échelle locale. En effet, les deux principaux porteurs de la métropole de Lyon, Gérard Collomb et Michel Mercier, sont présents au sein même de la commission des lois au Sénat, première à se saisir du projet. Cette double position, permise par le cumul des mandats, rend ainsi la place de ces élus incontournable dans le travail de lecture parlementaire, jouissant de la légitimité d'avoir eux-mêmes construit le projet métropolitain, d'autant plus qu'il est validé par le gouvernement. Cette légitimité se traduit tout d'abord par la propension des deux élus à proposer et à faire accepter des amendements au texte⁵⁵ lors de son examen au Sénat, mais également par le rôle des négociations menées en parallèle de la navette parlementaire avec l'administration centrale. En effet, la disparition du département sur le territoire de la future métropole engage des questions d'articulation financière et fiscale, qui font l'objet de groupes de travail *ad hoc* réunissant la Communauté Urbaine et le Département, en lien avec les services de l'Etat⁵⁶. Ces réunions tripartites sont notamment investies par les services techniques des deux collectivités, mais également de manière régulière, par M. Mercier et G. Collomb eux-mêmes. Les conclusions qui en émergent fournissent un matériau qui va par la suite alimenter directement la lecture parlementaire sur des dispositions pourtant négociées hors des hémicycles⁵⁷.

Outre l'action directe des porteurs politiques de la métropole de Lyon au Sénat, nous pouvons souligner la forte légitimité dont le projet jouit également à la chambre basse. Elle se traduit

⁵⁴ Conférence de presse de l'Union des Maires et des Présidents des Intercommunalités des Bouches-du-Rhône du 1^{er} février 2013, Marseille.

⁵⁵ A titre d'exemple, le sénateur-maire de Lyon est l'auteur de 31 amendements sur 45 déposés par la commission des lois concernant les dispositions de la métropole de Lyon (article 20). 25 seront d'ailleurs adoptés.

⁵⁶ Principalement avec la Direction Générale des Collectivités Locales, administration sous l'autorité conjointe du ministère de l'Intérieur et de celui de la Décentralisation.

⁵⁷ « On laissait l'article ouvert parce que les groupes de travail communs Etat-Métropole, enfin Communauté urbaine et département ont cours, et n'avaient pas fini leur boulot; sur les questions financières, Et donc on laissait l'article ouvert et en deuxième lecture, on disait, cet amendement correspond aux résultats du groupe de travail. », entretien avec le rapporteur de la loi MAPTAM à l'Assemblée Nationale.

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

notamment par les relations directes entretenues entre le rapporteur de la loi à l'Assemblée et le président du Grand Lyon ainsi que certains membres de son cabinet pour que le travail des députés ne remette pas en cause les principes généraux précisés à la chambre haute⁵⁸. De manière significative, la mise en minorité de certains amendements, même lorsqu'ils émanent du Parti Socialiste⁵⁹ – majoritaire à l'Assemblée – témoigne de l'importance du rôle joué par les deux leaders locaux, dans leur capacité à faire correspondre entente bilatérale et consensus local. Cette influence se trouve particulièrement renforcée par la validation gouvernementale au projet lyonnais, qui se répercute à l'Assemblée Nationale par un double mécanisme : celui dit de « majorité présidentielle »⁶⁰, et celui de la désignation du rapporteur de la loi⁶¹, permettant, même en l'absence de Collomb et Mercier dans l'enceinte du Palais Bourbon, de neutraliser les voix discordantes. La force de cet accord va *in fine* conduire à ce que l'article fixant les dispositions de la Métropole de Lyon ne soit modifié qu'à la marge, confortant ainsi l'étendue des compétences de la future institution, ainsi que la composition de ses organes délibérant et exécutif jusqu'en 2020, par simple reconduction des élus de la Communauté urbaine⁶². Ainsi, après la validation politique par le gouvernement, le parlement inscrit dans le droit un accord passé entre deux leaders locaux, qui ont construit l'architecture d'une nouvelle institution, et procédé à un redécoupage administratif, créant de ce fait une situation inédite sur le territoire national.

- Enjoindre et concilier : une métropole Aix-Marseille-Provence a minima ?

Si l'examen des discussions parlementaires a pu montrer la puissance évocatrice du consensus lyonnais, il n'en va pas de même pour le cas marseillais. *A contrario*, le vote de l'article 30 sur la métropole Aix-Marseille-Provence, est l'occasion de constater l'existence d'une opposition forte, qu'elle s'exprime au travers de manifestations d'élus locaux en marge des débats⁶³, ou à l'intérieur des hémicycles, portée par les élus de l'agglomération présents dans les chambres. En témoignent les nombreux amendements visant à la suppression pure et simple de l'article, autant au Sénat qu'à l'Assemblée Nationale, parfois indifféremment par les élus communistes⁶⁴ ou UMP⁶⁵. De la même façon, le dépôt d'« amendements de repli »,

⁵⁸ Entretien avec le rapporteur de la loi à l'Assemblée Nationale

⁵⁹ *Confer* les amendements déposés par la députée PS de la VI^e circonscription du Rhône et adjointe au maire de Villeurbanne (deuxième plus grande commune de la Communauté urbaine), dans le but de renouveler l'organe de délibération du Grand Lyon à son évolution en métropole (amendement 1203), ou d'en fixer les modes de scrutin (amendement 1204), tous les deux ayant été rejetés, les députés suivant en cela la position du rapporteur.

⁶⁰ Renvoie au fait que l'Assemblée Nationale est majoritairement composée de députés issus du même parti ou alliance de partis dont est issu le Président de la République. Ce mécanisme a été rendu quasiment indépassable, avec la loi constitutionnelle du 2 octobre 2000, ramenant la durée de mandat présidentiel à 5 ans, au même titre que les députés, complétée avec la loi organique du 15 mai 2001 visant à fixer les élections législatives dans la foulée des présidentielles.

⁶¹ Le rapporteur d'une loi est en principe nommé par les membres de la commission qui s'en saisit en premier lieu, en l'espèce par la commission des Lois. Mais, lorsque le texte est déposé par le gouvernement (projet de loi), le rapporteur est plus souvent désigné par le ministre en charge du dossier. Ici, Olivier Dussopt a été nommé par Marylise Lebranchu, dont il est proche, qui a validé le projet lyonnais quelques mois plus tôt.

⁶² Dont les positions ont été pourvues suite aux élections municipales de mars et avril 2014.

⁶³ François VIGNAL et Marie BREMEAU, « Ambiance électrique au Sénat : les élus des Bouches-du-Rhône «mettent le feu» », 30 mai 2013, Public Sénat (URL complète en bibliographie, consulté le 29 mai 2015).

⁶⁴ Amendement n°78 déposé au Sénat en 1^{ère} lecture par la sénatrice CRC des Bouches du Rhône Isabelle Pasquet

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

consistant remplacer la fusion des 6 intercommunalités prévues dans le texte par des formes plus souples de coopération interterritoriales, sont soumis à examen⁶⁶. Ceci étant, cette opposition, bien que très visible, se heurte à la majorité socialiste favorable au projet, et au ralliement des sénateurs UMP, sous l'action de son président de groupe, également maire de Marseille, Jean-Claude Gaudin. En outre, la discussion autour de l'article 30 est définitivement close à l'issue de la première lecture à l'Assemblée Nationale, du fait de son « vote conforme »⁶⁷ au texte issu du Sénat. Loin de symboliser un accord sur le contenu de l'article, il s'agit davantage d'une stratégie consciente des députés socialistes, visant à couper court aux débats⁶⁸.

Néanmoins, cette « fermeté » sur le principe de l'article s'accompagne en parallèle d'une volonté de réaliser des concessions pour « rassurer » les élus réfractaires au projet, qu'il s'agisse du report de l'entrée en vigueur de la métropole (de janvier 2015 à janvier 2016), comme du rétablissement d'un certain degré d'autonomie de chaque EPCI membre⁶⁹. Ainsi, si les élus locaux marseillais n'ont pas pu revenir sur le principe même de la métropole Aix-Marseille-Provence, la navette parlementaire a permis de rendre compte de leur capacité à obtenir un certain nombre de concessions, dont certaines majeures, de la part de la majorité socialiste. Cela correspond à la volonté de l'Etat de garantir la possibilité aux acteurs locaux de préciser eux-mêmes le contenu de l'institution, lors de négociations menées en parallèle à l'échelle locale⁷⁰. Enfin, et de manière significative, un nombre important de dispositions, notamment liée aux enjeux financiers et fiscaux de la métropole Aix-Marseille-Provence, autre point sensible, ont été renvoyés à un projet de loi ultérieur, dans le souci de préserver le fragile équilibre obtenu durant le processus d'adoption de la loi MAPTAM.

Pour ce qui nous concerne ici, deux éléments sont à souligner qui traduisent une situation ambiguë : d'un côté, et contrairement à Lyon, les acteurs locaux marseillais n'ont pas su imposer leurs propres projets métropolitains face à l'Etat, avant ou après l'annonce de la réforme. Le gouvernement, par la voix du premier ministre, a fixé dès le mois de septembre

⁶⁵ Amendement n°581 déposé au Sénat en 1^{ère} lecture par la sénatrice UMP des Bouches du Rhône Maryse Joissains

⁶⁶ Amendement n° 132 rectifié, ayant pour objet de remplacer la métropole Aix-Marseille-Provence par une « Union Métropolitaine Aix-Marseille-Provence », qui respecterait « la libre administration des collectivités locales, la représentativité et les compétences de proximité des communes exercées par les maires. », déposé par les sénateurs socialistes et apparentés M. POVINELLI, Mme GHALI et MM. ANDREONI et GUÉRINI. Sénat, 1^{ère} lecture

⁶⁷ Le vote conforme désigne le fait de valider tout ou partie d'un texte de loi à l'issue de la première lecture à l'Assemblée, et donc de le soustraire à une deuxième lecture, si, durant la première lecture à l'Assemblée aucun amendement ne vient le modifier.

⁶⁸ Comme l'indique le rapporteur de la loi à l'Assemblée « Marseille c'est l'article 30, coup de bol, tout Marseille était dans l'article 30, c'était un article spécial, le Sénat l'a adopté (...). Et après, nous, c'est arrivé ici, et on a fait le conforme en sachant pertinemment qu'il y avait des difficultés dans le texte. (...) En deuxième lecture (...) il n'y avait plus l'article 30 à discuter »

⁶⁹ Après le passage au Sénat, il est prévu que les communautés amenées à fusionner au 1er janvier 2016 ne disparaissent pas, mais deviennent des conseils de territoire qui, sur le même périmètre, peuvent exercer tout ou partie des compétences du Conseil de la métropole par délégation, à l'exception de certaines énumérées dans le texte (Art. L. 5218-3 Texte définitif du projet de loi de Modernisation de l'Action Publique territoriale et d'Affirmation des métropoles, 19 décembre 2013)

⁷⁰ Voir à ce titre l'allocation de la ministre Marylise Lebranchu dès le mois de décembre 2012, lors de première conférence métropolitaine à Marseille : « S'agissant de votre territoire (...) Ces dispositions figurent aujourd'hui en blanc dans l'avant-projet de loi (...) Cette page blanche, c'est d'abord à vous qu'il appartient d'en définir le contenu

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

Christophe Parnet, Sciences Po Lyon

christophe.parnet@sciencespo-lyon.fr

2012 les principes intangibles de la nouvelle institution à créer. Pourtant, au fil du processus de négociation, menée à la fois à l'échelle locale ainsi qu'au Parlement, les élus locaux réfractaires sont parvenus à faire entendre leurs propositions, obtenant les conditions de la réappropriation de la métropole par les logiques territoriales antérieures.

On voit donc comment le poids des élus locaux dans le processus de négociation avec le Gouvernement puis dans l'hémicycle ont favorisé la différenciation institutionnelle entre le modèle lyonnais, qui conduit à une institution métropolitaine fortement intégrée, dotée de fortes compétences et l'institution marseillaise qui ne remet fondamentalement pas en cause la fragmentation institutionnelle.

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

Choix du périmètre : les limites de l'espace de controverse

Nous souhaitons ici appréhender l'importance du périmètre institutionnel retenu à travers la loi MAPTAM, dans la délimitation qu'il opère de fait d'un espace de controverse autour de l'enjeu métropolitain. Cet espace n'émerge pas *ex nihilo*, puisque les acteurs qui l'occupent sont déjà investis dans un débat métropolitain qui précède la réforme. Il n'en demeure pas moins que la décision de créer la métropole de Lyon sur le périmètre de la communauté urbaine, ainsi que celle de fusionner 6 intercommunalités des Bouches-du-Rhône impacte les relations entre les acteurs présents sur cette scène métropolitaine. Ce qui est ici évoqué, c'est le rapport dialectique entre la structuration institutionnelle préexistante, et la déstabilisation de cette dernière qu'induit la séquence réformatrice.

Lyon : Consensus local ou neutralisation de la controverse métropolitaine ?

- L'internalisation de la controverse au sein de la Communauté urbaine

L'annonce faite par Gérard Collomb et Michel Mercier de la création d'une « eurométropole lyonnaise », lors de la conférence de presse du 04 décembre 2012, a suscité des réactions parfois assez vives, qui contrastent avec la célébration d'un consensus local. Certains élus locaux, à droite comme à gauche ont notamment critiqué la méthode utilisée par les deux porteurs du projet, actant de la création de la métropole par voie de presse sans en informer les acteurs locaux⁷¹ (objection également formulée par une partie des représentants syndicaux de la communauté urbaine et des communes membres⁷²). Au-delà de ces critiques dénonçant la démarche « cavalière » des deux leaders locaux, il convient de mettre en lumière les désaccords à propos du contenu du projet qui ont émergé à la suite de la conférence de presse. En la matière, ce sont certainement les réserves formulées par le maire (PS) de Villeurbanne⁷³, Jean-Paul Bret, et leur issue, qui semblent le mieux caractériser le fonctionnement de la configuration lyonnaise. En effet, après la publication d'un avant-projet de loi au début de l'année 2013, l'édile villeurbannais de faire part de ses inquiétudes concernant l'affaiblissement du rôle des communes au sein de la future métropole, malgré un « accord de principe »⁷⁴. Il intervient ensuite quelques mois plus tard dans la presse pour rappeler sa conception d'une métropole « équilibrée » et exprime explicitement son refus de voir Gérard Collomb être à la tête de la nouvelle institution : « Le maire de la ville centre ne doit pas être le président de la Métropole »⁷⁵. Ces réserves marqueront également les élections municipales de 2014, (pour laquelle il est de nouveau candidat), au point de faire de

⁷¹ « Métropole d'Intérêt Européen, Une vision passéiste de la gouvernance selon Havard » *Lyon Capitale* 05/12/2012, (URL : <http://www.lyoncapitale.fr/Journal/Lyon/Actualite/Breves/Metropole-d-interet-europeen-vision-passeiste-de-la-gouvernance-pour-Havard>, consultée le 01/09/2014)

⁷² Lalire Thomas, *Quand le territoire fait la loi, mise à l'agenda et construction territoriale de la Métropole de Lyon*, Mémoire de Master, Université de Lyon, 2013 (p.48-49)

⁷³ Deuxième plus grande commune du Grand Lyon avec plus de 140 000 habitants, limitrophe de la ville-centre.

⁷⁴ Lettre de Jean Paul Bret adressée aux maires du Grand Lyon, « Le fonctionnement de la métropole est insuffisamment défini, [dans le projet de loi], l'enjeu démocratique mal pris en compte. Le rôle des communes y est appauvri alors que, pour les habitants, elles demeurent les collectivités de référence »

⁷⁵ « Villeurbanne contre Lyon ? Jean-Paul Bret ne veut pas de Collomb à la tête de la Métropole », Rue89 Lyon <http://www.rue89lyon.fr/2013/09/18/villeurbanne-contre-lyon-jean-paul-bret-ne-veut-pas-de-collomb-a-la-tete-de-la-metropole/>, consulté le 27/02/2014

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

Jean-Paul Bret l'une des principales voix discordantes sur les questions institutionnelles de la métropole de Lyon⁷⁶. Cette position est d'autant plus significative que l'enjeu métropolitain est, à Lyon comme ailleurs, relativement absent des débats et prises de position des candidats durant la campagne⁷⁷.

Cette opposition trouve néanmoins une issue, au lendemain des élections municipales et communautaires, par une négociation entre les deux édiles sur la composition de l'exécutif grandlyonnais, renforçant la représentation de Villeurbanne au sein de ce dernier, malgré une large percée de la droite dans l'institution⁷⁸. En retour, les membres du groupe politique autonome créé par JP. Bret « La métropole autrement » ont apporté leur soutien à Gérard Collomb lors de sa réélection à la présidence de la Communauté Urbaine. En tout état de cause, ces négociations ont *in fine* permis de contenir une parole critique sur l'organisation institutionnelle de la Métropole de Lyon. Cet événement paraît particulièrement représentatif du fonctionnement de la configuration lyonnaise, et *a fortiori* de la fonction régulatrice de la communauté urbaine, dans laquelle une logique de tractation prédomine et permet de canaliser en partie les voix discordantes⁷⁹.

- Réactivation de la lutte institutionnelle Métropole-Région.

Le Président de la Région Rhône-Alpes, Jean-Jack Queyranne (PS) a lui aussi fait part publiquement de sa « déception » concernant l'avant-projet de loi gouvernemental⁸⁰ à la ministre de la décentralisation, craignant notamment les effets néfastes d'une « concurrence entre régions et métropoles »⁸¹. Cette prise de position publique n'est pas une première, tant la relation entre la Région Rhône Alpes et le Grand Lyon s'apparente depuis ces dernières années à une « lutte d'institutions »⁸², et ce malgré leur même sensibilité politique (depuis les élections régionales de 2004). Elle s'est par exemple manifestée quelques années plus tôt, lors des débats autour de la loi du 16 décembre 2010 et du choix opéré par les présidents des EPCI de Lyon, Saint-Etienne, Porte d'Isère et Vienne de former un pôle métropolitain (*cf. supra*),

⁷⁶ Il faut ajouter à cela la mobilisation d'un groupe politique, associé à la candidate dissidente PS et au Parti de Gauche, dans la ville centre, constitué spécifiquement autour de la thématique métropolitaine, bien que cette voix ait rarement dépassé l'échelle d'arrondissement.

⁷⁷ Rémy LE SAOUT et Sébastien VIGNON (dir.), *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Berger Levrault., Paris, 2015.

⁷⁸ Villeurbanne obtenant 3 postes de Vice-Présidents.

⁷⁹ En effet, outre le cas développé ici, les Verts ont également pu obtenir certaines concessions sur la métropole du Président du grand Lyon tout juste réélu, voir Daoud Dalya « Le socialiste Gérard Collomb retrouve la présidence du Grand Lyon et les superpouvoirs de la métropole » (URL : <http://www.rue89lyon.fr/2014/04/16/socialiste-gerard-collomb-retrouve-presidence-grand-lyon-superpouvoirs-metropole/>, consulté le 10/10/2014)

⁸⁰ Lucie Blanchard, « Décentralisation, Queyranne déçu par le projet de loi gouvernemental », *Lyon Capitale*, 20/12/2012, (URL : <http://www.lyoncapitale.fr/Journal/Autre-contenu/Les-dossiers-Lyoncapitale/Lyon-l-euro-metropole/Decentralisation-Queyranne-decu-par-le-projet-de-loi-gouvernemental>, consulté le 14/05/2013)

⁸¹: « Oui à la métropole lyonnaise, je le disais en 2009 devant le comité Ballardur, car elle apporte de la lisibilité ; en revanche, la région doit rester chef de file du développement économique, lequel repose sur la couverture du territoire et les pôles de compétitivité qui innervent le territoire. Instiller la concurrence entre région et métropole, comme on le fait dans le deuxième texte de l'acte III de la décentralisation, serait destructeur. Dans une région aussi grande que la nôtre, seule la région peut assurer l'égalité des territoires. » Jean-Jack Queyranne, Auditions d'élus lors des travaux de la Commission des lois, 23 avril 2013

⁸² Gaxie Daniel (dir.) *Luttes d'institutions, enjeux en contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

qui avait amené le conseil régional à la publication d'un texte très critique à l'égard de cette nouvelle entité. Nous avons pu montrer, par ailleurs, que la constitution du pôle métropolitain doit beaucoup à l'action de Gérard Collomb, et qu'il répond à la stratégie de ce dernier, avec ses partenaires, de constituer un syndicat mixte fermé à l'échelle métropolitaine, notamment pour tenir à distance l'institution régionale, qui coprésidait jusque-là la Région Urbaine de Lyon, instance de dialogue métropolitain⁸³ et auquel le pôle s'est substitué.

Au moment de la création de la métropole de Lyon, et de sa lecture au Parlement, le point de crispation s'est principalement cristallisé sur la question de la compétence développement économique. En effet, si la Région détient le statut de chef de file des collectivités locales sur cette question, certains amendements déposés par le Sénateur-maire de Lyon révèlent sa volonté d'intégrer un volet métropolitain aux grands schémas d'organisation économique décidés jusque-là par la Région⁸⁴. Cela traduit plus largement le rôle croissant de la Communauté urbaine sur cette thématique, étendant les compétences qui lui avaient été initialement attribuées, pour en faire le fer de lance de l'action communautaire⁸⁵. Cette problématique, abordée durant le vote de la loi MAPTAM ne trouve une issue, partielle, que dans le 3^e et dernier volet de l'acte III de la décentralisation, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur de la Métropole de Lyon. Ainsi, si certains voient, à travers cet exemple, la tendance générale de l'essoufflement de la dynamique régionale au profit des agglomérations⁸⁶, l'étude du processus législatif de l'acte III de la décentralisation semble plutôt refléter une lutte incertaine autour de la répartition des compétences entre la Région et la Métropole. Cette lutte, on l'a dit, préexiste à la loi MAPTAM que cette dernière ne fait que réactiver. Toutefois, le report de la question emblématique de la relation Région-Métropole au travers du développement économique n'a pas fondamentalement remis en cause la légitimité de la métropole de Lyon et a *de facto* suspendu la capacité du président de Région, ainsi que ses relais au parlement, à faire entendre une position plus critique à l'égard de la nouvelle institution.

Dans ces conditions, l'alliance entre le Président du Grand Lyon, PS, et le président du Conseil Général, UDI, se pare des vertus du projet volontariste, dépassant les clivages politiques et par là répondant à l'intérêt général, phénomène accentué par les déclarations des deux protagonistes défendant la nécessité d'avancer vite pour répondre à l'« urgence métropolitaine »⁸⁷. En définitive, la scène locale lyonnaise se distingue moins par la construction d'un consensus sur la question métropolitaine que par la capacité des porteurs du projet à verrouiller considérablement l'espace de sa controverse. Cette capacité traduit la place privilégiée de ces acteurs au sein de la configuration territoriale et qui, à défaut de la

⁸³ Pour plus de détails, cf. Christophe PARNET, *La recherche de rayonnement, un impératif pour la ville ? Contraintes économiques, configurations politiques: construire une métropole pour l'agglomération lyonnaise*, Lyon, Université de Lyon, 2011.(p. 57-58)

⁸⁴ Amendement n°495 présenté par Gérard Collomb, projet de loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, Commission des Lois du Sénat, 1^{ère} lecture, 13 mai 2013 (amendement retiré)

⁸⁵ Gilles PINSON et Deborah GALIMBERTI, « Métropoles franches et régions agencifiées », *Pouvoirs locaux*, 8 avril 2013, n° 96, pp. 48-55.p. 51

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Séance publique du Conseil général du Rhône du 21 décembre 2012, intervention du président Michel Mercier relative à la création de la métropole d'intérêt européen lyonnaise

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

maitriser totalement, sont en mesure de l'orienter en leur faveur, quitte à opérer une « confiscation du politique »⁸⁸. En tous les cas, cette captation de l'enjeu par la communauté urbaine de Lyon, évidemment favorisée par l'acceptation du périmètre de la métropole par le gouvernement, témoigne de l'importance de l'effet de centralité joué par le Grand Lyon, dans la régulation de la controverse métropolitaine ouverte par la réforme.

Marseille : le polycentrisme contre l'intégration métropolitaine ?

- L'avancée de la coopération « par projets »

Nous avons évoqué plus haut le fait structuration intercommunale du département des Bouches-du-Rhône est pour partie lié aux volontés isolationnistes des communes autour de Marseille. En termes de structuration institutionnelle, donc, aucune tentative n'est parvenue à unifier le fragment métropolitain. Néanmoins, il convient de souligner que, depuis le début des années 2000, les différents EPCI de l'agglomération ont cherché à dépasser cette fragmentation et à coordonner leur action à l'échelle métropolitaine, autour de démarches « par projets », dont certains travaux ont montré le rôle structurant en matière de gouvernement des villes⁸⁹.

L'appel à coopération métropolitaine lancé en 2004 par la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT)⁹⁰ en est une illustration. Partant du constat que la structuration métropolitaine du territoire français est insuffisant, la DIACT met en place un plan en direction aux territoires dits métropolitains qui en font la demande, destiné à les aider à renforcer leurs fonctions économiques supérieures, à mobiliser les politiques sectorielles de l'Etat et à « inciter la mise en place d'une coopération souple (...) avec une ingénierie adaptée⁹¹. Porté initialement par Marseille Provence Métropole et la Communauté d'Aix, le dossier de candidature est validé par le gouvernement à la fin de l'année 2004, et marque un moment charnière dans les relations entre les deux intercommunalités, que ne manquent pas de célébrer leur président respectif⁹². Mais les tensions apparaissent rapidement, notamment au moment de l'élargissement de la démarche, qui, avec l'adjonction de 6 nouvelles intercommunalités sous la pression de la préfecture⁹³, recouvre quasiment l'intégralité du département⁹⁴. Au final, le projet ne s'accorde que sur la formulation de grands enjeux prioritaires, qui ne dépassent que rarement le stade des

⁸⁸ Fabien DESAGE et David GUERANGER, *La politique confisquée*, op. cit.

⁸⁹ Gilles PINSON, *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances », 2009.

⁹⁰ Succédant à la DATAR. A noter qu'elle change à nouveau d'intitulé en 2009, pour devenir la Délégation interministérielle à l'Aménagement et à l'Attractivité Régionale (DATAR)

⁹¹ Nicolas DOUAY, « L'émergence des politiques métropolitaines marseillaises », op. cit.

⁹² En témoignent les déclarations communes des maires de Marseille et d'Aix-en-Provence lors de la première conférence des Présidents, qui se tient en décembre 2004 :

⁹³ Nicolas DOUAY, « L'émergence des politiques métropolitaines marseillaises », op. cit.

⁹⁴ Touche Anne-Sophie « Etat des lieux des 8 coopérations dans 7 métropoles » Délégation Interministérielle à l'Attractivité du Territoire, Evaluation de l'appel à coopération métropolitaine, dispositif d'accompagnement national, 2006 (p. 36)

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

diagnostics pilotés à la marge des intercommunalités⁹⁵, et ce d'autant plus que les capacités financières de l'Etat ne lui permettent plus de soutenir les projets métropolitains définis à ce moment. Quelques années plus tard, c'est autour de la campagne des capitales européennes de la culture que plusieurs agglomérations du département se réunissent à nouveau pour la candidature de Marseille-Provence⁹⁶. Impulsée par les milieux économiques, méfiants à l'égard des acteurs politiques qu'ils jugent incapables de s'accorder, la démarche nécessite cependant l'association de ces derniers. En ce sens, la candidature «Marseille-Provence capitale européenne de la culture » va être le théâtre de l'importation des clivages politiques. Si elle est *in fine* couronnée de succès, c'est surtout par la primauté donnée à son pilotage technique sur le politique⁹⁷.

Ces deux moments montrent paradoxalement que les élus locaux marseillais adhèrent largement, dans leur propos et leurs initiatives récents, à l'idée de dépasser les frontières administratives pour développer des projets à l'échelle métropolitaine. Toutefois, la condition *sine qua non* de la réussite de ces coopérations est fondée sur la souplesse, voire la lâcheté des dispositifs de régulation entre intercommunalités. Plus encore, elle semble liée à la capacité d'évitement du politique, qu'il s'agisse de décliner des objectifs très vagues, ou de faire primer la dimension technique dans la production urbaine. La cause métropolitaine semble donc cheminer en partie sans la coordination des élus, voire au prix d'une rupture avec ces derniers. En ce sens, la loi MAPTAM ne constitue qu'un nouvel épisode, qui voit se reproduire les mêmes résultats. En effet, la mise en place à Marseille d'une mission interministérielle, pilotée par le préfet Laurent Théry est symptomatique de la primauté accordée par l'Etat à la dimension technico-experte de la métropole. Le choix du périmètre de l'institution, tout d'abord, puisque le choix opéré pour les 6 intercommunalités est censé correspondre au périmètre de l'aire urbaine au sens défini par l'INSEE. Ensuite, la mission est largement investie, sous l'égide de l'Etat, par des acteurs du territoire historiquement favorables à une plus forte intégration métropolitaine : représentants patronaux, conseils de développement, universitaires, etc. Il s'agit pour l'Etat de renforcer la légitimité du projet métropolitain marseillais qu'il porte, notamment face à la réticence, anticipée puis constatée, des élus locaux.

La réticence de ces derniers à participer aux travaux menés par la mission souligne par ailleurs un autre élément : la prédominance du registre communal face à la question métropolitaine.

- Stratégie défensive au nom de l'intérêt communal

Si, dès le mois de septembre 2012 et l'annonce du 1^{er} ministre J.M. Ayrault, les présidents des intercommunalités du département (hors Marseille), ont affirmé leur désaccord sur le projet

⁹⁵ Agence d'urbanisme de l'Agglomération Marseillaise, « Coopération métropolitaine, contribution des agences à l'élaboration du projet métropolitain, synthèse des travaux 2007-2008 (p.5 « Le principe de cette réorientation est de privilégier les réflexions et travaux ne nécessitant pas une coopération active des institutions partenaires et pouvant être conduits à l'initiative des agences, en relative indépendance »)

⁹⁶ Liste des acteurs institutionnel investis :

⁹⁷ Nicolas MAISETTI, « « Jouer collectif » dans un territoire fragmenté: L'économie politique de Marseille-Provence Capitale européenne de la culture 2013 dans la recomposition de la gouvernance urbaine », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 1, n° 1, pp. 61-85.

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

d'une métropole intégrée⁹⁸, la mobilisation des élus locaux autour du projet de loi MAPTAM s'est largement fondée sur les ressources politiques liées au mandat de maire. En effet, l'opposition au projet de loi s'est rapidement exprimée autour de la désapprobation de 106 maires, sur les 118 que compte le département des bouches du Rhône. La récurrence de la formule, aussi bien dans la presse locale, que dans les courriers adressés au Gouvernement, montre comment les élus s'appuient sur la légitimité du mandat municipal contre le projet de structuration métropolitaine. De manière significative, cette mobilisation dépasse d'ailleurs le seul cadre des élus concernés directement par le projet, mais rassemble la majorité des édiles de l'ensemble du département. De plus, elle s'organise au sein de l'Union des maires des Bouches-du-Rhône qui va devenir la plateforme à partir de laquelle les revendications s'expriment. Par la suite, durant la phase de lecture du texte au Parlement, au mois de mars 2013, une délégation d'élus locaux organise une manifestation à Paris pour faire valoir leur opposition. Placée sous l'égide de l'Union des maires, la délégation est reçue à l'Élysée, au Ministère de la décentralisation, au Sénat, puis à l'Assemblée Nationale. Si elle est composée de présidents ou vice-présidents d'EPCI, c'est bien leur mandat municipal que ses membres revendiquent⁹⁹.

C'est dans ce contexte de mobilisation qu'intervient la campagne pour les élections municipales et communautaires. Si ailleurs, souvent, les enjeux intercommunaux et métropolitains ont été traités au second plan, à Marseille l'opposition à la métropole a constitué pour les candidats une ressource politique et un registre de mobilisation électorale¹⁰⁰.

Au final, le périmètre retenu pour la métropole Aix Marseille Provence a davantage dessiné les contours d'un « désordre institutionnel », dans lequel l'État cherche à pallier l'absence de centralité. La stratégie employée, au travers de la mission interministérielle, perpétue en cela les démarches opérées auparavant : la rupture entre une dimension technico-experte de la métropole, portée par des acteurs dits de la « société civile », et sa dimension politique, incarnée par des élus dont le registre d'action demeure principalement circonscrit à l'échelon communal. La campagne municipale, durant laquelle l'enjeu institutionnel a eu une place significative, est à la fois le produit et le reflet de cette rupture : si les partisans de la réforme militent pour le dépassement des logiques administratives, il n'en demeure pas moins que les élections intercommunales et leur mode de scrutin repose avant tout sur le mandat municipal. Cela permet d'expliquer, autrement que par l'inertie supposée de ces élus, la difficulté de l'État et des partisans locaux de la réforme d'aboutir à une métropole intégrée, dotée de larges compétences.

Le contraste avec la situation lyonnaise est ici révélateur, dans la mesure où la primauté du mandat municipal sur l'intégration métropolitaine est renforcée par l'horizontalité des relations entre les communautés appelées à fusionner, là où la fonction régulatrice de la Communauté urbaine de Lyon a permis, on l'a vu, d'internaliser en grande partie l'espace de

⁹⁸ Lettre envoyée à Jean-Marc Ayrault, par la conférence des Présidents des EPCI des Bouches du Rhône, et signée par les 9 présidents, 5 septembre 2012

⁹⁹ Union des Maires des Bouches du Rhône, Communiqué de presse, 13 mars 2013

¹⁰⁰ Maurice OLIVE, « Prendre le parti de sa commune. L'opposition à la métropole comme ressource politique et registre de mobilisation électorale », in Rémy LE SAOUT et Sébastien VIGNON (dir.), *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Berger Levrault., Paris.

Congrès AFSP 2015

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

Christophe Parnet, Sciences Po Lyon

christophe.parnet@sciencespo-lyon.fr

controverse. Cet effet de centralité est donc un élément constitutif de la différenciation institutionnelle des métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence.

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

Conclusion

La séquence ouverte par les débats autour de la loi MAPTAM permet de mettre en évidence les trajectoires différenciées dans la mise en place des métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence. La comparaison des deux cas nous a permis de déceler la spécificité des équilibres de pouvoir au sein de chacune des configurations territoriales, qui conduisent à des « arrangements métropolitains » tout à fait différents, nonobstant des dynamiques de fond comparables. En effet, l'impulsion réformatrice de l'Etat, liée à la double volonté de réduction de la dépense publique et de tirer parti du potentiel de croissance des pôles urbains, il semble que le poids des configurations territoriales

a rencontré ou réactivé, à Lyon comme à Marseille, des réseaux réformateurs déjà actifs sur chaque site. C'est donc la place relative de ces réformateurs au sein de chaque configuration qu'il convient de mettre en exergue. Nous avons d'abord cherché à montrer que la capacité des acteurs locaux, et notamment des élus, à peser sur le processus législatif a été un élément déterminant concernant la mise en forme institutionnelle des projets. Si pour le cas lyonnais cela a permis de donner corps juridiquement à un accord politique entre deux élus locaux, pour la métropole AMP cela s'est traduit par l'atténuation du volontarisme étatique en termes d'intégration des compétences, et la préservation des « frontières » antérieures dans le fonctionnement de la future institution, obtenue du fait de la réticence de la majeure partie des élus locaux au projet. Le second élément qui a attiré notre attention consiste à dire que le processus réformateur s'est inséré dans un ordre institutionnel qui lui préexiste, mais qu'il a contribué en partie à reformater. Il a joué ainsi comme un déstabilisateur des équilibres territoriaux, notamment en ce qu'il a sélectionné les acteurs habilités à s'inscrire dans l'espace de controverse, en même temps qu'il a distribué des ressources politiques à ces acteurs pour dominer cet espace. C'est à ce titre que joue l'effet de centralité, tout à fait différent à Lyon et à Marseille, et qui a largement contribué à cette logique de différenciation.

De fait, la différenciation institutionnelle qui s'opère entre Lyon et Marseille permet de mettre en évidence la dimension politique de la réforme territoriale, et, partant, de la construction métropolitaine. A rebours du discours réformateur affirmant que la métropole constitue la bonne échelle d'action publique, nous rejoignons l'analyse faite par Jean Marc Offner lorsqu'il affirme que *« Ces (...) rénovations ou restaurations des architectures institutionnelles jouent un rôle crucial pour l'action publique : elles fournissent des raisons d'agir, elles procurent des ressources aux acteurs. Elle légitime l'intervention du décideur politique, elle permettent le travail politique »*¹⁰¹.

Entendues comme cela, les institutions métropolitaines de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence constituent deux lectures différentes de la métropolisation, et dépendent des rapports de force qui s'opèrent dans chacun des deux territoires.

En définitive, loin de se laisser enfermer dans une définition univoque, ou un optimum fonctionnel, la métropolisation renvoie à une pluralité de définitions qui entrent en concurrence. En ce sens, observer la formalisation juridique de l'institution métropolitaine nous renseigne à la fois sur les acteurs qui prennent part à cette compétition, ainsi que sur les rapports de force qui la structurent.

¹⁰¹ Jean-Marc OFFNER, « Les territoires de l'action publique locale: Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n° 1, pp. 27-47., (p.41)

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

Bibliographie

BASSAND Michel, *Cités, villes, métropoles: le changement irréversible de la ville*, PPUR presses polytechniques, 2008, 240 p.

BEZES Philippe et LIDEC Patrick LE, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », in Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, pp. 55-73.

BRENNER Neil, « Decoding the Newest « Metropolitan Regionalism » in the USA: A Critical Overview », *Cities*, février 2002, vol. 19, n° 1, pp. 3-21, [[http://dx.doi.org/10.1016/S0264-2751\(01\)00042-7](http://dx.doi.org/10.1016/S0264-2751(01)00042-7)], consulté le : 22 janvier 2015.

BURLET Laurent, « Métropole de Lyon : ce qu'il faut savoir sur ce big bang territorial - », *Rue89Lyon*, [<http://www.rue89lyon.fr/2014/12/31/metropole-de-lyon-ce-quil-faut-savoir-sur-ce-big-bang-territorial/>], consulté le : 17 avril 2015.

CLUB D'ÉCHANGES ET DE REFLEXIONS SUR L'AIRE METROPOLITAINE MARSEILLAISE, *La métropole inachevée: les ferments d'une démarche de prospective partagée*, La Tour d'Aigues (Vaucluse), Ed. de l'Aube, 1994.

DESAGE Fabien et GUERANGER David, *La politique confisquée: sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges (Savoie), France, Éd. du Croquant, impr. 2011, 2011, 247 p.

DOUAY Nicolas, « Aix–Marseille–Provence : accouchement d'une métropole dans la douleur », *Métropolitiques*, 18 décembre 2013, [<http://www.metropolitiques.eu/Aix-Marseille-Provence.html>], consulté le : 20 avril 2015.

DOUAY Nicolas, « L'émergence des politiques métropolitaines marseillaises : entre conflits et apprentissages », *Cybergeo: European Journal of Geography*, 25 mai 2009, [<http://cybergeo.revues.org/22347>], consulté le : 27 janvier 2015.

ELIAS Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie?*, traduit par Yasmin HOFFMANN, La Tour d'Aigues, France, Éd. de l'Aube, 1991, 1991, 222 p.

HAUTREUX Jean, LECOURT Roger et FRANCE. COMMISSION DE L'EQUIPEMENT URBAIN, *Le Niveau supérieur de l'armature urbaine française: rapport*, Paris, France, Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, 1963, 5 p.

HEINELT Hubert et ZIMMERMANN Karsten, « 'How Can We Explain Diversity in Metropolitan Governance within a Country?' Some Reflections on Recent Developments in Germany », *International Journal of Urban and Regional Research*, 1 novembre 2011, vol. 35, n° 6, pp. 1175 - 1192, [<http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00989.x>], consulté le : 24 juin 2014.

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

LALIRE Thomas, *Quand le territoire fait la loi, Mise à l'agenda et construction territoriale de la Métropole de Lyon*, Université de Lyon, 2013, 147 p.

MABROUK Taoufik BEN, *Le pouvoir d'agglomération en France: logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, Paris, Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2006, 314 p.

MAISETTI Nicolas, « « Jouer collectif » dans un territoire fragmenté: L'économie politique de Marseille-Provence Capitale européenne de la culture 2013 dans la recomposition de la gouvernance urbaine », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 1, n° 1, pp. 61-85

MARCOU Gérard, « Gouverner les villes par le droit? », in CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, France, Presses universitaires de France, 1996, pp. 174-205.

MASSARDIER Gilles, « L'intercommunalité pour s'isoler », in Daniel GAXIE (dir.), *Luttes d'institutions: enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris ; Montréal, L'Harmattan, coll. « Collection Logiques juridiques », 1997, pp. 139-164.

MEILLERAND Marie-Clotilde, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20ème siècle: enjeux territoriaux, acteurs locaux et politiques publiques dans la région lyonnaise*, France, Laboratoire de recherche historique Rhône-Alpes, 2010.

NEGRIER Emmanuel, « L'échelle métropolitaine pour repenser la politique », in Alain FAURE, Jean-Philippe LERESCHE et Pierre MULLER (dir.), *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*, Paris, France, l'Harmattan, DL 2007, 2007, pp. 29-44.

NEGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine: les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, France, Presses universitaires de Grenoble, 2005, 270 p.

OCDE, *Vers une croissance plus inclusive de la métropole Aix-Marseille* [Rapport], OCDE, 2013, 221 p.

OFFNER Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale: Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n° 1, pp. 27-47,

OLIVE Maurice, « Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains », *Espaces et sociétés*, 2015, vol. 160-161, n° 1, pp. 135-151,

OLIVE Maurice, « Prendre le parti de sa commune. L'opposition à la métropole comme ressource politique et registre de mobilisation électorale », in Rémy LE SAOUT et Sébastien VIGNON (dir.), *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Berger Levrault., Paris, 2015.

OLIVE Maurice et OPPENHEIM Jean-Pierre, « La communauté urbaine de Marseille: un fragment métropolitain », in François BARAIZE et Emmanuel NEGRIER (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, Harmattan, coll. « Collection Logiques politiques », 2001, pp. 31-66.

ST 41 : Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou différenciation ?

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

PARNET Christophe, *La recherche de rayonnement, un impératif pour la ville ? Contraintes économiques, configurations politiques: construire une métropole pour l'agglomération lyonnaise*, Lyon, Université de Lyon, 2011, 115 p.

PAYRE Renaud (dir.), *Lyon: ville internationale: la métropole lyonnaise à l'assaut de la scène internationale, 1914-2013*, Lyon, Libel, 2013, 287 p.

PINSON Gilles, *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances », 2009, 420 p.

PINSON Gilles et GALIMBERTI Deborah, « Métropoles franches et régions agencifiées », *Pouvoirs locaux*, 8 avril 2013, n° 96, pp. 48-55.

POLERE Cédric, GRAND LYON et DIRECTION DE LA PROSPECTIVE ET DU DIALOGUE PUBLIC, *De la Courly au Grand Lyon histoire d'une communauté urbaine*, Lyon, Lieux dits, 2014.

RONAI Simon, « La création de la métropole marseillaise : un combat géopolitique entre l'État et les collectivités locales », *Hérodote*, 2014, vol. 154, n° 3, p. 177,

SAOUT Rémy LE et VIGNON Sebastien (dir.), *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Berger Levrault., Paris, 2015.

SASSEN Saskia, *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton (N.J.), Etats-Unis, Princeton university press, 1991, 397 p.

TOMÀS Mariona, « Exploring the Metropolitan Trap: The Case of Montreal », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, vol. 36, n° 3, pp. 554-567

VELTZ Pierre, *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*, Paris, PUF, 2005.

VIGNAL François et BREMEAU Marie, « Ambiance électrique au Sénat : les élus des Bouches-du-Rhône «mettent le feu» », 30 mai 2013, Public Sénat, [<http://www.publicsenat.fr/lcp/politique/ambiance-lectrique-s-nat-lus-des-bouches-rh-mettent-feu-384681>], consulté le : 29 mai 2015.

« l'Ouest en mémoire - Les Métropoles d'équilibre selon Olivier Guichard », Ina.fr, [<http://fresques.ina.fr/ouest-en-memoire/fiche-media/Region00026/les-metropoles-d-equilibre-selon-olivier-guichard.html>], consulté le : 25 mars 2015.