



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

POPSU Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines

COLLOQUE DU 18 NOVEMBRE 2009

LYON

LA PRODUCTION DE LA VILLE

RETRANSCRIPTION DES DEBATS

14h00– 15h00 : Quelle organisation territoriale à l'échelle métropolitaine ?



Avec le soutien de :



Quelle organisation territoriale à l'échelle métropolitaine ?

Présentation du cas lyonnais à travers les différents dispositifs de coopération/organisation (RUL, inter-SCOT...)

Animation : Jean-Yves Chapuis, vice-président de Rennes Métropole en charge des formes urbaines

Je vous propose une introduction de Nadia Arab sur une recherche qu'elle a faite qui pose l'identité des nouveaux cadres qui travaillent sur la métropole. Je vous demanderai ensuite, très librement, de réagir sur un certain nombre de questions que je vous poserai à travers les territoires dont vous vous occupez.

Nadia Arab, Lab'Urba – IFU

Je vais rendre compte d'un volet de la recherche que nous avons menée avec Marie-Pierre Lefeuvre et Joël Idt sur la gouvernance locale. Nous avons limité notre exploration de l'organisation territoriale à l'échelle métropolitaine au champ des acteurs publics. Nous sommes partis d'une première caractéristique importante : organiser l'action à l'échelle métropolitaine c'est organiser une action collective entre plusieurs institutions, qui sont dans une relation non hiérarchique et qui conservent chacune un pouvoir et une autonomie d'action. Dans ce contexte d'action, caractéristique de la situation actuelle, comment est-ce que l'on organise la coopération inter-institutionnelle à l'échelle métropolitaine ?

L'injonction de « gouvernance » ou de « gouvernance métropolitaine » ne fabrique pas de façon mécanique de la coopération. Il ne suffit pas non plus de dire qu'il y a des problèmes à régler à l'échelle métropolitaine pour que la coopération se développe de façon naturelle ou spontanée. Il faut la mettre en place, il faut la piloter, il faut l'organiser, il faut conduire ce changement. La question que l'on a posée dans cette recherche est de savoir comment les acteurs procèdent concrètement pour organiser la coopération à l'échelle métropolitaine.

Comment avons-nous opéré pour répondre à cette question ? Nous ne sommes pas partis des institutions parce que ces coopérations ne sont pas inscrites dans les institutions. Ces systèmes d'action métropolitains sont en construction et l'observation des institutions ne permettrait pas de les voir. Pour les voir, il faut aller regarder les actions concrètes, telles qu'elles se déroulent, ce qui signifie aller enquêter auprès de ceux qui agissent dans le cours de ces actions d'échelle métropolitaine.

Nous avons posé cette question dans trois cas d'étude assez contrastés. Deux cas concernent la réorganisation de secteurs : la réorganisation du secteur de l'aménagement et de l'urbanisme à Nantes, et la réorganisation du secteur de l'action culturelle dans l'agglomération lilloise. Le troisième cas est une action, et non un secteur, c'est le REAL, le Réseau express de l'aire métropolitaine lyonnaise que Marie-Pierre Lefeuvre développera plus largement au cours de la prochaine table ronde.

Comme vous le voyez, ce sont trois cas très contrastés, tant sur le plan sectoriel que sur le plan territorial. Pourtant, on constate dans les trois cas un phénomène commun : celui de la montée en puissance des entrepreneurs de métropole. Qu'est-ce que l'on entend par « entrepreneurs de métropole » ou « entrepreneurs d'actions métropolitaines » ? Cette notion signifie qu'il y a au quotidien, chaque jour, des individus qui agissent en faveur de la construction métropolitaine. Ce phénomène est particulièrement visible à Lyon.

Qui sont-ils et comment agissent-ils ? Nous avons pu, pour l'instant, repérer plusieurs éléments. Les entrepreneurs de métropole appartiennent à la sphère technico-administrative : directeurs généraux, directeurs de services mais aussi responsables de projet ou encore « électrons libres » proches du pouvoir politique. Ils se caractérisent également par le fait qu'ils n'appartiennent pas de façon prioritaire ou privilégiée à une institution plutôt qu'à une autre, on les retrouve dans les structures intercommunales mais aussi dans les communes, les régions, des structures associatives (la RUL par exemple à Lyon) et dans les SEM ou SPLA (parmi ceux que nous avons rencontrés). Ces entrepreneurs de métropole apparaissent comme des vecteurs pivots du tournant métropolitain. On en a distingué trois types : les « régulateurs de l'intercommunalité », les « porteurs de projets métropolitains » et les « inventeurs de métropole ».

Il faut préciser qu'il s'agit d'une recherche exploratoire, qui s'est déroulée sur un temps assez court et qui, initialement, n'était pas programmée pour enquêter sur les entrepreneurs de métropole. C'est un phénomène que nous avons rencontré en cours de route. Notre recherche n'a donc pas permis de produire suffisamment de données pour dresser une typologie développée. Néanmoins, même si cela demande à être affiné par de nouvelles recherches plus ciblées, nous pouvons esquisser une typologie. Comme toute typologie, elle dresse des portraits abstraits, chaque portrait insistant sur un trait particulier. Les acteurs concrets que nous avons rencontrés relèvent souvent de plusieurs types simultanément.

Premier type, les régulateurs d'intercommunalité. Ce sont des spécialistes de l'ingénierie organisationnelle, c'est-à-dire qu'ils fabriquent, voire inventent les règles du jeu intercommunales. On ne limite pas la notion d'intercommunalité à la structure intercommunale, les relations entre communes n'étant pas – loin de là – condensées dans les EPCI, mais à la coopération entre communes et avec les EPCI. Ils inventent ces nouvelles règles du jeu inter-institutionnel à l'échelle des institutions mais également dans les projets. Donc au niveau des systèmes d'action institutionnels et au niveau des systèmes d'action ad hoc et temporaires que sont les projets, ou les missions territoriales qu'évoquait précédemment Mme Cresci.

Pourquoi ont-ils besoin d'inventer des règles du jeu ? Que nous enseignent-ils sur la construction de la coopération à l'échelle métropolitaine ? Il s'agit de systèmes d'action assez instables, voire très instables, des systèmes où les règles du jeu ne sont pas stabilisées. Ces régulateurs d'intercommunalité sont des cadres qui veillent au fait que des règles du jeu inter-institutionnel puissent exister. Il faut à la fois y veiller, les actualiser et encore les réinventer. Les règles du jeu sont une condition importante de la conduite de l'action collective. Mais, dans les contextes d'action actuels, les règles du jeu bougent beaucoup. Cela explique l'importance de cette fonction de régulation et la forme qu'elle prend au travers de l'action des régulateurs d'intercommunalité.

Le deuxième type que nous avons repéré, les porteurs de projets, sont des profils que l'on connaît un peu mieux. Ils pilotent une action, ils sont au service de cette action, ils ont une expertise technique mais aussi une expertise communicationnelle. Par rapport aux deux autres types, les porteurs de projet ont la spécificité de maîtriser des réseaux extra-institutionnels qu'ils sont capables de mobiliser pour faire en sorte que les projets avancent.

Alors que les régulateurs d'intercommunalité organisent le jeu inter-institutionnel en relation avec l'évolution et l'instabilité des compétences formelles des institutions territoriales, les porteurs de projets participent à la construction du système métropolitain parce qu'ils organisent autour du projet un système d'acteurs qui couvre un large spectre d'acteurs, y compris les acteurs privés.

Enfin le troisième type, les inventeurs de métropole. Ils sont plutôt dans la préfiguration des territoires politiques de demain, dans la recherche et la définition de nouveaux espaces de coopération inter-institutionnelle. Parmi les individus que nous avons rencontrés, ce sont eux

qui sont le plus explicitement proches des grands élus. Ils sont assez clairement au service de desseins politiques. Là où les porteurs de projets agissent plutôt au nom d'un projet singulier, les inventeurs de métropole cherchent davantage à systématiser la promotion d'un raisonnement métropolitain auprès des élus, auprès de leurs collaborateurs, auprès de leurs réseaux.

Comment les entrepreneurs de métropole agissent-ils ?

- Première caractéristique : on a affaire à des cadres qui sont proches des élus, ceux de leur institution d'appartenance bien sûr, mais aussi, souvent, proches de plusieurs élus d'institutions distinctes.
- Deuxième caractéristique : ils fonctionnent selon un mode d'intervention déjà identifié par la sociologie des organisations et connu sous la notion « d'entrepreneurship social » : ils prennent des initiatives, ils prennent des responsabilités et ils interviennent en étant capables de mobiliser autour d'eux et d'animer.
- Troisième caractéristique : ils mobilisent essentiellement deux grands types de ressources : des ressources d'organisation (tout ce qui est lié à l'ingénierie organisationnelle en particulier), ou toutes les ressources liées à leur connaissance du territoire.
- Quatrième caractéristique : ils agissent en considérant qu'ils ont à gérer des relations et à organiser des coopérations dans un système qui est un système à la fois de coopération et de concurrence. On peut dire qu'ils gèrent la concurrence en même temps qu'ils gèrent la coopération. Concurrence et coopération apparaissent comme les deux faces indissociables d'une même réalité. C'est en tous les cas un mode de raisonnement que l'on a retrouvé très fortement intégré dans leur façon d'analyser et de décrire les situations dans lesquelles et sur lesquelles ils agissent.
- La cinquième caractéristique, qui découle de la quatrième, pose la question du leadership. On a constaté que ces entrepreneurs de métropole, quand ils construisent des actions, ont à jouer de façon très fine avec la question du leadership institutionnel, sans le brandir mais sans non plus « mettre le couvercle » sur cette question. Pour autant, ils interviennent bien en intégrant les enjeux et les intérêts de leurs institutions respectives.

Je finirai en énonçant quelques questions que cela nous amène à nous poser. Quand on décrit ces modes d'intervention, on décrit certes un type d'acteurs mais, au-delà de cette typologie, de quelles transformations ces entrepreneurs de métropole sont-ils les indices ? Plusieurs questions émergent : la plus évidente, celle de la culture professionnelle ; plus largement celle des caractéristiques nouvelles de l'ingénierie publique territoriale, notamment au sujet de la relation élu/technicien ; ces changements invitent enfin à questionner les transformations de l'exercice de la fonction politique dans ces contextes d'action d'échelle métropolitaine.

Jean-Yves Chapuis

J'aimerais savoir si vous vous retrouvez dans ces trois profils que Nadia Arab a fait de l'entrepreneur de métropole et comment est-ce que vous vivez ça dans vos territoires qui sont très vastes, où il y a des quantités d'institutions. Ce qui serait intéressant, ce serait que vous nous disiez si vous êtes sur le champ politique et, en même temps, comment est-ce que tout cela se joue.

Astrid Gingembre, chef de projet « Estuaire »

Je suis un peu le cas atypique de cette journée parce que je représente la manifestation Estuaire qui est un projet artistique et culturel qui peut être comparé à une biennale d'art contemporain. J'ai une petite particularité qui est d'être salariée d'une association, le Lieu Unique, qui est la scène nationale de Nantes. Je ne suis donc pas salariée d'une collectivité.

Nous venons de terminer la deuxième édition et préparons la prochaine. L'idée principale de ce projet, qui a été imaginé par mon directeur, Jean Blaise, est de donner une identité culturelle, une identité forte à la métropole Nantes-Saint-Nazaire. C'est une métropole un peu

récente par rapport au Grand Lyon, elle est encore très jeune. C'est très complexe sur notre territoire puisque Nantes est bien marquée, Saint-Nazaire également, mais pour rapprocher ces deux villes cela a été assez difficile. Nantes avec son agglomération fait environ 500 000 habitants, et si l'on réunit la totalité de cette métropole on est sur un territoire de 850 000 habitants. Cela commence à être conséquent, même si ce n'est évidemment pas comparable au Grand Lyon.

L'idée principale de ce projet culturel est de proposer à des artistes, à de grands artistes mais aussi à des artistes locaux, de créer sur les rives de la Loire des œuvres in situ. Donc plutôt des œuvres pérennes, des œuvres assez importantes, en lien avec l'histoire des sites, en lien avec un contexte, en lien évidemment avec un environnement. La force de ce projet c'est que c'est un projet politique, puisqu'on accompagne vraiment l'identité de cette métropole, mais c'est également un projet touristique. La volonté de nos financeurs c'est d'amener un maximum de monde sur ce territoire qui est un territoire extrêmement méconnu et qui, malheureusement, a une image un peu triste de pollution, d'industries, de sites inintéressants. Nous avons, nous, cette ambition d'amener le maximum de monde et surtout que la population locale se réapproprie ou s'approprie les berges de la Loire. Sur deux éditions, nous sommes maintenant connus, reconnus, avec un grand nombre de visiteurs.

Ce qui est important pour nous c'est que ce projet culturel et artistique fédère l'ensemble des acteurs. C'est très rare, voire un peu unique en France, qu'une manifestation qui invite des artistes fédère toutes les collectivités : la métropole de Nantes-Saint-Nazaire, trois communautés de communes intermédiaires et vingt-trois communes, plus la région, l'Etat, le département. Surtout, la grande force de ce projet c'est qu'on a aussi énormément de partenaires financiers privés. Sur un budget de 7,5 millions d'euros pour une édition, 2 millions viennent de partenaires privés (Total, Suez, Veolia, EDF, etc.).

Jean-Yves Chapuis

Par rapport à ce que disait Nadia Arab, il me semble que, vous, ça marche parce qu'il y a un élu spécial là-bas, un élu un peu à part dans les élus nantais. Or Nadia Arab dit que c'est plutôt l'entrepreneur métropolitain qui remplit un vide que le politique ne remplit pas complètement, pour plein des raisons institutionnelles. Vous, si vous n'aviez pas cet élu-là, est-ce que cela marcherait ?

Astrid Gingembre

Franchement, non, même si Estuaire est un projet qui émane d'une seule personne. Ce n'est pas une commande politique c'est l'idée d'un acteur culturel qui est Jean Blaise qui l'a proposée à Jean-Marc Ayrault. Si Jean-Marc Ayrault ne nous avait pas dit tout de suite oui, nous aurions totalement abandonné, même s'il a fallu que l'on réalise une mission de préfiguration en testant l'ensemble de ces partenaires-là pour voir si ce projet était faisable.

L'image emblématique de la manifestation Estuaire, ce sont les dix-huit anneaux de Daniel Buren qui rythment vraiment ce quai de l'Ile de Nantes. Nous sommes là porteurs de projets culturels qui accompagnent aussi un grand projet d'aménagement de la ville. Ce quai ne devait pas être prêt en 2007 et le fait qu'Estuaire sorte et soit soutenu par Jean-Marc Ayrault a fait que tout le plan d'aménagement de la SAMOA a été modifié pour nous.

Jean-Yves Chapuis

Là, vous êtes porteuse, vous ne réglez rien du tout, vous portez avec un élu actif, le président soutient et puis vous y allez...

Astrid Gingembre

Exactement.

Anne Dubromel, directrice de la Région urbaine de Lyon

Le territoire de la Région urbaine de Lyon ne correspond pas à une entité administrative mais à un territoire de projets ou un territoire fonctionnel défini par les élus des collectivités de ce territoire. Il y a environ 3 millions d'habitants et un peu plus de 800 communes. Si l'on regarde ce territoire sur la carte, il paraît être très cohérent mais on est quand même sur un territoire fonctionnel avec une très grande complexité administrative avec quatre départements et une soixantaine de structures intercommunales.

Jean-Yves Chapuis

Vous êtes régulatrice ?

Anne Dubromel

J'aimerais bien prendre un petit peu de tout et faire un dosage...

Pour appréhender les enjeux métropolitains de ce territoire, il y a un certain nombre de scènes de discussion, de coopération, qui existent dans cette région depuis un certain nombre d'années pour certaines, la RUL a vingt ans par exemple. Il y a une culture de la coopération inter-institutionnelle pour arriver à appréhender et à prendre en compte cette réalité métropolitaine.

La RUL est une association des grandes collectivités co-présidée par le président du Grand Lyon et le président de la région Rhône-Alpes. Les quatre départements concernés (Ain, Isère, Loire, Rhône) sont un peu les membres fondateurs. Nous retrouvons également les communautés de communes et les communautés d'agglomération qui correspondent aux grands pôles urbains de ce territoire. Ce territoire est organisé de façon multipolaire avec l'agglomération lyonnaise, l'agglomération stéphanoise, l'agglomération Nord-Isère, puis un certain nombre de pôles urbains qui sont structurés autour de villes moyennes comme Vienne au sud, Villefranche au nord, Roanne et Bourg-en-Bresse.

On a donc typiquement un territoire métropolitain complexe, vaste et structuré autour d'un certain nombre de pôles. On considère que c'est une vraie chance, on le verra tout à l'heure.

En dehors de la RUL, il existe d'autres dispositifs et d'autres scènes. Dans le domaine de la planification, ce territoire est doté d'une directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise qui est sur un périmètre un petit peu moindre que celui de la RUL mais qui, dans l'esprit, est à l'échelle métropolitaine, avec une DTA approuvée en 2007.

Toujours dans le domaine de la planification, il y a un dispositif de coopération entre les SCOT, un dispositif inter-SCOT qui est animé par les agences d'urbanisme, une dizaine de SCOT qui coopèrent, conduisent des travaux ensemble. Mais le travail en réseau ne s'arrête pas là, les CCI travaillent en réseau, les conseils de développement travaillent également en réseau à cette échelle, donc il y a toute une palette de scènes sur ce territoire.

Pour revenir à la typologie ou aux profils, je vais essayer de vous décrire quelles sont les modalités d'intervention d'une structure comme la Région urbaine de Lyon et vous verrez que forcément cela fait appel aux trois profils que vous avez définis parce que quand on voit les modalités d'intervention, on est obligés de mettre en œuvre les techniques ou les tactiques que vous décrivez.

La Région urbaine de Lyon, comme les autres scènes que j'ai décrites, travaille d'abord sur révéler les enjeux métropolitains, les identifier et les partager. Cela veut dire, à cette échelle-là, quels sont les sujets qui méritent que l'on transcende les périmètres administratifs qui s'imposent à nous tous, qui sont de vrais enjeux qu'il faut que nous relevions ensemble, ce qui est tout un travail d'identification. On ne peut pas penser que l'on partage des enjeux métropolitains si l'on n'a pas fait un travail important d'interconnaissance.

La RUL a vingt ans et l'on se dit régulièrement que ce travail d'interconnaissance est loin d'être fini et que les acteurs de l'agglomération lyonnaise ignorent trop souvent ce qui se

passer dans l'agglomération stéphanoise, comment elle évolue, et vice-versa. Il y a besoin d'amener les acteurs à sortir de leur périmètre habituel d'intervention pour aller à la rencontre des autres territoires. Ce travail d'interconnaissance est un travail de fond à faire en permanence. Et, derrière ce travail, faire comprendre pourquoi on fait partie de cette « communauté de destins ». Il faut la raconter, il faut la montrer, la démontrer. Là, je me retrouve un peu dans les inventeurs de métropole, c'est-à-dire que ce territoire n'existe pas avec un périmètre, il sera ce que les acteurs veulent en faire et donc il faut en permanence le raconter et le produire.

Le deuxième registre d'intervention utilisé par la RUL, c'est la mise en cohérence, la définition de stratégies communes. Quand on a bien identifié un enjeu, il faut essayer de faire en sorte que les collectivités rapprochent leurs stratégies, mettent en cohérence leur vision sur la façon d'appréhender cet enjeu. On l'a fait par exemple dans le domaine de l'économie, la logistique est un enjeu important de ce territoire compte tenu de sa position de carrefour et c'est un secteur d'activité extrêmement important. C'est un sujet qui a été abordé à la RUL avec la production d'un schéma de cohérence de la logistique qui a l'originalité d'être un schéma volontaire, donc un schéma qui ne s'impose pas. Il ne peut pas bénéficier d'un arsenal réglementaire, donc sa force sera la façon dont il a été élaboré, c'est-à-dire par les acteurs eux-mêmes, approprié par les acteurs eux-mêmes et pris en compte. Quand on est une association et qu'on n'est pas une collectivité, si l'on veut produire un schéma stratégique, pour que ce schéma ait une force, il faut qu'il soit vraiment co-élaboré, sinon on n'a aucune chance de le faire passer. Ceci renvoie à un des profils que vous avez décrits, à savoir mobiliser les réseaux, faire travailler ensemble, s'appuyer sur les ressources des collectivités pour que ce soit elles qui produisent, avec votre appui.

Troisième registre, la mutualisation des connaissances. Sur le territoire, si l'on veut que les stratégies se développent, il faut que l'on ait des connaissances communes, il faut que l'on mutualise. On concrétise cela en mettant en réseau nos outils mais, là encore, c'est du travail de mise en réseau, d'élargissement au-delà de la sphère des collectivités qui est à l'œuvre.

Le dernier registre développé par la RUL, c'est le plus récent parce qu'il demande certainement que l'outil ait une certaine maturité, c'est un registre d'incubation de projets. C'est-à-dire que, au-delà de révéler le territoire, de lui donner une âme en quelque sorte, au-delà de favoriser l'interconnaissance, de donner des stratégies, à un moment nos élus nous disent que c'est bien mais qu'on ne va pas leur faire dire cela pendant quinze ans. Ce sont un peu toujours les mêmes élus qui sont les élus porteurs de ces dynamiques-là et qui, eux, arrivent à avoir une certaine maturité sur cette compréhension de la métropole. Mais au bout d'un moment, puisqu'on a dit qu'il serait bien de faire comme ça tous ensemble, ils ont envie que l'on passe à l'acte et en faisant des choses qui sont perceptibles vis-à-vis des habitants.

Mais passer à l'acte quand le moindre projet à cette échelle-là met en œuvre dix ou douze partenaires collectivités, c'est en soi aussi un exercice qui n'est pas forcément préécrit et dont on ne connaît pas toutes les règles du jeu. Là, à nouveau, le passage à l'acte c'est du portage de projet certes, mais du portage de projet qui doit inventer ses propres règles du jeu parce qu'il est sur un périmètre différent. La RUL a travaillé comme cela de manière très concrète dans le domaine des transports collectifs pour incuber une centrale de mobilité qui s'appelle Multitud. Le projet est maintenant porté par la région Rhône-Alpes, donc il trouve son portage, mais il faut bien le faire naître et l'inventer dans un cadre qui permette de le porter.

Egalement, dans les transports collectifs on incube la future tarification multimodale zonale, c'est-à-dire la future Carte Orange à la façon lyonnaise. Puis, par exemple, pour changer de nature, on incube également un projet dans le domaine du tourisme urbain où l'on rejoint un peu les sujets sur lesquels est positionnée la métropole Nantes-Saint-Nazaire. Là, on a créé un produit de tourisme culturel à partir de la mise en réseau du patrimoine du XX^e avec des sites qui sont à la fois présents dans l'agglomération lyonnaise et dans l'agglomération stéphanoise

avec des sites Le Corbusier de Firminy. Il s'agit de voir comment on met en réseau ces sites pour créer un produit de tourisme culturel qui va donner une lisibilité et un intérêt bien plus important parce que l'on aura su faire la mise en réseau. Là encore, c'est la démonstration que le tourisme urbain à cette échelle métropolitaine est intéressant, sauf qu'il faut inventer la façon de le construire et de le mettre en marché. Cette idée de travailler sur le patrimoine XX^e, c'est à la fois de dire que l'on prend une opération et que, pilote, elle fera la démonstration que c'est intéressant de le faire. En même temps, on apprendra comment faire ensemble et comment construire ces réseaux. Cela sert un peu d'opération test à la fois sur le fond et sur la forme pour conduire ces opérations.

Voilà ce sur quoi je voulais témoigner. Et, bien sûr, je ne fais pas cela pour faire plaisir au président du Conseil de développement, M. Frébault, mais il sait bien le fond de ma pensée. Tout à l'heure, quand vous disiez que les acteurs techniques de ces grandes échelles-là cherchent des appuis ou cherchent à mobiliser d'autres réseaux, il va de soi que l'on a vraiment maintenant la conscience, après vingt ans d'exercice à la RUL, que pour aller plus loin il va falloir faire monter, révéler, les attentes des habitants, de la société civile. Il y a donc une volonté de travailler en lien avec les Conseils de développement pour que l'on aille chercher et révéler les attentes des habitants pour que ce territoire prenne corps. C'est pour nous un vrai sujet qui nous attend et sur lequel il y a un grand chantier pour les années à venir.

Jean-Yves Chapuis

Il y a plusieurs Conseils de développement dans cette région-là ?

Anne Dubromel

Oui : le Grand Lyon, Saint-Etienne Métropole, le Pays viennois et le Nord-Isère. Ils ont élaboré une charte de coopération métropolitaine et inventent aussi leurs propres processus. M. Frébault pourra dire comment on fait pour faire travailler ensemble quatre Conseils de développement ensemble sur un sujet comme celui-là, au-delà de faire travailler les présidents et les quelques personnes de chaque Conseil de développement acquises à cette cause. Et quand on a dit les Conseils de développement, on n'a pas parlé de tous les habitants... Là aussi, il faut inventer des façons de travailler ensemble. C'est passé par une charte de coopération, par des exercices de formulation des avis communs sur de grands projets d'infrastructure, là où c'est compliqué puisque parfois même les collectivités membres de la RUL n'étaient pas forcément toujours en phase sur le grand projet auquel je pense. C'est intéressant aussi à un moment de pouvoir amener à décaler le regard des collectivités parce que l'on sera passé par un détour de l'échelle métropolitaine.

Jean Frébault

Les Conseils de développement travaillent ensemble, et s'efforcent de relayer les préoccupations de la société civile. Notre premier constat est que le vécu de beaucoup d'habitants ou d'acteurs travaillant dans cette métropole transgresse les frontières institutionnelles, et que celles-ci ont perdu beaucoup de sens. La RUL a permis que se développe un vrai dialogue entre collectivités, mais nous estimons que la coopération doit être structurellement renforcée et organisée sur les sujets stratégiques.

Le projet de réforme territoriale a semble-t-il ouvert des perspectives sur le développement de la coopération métropolitaine. L'Etat doit proposer des outils permettant ou facilitant le développement de cette coopération à l'échelle de cette métropole « multipolaire ». Les quatre Conseils de développement ont produit une contribution dans ce sens-là. Je pense qu'il y a peut-être à nouer des alliances entre le monde des élus et la société civile pour faire avancer cette métropole. Nous sommes en tout cas motivés pour travailler avec l'appui de la Région urbaine sur ce chantier.

Jean-Yves Chapuis

En tant que haut fonctionnaire de l'Etat, je trouve dommage qu'aujourd'hui, dans la réforme territoriale, ce soit l'Etat qui donne des cadres. Pourquoi l'Etat ne dirait pas aux agglomérations, aux territoires : je vous donne un an pour vous organiser et si, dans un an, vous ne l'êtes pas, vous n'avez plus de sous. Je crois qu'il faut laisser les territoires s'organiser eux-mêmes plutôt que de vouloir créer un cadre institutionnel en disant qu'on est métropole si l'on a plus de 450 000 habitants.

Corinne Tourasse, j'ai l'impression que vous êtes plutôt une régulatrice qu'une inventrice, mais peut-être êtes-vous une inventrice cachée...

Corinne Tourasse, *directrice de la planification et des politiques d'agglomération au Grand Lyon*

Je suis un peu de tout cela...

Je voudrais rappeler que, dans le cadre de la réforme territoriale qui est en cours, le nom métropole qui est utilisé ne correspond pas à l'aire métropolitaine dont on parle. Cela s'appliquerait plutôt à une évolution du Grand Lyon en tant qu'institution qu'à une construction multipolaire telle que l'a montrée Anne Dubromel.

Le double défi auquel nous avons affaire dans notre métropole, c'est à la fois de répondre à des enjeux de vie quotidienne des gens et des entreprises, dont Jean Frébault a rappelé que cela fait bien longtemps qu'ils vivent dans un seul grand bassin d'emploi, grand bassin de vie qui s'affranchit complètement des limites institutionnelles. Premier défi. Le deuxième défi, c'est celui d'être capables de mobiliser à la meilleure échelle nos atouts pour peser dans l'Europe des villes. Nous avons un enjeu de concurrence, de positionnement et, très clairement, de concurrence par rapport aux grandes villes européennes.

Face à ce double défi, ce que je veux rappeler c'est qu'on ne peut pas faire progresser notre construction métropolitaine qu'avec des projets, il faut les deux gouvernances : il faut la gouvernance par la vision, et la vision partagée, et la gouvernance par les projets. Il faut les deux en même temps. La gouvernance par la vision, cela veut dire quelle métropole, ensemble – élus, acteurs, techniciens, société civile – nous voulons. Et ça, c'est le politique qui l'énonce, forcément. Pour moi, l'espace noble, majeur, et absolument incontournable du politique il est là, et l'on ne peut pas dire que l'on va réussir à faire la métropole avec des cadres territoriaux, si brillants soient-ils, sans cela.

Pour la gouvernance par les projets, il ne suffit pas d'avoir une vision, il faut aussi concrètement, c'est ce que disait Anne Dubromel tout à l'heure, que l'on avance sur des projets. C'est-à-dire que le fait de faire ensemble, de se frictionner ensemble, de faire aboutir des choses qui ont des résultats, notamment par rapport aux habitants, à nos entreprises, ou par rapport à ces fameux enjeux de concurrence européenne, est extrêmement important.

Et tenir les deux, c'est quand même une gageure assez complexe. Et c'est vrai que nous sommes dans un système complexe. J'ai l'habitude de dire que la première vertu des gens comme moi, comme Anne Dubromel ou comme les directeurs des agences, c'est d'accepter de vivre avec cette complexité.

Face à cette complexité, je vous rejoins complètement en disant qu'il faut de l'ingénierie organisationnelle. On ne peut pas se dire que l'on va faire avancer les choses, que ce soit sur la vision ou sur les projets, sans un minimum d'ingénierie organisationnelle, et ça c'est vraiment de notre responsabilité. Moi j'ai le sentiment, en tout cas dans l'aire métropolitaine lyonnaise, que nous avons réussi, avec l'expérience, avec la motivation, voire le militantisme d'un certain nombre d'acteurs, à monter en compétence sur cette question d'ingénierie organisationnelle. Je pense, M. Boino ne sera peut-être pas d'accord, que cela fait partie aujourd'hui de nos atouts.

Sur les questions de posture. Moi, je travaille au Grand Lyon, donc j'ai un double challenge parce qu'il faut d'abord que, sans arrêt, je sois en capacité de réinterpréter, de réinterpeller l'ensemble des politiques publiques du Grand Lyon, l'ensemble des projets, et l'ensemble des acteurs du Grand Lyon pour qu'ils ne se projettent pas seulement dans leurs frontières institutionnelles, donc quelque part qu'ils aient le réflexe métropolitain. Mais il ne suffit pas de le décréter, il faut quand même l'argumenter un peu, ce qui est déjà un travail en soi. Le deuxième travail c'est que j'ai une obligation d'aller dans les instances collectives pour pouvoir construire avec mes camarades. Il y a donc une posture qui est de tirer sa propre structure sur l'échelle métropolitaine, puis une autre posture qui est d'aller avec les autres participants, les autres structures, pour fabriquer des projets, des lieux de consensus, des visions communes, etc.

Sachant que le Grand Lyon a une vraie responsabilité là-dedans parce qu'il y a clairement une espèce de leadership du Grand Lyon sur ces territoires, de fait, qui est le poids de l'agglomération centrale qui est extrêmement fort, qui est la figure de prou, notamment à l'international. C'est la même chose par rapport au leadership politique du patron de l'agglomération qui est quand même là pour tirer la charrette aussi. Le Grand Lyon a donc un rôle un peu compliqué : il faut tirer la charrette, il faut assumer un leadership sans être dans une relation de domination, il faut rassurer et il faut construire en interne et en externe. Là aussi, il y a une forme de savoir-faire, et de savoir-être probablement aussi, qui est assez déterminant, me semble-t-il.

Pour finir, je dirais qu'il me semble que si l'on se motive sans arrêt – malgré ce que disait Jean Frébault, c'est-à-dire que cela n'avance pas si vite que cela et que quelquefois on est un peu démotivés – c'est aussi parce qu'il y a un réseau, avec des acteurs qui se connaissent depuis relativement longtemps, qui se font confiance et peuvent se dire les choses. Ce réseau, je pense qu'il est extrêmement important, d'abord à entretenir, et peut-être que des journées comme celle-là font partie de cet exercice-là. Il est également important que l'on soit alimentés par l'extérieur, que l'on soit alimentés par des gens qui nous renvoient des questionnements, évidemment les chercheurs mais aussi la société civile, tout en restant solidaires parce que, dans la complexité ambiante dont je parlais, cela me paraît un facteur d'efficacité.

Jean-Yves Chapuis

Anne Dubromel, le rôle du politique est très différent pour vous, vous avez beaucoup d'élus. J'ai l'impression, ne le prenez pas mal, que vous êtes un peu entre le préfet et l'archevêque, c'est-à-dire que vous êtes un peu dans un diocèse dont vous seriez l'archevêque ou le cardinal. Vous êtes dans la compassion, dans le sens où il faut que cela fonctionne bien pour tout le monde, que tout se passe bien. Comment êtes-vous perçus par les communes ?

Anne Dubromel

C'est une association, c'est un partenariat volontaire. Les collectivités sont là parce qu'elles ont compris ce qu'elles avaient à faire ensemble et qu'elles ont dit qu'elles voulaient faire des choses ensemble. Une fois que l'on a dit cela, quand on passe à l'action, c'est l'avantage de passer à l'acte parce qu'on se met à l'épreuve, on voit les limites de jusqu'où on était prêts à aller finalement, sans lâcher trop, etc. Même une association basée sur le volontariat arrive quand même à pousser le plus possible jusqu'à ce que l'on comprenne où sont les limites. Dans certains exercices, on arrive à obtenir le consensus et à aller jusqu'au bout de l'exercice, c'est-à-dire la mise en œuvre, dans d'autres cas on atteint les limites de l'exercice. Le consensus n'est pas toujours possible et il y a des moments où l'on rêve d'avoir des règles du jeu, au moins des règles de prise de décision parce que, sinon, on n'y arrive pas.

Donc, oui, tout outil construit sur la base du volontariat, avec un habillage juridique qui est un habillage associatif, est un peu obligé d'aller chercher le consensus et l'accord de tous les

partenaires. Cela ne veut pas dire, je le revendique pour la RUL en tout cas, que nous sommes allés sur les terrains les plus faciles. La logistique n'est pas un terrain facile. Commencer dans les années 2000 à parler de faire coopérer les autorités organisatrices de transport, ce n'est pas facile... Le tourisme paraît toujours plus facile, mais ce n'est pas facile vu l'organisation, la structuration professionnelle. Nous sommes donc souvent sur des sujets difficiles et nous allons jusqu'au bout de ce que nous pouvons faire par consensus. Et puis l'on arrive à un moment où l'on se dit que, là, il va peut-être falloir franchir une étape et changer d'outils ou en inventer un qui nous permette d'être un petit peu plus régulateurs.

L'outil permet d'aller jusque-là, le plus loin possible. Nous avons essayé et c'est pour cela que nous ne sommes pas restés sur les modalités d'intervention qui sont les modalités de partage d'enjeux, etc., ce qui était un petit peu le fonds de commerce de la RUL au départ. Nous sommes allés au-delà parce que, si l'on ne fait que cela, on ne fait pas beaucoup bouger les choses.

Débat avec la salle

Jean Frébault

Je voudrais prendre trois exemples pour illustrer mon propos concernant les outils.

– Premièrement, les directives territoriales d'aménagement. Malgré les critiques que j'ai entendues ici ou là, je témoigne que c'est un outil apprécié et reconnu comme légitime par les élus. Dans la régulation de l'ensemble des onze SCOT de la Région urbaine de Lyon, la DTA joue à l'évidence son rôle, notamment sur un certain nombre de grandes thématiques d'infrastructures, de logement, de protection, etc.

J'ai été surpris d'apprendre que la suppression de l'opposabilité des DTA est inscrite dans le projet de loi « Grenelle de l'environnement II » qui va venir en discussion prochainement. J'ai constaté que peu de personnes étaient au courant. Elles vont être remplacées par des directives territoriales d'aménagement durable qui auront un caractère indicatif. Si André Chassin était là, il dirait que si la DTA n'était pas opposable, elle n'aurait aucun effet. On peut certainement les moderniser, améliorer la façon dont elles sont élaborées avec les partenaires, tout en préservant leur efficacité. Le texte dit que les DTA existantes vont continuer à être opposables, mais il y a un message d'affaiblissement et si un jour on les révisé, je crains qu'elles ne volent en l'air.

– Deuxième exemple concernant la réforme territoriale. Le rapport Balladur était passé à côté de la coopération métropolitaine à l'échelle région urbaine, il a eu un discours uniquement sur les grandes communautés urbaines transformées en « métropoles ». Dans la dernière version du projet qui est en discussion au Sénat, il y a un chapitre qui a été introduit avec des syndicats mixtes de coopération entre les intercommunalités, j'espère que cela ne va pas disparaître.

– Troisième exemple concernant les outils opérationnels. Il y a actuellement un débat intéressant sur le rôle que l'Etat peut jouer dans les projets métropolitains, notamment à travers des outils qui s'appellent les opérations d'intérêt national (OIN) et les établissements publics d'aménagement. Il y a un exemple à Marseille qui est EuroMéditerranée, qui a été réclamé d'ailleurs par les élus marseillais. Je pense que Lyon n'est pas du tout dans cette culture et sait très bien conduire le projet Confluence sans l'intervention de l'Etat. Je rappelle qu'à Saint-Etienne, il y a une opération d'intérêt national qui a été réclamée par les élus stéphanois et qui continue, malgré l'alternance politique.

J'avais fait dans une autre enceinte une suggestion dans le même esprit qui était d'inventer ce que j'ai appelé des « OIM », c'est-à-dire des opérations d'intérêt métropolitain. Dans notre

espace métropolitain, il y a des territoires de projets qui sont en panne de portage politique, comme par exemple la requalification de l'ensemble Vallée de la Chimie et Vallée du Gier. On peut alors avoir besoin de tours de table de collectivités publiques de rang suffisant (région, département, agglomération, Etat...) pour porter des projets dont l'ambition dépasse largement les capacités politiques et financières des seules collectivités locales des territoires concernés. N'y a-t-il pas matière à être inventif avec l'Etat ?

Jean-Yves Chapuis

Il faudrait, quand les hauts fonctionnaires partent à la retraite, leur redonner pendant quelques années des fonctions nouvelles, sans qu'ils soient fonctionnaires de l'Etat. On devrait leur donner des missions où ils mettraient à profit leur expérience avec les collectivités locales avec une plus grande liberté d'expression. Si Jean Frébault avait été en poste, il n'aurait pas dit tout cela, ou il l'aurait dit différemment.

Paul Boino

On retient donc l'idée d'ouvrir le Conseil constitutionnel à tous les retraités, afin de leur donner une nouvelle mission...

J'ai deux questions à poser. Je suis parfaitement d'accord sur le fait que, au niveau du Grand Lyon comme au niveau de la RUL ou de l'inter-SCOT, etc., il y a une mission essentielle, pour reprendre l'expression de Corinne Tourasse, qui est de tirer la charrette. Il faut faire avancer les idées, les projets, il faut animer, il faut rassurer, il faut calmer le jeu de temps en temps. C'est comme cela que l'on est passé du stade où Lyon ne savait pas ce qui se passait à Villeurbanne et vice-versa, à une situation où l'interconnaissance s'est sensiblement améliorée.

La première question est plutôt adressée à Nadia Arab. On nous dit ce que font ces entrepreneurs métropolitains, mais comment cela naît-il ? Pourquoi la pelote prend-elle à des endroits et pas à d'autres ? Il y a des tuilages d'individus, qui appartiennent à des organisations différentes et qui arrivent à se faire confiance. Parfois ce sont des élus, parfois des techniciens, souvent les deux. Mais comment ce maillage arrive-t-il à se stabiliser, se consolider et se maintenir dans le temps malgré les départs à la retraite des uns, les mutations des autres, et les changements de personnel politique ? Une approche comparative entre différentes villes pourrait ici apporter des éléments de réponse précieux.

Ma deuxième question porte sur le consensus. Les accords gagnant-gagnant permettent sans aucun doute d'agir, mais qui régule, qui arbitre sur les sujets où il n'y a pas consensus ? On aurait pu espérer que cela soit l'Etat, par exemple avec la DTA ou le contrôle de légalité. Jean Frébault a toutefois dit tout à l'heure que la DTA n'aura plus d'opposabilité, mais on peut aller un peu plus loin. On nous dit aussi qu'il faut prendre en compte les SAGE dans la planification et puis, concrètement, on se rend compte que les préfets n'exigent pas la mise en compatibilité des documents d'urbanisme. C'est un énorme problème ! On est devant une situation complètement schizophrène où on nous dit : il faudrait, y'a qu'à, faut qu'on, pour le Grenelle 1, 2, 3, 4, 5, 6... et puis, dans les faits, la transcription de ces injonctions reste en large part à faire. Parce qu'il n'y a pas le personnel suffisant dans les services de l'Etat, parce qu'il y a des situations où il n'est pas facile pour un préfet de prendre une telle décision parce que les décrets d'application sont parfois tellement abscons qu'il peut se demander comment il va faire pour les faire appliquer.

La réforme Balladur, de mon point de vue, pose ici davantage de questions qu'elle ne propose des solutions. Ce sera sans doute un bonheur pour les chercheurs, mais je ne suis pas certain que, pour les praticiens et les élus, cette réforme permette de répondre aux enjeux et en l'occurrence d'institutionnaliser une régulation à l'échelle métropolitaine. Comment voyez-vous quant à vous, dans les années qui viennent, compte tenu de la réforme Balladur qui sera passée ou pas, cette question de l'arbitrage à ces échelles métropolitaines ?

Nadia Arab

Il m'est impossible de répondre à la première question. Dans l'enquête que nous avons faite, nous n'avons pas eu les moyens de fabriquer la connaissance pour répondre à cette question.

Sur la deuxième question, celle du leadership institutionnel, je dirais que ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de leadership institutionnel qu'il n'y a pas de leadership politique et qu'il n'y a pas une capacité ou un rôle des élus à arbitrer. De mon point de vue, on a trop souvent tendance à faire la confusion entre ces deux aspects. Tout à l'heure, Corinne Tourasse a rappelé l'importance des élus et de la vision politique. Dans notre recherche, nous avons insisté sur les cadres parce que c'est la clé d'entrée que nous avons choisie de privilégier pour analyser la gouvernance métropolitaine. Et notre recherche montre l'importance de ces cadres dans la construction métropolitaine, rôle bien souvent sous-estimé. Cela n'entame pas l'importance de l'élu, de la fonction politique, du leadership politique. En revanche, n'y a-t-il pas une forme de découplage entre leadership politique et leadership institutionnel ? Si l'on part sur cette hypothèse, alors cela ne signifie-t-il pas aussi transformations dans l'exercice de la fonction politique ? Les élus sont-ils prêts à ces changements ? Les cadres que nous avons rencontrés, eux, y sont confrontés au quotidien.

Autre point sur l'idée d'arbitrage. Tout ce que l'on voit depuis ce matin, ce sont des gens qui essaient de faire avancer des choses, et dans ce travail pour faire avancer les actions, l'arbitrage est permanent, des choix sont faits en permanence ! Mme Dubromel dit qu'elle « révèle », je dirais même qu'elle invente, des problèmes métropolitains inter-institutionnels. Dans ce travail de mise en évidence ou d'invention de problèmes métropolitains inter-institutionnels, il y a de l'arbitrage qui est fait en permanence, tous les jours, il y a en permanence des choix qui sont élaborés et tranchés, qui suscitent ou non l'arbitrage des élus. La question de l'arbitrage est une question piège. On a tendance à la poser en considérant la décision comme « quelque chose » à prendre à un instant t, en un lieu spécifique et par un acteur spécifique, alors qu'elle est déjà elle-même le résultat d'une série de choix, plus ou moins bien visibles, opérés selon un processus continu, en différents lieux, par différents acteurs, pas toujours appelés « décideurs ».

Anne Dubromel

Sur la question des outils qui permettent de réguler. Quand on a avancé sur un sujet et qu'on est dans le pragmatique, dans l'action, on voit bien que, avec tout ce que l'on peut faire sur la base du volontariat, avec une poussée politique forte, il y a un moment où l'on a quand même besoin d'outils pour gérer. C'est le problème auquel on se heurte aujourd'hui. Beaucoup de choses ont été faites en termes de coopération et d'articulation des réseaux de transport collectif, mais pour gérer demain la Carte Orange, il va falloir des règles du jeu, une structure de gestion et une coopération entre les autorités organisatrices beaucoup plus institutionnalisées.

Pour autant, il ne faut pas penser que dès que l'on aura des outils de régulation, on aura tout réglé à l'échelle métropolitaine, parce que si l'on a identifié quelques enjeux à l'échelle métropolitaine, nos enjeux de demain on ne les a peut-être même pas encore vus. Il faut donc garder des outils souples où l'on est autour de la table et où l'on peut en sortir si cela ne va pas. Il faut des outils où la parole est libérée pour pouvoir aller chercher ces nouveaux enjeux de demain et refaire tout le travail que j'ai décrit, c'est-à-dire diagnostiquer, voir comment on se met en ordre de marche au niveau de nos stratégies, puis voir concrètement, après, comment on invente de nouveaux projets ou on gère des projets sur ces sujets.

L'idée que l'on va simplifier, que l'on va mettre un outil qui aura des capacités de régulation et que tout sera réglé, il me semble que, à ces échelles-là, ce n'est pas ça dont il est question. Il faudra des outils sur certains sujets précis, concrets, et il faudra toujours de l'interterritorialité qui passe par des scènes plus ou moins formelles où la parole et

l'expression politique sont libres, peuvent prendre des risques et explorer. J'en suis convaincue.

Jean-Yves Chapuis

Ce que vous dites c'est qu'il ne faut pas trop de structuration au niveau où vous travaillez.

Anne Dubromel

Il ne faut pas penser que tout se structure. Il faut garder de la structuration quand on tient le projet, mais tout ne passera pas par là.

De la salle

J'ai un exemple dans la banlieue lyonnaise où l'on a un souci. Tout va bien quand tout le monde se met d'accord mais quand il y a une commune qui décide de ne pas participer à un regroupement de communes pour un projet, précisément le Plateau des Grandes Terres entre Corbas, Vénissieux, Saint-Symphorien et Feyzin, cela pose un problème. Les élus de Saint-Symphorien ont décidé de ne pas participer à ce projet-là, c'est leur choix, mais quelque part c'est dommage, il y a quelque chose qui manque, c'est comme la Suisse qui n'est pas dans l'Europe. Là, le consensus c'est de ne rien faire et l'on se retrouve avec des limites arbitraires en plein milieu d'un champ parce qu'à droite c'est Saint-Symphorien et à gauche c'est Corbas.

Corinne Tourasse

A la limite, il faut aussi que les habitants de Saint-Symphorien, s'ils trouvent que c'est si insupportable que la limite s'arrête au milieu du pré, prennent leur bulletin de vote ! La responsabilité du corps social, il faut aussi qu'elle joue à plein. Ce n'est pas forcément avec des instances qui viendront d'en haut que l'on règlera tout cela.