

L'AMBITION MÉTROPOLITAINE LYONNAISE

DE L'ANCIEN PROJET D'AGGLOMÉRATION DE L'ÉTAT
AUX CONCEPTIONS MANAGÉRIALES DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Taufik Ben Mabrouk

Prenant prétexte du bouleversement des cadres de l'action publique et de l'évolution des pratiques du pouvoir local depuis la décentralisation, les nouvelles élites urbaines tentent de faire reconnaître l'agglomération comme un espace d'action publique à part entière¹. Ces revendications et ces projets métropolitains se développent dans des contextes où les normes et les représentations font elles-mêmes l'objet d'une redéfinition constante par des stratégies politiques et institutionnelles concurrentes. L'interdépendance entre les acteurs locaux, chaque jour plus prégnante, conjuguée à une stratégie généralisée d'occupation institutionnelle des territoires par les collectivités locales, rend plus aigus les enjeux d'action publique collective (Duran & Thoenig, 1996). Cet émiettement de l'action publique – mis en lumière par les phénomènes de coopération entre les « partenaires » ou par le recours systématique au financement croisé des opérations d'envergure – est une donnée de départ pour les élites chargées de gérer les grandes agglomérations.

Au-delà du découpage communal ou sectoriel, une organisation spatiale semble émerger sous le jeu des logiques structurantes redéfinissant les espaces d'influence des grands pôles urbains. Ces nouvelles logiques essaient de répondre aux enjeux de « l'économie-territoire » (Veltz, 1996), où les espaces locaux sont considérés comme des facteurs de production économique au même titre que les infrastructures de transports et l'éventail des compétences industrielles et tertiaires.

La gestion des territoires selon les canons de l'urbanisme opérationnel et de l'équilibre social semble aujourd'hui céder le pas à la production d'un avantage comparatif territorial (équipements de standing, zones d'activités de haute valeur ajoutée, cadre de vie répondant aux attentes des classes sociales supérieures). Il s'agit de participer à l'accumulation des facteurs d'excellence économique pour attirer des capitaux de plus en plus déterritorialisés. Les initiatives locales visant à produire ces attributs de compétitivité ont nourri les débats sur la capacité des grandes villes à s'instaurer comme acteur du développement économique (Bagnasco & Le Galès, 1997). Les stratégies des nouvelles élites locales sont primordiales dans la production de cette excellence territoriale. Cependant l'action de ces élites s'inscrit dans le jeu des institutions locales, toutes

décidées à « produire » du développement local selon des intérêts et des finalités hétérogènes.

Les grandes agglomérations sont des espaces politiques où l'exercice des prérogatives formelles reconduit les rapports de force par lesquels les responsables politiques, administratifs et les intérêts organisés se disputent un leadership sur les termes d'un développement local – renvoyant plus concrètement aux priorités en matière de programmation des opérations d'aménagement et d'équipement. Plus que jamais la question des articulations concrètes entre des intérêts et des prérogatives hétérogènes se pose. Quelle puissance va ordonnancer les logiques d'action, les temporalités et les conjonctures de l'action publique ? Cela peut-il être un projet d'agglomération ? Pour tenter de répondre à ces questions nous proposons au lecteur de se pencher sur le cas de l'agglomération lyonnaise pour voir sur une trentaine d'années l'évolution de la question métropolitaine et de ses enjeux.

L'aire métropolitaine : un concept étatique d'aménagement

Pour gérer l'expansion urbaine, l'État décide dès les années 60 de mettre sur pied un programme de planification confié à une nouvelle structure rattachée au Premier ministre, la DATAR², alors que le Commissariat général

Page de gauche : aux marches de la ville

1. À défaut de disposer d'un pouvoir d'agglomération, la constitution d'une identité supracommunale symbolique illustre bien cette préoccupation croissante des nouvelles élites urbaines au sujet du devenir des grandes agglomérations françaises – dont le signe le plus révélateur est sans doute la politique de communication de « l'Association des maires des grandes villes de France », de la « Journée des communautés urbaines », ou bien l'adoption de nouvelles dénominations comme le « Grand Lyon » ou « Lille Métropole communauté urbaine » (c'est nous qui soulignons).

2. On ne dira jamais assez combien cette compétition autour de l'expertise légitime constitue en soi une clé d'analyse des péripéties de l'aménagement du territoire. Les luttes d'influence entre les organisations ont pu se présenter soit comme des facteurs d'accélération de la problématique métropolitaine soit comme des contraintes au gré des opportunités et des stratégies institutionnelles de ces différents segments.

au plan (CGP) avait jusqu'ici géré l'aménagement du territoire par le biais du Fonds de développement économique et social (FDES). La DATAR, avec l'aide du Groupe central de planification urbaine (GCPU), lance la politique des métropoles d'équilibre formalisant les options d'aménagement et d'équipement dans le cadre des Programmes de Modernisation et d'Équipement. Inscrit dans sa dynamique de promotion collective et cherchant à se constituer une hégémonie sur la gestion du phénomène urbain, le corps des Ponts et Chaussées s'engage résolument dans cette politique territoriale avec l'intention d'y mettre en œuvre la compétence de ses membres pour la synthèse et la direction d'équipes pluridisciplinaires (Thoenig, 1973 et 1987).

À Lyon, la création d'une Organisation d'études de l'aire métropolitaine (ORÉAM) le 21 juillet 1966 marque l'ouverture d'une nouvelle période dans l'exercice de la planification urbaine (Jouve, 1998). À la suite du Plan d'aménagement et d'organisation générale (PADOG), l'aire métropolitaine est instituée comme cadre d'analyse pour les travaux de prospective³. Chargée de produire des études susceptibles d'objectiver les effets de l'expansion urbaine et d'initier de nouveaux espaces de décision publique, l'ORÉAM demeure quelque peu en retrait des dynamiques aujourd'hui bien connues sous le nom de «régulation croisée» (Crozier & Thoenig, 1975). En effet, l'instauration d'une nouvelle instance de planification présente pour les élus locaux le risque d'une interférence avec les règles de négociation établies.

Les notables locaux sont encore trop soucieux de capter des ressources pour financer des programmes d'équipement sur leur territoire d'élection. La participation au comité de coordination de l'ORÉAM se justifie pour les élus locaux par la possibilité d'inscrire éventuellement leur territoire dans des «espaces de projets». Ce faisant, la production analytique de l'ORÉAM sur la problématique métropolitaine a dû composer avec l'utilitarisme de ces derniers. Le fonctionnement de l'ORÉAM a donc mis en lumière le décalage entre les ambitions techniques de l'État et les préoccupations des élus locaux. L'ORÉAM a bien cherché à dégager des représentations partagées sur les impératifs d'une gestion cohérente de l'espace métropolitain. Mais pour les élus locaux cette nouvelle planification s'apparente à une rationalisation des dotations financières de l'État incapable, selon eux, d'assumer ses engagements. Par ailleurs les directions départementales de l'Équipement et la mission régionale du Commissariat général au plan voyaient d'un mauvais œil le leadership intellectuel (et organisationnel) que commençait à acquérir l'ORÉAM, appréciée comme une équipe de contractuels au statut hybride spoliant les compétences établies.

Le vote de la loi sur les Communautés urbaines n'a pas échappé aux résistances des élus locaux. Ces derniers n'ont cessé de dénoncer à la fois le désengagement budgétaire de l'État et la mainmise sur l'orientation des travaux de planification urbaine. Au cours de la discussion

du projet de loi à l'Assemblée nationale, les élus locaux ont souligné, avec plus ou moins d'emphase, l'absence de moyens financiers permettant aux pouvoirs locaux de prendre en charge la modernisation des grands ensembles urbains. L'assainissement, l'état du parc de logements sociaux, les grands services urbains de transports font certes part de ces objectifs de modernisation chers aux élus locaux. Cependant ils revendiquent avant tout une liberté d'action pour la mise en œuvre de ces projets au sein d'une intercommunalité choisie, et non imposée. Même si la loi crée autoritairement une Communauté urbaine à Lyon et dans trois autres agglomérations, les élus locaux ont tout fait pour phagocytter le nouveau dispositif institutionnel (Sorbet, 1981). La Communauté urbaine de Lyon consolide en fait un univers décisionnel car sa mise en œuvre consacre les pratiques traditionnelles du pouvoir local plus qu'elle ne saurait les infléchir.

L'instauration de la Communauté urbaine de Lyon ne suffit donc pas aux yeux des techniciens de l'ORÉAM à dégager les moyens et l'autorité nécessaires pour appliquer entièrement les principes de la politique des métropoles d'équilibre. Ayant produit le schéma métropolitain, l'ORÉAM a donc formellement rempli sa mission et se trouve à la croisée des chemins. Que faire? Continuer à produire des études dans la perspective d'objectiver le territoire de la Région urbaine de Lyon comme espace pertinent d'action publique? Proposer un suivi des opérations d'urbanisme qui ont été recommandées? Quel type de référent mobiliser? Conduire une expertise urbanistique classique ou bien se référer à l'objectif du «développement local» en mettant l'accent sur les atouts économiques dont il faut doter l'agglomération? (Jouve *et al.*, 1997). En s'appuyant sur l'ambition et les projets de la DATAR les partisans du développement local réussissent à prendre le dessus sur leurs confrères désireux de s'en tenir à la planification urbaine *stricto sensu*.

La genèse et le développement du concept d'aire métropolitaine sont donc le fruit de l'action de l'État visant, par une longue série de plans et de projets, à organiser depuis les années 50 le développement de l'agglomération lyonnaise. Cependant la tentative d'instaurer un espace métropolitain d'action publique n'a pu s'affranchir du jeu des acteurs, déphasé sociologiquement et organisationnellement. La crainte des élus locaux est à mettre en parallèle avec le discours des services déconcentrés de l'époque qui soulignent que l'agglomération lyonnaise devient de plus en plus ingérable en raison de sa fragmentation institutionnelle, n'offrant pas ainsi les conditions propices à la mise en œuvre de la politique des métropoles d'équilibre. Quelques opérations ont été

3. Le domaine d'études de l'ORÉAM reprend celui du PADOG, avec une superficie de 10900 km² comprenant 913 communes des départements de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône (en totalité pour ce dernier). La population ainsi réunie s'élevait en 1962 à 2 088 000 personnes. L'objectif étant de gérer l'expansion urbaine sur la base d'une projection de 3 700 000 habitants au seuil de l'an 2000.

cependant directement inspirées par le schéma métropolitain. C'est en effet à cette époque que l'aéroport international de Lyon-Satolas et le quartier de la Part-Dieu, faisant office de cité tertiaire, sont construits. Cependant la conduite de ces opérations ne signifie pas la conversion des élites locales à la culture métropolitaine. Le maire de Lyon est en effet connu pour sa propension à couler du béton et assimile le développement de l'agglomération lyonnaise à la réalisation de grands équipements et infrastructures susceptibles de la moderniser. Même si la décision du CIAT a confirmé par les ressources juridiques nécessaires (DUP) le développement de l'aéroport de Satolas, la construction de cet équipement était néanmoins bien engagée par les soins de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon. Au total quelques idées ont pu être réalisées mais en aucun cas l'aire métropolitaine, promue par l'ORÉAM, n'est devenue le cadre de référence des responsables de l'agglomération.

La Conférence de la Région urbaine de Lyon, ou l'alliance tentée entre l'État et le local

Convaincu que le problème de l'agglomération lyonnaise ne cessera de se poser en des termes toujours plus aigus et désireux d'asseoir le leadership de la DATAR sur ce territoire, le délégué général décide de pérenniser les travaux de prospective de l'ORÉAM en créant la Conférence de la Région urbaine de Lyon en 1974. Cette instance de concertation, destinée à impliquer un peu plus les élus locaux, n'a pourtant pas permis une relance fructueuse du projet métropolitain. Cette création institutionnelle reste une spécificité lyonnaise. Ni l'agglomération lilloise, ni l'agglomération marseillaise n'ont connu de telles évolutions alors que des ORÉAM y avaient été créées. La défiance des élus du Nord trop occupés à gérer une reconversion industrielle qui s'annonçait délicate et le refus catégorique de Gaston Defferre expliquent la non transformation de ces ORÉAM en Conférence, venant ainsi confirmer le rôle cardinal joué par la conjoncture politique locale. L'absence de conjonction entre une légitimation nationale-technocratique du projet et le portage politico-territorial des élus locaux aura été la grande faiblesse de la Conférence de la Région urbaine de Lyon. L'ambition de constituer une communauté de décideurs locaux structurée autour de ces objectifs métropolitains a bel et bien motivé l'initiative de la DATAR qui reste, avec le corps des Ponts et Chaussées, le principal promoteur de l'aire métropolitaine lyonnaise. Mais les modalités proposées visaient plus à susciter l'adhésion résignée à la rationalité technique de la planification urbaine qu'à organiser une dynamique politique par le jeu d'alliances constructives ou de ce que l'on appelle les *advocacy coalitions* (coalition de soutien). La décentralisation a provoqué une reconfiguration du leadership local sur cette problématique territoriale avec l'arrivée

d'une nouvelle génération de leaders politiques après les élections municipales de 1977. Parce que non inscrits initialement au centre du système politique local, ces individus n'ont eu de cesse de promouvoir le territoire de la Région urbaine de Lyon comme échelle d'action publique pour une gestion moderne de l'agglomération.

La promotion locale de la métropole lyonnaise après 1977

La création d'une agence d'urbanisme communautaire en 1978 constitue le point de départ de la stratégie de *promotion collective* de cette nouvelle génération autour de la problématique métropolitaine. Ne disposant pas des ressources classiques dans le système politique français : la possession d'un fief ou le contrôle d'un appareil politique (national ou local), ces nouveaux élus décident d'assumer le coût de la promotion métropolitaine avec l'idée d'imposer de nouvelles conceptions de l'aménagement et du développement local. Dire que le développement de l'agglomération lyonnaise doit se planifier à l'échelle de l'aire métropolitaine, c'est, pour ces acteurs, essayer de transformer les cadres de l'action publique pour disposer d'une position politique et institutionnelle de choix dans le nouvel agencement territorial ainsi proposé.

Sensibles aux problèmes d'urbanisme et au devenir de l'agglomération lyonnaise, ces élus pensent que les anciennes méthodes de gestion sont de moins en moins



Lyon : auditorium Maurice Ravel

adaptées aux nouveaux enjeux territoriaux et économiques. Le temps n'est plus de gérer la grande ville en captant des fonds d'État dans le jeu subtil de la «régulation croisée». Ces nouveaux élus cherchent en fait moins à se couler dans le moule programmatique de l'État-équipementier (d'ailleurs en crise) qu'à confirmer l'agglomération lyonnaise comme porteuse d'un avantage territorial comparatif dans l'espace européen.

L'agence d'urbanisme de la Communauté urbaine

Au lendemain des élections municipales de 1977, l'adjoint à l'urbanisme à la Communauté urbaine obtient la séparation des fonctions d'études et du service d'urbanisme opérationnel. Rassemblant une grande partie de cette nouvelle génération d'élus, cette agence d'urbanisme porte en elle la césure progressive entre la fonction de réflexion au titre de la planification stratégique et les fonc-



La ville, vue de la communauté urbaine

tions de gestion de l'urbanisme opérationnel. Cette césure, assumée par ces élus, est au cœur de la constitution du discours métropolitain et de la réappropriation de cette ambition territoriale par le «local». Au même moment la Conférence de la Région urbaine de Lyon connaît une transition difficile car le préfet décide d'en transmettre la présidence aux élus locaux, manifestant ainsi son mécontentement face au processus de retrait substantiel de ses compétences que représente la décentralisation.

L'ouverture des débats sur les «futurs» de l'agglomération, à l'initiative des membres de l'agence, traduit une endogénéisation des représentations et des objectifs d'excellence territoriale associée à l'idée d'aire métropolitaine. Dans cette perspective, le directeur général, membre du corps des Ponts et Chaussées, lyonnais d'adoption, organise

une série de réunions de travail autour des grandes questions urbaines et sociales. La réflexion sur ces politiques sectorielles et territoriales est l'occasion de constituer un réseau de responsables politiques et techniques intéressés par les questions d'aménagement et d'urbanisme.

L'affirmation d'une nouvelle technocratie locale, ayant connu aussi l'expérience de la Conférence, va favoriser une certaine sédimentation des «représentations pertinentes» autour de ces objectifs d'excellence territoriale. Concevoir le développement de l'agglomération lyonnaise selon les canons de la «métropole moderne et internationale» devient un «gage de compétence» dans le microcosme de la technocratie locale. L'anticipation sur les représentations structurantes du devenir de l'agglomération permet aux techniciens de se légitimer en imposant progressivement un temps de l'expertise dans les grandes décisions (Cité internationale de Lyon, transfert de l'École normale supérieure).

Pour faire de la problématique métropolitaine un enjeu politique local, l'agence d'urbanisme va conduire deux grandes initiatives: la tenue d'un colloque et la révision du SDAU. Ces deux opérations objectivent la stratégie de constitution symbolique, si ce n'est effective, d'un avantage territorial comparatif. L'aménagement de l'agglomération relève désormais de la problématique du développement local et voit sa ligne rédactionnelle plus sensible aux impératifs économiques. Mais avec ces nouvelles catégories de développement, les partis pris d'aménagement et les arbitrages n'ont jamais été aussi délicats à mettre en œuvre. En effet, ils impliquent nécessairement une logique sélective des financements basée sur la hiérarchi-

sation des espaces concernés. Cette montée en puissance du projet métropolitain ne remet pourtant pas en cause les usages propres à la gestion de la Communauté urbaine. Les élus continuent de faire jouer la logique de guichet, récupérant par le jeu des programmes communautaires le montant des impôts acquittés par leur commune au titre de la Communauté urbaine. Présenté comme un modèle du genre dans le domaine de la planification stratégique, le SDAU de Lyon est en fait plongé dès ses origines dans un état d'impuissance administrative. En effet, ce dernier n'a pas pu évoluer de son statut de «référence» pour les acteurs et se traduire par des nouvelles procédures d'arbitrage politique au service d'un projet métropolitain.

Pour contourner ce blocage politique, les promoteurs métropolitains décident de structurer une arène infra-

régionale prenant pour cadre la Région urbaine de Lyon. La décision est alors prise de réinvestir la conférence de la Région urbaine de Lyon comme lieu privilégié de concertation et de tractations politiques, d'autant plus que l'aire de développement de l'agglomération lyonnaise « mord » sur les départements de l'Ain et de l'Isère. Ce qui ne peut-être obtenu par le droit peut-il être acquis par des contacts instrumentalisés servant les objectifs des promoteurs métropolitains ? L'arrivée d'une nouvelle génération de leaders politiques à la tête des exécutifs locaux va prendre en tenaille cette tactique. D'une part il y a l'ambition politique du nouveau maire de Lyon qui associe la gestion de l'agglomération à la conduite d'une stratégie territoriale à l'échelle de l'aire métropolitaine, sans avoir pu mobiliser les réseaux politico-administratifs qui avaient jusqu'ici géré ce projet. D'autre part il y a le réflexe d'occupation territoriale illustrant la volonté des collectivités locales et de l'État d'être institutionnellement visibles et de couper court à toute volonté d'hégémonie politique du maire de Lyon. Entre les deux, les opportunités politiques et la conjoncture institutionnelle sont de moins en moins favorables à l'affirmation politique de la Région urbaine de Lyon comme territoire d'action publique.

L'aire métropolitaine lyonnaise : le projet politique municipal

Convaincu de la nécessité de « rassembler les compétences », Michel Noir entend faire de la gestion de l'agglomération un thème de campagne dans la perspective d'une victoire à la mairie de Lyon et à la Communauté urbaine. Cette tactique politique fait écho à la controverse gagnant la classe politique locale autour du périmètre de la Communauté urbaine. Pour éviter de prendre position dans un jeu politique typiquement communal, Michel Noir propose la mise en œuvre d'une coopération stratégique entre les collectivités locales à l'échelle de la Région urbaine de Lyon. Selon lui, les collectivités locales doivent considérer comme prioritaire un ensemble d'équipements et d'infrastructures qui permettront à l'agglomération lyonnaise de se hisser au rang des « métropoles européennes qui comptent ». Devenu président de la Communauté urbaine, Michel Noir tente de répondre au morcellement communal en situant les enjeux de l'agglomération lyonnaise à un niveau métropolitain et donc inter-institutionnel. Cependant, la victoire de Michel Noir (RPR) traduit avant tout une rupture avec les pratiques décisionnelles locales et l'hégémonie de l'UDF sur la ville de Lyon. Son « managérialisme », appuyé par une conception gaullienne d'un pouvoir centralisé, ne convient nullement à une scène politique lyonnaise plus habituée aux procédures de co-décision et à une valorisation des actions d'envergure au bénéfice de tous les leaders locaux.

Le fonctionnement du Comité d'agglomération créé sur proposition de Michel Noir et la concertation engagée au sein de la Région urbaine de Lyon « nouvelle formule »

mettent en lumière un contexte de « marquage institutionnel » où toutes les initiatives du maire de Lyon sont systématiquement contrecarrées. Que ce soit par l'inflation des études socio-économiques commandées par le bureau (politique) de la Région urbaine de Lyon ou par le jeu des coalitions entre responsables départementaux appartenants à l'UDF, le président de la Région urbaine de Lyon se voit régulièrement mis en minorité au regard de ses objectifs territoriaux. Cette situation s'explique par les stratégies hétérogènes avec lesquelles les collectivités ont décidé d'accepter le partenariat exclusivement prospectif et non opérationnel au sein de la Région urbaine de Lyon.

Les trois départements (Ain, Isère, Rhône), et la Loire un peu plus tard, craignent que les ambitions métropolitaines ne portent atteinte à leurs prérogatives institutionnelles. Comment donc appuyer volontairement cette initiative métropolitaine sans remettre en cause leurs marges de manœuvre politique et consacrer par la même occasion un processus de décision typiquement urbain ? Le conseil régional Rhône-Alpes, sollicité pour participer aux travaux de réflexion au sein de la Région urbaine de Lyon, est lui aussi confronté à une menace vitale sur son leadership institutionnel au regard de ses ambitions fédératives. Le préfet de Région et le service d'études du SGAR commencent à trouver le leadership de Michel Noir un peu trop arrogant et n'apprécient pas les critiques de ce dernier concernant la réticence de l'État à financer les équipements et infrastructures que le maire de Lyon estime nécessaires pour sa ville. Par ailleurs comment les services du préfet peuvent-ils voir ressusciter une problématique territoriale qui leur était chère compte tenu de leurs ambitions métropolitaines passées ? Si les enjeux territoriaux associés au projet métropolitain n'ont pas changé, force est de constater que les acteurs désormais concernés sont, institutionnellement et politiquement, inscrits dans des stratégies bien différentes. Cet élément aide à comprendre pourquoi l'initiative d'un projet métropolitain est intellectuellement possible à cette époque, mais aussi pourquoi elle reste néanmoins contrainte par un univers décisionnel structurellement concurrentiel.

L'impossible outil de gouvernement de l'aire métropolitaine

À l'ambition métropolitaine de Michel Noir de structurer les relais décisionnels locaux répond l'entrisme intéressé de ces partenaires et la circonspection de l'État. En effet, l'analyse des échanges révèle une déconnexion entre une conception utilitariste de la problématique métropolitaine propre aux conseils généraux, un activisme du maire de Lyon et un attentisme tactique du préfet et des administrations centrales. Les départements détournent l'ambition du président de la Région urbaine de Lyon pour concevoir le partenariat selon le mode du lobbying auprès de l'État pour le bénéfice de projets « inter » ou « infra-départemen-

taux». Leur but n'est pas d'asseoir une réalité métropolitaine, encore moins de constituer un agenda politique concernant ces enjeux territoriaux. Pour les directeurs généraux et les présidents de conseils généraux, la Région urbaine de Lyon tient plus d'un forum où les problèmes des uns et des autres peuvent trouver des relais d'opinion susceptibles de les aider dans leur démarche de sensibilisation auprès des principaux financeurs que sont l'État et la Région.

Le préfet reste pour sa part un partenaire pragmatique. Il inscrit sa démarche dans le cadre des directives émises par Paris où manifestement la problématique métropolitaine regagne une certaine aura. Le ministère de l'Équipement lance un débat sur la planification stra-



Lyon : boulevard des Canuts, trompe-l'œil, Cité de la Création, 1989

tégique à l'initiative du directeur de l'Architecture et de l'Urbanisme qui n'est autre que l'ancien directeur de l'Agence d'urbanisme de Lyon, animateur du dernier SDAU de l'agglomération. Par ailleurs la DATAR revient en force sur les thèmes de l'aménagement du territoire avec sa politique des « Chartes d'objectif », visant à définir pour les grandes agglomérations les priorités en matière de politiques sectorielles et territoriales en concertation avec les collectivités locales. Après avoir connu une phase de repli, les segments de l'État traditionnellement intéressés par l'aménagement du territoire investissent de nouveaux ces champs de prospective à la faveur de l'actualité politique nationale (François-Poncet, 1991).

La problématique du préfet est de favoriser la constitution d'un pôle de développement de l'ensemble du Sud-Est français autour de la métropole lyonnaise. Pour appliquer la stratégie de l'État en Rhône-Alpes, la Région urbaine de Lyon lui apparaît comme un lieu de médiation privilégié avec les collectivités locales. Cependant le préfet sait pertinemment que ces mêmes collectivités locales interpellent l'État sur les grands dossiers d'aménagement. Dans ce contexte, la stratégie du préfet va consister à s'assurer une maîtrise politique du processus de concertation. C'est dans cette perspective que le préfet propose la rédaction d'une Charte d'objectif de la Région urbaine de Lyon, calquée sur le

modèle développé par la DATAR pour tenter de « recadrer » à son avantage, territorialement et sectoriellement, les enjeux de la question métropolitaine.

La Charte de la Région urbaine de Lyon : le retour de l'État

La rédaction de cette Charte ne sera pas sans conséquences sur le fonctionnement de la Région urbaine de Lyon. En effet, les collectivités partenaires ont jusqu'ici mené des discussions sur des questions d'aménagement circonstanciées avec l'idée de rendre des arbitrages politiques. Ce qui est proposé désormais par le préfet tient à un exercice de planification qui, compte tenu des intérêts divergents et des priorités politiques hétérogènes, ne peut déboucher que sur la présentation d'un document consensuel n'établissant pas de hiérarchies territoriales et sectorielles.

Dans ce clivage, Michel Noir occupe une position embarrassante. En effet, il ne peut s'opposer à la rédaction d'une telle Charte dans la mesure où celle-ci objectiverait un certain nombre de priorités appuyant son projet métropolitain. Mais il sait pertinemment que la Charte ne peut être autre chose qu'un recueil de propositions générales, noyant les ambitions d'une politique territoriale par le jeu des lissages politiques. Le maire de Lyon sait également que le rôle de l'État demeure ambigu sur ces questions d'aménagement quand les collectivités locales sont amenées à donner leur avis. En effet, comment pour l'État gérer l'évolution d'une telle démarche qui conduira inéluctablement à redéfinir localement les pratiques et les priorités d'action publiques et, qui plus est, risque de créer un précédent pour d'autres régions urbaines susceptibles de revendiquer elles aussi un appui de l'État? S'il est clair que les services locaux de l'État, et notamment le service d'études du SGAR, voient dans le projet de l'aire urbaine lyonnaise la possibilité de reconstruire une légitimité sur les questions de prospective urbaine, la mise en œuvre d'un tel projet risque de cristalliser pour eux des enjeux de positionnement institutionnel au sein de la scène lyonnaise.

La phase de « rédaction en continu » met en lumière les demandes pressantes des collectivités locales à l'adresse de l'État, sommé d'appuyer la concertation par le déblocage de moyens financiers en faveur du programme d'aménagement de l'espace infra-régional. Pour juguler les revendications de ses partenaires, le préfet lance de son côté un programme d'études de la Région urbaine de Lyon portant sur un périmètre d'études beaucoup plus vaste. Ce ne sont pas moins de 1179 communes réparties sur sept départements (totalité du Rhône et de la Loire, une partie de l'Ain, de l'Ardeche, de l'Isère, de la Haute-Loire et de la Saône et Loire) et sur trois Régions (Rhône-Alpes, Auvergne et Bourgogne) qui se retrouvent ainsi concernées.

Mettant davantage l'accent sur la hiérarchisation des territoires fonctionnels, en rompant avec l'organisation

des espaces administratifs et politiques existants, le préfet fait coup double dans le cadre de sa rhétorique sur l'aménagement du territoire. Non seulement il amplifie par cette étude la logique d'intégration fonctionnelle des territoires, récupérant ainsi le leadership de l'expertise sur la Région urbaine de Lyon, mais il fait d'une telle façon (discrétion, manque de précision sur l'articulation entre cette étude et la procédure de rédaction alors en cours) qu'il provoque la levée de bouclier des collectivités locales pour qui une telle initiative s'apparente à un discours hégémonique de l'État. Conscient de la réticence viscérale des collectivités locales à tout projet impliquant une restructuration radicale des territoires d'action publique, l'État a en fait repris et accentué la stratégie du président de la Région urbaine de Lyon pour la neutraliser (tout en gardant l'initiative au cas où...).

Les enseignements des péripéties métropolitaines lyonnaises

Au-delà de la déconstruction des discours performatifs sur l'excellence territoriale inhérents aux nouvelles élites urbaines, le cas lyonnais met en lumière deux éléments fondamentaux de l'action publique concernant les grandes agglomérations.

Il donne à voir tout d'abord la constitution d'un référent territorial comme nouveau cadre de prospective urbaine et de production des politiques territoriales. Ces cadres sont promus par une nouvelle génération d'élus et membres de la technocratie locale associant leur légitimité politique et institutionnelle avec la construction

de nouvelles représentations sur les standards de l'aménagement et du développement. Ces représentations sont axées sur l'objectif d'une excellence territoriale et se déclinent formellement par la vocation européenne et internationale de la métropole lyonnaise. Cependant, les ambitions métropolitaines attachées à ces nouvelles conceptions ne peuvent fonctionner comme des machines à créer du sens pour tous les acteurs impliqués. Toute la question est alors de savoir comment ces nouvelles représentations peuvent éventuellement devenir hégémoniques dans le cadre d'une promotion collective. C'est justement cet élément de conjoncture qui a manqué à Michel Noir pour son projet de gouvernement métropolitain.

Il se joue ensuite, autour du projet métropolitain, une tentative de « redistribution des cartes » concernant les prérogatives de gestion urbaine. C'est ici tout le sens de la compétition pour le leadership institutionnel susceptible d'influer effectivement sur la programmation des équipements et des infrastructures. Cependant cette stratégie des élites urbaines, visant à reconfigurer les systèmes de décision à leur avantage, ne peut s'accomplir que si les termes de l'échange politique proposés sont plus avantageux que ceux qui existent déjà. Or par la légitimité des cadres de production existants (savoir-faire de la gestion urbaine selon des catégories et des règles admises par tous, contacts et habitudes de travail), l'exemple lyonnais montre combien le projet métropolitain tranche avec le système des intérêts locaux et avait, de ce fait, politiquement peu de chances de réussir.

Taoufik Ben Mabrouk

BIBLIOGRAPHIE

Bagnasco A. et Le Galès P. (sous la dir. de), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

Crozier M. et Thoenig J.-C., « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, pp. 3-32, 1975.

Duran P. et Thoenig J.-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, pp. 580-623, 1996.

François-Poncet J., *Refaire la France. Les propositions de la mission d'information sur l'Aménagement du Territoire*, Paris, Sénat, 1991.

Jouve B., « Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la Région urbaine de Lyon », *Politiques et management public*, vol. 16, n° 1, pp., 1998.

Jouve B., Bardet F., Ben Mabrouk T. et Montès C., *La Région*

urbaine de Lyon, entre projets d'aménagement et dynamiques institutionnelles, Rapport intermédiaire de recherche, Vaulx-en-Velin, 1997.

Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, pp. 57-95, 1995.

Leca J., « Gouvernance et institutions publiques. L'État entre sociétés nationales et globalisation », 42 p., ronéo, 1995.

Sorbets C., « Le pouvoir local : enjeu politique central ? », *Sociologia internationalis*, n° 19, pp. 233-240, 1981.

Thoenig J.-C., *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, 1987. 1^e éd. : les Éditions d'organisation, 1978.

Veltz P., *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996.

> **Taoufik Ben Mabrouk** est actuellement attaché temporaire d'enseignement et de recherches (ATER) à l'université Lyon II (IEP). Il travaille dans le cadre de sa thèse sur le thème du pouvoir d'agglomération et de la coopération interinstitutionnelle sur la base d'une comparaison « Lyon-Lille ». Il est co-auteur avec Bernard Jouve (ENTPE) de « La Région urbaine de Lyon : de l'action urbaine moderniste au retour des notables » in Pouvoir en Ville, Jouve B. & Lefèvre C. (dir.), paru aux éditions Economica.