VISION**SOLIDAIRE** 02

Communauté urbaine de Lyon

une solidarité aux multiples facettes

GRANDLYON communauté urbaine | Prospective

#02 / SEPTEMBRE 2013
Grand Lyon - Direction de la Prospective et du Dialogue Public et Direction de l'habitat et du développement social urbain

Coordination générale
Emmanuelle Gueugneau
Jean-Loup Molin
Frédéric Reynouard
Pierre Suchet
Responsable éditoriale
Pascale Fougère
Rédaction
Cédric Polère
Catherine Panassier
Conception graphique
Maquette : ©unité**mobile**
Images ©**Shutterstock**
Réalisation et mise en page
Nathalie Joly
Photos
©Grand Lyon

GRAND**LYON**
VISION**SOLIDAIRE**

La solidarité, et plus précisément la solidarité territoriale, est au fondement du projet communautaire. Cette solidarité se manifeste très concrètement : par le fait que les services urbains, à l'instar la distribution de l'eau, font l'objet d'un tarif unique sur l'ensemble de l'agglomération alors que le coût de production du service diffère bien sûr selon les territoires ; par la mise en œuvre de politiques d'agglomération qui transcendent les intérêts locaux immédiats (par exemple s'agissant de la localisation d'infrastructures ou d'équipements générant des nuisances) ; ou encore par une capacité à investir davantage dans les territoires qui en ont le plus besoin (par exemple dans le cadre des politiques de renouvellement urbain).

Le Grand Lyon se doit de réinterroger ce ciment fondateur qu'est la solidarité

Au cours des années 1970 – 1980, la solidarité s'est beaucoup exercée en faveur des communes les moins équipées qui vont profiter de la capacité d'investissement et de l'ingénierie de la Communauté urbaine pour rattraper leur retard. À partir des années 1990, la solidarité devient un objectif explicite dans une série de politiques communautaires : habitat-logement, politique de la ville, déplacements, espaces publics, coopération décentralisée… Dans les années 2000, plusieurs mécanismes sont mis en place qui renforcent la solidarité financière entre communes : taxe professionnelle unique, dotation de solidarité communautaire, etc.

On s'en rend compte, la solidarité pour le Grand Lyon est beaucoup moins une donnée qu'un construit. Un construit politique, qui s'est développé au gré des problèmes à traiter (pensons à l'embrasement des banlieues dans les années 1980 - 1990), accompagnant le développement d'une conscience d'agglomération.

Aujourd'hui, de nouveaux enjeux apparaissent, qui incitent le Grand Lyon à réinterroger en profondeur et à élargir le socle de solidarité mis en place au fil du temps. La cohésion sociale est mise à rude épreuve : insécurité économique croissante, développement de l'assistance (ou de l'assistanat ?), émergence de la précarité énergétique, tendances à l'entre soi, affirmations identitaires, etc.

Le défi environnemental, dont ont découlé les concepts de développement durable puis de transition énergétique, pose fondamentalement la question, plus actuelle que jamais, de la solidarité entre les générations, mais aussi celle de la solidarité avec la nature si l'on se place dans la perspective du contrat naturel de Michel Serres.

La notion d'innovation sociale et d'entrepreneuriat social fait son apparition et pose sous une forme renouvelée la question de la répartition des rôles entre le secteur public, le secteur privé et le monde associatif pour la mise en œuvre de la solidarité.

La création du pôle métropolitain en 2012 prend acte du fait que la dilatation géographique des bassins de vie doit amener à poser la question des solidarités au-delà des périmètres habituels des agglomérations.

Enfin, la perspective de la création d'une métropole européenne par fusion, sur le territoire actuel du Grand Lyon, des compétences du Conseil général et de la Communauté urbaine ouvre un espace de réflexion immense puisque désormais, les solidarités territoriales et l'action sociale seront pilotées par la même assemblée.

À l'heure où l'agglomération s'apprête pour la première fois à élire l'assemblée communautaire au suffrage universel direct, et où la rationalisation des dépenses publiques constitue un exercice obligé, la collection de cahiers Grand Lyon Vision Solidaire met à votre disposition un ensemble de ressources pour requestionner la solidarité indispensable au vivre ensemble et en faire un vecteur de sens renouvelé de l'action publique.

SOMMAIRE

ILS ONT CONTRIBUÉ À CE CAHIER

PAUL BOINO
directeur de l'Institut de recherches géographiques, chercheur et enseignant en urbanisme et aménagement à l'Université Lyon 2.

ÉRIC CHARMES
directeur du laboratoire RIVES à l'ENTPE.

JACKY DARNE
vice-président du Grand Lyon chargé des finances et de l'évolution institutionnelle.

AURÉLIEN BOUTAUD
consultant indépendant sur les questions environnementales et membre du réseau de veille prospective du Grand Lyon.

MAURICE CHARRIER
vice-président du Grand Lyon, chargé de la politique de la ville et de la cohésion sociale.

MICHEL FORISSIER
maire de la commune de Meyzieu, par ailleurs premier vice-président du Conseil général du Rhône, conseiller communautaire du Grand Lyon.

OLIVIER BRACHET
vice-président du Grand Lyon chargé de la politique de l'habitat et du logement.

GÉRARD CLAISSE
vice-président du Grand Lyon chargé de la participation citoyenne, du Conseil de développement et des relations aux usagers.

OLIVIER LANDEL
délégué général de l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF).

CATHERINE PANASSIER

ancienne praticienne de la politique de la ville, élue, est membre du réseau de veille prospective du Grand Lyon.

CÉDRIC POLÈRE

sociologue, est membre du réseau de veille prospective du Grand Lyon. Il est l'auteur dans ce cahier de plusieurs textes courts à visée d'éclairage et des introductions aux parties.

BENOÎT QUIGNON

directeur général des services du Grand Lyon et de la Ville de Lyon.

HÉLÈNE REIGNER

politiste, chargée de recherche à l'Institut Français des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux (IFSTTAR).

MARTIN VANIER

géographe, directeur d'études au sein de la coopérative conseil ACADIE.

NOUS AVONS REPRODUIT DES EXTRAITS D'ENTRETIENS ET D'ŒUVRES DE...

JEAN-LOUIS AZEMA

responsable du service Espace public du Grand Lyon.

FABIEN DESAGE

DAVID GUÉRANGER

le premier, maître de conférences en science politique à l'université de Lille 2, spécialiste de la sociologie des institutions politiques et de l'action publique (co-auteur de « *La Politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales.* », éditions. du Croquant, 2011).
le second, chercheur au Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS), spécialiste des institutions locales et des réformes de décentralisation.

PHILIPPE DUJARDIN

politologue, chercheur au CNRS, a été conseiller scientifique auprès du Grand Lyon.

DOMINIQUE MOUILLAU

directeur du Service Habitat-Ville de la Direction Départementale de l'Équipement du Rhône (DDE).

MIKE RACO

professeur et chercheur au *Bartlette School of Planning, University College* de Londres.

INTRODUCTION

Poser des grands repères, tel est l'objet de ce cahier

Au Grand Lyon, la solidarité semble être partout et nulle part. Relevant selon les cas des principes fondateurs, des objectifs, des mécanismes ou encore des moyens, elle apparaît en filigrane dans des grandes politiques de l'agglomération comme le logement, l'urbanisme, les transports publics… Créer des logements sociaux en nombre suffisant, chercher à répartir leur construction dans l'ensemble de l'agglomération (PLU-H), produire des services de même qualité dans toute l'agglomération, faire de l'insertion par l'activité économique, mener une politique de coopération décentralisée, installer des aires d'accueil des gens du voyage, signer un « CUCS » (contrat urbain de cohésion sociale), réaliser des infrastructures pour relier directement les grands quartiers d'habitat social autrefois volontairement coupés du centre, tout cela relève, *a priori*, de la solidarité. *A priori* car il faudrait ensuite définir, au cas par cas, si c'est bien de solidarité dont il s'agit.

Pour comprendre comment la solidarité est constitutive ou non de la communauté urbaine de Lyon, de son fonctionnement, de son action, de ses valeurs, il sera par ailleurs indispensable de parcourir son histoire. Ce n'est qu'alors qu'il sera possible de saisir le sens du mot solidarité dans l'action communautaire, ce n'est qu'alors que nous pourrons penser les enjeux de solidarité qu'elle affronte aujourd'hui ou devra affronter demain.

Dans la langue française, le mot solidarité apparaît pour la première fois en 1693, dans le vocabulaire du droit, pour désigner « ce qui unit les personnes tenues par une obligation solidaire », des époux par exemple. Quand la communauté urbaine de Lyon est imposée par l'État face à l'hostilité de la plupart des maires de l'agglomération par la loi du 31 décembre 1966, ces maires parlent de « mariage », les uns de « mariage forcé », les autres de « mariage de raison », ce qui nous situe dans ce registre de la solidarité comme contractualisation d'obligations réciproques, non pas entre époux, mais entre communes, à travers des mécanismes de mutualisation de moyens et de gestion solidaire de services.

Cet acte fondateur vient reconnaître une réalité qui n'avait cessé de prendre de l'ampleur depuis la fin du XIXe siècle : la Communauté urbaine est l'institution qui correspond à l'interdépendance concrète de communes qui appartiennent à la même agglomération.

Il ne faut jamais l'oublier, la solidarité entre communes est fondatrice de la communauté urbaine de Lyon, mais c'est une solidarité qui s'est imposée, à double titre : premièrement parce que Lyon, Villeurbanne, Saint-Priest, Caluire, Saint-Fons, Bron, Ecully et une cinquantaine d'autres étaient en situation de dépendance réciproque au sein de la même agglomération, certes à des degrés divers puisque les communes rurales comme celles des Monts d'Or l'étaient moins que les communes très urbanisées du centre de l'agglomération, ce qui les a forcé à sortir du « chacun pour soi communal ». La coopération intercommunale ne vient absolument pas d'un élan du cœur, d'une bonté d'âme, elle procède d'une nécessité, de la prise de conscience que l'intérêt propre à chaque commune ne peut pas se dissocier de l'intérêt de l'agglomération tout entière. Ce sera d'ailleurs la même chose lorsqu'après les émeutes urbaines du début des années 1980, les communes de l'agglomération iront progressivement vers une politique solidaire de l'habitat et des transports. Cette solidarité est par ailleurs limitée, et les exemples de non solidarité, voire de logiques contre-solidaires ne manquent pas.
Deuxièmement parce que c'est l'État qui en a tiré les conclusions, en leur imposant de se rassembler dans une communauté urbaine. La solidarité entre communes est donc largement refusée au départ, et limitée, parce que les communes cherchent chacune à préserver leur autonomie. C'est manifeste sur le plan financier.

Revenons à l'image du mariage. Si nous la tirons jusqu'au bout, elle nous dit aussi autre chose d'extrêmement important : on eut beau dire pendant des années que la Courly est un « outil », une « structure technique sans âme », une « machine » destinée à remplir les compétences qui lui sont déléguées, le contrat entre communes a mis forcément la communauté urbaine sur la pente non pas de l'amour ou des grands sentiments, mais de l'identité commune, des projets communs, et ceci dès le départ. Comme le dit plus loin le vice-président Jacky Darne, quand on règle des problèmes ma-

tériels, quand on met en commun des moyens, quand on développe un projet commun, ce qui a été le cas des communes intégrées à la Communauté urbaine, cela conduit de manière naturelle à des formes de solidarité qui n'existaient pas au début. Le temps a donc accompli son travail. La solidarité entre territoires qu'exprime le Grand Lyon est infiniment plus forte et volontaire en 2013 qu'elle ne l'était en 1969 au début de la Courly. Entre temps, la Communauté urbaine a fait ses preuves, démontré aux communes ce qu'elle apportait, démontré que la poursuite de la solidarité d'agglomération n'était pas incompatible avec la poursuite de l'intérêt communal. La solidarité intercommunale a donc été acceptée, elle a été construite, parce que les politiques communautaires se sont mises en place, parce que, à quelque commune qu'ils appartiennent, les habitants ont vu les services être mis à niveau, parce les communes ont été représentées de manière plus équitable dans l'assemblée communautaire, parce que des événements imprévus ont eu lieu, à commencer par des émeutes en banlieue qui ont obligé le Grand Lyon à jouer la carte de la solidarité d'agglomération.

La solidarité renvoie aujourd'hui à de multiples facettes de l'action communautaire ; il en est qui sont fondatrices, comme la solidarité financière et la mutualisation de moyens ; d'autres qui se sont construites au fil du temps, en tension face à des intérêts divers.

Pour mettre en évidence cette dimension construite de la solidarité, nous avons choisi d'alterner des mises en perspective historique, en nous appuyant sur le travail d'archives réalisé à l'occasion de l'anniversaire des quarante ans du Grand Lyon et des éclairages sur l'aujourd'hui, des débats sur la nature de cette solidarité, des questionnements prospectifs.

Il est incontestable qu'au fil de cette aventure, les formes et la nature même de la solidarité ont changé. La Communauté urbaine reste et restera un pacte entre communes, mais on ne peut s'empêcher de remarquer que lorsque le Grand Lyon mène ses politiques, qu'il s'agisse de propreté, du développement économique ou de lutte contre le réchauffement climatique, il en appelle à unir les bonnes volontés, à un travail multipartenarial. Bref, la Communauté urbaine continue à définir un périmètre de solidarité, mais ce périmètre semble inclure non seulement des communes, mais aussi des entreprises, des associations, des institutions multiples, des habitants, appelés à se solidariser autour de grands défis. La Communauté urbaine n'a pas d'autre choix : il lui faut prendre la mesure que la solidarité territoriale dont elle se revendique n'est plus de la même nature qu'au départ.

Dans les Cahiers qui paraîtront à la suite de ce numéro, nous aurons l'occasion de questionner de manière précise les différentes politiques du Grand Lyon, à travers le prisme de la solidarité. Un des enjeux de la réflexion Vision Solidaire est en effet d'y voir plus clair dans les multiples leviers que nous pouvons actionner en matière de solidarité et d'équité. Ici, notre ambition se limite à donner un aperçu d'ensemble en ouvrant les horizons, à partir de la question suivante, en apparence simple : « en quoi la communauté urbaine de Lyon est-elle concernée par la question de la solidarité ? ». D'un mot, le principal objectif du Cahier est de révéler les multiples facettes de la solidarité dans le fonctionnement et l'action du Grand Lyon, sans angélisme, et de commencer à identifier les enjeux qui se poseront demain. Parmi ces enjeux, l'un a surgi alors que ce Cahier était en cours de rédaction, celui de la réforme territoriale qui devrait faire passer le Grand Lyon de statut d'EPCI à celui de collectivité territoriale. En 2015 ou en 2020, elle s'appellera sans doute « métropole de Lyon » et elle aura pris, sur son territoire, des compétences du Conseil général du Rhône, ainsi que ses ressources et son personnel. Cela changera beaucoup de choses, en particulier parce que les nouvelles compétences sociales exercées par la collectivité modifieront l'ensemble de ses politiques et transformeront sa perception de la solidarité.

PARTIE 1

–

Communauté urbaine de Lyon

:

À L'ORIGINE, UNE SOLIDARITÉ QUI S'IMPOSE AUX COMMUNES

–

L'ESSENTIEL

La Communauté urbaine est, à l'origine, issue d'une sorte de pacte entre des communes. Dans ce tout qu'est l'agglomération lyonnaise, les communes dépendent plus ou moins les unes des autres, en matière d'égout, d'adduction d'eau, de transports publics... C'est en ce sens qu'elles sont solidaires. Cette solidarité n'est pas un choix mais une interdépendance de fait, imposée par la géographie, et dont l'État, qui a par ailleurs des arrière-pensées (rationalisation, recherche d'un interlocuteur unique, perspective de fusion...), prend acte en créant la communauté urbaine de Lyon.
Avant de questionner la solidarité que produit la communauté urbaine de Lyon, il est indispensable de poser des fondamentaux sur la nature et le sens de ce qu'on appelle la « solidarité territoriale », parce que cette notion, centrale, ne va pas de soi.

D'OÙ SOMMES NOUS PARTIS ?

Au départ dans l'agglomération lyonnaise, la solidarité est imposée par l'interdépendance entre des communes qui rencontrent des problèmes communs

Dans l'agglomération lyonnaise comme dans celle de Bordeaux, Lille et Strasbourg, et contrairement aux douze communautés urbaines plus récentes, nous sommes dans le registre de la solidarité contrainte. Les communes n'avaient pas le choix d'entrer ou non dans cette communauté, ni de refuser la délégation d'une partie de leurs compétences au nouvel établissement. Par la suite et selon d'autres modalités, cette solidarité non voulue s'est à nouveau imposée à elles : cela a été le cas de la nécessité d'une politique de la ville ou encore d'une politique du logement à l'échelle de l'agglomération, face à la situation des banlieues par exemple.
La solidarité entre communes, incarnée par la Communauté urbaine, est fondée sur l'interdépendance entre les parties (des communes accolées les unes aux autres) d'un tout (l'agglomération lyonnaise). Cette dépendance réciproque fait de cette solidarité une réalité factuelle, et non une valeur morale. Ce n'est pas une solidarité que l'on pourrait relier aux courants lyonnais porteurs d'un idéal de solidarité humaine (mutuellisme, catholicisme social…), ou même à la solidarité telle qu'elle se construit à l'échelle de l'État providence, avec les mécanismes de la Sécurité sociale. C'est une solidarité technique et financière.

Une solidarité entre communes

Au sein de la Communauté urbaine, la solidarité se situe historiquement entre des communes. On parle à juste titre de « solidarité territoriale ». Elle s'est incarnée dans une assemblée où sont rassemblés des maires et des représentants communaux, elle s'est incarnée dans des investissements et dans l'action communautaire qui s'est attelée à relier toutes les communes par des adductions d'eau, des réseaux d'assainissement ou de transports publics. Bien sûr, au bout de ces réseaux il y a toujours eu des habitants et usagers qui consomment l'eau ou utilisent la voirie, mais la Communauté urbaine se pensait ainsi : au service des communes. Cette dimension reste encore prégnante dans l'action communautaire. À la question « qui est solidaire de qui ? », la réponse classique est : les communes, et indirectement : les élus qui les représentent.

De quelle solidarité parle la loi à propos des communautés urbaines ? **p.17**

Une solidarité qui met les communes sur la pente des projets communs, d'une identité et d'un intérêt communs

La communauté urbaine de Lyon exprime néanmoins une solidarité dont la dimension symbolique est présente dès 1969. Des termes dont le sens symbolique est extrêmement fort le disent bien : « communauté », « mariage », appel à une « conscience d'agglomération », débats sur la nécessité d'une assemblée communautaire élue au suffrage universel. Dès le départ, la Communauté urbaine n'est donc pas seulement un outil, une « machine » destinée à remplir les compétences qui lui sont déléguées. Cette « communauté » qui se dote d'un siège monumental présenté comme une maison commune (Hôtel de Communauté : 1977) a bien une teneur symbolique. Elle met forcément l'établissement sur la pente de l'identité commune, des projets communs.

La technique n'est pas tout : le versant symbolique de la solidarité communautaire..... **p.20**

LA « SOLIDARITÉ TERRITORIALE » : SIGNIFICATION, MÉCANISMES, ENJEUX

Fédérer et unifier. Deux logiques complémentaires dans la construction de l'intercommunalité

Dans une grande intercommunalité comme la communauté urbaine de Lyon, les deux logiques de l'unification (politique, administrative, de gestion) et du fédéralisme communal vont de pair et se nourrissent en permanence. L'unification est à l'œuvre quand le Grand Lyon mène, sur la base des délégations de compétences des communes, des politiques dites supracommunales dans l'habitat, les transports, le développement économique, etc., ou encore parce que la Communauté urbaine mutualise des moyens (humains, financiers, techniques…). Mais l'unification ne débouche pas seulement sur de l'unité, elle débouche, remarque Martin Vanier, sur des nouvelles formes de fédéralisme : le Grand Lyon a ainsi créé, à l'intérieur de son périmètre, neuf Conférences des maires ; à l'extérieur de son périmètre, il travaille en partenariat avec les territoires alentours, comme l'indique par exemple le Pôle métropolitain. Nous entrons ici dans l'univers paradoxal de la solidarité d'agglomération…

Martin Vanier, Solidarité territoriale et Communauté urbaine : rappel, risque et promesse **p.22**

Selon les communautés urbaines, des formes variées de solidarité

Cela tient à l'histoire, à la géographie, à la sociologie des territoires, et sans doute aussi à des conceptions différentes de la solidarité. Une partie des communautés urbaines, comme Lille, limitaient historiquement leurs interventions aux grands services techniques et infrastructures, et laissaient aux communes le soin de gérer les populations ; elles incluaient alors peu ce volet de la solidarité dans leurs politiques publiques. D'autres, et c'est une tendance croissante, pensent que dans toutes leurs politiques, le volet social est indispensable. C'est le cas de Dunkerque par exemple où la politique communautaire recherche systématiquement la cohésion sociale et l'accompagnement des habitants les plus fragiles à travers des aides variées et des tarifications sociales ou solidaires. Pour autant, il est difficile de caractériser la manière dont les communautés urbaines agissent en matière de solidarité, car il n'y a jamais eu d'étude spécifique sur ce thème. Cela va changer cette année 2013 grâce à une enquête conduite par l'ACUF en partenariat avec le Grand Lyon.

Olivier Landel, Seize communautés urbaines ou métropoles... seize catégories distinctes !....**p.27**

La solidarité est d'abord une question de dépendance mutuelle. Plus nous dépendons des autres, plus nous sommes solidaires. Cette interdépendance est fondatrice de la vie sociale, comme elle est fondatrice des relations entre territoires. Si la communauté urbaine de Lyon existe, c'est parce qu'avant elle, il existait une interdépendance entre des communes de l'agglomération, une interdépendance « fonctionnelle » dans le jargon des urbanistes, entre Lyon, Villeurbanne, Caluire-et-Cuire, Saint-Fons et plusieurs dizaines d'autres communes. La solidarité est quelque chose qui s'est imposée à elles.

Une solidarité imposée aux communes par la géographie et par le volontarisme de l'État

— par Cédric Polère

Une interdépendance entre communes à l'origine de l'aventure intercommunale

Revenons au début du XXe siècle : dans un contexte d'extension de l'agglomération lyonnaise, les communes, surtout celles qui forment le noyau le plus urbanisé, ne peuvent qu'admettre leur interdépendance en matière de développement urbain et de gestion des grands services techniques, à commencer par les réseaux intercommunaux d'adduction d'eau, d'assainissement, de transports en commun en tramway, bus et autocar. C'est dans ces domaines que les trois premiers syndicats intercommunaux sont créés entre 1929 et 1941 : le Syndicat des Eaux de la Banlieue de Lyon (1929), le Syndicat Intercommunal d'Assainissement de la Rive Gauche du Rhône (1931), pour équiper en égouts les communes en plein développement, Villeurbanne, Bron, Vaulx-en-Velin, Saint-Fons, Vénissieux, tributaires des collecteurs lyonnais pour évacuer leurs eaux pluviales et usées en aval dans le Rhône, et le Syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise ou STCL (1941). D'autres syndicats suivront ensuite, le plus important étant le SIVMAL, syndicat à vocation multiple mis en place en 1960.

La coopération intercommunale avant la création de la Communauté urbaine se situe dans une logique de mutualisation de moyens techniques et financiers entre des communes. Elle se met en place laborieusement, car les communes sont prises entre le marteau d'une coopération dont elles admettent la nécessité, et l'enclume d'une même coopération dont elles se méfient, car elle pourrait signifier une perte d'autonomie. Quand les maires de l'agglomération vont débattre, en 1966, du projet de Communauté urbaine que l'État veut mettre en place, c'est bien de solidarité

dont ils parlent, refusant pour la plupart d'entre eux de se solidariser à travers ce nouvel établissement au nom de la défense de leur « autonomie communale ».

Cette réticence est la raison pour laquelle l'État joue dans cette histoire un rôle considérable, obligeant les communes à franchir des étapes vers une coopération plus poussée. C'est l'État qui créé de manière autoritaire le Syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise (STCL), pousse ensuite sans succès les communes à former un District en 1959-60, et enfin impose la Communauté urbaine par la loi de 1966.

La coopération intercommunale avant la création de la Communauté urbaine se situe dans une logique de mutualisation de moyens techniques et financiers entre des communes.

Un manque de solidarité communale rend l'urbanisation anarchique et creuse les écarts entre contribuables

Jusqu'en 1967, les communes de l'agglomération lyonnaise sont placées, selon leur localisation, sous la tutelle du département du Rhône, de l'Isère ou de l'Ain. À défaut d'autorité unique, chaque commune de l'agglomération joue sa propre partition, ce qui entraîne des problèmes de répartition des déchèteries, usines d'incinération, piscines communales, zones d'activité… Ce n'est pas seulement un problème de coordination, c'est aussi un problème de non solidarité lié au fait que chaque commune regarde son intérêt. Le faible niveau de solidarité entre communes[1] suscite un équipement et une urbanisation assez anarchique, ainsi que des problèmes d'équité. En fonction des communes, les écarts sont manifestes en matière de services locaux ; ils sont aussi criants entre les contribuables. Les différentiels de fiscalité locale entre contribuables des communes sont un problème de justice et d'équité affirme ainsi le préfet de Région, Max Moulins : ne faudrait-il pas partager les coûts et les bénéfices des équipements dont l'agglomération a besoin ?

« La Communauté urbaine ? Une nécessité » affirme M. Max Moulins, préfet de région au cours d'une réunion d'information à la préfecture du Rhône : « Quinze communes me réclament la construction d'usines d'incinération d'ordures ménagères, alors que celle de Lyon ne fonctionne pas au plein de ses capacités, cita en exemple M. Moulins. Les systèmes d'adduction d'eau se superposent, avec des travaux conduits séparément, et des prix pour l'usager différents… […]
Les disparités financières sont plus sensibles encore : la valeur du centime passe de 2,710 francs à Lyon, à 0,70 dans une petite commune de l'agglomération. L'effort fiscal varie de 1 à 4 pour une même obligation. Un industriel qui quittera Lyon pour Meyzieu verra sa patente se multiplier par 3,5.
Autre exemple, le gouvernement a décidé de financer dans le Ve Plan, trois piscines couvertes dans le Rhône, mais si l'on veut les disposer au mieux des intérêts de la population, il faut les construire dans des communes qui n'ont pas les ressources nécessaires pour participer à leur financement. Or, dans le cadre de la communauté, ce financement pourrait être trouvé. »[2].

1 Il existe malgré tout des formes limitées de solidarité. Par exemple, les services techniques de la Ville de Lyon intervenaient dans les petites communes alentours. Des communes sont abonnées aux sapeurs-pompiers de Lyon, leurs immondices sont brûlées à l'usine d'incinération, et elles sont desservies par les transports en commun de l'agglomération.

2 *Le Progrès*, 9 septembre 1966.

Dans la loi du 31 décembre 1966 qui crée de manière obligatoire les quatre premières communautés urbaines à Lyon, Strasbourg, Lille et Bordeaux, la référence à la solidarité est absente, mais elle est bien présente dans le projet de loi et les débats qui ont eu lieu, où elle apparaît à deux niveaux. L'exposé des motifs du projet de loi commence ainsi : « La croissance rapide des grandes villes pose des problèmes considérables d'organisation administrative et de solidarité financière au sein des agglomérations pluricommunales. (...) La nécessité de faire coïncider les institutions administratives de nos grandes villes avec les réalités pratiques est illustrée par l'existence de nombreux services publics d'intérêt commun. (...) L'exigence, peu contestable, d'une gestion solidaire de ces services, se trouve renforcée par la recherche d'un meilleur équilibre financier entre les communes qui composent l'agglomération. »

De quelle solidarité parle la loi à propos des communautés urbaines ?

— par Cédric Polère

La loi du 31 décembre 1966 instaure une solidarité à deux niveaux : dans la gestion des services et sur le plan financier

Le 9 juin 1966, le Conseil des ministres adopte le projet de loi sur les communautés urbaines. Elles seront obligatoires à Lyon, Lille, Bordeaux et Strasbourg, et leur création sera possible dans les autres agglomérations de plus de 100 000 habitants. La future Communauté urbaine devra répondre aux défis que représente le développement de chaque agglomération, apporter une « unité de commandement », et garantir une solidarité entre les communes. La solidarité est donc à l'une des principales missions de cet établissement.

« La croissance rapide des grandes villes pose des problèmes considérables d'organisation administrative et de solidarité financière au sein des agglomérations pluricommunales. Les frontières municipales, héritées d'un autre âge, découpent artificiellement le tissu urbain, devenu continu et homogène, et multiplient les obstacles à une desserte rationnelle des quartiers périphériques ; la population de ces villes a cependant conscience d'appartenir à une même collectivité et revendique à juste titre des services publics modernes, c'est-à-dire efficaces et économiques. (…)

La nécessité de faire coïncider les institutions administratives de nos grandes villes avec les réalités pratiques est illustrée par l'existence de nombreux services publics d'intérêt commun : établissements scolaires, culturels et hospitaliers, service d'incendie, desservant toute l'agglomération, réseaux techniques (voirie et transports, eau, gaz, électricité, égouts), qui doivent à l'évidence être interconnectés et normalisés, abattoirs et marchés-gares, usines d'épuration et d'incinération, dont la rentabilité ne peut être obtenue que dans un cadre assez large.

L'exigence, peu contestable, d'une gestion solidaire de ces services, se trouve renforcée par la recherche d'un meilleur équilibre financier entre les communes qui composent l'agglomération. (…)»[1].

Gabriel Pallez, directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur expose la nécessité de la réforme dans « Réflexions sur les communautés urbaines », un article publié dans Le Moniteur des travaux publics et bâtiments de juillet 1966. Il précise cet objectif de solidarité : « *La réponse à cette question se trouve d'abord dans l'énoncé des problèmes d'organisation administrative et de solidarité financière que pose l'accélération spectaculaire de la croissance des grandes villes.*

En résumant beaucoup ces problèmes, on dira que le développement urbain, dans les grandes agglomérations, intéresse de plus en plus le territoire de nombreuses communes (…). L'agglomération constitue désormais une réalité sensible, supérieure aux unités communales qui la composent, un tout qu'il faudrait traiter comme tel si, du moins, l'on souhaite d'abord permettre une conception d'ensemble de l'avenir urbain, ensuite réaliser rationnellement les équipements collectifs nécessaires, enfin jeter les bases d'une gestion commune des grands services publics.

Ce résultat pourrait être atteint par l'atténuation progressive des responsabilités communales (…). Si l'on rejette une telle issue, il faut chercher à constituer un maître d'ouvrage unique qui puisse exprimer la synthèse des aspirations communes aux citoyens de l'agglomération, traduire, dans les faits, un sentiment de solidarité actuellement contredit par les limites communales et par les disparités de niveaux de service et de charges supportées par les citoyens. »

La position du législateur aujourd'hui : la Communauté urbaine comme « espace de solidarité »

Les articles de la loi du 31 décembre 1966 définissant les objectifs et les modalités de fonctionnement des communautés urbaines ont presque tous été modifiés depuis lors. Le rôle d'une communauté urbaine est aujourd'hui ainsi défini : « La communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 450 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire » (article L5215-1 du CGCT). Cela signifie que c'est aux communes (et non à des habitants par exemple) de produire cet espace de solidarité : on est bien dans une solidarité territoriale, entre des territoires communaux.

Les communautés de communes et les communautés d'agglomération sont pareillement définies comme des « espaces de solidarité », renvoyant à des bassins de vie et d'emplois ; il est aussi question depuis la loi ATR du 6 février 1992 de « périmètres de solidarité » au sein desquels les communes élaborent des projets communs de développement.
Tout cela est de l'ordre du principe, c'est aux acteurs de ces territoires de faire vivre cette solidarité et d'en définir les modalités.

1 Exposé des motifs du projet de loi relatif aux « communautés urbaines », présenté au nom de M. Georges Pompidou, Premier Ministre par M. Roger Frey, ministre de l'Intérieur, Assemblée Nationale, annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 1966.

Propos recueillis le 18 décembre 2012 par Cédric Polère
Retrouvez l'intégralité de l'interview sur **www.millenaire3.com**

La Communauté urbaine est au cœur de la solidarité urbaine.

ENTRETIEN avec Paul Boino (extrait)

La solidarité, c'est d'abord et avant tout de la dépendance réciproque. Dites moi de qui vous dépendez, je saurais de qui vous êtes, de bon ou de mauvais gré, solidaire. La ville est par excellence l'espace où l'interdépendance et les interactions sont les plus fortes. Et pour commencer, la ville (ou la vie en ville) dépend... des services urbains. C'est précisément la mission première de la Communauté urbaine. Paul Boino, professeur des universités en urbanisme et aménagement (Lyon 2), spécialiste des dynamiques qui contribuent à la fabrique de la ville, rappelle cette évidence parfois oubliée, et rend toute sa noblesse à cette mission première de la communauté urbaine.

Que recouvre pour vous l'idée de solidarité, si l'on se place dans la perspective d'une communauté urbaine comme celle de Lyon ?
La solidarité renvoie pour moi aux interdépendances liées à ce qu'Émile Durkheim appelait la division sociale du travail. Elle se construit sur un paradoxe de notre modernité : nous autres individus sommes de plus en plus uniques dans notre expérience du monde, spécifiques, (ceci est valable pour les métiers, les modes de vie, les goûts) et plus nous sommes individualisés, libérés, émancipés, plus nous sommes fragiles, incomplets, plus nous avons besoin des autres. Cette dépendance réciproque, ou solidarité organique est le pendant de l'individualisation du monde ; elle est tout simplement ce qui permet à tout un chacun de vivre, et à la société de fonctionner. À partir de là, dans une ville, de qui avons nous le plus besoin ? De l'égoutier peut être. Si plus personne n'assume le fonctionnement des services urbains, tout s'écroule. Je dépends de ceux qui placent des bordures de trottoirs, qui curent les égouts, entretiennent la voirie, conduisent des bus, etc. Dans nos villes, nous sommes dans des systèmes d'interdépendance où nous sommes solidaires sans pour autant nous connaître.

Quand l'État a contraint 56 communes à adhérer à la communauté urbaine de Lyon, c'est bien parce qu'elles étaient en situation de dépendance réciproque et qu'il semblait opportun qu'une seule instance gère les grands services urbains...

Si l'on vous suit, cette interdépendance a placé la Communauté urbaine dans le registre de la solidarité ?
On voit bien que ce n'est pas la même chose d'aborder la solidarité sous l'angle des politiques sociales, ou sous l'angle des interdépendances. Sous le premier, la solidarité ne relève pas des compétences de la Communauté urbaine, mais de celles du département, dont la grande mission est, par la redistribution, d'apporter un filet de sécurité en assurant le minimum aux plus fragiles. Selon le second angle, la solidarité comme interdépendance est effectivement fondatrice de la Ccmmunauté urbaine de Lyon. Cette construction s'appréhende sur le long terme. Bien avant la naissance de la Courly, on a assisté à des tentatives de fusions. Dans les années 1920, Villeurbanne refusa par exemple d'être annexée par Lyon ; la décennie suivante, c'est Lyon qui déclina la proposition du maire de Villeurbanne, Lazare Goujon, d'absorber sa commune. Édouard Herriot eut cette phrase fameuse, « vous avez des dettes et vous demandez aux Lyonnais de les acquitter ». Au tournant des années 1960, une tentative de district urbain s'est traduite par un échec, puis on a eu droit à un SIVOM, syndicat à vocation multiple. Finalement, la Communauté urbaine a été créée pour mettre en musique une solidarité très fonctionnelle : élaboration des Plans d'occupation des sols, logement social, lutte contre l'incendie, mise en place et gestion de grands services techniques sans lesquels aucune ville ne pourrait fonctionner.

L'intercommunalité appelée parfois « de tuyaux » mise en place à partir du début du XXe siècle dans l'agglomération lyonnaise n'avait pas seulement une dimension technique, elle a contribué à construire le territoire sur un plan plus profond, à la fois matériel et identitaire.

La technique n'est pas tout : le versant symbolique de la solidarité communautaire

— par Cédric Polère

Tous ceux qui s'intéressent à la Communauté urbaine pressentent dès la discussion du projet de loi de 1966 qu'elle pourrait ne pas être seulement une mutualisation de moyens, une ingénierie technique, et que d'autres dimensions, sous-jacentes, ne demanderont qu'à s'exprimer : les élus savent que la mutualisation de moyens d'un syndicat technique met celui-ci sur une pente qui peut amener à construire une instance politique ; dès le début, les germes sont présents ce qui indiquent qu'une telle instance politique, responsable de l'agglomération est virtuellement possible. On sait déjà que la construction de réseaux techniques urbains créé une forme de solidarité, ce que Claude Martinand, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées exprimera plus tard : « *Fernand Braudel indique, dans "L'identité de la France", que les chemins de fer et l'école de Jules Ferry ont certainement plus façonnés l'unité de la France depuis un siècle que certains grands événements historiques. On peut dire de la même manière que ce qui fait l'unité, la solidarité, d'une société urbaine, ce sont ses réseaux, et en particulier ses réseaux techniques : la voirie, l'eau, l'énergie…* »[1].

Dès le début, les germes sont présents ce qui indiquent qu'une telle instance politique, responsable de l'agglomération est virtuellement possible.

Si la conscience de ce versant (faut-il l'appeler symbolique, faut-il l'appeler identitaire ?) de la solidarité communautaire n'était pas présente, pourquoi a-t-on eu un tel débat, que l'on retrouve de 1966 à aujourd'hui, sur la nécessité ou non d'une assemblée communautaire élue au suffrage universel direct par les citoyens ? Plusieurs maires y sont d'emblée favorables.

Pourquoi ces discussions depuis plus de quarante ans sur la « conscience d'agglomération » ? Des voix en appellent à ce que cette conscience naisse et grandisse chez les habitants, mais aussi chez les élus et les techniciens communautaire.
Pourquoi même ce nom « communauté » qui a un sens symbolique extrêmement fort ?
Pourquoi les débats sur le périmètre de la Communauté urbaine amènent-ils les questions du « qu'est-ce qui nous rassemble ? », « quelle est la nature de cet ensemble ? »

1 Diagonal, n°60, 1986.

Pourquoi cette inquiétude de nombreux maires, dans les années 70 et 80, face à une évolution possible de la Communauté urbaine vers un « pouvoir d'agglomération » ?
Pourquoi l'apparition si précoce de l'idée de « communauté de destin » qui reviendra, au cours de l'histoire de la Communauté urbaine, souvent sur un mode interrogatif « formons-nous une communauté de destin ? », parfois, et davantage au fil du temps, avec l'impératif « nous sommes une communauté de destin ! »

La notion de « communauté de destin » apparaît la première fois en 1966 à propos de « l'agglomération Lyon - Saint-Etienne »

Le rapport du Conseil Économique et Social rendu le 24 février 1966 préconise des moyens pour réduire les déséquilibres démographiques et économiques entre la région parisienne et la province, entre les régions et entre les villes et les campagnes. Faisant ressortir l'enjeu des « métropoles d'équilibre » qui désignent une ville ou un ensemble de villes dont l'importance régionale est destinée à jouer un rôle dans l'aménagement du territoire en faisant contrepoids économiquement et démographiquement à la centralisation parisienne, le Conseil Économique et Social fait apparaître pour la première fois à notre connaissance, même si cela est dit de manière timide, l'idée d'une « communauté de destin » propre à l'ensemble que forme les agglomérations de Lyon et de Saint-Etienne. Dans cette « métropole », la population totale atteint 1,2 million d'habitants selon les données de 1962.

La notion de communauté de destin reviendra, au cours de l'histoire de la Communauté urbaine, pour parler de l'agglomération lyonnaise, et non des relations de Lyon à Saint-Étienne.

« *Le professeur Gottmann a mis en évidence que des ensembles urbains polynucléaires commencent, à la faveur notamment de l'usage croissant de l'automobile, à se dessiner en France comme dans les autres régions fortement urbanisées du monde. Il s'agit, en particulier, de l'agglomération parisienne et de son extension vers la Basse-Seine, mais également des agglomérations de :*
Lille-Roubaux-Tourcoing, Metz-Nancy-Thionville, Lyon-Saint-Etienne, Marseille-Aix-Berre, Nantes-Saint-Nazaire.
Ces ensembles, pour la plupart, manquent encore de cohésion et ne représentent pas, pour le moment, un "poids" proportionnel à leur population, à la fois pour des raisons physiques (insuffisance de relations internes) et pour des raisons psychologiques (prise de conscience à peine amorcée d'une communauté de destin). »[2]

La notion de communauté de destin reviendra, au cours de l'histoire de la Communauté urbaine, pour parler de l'agglomération lyonnaise, et non des relations de Lyon à Saint-Étienne. Pour l'anniversaire des vingt ans de la Communauté urbaine, un journaliste du Monde commence son article par cette phrase : « "*Communauté urbaine, communauté de destin ?*" *Vingt ans après, cette équation n'est toujours pas résolue…* ».

En 2009, pour l'anniversaire des 40 ans de la Communauté urbaine, le discours semble plus assuré. « Au départ une communauté de moyens, puis une communauté de projets, elle devient une communauté de destin ». Il y a quelque chose de la belle histoire ou même du mythe dans cette idée de communes qui prennent conscience de leur communauté de destin. Mais comme tout mythe, il est utile, en donnant un sens à une trajectoire historique.

2 Journal Officiel de la République Française, 1966, n°4, 16 mars 1966, Avis et Rapports du Conseil Économique et Social, Séances des 23 et 24 février 1966, « *Évolution des fonctions et des structures urbaines et rurales dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire* ».

Alors que la notion de solidarité renvoie au départ à des liens qui unissent des individus entre eux, quel est le sens et la nature d'une solidarité entre des territoires, ce que traduit la notion aujourd'hui courante de « solidarité territoriale » ?
Tout en ayant en vue la trajectoire de la communauté urbaine de Lyon, Martin Vanier, chercheur en géographie et expert, interroge les mécanismes de la solidarité communautaire, dans ce texte commandé pour ce Cahier. Il remarque qu'ils jouent en tension. La communauté urbaine de Lyon a mutualisé des moyens et unifié les mécanismes et les politiques qui prennent en charge la solidarité. Mais ces processus qui combinent de l'unification et de la fédération, ne conduisent pas à de l'unité territoriale au sens d'une réalité unique et unifiée, mais à de nouvelles formes de fédéralisme, d'une part avec les intercommunalités alentours (pensons au travail partenarial au sein du Pôle métropolitain) et d'autre part au sein même du périmètre communautaire (pensons aux neuf Conférences des maires). Cela signifie comme le dit Martin Vanier que les deux modalités - unification et fédération - se nourrissent mutuellement et se réactivent en permanence l'une par l'autre.
Il interroge par ailleurs les enjeux prospectifs de la solidarité territoriale, du point de vue du Grand Lyon et donne des pistes, pour la gestion imbriquée de biens communs par exemple.

Solidarité territoriale et Communauté urbaine : rappel, risque et promesse

— par Martin Vanier

Le « tout territorial » poursuit sa propagation. Après le développement (territorial), la cohésion (territoriale), l'équité (territoriale), la gouvernance (territoriale), et quelques autres, voici venu le temps de l'égalité (territoriale) et de la solidarité (territoriale). On peut s'attendre sous peu à ce que la justice (territoriale), la résilience (territoriale), la durabilité (territoriale), etc., rejoignent la troupe. Faut-il que le territoire nous manque pour que nous l'invoquions ainsi à tout propos !
Qu'est-ce que l'épithète territoriale apporte ou ajoute au rendez-vous de la solidarité pour une communauté urbaine comme le Grand Lyon ? Un rappel, un risque et une promesse :
- Le rappel : en martelant la référence au territoire, on ne fait que se répéter l'incontournable arbitrage des territorialités qui le composent. De même que tout territoire n'est jamais qu'une pièce d'un territoire plus ample à l'existence duquel il contribue, toute solidarité n'est jamais qu'une circulation non marchande et consentie dans une autre plus ample qui l'autorise et s'en nourrit. Et pour que tout cela tienne malgré tout ensemble, un seul mot d'ordre, le territoire. Mais lequel ?
- Le risque : celui de l'édulcoration du rendez-vous social de la solidarité la transformant en devoir abstrait, délégué, pour ainsi dire administratif, des territoires. Des territoires solidaires, en guise de contrat social pour une société par ailleurs éparpillée et désolidarisée au gré des affiliations, abonnements et appartenances personnelles de chacun ? Autrement dit, la solidarité territoriale, comme affaire des élus, les citoyens usagers ayant par ailleurs d'autres chats à fouetter, aux prises avec leurs différents « forfaits » ?

- La promesse : que devenant territoriale, la solidarité ne se résume pas aux transferts financiers organisés à partir de l'impôt, de l'investissement public, ou du paiement des services collectifs, mais qu'elle se traduise le plus concrètement du monde par le saisissement solidaire de ce qui fait la matérialité du territoire : son eau (ses cycles de l'eau), sa biodiversité (en ses écosystèmes), son métabolisme (ses intrants, notamment énergétiques, et ses extrants, dont les polluants), ses diverses ressources naturelles, son paysage, etc.
Développons ce triple rendez-vous pour le Grand Lyon.

Le fédératif et l'unificateur :
deux chemins valent mieux qu'un (rappel)

On aurait tort d'en tirer la conclusion qu'au bout du compte, l'unification communautaire est toujours l'aboutissement de la fédération des territoires.

Dans le Grand Lyon, est-on plus solidaire quand on transfère d'une façon ou d'une autre les capacités et ressources d'une commune qui en dispose avec une abondance relative vers une autre qui en manque, ou bien quand on se saisit de ces capacités et ressources à une échelle globale qui efface les différences entre communes ? Intercommunalité ou supracommunalité ? Ce débat est vieux comme la France des communes, et avant elles des paroisses. Du féodalisme à la décentralisation contemporaine, en passant par la Révolution française et ses grandes étapes républicaines, il change de formes et d'expressions mais pas de sens. Et il n'est en rien spécifiquement français puisqu'il structure toutes les constructions territoriales – fédéralistes versus centralisées – dont celle de l'Europe communautaire aujourd'hui. Que nous apprend-il ?
Que cette compétition entre deux rationalités, l'une de la coopération entre des parties qui restent d'une relative autonomie (les communes au sein du Grand Lyon), et l'autre de l'unification qui produit une nouvelle autonomie, plus ample, plus forte, plus intégrée, et immédiatement confrontée au jeu de la coopération avec ses semblables (le Grand Lyon dans le G4, l'interscot, la RUL, etc.), cette compétition n'est pas purement rationnelle, mais fondamentalement politique : c'est-à-dire qu'elle ne peut pas être arbitrée seulement par des convictions techniques exprimées par des ratios financiers, des modèles d'efficacité par la proximité ou au contraire par l'économie d'échelle, mais qu'elle exprime d'abord le jeu permanent de la conquête et du maintien du pouvoir politique et derrière lui social. Et que par conséquent, on peut toujours invoquer avec froideur l'évidence de l'agglomération, ou au contraire l'irréductible cohésion communale, ce ne sont que des pièces d'un vaste argumentaire dans lequel on pourrait aussi bien invoquer la puissance d'une solidarité nationale (une et indivisible), ou celle de l'ambition d'une synergie régionale, et quelques autres échelles de solidarité combinant des territoires pour en affirmer un seul. Lequel de ces groupements solidaires a raison ?
Tous et aucun : étant donné les divergences d'intérêts qui caractérisent ces mondes de solidarité (mais chacun la sienne), aura raison l'assemblage qui convaincra tous les autres qu'il est premier. De préférence de façon démocratique aujourd'hui, mais l'Histoire, en particulier fiscale, ne manque pas d'exemples de solidarité qui furent imposées par la force à des parties qui prétendaient restées solides en elles-mêmes, sinon solidaires. Elle ne manque pas non plus d'exemples d'échecs retentissants dans cette voie, ce qui prouve que l'arbitrage voulu était somme toute une erreur (cf. toutes les tentatives de réduction drastique du nombre des communes en France). Notons qu'aujourd'hui, la conscience métropolitaine a pris un poids suffisant pour que le débat entre inter- et supra-communalité n'ait pas le même contenu qu'il y a quarante ans, lors de la création de la Communauté urbaine.
Pour autant – second terme de l'apprentissage – on aurait tort d'en tirer la conclusion qu'au bout du compte, l'unification communautaire est toujours l'aboutissement de la fédération des territoires. Car tout montre que ces deux modalités

– unification versus fédération – se nourrissent mutuellement et se réactivent en permanence l'une par l'autre. Bien entendu le lent travail fédératif et son apprentissage patient des solidarités consenties finissent par unifier le système des solidarités administrées. Mais à l'inverse, l'unité territoriale ainsi affirmée (la communauté urbaine) est immédiatement requise dans un nouveau jeu fédéraliste à une échelle plus grande qu'elle, avec d'autres communautés qui auront fait de leur côté le même chemin. L'unification conduit à nouveau au fédéralisme, et pas seulement de proche en proche : la société en réseaux ne pourra jamais tenir toute entière dans un pacte territorial unitaire, et requerra toujours de nouvelles solutions non souveraines, au-delà des périmètres. Il ne faudrait pas que les territoires restent collés au vieux débat de la primauté de leurs pseudo-souverainetés (le domaine de compétence de chacun devenant avant tout un domaine de vigilance), tandis que l'offre de solutions collectives non souveraines ne serait plus assurée que par les opérateurs privés du marché des services aux particuliers.

Plus la société multiplie ses horizons de fonctionnement, du local au global – par exemple migratoire – en passant par le métropolitain, et plus l'offre de solidarité doit multiplier les siens, en les combinant.

La solidarité progresse par l'unification des dispositifs qui la prenaient jusqu'alors en charge. Elle progresse aussi par la nouvelle fédéralisation des dispositifs ainsi unifiés. Il serait vain de vouloir l'enfermer dans une échelle et une modalité redistributive unique. Plus la société multiplie ses horizons de fonctionnement, du local au global – par exemple migratoire – en passant par le métropolitain, et plus l'offre de solidarité doit multiplier les siens, en les combinant. On est loin du seul face à face entre communes et communauté, qui est somme toute un débat dépassé, au bon sens du terme.

L'évitement territorial de la solidarité sociale (risque)

L'effort solidaire ne va pas de soi : il construit mais aussi bouscule la société. Il prélève ici, préempte là, taxe, municipalise ou nationalise. Toujours, il se légitime par l'argument territorial – quelle qu'en soit l'échelle – et l'intérêt public qui s'y accroche. Vient alors le choc des arguments territoriaux, donc des intérêts publics dont l'universalité est le plus souvent relative. Plus la décentralisation progresse, et plus l'argument territorial prospère : à ce jeu des territoires, le pire ennemi de la solidarité, ce n'est plus l'égoïsme des individus, c'est une autre solidarité qui se dresse au nom d'un territoire pour se soustraire à la première. Qu'est-ce que peut bien signifier encore, dans ces conditions d'invocation croisée, la fameuse « solidarité territoriale » ?

Lorsqu'un ministre de la République justifie son action concernant les camps illégaux de Roms en protestant que la France ne peut pas accueillir toute la misère du monde, il exprime les mêmes limites de la solidarité territoriale que celle de la municipalité qui refuse de voir son parc d'habitat social accueillir d'autres ménages que « ses » pauvres. Le territoire a des limites, au sens figuré plus encore qu'au sens propre.

Trop de recours au territoire finira par être fatal au principe de solidarité, qui, certes, advient par la reconnaissance d'un collectif capable de partager quelque chose, mais qui ne peut rester socialement pertinent que s'il n'est pas captif de ce collectif. Faute de quoi la solidarité territoriale sert à la protection des compromis locaux, y compris des défaillances qu'ils représentent. Le système des solidarités se fige avec la carte des territoires. Il trouve un correctif limité dans l'interterritorialité : il suffit pour s'en convaincre d'observer les arrangements au sein des communautés

entre la part de fiscalité réellement utilisée en commun, et celle qui est reversée aux communes, au nom d'ailleurs du poids de leur devoir de solidarité. Il vient un moment dans l'histoire d'un arrangement solidaire où l'argument territorial qui a fondé cet arrangement est mis au service de sa contention, voire de son blocage. Le besoin social de solidarité change, mais pas la réponse territoriale. Invoquer le territoire devient alors, du point de vue de la solidarité, contre-productif. Ce que le géographe Roger Brunet résumait à sa façon lapidaire : « un peu de territorialité crée de la sociabilité et de la solidarité, beaucoup de territorialité les assassine ».
Il faut donc déterritorialiser certains champs de solidarité pour lesquels la référence territoriale est davantage un piège qu'une justification. Ce qui réinterroge la confiance générale en faveur de la « territorialisation des politiques publiques » : une territorialisation à quelle échelle, capable de quelles articulations interterritoriales, mais aussi de quels dépassements des compromis locaux, trop souvent appuyés sur leur intouchabilité territoriale ? Ceci vaut en priorité pour tout ce qui peut rendre solidaire dans son quotidien une société d'individus et de ménages de plus en plus mobiles, au cours de la journée, de la semaine, de l'année comme de la vie. Quand les territoires sont littéralement débordés par le fonctionnement sociétal, la solidarité territoriale l'est aussi. Son offre de stocks ne convient plus, c'est une offre de trajectoires qu'il faut concevoir : ainsi pour la politique du logement aidé, dont la réussite – avoir logé des millions de ménages peu solvables – est aussi le désastre – avoir rendus captifs de leurs quartiers ces mêmes ménages. La solution solidaire n'est plus territoriale, ni même interterritoriale, mais relève de réseaux d'offres les plus ouverts possibles, financés par de vastes consortiums d'intérêts publics – et pourquoi pas aussi privés – les collectivités territoriales parmi d'autres. N'est-ce pas une mission d'avenir pour le Grand Lyon que de construire de tels réseaux de politiques publics, loin du face-à-face congénital entre la communauté et ses territoires constitutifs ?

Les nouveaux biens communs d'une solidarité territoriale (promesse)

Cependant, ce qui est valable pour les politiques publiques dédiées à une société mobile, ne l'est pas forcément pour d'autres politiques, où l'invocation territoriale peut conserver toute sa performance. Autant on peut douter que se référer aux territoires soit toujours favorable à la solidarité comme correcteur social, autant il semble bien que le territoire ait encore quelques services à rendre pour faire émerger de nouveaux biens communs.
Nouveaux ? Mais n'est-ce pas en organisant primitivement l'accès à l'eau que les communautés se constituèrent ? Puis, pour les plus urbaines d'entre elles, en construisant l'égout qui fit en même temps l'agglomération, comme l'a raconté Franck Scherrer dans sa thèse d'urbanisme sur Lyon ? Qu'il y ait des biens environnementaux situés, imbriqués dans le métabolisme urbain, avec ses consommations et ses rejets, et que ces biens deviennent de ce fait communs par une gestion solidaire, n'est donc pas nouveau mais constitutif de l'histoire urbaine. Ce qui est plus contemporain, c'est l'élargissement des exigences de solidarité environnementale et écologique, en même temps que la prise de conscience que cette solidarité interpelle désormais un vaste territoire, plus grand que les agglomérations urbaines proprement dites, donc que les communautés dont elles sont l'assiette.
Parler de solidarité territoriale en matière de gestion de ces ressources métabo-

La solution solidaire n'est plus territoriale, ni même inter-territoriale, mais relève de réseaux d'offres les plus ouverts possibles.

liques et des boucles locales des grands cycles écologiques (cycle de l'eau, cycle du carbone), c'est révéler des complémentarités et des connexions, vivantes ou biotopiques, qu'il s'agit de considérer sinon dans leur entier, du moins dans des fractions justifiées : ainsi pour la politique climat-air-énergie qui s'invente une raison territoriale, là où l'on avait appris à ne raisonner qu'à l'échelle du pays, voire du continent ou plus grand encore ; ainsi pour une politique de la biodiversité qui sait bien que de trames en trames, elle est irréductiblement multiscalaire, mais qui invente la solidarité écologique ; ainsi pour des nécessités aussi anciennes que délicates à porter que sont la production de proximité de matériaux de construction et le traitement autonome des ordures ménagères ; ainsi pour d'autres exigences à venir, comme la qualité du paysage à l'échelle du grand territoire, et, d'autres qui feront, les nouvelles politiques publiques : par exemple une politique solidaire autour de l'enjeu alimentaire, particulièrement pertinente à Lyon et ses territoires-terroirs voisins.

Reconnaissons que dans ces domaines, ceux de la nouvelle exigence écologique urbaine, l'invocation territoriale pour se saisir des enjeux de façon plus solidaire est efficace : c'est au nom du territoire, parce qu'il est dépositaire des ressources en question et parce qu'il invite en tant que géo-système à élargir le regard, que la solidarité peut se construire, s'étendre, s'enrichir de sens nouveaux. A condition toutefois de faire bouger la carte du territoire en même temps que le menu de la solidarité. Les solutions écologiques solidaires ne sont pas dans les agglomérations, donc pas à l'échelle des communautés, ni à Lyon ni ailleurs en France, compte tenu de la genèse datée des unes et des autres. La nouvelle solidarité écologique territoriale interpelle des territoires plus amples que les communautés, là où se trouvent les ressources indispensables aux politiques souhaitées.

La solidarité territoriale change alors de registre : elle passe par des transactions entre territoires dépositaires de biens d'intérêt public, dans le cadre d'une économie mixte à proprement parler territoriale ; elle s'exprime par des compensations négociées en faveur des territoires qui assument une fonction au service des autres ; elle invite à des investissements partenariaux, pour permettre à un territoire d'assumer la gestion d'une ressource dont dépendent aussi ses voisins, grâce à leur implication financière ailleurs que chez eux. On en revient donc au dilemme initial : fédérer ou unifier ? On voit bien qu'il faut éviter de le trancher, et continuer de jouer les deux modes. De même qu'on voit qu'au risque d'épuisement de la portée solidaire du principe territorial face à la société des mobiles, répond la promesse de nouvelles solidarités via un grand territoire au contenu enrichi.

La solidarité territoriale ? Ce n'est qu'un début, continuons-le…

Propos recueillis le 6 décembre 2012 par Cédric Polère
Retrouvez l'intégralité de l'interview sur **www.millenaire3.com**

Seize communautés urbaines ou métropoles… seize catégories distinctes !

ENTRETIEN avec Olivier Landel (extrait)

Nous interrogeons Olivier Landel, délégué général de l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF), sur les modalités de mise en œuvre de la solidarité qu'elles pratiquent. Font-elles « toutes pareil », ou bien observe-t-on des manières différentes d'aborder ce thème de la solidarité ?
Notons ici que depuis la réalisation de cet entretien, l'ACUF a lancé, en partenariat avec le Grand Lyon, une enquête sur la solidarité dans les 16 communautés urbaines de France, justement parce que la connaissance en la matière était très insuffisante.

Que recouvre pour vous l'idée de solidarité dans une communauté urbaine ?
Ce sujet de la solidarité, on tourne autour sans vraiment l'aborder de façon directe mais il est central, natif même dans la constitution des communautés urbaines. Bordeaux, Lille, Strasbourg et Lyon sont des exceptions historiques parce que l'État leur a demandé de se regrouper, alors que toutes celles qui ont suivi l'ont fait par un acte volontaire. Jusqu'à la loi Chevènement de 1999, huit communautés ont été créées sans incitation financière, d'abord dans un esprit de solidarité, de mise en commun. Plus récemment, Marseille et Nantes ont bénéficié comme toutes les communautés d'agglomération d'une prime à la construction, et les deux dernières, Toulouse et Nice, d'une prime rabaissée.

Comment la solidarité se traduit-elle concrètement ?
Ce que je constate, c'est que le projet de communauté urbaine consiste d'abord à essayer de faire en sorte que les écarts de richesse et de moyens s'atténuent au fil du temps. Cela passe d'abord et surtout par les investissements réalisés, les équipements, qui profitent à l'ensemble des habitants et sont stratégiquement implantés à des endroits sans doute différents de ce qu'ils auraient été s'il n'y avait pas eu cette construction intercommunale ; aussi par des mécanismes de péréquation, des flux financiers vers des communes pour égaliser leurs ressources, en particulier la dotation de solidarité communautaire (DSC) qui fait l'objet de débats très divers d'une communauté à l'autre. Pour autant, son montant n'est pas énorme. Sur un total de 10 milliards de dépense des communautés urbaines en France, 200 millions partent vers les communes sous forme de DSC, alors que 1,4 milliard part vers les communes sous forme d'attribution de compensation (AC). Cette attribution est la mesure à l'instant T de l'écart entre le prix du transfert de charge et le prix de la fiscalité transférée.

Selon les communautés urbaines, voyez-vous une diversité dans les modalités de mise en œuvre de la solidarité ou de politiques à dimension solidaire ?
Les seize communautés urbaines ou métropoles pourraient être facilement classées en … seize catégories distinctes !, cela vaut pour l'exercice de la solidarité comme pour des compétences standardisées. La géographie et le temps, l'économie ou la sociologie, ont engendré des problématiques différentes. Certes il y a des modes de faire codifiés ou standardisés, mais l'action communautaire est tellement liée aux cultures locales que ce qui vaut à Brest n'est pas transposable à Nice. Ce qui importe est comment je met en œuvre chez moi telle ou telle compétence, et comment je clarifie localement la question du millefeuille territorial.

Pourriez-vous donner quelques exemples de différences entre communautés urbaines dans les politiques menées et leur mise en œuvre, en restant sur ce champ de la solidarité ?

Une partie d'entre elles limitaient historiquement leurs interventions aux grands services techniques, à la gestion des grandes infrastructures et laissaient les communes gérer les populations. Du coup, elles incluaient peu ce volet de la solidarité dans leurs politiques publiques.

De plus en plus actuellement, les communautés pensent que dans toutes leurs politiques publiques, le volet social est indispensable, ne serait-ce qu'à travers les politiques tarifaires. À Dunkerque par exemple, de la combinaison entre une histoire industrielle marquante qui a suscité de la richesse via la taxe professionnelle, et des populations dont les revenus sont plutôt faibles, résulte une collectivité en apparence riche qui gère de fait des populations peu aisées. La politique communautaire recherche systématiquement la cohésion sociale, l'accompagnement des habitants les plus fragiles à travers la tarification sociale ou solidaire et des aides variées. Par exemple du très haut débit dans les logements sociaux à prix social, à 10 euros par habitant…

Le Grand Lyon semble engagé dans une autre voie, au moins par cette réflexion sur la solidarité, qui consiste non pas à mener des politiques d'accompagnement social liées à des politiques urbaines classiques, mais à agir de façon transversale : non pas en tuyaux d'orgue — faites moi du social dans les transports, pour l'eau, etc. — mais à un niveau territorial, ce qui pose la question de l'articulation avec les autres politiques et les autres acteurs des politiques publiques.

Vous avez dit, seize communautés urbaines, seize logiques différentes. Avez-vous l'impression qu'il existe autant de conceptions différentes de la solidarité ?

Sans doute, mais ce serait à vérifier. Ce qui est sûr, c'est qu'il existe des visions antagonistes : l'une qui en reste à l'idée d'une solidarité entre communes pour équiper un territoire ; l'autre que j'ai perçu chez Benoît Quignon [directeur général des services du Grand Lyon], qui estime que la communauté urbaine n'est qu'un maillon d'une chaîne, et que son métier n'est pas la gestion d'équipements mais l'ingénierie du partenariat : aujourd'hui, tout le monde doit tirer dans le même sens pour atteindre les objectifs que l'on se fixe, d'où un partenariat avec les entreprises notamment.

PARTIE 2

–

Communauté urbaine de Lyon

:

UNE SOLIDARITÉ QUI S'AFFIRME TOUT EN COMPOSANT AVEC L'INTÉRÊT COMMUNAL

–

L'ESSENTIEL

On considère aujourd'hui que l'intercommunalité, mise en œuvre sur la quasi totalité du territoire français (98 % des communes sont regroupées en 2013) permet d'organiser la solidarité sur des espaces composés de plusieurs communes. Il semble toutefois que l'on présume une solidarité plus que l'on est capable de la qualifier et de l'objectiver. Quand des communes mutualisent des ressources, des charges, des compétences et des moyens, est-on forcément dans le registre de la solidarité ?

UNE RÉALITÉ HISTORIQUE : CHAQUE MAIRE CHERCHE À MAXIMISER L'INTÉRÊT DE SA COMMUNE

Une solidarité limitée au départ : l'esprit communautaire est bien faible à la Courly…

Dans les années 70' et même les années 80', l'esprit communautaire fait largement défaut. Les communes membres de la communauté urbaine de Lyon ont tendance à jouer chacune leur partition. La plupart d'entre elles soupçonnent le nouvel établissement de servir surtout les intérêts de la ville centre. L'intérêt d'agglomération, porté d'abord par quelques élus et fonctionnaires, s'est donc construit face à des maires qui ont eu longtemps tendance à le freiner, parce qu'ils jugeaient indispensable de défendre d'abord et avant tout l'intérêt de leur commune. De ce fait, la plupart d'entre eux cherchaient à obtenir le maximum de cette administration nouvelle dont ils ne se sentaient ni solidaires ni responsables. Au fil du temps l'intégration a joué, des élus communaux ont endossé l'habit communautaire, le Grand Lyon est devenu l'instance qui incarne la solidarité territoriale à l'échelle de l'agglomération et mène des politiques souvent supracommunales.
Pour les chercheurs qui se sont penchés sur l'histoire de la communauté urbaine de Lyon, la ville centre cherche à servir son intérêt à travers l'appareil communautaire, et toutes les autres communes ont aussi en vue la poursuite de leur intérêt propre. Selon certains d'entre eux, ce serait une constante, alors que d'autres estiment que ces attitudes caractérisaient surtout les deux premières décennies de la Courly.
Quoi qu'on en pense, ces points de vue nous rappellent que la solidarité se construit toujours en tension : la tension entre l'intérêt communal et l'intérêt communautaire traverse toute l'histoire de la communauté urbaine de Lyon, et n'est pas prête de disparaître.

Cédric Polère, Retour sur les années 1970–1980 Esprit communautaire es-tu là ? **p.32**
La ville de Lyon poursuit ses propres intérêts à travers la Communauté urbaine : une lecture dominante chez les chercheurs **p.35**

Selon une majorité de chercheurs, l'intercommunalité est mise en œuvre de manière à préserver l'intérêt communal, et à se soustraire à toute publicité

La plupart des chercheurs qui travaillent sur les intercommunalités sont sceptiques sur la capacité des EPCI à organiser une solidarité effective à cette échelle. En schématisant à peine, ils estiment que l'intérêt municipal l'emporte sur l'intérêt communautaire. Dans cette lignée, l'hypothèse centrale de l'ouvrage « La politique confisquée – sociologie des réformes et des institutions intercommunales » de Fabien Desage et David Guéranger (éditions du Croquant, 2011) est que l'intercommunalité est un objet politique confisqué par son fonctionnement politique marqué par des consensus interpartisans établis à l'abri des regards des citoyens et des élus municipaux, et confisqué au nom de sa technicité présumée, qui en fait un domaine réservé. Il en résulte que les établissements intercommunaux se soustraient à la délibération publique, et que les politiques menées servent rarement l'intérêt réel des habitants de l'agglomération. Selon cette approche, on l'aura compris, la culture du consensus est un indice de non démocratie, et la solidarité intercommunale est un leurre qui dissimule la poursuite des intérêts communaux. Le développement de l'intercommunalité « participe d'un mouvement de captation de l'action publique par des instances où prédominent les négociations et les compromis permanents, selon des logiques très éloignées des principes de publicité et de délibération qui fondent la démocratie représentative », notent-ils.

Fabien Desage et David Guéranger, Une analyse critique de la solidarité intercommunale (Des consensus en trompe l'œil / L'intercommunalité est-elle solidaire ?) **p.38**

CERTAINS ÉLÉMENTS INDIQUENT QUE L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE PROGRESSE ET QUE D'AUTRES INTERPRÉTATIONS SONT POSSIBLES

Quelques chercheurs et des élus contestent l'idée selon laquelle la solidarité intercommunale serait minée par la poursuite des intérêts communaux

Hélène Reigner appelle, sur la bases de résultats de recherche empiriques, à sortir de la vision qui opposerait l'intérêt communal d'un côté, forcément égoïste, et la solidarité intercommunale de l'autre, forcément généreuse. À ses yeux, l'idée que chaque commune est en compétition avec les autres est battue en brèche par le fait que les communes qui ont des profils communs tendent à s'allier dès lors qu'il s'agit de peser en faveur de telle ou telle décision communautaire. La question est aussi celle de l'interprétation du mécanisme du consensus : on peut y voir un indice de déficit démocratique des EPCI, qui devrait alors disparaître, mais on peut aussi y voir la réinvention de mécanismes fort anciens et efficaces de prise de décision.
Michel Forissier, maire de Meyzieu, conteste lui aussi l'idée d'une tension entre intérêt communal et intérêt intercommunal : à ses yeux, l'intérêt communal n'a pas vocation à exister.

Hélène Reigner, Démocratie intercommunale et solidarité territoriale : lignes de controverses de la recherche en science politique..... **p.44**
Michel Forissier, L'intérêt communal doit disparaître ! **p.57**

L'aptitude lyonnaise à la conciliation, entre mythe et réalité

L'aptitude lyonnaise à la conciliation est souvent mise en avant par les acteurs du Grand Lyon pour expliquer des réussites, en matière de construction de logements sociaux par exemple. Coopérer, se mettre d'accord, agir de concert pour atteindre des objectifs, est-ce une forme de solidarité, ou est-ce autre chose ? En tout cas, il semble que cette aptitude renvoie à la fois à des éléments de réalité, et à la fois, et c'est peut être le plus important en terme d'efficacité, à une croyance partagée, à une forme de petit mythe local.

Cédric Polère, L'aptitude lyonnaise à la conciliation : mythe et réalités..... **p.50**

Tôt dans son histoire, la Communauté urbaine s'est représentée elle-même comme une collectivité dotée d'une identité propre, distincte des identités communales. Dans sa première allocution comme président de la Communauté urbaine, le 17 décembre 1976, Francisque Collomb disait : *« Partant des textes, nous sommes parvenus à édifier non seulement une Cité administrative, mais surtout une Collectivité ayant son âme, et son mouvement propre (...) »*. Ce discours est néanmoins en avance sur la réalité. L'esprit communautaire fait largement défaut au départ, chaque commune cherche surtout à maximiser les avantages qu'elle peut retirer du nouvel établissement.

Retour sur les années 1970–1980 : Esprit communautaire es-tu là ?

— par Cédric Polère

Deux ans après l'entrée en fonction de la communauté urbaine de Lyon, le quotidien Le Monde du 30 octobre 1970 remarquait, laconique : « *à vrai dire, les responsables locaux, très marqués par des décennies de gestion solitaire, n'ont pas encore l'esprit communautaire* ».

On comprend pourquoi : comment avoir l'« esprit communautaire », alors que la Communauté n'a pas été souhaitée ? Que le lien qui unit les parties, les communes, au tout, la Courly, n'a pas été choisi, relève de la contrainte, de ce que l'on appelle la solidarité contrainte, un peu comme les liens familiaux dans les sociétés d'autrefois ? Dans « Enquête sur les Communautés urbaines » publié en janvier 1972 par le Mouvement National des Élus Locaux, un chapitre est intitulé « *L'esprit communautaire et l'avenir des communautés urbaines* ». On peut lire : « *Chaque élu interrogé pense honnêtement avoir, lui, l'esprit communautaire, mais ne l'accorde pas toujours à ses collègues. Il faut faire à ce sujet deux remarques : les élus des grandes villes avaient l'habitude de penser selon des critères assez larges ; ils ont certainement fait plus facilement le « saut » communautaire. D'autre part, les élus locaux, surtout ceux des autres communes que de la ville-centre, ont eu l'impression d'avoir été « violés » (c'est le terme qui revient souvent), et ceci, même dans les communautés volontaires (de façon moindre, il est vrai) ; il est donc compréhensible que la pente ait été un peu difficile à remonter. Néanmoins, maintenant, la plupart reconnaissent que le phénomène est irréversible et qu'il faut donc jouer le jeu.*
Il demeure cependant que chaque membre du Conseil de Communauté urbaine, reste l'élu d'une commune ; comme il appartient, d'abord, à cette commune et que, il devra revenir devant les seuls électeurs de cette commune, il s'efforcera de peser pour avantager, ou du moins, ne pas léser sa commune. »

Autre constat de l'enquête, pour Lyon : « *la mentalité des élus est en retrait par rapport à celle des administrations, qui s'efforcent de penser grand et loin, et surtout par rapport à celle de l'homme de la rue, qui a vraiment conscience d'appartenir à un "ensemble lyonnais"* ».

L'avancée vers l'esprit communautaire est lente car les communes cherchent à maximiser ce qu'elles peuvent tirer du nouvel établissement et d'autre part la Courly n'entend pas froisser les communes. Que de nuances et de circonvolutions dans cet éditorial de Francisque Collomb où il cherche à imposer l'idée d'une « volonté d'agglomération », sans pour autant remettre en cause la volonté de chaque commune : « *La Communauté urbaine, outil de la solidarité agissante des communes, s'est mise au travail le 1er Janvier 1969 pour traduire à son tour une volonté d'agglomération unitaire — sans pour cela être unique — (…). Progressivement s'est forgée une conscience d'agglomération, au-delà des communes, mais sans qu'il soit porté atteinte à leur vie propre* ». (Courly-Informations, février 1978, n°6).

Les communes font longtemps le calcul de ce qu'elles donnent aux autres communes, par l'impôt sur leurs habitants et leurs entreprises, et de ce qu'elles reçoivent de la Courly sous forme d'équipements, d'investissements, de dotations. En tout cas, elles essayent, car ce calcul devient vite impossible à faire. Qui utilise les équipements financés par la Courly, qui les paye ? Certes, elles acceptent les mécanismes de redistribution pour que les moins équipées puissent l'être, mais elles sont très attentives à la destination des équipements : vont-ils ou non servir à mes habitants ? Au sens strict, la solidarité désigne une obligation réciproque des parties les unes envers les autres : cette réciprocité est-elle effective ? Le maire de Cailloux-sur-Fontaines, Louis Gayet exprime ce que pensent beaucoup de maires de la périphérie quand il explique que les habitants de Cailloux sont sensibles aux travaux réalisés par la Courly sur leur commune, mais se sentent peu concernés par le métro ou le tunnel sous Fourvière[1]. Francisque Collomb en tant que maire de Lyon tient le même type de raisonnement quand il fait valoir que le sport et la culture, compétences des communes, pourraient être transférées à la Courly car « *il n'est pas juste que les contribuables lyonnais soient seuls à payer pour les théâtres, l'Opéra de Lyon, ou le stade de Gerland alors que dans les tribunes seul un spectateur sur cinq est lyonnais* ». Chacun invoque la solidarité quand il en a besoin…

Nombreux sont les élus de l'agglomération à penser que la Communauté urbaine favorise la ville centre, ce qui renvoie aussi à une question de justice et de solidarité : « *même si ce n'est pas toujours le cas, il y a tentation pour une majorité communautaire de favoriser les communes qui font sa propre majorité. Un exemple : hormis Lyon, aucune commune de la Communauté urbaine n'a de parkings construits, est-ce un hasard ?* » (Roland Bernard, maire d'Oullins, Courly-Informations, n°13, nov. 1979) Cette suspicion qui n'est pas sans fondement est un redoutable frein. Comment être solidaire, agir ensemble, développer un esprit d'agglomération, si l'on s'estime floué ?

Franck Sérusclat, le maire de Saint-Fons a ainsi argumenté son opposition au métro. On peut le comprendre. Le projet initial du métro, réalisé par la SEMALY, prévoyait de desservir les Minguettes. Or, cela a été refusé par Lyon, ce qui traduisait un manque de solidarité d'agglomération évident. Il nous semble intéressant de le citer intégralement, parce qu'il exprime ce que beaucoup de maire pensent alors

1 Nous nous basons à nouveau sur les entretiens avec les maires réalisés entre 1980 et 1982 par Courly-Informations.

tout bas : « *Pour moi, je me suis opposé à la construction du métro parce que la banlieue rencontrait des difficultés de transport et que le métro avait été choisi par les Lyonnais pour résoudre les problèmes spécifiques à Lyon ; Lyon avait décidé seule, pour faciliter la circulation dans Lyon, la construction du métro. Ce choix a été imposé à la Communauté urbaine à un moment où il y avait d'autres urgences dans le domaine des transports en périphérie. (…) Les élus de Lyon étaient les plus forts numériquement. Tout le problème est de savoir si la Communauté Urbaine doit contribuer au développement de la commune centre ou si elle doit prendre en compte le développement de l'ensemble communautaire. C'est la raison pour laquelle je suis critique sur la façon dont elle a été créée, et surtout sur les choix qui ont été faits depuis six ans. J'ajoute que je considère comme un non sens le fait que le président soit également Maire de Lyon. (…) Je ne vois pas pourquoi le Maire de Lyon serait plus capable que n'importe quel autre maire, quelle que soit l'importance de sa ville. Lyon a pu satisfaire ses besoins alors que les autres collectivités rencontraient tous les inconvénients d'ordre psychologique et pratique. Actuellement, je crois qu'il y a intérêt pour Saint-Fons à appartenir à la Communauté Urbaine ; de ce fait, un certain nombre de besoins trouvent des solutions, moins chères et plus adaptées. Néanmoins, je ne suis pas tout à fait convaincu car si l'impulsion de la Communauté Urbaine prend davantage en compte les opérations locales, elle ne semble pas pour autant y mettre les mêmes moyens matériels, ni la même persévérance que pour les opérations réalisées à Lyon. J'ai l'impression qu'un certain nombre d'opérations vont plus vite que d'autres et que les difficultés lyonnaises sont plus facilement surmontées par la SERL qui est plus en harmonie avec Lyon qu'avec nous.* » (Courly-Informations, n°19, janvier 1981).

Les chercheurs qui se sont penchés sur la communauté urbaine de Lyon se situent globalement — il y a quand même quelques nuances — dans le camp des machiavéliques, qui voit le souci d'autonomie voire l'égoïsme communal l'emporter sur toute autre considération. Lyon, la ville centre chercherait à servir son intérêt à travers la Communauté urbaine, et toutes les autres communes auraient aussi en vue la poursuite de leur intérêt propre, même si c'est au détriment de l'intérêt communautaire. Leur vision tranche avec celle, plus nuancée, de ceux, techniciens et élus, qui ont vécu de l'intérieur l'histoire de la Communauté urbaine : à leurs yeux, la défense par les maires de l'intérêt communal ne s'est pas toujours faite au détriment de l'intérêt communautaire, et cet intérêt communautaire s'est même affirmé au fil du temps, à travers de multiples combats.

La ville de Lyon poursuit d'abord ses intérêts à travers la Communauté urbaine : une lecture dominante chez les chercheurs

— Synthèse de Cédric Polère

Plusieurs chercheurs sont familiers de l'aventure intercommunale dans l'agglomération lyonnaise, qu'ils appartiennent à l'Institut d'Urbanisme de Lyon (Marc Bonneville, Franck Scherrer, Paul Boino, Rachel Linossier) ou à d'autres structures (Bernard Jouve aujourd'hui décédé, Taoufik Ben Mabrouk, etc.) : selon eux, Louis Pradel le maire de Lyon avait perçu en 1966 le bénéfice que la ville centre pouvait tirer de la future communauté urbaine, et favorisé sa création. Au moment où les communes délèguent une partie de leurs compétences à la Courly, la municipalité de Lyon aurait ainsi perdu des prérogatives, mais les aurait retrouvées et même amplifiées à l'échelle de la Communauté urbaine, parce qu'elle y tient la rôle singulier de pilotage du nouvel établissement. De fait, le mode d'élection des conseillers communautaires et de désignation de l'exécutif (président et vice-présidents) donne à Lyon le pouvoir de décider de la politique de l'établissement. Les élus municipaux de la Ville de Lyon sont les principaux responsables politiques de la Courly, ce qui fait que les intérêts de la ville centre sont très bien représentés ; le maire de Lyon est aussi président de la Courly. Le pouvoir exécutif est extrêmement centralisé autour du président de la Courly et de son bureau, composé de douze vice-présidents au départ. L'opposition

communiste des communes industrielles et ouvrières de l'est conteste la forme et le fond de la politique communautaire, reproche à l'exécutif de faire la part belle aux intérêts des investisseurs privés (il est question d'« assujettissement des autorités locales au grand capital » en particulier dans l'opération de la Part-Dieu) et critique le « monocratisme » de l'équipe politique à la tête de la Courly. Les élus des petites communes du nord-ouest appartiennent à la même majorité de droite que l'exécutif et contestent peu ses orientations. D'autres facteurs renforcent le poids de Lyon : les services de la Communauté urbaine ont été constitués en majeure partie à partir des services de la ville de Lyon, et les réseaux techniques et grandes infrastructures (métro, voirie, assainissement…) l'ont été surtout par extension depuis la ville centre.
Durant les premières années de la Communauté urbaine, Lyon et Villeurbanne adoptent une attitude de défense des intérêts de la ville centre qui apparaît comme un fil conducteur de la politique urbaine selon Marc Bonneville, dans son ouvrage Lyon : *Métropole régionale ou eurocité ?* (Anthropos, 1997), ce qui ne favorise guère l'émergence d'un intérêt d'agglomération. La plupart des équipements de prestige et des grands équipements y sont placés, et non en banlieue. Alors que d'autres communautés urbaines (Strasbourg, Bordeaux) ont élu pour président un élu qui n'appartient pas à la ville centre, ce n'est pas le cas à Lyon.

La Courly, lieu d'enregistrement des demandes locales et guichet financier, permet une distribution orientée des crédits mis en commun, et non un rééquilibrage du développement sur l'ensemble du territoire d'agglomération. L'opération de la Part-Dieu illustre bien ce phénomène selon Rachel Linossier, en captant la quasi totalité des budgets de rénovation urbaine et une bonne partie de ceux de la voirie de l'établissement au profit de la ville centre. Elle admet néanmoins que cette centralité bénéficie à l'ensemble de l'agglomération. L'absence de représentation directe des petites communes au conseil communautaire jusqu'en 1983 limite leur capacité d'influence sur les décisions de la communauté urbaine. Elles n'ont pas de prise sur le volet politique et décisionnel de la planification urbaine, mais ont accès seulement au volet technique et opérationnel des projets. S'ajoute à cela la relative confusion de départ entre services propres à la Ville de Lyon et ceux de la Communauté urbaine.

L'absence de représentation directe des petites communes au conseil communautaire jusqu'en 1983 limite leur capacité d'influence sur les décisions de la communauté urbaine.

Cet « égoïsme communal » ne serait pas propre à la Ville de Lyon, puisque toutes les communes manifestent un attachement à leur indépendance et une réticence à se déprendre de prérogatives au profit de la supracommunalité. Cela se manifeste par le recours de manière utilitaire à la Courly par toutes les communes. Elles pratiquent avec la communauté urbaine un « *partenariat plus ou moins consensuel ou conflictuel, selon les domaines, mais aussi selon leur importance ou leur couleur politique. Certaines se sont dotées de services étoffés, complémentaires ou concurrents de ceux du Grand Lyon, par exemple dans les domaines de l'urbanisme et du développement économique comme à Villeurbanne, Bron, Vénissieux,* Vaulx-en-Velin et Saint-Priest » écrit ainsi Marc Bonneville (p.177).

Du fait de l'opposition d'un nombre important de communes socialistes et communistes de l'est, « *Louis Pradel privilégia un profil bas de l'intercommunalité en jouant surtout sur l'utilisation des compétences techniques de la nouvelle structure, sans négliger une certaine forme de clientélisme avec les petites communes. D'une*

Les élus communaux ont phagocyté la communauté urbaine en la transformant en instance technique produisant des politiques publiques communales.

certaine façon, l'ère Pradel fut plutôt caractérisée par la défense des intérêts de l'agglomération et un repliement sur l'horizon des réalisations locales. » (Marc Bonneville)

Sous le mandat de Francisque Collomb (1976-1989) poursuit-il, « *le pilotage de l'agglomération apparaît plutôt alors comme une gestion politique molle continuant sur la lancée pradélienne, laissant une marge de manœuvre aux communes, surtout dirigées par des personnalités importantes* ». Michel Noir (1989-1995) renoue avec les grands projets pour l'agglomération avec la volonté « *d'affirmer plus fortement la dimension supra-communale de la Communauté urbaine, pour laquelle il a imposé de façon très significative la dénomination de Grand Lyon.* »
« *Raymond Barre (1995-2001)... instaure un nouveau modèle de gouvernement de l'agglomération associant la quasi-totalité des forces politiques dans une démarche consensuelle, sans exclure un affichage des priorités qu'imposent les contraintes financières.* ».

Pour le chercheur Bernard Jouve qui développe l'hypothèse la plus radicale, les élus communaux ont phagocyté la communauté urbaine en la transformant en instance technique produisant des politiques publiques communales. Les autres chercheurs qui se sont penchés sur Lyon, comme Franck Scherrer, Marc Bonneville, Taoufik Ben Mabrouk… montrent la mise en place, certes lentement et avec de fortes difficultés, de logiques d'action intercommunales, mais aussi supracommunales, dans les transports collectifs, la distribution d'eau, l'assainissement. Il est indéniable selon eux que la Communauté urbaine dépasse progressivement la seule juxtaposition d'intérêts communaux pour faire émerger un intérêt d'agglomération et des logiques de redistribution qui profitent à l'ensemble des communes. Cette transition est manifeste à la fin des années 80' selon Marc Bonneville.

Dans leur livre *La politique confisquée – sociologie des réformes et des institutions intercommunales* paru aux éditions du Croquant en 2011, les chercheurs Fabien Desage (CERAPS – Lille 2) et David Guéranger (LATTS – École des Ponts) font une analyse critique de la solidarité intercommunale et s'appuient sur deux terrains privilégiés, Lille et Chambéry, mais aussi sur d'autres cas, et reviennent sur l'histoire de l'intercommunalité. Ils soutiennent que les politiques communautaires sont freinées par la crainte des maires d'être dépossédés de leur autonomie d'action. Aussi, tout renforcement des politiques communautaires fait l'objet de négociations pour offrir des assurances aux maires que leur pouvoir de décision sera maintenu sur leur commune et qu'ils pourront bénéficier de ressources communautaires pour leurs projets municipaux. Cette pratique engendre un mode de gouvernement particulier orienté vers la recherche permanente de consensus, et modère de manière générale l'ambition des politiques intercommunales. Les chercheurs soulignent « l'incapacité de ces structures à mener des politiques redistributrices ou planificatrices », par faute de pouvoir opérer de véritables arbitrages dans la répartition des ressources. Nous citons ici un extrait de l'ouvrage (p. 121-124), avec l'aimable autorisation des auteurs, qui a l'intérêt de renverser l'explication courante sur la capacité des EPCI à produire du consensus ; puis nous reproduisons un court texte de David Guéranger, qui revient sur les acquis de ce travail.

Des « consensus » intercommunaux en trompe-l'œil : de qui l'union fait-elle la force[1] ?

— par Fabien Desage et David Guéranger

Les institutions intercommunales, enjeu de réforme institutionnelle récurrent, se donnent à voir, une fois installées, comme des lieux de dépassement des clivages partisans. Les acteurs politiques locaux ont pris l'habitude de parler de « consensus communautaire » pour qualifier le gouvernement collégial de nombreux EPCI et ne manquent pas d'arguments pour l'expliquer. Il est d'abord fréquemment imputé à une sorte de « génie des lieux », savant mélange de culture politique et d'histoire locales, qui conduirait les élites politiques intercommunales à mettre entre parenthèses des clivages et des débats en vigueur dans d'autres arènes. Les références à une culture « nordiste» du compromis à la Communauté urbaine de Lille ou à un « esprit savoyard » présumé conciliant à Chambéry Métropole font pourtant curieusement écho aux propos tenus dans d'autres territoires, où est invoqué ici « l'esprit bordelais» (Bécot, 1993 : 232), là le « tempérament » propre à l'ouest de la France[2] pour rendre compte d'une même réalité. À cette première explication culturaliste s'adjoint une autre, plus structurelle, qui pointe la responsabilité du mode de désignation des conseillers communautaires. L'élection au suffrage indirect et la répartition des sièges entre les communes selon leur poids démographique favoriseraient les assemblées composites et obligeraient les acteurs à s'accorder et trouver des compromis, faute de quoi l'institution intercommunale deviendrait politiquement ingouvernable.

Enfin, le dernier argument (et non le moindre) invoque la « technicité» des domaines d'intervention des EPCI, pour justifier qu'ils ne donnent pas prise aux clivages partisans. Pour reprendre des propos souvent entendus, « la voirie, les trottoirs, [n'auraient] pas de couleurs politiques ». Plus encore, les « consensus communautaires » sont la plupart du temps loués par ceux qui y participent, mais également par un certain nombre de leurs observateurs, au nom de leurs conséquences positives présumées sur l'action publique locale[3]. Prenant conscience des intérêts supérieurs du territoire, convaincus de la spécificité des enjeux d'action publique à cette échelle, les élus auraient accepté de remiser leurs différends pour s'entendre autour d'un « projet partagé » et jouer leur va-tout dans la concurrence croissante à laquelle se livrent les territoires[4]. Le mythe réformateur d'une institution locale dépolitisée et rationnelle, nonobstant les démentis cuisants qu'il rencontre (cf. chapitre 3), serait finalement devenu réalité .
Comme pour l'analyse de la réforme précédemment, le resserrement de la focale sur le fonctionnement concret des EPCI et sur les pratiques des acteurs locaux - et pas seulement leurs discours - révèle une tout autre réalité, plus complexe et moins univoque. Les « consensus » n'y apparaissent plus aussi naturels ou spontanés mais, au contraire, étroitement dépendants d'un ensemble de mécanismes institutionnels et de compromis successifs qui les rendent possibles puis les font exister comme objectif à atteindre pour les acteurs politiques et administratifs.
Restituer l'économie pratique de ce qui s'apparente à un régime politique[5] singulier, en examinant les dispositifs organisationnels qui le sous tendent - ce que l'on voudrait nommer à la suite de Michel Foucault *La microphysique du consensus* -, voici l'objectif central que nous poursuivrons ici.

Un tel changement de perspective révèle que les larges coalitions partisanes qui gouvernent les EPCI en France, loin d'être des arrangements inédits, localisés ou éphémères, sont aussi anciennes que les premières institutions intercommunales, aussi répandues aujourd'hui qu'elles semblent devenues la norme. Il montre également que ce « consensus » ne place pas le gouvernement intercommunal au service d'un « intérêt d'agglomération », mais l'assujettit aux *desiderata* des communes. Très majoritairement hostiles à l'émergence d'une autorité d'agglomération souveraine, les élus du second degré s'accordent pour cogérer l'institution et s'en répartir les ressources. Autrement dit, si *consensus* il y a, c'est précisément sur l'absence de consensus, c'est-à-dire sur l'absence d'accord sur des objectifs d'agglomération et sur la préservation du rôle d'intermédiaire obligé des maires.

C'est en ce sens spécifique que le fonctionnement politique actuel de l'intercommunalité « confisque » la délibération et les débats sur l'action publique locale. Cette confiscation est bien le fait, pour l'essentiel, des maires qui négocient en coulisses en s'appuyant sur un ensemble de dispositifs organisationnels *ad hoc* dédiés à la neutralisation des conflits et, plus largement, à la dépolitisation de l'action communautaire.[6]
La « révolution silencieuse» de l'intercommunalité engagée ces dix dernières années n'est donc pas celle que l'on croit. Elle a plutôt renforcé les tendances corporatives et censitaires déjà à l'œuvre dans la décentralisation (Rondin 1985), au profit des élus les mieux dotés. Le gouvernement atypique des EPCI - que le développement récent de leurs prérogatives a plutôt conforté - n'est donc pas sans poser un certain nombre de questions, relatives aux transformations de l'action publique et de la démocratie locales.

1 le titre est librement adapté de la formule du philosophe Alain, « L'union fait la force. Oui, mais la force de qui ? » (Propos du 10/12/1925, dans Propos sur les pouvoirs, Paris, Gallimard, 1985, p.335).

2 C'est en effet ainsi que le directeur général de la toute nouvelle CU de Nantes, créée dans la foulée de la loi Chevènement, explique les compromis en vigueur: « Nous sommes dans l'Ouest, où le tempérament est à la convergence autour des enjeux essentiels des territoires » (Lettre du cadre territorial, n° 292, du 15 mars 2005).

3 Jusque dans certains travaux de sciences sociales sur l'action publique locale, qui l'érigent au rang d'objectif à atteindre ou de résultat « processuel » des nouveaux modes de « gouvernance territoriale ». Voir Gilles Pinson (2006).

4 Sur la genèse et la circulation de cette injonction à la compétitivité des territoires, on peut se référer aux communications lors du colloque organisé par Marine De Lassalle: « Des territoires "compétitifs". Genèse, usages, pratiques de catégorie d'action publique », GSPE-PRISME, Strasbourg, 27 et 28 novembre 2008.

5 Ce terme renvoie ici à un système de règles mais également de pratiques politiques relativement stabilisées et spécifiques.

6 Nous entendons ici par dépolitisation le processus d'autonomisation des prises de position des élus communautaires par rapport à des lignes de clivage partisanes et idéologiques préexistantes, renvoyant notamment à des « enjeux externes » au champs politique. Voir Daniel Gaxie et Patrick Lehingue (1984).

La présentation qui suit, publiée avec l'aimable autorisation de l'auteur, reprend les résultats d'une recherche collective sur la solidarité intercommunale menée par François Benchendikh, Fabien Desage, Romain Lajarge, Mathilde Gralepois et David Guéranger (coordinateur), intitulée *Solidarité intercommunale. Partager richesse et prauvreté ?* (PUCA/DGALN, rapport final, avril 2011). Elle est extraite d'une présentation de ces résultats aux Journées scientifiques de l'université de Nantes (colloque n°15 « Les variables de l'intercommunalité », 7 et 8 juin 2012).

L'intercommunalité est-elle « solidaire » ? Bilan de recherche et perspective critique

— par David Guéranger

L'intercommunalité fait l'objet de nombreuses évaluations. À celles des chercheurs de différents horizons disciplinaires se sont ajoutés nombre de rapports publics : cour des comptes, parlement et gouvernement, conseil économique et social, etc. Les critiques se font ainsi plus vives et plus lancinantes, en particulier sur deux dimensions : la dimension territoriale, avec la recherche d'un territoire plus « pertinent » d'une part ; la dimension financière, avec les objectifs de rationalisation de la dépense et d'économies d'échelle d'autre part. La dimension « sociale » de l'intercommunalité, soit concrètement la volonté de privilégier l'exercice intercommunal de la « solidarité », reste en revanche mal documentée.

La « richesse » autant que la « pauvreté » sont toutes deux soumises à des processus de (re) municipalisation qui consistent à fournir des « compensations », à « dédommager » ou à donner des « gages ».

La solidarité intercommunale est-elle affaire de compétence ?

La question peut paraître simpliste au premier abord, tant il serait réducteur de limiter la « solidarité » aux seules compétences qui lui sont associées explicitement, l'équilibre social de l'habitat ou la politique de la ville par exemple. La solidarité peut en effet être invoquée dans la répartition des équipements, dans les clés de financement, dans les orientations d'aménagement, etc. Mais évidemment, le transfert à l'EPCI des compétences, fussent-elles à vocation « solidaires », ne préjuge pas de l'exercice d'une solidarité effective entre communes. Il faut examiner concrètement son exercice pour pouvoir, à tout le moins, tenter d'en cerner précisément les contours.

Là où la technostructure est inexistante, la compétence de l'EPCI peine à s'affirmer.

Nombreux sont les travaux sur l'intercommunalité qui s'accordent, avec quelques nuances selon les auteurs, sur le rôle central des maires, soulignant leur autonomisation difficile ou, selon la perspective, leur affirmation très lente. Comment envisager, dans ces conditions, la « solidarité » intercommunale ? Pour ce faire, nous avons voulu tester l'idée que ce « municipalisme » fonctionnait différemment selon les compétences et d'une communauté à l'autre. Qu'il dépendait par exemple de la façon dont les compétences visent, plus ou moins explicitement, le partage de la « richesse » ou *a contrario* celui de la « pauvreté » : en d'autres termes, il serait plus facile de financer la construction d'un grand équipement structurant, à l'instar d'un grand équipement sportif ou culturel, que de construire un équipement générateur de nuisances, un chenil ou un incinérateur par exemple. Pour filer la métaphore économique, cela reviendrait à dire que les communes peuvent réussir à partager des « bénéfices », mais plus rarement des « déficits ». La solidarité intercommunale serait donc bien, en ce sens, affaire de compétence. Pour tester cette hypothèse, quatre communautés ont été étudiées, en choisissant des communautés présumées « exemplaires » (Nantes et Lille) et d'autres plus « décriées » (Marseille), et en croisant plusieurs types de compétences (les installations classées, le logement social, les équipements touristiques, les finances). Que ressort-il de ces enquêtes ?

Si l'on vérifie aisément que les maires contrôlent à des degrés variables l'exercice des compétences transférées, l'explication de ces variations est plus ambivalente et la ligne de partage (bien approximative) entre « richesse » et « pauvreté » ne résiste pas à l'examen. Dans le cas des équipements touristiques, c'est précisément l'abondance des ressources en jeu qui rend difficile leur transfert. Quant à la production de logements sociaux, quand bien même on accepterait l'idée qu'elle vise le partage de la pauvreté (ce qui n'est pas aussi restrictif), elle trouve des voies pour s'affirmer progressivement dans l'EPCI, obligeant au passage quelques communes récalcitrantes à « jouer le jeu ». La « richesse » autant que la « pauvreté » sont toutes deux soumises à des processus de (re)municipalisation, qui prennent des formes différentes selon les cas, qui consistent à fournir des « compensations », à « dédommager » ou à donner des « gages ». Ce n'est donc pas la dimension symbolique des interventions qui explique leur plus ou moins grande propension à être gérées par des EPCI. Tel pourrait être un premier résultat de cette recherche, qui permet de se défaire une fois pour toutes des conceptions fonctionnaliste de l'intercommunalité, celles qui voient par exemple dans le succès quantitatif de l'intercommunalité « des tuyaux » un effet de la nature « technique » (et donc pas « politiques ») des premières compétences.

Si ce n'est pas dans la « nature » qu'il faut chercher l'explication, où se trouve-t-elle ? La réponse fournie nous oriente clairement vers la technostructure. Là où celle-ci est inexistante, la compétence de l'EPCI peine à s'affirmer. Le constat est patent sur les équipements touristiques. Il vaut aussi pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), du fait d'une expertise qui se développe dans les interstices des compétences municipales, autour de systèmes d'alerte et d'informations sur les risques majeurs ; en revanche, dès qu'il est question de planifier et programmer ces équipements, l'intercommunalité butte sur des compétences et services municipaux concurrents, autour des pouvoirs de police du maire ou des services d'urbanisme. Le transfert progressif de la compétence logement, s'il alimente le développement de services communautaires, n'empêche

pas pour autant le renforcement des services municipaux, fort d'un nouveau partage des tâches entre niveaux, entre les Zac et les opérations de plus petite taille par exemple. En résumé, c'est moins le développement d'une technostructure intercommunale qui compte que ses chevauchements éventuels avec les services municipaux. La division et l'exclusion fonctionnelles des tâches administratives favorisent l'émancipation de politiques intercommunales, tandis que les concurrences entre administrations ont au contraire tendance à raviver les réflexes municipalistes.

La solidarité intercommunale est-elle possible ?

Qu'apporte cette recherche à une réflexion sur la « solidarité intercommunale » ? Il faut commencer par prendre quelques précautions quant au sens à donner à ce terme. Sous l'angle financier par exemple, que signifierait la « solidarité intercommunale » ? S'agit-il d'une redistribution entre populations riches et populations pauvres ? ou entre communes riches et communes pauvres ? Mais alors, sur quelles bases définir ces catégories ? Les dispositifs fiscaux et financiers des dernières années montrent la réponse implicite du législateur à cette question : la mise en place de la taxe professionnelle unique (TPU) ou l'abondement de la dotation de solidarité communautaire (DSC) par l'augmentation des recettes de taxe professionnelle (TP) reviennent à considérer que la « solidarité » est affaire de communes, et de ressources économiques. Pourtant, quelques travaux ont montré que les communes qui disposaient des plus grosses ressources économiques pouvaient aussi abriter les populations les plus pauvres (et inversement). Les communes où résident les populations les plus fragiles doivent-elles être les principales contributrices au financement de l'intercommunalité ? Une conception bien singulière de la « solidarité »... au milieu d'une multitude de définitions possibles : faut-il redistribuer aux communes les plus petites ? aux moins équipées ? ou au contraire à celles qui ont les charges les plus lourdes ? mais alors de quelles charges parle-t-on ? faut-il ponctionner la ressource économique plutôt que les ménages ? On comprend par ces exemples que définir la « solidarité » relève in fine d'un choix politique important, un choix fondateur, qui ne saurait être valable partout, selon les mêmes critères. Et pourtant… les choix qui sont faits localement sont étonnamment convergents (par exemple les choix utilisés pour le calcul de la DSC). Comment lever ce paradoxe ?

Cette incapacité à contrecarrer une tendance à la concentration constitue une limite importante à l'hypothétique « solidarité intercommunale ».

L'explication tient justement à l'absence de débat politique sur la « solidarité intercommunale ». Faute d'en proposer une définition tranchée, l'exercice des compétences intercommunales n'est nullement en mesure de contrecarrer des processus de concentration. Les équipements touristiques se développent sur les communes qui sont aujourd'hui les plus bénéficiaires des retombées touristiques, leur permettant de développer des politiques dans d'autres domaines. Les Installations Classées sont reléguées dans des territoires où se concentrent d'ores et déjà les activités industrielles, à proximité des populations qui en souffrent déjà le plus. Les politiques du logement portent sur des constructions nouvelles qui, du fait de leur valeur relativement faible vis-à-vis du parc existant, sont bien en peine de produire un « rattrapage » pourtant à l'agenda de la loi SRU. Quant aux dispositifs financiers, lorsqu'ils intègrent les différences de richesses, c'est pour en faire un critère de redistribution plus qu'un problème

La « solidarité intercommunale » ne relève pas ici de l'adhésion des maires à des valeurs partagées mais bien plutôt de leur soumission à certaines contraintes techniques.

à résoudre, avec des enveloppes de « rattrapage » qui jouent sur des valeurs très marginales. Bref, l'intercommunalité ne permet pas de réduire les différences, lorsqu'elle ne contribue pas tout simplement à les renforcer. Cette incapacité à contrecarrer une tendance à la concentration constitue une limite importante à l'hypothétique « solidarité intercommunale », sans qu'il soit d'ailleurs nécessaire de définir avec précision cette notion.

Mais il faut immédiatement nuancer cet enseignement par un autre, tiré des signes plus discrets et moins immédiats de l'autonomisation intercommunale. Celle-ci est bien perceptible dans les politiques du logement ou dans les finances. Elle s'appuie sur les efforts de fonctionnaires communautaires soucieux d'affranchir leur travail de la tutelle mayorale, et bénéficie aussi du soutien d'élus qui se « prennent au jeu » de l'intercommunalité. Ces entrepreneurs intercommunaux, élus et (surtout) fonctionnaires, ne sont pas nécessairement en situation dominante dans l'EPCI, mais ils poursuivent des stratégies spécifiques qui, en même temps qu'elles visent leur propre autonomisation dans le jeu politique, contribuent à celle de l'institution intercommunale. Ils s'appuient pour cela sur une rhétorique de la crise ou de l'urgence qui, ce n'est pas le moindre de ses paradoxes, réapparaît quelles que soient les lieux et les conjonctures : crise des déchets à Marseille, fuite des classes moyennes à Nantes, aléas climatiques dans le briançonnais, crise des finances locales dans tous les cas. Les entrepreneurs intercommunaux jouent également d'instruments de connaissance progressivement érigés en instruments de régulation (typologies, audits, simulations, cartographies) qui médiatisent certains enjeux, en occultent d'autres, et rendent ainsi l'intervention municipaliste plus problématique : occulter les investissements par commune pour éviter les calculs coûts/bénéfices et les comparaisons avec les communes voisines ; médiatiser les différences de logements sociaux pour stigmatiser les « mauvais élèves » et rendre leur résistance intenable ; produire un atlas des activités industrielles et des critères techniques (économiques, fonciers, urbanistiques) pour restreindre les zones d'accueil des futurs installations classées. La « solidarité intercommunale » ne relève pas ici de l'adhésion des maires à des valeurs partagées mais bien plutôt de leur soumission à certaines contraintes techniques.

En résumé, les politiques intercommunales se montrent incapables d'infléchir les processus de concentration de richesse et de pauvreté si ce n'est, de façon très marginale, par l'assujettissement des élus à des contraintes politiques et techniques. C'est donc sur une voie très étroite que s'esquisse, en pratique, la solidarité intercommunale.

Hélène Reigner, sur la base des recherches de terrain menées dans le cadre du projet SOLITER « Négocier la solidarité territoriale dans les intercommunalités » qu'elle a dirigé avec Matthieu Leprince, estime qu'il faut sortir d'une vision manichéenne qui opposerait l'égoïsme communal d'un côté, et la solidarité intercommunale, forcément généreuse, de l'autre. Dans cet article commandé pour ce cahier, nous lui avons demandé d'exposer comment les chercheurs caractérisaient le lien entre intérêt communal et intérêt communautaire, et quelles étaient les conclusions qu'elle tirait de ses propres recherches. Hélène Reigner est chargée de recherche à l'Institut Français des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux (IFSTTAR). La question des politiques urbaines et de la solidarité territoriale constitue le fil rouge de ses travaux.

Démocratie intercommunale et solidarité territoriale : lignes de controverses de la recherche en science politique

— par Hélène Reigner

Les gouvernements intercommunaux parviennent-ils à penser, à produire et à mettre en œuvre « *un projet commun de développement au sein d'un périmètre de solidarité* »[1]? La science politique s'est attaquée à cette question. Ce texte propose de rendre compte de la façon dont les chercheurs, selon les cadres d'analyse qu'ils mobilisent, qualifient la démocratie urbaine. Schématiquement, on peut identifier deux lignes de controverses.

La première est structurée autour de la question de l'articulation entre intérêts communaux et intérêt communautaire, la nature de cette articulation permettant de qualifier la solidarité intercommunale. Les travaux qui historiquement se sont intéressés au développement de l'intercommunalité et à ses réformes ont fortement désenchanté le mythe intercommunal en dévoilant les pratiques corporatistes des maires en tant que groupe intéressé à la domestication de l'intercommunalité. D'autres recherches, plus sensibles à la fabrique de l'action publique communautaire nuancent fortement ce point de vue pour insister sur l'intégration progressive des intérêts communaux. Alors que les premiers tendent à affirmer que l'intercommunalité est une impasse en matière de solidarité territoriale, les seconds n'excluent pas que les gouvernements intercommunaux puissent servir cet objectif.

Une seconde ligne de controverses a trait à la capacité politique des gouverne-

1 Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Il serait donc illusoire d'interpréter les consensus communautaires comme les reflets d'une capacité d'action collective intercommunale.

ments urbains à gouverner la ville dans des économies capitalistes post-fordistes globalisées. Quelle est l'autonomie du local et jusqu'où peut-il s'affranchir des logiques concurrentielles du marché ? Sommairement, pour les tenants de la gouvernance urbaine, ces gouvernements ont une capacité politique qui peut être mise au service des enjeux de solidarité territoriale. D'autres travaux plus critiques insistent sur les processus qui conduisent à une soumission des gouvernements intercommunaux aux impératifs fonctionnels et managériaux du capitalisme globalisé, façonnant des agendas urbains peu sensibles aux objectifs de solidarité.

La solidarité territoriale au prisme de l'articulation entre intérêts communaux et intérêt communautaire

Un consensus existe pour considérer que la réussite quantitative de l'intercommunalité en France est inséparable d'un ménagement des intérêts communaux[2] : non-élection au premier degré des conseillers communautaires qui transformerait les EPCI en collectivités territoriales, et bousculerait le pouvoir communal ; adhésion volontaire des communes aux EPCI (la commune demeure un espace de souveraineté) ; limites à la domination de la ville-centre ; distribution des fonctions et postes de pouvoir (démultiplication des vice-présidences de manière à satisfaire le plus de maires possibles) ; importance des logiques de couloir (prédominance du Bureau sur l'assemblée communautaire) ; absence fréquente de constitution de groupes politiques dans les assemblées intercommunales (les représentants sont répartis dans l'assemblée par commune).

Une interprétation domine pour expliquer ce déficit démocratique intercommunal : les maires, soucieux de préserver leur mandat et leur circonscription électorale auraient entravé et verrouillé le déploiement des institutions communautaires[3]. A l'échelle nationale, ils seraient les grands responsables des bégaiements de l'histoire institutionnelle, ponctuée de réformes avortées, dénaturées, édulcorées par eux pour que les établissements publics de coopération intercommunale ne soient précisément que des EPCI, c'est-à-dire des échelons de coordination de politiques restées fondamentalement communales tant en terme de compétence que de légitimité. Les travaux de recherche ayant procédé à la généalogie de ces réformes avortées insistent sur le rôle joué par des parlementaires, députés ou sénateurs par ailleurs détenteurs d'un mandat de maire. Ces élus cumulant mandat local et mandat parlementaire, organisés au sein de puissantes associations (association des maires de France, association des départements de France) veillent à ne pas voter de réforme qui limiterait leur « domestication » de l'intercommunalité[4]. Parallèlement, à l'échelle locale, le régime de consensus intercommunal traduirait d'une part le poids des intérêts communaux avides de subsides communautaires et d'autre part, une dépolitisation autorisant les arrangements de coulisse entre pairs[5]. Les compromis intercommunaux, loin de refléter les objectifs communs d'élus partageant une même culture locale, témoigneraient de la volonté des maires de neutraliser l'institution intercommunale grâce à un régime privilégiant la collégialité mayorale ; même sentence pour les armistices partisans, des trompes l'œil justifiés par l'importance des enjeux métropolitains qui imposeraient aux élus un pragmatisme de bon aloi dans un contexte de concurrence entre les territoires. Il serait donc illusoire d'interpréter les consensus communautaires comme les reflets d'une capacité d'action collective intercommunale. On l'aura compris, pour un certain nombre de chercheurs spécialistes des gouvernements intercommunaux, la démo-

2 R. Le Saout, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », Revue française de science politique, 50, 3, 2000. P. Boino, X. Desjardins, *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La documentation française, 2009.

3 D. Gaxie, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de l'intercommunalité » dans CURAPP, *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, Paris, Puf, 1997.

4 P. Le Lidec, « L'État, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Ve République : rapports de force et compromis », in R. Le Saout (dir.), *L'intercommunalité - Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997.

5 F. Desage, « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des "consensus" intercommunaux », Politix, 22, 2009.

cratie intercommunale est une démocratie confisquée par les intérêts communaux dont il ne faut pas attendre grand-chose du point de vue de la solidarité territoriale.

Cette position est déterminée par un cadre analytique centré sur le seul personnel politique au sein duquel les maires sont considérés comme une catégorie homogène partageant un même intérêt corporatiste stable dans le temps. Ce cadre d'analyse est porteur de trois hypothèses sous-jacentes fortes : les intérêts des acteurs sont relativement stables et préexistent aux processus décisionnels et à l'action collective d'une part, la décision est le produit de l'activité d'un décideur, individuel ou collectif d'autre part, la mise en œuvre n'est que l'opérationnalisation mécanique de la décision rationnelle enfin. Or, un faisceau de travaux anciens de référence pour l'analyse de l'action publique a progressivement déconstruit l'idée d'action intentionnelle et la notion de préférence pour insister sur la rationalité limitée des acteurs et de l'action publique[6].
À maints égards, ces cadres d'analyse sont pertinents pour analyser les processus décisionnels qui caractérisent les gouvernements intercommunaux. Les approches centrées sur les intérêts des élus sont basées sur l'hypothèse selon laquelle les caractéristiques sociologiques de ces acteurs détermineraient de manière relativement univoque et constante leur intérêt et donc leur mode d'intervention. Or, ne peut-on pas penser, à l'instar de ce directeur général des services d'une communauté d'agglomération, que « ceux qui s'activent beaucoup pour leur commune sont aussi ceux qui s'activent pour la communauté » ? Autrement dit, la socialisation des élus à l'intercommunalité brouillerait progressivement les lignes de partage entre intérêt communal et intérêt communautaire au profit d'un métissage institutionnel, d'une convergence liée aux interactions fonctionnelles entre élites communales et communautaires. Cette progressive intégration des intérêts serait facilitée par l'incertitude qui caractérise les processus de construction communautaire. Celle-ci aurait pour effet d'accroître la malléabilité des intérêts et des préférences et rendrait partiellement illusoire l'idée même de stratégie et de calcul. Des maires nous ont confié s'être essayés à tout calculer, à tout anticiper lors de leur adhésion à un groupement intercommunal à taxe professionnelle unique afin de ne plus avoir le sentiment d'avancer en « marchant sur un fil avec les yeux bandés ». Leur constat est le suivant : personne n'est en mesure d'évaluer précisément l'évolution des paramètres de choix et ce, qu'il s'agisse des représentants communaux ou intercommunaux[7]. L'intercommunalité serait donc un espace de gouvernement incertain au sein duquel le fameux « pot commun » intercommunal n'est qu'un pari sur la croissance future et hypothétique de la taxe professionnelle[8]. Si intégrer une intercommunalité à fiscalité propre est source d'incertitude, pratiquer l'intercommunalité et s'y socialiser serait finalement le meilleur moyen pour les élus communaux de la réduire. Mentionnons enfin que l'intégration des intérêts au sein de gouvernements intercommunaux semble fortement structurée par les enjeux socioéconomiques et fonctionnels des territoires concernés. L'appartenance à une commune prime souvent, c'est vrai, sur l'appartenance partisane pour expliquer la structuration d'une majorité et d'une opposition au sein du conseil communautaire. Mais n'est-ce là que la conséquence des stratégies corporatistes et égoïstes des élus communaux ? N'y a-t-il pas une autre interprétation possible ? Ne peut-on pas y voir le poids des variables socioéconomiques et spatiales qui forgent la spécialisation communale et structurent les débats autant que les alliances entre le « maire de la ville centre », le « maire d'une petite commune pauvre en taxe professionnelle », le « maire d'une commune fiscalement riche mais devant faire face à de fortes charges compte tenu des caractéristiques de sa population », le « maire d'une commune de l'ancien

6 H.A. Simon, « A Behavioral Model of Rational Choice », Quaterly Journal of Economics, LXIX, 1955.

7 H. Reigner, T. Frinault et C. Guy., « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la Dotation de Solidarité Communautaire », Revue Politiques et Management Public, 27, 3, 2010.

8 E. Kerrouche, « Gouverner les espaces incertains : le cas des structures intercommunales en France », dans T. Berthet, O. Costa, R. Gouin, X. Itçaina et A. Smith (dir.), Les nouveaux espaces de la régulation politique, Paris, L'Harmattan, 2008.

Les sociétés urbaines seraient désormais caractérisées par le pluralisme des acteurs et des institutions impliqués dans la gouvernance urbaine.

bassin minier »… Ces variables socio-économiques et spatiales, explicitées par les maires pour qualifier la spécialisation communale structurent nettement les débats autour de la définition des priorités communautaires et les alliances dès lors qu'il s'agit de peser en faveur de telle ou telle décision[9]. Si l'on accorde un tant soit peu de crédit à cette autre lecture de ce qu'est l'intérêt d'un représentant d'une commune élu au suffrage universel à cette échelle, alors l'intercommunalité est bien politique. La variable partisane, secondaire mais pas accessoire, peut même retrouver tout son sens dès lors que l'appartenance politique des élus reflète l'histoire socioéconomique de la commune et la sociologie de ses habitants.

Suivant cette perspective, bon an, mal an, l'intégration communautaire serait en marche. L'examen de l'usage de la rhétorique intercommunale dans plusieurs villes françaises lors de la campagne électorale des municipales de 2008 a montré que, certes, la commune demeure l'espace politique de référence d'une majorité de candidats[10]. Mais, ces travaux ont montré aussi, et c'est plus nouveau, une métropolisation des enjeux publics débattus à l'occasion des élections municipales[11]. L'intercommunalité peut trouver ses médiateurs, engagés dans un travail de mise en récit du bien commun urbain. L'enjeu est capital. Il renvoie à celui de la lisibilité des enjeux intercommunaux pour l'électeur[12]. Ces travaux de recherche ouvrent la voie à de belles enquêtes pour saisir l'évolution de la place des enjeux intercommunaux lors des prochains scrutins municipaux, pour appréhender l'impact de l'élection des représentants intercommunaux au suffrage universel direct, bref, pour réinterroger la nature d'une démocratie intercommunale jeune, fragile, en mouvement… et potentiellement au service de la solidarité territoriale.

Quelle place pour la solidarité dans les agendas urbains des villes capitalistes globalisées ?

Pour le second ensemble de travaux exposés ici, le débat sur le caractère « solidaire » des politiques déployées par les gouvernements intercommunaux serait loin d'être réductible à une socio-histoire des réformes institutionnelles centrée sur l'antagonisme entre intérêts communaux et intérêt communautaire. Le problème serait d'une autre nature. Il renvoie aux inflexions des modes de fabrique des politiques urbaines dans un régime d'accumulation capitaliste post-fordiste qui a profondément rebattu les cartes de la gouvernance territoriale.

Les sociétés urbaines seraient désormais caractérisées par le pluralisme des acteurs et des institutions impliqués dans la gouvernance urbaine. Les acteurs publics ne seraient plus systématiquement les acteurs dominants des processus de fabrique des politiques et des projets urbains. La légitimité offerte par l'élection serait moins centrale ; les ressources mobilisables seraient à la fois plus nombreuses et plus dispersées. Face à ce constat partagé d'extension du pluralisme, les points de vue divergent quant à la gouvernabilité des villes. Pour certains, ce pluralisme serait porteur d'une recomposition de la capacité politique des villes, lieux où s'inventent de nouveaux mécanismes d'agrégation des intérêts, d'intégration des acteurs et d'articulation des ressources[13]. Le projet urbain serait l'un des instruments phares, mobilisé par les édiles urbains pour activer cette gouvernance urbaine pluraliste[14]. D'autres insistent sur l'ingouvernabilité des métropoles : les gouvernements métropolitains, sans statut juridique clair, peinent à représenter, structurer et gouverner des sociétés urbaines complexes, fonctionnellement et morphologiquement étalées, composées d'individus mobiles plus que de groupes sociaux identifiables[15].

9 H. Reigner, T. Frinault et C. Guy, op cite, 2010.

10 R. Le Saout, « Introduction. À la recherche de l'intercommunalité », in R. Le Saout (dir.), *L'intercommunalité en campagne. Rhétoriques et usages de la thématique intercommunale dans les élections municipales* de 2008, Presses Universitaires de Rennes, 2010.

11 T. Frinault, A. Gosmé et C. Le Bart, « Quand l'intercommunalité s'invite aux élections municipales : le contre-exemple rennais », in R. Le Saout, (dir.), *L'intercommunalité en campagne*, Rennes, PUR, 2010.

12 A. Faure, « La double énigme intercommunale des élections municipales de mars 2008 », in La Revue Politique et Parlementaire, 1047, avril-juin, 2008.

13 P. Le Galès, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

14 G. Pinson, Gouverner la ville par projet. *Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

Pour autant, quel que soit le diagnostic sur la gouvernabilité des métropoles, il y a globalement consensus pour affirmer que les figures mobilisatrices imposées de la gouvernance urbaine (grands projets, grands événements culturels ou sportifs, planification stratégique) semblent d'autant mieux s'épanouir qu'elles s'affranchissent des enceintes de la démocratie représentative. Cependant, à la différence des travaux présentés dans le premier temps de ce texte, cette évasion institutionnelle ne serait pas (ou pas seulement) le produit des stratégies utilitaristes et corporatistes des maires. Elle aurait une dimension fonctionnelle, les projets nécessitant des logiques délibératives d'ajustements réciproques mutuels et nombreux qui ne peuvent s'inscrire au sein des enceintes classiques de la démocratie représentative où la décision, qui prend alors la forme d'une règle de droit, est le produit d'un vote majoritaire clivant. Gilles Pinson voit ainsi dans le succès de structures *ad hoc* telles que les conférences consultatives d'agglomération une bonne illustration de la « *subversion de la démocratie représentative qui semble caractériser de plus en plus l'action publique urbaine* »[16]. Au sein de ces structures qui visent à produire du consensus, certains enjeux trop conflictuels et certains groupes sociaux porteurs de positions jugées trop radicales seraient d'emblée exclus. Les débats publics organisés dans le cadre de la planification des déplacements urbains fournissent de nombreux exemples d'exclusion de groupes qui au nom d'arguments sociaux ou écologiques contestent trop frontalement, ici le tracé d'une ligne de tramway qui fait la part belle aux hauts lieux de la ville centre et ignore les quartiers périphériques concentrant les populations paupérisés, là un contournement autoroutier coûteux améliorant l'accessibilité à un grand équipement métropolitain. Bref, ceux dont les positions sont inconciliables avec des projets de transport au service du développement et de l'attractivité du territoire seront progressivement marginalisés dans les instances délibératives de la gouvernance urbaine[17].

Ce dépassement de la démocratie représentative fait craindre à certains une dérive oligarchique des gouvernements urbains. Les positions les plus radicales qui avancent la thèse du caractère post-démocratique des gouvernements urbains sont portées par une nouvelle critique urbaine anglophone qui réinvestit les travaux de géographes et sociologues marxistes (y compris français) des années 70'[18]. Observant une même tendance des états européens à promouvoir des réformes institutionnelles visant à renforcer les échelons infranationaux de gouvernement, Neil Brenner interroge la signification de ce mouvement[19]. Il y voit la conséquence de l'adaptation des états européens à la mondialisation et à la transition vers un capitalisme post-fordiste. Le post-fordisme désigne un régime d'accumulation capitalistique flexible et mobile en lieu et place d'un régime fordisme caractérisé par le poids de secteurs industriels impliquant de fortes immobilisations du capital sur des espaces dotés de ressources, elles aussi peu mobiles, telles des matières premières ou de la main d'œuvre. Neil Brenner défend l'idée que le réétalonnage politique (*political rescaling*), organisé par les états, en direction des métropoles vise à identifier et à soutenir les territoires économiques de la compétitivité en régime post-fordiste. Telles des firmes, les villes doivent développer des politiques proactives et « entrepreneuriales », d'attraction des investissements et des classes sociales solvables. Leurs politiques urbaines auraient dorénavant pour objectif central de favoriser un climat favorable aux affaires (« good business climate ») en ciblant des entreprises et des groupes sociaux nomades et détenteurs de ressources pour le développement éco-

Les figures mobilisatrices imposées de la gouvernance urbaine (grands projets, grands événements culturels ou sportifs, planification stratégique) semblent d'autant mieux s'épanouir qu'elles s'affranchissent des enceintes de la démocratie représentative.

15 B. Jouve, C. Lefèvre (dir.), *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier, 2002.

16 G. Pinson, op cité, p.377.

17 H. Reigner, F. Hernandez et T. Brenac, « Circuler dans la ville sûre et durable : des politiques publiques contemporaines ambiguës, consensuelles et insoutenables », Métropoles, 5, 2009.

18 On en a des aperçus stimulants dans L. Sfez (dir), *L'objet local*, Paris, UGE, col. 10/18, 1977.

19 N. Brenner, New States Spaces. *Urban governance and the rescaling of Statehood*, Oxford University Press, 2004.

Telles des firmes, les villes doivent développer des politiques proactives et « entrepreneuriales », d'attraction des investissements et des classes sociales solvables.

nomique, l'image et le rayonnement du territoire. La montée en puissance des gouvernements urbains ne serait donc qu'une réponse fonctionnelle permettant de fournir les biens et services requis dans un système d'accumulation capitalistique post-fordiste[20]. Ces travaux défendent la thèse d'une soumission de fait des gouvernements urbains aux exigences du capitalisme mondialisé, d'une néolibéralisation de l'action publique définie comme une stratégie politique explicite d'abandon de l'objectif de redistribution, au profit de celui de mise en valeur voire d'exacerbation des avantages comparatifs locaux.

Cette interprétation du déficit démocratique des gouvernements urbains au service d'un agenda néolibéral est sujette à controverses. Les villes françaises et européennes seraient à l'abri de cette néolibéralisation, protégées par l'histoire longue d'une régulation publique assurée par des institutions locales et nationales[21]. Par ailleurs, la globalisation ne serait pas un processus stable et unifié qui s'imposeraient de manière si univoque aux sociétés locales : les gouvernements locaux auraient une réelle marge de manœuvre (une capacité politique) qu'ils pourraient utiliser pour amortir/réguler les tensions engendrées par la mondialisation grâce à des politiques publiques mises au service d'un « welfare mix »[22].

On le voit, les contraintes institutionnelles (l'intercommunalité comme gouvernement fédératif à deux niveaux) et économiques (la ville dans une économie post-fordiste globalisée) qui pèsent en défaveur de l'objectif de solidarité intercommunale sont fortes. Il semble que les premières soient en voie de dépassement. Cela semble en tout cas nécessaire pour résister aux secondes et faire en sorte que les enjeux sociaux, de cohésion, de solidarité, de « ville juste » ne disparaissent pas des agendas des métropoles françaises soumises à la quête des canons contemporains des attributs de la métropole attractive et rayonnante.

20 On voit là nettement la filiation, par ailleurs revendiquée par l'auteur, avec les travaux d'Henri Lefebvre, et notamment la dénonciation par celui-ci des principes d'aménagement fonctionnaliste de l'espace à l'œuvre dans les années soixante et soixante dix au motif que ceux-ci seraient mis au service du régime d'accumulation fordiste.

21 P. Le Galès, *Le retour des villes européennes*. Op.cité.

22 Y. Kazepov. (dir.), *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*, Oxford, Blackwell, 2004 ; Pôle Sud, « Partenariats contre l'exclusion », n°12, 2000.

À la communauté urbaine de Lyon, on explique souvent que la capacité à coopérer des acteurs de l'agglomération (communes, entreprises, associations, etc.) est un atout de réussite dans les projets communautaires, par exemple en matière de production de logements sociaux. Même s'il peut y avoir débat sur le point de savoir si la conciliation ou la coopération relèvent ou non du champ de la solidarité, il semble utile de mieux comprendre de quoi il retourne : cette aptitude est-elle une réalité ou une fiction ? Est-elle liée à la culture locale ou bien est-elle inhérente au fonctionnement d'un EPCI ?

L'aptitude lyonnaise à la conciliation : mythe et réalités

— par Cédric Polère

Chez les Dogons comme chez les Aborigènes d'Australie, de l'Inde aux pays du Nord de l'Europe, il existe des récits et des légendes qui racontent la création du monde. Des cosmogonies disent comment la Terre a été créée, comment l'Homme est apparu. Le Völuspà nordique, la cosmogonie d'Hésiode ou la Genèse indiquent d'où l'on vient et quel est le sens de notre destinée. Ces récits de création sont rangés par les anthropologues dans la catégorie des mythes fondateurs. Il est aussi des récits de ce type à l'échelle des nations et des communautés de vie plus réduites.

De multiples indices attestent qu'à la communauté urbaine de Lyon, il existe une mise en récit de ce type. Tissée au fil des discours présidentiels et par les services eux-mêmes, on s'y réfère pour expliquer telle réussite ou tel échec, ou pour mobiliser les troupes. La mise en récit de l'histoire et du projet communautaires repose sur un découpage temporel. […] Communément, on parle d'une communauté urbaine de Lyon qui démarre comme « communauté de moyens », devient « communauté de projets » puis, telle la chrysalide, prendrait aujourd'hui la forme d'une « communauté de destin ». En moins de mots encore : la « Courly » est devenue « Grand Lyon ». Penser l'histoire communautaire à travers ces étapes successives n'est pas infondé parce qu'il est possible de convoquer des faits objectifs, mais c'est surtout le moyen de donner sens à une trajectoire. La mise en récit repose également sur des moments qui ont été, après coup, comme sacralisés, posés comme fondateurs : forcément, il sera question des cinquante-cinq communes de départ qui établissent, bon gré mal gré, une sorte de pacte solidaire, à la manière de clans qui dans l'histoire antique fondent une cité ; de ces grands équipements qui sortent de terre dès les années 70' et démontrent les capacités techniques

de la Communauté naissante ; de l'émancipation vis-à-vis de l'État ; des émeutes urbaines entre 1981 et 1990 et de la solidarité qu'elles imposent entre les communes ; de la démarche Lyon 2010 qui mobilise déjà la société civile et aboutit au schéma directeur de 1992 ; de la manière dont Raymond Barre fait appel aux bonnes volontés de droite et de gauche pour gouverner durant son mandat. Et ainsi de suite. Chacune de ces séquences a reçu une interprétation qui l'insère dans le grand récit communautaire. La mise en récit repose enfin sur la valorisation d'hommes et de femmes qui ont fait la Communauté urbaine, de lieux ou de projets, etc.

Dans ce récit, des valeurs sont souvent mentionnées. Elles sont attachées à Lyon en général, et à la Communauté urbaine en particulier : l'esprit de conciliation, le pragmatisme, l'ingéniosité technique, la « pensée avec les mains », le souci de se gouverner de façon autonome (vis-à-vis de l'État), etc. Elles forment un ensemble, se renvoient les unes aux autres, se renforcent mutuellement. L'aptitude à coopérer est une forme de pragmatisme, qui de pair avec la valeur de responsabilité, permet le dépassement de certains conflits et même l'inventivité particulière dont on a pu faire preuve à Lyon en matière sociale comme en matière technologique. Chacune fonctionne comme un mythe performatif et toutes ensemble elles construisent un récit. On y croit, ou on feint d'y croire, et en général, la croyance est active, elle induit des effets, elle s'incarne. Ces valeurs servent à plusieurs choses : à expliquer, à rassembler, à dire ce qu'il faudrait faire, ou comment il faudrait faire. Des politologues approchent cela à travers le vocable de « référentiel global » de l'action. Ce sont des valeurs que l'on se donne, mais pour autant, elles ne sont pas des créations artificielles. Elles s'ancrent dans l'histoire du territoire lyonnais. Il est en effet possible de dégager les facteurs qui ont fait émerger ces valeurs, et même de les voir à l'œuvre, à travers leurs manifestations. […]

La conciliation est une valeur souvent associée à Lyon. Jean-Pierre Aldeguer, alors directeur de la fédération Habitat & Humanisme, était interrogé par Catherine Foret sur la culture lyonnaise de la conciliation et la capacité de dépasser des antagonismes pour travailler ensemble. Il répondit : « *J'ai le sentiment, n'étant pas du milieu lyonnais de par mes origines, que cette idée fonctionne un peu comme un mythe. Comme dans tout mythe, il y a certainement des éléments de réalité, qui renvoient à une histoire. Mais il y a aussi un discours, créé par les uns et les autres, et qui permet de se servir du mythe. Lorsque j'étais directeur adjoint de l'Agence d'Urbanisme, je fréquentais les élus, et je voyais qu'ils s'y référaient. Ils se référaient par exemple à "a Résistance" ou à "la bourgeoisie lyonnaise" comme à un cadre, des règles, des habitudes qui organisaient relations et conciliations. Et je note aujourd'hui, puisque j'évolue dans un milieu chrétien, que l'on se réfère aussi à "l'Église". Il y a comme cela des éléments de l'histoire locale, dont on parle même si on ne les connaît pas très bien, et qui sont là comme une représentation du vivre ou du faire ensemble, qui perdurent ou que l'on voudrait voir perdurer.*
Ce qui peut être assuré c'est que des historiens, tel François Dutacq, dans l'histoire de Lyon dirigée par Kleinclausz, ont posé ce trait comme distinctif. Et ce qui peut être avancé, sans trop de risques d'erreurs, est que le terreau lyonnais a été favorable à la constitution de ce dispositif affinitaire. Cette "faveur" est due à la possibilité ou à la contrainte d'auto-organisation déjà évoquée, possibilité ou contrainte apparues dans différents champs. Il faut nommer, bien évidemment, le champ religieux, où éclosent les fraternités puis les confréries ; le champ des métiers, où se structurent les corporations ; le champ économique, où se capitalisent les savoir-

faire commerciaux, financiers, manufacturiers ; le champ civique, le patriciat local trouvant dans le bureau des hôpitaux, le lieu d'une sociabilité singulière qui fournit accès au pouvoir consulaire... ».[1]

1 Jean-Pierre Aldeguer était ici interviewé par Catherine Foret, propos recueillis le 14 avril 2006, www.millenaire3.com.

Reconnaître que les valeurs fonctionnent comme des mythes n'est pas contradictoire avec leur inscription dans le temps long de l'histoire. Néanmoins pour que le récit continue à produire ses effets, il importe que les valeurs vivent. « *Un mythe doit sans cesse être régénéré pour demeurer actif* », concluait Jean-Pierre Aldeguer. « *Je pense que comme tout mythe unificateur, s'il n'est pas géré, nourri, les gens nouveaux qui arrivent ne se l'approprient pas forcément. Il faut le régénérer. Et pour cela, il faut trouver les lieux...* ».

Parmi les valeurs qui sont ancrées dans l'histoire lyonnaise, la communauté urbaine de Lyon en a retenu certaines plus que d'autres, parce qu'elles faisaient écho aux missions qui étaient les siennes, au travail des services, à des fonctionnements, à des manières de faire, à des projets. Ce faisant, la Communauté urbaine les a activé et réinterprété… C'est le cas de la technique, liée aux métiers de base de la Courly ; ou de la conciliation déjà évoquée. […]

Les valeurs sont ici définies comme des préférences sous-jacentes, ou des croyances de ce qui est désirable à plus ou moins long terme. Leur influence se traduit concrètement parce qu'elles nous guident, nous amènent par exemple à évaluer ce qu'il est bien de faire, ou encore parce qu'elles font que nous nous reconnaissons dans une action, une personne ou un événement. Nous pensons que certaines valeurs « imprègnent » la Communauté urbaine, mais en fonction des services et des personnes, il est manifeste qu'elles sont plus ou moins actives ; de plus, elles ne sont pas hiérarchisées de la même manière. La valeur de la technique ou de l'« appliqué » par exemple à forcément moins de signification dans un service administratif que dans les directions de l'eau, de la voirie ou de la propreté.

Notre parti pris est de s'attarder sur les valeurs dans lesquelles se reconnaît la Communauté urbaine. Ces valeurs sont-elles forcément propres à cette communauté ou à Lyon, c'est une autre histoire. L'histoire comparée de Lyon avec des villes telles que Lille, Montpellier, Nantes, Toulouse, Grenoble…, permettrait de répondre en partie à cette question. Ce qui est certain, c'est qu'individuellement, chacune des valeurs dont il sera question n'est pas propre à Lyon. L'ensemble qu'elles forment, leur configuration, en revanche est forcément singulière, fruit d'une histoire unique. Pour dissiper tout risque de malentendu, revenons une dernière fois sur l'esprit de conciliation. Le politologue Fabien Desage fait la remarque suivante : alors que les élus locaux de droite et de gauche bataillent à l'échelle nationale, ils scellent des compromis au sein de leurs gouvernements intercommunaux (communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes). Les exécutifs communautaires incluent les opposants. Pierre Mauroy, promoteur du programme commun de la gauche, a intégré les maires des communes de droite au sein du régime intercommunal lillois. Raymond Barre homme politique du centre-droit a fait de même à la communauté urbaine de Lyon. Pour le chercheur, l'explication en termes de « culture locale du compromis » est fausse. La preuve, on la retrouve de toute part ! L'esprit de conciliation est en effet revendiqué par des collectivités un peu partout en France,

Les valeurs sont ici définies comme des préférences sous-jacentes, ou des croyances de ce qui est désirable à plus ou moins long terme.

Le fonctionnement même des établissements intercommunaux impose des mécanismes de conciliation.

et chaque fois, c'est expliqué par la culture locale : « *Génie local chaque fois réaclimaté puisque si à Lille on convoque l'"esprit de conciliation" présumé des élus du Nord, à Bordeaux les acteurs politiques parlent volontiers d'"esprit Bordelais" et à Chambéry d'"esprit savoyard" pour expliquer cette logique coopérative* »[2]. Pour lui, tout établissement intercommunal repose forcément sur des mécanismes de coopération et de recherche de compromis. Autrement dit, ce n'est pas l'histoire locale qui a une influence en la matière, c'est le fonctionnement même des instances intercommunales qui impose la recherche du compromis. Fabien Desage va plus loin : loin de résulter d'une capacité à dépasser des clivages, à partager des objectifs, ou encore à faire front face à des enjeux métropolitains, « *les compromis qui scellent le sort des intercommunalités reposent moins sur des objectifs partagés que sur la volonté commune de neutraliser l'institution naissante, de la cantonner dans ses plates-bandes* ». C'est de cette manière qu'il interprète les « *votes presque toujours unanimes qui ponctuent les conseils communautaires* ». Une telle analyse énonce une vérité : le fonctionnement même des établissements intercommunaux impose des mécanismes de conciliation. Mais elle oublie l'essentiel, à savoir que ces valeurs sont celles que l'on se donne pour agir : si elle sont activées avec succès, il y a de bonnes chances qu'elles aient des racines (parfois profondes, parfois plus superficielles) dans l'histoire locale. Et qu'à ces valeurs correspondent des modes d'être voire des formes de sociabilité qui viennent de loin.

On pourrait enfin se demander, face aux valeurs dont il va être question, s'agit-il de lyonnaiseries ? Peut-être, si l'on entend par-là une façon de se raconter des histoires pour finalement faire communauté. Mais on rejoint alors la visée des cosmogonies. Il devient alors peut-être inutile, car la question ne se pose plus en ces termes, de démêler le vrai du faux. Le sociologue, Jean-Marc Berthet, titillé par les entretiens réalisés par Catherine Foret sur l'« esprit de conciliation lyonnais » se demandait si la fonction du mythe de la conciliation n'était pas de « *dissimuler la mémoire de la conflictualité, celle qui ne peut que difficilement advenir sur la scène publique et qui rend compte de toute l'épaisseur d'un milieu social lyonnais lié aux questions du logement* »[3]. Occulter ne nous semble pas relever de la fonction du mythe. C'est plutôt l'effet qu'il produit. Le mythe révèle, comme il efface. Nous n'ignorons donc pas que les valeurs dont il va être question participent d'un récit destiné à entraîner des hommes et des femmes ; il occulte des faits, des événements, des réalités autant qu'il en valorise d'autres.

La conciliation (l'aptitude à coopérer)

Pourquoi la communauté urbaine de Lyon réussit-elle à obtenir de bons résultats en matière de construction de logements sociaux ? À cette question, il y a de bonnes chances que votre interlocuteur du Grand Lyon réponde : « l'esprit de conciliation » ! Comment Raymond Barre ou Gérard Collomb ont-ils fait pour gouverner avec l'opposition ? « L'esprit de conciliation aussi » ! Si vous demandez des précisions, on vous rétorquera : la tradition du tour de table, du partenariat, de la coopération, du faire ensemble, du travail en réseau, de la gouvernance, l'art de la synthèse…

Une multitude de facteurs peuvent expliquer la culture de la conciliation qui est un aspect du pragmatisme ou de l'empirisme lyonnais. Selon le Petit Larousse, la conciliation est l'« *action qui vise à rétablir la bonne entente entre des personnes*

2 Fabien Desage, « L'emprise de l'institué, Force et aléas du régime de « consensus » à la Communauté urbaine de Lille », article paru dans Lagroye Jacques, Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, 2011.

dont les opinions ou les intérêts s'opposent», ainsi que « le résultat de cette action». Elle passe donc par des accommodements, accords, arbitrages, arrangements, ententes, rapprochements… La conciliation arrive à faire travailler des gens ensemble, à coopérer, s'entendre sur des réalisations, en dépassant des antagonismes ou des idéologies. Historiquement à Lyon, elle trouve son origine d'abord dans le champ politique : Lyon doit savoir s'entendre avec les différents pouvoirs pour se développer ; le sens de la conciliation est aussi une nécessité commerciale.

L'association Forum Réfugiés, créée en 1982 prend vraiment son essor après la chute du mur de Berlin, dans les années 90'. Revenant sur son histoire Olivier Brachet, son directeur historique n'est pas loin de penser qu'il y a une manière de faire « à la lyonnaise » dans le monde associatif : « *C'est une ville des possibles, c'est-à-dire que l'on peut faire des tas de choses. Parce que personne n'empêche personne de faire quoi que ce soit ! On n'est pas jugé moralement, immédiatement, par qui que ce soit. Et d'abord quel juge ? Il n'y en a pas… Parce qu'il n'y a pas d'autorité. Il n'y a pas d'architecture intellectuelle qui soit véritablement dominatrice. (…) C'est une ville dans laquelle le pouvoir ne s'hérite pas. (…) Parce que, même si on s'engueule sur tel ou tel sujet, personne n'est le roi, personne ne fait la pluie et le beau temps, personne ne peut dire : "ça ne se fera pas sans moi". Personne n'a un pouvoir suffisant pour cela. Du coup, celui qui veut s'installer le peut. Comme un toubib s'installe et se fait sa clientèle, d'une certaine manière. Parce que c'est une ville ouverte. Il y a de l'espace. Et quand je dis "espace", ce n'est pas seulement du volume et des m², c'est aussi ce côté conciliant. Je dis bien conciliant. Conciliant, c'est tout le contraire de réconcilié… C'est une grande différence avec Paris, qui, elle, est homogénéisée par la fonction verticale : au-dessous de la tour Eiffel, il y a le roi. Chez nous, la structure des pouvoirs n'est pas homogénéisante*»[4].

Doublé de pragmatisme, le sens de la conciliation permet à des factions politiques rivales de s'entendre pour gouverner au service de projets qui font l'unanimité.

Philippe Dujardin a poursuivi la réflexion, scrutant l'histoire, observant qu'« *une ville de négociants et de manufacturiers opère par la transaction plutôt que par la conquête*», par le tour de table plutôt que par l'affrontement direct, sauf exception, « *lorsque la relation capital/travail est trop déséquilibrée ou que les enjeux idéologiques deviennent tels que la ville s'insurge*».[5] Approfondissant son analyse, il a pointé deux raisons, deux contraintes, qui peuvent expliquer l'aptitude lyonnaise aux mœurs partenariales : « *La première est celle de la distribution des pouvoirs : pouvoirs disputés, au moyen-âge, entre l'archevêque et les chanoines de la ville, entre les autorités religieuses et la bourgeoisie locale, sous l'œil des autorités impériale, monarchique, papale, qui ne sauraient être indifférentes au sort de la ville ; entre l'église, le consulat, les représentants du monarque - gouverneur et intendant, dès lors que s'accentue la main mise de l'autorité royale, à l'époque moderne ; entre l'église, la mairie, la préfecture, la chambre de commerce, pour les XIXe et XXe siècles. Le trait commun à ces différents âges me paraît être celui de la pluralité des registres du pouvoir et l'impossibilité d'un seul d'entre eux d'exercer une hégémonie incontestée. En d'autres termes, le champ politique lyonnais, qui n'a jamais répondu à un principe de souveraineté, a, par ailleurs, échappé au mécanisme de la monopolisation du pouvoir. Pour user du langage des économistes, l'exercice du pouvoir répond à une situation d'oligopoles. La composition entre les forces, religieuses, politiques, professionnelles, économiques, relève, en longue durée, d'une contrainte structurelle.*

4 Olivier Brachet, propos recueillis le 1er février 2008, www.millenaire3.com.

5 Philippe Dujardin, propos recueillis les 23 septembre 2009 et 2 février 2010, www.millenaire3.com.

6 Philippe Dujardin, propos recueillis les 23 septembre 2009 et 2 février 2010, www.millenaire3.com.

Le second facteur qui me paraît propice à des mœurs « partenariales » est la capacité à l'auto-organisation. Plus la capacité à développer des liens affinitaires, qu'ils soient motivés par la croyance, les intérêts économiques, professionnels, ou l'idéal politique, est forte, plus on peut escompter des mobilisations efficaces des affiliés mais, aussi, paradoxalement, escompter une régulation de la conflictualité opérant par transaction et compromis. »[6]

Dans l'histoire récente de l'agglomération, ce « savoir-faire ensemble » a joué. Cette culture produit des effets à tous les niveaux où il faut s'entendre pour se comprendre et agir : le dialogue inter-religieux, comme le dialogue social territorial ou les partenariats économiques… Au niveau de la Communauté urbaine, la présence de multiples structures de décision (communes, Conseil général, Région, institutions variées) rend nécessaire de s'entendre pour avancer. À Lyon, l'expérience de cette configuration est ancienne, de même que celle des effets qu'elle peut entraîner[7].

L'ADERLY a été une initiative assez innovante pour faire agir ensemble le patronat lyonnais, la communauté urbaine de Lyon et la chambre de commerce et d'industrie. Jean Chemain, qui en fut l'initiateur, a su dépasser certains blocages. Dans les années 80', du temps de Jean Frébault, l'Agence d'urbanisme a lancé un débat pour penser Lyon 2010. Elle a convoqué tout un monde à réfléchir ensemble, faire s'exprimer les différences de points de vue, s'écouter..., avec l'objectif d'établir le futur schéma directeur de l'agglomération. La dynamique a permis d'impliquer le milieu économique, les milieux des urbanistes, des architectes, des aménageurs, autour de multiples enjeux politiques et techniques. Des personnes ont appris à travailler ensemble, alors que leurs appartenances politiques les séparaient (Maurice Charrier membre du Parti communiste, Jacques Moulinier UDF, etc.), ou que leurs métiers, leurs domaines d'activité ne les amenaient pas à se côtoyer. Les rencontres qui s'établissent alors, les réseaux qui se forment, l'apprentissage d'un mode de travail qui repose sur cet esprit de conciliation, tout cela est ensuite utilisé ailleurs, sur d'autres thèmes, dans d'autres scènes. Pour Jean-Pierre Aldeguer, autrefois directeur adjoint de l'Agence, ce type d'expérience réussie devient ensuite une forme de figure mythique : « *on va s'y référer pour exprimer le fait que sur tel ou tel sujet, il faut être conciliant..., puisque l'on est Lyonnais et que cet esprit a de tout temps existé !* ».[8] […]

Doublé de pragmatisme, le sens de la conciliation permet à des factions politiques rivales de s'entendre pour gouverner au service de projets qui font l'unanimité : avec Raymond Barre qui ouvre l'exécutif communautaire au PS, ce principe est clairement posé ; Gérard Collomb s'inscrit ensuite dans cette logique, dont on trouve des traces auparavant chez Louis Pradel et Francisque Collomb... Dans l'allocution qu'il prononce le 17 décembre 1976 lors de son élection à la présidence de la Communauté urbaine, ce dernier justement définit les principes de l'administration communautaire: « *nous avons aussi démontré que des Administrateurs venus des horizons politiques les plus divers pouvaient collaborer sans arrière-pensée et réticence à une œuvre commune, sans qu'à aucun moment elle n'apparaisse comme celle d'une majorité agissant contre le vœu d'une minorité* »[9]. Certes, c'est un discours que ses adversaires pourraient facilement contester, mais l'important est ailleurs, dans le mythe qu'il réactive alors.

La capacité à faire œuvrer de concert des mondes différents s'est manifestée avec le plus de force dans le domaine de la santé, dans les ONG humanitaires, et dans le monde de l'habitat, par exemple dans la création d'Habitat & Humanisme,

7 Témoignage de Paul Bacot, professeur à l'IEP de Lyon, propos recueillis le 9 mai 2006, www.millenaire3.com.

8 Jean-Pierre Aldeguer, propos recueillis le 14 avril 2006, www.millenaire3.com.

9 Bulletin Officiel de la communauté urbaine de Lyon, janvier 1977

où les collecteurs du 1 % patronal, des représentants du patronat chrétien et la bourgeoisie libérale lyonnaise ont fait cause commune avec des militants du logement très social sous l'impulsion d'un prêtre, Bernard Devert. Monde chrétien et monde non chrétien, monde économique et monde social, gens de droite et gens de gauche... Tous ont travaillé ensemble. L'Alpil en est également un bel exemple : « *L'association est née, rappelle encore Jean-Pierre Aldeguer, d'un réseau de militants dans lequel intervenaient la Cimade, avec des personnes comme Michel Rouge, André Gachet... Ils avaient convaincu Bernard Lacoin, ancien directeur financier chez Berliet, qui avait des responsabilités au 1 % patronal et qui était cousin par alliance de maître Chaine, vice-président du Conseil Général. C'est ainsi que la création de l'Alpil, association militant pour le logement des immigrés, a été soutenue financièrement par le Conseil Général et par le 1 % patronal, et que Bernard Lacoin, issu du milieu bourgeois lyonnais en est devenu le premier président. Voilà un très bon exemple de cette logique de l'union.* » D'autres exemples, innombrables, témoignent de l'aptitude du monde associatif à travailler de concert avec les autorités, à partager la responsabilité d'un résultat : on ne travaille pas contre le maire, contre le préfet, mais dans un jeu plus subtil comme l'a indiqué Régis Neyret en revenant sur les combats menés par la Renaissance du Vieux Lyon.

L'aptitude à coopérer s'exemplifie aussi à Lyon dans les institutions affinitaires, dans la sociabilité dite « en réseau ». Lyon a résisté au formatage individualiste et étatique qui succède à la Révolution française, et voulait la fin des corps intermédiaires. Des confréries religieuses et des corps de métiers naissent des œuvres catholiques ; la philanthropie maçonnique se développe ainsi que les sociétés de secours mutuel. Il existe une capacité lyonnaise à construire des connexions entre des groupes pour accroître leur influence. Une des clés de la réussite est souvent la conjonction entre plusieurs mondes (militants, milieux économiques, etc.), ajoutée à la présence de personnalités fortes : Charles Mérieux avec son Institut Bioforce, Alain Michel qui a fondé Équilibre, Olivier Brachet pour Forum Réfugiés, Anne Lichtenberger à la Fonda, etc.

Propos recueillis le 6 février 2013 par Cédric Polère

L'intérêt communal doit disparaître !

ENTRETIEN avec Michel Forissier (extrait)

Michel Forissier, maire de Meyzieu, conteste l'idée d'une opposition entre l'intérêt de la commune et l'intérêt de l'agglomération. À ses yeux, l'intérêt communal n'a ni vocation à s'affirmer ni même à exister. Son témoignage conforte l'analyse réalisée quelques pages auparavant par Hélène Reigner, qui insistait sur le fait que les élus communaux sont aussi des conseillers communautaires, et qu'il n'est pas forcément incompatible de s'activer à la fois beaucoup pour sa commune et beaucoup pour la communauté.

Quel est votre point de vue sur le bon équilibre entre intérêt communal et intérêt communautaire ?

Je vais être catégorique : l'intérêt communal doit disparaître. En France, la confusion est courante. On vous explique, pour défendre l'autonomie communale, que c'est d'une part les communes, d'autre part la loi de 1901 qui font la République. Je dirais que c'est le contraire. Les communes et les associations découlent de la République et doivent s'inscrire dans son cadre. En ce début du XXIe siècle où l'on parle des citoyens du monde et de l'Europe, que viennent faire les intérêts concurrentiels entre 36 000 communes françaises ? Dès lors que l'on parle d'intérêt communal, on se met forcément sur le terrain de la concurrence. Je défends pour ma part l'intérêt des habitants, ce n'est pas la même chose.

Expliquez-vous...

Si on y réfléchit, une commune qui lève l'impôt, c'est déjà une forme d'injustice parce que certains habitants ont une capacité à payer l'impôt, d'autres non. La capacité fiscale des habitants fait la richesse basique d'une commune. À partir de là, les ressources fiscales varient selon les communes. L'agglomération a l'avantage d'ouvrir le périmètre de solidarité sur ce plan fiscal, et de désamorcer ce jeu négatif où une commune riche qui préserve ses intérêts appauvrit les autres. À Meyzieu, quand la commune percevait la taxe professionnelle, le budget augmentait de 6 % tous les ans. Depuis le passage en taxe professionnelle unique sur l'agglomération, ce sont les communes de l'agglomération toute entière qui en bénéficient, et pas seulement les mieux dotées.

Ces arguments sont-ils entendus des habitants de votre commune ?

À Meyzieu, je me suis battu pour avoir un établissement pénitencier pour mineurs. Je suis le seul maire de France à l'avoir voulu, étant à l'origine, avec Dominique Perben, de cette réflexion. Un établissement pénitencier est un élément nécessaire dans une société de droit. Quand j'ai parlé d'en ouvrir un à Meyzieu, je me suis heurté à une hostilité forte, on m'a annoncé que j'allais perdre les élections. Trois semaines avant les élections de 2008, nous avons ouvert un lieu de prière musulman. Là-aussi on me disait que cela allait me faire perdre. Résultat : j'ai été réélu au premier tour. Cela veut dire que quand vous prenez vos responsabilités et que l'intérêt général vous anime, les citoyens vous suivent. J'ai expliqué que les musulmans ont droit à leurs lieux de culte, et cela n'a pas fait montrer le Front National. Je suis aussi le seul maire qui demande l'élargissement de la rocade à trois voies, parce que tout le monde peut observer que deux voies ne suffisent pas. Bref, opposer intérêt communal et intérêt d'agglomération pour moi, ça n'a aucun sens, c'est comme si vous opposiez l'intérêt national à l'intérêt de l'agglomération ; c'est aussi idiot que d'affirmer qu'une commune comme Meyzieu n'est pas comparable à une commune de l'Ouest lyonnais, alors que nous avons les mêmes problématiques, certes avec des dosages un peu différents.

PARTIE 3

–

Communauté urbaine de Lyon

:

DES MOMENTS CLÉS

–

L'ESSENTIEL

De 1969 à 2013, la solidarité communautaire a franchi des crans. Dans certains cas, l'étape est voulue, préparée, anticipée. Dans d'autres, l'événement déclencheur est inattendu voire catastrophique, comme les émeutes urbaines de 1981 et 1990.

UNE VOLONTÉ D'ÉQUITÉ

La mise en place de l'égalité de traitement des habitants en matière de services urbains

Dans les années 70', la Communauté urbaine apporte ses capacités d'investissement et d'ingénierie technique pour permettre aux communes sous-équipées de rattraper leur retard. C'est aussi un moyen d'obtenir leur adhésion à la Communauté urbaine comme projet. Peu dotées en taxes professionnelles, il s'agit souvent des petites communes de l'ouest et du nord de Lyon. La solidarité s'établit donc, bon gré mal gré, entre communes déjà équipées et communes sous-équipées, et se traduit par une « mise à niveau » des services aux habitants dans l'ensemble de l'agglomération. La prise en compte des avancées tangibles par les maires va modifier leur regard sur la Communauté urbaine.

Cédric Polère, Années 70 **:** Une solidarité par la mise à niveau des services aux habitants dans les communes démunies **p.63**

La représentation équilibrée des communes et des territoires est obtenue dans l'assemblée en 1983, dans l'exécutif depuis 1995

Dans le Conseil de communauté, les maires des « petites communes » (par leur population), soit quand même 40 communes sur les 55 de la Courly, ne sont pas représentés au Conseil entre 1969 et 1983. Si l'établissement ne comprend qu'une partie des communes dans son assemblée délibérative, comment imaginer une véritable solidarité d'agglomération ? C'est impossible. En 1983, dans le contexte des lois de décentralisation, toutes les communes de l'agglomération vont obtenir leur représentation au Conseil de communauté. Un autre pas décisif sera réalisé douze ans plus tard, cette fois pour mettre en adéquation l'exécutif communautaire et la diversité territoriale de l'agglomération.

Cédric Polère, 1983 et 1995 : Vers une représentation équilibrée des communes dans l'organe délibérant et dans l'exécutif **p.66**

QUAND LA CATASTROPHE FAIT QUE L'INTÉRÊT DES UNS NE PEUT IGNORER L'INTÉRÊT DES AUTRES

Les émeutes urbaines, un déclencheur de la solidarité d'agglomération

Les émeutes qui se sont déroulées dans l'agglomération dans les années 80 puis en 1990 ont confronté la Communauté urbaine à des enjeux sociaux auxquels elle n'était pas familière. De plus, ces problèmes dépassaient de manière évidente les frontières communales pour se jouer à l'échelle de l'agglomération. La Communauté urbaine, d'abord en retrait, va progressivement s'engager sur le projet de requalification des Minguettes et plus globalement dans une politique d'intervention au nom d'une nécessaire solidarité d'agglomération. Les premières actions de réhabilitation d'immeubles, de requalification des espaces publics, puis de désenclavement par la création de dessertes en transport en commun sont alors lancées.

DE NOUVEAUX VISAGES DE LA SOLIDARITÉ DANS LES ANNÉES 90 ET 2000

Dans les années 90, la solidarité apparaît dans plusieurs politiques d'agglomération

Dans les années 90, l'objectif de solidarité apparaît de façon explicite dans certaines politiques communautaires, et dans les documents d'orientation et de planification qui les accompagnent : la solidarité relève des objectifs en matière d'habitat-logement, de politique de la ville, de déplacements, d'espaces publics et de coopération décentralisée… Parfois l'objectif social se confond avec celui de la solidarité.

1996 : Le Défilé de la Biennale, une mise en scène d'une agglomération diverse et « agglomérée »

En 1996, lors du premier Défilé de la Biennale de la danse, des groupes constitués d'amateurs dansent, tout en avançant le long d'un parcours, au centre de Lyon. Guy Darmet et son équipe viennent d'inventer une fête qui emblématise l'agglomération, lui donne le moyen de se représenter, dans sa diversité sociale. Le Défilé pourrait être, a l'instar de la Fête du 8 décembre un rite : un moment où une communauté prend conscience de soi.

Avec la « TPU », une solidarité financière renforcée dans les années 2000

Dans les années 2000, deux mécanismes renforcent la solidarité financière entre communes : avec la dotation de solidarité communautaire (DSC), le Grand Lyon choisit de reverser aux communes une partie de ses ressources fiscales, selon des critères de répartition définis par le Conseil ; et surtout, car c'est le mécanisme le plus important, la mise en place de la taxe professionnelle unique en 2003 (puis les taxes qui l'ont remplacé depuis) a désactivé une bonne part de la concurrence entre communes pour attirer l'activité économique et a produit un échange de croissances fiscales. Malgré ces avancées, la redistribution des ressources fiscales entre communes reste faible, et la solidarité financière préserve l'autonomie communale. Il serait faux de dire que la Communauté urbaine permet de redistribuer la richesse des communes les plus riches vers les communes les plus pauvres socialement ou fiscalement.
Les investissements communautaires qui portent sur des services publics intercommunaux ont un effet solidaire et redistributif plus important, de même que les budgets accordés aux politiques orientées vers des publics prioritaires ou fragilisés (politique de la ville, logement accessible, accueil des gens du voyage, insertion, handicap, etc.).

Jacky Darne, La solidarité par les dépenses communautaires et la fiscalité **p.79**

Une solidarité non réductible au social

La solidarité renvoie à de multiples facettes du fonctionnement communautaire et de ses politiques, qui ne recoupent qu'en partie la préoccupation sociale présente dans certaines politiques. À la veille de la prise de compétence de l'action sociale par le Grand Lyon, cela mérite d'être rappelé. Prenons un exemple simple, celui de la politique de l'eau. L'usager paye son eau au même prix au m^3 (dans le nouveau tarif de l'eau) qu'il habite à Lyon, Saint-Cyr-au-Mont-d'Or ou Craponne, alors même que le coût du service est différent d'un endroit à l'autre. L'égalité du prix au m^3 traduit une égalité de traitement entre territoires (expression d'une solidarité territoriale), et *in fine* une égalité de traitement entre usagers, qui peut être interprétée comme une forme de solidarité entre usagers à l'échelle du Grand Lyon. Pour autant, cette solidarité n'a rien à voir avec une politique sociale qui se traduirait par exemple par un tarif de l'eau prenant en compte le niveau de ressource des usagers, et qui, pour arriver véritablement à de l'égalité d'accès au service, ferait payer davantage aux uns, moins aux autres. Les investissements sur les réseaux de lignes de transport sont dans une logique à peu près similaire. Ils ont pour finalité de permettre à tous les habitants de se déplacer dans de bonnes conditions, sans avoir à payer les différences de coût de production du service suivant les différents endroits de l'agglomération.

« Au début de la Communauté urbaine, un usager ou un habitant de Lyon avait beaucoup plus de prestations de sa commune qu'un habitant de Montanay ou de Fleurieu-sur-Saône. Tout ça a été mis à niveau »[1]**. Pour Claude Mansat, entré à la Courly en 1970 comme ingénieur subdivisionnaire au Service de la propreté, l'une des principales avancées apportées par la Communauté urbaine est sa faculté à produire une égale qualité de service quelque soit la commune.**

Années 70 : Une solidarité par la mise à niveau des services aux habitants dans les communes démunies

— par Cédric Polère

Cette mise à niveau a produit ses effets assez vite, c'est en tout cas ce qu'indiquent les maires de la Courly, interviewés par le magazine Courly-Informations dans les années 1980-1982. Une question porte sur ce que leur commune a gagné ou perdu depuis son adhésion. Certes, tous ne répondent pas, il est probable que les plus hostiles à la Communauté n'aient pas voulu s'exprimer. Roland Bernard, l'édile d'Oullins, remarque que Courly-Informations est l'organe d'une majorité communautaire de droite « *Courly-informations est surtout l'expression de la majorité* » (Courly-Informations, n°13, nov. 1979). Malgré ces limites, ces interviews donnent un bon aperçu de ce qu'a réalisé la Courly pour les communes.

Plus les communes sont sous-équipées au départ et sans ressources fiscales, en raison d'absence d'activité économique et de taxe professionnelle, donc rurales, petites et loin du centre, plus la Courly leur a apporté. Après le recul de dix ans d'une Communauté à l'œuvre, les maires de ces communes sont les plus catégoriques sur le bilan de leur appartenance à la Courly : sans cet établissement, leur commune n'aurait pu s'équiper si rapidement, à moins de faire exploser leur dette. Le bilan positif ne fait aucun doute, même si quelques critiques pointent, en particulier sur le manque de réactivité de la Courly. Andrée Cadot, maire de Curis-au-Mont-d'Or, témoigne : « *La Courly a effectué chez nous des travaux de voirie importants, tels que la réfection du mur de soutènement du Chemin des Carrières, l'aménagement et l'élargissement de la rue du Pontet pour n'en citer que quelques*

1 Blog des 40 ans du Grand Lyon, épisode 2 : La gestion des services urbains.

uns. La commune n'aurait pu, à moins de considérablement s'endetter, assurer seule la réalisation de ces opérations»[2].
« *Lors de la création de la Courly, la commune ne possédait pratiquement aucun équipement*», déclare Pierre Magnard, premier magistrat de Fontaines-Saint-Martin. « *Les réseaux d'assainissement nous faisaient défaut, et nous avions un retard considérable dans le domaine de la voirie. Inutile de vous expliquer le changement radical qui s'est produit pour nous quand la Communauté urbaine s'est chargée de ces travaux.* »[3] À La Tour-de-Salvagny, à Saint-Genis-Laval, à Tassin où la Courly a pris en charge la construction du CES et du gymnase attenant, la satisfaction est de mise. Les interventions en assainissement et voirie suscitent le plus de satisfaction.
Ces réalisations ont modifié le regard des élus sur la Communauté urbaine. Louis Miachon, maire de Mions, admet qu'hostile à la Communauté urbaine quand il a été élu maire en 1977, deux ans d'expérience lui ont fait changer d'avis : « *en faisant bien les comptes, je m'aperçois que la somme des impôts prélevée par la Communauté Urbaine est bien redistribuée, sous forme de prestations, dans les domaines de la Communauté. De ce point de vue nous arrivons à bénéficier de travaux qui sont appréciables. La deuxième découverte est la compétence du personnel communautaire que nous Élus, avons l'occasion de pratiquer souvent. Je pense surtout à ceux qui sont sur le terrain, ingénieurs, techniciens et qui viennent régulièrement à Mions, chaque semaine. L'Agence d'urbanisme par exemple nous a beaucoup aidé en ce qui concerne le P.O.S. (…)*».[4]
Louis Gayet à Cailloux-sur-Fontaines se félicite de la mise en place d'un collecteur, de la construction du local des sapeurs-pompiers, de travaux de voirie comme la réfection d'un chemin rendu inutilisable par les intempéries… « *Pas favorable, je dois l'avouer, à la création d'une communauté urbaine en 1969, je reconnais aujourd'hui sa nécessité ainsi que les nombreux avantages qu'elle nous apporte. (…) Grâce à cette dernière, des réalisations ont pu être effectuées, réalisations qui n'auraient pas pu être supportées par notre budget communal.* »[5] C'est fondamental. La Communauté démontre son utilité aux communes. Sans cela, la solidarité est impossible, car comment imaginer que les communes défendent la mutualisation de ressources financières et de moyens si elles jugent cette mutualisation inefficace ?

Réciproquement, les élus communaux et les services techniques communautaires soignent leur relation : pour les premiers, c'est l'assurance de prestations obtenues dans les meilleures délais. Pour la Courly, c'est le moyen de démontrer ses capacités et sa pertinence. « *Nous avons d'excellents rapports avec les élus et les responsables des services techniques qui n'hésitent pas à se déplacer parfois tard le soir et qui connaissent très bien le terrain*» répond Jean Machurat, maire de Neuville-sur-Saône, au journaliste de Courly-Informations. Les services techniques sont les ambassadeurs, les porte-drapeaux de la Courly. Même Franck Sérusclat, leader de l'opposition communautaire, admet : « *L'énorme avantage demeure au niveau des services techniques, à qui nous pouvons faire appel dès que le besoin s'en fait sentir.* »[6]

La Courly a des capacités d'investissement et d'intervention sans commune mesure avec celle des petites et moyennes municipalités. « *Étant situés à la frontière de la Courly, nous sommes bien placés pour nous rendre compte des problèmes que rencontrent nos voisins hors Communauté urbain. Ils n'ont pas les mêmes capacités d'investissement*», remarque Edmond Guion, maire de La Tour de

2 Andrée Cadot, Courly-Informations, n°21, juin 1981.

3 Pierre Magnard, Courly-Informations, n°26, juin 1982.

4 Louis Miachon, Courly-Informations, n°12, septembre 1979.

5 Louis Gayet, Couly-Informations, n°19, janvier 1981.

6 Franck Sérusclat, Courly-Informations, n°19, janvier 1981.

Salvagny. Rillieux-la-Pape a pour sa part un grand besoin d'investissements pour sa ZUP : « *La création de la Communauté urbaine en 1969 a été très opportune car nous devions réaliser rapidement dans des domaines vitaux, comme le scolaire, des investissements importants : 10 millions sont en effet nécessaires pour un groupe scolaire, 20 millions pour un C.E.S.* ». « *Nous sommes conscients qu'en l'absence de la Communauté urbaine nous n'aurions pas pu nous équiper comme nous le sommes aujourd'hui. Les contribuables de ma commune paient environ 10 millions de francs en impôts directs à la Courly, il est évident que les travaux réalisés sur la commune sont bien supérieurs à ce montant.* »[7]

L'intérêt de réaliser des équipements mutualisés est tout aussi évident. Ainsi de la station d'épuration réalisée par la Courly pour collecter les eaux résiduelles des communes de Neuville-sur-Saône, Montanay et Genay : « *si la Communauté urbaine n'existait pas,* note Jean Machurat, le maire de Neuville-sur-Saône*, nous aurions dû constituer un syndicat intercommunal qui aurait fait appel à des équipes techniques extérieures importantes. Cette formule aurait été lourde de conséquences sur le plan financier, alors que la Communauté urbaine à la possibilité de « jouer » sur les investissements en les déplaçant par secteur* ».

En revanche, les communes qui étaient déjà bien équipées en 1969, en gros celles où sont implantées des entreprises, gages de rentrées fiscales, sont plus mitigées. Le maire de Genay exprime bien l'avis général : « *la Courly a apporté relativement peu comparativement à d'autres communes de taille plus petite, car Genay était équipée en eau, en assainissement et la seule opération vraiment importante qui ait été faite par la communauté urbaine est la construction du grand collecteur.* » Les maires de Saint-Priest, Saint-Fons et Vénissieux sont même franchement dubitatifs. Les délégations de compétences vers la Courly vont permettre aux communes de s'engager davantage dans les domaines de compétences qui leur restent. De ce fait, fleurissent un peu partout dans l'agglomération des écoles de musique, des maisons des jeunes, des piscines ou des crèches.

7 Marcel André, Courly-Informations, n°16, juin 1980.

Pour des raisons assez complexes qui tiennent surtout à une volonté partagée entre l'État et les maires de Lyon et Villeurbanne, le Conseil de communauté ne faisait une place qu'aux élus des principales communes de l'agglomération depuis 1969. Les maires des communes peu fournies en population, soit quand même 40 communes sur 55, n'étaient pas représentés au Conseil.
L'absence de représentation de toutes les communes était certes compensée par la facilité des échanges entre les élus communaux et l'exécutif communautaire (un maire était convié à toutes les commissions communautaires qui traitaient des questions concernant sa commune) mais le problème restait entier du point de vue de la participation aux grands débats d'agglomération. Et comment imaginer un projet partagé et une solidarité d'agglomération si l'établissement ne comprend qu'une partie des communes dans son assemblée délibérative ? En 1983, toutes les communes de l'agglomération vont obtenir leur représentation au Conseil de communauté. Un autre pas décisif sera réalisé douze ans plus tard, cette fois pour mettre en adéquation l'exécutif communautaire et la diversité territoriale de l'agglomération.

1983 et 1995 : Vers une représentation équilibrée des communes dans l'organe délibérant et dans l'exécutif.

— par Cédric Polère

Pour le maire d'une petite commune, ne pas avoir le droit de siéger au Conseil de communauté à côté des autres maires était, depuis 1969, un problème démocratique, mais pas seulement. Adoptons son point de vue : comment les problèmes de ma commune pourraient-il être correctement pris en compte si je n'ai pas voix au Conseil ? Roland Bernard, maire d'Oullins remarquait que « plus la commune agit directement au sein du Conseil, mieux c'est ». Une remarque de bon sens.

1983 : comment le Conseil de communauté en vient à représenter toutes les communes ?

C'est une histoire que l'on peut faire débuter le 10 mai 1981, quand François Mitterrand arrive à l'Elysée. Pierre Mauroy son premier ministre, charge le maire socialiste de Lille et président de la communauté urbaine lilloise, Arthur Notebart, d'une mission d'étude sur les bilans et perspectives des communautés urbaines, au nombre de neuf à cette date. Il doit proposer des améliorations dans le cadre des lois de décentralisation. Arthur Notebart réalise le tour de France des communautés urbaines. Il est accueilli, le 25 novembre 1981 par le conseil

communautaire de Lyon pour une discussion sur les différents aspects de la réforme. Les Lyonnais, majorité et opposition, plaident pour la représentation de toutes les communes. Le vice-président Soulier indique l'enjeu démocratique : « *N'oublions pas que nous sommes un établissement public qui doit tendre à obtenir la représentation la plus fine et la plus totale des maires composant la Communauté urbaine. C'est possible si on veut les protéger, si on veut leur rendre le goût du travail en commun, si on ne veut pas les considérer comme des citoyens de deuxième zone atteints de la capitis diminutio qui a fini par être abolie à Rome. Chaque maire doit se sentir bien ici* ».

La désignation systématique des maires comme conseillers communautaires va modifier le rapport de la ville-centre avec les autres communes.

Arthur Notebart rend son « Rapport sur les communautés urbaines » le 6 février 1982. Il plaide pour une nouvelle loi qui facilite la représentation de toutes les communes au conseil de communauté. En fait, il apporte surtout des solutions aux communautés urbaines de Lyon et de Lille, qui comportent le plus de communes adhérentes, respectivement 55 et 85. Les autres communautés urbaines comptant bien moins de communes, elles ne sont pas confrontées de la même manière à la question de la représentation des communes.

La loi PLM du 31 décembre 1982, porte à 140 le nombre des délégués au conseil de communauté, lorsque celles-ci sont plus de 50 et lorsque la population de l'agglomération est supérieure au million d'habitants. En pratique, cela concerne Lyon et Lille. La procédure de répartition amiable des sièges prévue par le Code des communes rend par ailleurs possible la représentation directe de toutes les communes (par accord des deux tiers des communes représentant les trois-quarts de la population ou l'inverse). Ceci ouvre la possibilité de donner un siège à chaque commune, le reste étant réparti entre les communes au prorata de leur population en se basant sur le recensement général de population.

À l'issue des municipales de mars 1983, un accord amiable est conclu entre la majorité communautaire et l'opposition PS-PC. Il est rendu public le 23 avril. Toutes les communes sont représentées au Conseil. Le passage de 90 à 140 conseillers communautaires (ils sont 156 aujourd'hui) est un tournant à plusieurs niveaux : cela renforce non seulement la dimension démocratique de la Communauté urbaine, mais aussi sa dimension politique. La presse lyonnaise a dès l'obtention de l'accord, pris la mesure de l'événement. « *La représentation directe de toutes les communes, va fatalement faire de ce nouveau conseil, une assemblée qui se sentira plus responsable de la politique menée. On peut donc s'attendre à ce que les élus se déchargent moins que par le passé sur l'appareil administratif communautaire.* »(Le Progrès, 25 avril 1983). « *C'est en effet un pas énorme qui vient d'être franchi pour elles (les petites communes). Elles auront désormais une voix délibérative, très importante pour elles en ce qui concerne le budget. Ces nouvelles dispositions permettront de la solidarité communautaire et sans doute également de faire prendre conscience à tous les Maires de la dimension réelle de la Courly.* »(Courly-Informations, juin 1983)

La désignation systématique des maires comme conseillers communautaires va modifier le rapport de la ville-centre avec les autres communes : les petites auront moins de difficultés à se faire entendre, à faire prendre en compte leurs problèmes spécifiques, en matière de déplacement, de ruralité, etc. Le revers en est, selon les détracteurs de ce tournant, une sur-représentation des petites communes qui

amène à saupoudrer les crédits pour satisfaire les « conseillers maires » dans des projets de proximité, plutôt que dans des projets d'agglomération.

Si le conseil de communauté en vient à mieux représenter l'agglomération, le centre comme le nord, le sud, l'est et l'ouest, c'est aussi parce qu'un autre facteur intervient, démographique : le poids de Lyon diminuant en population relativement à celui du reste de l'agglomération, les délégués lyonnais ont perdu la majorité des sièges au conseil dès 1977. L'affaiblissement démographique du centre va favoriser une meilleure représentation de l'agglomération au sein des instances dirigeantes. Le secteur est passe de 187 000 habitants en 1969, à 289 000 en 1982, un gain supérieur à 100 000 habitants ! Dans la même période, le secteur nord-ouest passe de 41 000 à 60 000 habitants, et le secteur sud-ouest de 97 000 à 126 000. En termes de représentation au conseil, autant l'est, que le nord, le nord-ouest, que le sud-ouest de l'agglomération obtiennent donc à partir de 1983 une part des sièges à ce conseil qui leur permet de considérer qu'ils sont mieux représentés qu'avant.

Il faut attendre 1995 pour que l'ensemble de l'agglomération soit également mieux représenté dans l'exécutif

Depuis l'entrée en fonction de la Communauté urbaine en 1969 jusqu'à cette date, Lyon détient la majorité du Bureau avec six postes de vice-présidents sur douze, plus le président qui est de manière invariable le maire de Lyon. Raymond Barre est élu en 1995 à la mairie de Lyon puis à la présidence du Grand Lyon. De sensibilité centriste, il rompt avec la pratique qui réserve les postes de vice-présidents à la droite majoritaire, en confiant des postes à des élus socialistes et communistes rénovateurs représentants des communes notamment de l'est lyonnais : Villeurbanne, Bron, Vaulx-en-Velin, Rillieux-la-Pape, Saint-Priest. C'est une petite révolution, qui sera consolidée ensuite avec les mandats de Gérard Collomb (élu en 2001, puis réélu en 2008) à la présidence du Grand Lyon. Rappelons quand même que l'est lyonnais était absent de l'exécutif communautaire depuis 1977, parce que ses communes étaient socialistes ou communistes, et que la majorité communautaire, de droite, ne pratiquait pas l'ouverture. Cela a été le cas durant dix-huit ans pour Villeurbanne (elle a un poste de vice-président de 1969 à 1977, mais aucun entre cette date et 1995), vingt-quatre ans pour Bron (1977-2001), trente-trois ans pour Vaulx-en-Velin (son premier poste est obtenu en 2001) et près de quarante ans pour Vénissieux (2008) ! Quant à Saint-Fons, elle n'en a jamais eu. L'inexistence pendant longtemps de l'Est lyonnais (et dans une moindre mesure du Sud de l'agglomération) dans l'exécutif était un problème de solidarité et un problème démocratique, même si on peut toujours le justifier par le jeu, démocratique, entre une majorité politique et son opposition. Sauf que des territoires étaient presque toujours du « mauvais côté », celui l'opposition, donc absents de l'exécutif…

Alors que la Communauté urbaine a été créée dans un objectif de mutualisation de moyens pour la gestion des réseaux d'eau, d'assainissement, de voirie, la collecte des déchets et la gestion des grandes infrastructures, les émeutes qui se sont déroulées à Vénissieux dans les années 80' et à Vaulx-en-Velin en 1990 la confrontaient à des enjeux sociaux qui dépassaient les frontières communales pour se jouer à l'échelle du bassin de vie, celui de l'agglomération. Ces événements vont provoquer une prise de conscience du malaise des banlieues et interpeller l'action publique. À l'occasion de ces incidents, les Français découvrent l'existence de ces quartiers, tandis que la puissance publique prend acte de l'inaptitude de ses services (école, formation, culture, logement...) à insérer et intégrer. C'est de Vaulx-en-Velin que François Mitterrand annonce la création d'un ministère de la ville en 1990 et que Fadela Amara présentera près de vingt ans plus tard, le nouveau plan espoir banlieue. La Communauté urbaine, d'abord en retrait sur ces problématiques, va progressivement s'engager au nom d'une nécessaire solidarité d'agglomération.

1981, 1983, 1990 : Comment des émeutes rendent nécessaire une solidarité d'agglomération

— Synthèse
de Catherine Panassier
et Cédric Polère

En 1981, la Communauté urbaine ne compte pas parmi les acteurs principaux de la politique de développement social des quartiers, qui sont l'État, les bailleurs HLM, les communes et des sociétés d'économie mixte comme la Serl. Pour autant, le diagnostic « pré-HVS » de Vénissieux (réalisé par l'Agence d'urbanisme) présenté lors du Conseil de communauté du 18 septembre 1981 fait prendre conscience aux élus communautaires de l'ampleur des problèmes posés à l'agglomération par la Zup de Vénissieux. Ils décident d'un cadre contractuel pour modifier et inverser le processus en cours sur la Zup des Minguettes, désigné sous le terme de « dossier d'agglomération des Minguettes ». Ce programme traduit la volonté d'élargir le cadre trop étroit de la procédure HVS et d'impliquer directement les instances communautaires et le Conseil général dans le traitement des déséquilibres de l'agglomération. Il est considéré que seuls des efforts massifs et concertés de l'ensemble des partenaires concernés, soit sur le site lui-même, soit sur le secteur Sud-est de l'agglomération (emplois, transports, liaisons avec le centre de Vénissieux), peuvent inverser le processus en cours sur la Zup.

Les problématiques posées par l'évolution de la Zup des Minguettes se posent également à Vaulx-en-Velin, à Bron, à Rillieux, à Villeurbanne où la démolition de la cité Olivier de Serres a été décidée par Charles Hernu, ainsi que dans certains quartiers lyonnais comme la Duchère ou Mermoz. L'approche intercommunale des problématiques liées au logement et la solidarité d'agglomération sont jugées nécessaires par des acteurs de plus en plus nombreux (auteurs d'études commandées par l'Agence d'urbanisme, membres de cette institution, bailleurs sociaux, etc.).

Au cours du printemps 1982, la Commission Permanente pour l'Habitat Social (CPHS) créée à l'initiative de l'Agence d'urbanisme pour fédérer une dynamique solidaire d'agglomération, se réunit pour la première fois. Lieu fondateur, elle participe à la naissance d'un milieu lyonnais sur les questions urbaines, d'immigration et de logement, est une source d'acculturation des élus à des questions qu'ils découvrent, et permet aux expertises portées par différents acteurs de se confronter. Selon Bruno Voisin qui a été longtemps sociologue à l'Agence d'urbanisme, le premier sentiment de responsabilité solidaire d'agglomération émerge dans cette période, autour de 1983. Les élus du centre ou de l'ouest ne peuvent plus ignorer les enjeux qui se jouent à l'est de l'agglomération : crise du logement social et montée d'un chômage de masse qui touche les catégories de salariés les moins qualifiées. Le département développement urbain (DDU) de la Communauté urbaine est créé d'ailleurs en cette année 1983.

Pour autant ce début de prise de conscience ne se traduit pas par une politique solidaire d'agglomération sur ces questions. « *En 1986, (…) quand le Préfet organise une réunion pour la mise en œuvre d'un projet DSQ, il invite d'abord le maire* », se rappelle Dominique Mouillaux, responsable du service habitat-ville à la direction départementale de l'équipement du Rhône : « *On privilégie le quartier et le niveau communal. On est alors encore dans l'esprit d'Hubert Dubedout de développement global des quartiers à partir des habitants, et loin de l'idée de conduire d'importants projets urbains. La Communauté urbaine reste donc en retrait. Par ailleurs, à cette époque, il n'y a pas d'habitude de travail ou même de dialogue sur ces thématiques entre les élus du centre de l'agglomération et ceux de la périphérie, entre les maires de l'est et ceux de l'ouest. Les élus communautaires étaient plus loin de ces questions de solidarité. Enfin, la Communauté urbaine n'avait pas encore élaboré de politique de l'habitat.* »

L'approche intercommunale des problématiques liées au logement et la solidarité d'agglomération sont jugées nécessaires par des acteurs de plus en plus nombreux.

Ce sont encore les bailleurs, et plus précisément, l'Opac du Rhône et Logirel (aujourd'hui Alliade), qui se mobilisent sur ces questions. Donnons à nouveau la parole à Dominique Mouillaux : « *Il faut se remémorer l'incroyable situation des Minguettes, où 2500 logements, dont ceux de Logirel et de l'Opac du Rhône, étaient et restaient vacants. C'est cette situation particulièrement exceptionnelle qui va conduire à une prise de conscience collective de la gravité de la situation des Zup* ». « *La Communauté urbaine n'était alors pas vraiment partie prenante. Seuls quelques élus communautaires et l'Agence d'urbanisme particulièrement mobilisée vont s'intéresser à ces problématiques et amener progressivement l'ensemble des élus sur ces questions. Il va alors se dessiner une volonté d'aider les maires concernés, mais pas encore de politique solidaire d'agglomération.* »[1]

1 Propos recueillis le 9 septembre 2009, www.millenaire3.com.

2 Propos recueillis le 23 juillet 2008, www.millenaire3.com.

En 1988, la nouvelle terminologie de politique de « développement social urbain » (DSU) indique que ce n'est plus une histoire de quartier, mais de ville, ce qui impose d'élaborer des « contrats de ville d'agglomération ». L'agglomération devient le lieu où les politiques sectorielles sont coordonnées.
Michel Noir, nouveau maire de Lyon à l'issue des élections municipales, est élu président de la Communauté urbaine le 5 juin 1989. Parmi les quatre priorités du mandat (1989-1995) figurent l'habitat et le logement social, à côté de l'écologie urbaine, du développement économique, et des déplacements urbains. Durant son mandat, le service Développement social urbain (DSU) est mis en place. C'est un tournant : la création de ce service vient concrétiser la volonté des élus communautaires de s'investir dans la politique de la Ville qui va devenir une vraie politique d'agglomération. La Communauté urbaine devient moteur sur le volet de l'habitat.

Les émeutes du Mas du Taureau d'octobre 1990 à Vaulx-en-Velin sont une douche froide pour les élus de l'agglomération et les acteurs de terrain, mais, c'est un paradoxe, elles ouvrent la voie à un renforcement de l'intervention publique dans les quartiers en politique de la ville, à la fois de la part du Grand Lyon, de ses partenaires, et de l'État au niveau national.

« *Après les émeutes très médiatisées de Vaulx-en-Velin en 1990*, se rappelle Pierre Suchet, responsable du développement social urbain au Grand Lyon, *François Mitterrand annonce, à Bron, un plan de rénovation des quartiers défavorisés sur cinq ans. Il estime qu'il faut "casser partout le mécanisme de la ségrégation". Il préconise la solidarité entre les communes riches et les communes pauvres, et annonce la création d'un ministère chargé de coordonner les actions en faveur de ces quartiers.* »[2]

En 1992 est approuvé le nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (SDAL). Il poursuit trois objectifs : faire de Lyon une métropole européenne ; une métropole équilibrée et solidaire (ce qui suppose la solidarité avec les quartiers d'habitat social) ; une ville où il fait bon vivre.
Le schéma directeur donne lieu à la mise en œuvre de programmations sectorielles, dont le programme local de l'habitat (PLH) et la politique de la ville à travers le développement social des quartiers (DSQ) et le contrat de ville d'agglomération (signé en 1992). À noter que les PLH d'agglomération suivent une même logique de solidarité territoriale, il s'agit d'augmenter l'offre de logements sociaux, en partageant sa « charge » entre toutes les communes, riches et pauvres. Mis en élaboration en octobre 1991 avec l'accord de l'État, le PLH de la Communauté urbaine est adopté en novembre 1995. Il est le premier en France à être aussi précis dans son volet opérationnel.

Les crises des banlieues ont conduit à une prise de conscience de la nécessité d'une solidarité d'agglomération.

Aujourd'hui, le métro dessert Vaulx-en-Velin et le tramway les Minguettes. En ce qui concerne les opérations de requalification urbaine, si les premiers projets des années 80' portaient essentiellement sur la réhabilitation des logements, depuis 2003, elles se concrétisent à travers des grands programmes de démolition et de reconstruction de logements de meilleure qualité, dont une partie est dédiée à l'accession à la propriété. Le principe directeur est celui de la mixité résidentielle, l'objectif principal étant de ne plus concentrer sur un même territoire des populations en situation sociale fragile et d'améliorer l'image et le cadre de vie de ces quartiers.

C'est aujourd'hui une interprétation banalisée, qui concourt, à Lyon, au récit d'agglomération : les crises des banlieues ont conduit à une prise de conscience de la nécessité d'une solidarité d'agglomération, sous forme d'intervention pour requalifier et désenclaver les grands ensembles d'habitat social.

CES ÉVÉNEMENTS QUI ONT MARQUÉ L'AGGLOMÉRATION ET BIEN AU DELÀ...

1981 : Grève de la faim contre la double peine

Le 2 avril 1981, le pasteur protestant Jean Costil, le prêtre catholique Christian Delorme et l'immigré algérien en sursis d'expulsion Hamid Boukhrouma, entament une grève de la faim illimitée pour protester contre les expulsions de travailleurs immigrés et particulièrement de jeunes de la seconde génération. Le 17 avril, les trois militants reçoivent un télégramme de François Mitterrand qui promet de changer de politique en matière d'expulsion s'il est élu. Le 10 mai, François Mitterrand est élu Président de la République, et s'ensuit une réforme de l'ordonnance de 1945 : les mineurs entrés en France avant l'âge de dix ans, les personnes présentes en France depuis quinze ans, les conjoints ou parents de Français, sont considérés comme Français et ne font plus l'objet d'expulsions.

1981 et 1983 : « Les étés chauds » des Minguettes

À deux reprises, en 1981 puis en 1983, dans le quartier des Minguettes, des jeunes incendient des voitures et s'affrontent violemment aux forces de l'ordre. Ces émeutes résultent d'une succession de contrôles de police très mal vécus et surtout d'un fort sentiment latent de discrimination, d'injustice et d'avenir sacrifié. La violence des affrontements entre les jeunes et les forces de l'ordre de l'été 1981 constituent une première : c'est la première émeute en banlieue, retransmise en direct au Journal de 20 heures.

1983 : La marche pour l'égalité

C'est en réponse à cette violence que Christian Delorme et Jean Costil, deux personnalités du quartier respectivement prêtre et pasteur, vont proposer aux jeunes d'organiser une marche à l'exemple de celles de Gandhi ou de Martin Luther King. L'objectif de cette révolte pacifique est de dénoncer le mépris, la relégation dans des zones urbaines dédiées, le racisme et les délits de faciès lors des nombreux contrôles de police, la discrimination à l'embauche et ses dramatiques effets sur l'emploi des jeunes, bref dénoncer les ingrédients de l'exclusion. Initiée aux Minguettes à Vénissieux à la fin de l'été 1983, partie de Marseille le 15 octobre, elle est accueillie le 3 décembre par plus de 100 000 personnes à Paris. Une délégation est reçue à l'Élysée par le Président Mitterrand qui annonce alors la création de la carte de séjour de dix ans.

1990 : les « événement » du Mas du Taureaux à Vaulx-en-Velin

En octobre 1990, alors que Vaulx-en-Velin est entré dans une dynamique de rénovation urbaine et qu'il se reconstruit autour du centre commercial du Mas du Taureau « le Grand Vire », que Michel Noir le Président de la communauté urbaine vient précisément d'inaugurer, la mort d'un jeune homme dans une course poursuite avec des policiers génère une émeute particulièrement violente : des habitants se livrent à des actes de vandalisme, affrontent les forces de l'ordre, incendient le centre commercial. Vaulx-en-Velin se retrouve sous les feux des projecteurs.

Extrait de l'entretien réalisé le 9 septembre 2009 par Cédric Polère
Retrouvez l'intégralité de l'interview sur **www.millenaire3.com**

Le coup dur des émeutes de Vaulx-en-Velin a cimenté nos liens et engendré de nouvelles prises de conscience sur la réalité de ces quartiers.

ENTRETIEN avec Dominique Mouillaux (extrait)

Dominique Mouillaux est chef du Service Habitat - Ville de la direction départementale de l'équipement du Rhône (DDE). Dès le début des années 1980 et la mise en place des premiers dispositifs de la politique de la ville dans le Rhône, il a été un interlocuteur privilégié de la Communauté urbaine.

Quelle image gardez-vous de l'agglomération lyonnaise des années 1980 ?
L'image de l'agglomération lyonnaise du milieu des années 80' que je retiens est celle d'une agglomération peu innovante sur le plan urbain, et qui finit de subir les grosses opérations urbaines des années 1960/1970 en périphérie, mais aussi en centre ville, à la Part-Dieu ou au Tonkin. Ce que je retiens surtout de ces années, c'est le paradoxe propre à cette agglomération qui donne, d'une part, une image de richesse et de bien vivre et qui, d'autre part, est l'agglomération où se sont déroulés des événements particulièrement violents, je pense notamment à ceux des années 1980 à Vénissieux, puis à ceux de Vaulx-en-Velin en 1990. Dans d'autres grandes villes, à l'exemple de Marseille, où la situation sociale était pourtant plus tendue, et dans un territoire plus large, de tels phénomènes d'explosion médiatisés n'ont pas eu lieu. C'est peut-être d'ailleurs cette confrontation entre une agglomération riche qui a de vraies perspectives d'avenir, une histoire, un fort potentiel, et des réalités sociales difficiles localisées à la périphérie, qui a créé un décalage de plus en plus criant et explosif. […]

Quels sont les événements, situations ou quartiers qui vous ont le plus marqué ?
Bien sûr je me souviens des violences aux Minguettes, mais ce sont celles de Vaulx-en-Velin qui m'ont le plus marqué. Je crois qu'elles ont été particulièrement marquantes, non pas parce qu'elles ont été plus violentes que les autres ou plus ou moins médiatisées, mais parce qu'elles nous ont surpris. En 1990 à Vaulx-en-Velin, nous étions tous - l'État, les collectivités locales, les bailleurs, la municipalité et les habitants - dans une dynamique positive de renouveau du quartier. L'inauguration de la place du Mas du Taureau était l'une des premières opérations symboliques de la politique de la ville. Je me souviens être venu en famille à l'inauguration du mur d'escalade et de l'ambiance si conviviale qui régnait. Je revois Michel Noir et Maurice Charrier circuler à travers les odeurs de merguez dans une certaine liesse populaire. Implicitement, nous partagions une certitude : celle de progresser vers un meilleur vivre ensemble dans ce quartier. Et, pas même dix jours plus tard, suite au décès de Thomas Claudio et des émeutes qui ont suivi, tout s'est écroulé. C'était vraiment très dur, je me souviens de la fatigue de Maurice Charrier, de l'accablement de tous. De tels événements relativisent l'action urbaine, ramènent à l'humilité et nous rappellent la fragilité de ces quartiers. Si Michel Noir était présent lors de l'inauguration de la place du Mas du Taureau, il l'a aussi été pendant les événements, et je me souviens précisément de la relation entre ces deux hommes dans ce moment difficile et douloureux : à l'évidence, il se passait quelque chose de particulièrement fort entre eux sur le plan humain. Il est vrai que, dans un même temps, ce coup dur a cimenté nos liens et surtout, engendré de nouvelles prises de conscience sur la réalité de ces quartiers qui vont d'ailleurs avoir des répercussions nationales. Les « événements de Vaulx-en-Velin » vont effectivement conduire l'État à revoir l'ambition et l'organisation de la politique de la ville en France.

Pendant longtemps, la communauté urbaine de Lyon a été perçue et se percevait elle-même comme un organisme gérant les onze compétences sectorielles qui lui étaient déléguées par les communes. Point. Et la solidarité n'en était évidemment pas une. Quand l'objectif de solidarité a été affirmé, c'est parce que la politique en question avait une dimension sociale, comme la politique de la ville, la politique de l'habitat, ou des transports, autant de politiques qui s'affirment à partir des années 90'. La solidarité est aussi recherchée, c'est plus inattendu, par la politique des espaces publics : face aux questions posées par les émeutes à Vénissieux ou Vaulx-en-Velin, des élus communautaires ont pensé que la solidarité d'agglomération devait se montrer dans des espaces publics d'égale qualité et beauté, que l'on soit dans le centre de Lyon ou dans n'importe quelle autre commune.
Pour le reste, hormis la coopération décentralisée qui émerge dans la même période, l'objectif de solidarité est absent des politiques communautaires. La politique de développement économique du Grand Lyon ignore cette dimension, de même que la politique de l'eau, de la propreté, ou de la voirie (sinon marginalement, ou à travers la question relativement récente de la mise en accessibilité de la voirie et des transports pour les personnes handicapées). Bref, la solidarité est loin d'être un objectif transverse à l'action communautaire.

Années 1990-2000 : L'objectif de solidarité apparaît dans plusieurs politiques d'agglomération

— Synthèse de Cédric Polère

Quand la Communauté urbaine agit, elle pense rarement son action à travers le prisme de la solidarité, même si, concrètement elle en produit par la réalisation d'infrastructures, la gestion au quotidien de services aux habitants, et jusqu'aux cimetières intercommunaux ; on découvrirait sans doute aussi qu'elle a produit des effets contre-solidaires en participant à une mondialisation placée davantage sous le prisme de la compétition des territoires et des individus les uns contre les autres, que sous le prisme de l'approfondissement de notre humanité commune. Pour autant, l'objectif de solidarité apparaît de manière explicite dans de grandes politiques qui se structurent dans les années 90', à partir du mandat de Michel Noir.

Une politique d'espace public pensée sous le prisme de la solidarité et du sentiment unitaire d'agglomération

L'espace public doit permettre de désamorcer la stigmatisation des quartiers d'habitat social, mettre en dignité la périphérie de Lyon et, par ricochet, ses habitants. Catherine Foret a mis en lumière que la politique d'espace public du Grand Lyon se raccorde avec l'impératif d'une solidarité d'agglomération. Pour cela, le service Espace Public du Grand Lyon intègre les enseignements de la politique de la ville,

1 Catherine Foret, « La création d'un service "Espace Public" au sein de la communauté urbaine de Lyon (1990) : une initiative pionnière en France », synthèse Millenaire3, 2008, www.millenaire3.com

2 Extraits de : « Espaces publics, espaces de vie. Les réponses lyonnaises », Éditions Horvath, 1993.

3 Extrait d'un entretien avec Catherine Foret, 7 août 2007.

mais aussi de la planification urbaine telle qu'elle a été renouvelée lors de la démarche Lyon 2010[1]. Elle indique ici les objectifs de la politique d'espaces publics qui se met alors en place :

« *Il s'agit à la fois de "valoriser la ville" pour être à la hauteur du statut de "métropole internationale" qu'elle revendique (le grand projet de la Cité internationale, sur les berges du Rhône, est amorcé) ; de renforcer la "solidarité d'agglomération" en affirmant une équité de traitement urbanistique entre les espaces centraux et les espaces périphériques (manière de répondre à la crise des banlieues) ; et de provoquer dans la population du Grand Lyon un sentiment d'appartenance à une même "cité", par des aménagements symbolisant une identité locale à la fois moderne et respectueuse du patrimoine urbain. "Mieux vivre l'urbanité au quotidien", "forger des espaces de vie, des lieux qui permettent la rencontre ou la rêverie en répondant aux exigences de la vie moderne", "enrichir, voire créer une manière d'être ensemble"*[2] *tels sont quelques-uns des termes qui sont alors employés par le Maire de Lyon et son adjoint à l'urbanisme, à propos de cette politique, qui va bientôt susciter un intérêt national.* »

Jean-Louis Azéma, responsable du service Espace Public du Grand Lyon rappelle l'état d'esprit des élus qui promeuvent cette politique au début des années 90' : « *l'objectif n'est pas uniquement "d'aménagement" de la ville, au sens technique ou esthétique du terme. Il comporte aussi une dimension socio-symbolique forte, explicitement affirmée dans les discours de l'époque : il s'agit de créer un sentiment d'appartenance à une même entité urbaine, via le travail sur des espaces qui, parce qu'accessibles à tous les citadins (à la différence des espaces d'habitation ou de travail), jouent un rôle important dans la lutte contre les facteurs de désagrégation urbaine.* »[3]

Cette politique a un objectif clairement affirmé de solidarité remarque alors Catherine Foret. « *C'est le terme utilisé en 1989/90 : solidarité. Solidarité d'agglomération, c'est-à-dire : prendre en compte le caractère de cette agglomération, polycentrique. Polycentralité et présence de grands ensembles. Donc, travailler sur les grands ensembles en même temps que sur les grands espaces d'agglomération. Et travailler avec la même méthode et la même qualité pour, au bout du compte, donner aux grands ensembles des signes d'appartenance à une agglomération.* »

La solidarité, un principe affirmé dans la politique des déplacements : l'exemple de la révision du PDU adoptée en 2005

Dans le plan des déplacements urbains approuvé le 2 juin 2005, la solidarité relève des grands objectifs :
« *Une politique de déplacements doit avoir le souci de préserver l'environnement (…). Elle doit aussi concourir à un développement économique durable (…). Elle doit participer au développement d'une politique de proximité soucieuse d'équité et de solidarité, et prendre en compte les attentes des habitants. Ces préoccupations sont au cœur du PDU.* » (extraits de « politique générale »)

Cet objectif, précisé au paragraphe 3.4, intitulé « Affirmer une solidarité d'agglomération » donne lieu à une action communautaire centrée sur l'amélioration de la desserte des grands quartiers d'habitat social :

« L'urbanisme des années 60, avec la forte concentration de logements sociaux sur le même territoire, et les tendances à la ségrégation sociale qui en ont résulté, ont contribué à la fragilisation de la première couronne, de l'est au sud de l'agglomération. Ces secteurs concentrent la majeure partie des sites prioritaires de la politique de la ville, et trois des quatre opérations de grands projets de ville (GPV) de l'agglomération. Malgré les efforts entrepris depuis 20 ans, ils ont perdu de la population de façon importante au dernier recensement.
La reconquête de ces zones est donc essentielle pour le devenir de l'agglomération. Le programme local de l'habitat (PLH) réaffirme d'ailleurs la volonté de redonner de l'attractivité à l'ensemble de cette première couronne est et sud, de Rillieux-la-Pape à Saint-Genis-Laval, et d'en faire des territoires prioritaires en matière de renouvellement urbain.
L'amélioration de la desserte des grands quartiers d'habitat social reste un des objectifs majeurs de la révision du PDU. La mise en place des nouvelles lignes fortes améliorera leurs liaisons avec le centre de l'agglomération et participe à la requalification de leurs espaces publics. La réalisation des lignes de rocade de transports collectifs A7 et A8, qui correspondent à un réel besoin des populations, demeure un enjeu fort pour l'est de l'agglomération. »

L'effort réalisé par le Grand Lyon pour mieux desservir ses grands quartiers d'habitat social est aujourd'hui reconnu, et même intégré au récit d'agglomération, à travers le symbole des lignes de métro et de tramway qui « franchissent le boulevard périphérique ». C'est une avancée majeure, car amener le métro à Vénissieux, le tramway à Saint-Priest et Vaulx-en-Velin, certes ne se fait pas en allant jusqu'au cœur des quartiers d'habitat social, mais permet aux habitants de ces quartiers de se rendre vite et presque directement au centre-ville, ce qui était autrefois refusé par les élus de Lyon. Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2009 et vice-président du Grand Lyon en charge de la politique de la ville et de la cohésion sociale depuis 2001 a relevé la portée de cette politique : « *Il y a trente ans nous étions peut-être au ban du lieu. Les grandes lignes de transport en commun s'arrêtaient au périphérique. Aujourd'hui, c'est fait, Vaulx-en-Velin est directement relié au centre de l'agglomération. C'est probablement un des marqueurs forts de reconnaissance des Vaudais. Nous ne sommes plus à l'écart, placés en dehors. Nous sommes une commune qui participe de l'agglomération. »*[4]

4 Extraits d'interview de Maurice Charrier, janvier 2013, www.millenaire3.com.

Propos recueillis le 20 juin 2006 pour la revue *Autrement*
Retrouvez l'intégralité de l'interview sur **www.millenaire3.com**

Le défilé de la biennale de la danse donne à voir le corps civique de l'agglomération.

ENTRETIEN avec Philippe Dujardin (extrait)

La création du défilé de la biennale de la danse de Lyon s'inscrit dans la dynamique de reconnaissance de la créativité culturelle des banlieues, qui vient d'ailleurs de la politique de la ville, avant de venir du monde de la culture. Cette année 1996, lors du premier défilé des groupes d'amateurs dansent le long d'un parcours, au centre de Lyon. Guy Darmet et son équipe viennent d'inventer une fête qui emblématise l'agglomération, lui donne le moyen de se représenter, dans sa diversité sociale. Il ne s'agit pas, ou presque pas d'un événement qui renverrait aux politiques communautaires, malgré la prise de compétence par le Grand Lyon en 2005 de la coordination et du soutien financier à de telles manifestations culturelles de rayonnement d'agglomération. Le défilé est avant tout, à l'instar de la fête du 8 décembre un rite : un moment où une communauté prend conscience de soi. Mieux que quiconque, le politologue Philippe Dujardin a explicité la portée de l'événement.

J'essaie d'approcher et de comprendre le présent politique de la ville en usant d'un prisme : celui des pratiques symboliques. Le défilé de la biennale, comme l'opération du 8 décembre, constituent des analyseurs puissants de la réalité politique d'une cité métropolitaine en train de s'édifier. Ce sont des sismographes : ils nous permettent d'enregistrer ce qui est en train de bouger à des profondeurs insoupçonnées. (…)

Lorsque le 15 septembre 1996, j'ai vu danser dans l'artère centrale de la ville de Lyon, des centaines de vrais et de faux brésiliens, de vraies et de fausses brésiliennes, les uns étonnamment chamarrés, les autres quasiment dévêtus, entourés de 100 000 ou 200 000 personnes, je me suis immédiatement dit que quelque chose d'extravagant était en train de se passer, qui rompait radicalement avec la représentation que l'on pouvait se faire d'une inappétence ou d'une incompétence lyonnaise en matière de fête.

En outre l'artère centrale de la ville chef-lieu accueillant à la fois la périphérie culturelle et géographique du hip-hop et l'exotisme populaire du Brésil, le défilé prenait, immédiatement, un sens politique. Ceux qui étaient aux marges, les marges de la banlieue, avaient désormais le droit de s'exhiber au cœur de la cité. La « chienlit », celle qui avait été qualifiée telle quelques années auparavant par ceux qui redoutaient sa présence dans les rues commerçantes devenues piétonnières, eh bien, cette « chienlit » était là, en dignité, applaudie par des dizaines, des centaines de milliers de personnes totalement ébahies par ce qui se passait. Bien évidemment, le défilé de la biennale de la danse relève du genre spectacle. Mais il relève, tout autant, du genre politique de ce qui a pu être qualifié de « parade citoyenne ».

C'est à l'occasion du défilé de 1996, et pour la première fois dans son histoire, que l'agglomération, et non plus la ville de Lyon, se donne à voir, hors des fonctionnalités convenues de la voirie, de l'entretien des espaces verts, des transports, de l'urbanisme. Il y a 55 communes dans la communauté urbaine de Lyon. Mais qu'en est-il de la visibilité de ce corps civique-là ? Eh bien ! Le défilé le donne à voir ce corps civique ! Littéralement une « agglo » marche devant mes yeux. Même si dans son principe, et c'est heureux, le comité de pilotage du défilé interdit que s'exhibent des villes ou des territoires, il n'empêche : devant moi, à tel moment, c'est Bron qui passe, c'est Vénissieux qui passe, c'est Saint-Priest qui passe… et aujourd'hui Saint-Etienne ou Chambéry. Et si nous avons parlé de « rituel d'agglomération », c'est que l'observation et l'analyse nous ont vite convaincus que cette opération festive « agglomère », au sens propre. En associant les habitants des Monts d'Or et ceux de Villeurbanne, de l'Ain et de la Plaine du Dauphiné, le défilé produit un effet de liaison, d'assemblage, effet qui peut et doit s'entendre au sens politique. Le défilé « trame » et en tramant il agglomère ; il induit un possible amalgame.

Propos recueillis le 30 janvier 2013 par Catherine Panassier

Il faut produire du logement et en produire de partout.

ENTRETIEN avec Olivier Brachet (extrait)

La solidarité est un principe affiché par la politique de logement du Grand Lyon. Dans cet entretien, Olivier Brachet, vice-président délégué au logement, expose sa vision de la solidarité à Lyon et au sein de la Communauté urbaine. Il présente comment il a pu conduire une politique solidaire dans le cadre de sa délégation ainsi que les résultats obtenus.

Comment avez-vous mis en œuvre la solidarité dans les politiques de votre délégation ?

Ce qui est fondateur de solidarité dans la construction d'une politique de l'habitat et du logement du Grand Lyon, c'est le diagnostic partagé par tous : il faut produire du logement et en produire de partout car les besoins sont supérieurs à l'offre existante. L'origine de ce diagnostic partagé est pour beaucoup dans le renouvellement urbain des quartiers qui a fondé de bonnes pratiques, brassé les gens et fait tomber les frontières. Tout le monde concoure à l'objectif de répartition spatiale et aux résultats recherchés : produire plus. La multiplication par trois du nombre de logements produits en quelques années est un indicateur évident du partage de diagnostic des besoins et de l'entraînement solidaire. La création des SMS (secteur de mixité sociale), dans les communes de l'agglomération qui n'avaient pas 20 % de logements sociaux et qui consiste à réserver pour du logement social 20 à 25 % des logements dans tous programmes neufs, est un bel exemple de réponse au diagnostic partagé. En quelques semaines on a modifié le PLU, plan local d'urbanisme, pour créer les SMS sans que cela ne génère de grands débats. En quelques semaines aussi, les promoteurs ont bien géré la production de logements sociaux et de logements privés dans un même programme. Formellement, c'est presque passé inaperçu. Un mode de fonctionnement très lyonnais, une culture du faire accompagnée d'une certaine discrétion. Beaucoup de choses se font que l'on ne vend pas en termes marketing. En ce sens, on est en déficit de communication. Une forme d'empirisme local, une vertu plus fondatrice que l'altérité.

Quels sont les résultats les plus tangibles en matière de production de logements et de répartition ?

On a pris des engagements, et des engagements plus que forts, et on les a tenus. Que ce soit en termes d'augmentation de la production ou de rééquilibrage entre l'est et l'ouest. Et tout le monde a tenu sa parole à l'exception d'une ou deux communes à qui on ne peut même pas vraiment faire de reproches. Dans l'agglomération, il n'y a pas de commune qui s'exclue de la dynamique, qui s'isole et qui préférerait payer l'amende et ne pas faire.

Cela peut également s'expliquer par la sensibilité locale à la question des personnes sans abri porté par le milieu marchand lyonnais. Historiquement, les grands familles bourgeoises de la soierie notamment mais pas seulement, ont développé une attention aux pauvres. L'Hôtel Dieu ou Notre Dame des Sans Abri en sont des illustrations marquantes.

Sur le plan mental, les mécanismes économiques à l'origine de la collecte mise en place par Pauline Jaricot pour l'œuvre de la Propagation de la foi, un système de participation par prélèvement qui sera d'ailleurs si efficace qu'il sera repris par le Vatican dans les années 20' pour financer les missions africaines, témoigne aussi de l'importante considération partagée pour ces questions et surtout de son caractère économique. Ce même système a permis dans les années 90', à l'association Liberius Claudius de financer la défense d'étrangers.

Propos recueillis le 7 janvier et le 8 février 2013 par Cédric Polère

La solidarité par les dépenses communautaires et la fiscalité.

ENTRETIEN avec Jacky Darne

Fiscalité, mécanismes de péréquation, investissements communautaires..., quels sont les outils susceptibles de renforcer la solidarité et de réduire les inégalités entre les habitants de l'agglomération ? Jacky Darne, vice-président du Grand Lyon chargé des finances, expose ces mécanismes. Il souligne notamment le rôle joué par les investissements communautaires, et le moment important qu'a été le passage à la TPU au début des années 2000.

Comment la solidarité se traduit, s'exprime et se concrétise dans votre délégation ?

La solidarité entre les communes est d'abord une solidarité par les moyens financiers dont elles disposent. La dotation de solidarité communautaire (ou DSC) mise en place par le Grand Lyon permet à chaque commune de recevoir un complément de recette pour son budget, soit en fonction de la faiblesse de son propre budget, pour qu'elle puisse mettre en œuvre des services publics correspondant à ce qu'attend la population, soit en fonction des besoins de la population parce que ceux qui ont des revenus modestes ont besoin de davantage de services publics que ceux qui sont aisés. Nous avons ces deux critères, la richesse des communes, et les ressources des habitants. Nous faisons attention à ne pas multiplier les critères de distribution de cette dotation, car plus on ajoute des critères contradictoires, plus on lime le côté redistributif, la solidarité au sens de la réduction des inégalités. La DSC représente 2 % du budget du Grand Lyon.

Pour que chacun s'y retrouve, il faut faire un travail préparatoire en commission, puis de négociation, de conviction, d'explication… Des élus protestent, car avec le premier critère on aide des communes riches et non les pauvres. Les gens de Feyzin sont en moyenne plus pauvres que ceux de Saint-Cyr mais comme c'est l'inverse pour les recettes, c'est Feyzin qui en quelque sorte aide Saint-Cyr.

Cette dotation de solidarité communautaire change-t-elle les choses ?

Elle est décisive pour le budget d'une petite commune comme Curis-au-Mont-d'Or, significative ailleurs, et pour d'autres, c'est rien ou presque. Les maires n'ont pas tous le même point de vue sur la capacité redistributive de cette dotation. Mais comme la taxe professionnelle unique, elle va dans le bon sens, à la fois celui de la solidarité et de l'attractivité pour les entreprises.

Dans quelle mesure la taxe professionnelle unique ou « TPU » va-t-elle dans le sens de la solidarité ?

Le Grand Lyon a supprimé la taxe professionnelle (TP) et mis en place la taxe professionnelle unique (TPU) pour favoriser l'attraction et l'implantation des entreprises et la croissance économique, tout en neutralisant la concurrence entre les communes, et favoriser le dynamisme de l'agglomération. Nous avons un taux unique de TP alors qu'il variait auparavant de un à quatre selon les communes.

La TPU a marqué une étape importante. Le rapprochement des taux de TP a pris six ans, avant d'arriver au taux unique en 2003. Je m'attendais à ce que les entreprises qui payaient peu de TP soient réticentes, mais elles l'ont bien accepté car cela simplifiait la question des localisations. Au moment de sa mise en place, des maires m'ont mis en garde. Ils estimaient que cette mesure serait contreproductive pour l'agglomération en terme de développement économique, parce qu'elle pousserait les

maires à faire du logement (source de recettes via la taxe foncière et la taxe d'habitation) plutôt que de l'activité économique dont les recettes vont au Grand Lyon. J'ai été alors rassurant, en disant que la TPU allait renforcer l'efficacité et la capacité d'intervention économique du Grand Lyon, avec un bénéfice pour tous. Le résultat est en effet des communes motivées à faire du logement parce que cela leur apporte des recettes (tant mieux parce que nous avons besoin de logement !), et une efficacité incontestable en matière économique.

Pourquoi est-ce efficace ?

Dans la prise de décision, les communes ne viennent plus solliciter le Grand Lyon de façon concurrente pour qu'on développe leur zone d'activités plutôt qu'une autre, donc cela a supprimé un échelon de négociation et de satisfaction politique. Pas à 100 %, car aujourd'hui je suis préoccupé par la disparition d'une usine dans le Val de Saône. Les élus locaux sont sensibles à la disparition de l'emploi, c'est normal, parce que cela provoque des problèmes sociaux et humains, donc la localisation continue à préoccuper, mais le curseur s'est déplacé des communes vers le Grand Lyon, il y a moins de négociation politique avec la commune, et davantage d'analyse dans les services économiques de la Communauté urbaine. Nous y gagnons en rationalité, en liberté, cela conduit à des politiques foncières ambitieuses, à des spécialisations de quartiers et à de bons résultats. Aurait-on fait le Carré de Soie de la même façon, Gerland se développerait-il de la sorte ? Pour Confluence, nous aurions eu bien plus de jalousies communales et de revendications pour que l'on développe des activités dans telle ou telle commune. La TPU contribue de manière structurante à cette politique qui permet une complémentarité géographique dans les activités développées dans l'agglomération.

Mais il serait une erreur de penser que la solidarité ne tient qu'à la redistribution des ressources, elle vient aussi voire davantage des dépenses.

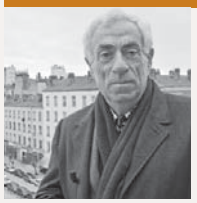
La solidarité par les dépenses, qu'est-ce que cela veut dire ?

La solidarité s'exprime par la mise en œuvre des politiques communautaires qui comportent des investissements et du fonctionnement. Dans le fonctionnement, la première fonction de la Communauté urbaine est de mettre en place des services urbains : la propreté, le nettoyage, la voirie, l'eau, l'assainissement…, tous services qui sont assurés de façon égalitaire tout en prenant en compte des caractéristiques. Par exemple le nombre des tournées pour la collecte des ordures ménagères n'est pas le même partout, mais tout le monde est collecté. Cette égalité de traitement est une forme de solidarité. Tout le monde va payer pour l'eau le même prix dans le nouveau tarif de l'eau, alors que le coût est différent d'un endroit à l'autre. Il y a donc une solidarité dans le service mis en œuvre.

Les dépenses de fonctionnement, importantes pour tous ces services, contribuent aussi à l'égalité de traitement. Le logement est à la fois de l'investissement et du fonctionnement. Avec le plan local d'urbanisme et de l'habitat (PLU-H) le Grand Lyon réalise des investissements structurels qui créent de la solidarité. Les investissements sur les réseaux de lignes de transports ont pour finalité de permettre à tous les habitants de se déplacer dans de bonnes conditions, sans que des habitants aient à payer les différences de coût de production du service suivant les différents endroits de l'agglomération. Par ailleurs, la dépense communautaire n'est pas de même nature que la dépense communale. Le PLU-H est voté à la Communauté, ce qui signifie que la localisation des logements sociaux se fait d'une part sous la compétence communautaire, mais aussi que l'argent n'est pas dépensé par chaque commune séparément. La dépense réalisée par le Grand Lyon recherche la solidarité entre territoires, la cohésion sociale à l'échelle de l'agglomération, sa logique n'est plus la même.

Propos recueillis le 29 janvier 2013 par Catherine Panassier

La solidarité au Grand Lyon est à la fois volontaire et contrainte.



ENTRETIEN avec Maurice Charrier

Maurice Charrier a été Maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2009 et il est vice-président du Grand Lyon en charge de la politique de la ville et de la cohésion sociale depuis 2001. Dans cet entretien, il expose sa vision de la solidarité et de la solidarité intercommunale. Dans le contexte de la métropolisation, il insiste sur l'importance de préserver les relations de qualité que le Grand Lyon a su construire avec les communes. Il souligne la nécessaire combinaison de l'humain et de l'urbain, du rayonnement et de la solidarité dans la définition des politiques communautaires. Il propose aussi de reconnaître la politique de la ville comme une politique de droit commun et nous invite à engager une révolution dans les modes d'appréhender le droit du sol. Enfin, il propose un renouvellement du contrat social en travaillant sur le « droit à la différence », mais aussi sur « le droit à la ressemblance ».

Quelles sont les raisons qui vous ont conduit avec le Président du Grand Lyon à vouloir conduire une réflexion sur le thème de la solidarité dans les politiques communautaires ? S'agit-il de donner plus de poids à l'objectif de solidarité ? De repenser le statut de la solidarité dans l'action communautaire ? De repenser la politique de la ville ?

Il ne peut y avoir de réflexion sur le développement de l'agglomération sans vision solidaire. Nous avons une exigence et une responsabilité de travailler sur les questions de solidarité, de cohésion sociale et de vivre ensemble car ce sont des enjeux majeurs qui s'expriment dans notre société. Je ne dis pas que le développement a été pensé jusqu'à maintenant sans vision solidaire, preuve en est notamment la politique de la ville conduite par le Grand Lyon à travers les opérations de renouvellement urbain, le désenclavement des grands quartiers populaires ou encore la diversification de l'offre d'habitat. Mais, il faut que la solidarité soit partie intégrante du développement urbain. La cohésion sociale et le vivre ensemble ne peut pas s'envisager sans solidarité, qu'elle soit territoriale ou entre les personnes. Et, de mon point de vue, il ne peut pas y avoir de solidarité sans reconnaissance de l'ensemble des territoires dans leur diversité : une reconnaissance indispensable pour appréhender les atouts et les difficultés que vivent chacun des territoires qui composent l'agglomération.

La nécessité absolue d'un développement cohérent exige le développement de solidarités entre les territoires et entre les personnes.

Qu'est-ce recouvre pour vous, vice président de la Communauté urbaine, l'idée de solidarité intercommunale ?

La solidarité dans le Grand Lyon est un processus, un mouvement. Au départ en 1969, la Communauté urbaine est une association de communes qui mutualisent des moyens pour mieux gérer des services urbains (eau, voirie, nettoiement, etc.)

Avec le développement des compétences dans les domaines de l'urbanisme et de l'économie, démonstration a été faite qu'un certain nombre d'enjeux ne pouvaient être pris en compte qu'à une échelle dépassant les limites communales.

La politique de la ville a renforcé la stratégie d'agglomération en intégrant la dimension sociale qui s'est imposée à tous, en posant la question des solidarités intercommunales ; car toutes les communes n'avaient pas le même potentiel de ressources et n'avaient pas les mêmes charges sociales. La problématique est devenue criante au moment du passage en taxe professionnelle unique au niveau de l'agglomération. Je me souviens de ne pas avoir voté la délibération pour deux raisons : le risque de perte d'autonomie financière, si par exemple la taxe professionnelle était à terme remplacée par une dotation de

l'État, mais surtout parce que n'était pas mis en place une Dotation de Solidarité d'Agglomération. Depuis ce manque a été comblé.
Aujourd'hui les objectifs du SCOT nous invitent à concevoir un autre pas : comment accompagner les communes qui vont être amenées d'assumer le développement de l'agglomération au plan démographique par la construction et le fonctionnement de nouveaux équipements et services ?
Quoi qu'il en soit, il ne peut y avoir de développement solidaire de notre agglomération sans une péréquation juste et efficace.

Quelle place faut-il accorder aujourd'hui à la politique de la ville ?
La politique de la ville et de renouvellement urbain n'est plus une politique d'exception et temporaire. En perdurant, elle a pris le statut de politique de droit commun. C'est une politique multidimensionnelle qui s'appuie sur une approche globale et sur la définition d'un projet de développement territorial urbain et humain.
La politique de la ville a un grand avenir. Elle est pertinente par son impertinence, quand elle interpelle les autres politiques publiques sur leur fonctionnement et leur développement, lorsqu'elle affirme son rôle de « poil à gratter ». Elle a d'ailleurs déjà démontré dans le passé sa capacité à faire évoluer l'action publique (par la qualité de ses diagnostics), par l'approche globale et partenariale qu'elle suppose.
Elle mérite d'être soutenue et intégrer avec les politiques dites de droit commun.

Le territoire d'agglomération est-il un territoire pertinent pour mener des politiques de solidarité ?
Pour qu'il y ait solidarité, il faut qu'il y ait des relations entre les « riches » et les « pauvres ». Dans les villes populaires comme celle de Vaulx-en-Velin, on voit les limites à s'appuyer seulement sur les ressources endogènes pour développer les services aux habitants.
Si l'on veut être efficace, on ne peut pas se satisfaire d'une politique endogène de proximité et il faut s'ouvrir à des territoires plus larges pour trouver les moyens de conduire des politiques de solidarité.
La ville, qui par essence est humaine, génère des ségrégations et des exclusions. Dans une perspective de solidarité, on ne peut pas s'accommoder de cet état de fait, d'où la nécessité de concevoir un périmètre pertinent où les solidarités entre les territoires et entre les gens puissent jouer. Et en ce sens le territoire métropolitain est tout à fait pertinent.

Dans la constitution et l'évolution de la Communauté urbaine, la solidarité est-elle seulement quelque chose qui s'impose aux communes ou (aussi) de l'ordre de l'aspiration, du projet, de la volonté ?
Comme je l'ai déjà souligné la société dans laquelle nous vivons génère des inégalités et des ségrégations. Les populations victimes ne pouvant l'accepter et s'engagent dans des mouvements sociaux qui légitimement revendiquent des droits au logement, à l'emploi, à l'éducation, à la culture, à la santé, à la mobilité,... En un mot de vivre dignement la ville. La ville étant le reflet de notre société, elle est donc marquée par des enjeux sociaux, économiques, culturels et politiques. Elle est donc un espace de contradictions et de conflits. Les solidarités sont au cœur de ces contradictions, comment expliquer sinon les débats, pour ne pas dire plus, à propos de la loi solidarité rénovation urbaine (Loi SRU).
En ce sens on peut dire que le développement solidaire ne va pas dans tous les domaines de soi et les solidarités s'imposent comme valeurs démocratiques.
En même temps, il est heureux et réconfortant de constater qu'au-delà des appartenances politiques, il y a partage de valeurs communes qui fondent notre société démocratique et républicaine et le contrat social. Et, en ce sens on peut dire que l'acte solidaire est volontaire.

On peut estimer que la nature des relations entre intérêts communaux et intérêts communautaires permet de qualifier la solidarité intercommunale. Alors que la Communauté urbaine a toujours cherché à ménager les intérêts communaux, comment qualifier la solidarité intercommunale au Grand Lyon ? Quel serait le juste équilibre entre intérêt communal et intérêt communautaire ?
Il me semble que dans l'agglomération lyonnaise nous avons construit une relation originale entre les communes et la Communauté urbaine. En puisant dans la physique, je compare ces relations à un couple de forces qui donne le mouvement. Encore faut-il pour bien fonctionner que les forces soient équilibrées sinon l'axe s'use et le mouvement s'interrompt.
La première condition pour garantir un bon fonctionnement est de reconnaître la diversité des territoires et des situations. Les populations doivent être reconnues dans leurs différences. La reconnaissance est à la base de la solidarité et doit être le premier acte à poser et à accomplir pour que le couple de force fonctionne. La Communauté urbaine s'est toujours inscrite dans cet état d'esprit et je pense que c'est sa force.
La création de la métropole ne rend absolument pas obsolète l'échelon communal, ni l'intérêt d'une relation constructive entre la force de proximité et la force de co-

hérence d'agglomération, au contraire. Revient à la commune le travail de diagnostic des forces et des faiblesses de son territoire, de définition des besoins et des enjeux, de mobilisation des acteurs, et à la métropole, de porter des projets d'intérêt général d'agglomération et de veiller à l'équité entre les territoires. Pour moi, il n'y a pas de relation hiérarchique, mais une complémentarité.
Avec les futures compétences de la métropole, la Communauté urbaine aura une vision globale de la solidarité et devra en confier la mise en œuvre aux communes qui travaillent déjà dans le champ social notamment à travers les CCAS – centres communaux d'action sociale et leurs services culturels et éducatifs.
Les relations respectueuses et constructives que la Communauté urbaine a su instaurer avec les communes sont un bien précieux pour la création de la métropole. Cependant se pose la question du mode de désignation de la future assemblée métropolitaine. Nous sommes face à un paradoxe dans le sens où l'assemblée de communauté qui a déjà un budget et des compétences énormes n'est pas élue au suffrage direct. Demain avec le renforcement des compétences, il sera inconcevable que cette assemblée ne soit pas élue au suffrage direct. Et pourtant, je pense que si la Communauté urbaine a réussi à faire fonctionner le « couple de forces » en se constituant en « syndicat de maires », c'est justement grâce au suffrage indirect. Bien sûr ce constat heurte mes convictions démocratiques, mais il me semble important de penser aux conséquences possibles en termes de conflits et de cohérence que peut générer le changement de mode de désignation de l'assemblée. Peut-être faudra-t-il trouver des solutions mixtes (suffrage universel, représentation des communes) pour préserver le couple de forces.

Depuis le début des années 1990 dans les discours des dirigeants communautaires, deux aspects sont présentés comme deux facettes complémentaires d'un même projet : une ville humaine, solidaire, au service de tous ses habitants d'un côté, la compétition et le rayonnement international de l'autre.
Mais la solidarité n'est-elle pas trop pensée comme une condition de la compétition, qui serait l'objectif ultime ; faudrait-t-il repenser cette articulation ?
Dans le plan de mandat sur lequel nous nous sommes engagés, les deux éléments sont mis sur un pied d'égalité. Cependant, dans l'interprétation que l'on peut avoir, on coure effectivement le risque de voir la solidarité seulement comme auxiliaire de rayonnement. Personnellement je ne souhaite pas dissocier les deux, la ville qui doit être en capacité d'offrir le progrès humain à toutes et à tous et la ville qui rayonne. La première responsabilité des élus est de répondre aux besoins des habitants du territoire qu'ils administrent et cela passe à la fois par la solidarité et le rayonnement.
Ce double objectif doit aussi nous guider dans la construction de la métropole même si elle s'appelle métropole d'intérêt européen (MIEU) ce qui peut suggérer une idée de compétition. Personnellement, je préfère parler de rayonnement plutôt que de compétition qui suppose des gagnants et des perdants, ce qui n'est pas sain et qui peut générer d'autres problèmes et des conflits. La construction de la métropole doit être vue comme moyen de rendre plus efficace l'action publique dans la réponse aux besoins des habitants et assurer le développement territorial.

La solidarité au Grand Lyon a longtemps été presque uniquement une solidarité entre territoires (mise à niveau des services urbains dans les communes, répartition d'équipements et de logements HLM, politique de la ville, péréquation...) : doit-on rester dans ce modèle de la solidarité territoriale, ou faut-il admettre des mécanismes de solidarité envers des groupes et des individus, et donc diversifier les mécanismes de solidarité ?
Le Grand Lyon fait déjà beaucoup dans la prise en compte des populations fragiles. Bien sûr, il ne s'agit pas d'aides sociales, mais d'actes qui permettent de faire vivre la solidarité. Je n'oppose pas l'humain et l'urbain. Lorsque l'on produit du logement ou désenclave des quartiers par une bonne desserte en transport collectif, on répond à des besoins humains ; quand on réalise des espaces publics de qualité qui contribuent à la vie sociale on est dans « l'humain ». Dans un même temps, si je pense que l'on ne fait pas trop d'urbain, je pense également qu'il faudrait que l'on fasse plus de culturel. Cette dimension ne doit plus être considérée dans les projets de développement des quartiers comme une dimension supplémentaire ou complémentaire, mais qui doit être à la base de la définition des projets, en être le fondement.
En intégrant les compétences actuelles du Conseil général, la Communauté urbaine aura la possibilité d'une plus grande cohérence entre le social et l'urbain, d'une prise en compte des deux éléments dans la constitution du projet de territoire. C'est une raison de plus de soutenir de la création de la métropole.

Quel est votre point de vue sur les enjeux majeurs de solidarité pour la Communauté urbaine ?
Je le redis, les villes dans le contexte économique et social actuel génèrent des inégalités et des exclusions qui heurtent nos valeurs fondamentales et on ne peut pas s'en accommoder. Il faut agir, mais comment ?

Un sujet qui me tient particulièrement à cœur et qui représente un axe d'action essentiel en faveur du droit à la ville, de la mixité et de la cohésion sociale, est celui de la réforme du droit du sol. Le sol doit être vu comme l'air ou l'eau, comme un bien commun. Nous devons engager une réflexion pour dissocier la propriété de l'usage du sol. Le sol peut être public avec des usages privatifs. Il existe déjà des outils, par exemple les baux emphytéotiques ou le droit de préemption.
De mon point de vue cette question est constitutionnelle et se pose au niveau national. On ne peut pas laisser le marché seul faire loi. Il faut l'encadrer et dans cet objectif, la question de la maîtrise foncière est capitale.

Comment le Grand Lyon peut-il agir sur la cohésion de l'espace social lyonnais et limiter les écarts trop accentués de richesse et de pauvreté entre les populations, entre territoires ?

Bien évidemment, il faut poursuivre l'action engagée en faveur du renouvellement urbain, du désenclavement des quartiers populaires, de la mobilité, ou encore de la diversification de l'offre logement.
Mais également en considérant les compétences et les responsabilités du Grand Lyon, il convient aujourd'hui de s'engager dans le chemin du développement social et culturel. Cet effort est déjà présent et je citerais à titre d'exemple l'application des clauses d'insertion dans la passation des marchés publics, le défilé de le biennale de la Danse, Veduta dans le cadre de la biennale de l'Art contemporain, ou encore la mise en œuvre de la charte de la participation des habitants.
La délibération du 17 octobre 2011 ouvre de nouveaux chemins, là aussi à titre d'exemple : intégrer des actions culturelles dans la définition et la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain des quartiers en politique de la ville, comme moyen de reconnaître la créativité des habitants et de faire reconnaître des quartiers dans le développement de l'agglomération ; renforcer les actions d'insertion et de formation à partir de la compétence économique et des relations tissées avec les acteurs économiques.
En ce qui concerne les questions de tarification et dans une approche prospective, je pense qu'adapter la tarification aux ressources et non aux statuts des personnes peut effectivement être plus équitable. Cela vaut pour les transports en commun, mais aussi pour l'eau. On pourrait imaginer aussi un autre système intégrant une partie de gratuité. Par exemple, les premiers m^3 d'eau pourraient être gratuits, puis les suivants facturés en fonction des revenus et de l'usage. Il me semblerait juste que l'eau de la piscine privative soit plus chère que celle que l'on consomme tous les jours pour satisfaire de premiers besoins.

Comment se posent les questions de la diversité et du multiculturalisme aujourd'hui ?

Si l'on regarde l'histoire de l'humanité, bien décrite dans l'ouvrage de Jacques Attali, l'Homme nomade, on s'aperçoit que de tout temps l'homme a été nomade. Ce nomadisme et le métissage qu'il a engendré constitue aujourd'hui une richesse. Ainsi, ce qui marque l'humanité est bien sûr d'avoir un berceau commun, mais aussi d'être riche de sa diversité. Il faut reconnaître cette diversité et cultiver ce qu'il faut pour se rassembler, partager des valeurs humanistes et un destin commun. Nous devons cultiver le « droit à la différence » et dans un même temps favoriser le « droit à la ressemblance », qui est aussi une demande.
C'est sur ce double mouvement que l'on peut redonner corps au contrat social. Les valeurs de la République ne sont pas obsolètes, il faut au contraire les faire vivre pleinement. Au delà de leur différences, voire même de leurs oppositions, les gens veulent vivre en paix, vivre dignement, garantir un avenir à leur enfants : des choses assez simples, mais qui recoupent de grandes aspirations, ce que l'on appelle le progrès humain.
Pour progresser vers une refondation du contrat social, nous avons également besoin de débats sur « l'identité nationale ». Dans ce débat, je préfère l'approche d'Ernest Renan et insister sur la volonté des hommes de partager un destin commun.

PARTIE 4

–

Communauté urbaine de Lyon

:

QUELLES SOLIDARITÉS DEMAIN ? QUELLES PISTES POUR L'AVENIR ?

–

L'ESSENTIEL

Après plusieurs décennies de fonctionnement qui ont vu la communauté urbaine de Lyon changer profondément dans son organisation, ses postures, la manière de remplir ses missions, et alors que les enjeux qu'elle affronte ont changé parfois de manière radicale, les dimensions fondatrices de la solidarité restent-elles les mêmes ? Quels sont les enjeux de solidarité pour demain ? Nous n'avons pas la prétention ici de tous les aborder, et d'ailleurs certains d'entre eux (diversité sociale et ethnique, inégalités sociales, solidarité fiscale et financière, solidarité internationale...) seront l'objet de prochains Cahiers. Mais c'est déjà un premier balayage et une ouverture de la réflexion.

L'ENJEU DE LA MÉTROPOLISATION ET DES ÉCHELLES DE SOLIDARITÉS

Le périrurbain en tension entre dépendance à la métropole et identité attachée au rural

Le périurbain forme une mosaïque de territoires plus complexes que les clichés dépréciateurs à son endroit le laissent entendre. Espace rural urbanisé, il ne se contente pas de concentrer l'essentiel de la croissance démographique, dans la région lyonnaise comme dans la plupart des autres aires urbaines : il concentre des enjeux cruciaux, hausse du coût des déplacements, enjeu du foncier, préservation de l'usage d'aménités (Éric Charmes parle de « clubbisation »), classes moyennes en risque de déclassement, volonté de garder à un territoire son identité face à une agglomération à dominante urbaine, etc. Alors que l'habitant du périrurbain dépend en général de la métropole pour son emploi et ses activités multiples, le cœur de la métropole profite à l'inverse de ce qu'apporte ce territoire qui l'entoure.

Éric Charmes, Comment penser les interdépendances entre l'urbain et le périrubain ? **p.90**

La métropolisation change la donne en matière de solidarité

De même que la mondialisation, la métropolisation est un changement d'échelle qui repose la question des interdépendances et des solidarités entre territoires. Mais l'enjeu d'une solidarité à cette échelle pose de multiples questions : comment peut-elle s'exercer quand les dissemblances semblent l'emporter sur les héritages communs ? Quels sont les objectifs que l'on cherche à atteindre par cette solidarité, quels sont les biens et services communs « supérieurs » à ceux existant que l'on veut se donner pour demain ? Plus l'aire métropolitaine est riche, plus son potentiel de solidarité est grand, mais cette construction ne doit pas se méprendre sur les « égoïsmes territoriaux », qui peuvent être l'expression légitime de la permanence d'un groupe qui a besoin de sa solidarité pour exister. Martin Vanier estime que la métropolisation nous oblige à multiplier les dispositifs solidaires, les ententes, ce qui revient finalement à respecter le principe du fédéralisme pour la gouverner. Il n'y aura pas une solidarité unique mais des solidarités multiples. La construction de l'État en France n'a pas réduit la solidarité à la seule solidarité nationale, il en sera de même dans la région lyonnaise.

Martin Vanier, Métropole et solidarité : œuvres croisées **p.92**

L'ENJEU DE LA SOLIDARITÉ ENVIRONNEMENTALE : LA QUESTION CENTRALE DU PARTAGE DES RESSOURCES

La raréfaction des ressources naturelles et la transition vers un monde post-pétrole vont faire émerger l'impératif de la solidarité environnementale et bousculer nos modèles et nos pratiques

Comment va-t-on s'organiser pour consommer moins de ressources naturelles (eau, énergie, etc.), dans un contexte de raréfaction ? Comment affronter la transition et le passage à un monde post-pétrole ? Les mouvements de la transition misent sur une transformation écologique de la société « par le bas », c'est-à-dire par le biais d'une mobilisation des acteurs à l'échelle des territoires infranationaux, sans attendre grand-chose des processus générés « par le haut » dans le cadre, par exemple, des négociations internationales sur le développement durable. Les mouvements de la transition préfèrent ainsi miser sur la capacité d'innovation des territoires pour générer des changements globaux.
L'enjeu de construire un nouveau modèle de développement pose la question des formes de solidarité et de partage que nous mettrons en place. Qu'il s'agisse d'accéder à un cadre de vie de qualité, de se prémunir contre certains risques, d'accéder à des ressources naturelles essentielles comme l'eau ou l'énergie, ou encore de participer à la réduction de notre empreinte écologique, les enjeux environnementaux apparaissent de plus en plus comme de potentiels nouveaux facteurs d'inégalité. Quels sont alors les outils dont on dispose aujourd'hui pour lutter contre ces potentielles inégalités et construire une nouvelle forme de solidarité écologique ? En allant vers le concret, on touche des enjeux très sensibles comme la précarité énergétique dans le logement ou la répartition des efforts à consentir pour lutter contre les gaz à effet de serre.

Aurélien Boutaud, Un regard sur la précarité énergétique **p.96**

L'ENJEU DES BIENS COMMUNS RÔLE POUR LA COLLECTIVITÉ FACE AUX OPÉRATEURS PRIVÉS ?

La priorité accordée à l'amélioration de l'avantage comparatif de la ville et aux politiques de l'offre est critiquable

C'est l'avertissement que délivre Baul Boino, directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon. À partir de l'exemple du Grand Lyon, il apporte une critique argumentée du « tropisme économique » qui amène des collectivités locales ou des EPCI à mettre en avant dans leurs politiques le positionnement international, le rayonnement, le développement économique (basé sur des activités exportatrices) et identifie cinq modèles (théorie des avantages comparatifs de David Ricardo, modèle de Homer Hoyt, *trickle down theory*, etc.) qui en forment le soubassement théorique. À ses yeux, ce n'est pas un hasard s'il y a concomitance entre mondialisation, décentralisation et montée en puissance de ces théories, puisque les transferts financiers insuffisants de la part de l'État depuis la décentralisation ont conduit les collectivités à vouloir attirer des entreprises et des ménages pour accroître leurs ressources budgétaires via la fiscalité locale : « se construit ainsi un marché concurrentiel des territoires ». Ce tropisme conduit à une reformulation des politiques publiques.

Paul Boino, L'enjeu des biens communs : Questionnons les modèles économiques dominants **p.101**

Dans la perspective d'un développement durable, gare à ce que les autorités publiques ne perdent pas la main sur la planification des biens communs !

Dans un contexte international marqué par la crise économique, les fondements d'une solidarité nationale portée par l'État providence sont de plus en plus remis en cause, et des coupes budgétaires un peu partout réalisées. Comme le montrent les exemples de la Grande-Bretagne et des États-Unis, un transfert de la solidarité semble s'opérer vers le secteur privé et la société civile, sous l'étendard de l'innovation sociale et des logiques partenariales, avec des avantages et des risques. En Grande-Bretagne les entreprises privées commencent à concevoir, financer, construire et exploiter des biens publics, comme des hôpitaux ou des infrastructures de transports. La perte de contrôle qui s'ensuit sur ces biens essentiels, parce que des contrats de longue durée empêchent les autorités locales d'agir, limite d'ores et déjà celles-ci dans leur capacité à planifier le développement durable à long terme (services de transport durables, construction de logements, etc.).

Mike Raco, Privatiser ou planifier le développement durable : il faut choisir ! **p.104**

FAUT-IL REVOIR NOTRE SOCLE DE SOLIDARITÉ ?

Le passage de la communauté urbaine à la métropole

Demain, en 2015 ou en 2020, le Grand Lyon ne sera plus une communauté urbaine mais une métropole. Doté peut être d'un nouveau nom, il sera une collectivité territoriale, et exercera, sur son territoire, des compétences jusque-là exercées par le Conseil général du Rhône, en particulier les compétences sociales (personnes handicapées, enfance, insertion, personnes âgées). Ce sera une révolution. Un vice-président du Grand Lyon et un maire livrent quelques réflexions sur ce que cela changera. Le premier se réjouit d'une « *réforme qui mettra les problématiques de l'action sociale, de la redistribution, de l'attention aux plus démunis, des précaires, au cœur de l'action communautaire* ». Sur ces problématiques, la collectivité répondra directement par ses politiques et sera obligée de se poser les questions de solidarité sociale, de cohésion sociale, éloignées de son métier de base. Par exemple en matière de logements, la collectivité continuera à construire mais sera en mesure d'accompagner les parcours. Cette réforme pose d'ores et déjà des questions considérables : quelle mise en commun des structures comme les CCAS ? Comment décentraliser l'organisation et la relation de proximité ? Quelle place pour les communes ? Quel sera le mode de représentation des populations ? Comme le dit M. Forissier, « *la solidarité ne pourra s'exprimer qu'à travers une représentation politique juste et cohérente ; ensuite seulement viendra la déclinaison de l'action* ».

Michel Forissier, Gérard Claisse, Points de vue d'élus sur la métropole à venir.....**p.107**

Le Grand Lyon va être confronté à des choix sur la nature et les modes de solidarité à mettre en œuvre

En prenant appui sur le cheminement dans l'histoire communautaire que vous a proposé ce Cahier, en scrutant les dynamiques, des questions surgissent. Nous en posons dix, en nous inspirant aussi des réflexions des acteurs, des chercheurs et des élus de l'agglomération.
Par exemple, alors que la Communauté urbaine s'est construite sur un pacte entre communes, un nouveau pacte solidaire ne devrait-il pas s'élargir à tous ceux qui contribuent à la vie du territoire et à la gestion de ses biens communs ? Autres questions de fond : faudra-t-il combiner solidarité territoriale et solidarité sociale ? Intervenir directement auprès des publics ? Mener des politiques de solidarité envers des habitants ? Agir véritablement sur la réduction des inégalités sociales ?

Revisiter l'articulation entre objectif de solidarité et objectif de rayonnement économique et d'attractivité ? Construire la solidarité à de nouvelles échelles ? Le Grand Lyon est en effet en situation d'interdépendance accrue avec des territoires qui lui sont extérieurs. Des politiques commencent à être mises en œuvre à l'échelle de l'aire métropolitaine, pour la mobilité quotidienne des habitants. Cela pose la question des partenariats et de la gouvernance pour faire face à ces grands enjeux. Par ailleurs, de nouvelles dimensions de la solidarité émergent, ce que traduisent les notions de cohésion sociale, solidarité humaine, solidarité environnementale, qui nous interrogent.

Cédric Polère, Quelle solidarité pour le Grand Lyon, quelles pistes pour l'avenir ? Dix questions **p.118**

Les enjeux d'interdépendance entre les territoires sont énormes : le point de vue d'un chercheur

Les enjeux d'interdépendance sont énormes pour les politiques du Grand Lyon prévient Paul Boino. La ville en tant qu'ensemble de populations et d'activités continue à s'étendre alors que le périmètre du Grand Lyon reste globalement stable. Dès lors, comment déployer les réseaux (eau, transport en commun, etc.), les équipements et les infrastructures nécessaires ? Et comment les financer, alors qu'une partie des entreprises se délocalise en dehors du Grand Lyon pour payer moins de taxes et que le morcellement communal permet à certaines communes de profiter d'équipements sans payer pour autant ? Dans les deux cas, cela revient à profiter des services de centralité sans payer la note. Paul Boino fait le constat qu'un ensemble urbain ne peut pas fonctionner si une partie des collectivités qui le composent refusent d'admettre l'interdépendance, la solidarité organique qui les relie.

Paul Boino, Financement des services et équipements d'agglomération, inter territorialité, prix de l'immobilier… : les enjeux de solidarité pour le Grand Lyon **p.113**

Les communautés urbaines font bouger leurs approches de la solidarité

Les années 2000 ont vu les communautés urbaines s'atteler bon gré – mal gré à une réflexion sur la solidarité. La nécessité d'un développement durable (dont les trois pieds sont environnemental, économique et social) les a amené à un premier questionnement sur ce que signifierait d'agir sur le volet social et sur la gouvernance participative. Aujourd'hui, les réformes de la péréquation suscitent un débat sur la solidarité entre les collectivités, ses formes, son efficacité… Bref, les communautés urbaines sont peut être en train de réactualiser leur approche en la matière.

Olivier Landel, « J'ai le sentiment que les communautés urbaines prennent conscience de la nécessité d'élargir leur approche de la solidarité » **p.115**

Le Grand Lyon pense « cohésion » et « développement » davantage que solidarité. Et pourtant...

Selon Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon et de la Ville de Lyon, certes le Grand Lyon ne pense pas spontanément son action à travers le prisme de la solidarité, mais celle-ci s'incarne dans son action : par son souci de cohésion des territoires et des groupes sociaux de l'agglomération, dans la politique de la ville, l'habitat, les choix en matière de déplacements et plus globalement ses investissements. La solidarité est aussi, peut-être, imposée par l'interdépendance croissante avec les entreprises, les usagers, les territoires et la poursuite d'objectifs communs…

Benoît Quignon, « Le Grand Lyon doit veiller à la cohésion des territoires qu'il recouvre » **p.123**

Propos recueillis le 12 avril 2012 par Cédric Polère
Retrouvez l'intégralité de l'interview sur **www.millenaire3.com**

Comment penser les interdépendances entre l'urbain et le périrubain ?

ENTRETIEN avec Éric Charmes (extrait)

Éric Charmes, directeur du laboratoire RIVES à l'ENTPE, spécialiste des questions urbaines pointe ici l'interdépendance ou « solidarité organique » entre l'urbain et le périurbain, qui pousse les autorités locales à vouloir inventer de nouvelles formes de gouvernance et de coopération, à l'échelle des bassins de vie. L'auteur du livre La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine (Presses Universitaires de France, 2011) ne cache pas que dans ces territoires, la non solidarité progresse à travers la « clubbisation ». Ce concept établit une analogie entre les communes périurbaines et des clubs, fondés sur la jouissance exclusive de biens et de services. Ces « clubs urbains » sont certes l'expression de solidarités, mais de solidarités excluantes.

Autour de Lyon, quelle est la dynamique des espaces périurbains en termes d'habitants ?
Aujourd'hui, la croissance urbaine se fait à Lyon et dans son agglomération, soit par de grosses opérations de renouvellement comme Lyon Confluence, soit par densification progressive de tissus existants, y compris pavillonnaires. Mais la croissance se fait aussi et surtout tout autour de l'agglomération, dans la couronne périurbaine. L'aire urbaine de Lyon est passée de 1,6 million d'habitants en 1999 à plus de 2,1 millions aujourd'hui. Ces 500 000 habitants supplémentaires viennent surtout du périurbain. Deux mécanismes principaux sont à l'œuvre. Il y a d'abord l'extension de l'aire d'influence de Lyon qui conduit à l'intégration dans son orbite de communes de plus en plus éloignées et donc à une extension spatiale de l'aire urbaine. Ensuite, en même temps qu'elles intègrent l'aire d'influence de Lyon, les communes deviennent attractives pour de jeunes ménages, ce qui suscite une demande d'urbanisation, puis la construction de logements et une croissance locale. Cette croissance se ralentit vite toutefois. Assez rapidement, lorsqu'une commune se périurbanise, les nouveaux habitants qu'elle accueille prennent le contrôle de la municipalité et ferment ou réduisent fortement les possibilités de construction, ceci afin de préserver leur identité villageoise et les espaces non-bâtis. Ceci reporte la demande de logement plus loin et favorise l'intégration de communes plus distantes dans l'aire d'influence de la métropole. C'est ainsi qu'entre 1999 et 2010, le nombre de communes périurbaines de l'aire urbaine de Lyon est passé de 194 à 383 ! C'est un étalement qui produit beaucoup plus d'éloignement (et donc de kilomètres de déplacements automobiles) que le *sprawl* en continuité des pôles urbains que connaissent les États-Unis.

Comment caractériser le sentiment d'appartenance dans cet espace métropolitain ? Y a-t-il des éléments qui favorisent une identification commune ?
(...) Sur le plan du sentiment d'appartenance, suis-je lyonnais ou stéphanois si je vis dans les Monts du lyonnais, que je travaille à Saint-Etienne et que ma compagne travaille à Lyon ? Aujourd'hui, de nombreuses personnes se définissent à travers une multi-appartenance : j'habite ici, dans les Monts du Lyonnais, je travaille là, et j'habitais à tel autre endroit auparavant… Avec l'extension des territoires de la vie quotidienne, nous dépendons de moins en moins d'un seul quartier, d'une seule commune, pour l'emploi, la sociabilité, les amis, la famille… Dans ce contexte, du point de vue de l'individu, le centre c'est souvent le lieu où il habite et à partir duquel il rayonne.
Il y a ainsi un décalage de plus en plus fort entre le point de vue des individus, notamment lorsqu'ils résident dans le périurbain, et celui des planificateurs ou des urbanistes. Eux, observent des régularités derrière les mouvements apparemment désordonnés des uns et des autres. Les

planificateurs identifient clairement, à l'aide de toute une batterie d'indicateurs, une polarité lyonnaise et des polarités secondaires. Mais ces polarités ne renvoient qu'imparfaitement aux espaces vécus. La question centrale est alors : comment construire une représentation politique de tout cela ? Quel est le lien entre l'expérience vécue par les gens et le territoire politique ? Villefranche-sur-Saône a été intégrée à l'aire urbaine de Lyon (et même dans le pôle urbain), mais est-ce que cela a modifié le sentiment d'appartenance des habitants ? Le problème est que l'on sait surtout construire de la solidarité entre territoires avoisinants, au sein d'une aire bien circonscrite, et que l'on sait moins comment construire une action politique sur la base d'interdépendances entre territoires qui forment des réseaux de plus en plus éclatés.

Quelle pourrait être la représentation politique du périurbain ?

Le périurbain compte de plus en plus. Loin de s'inféoder aux institutions des centres métropolitains, celui-ci se dote depuis plusieurs années de dispositifs de représentation politique qui lui sont propres. Au fil du temps, il s'institutionnalise, et commence à se faire entendre sur le plan politique. Des institutions, telles que des communautés de communes, des syndicats porteurs de SCOT, s'affirment en étant porteuses d'un projet pour le périurbain.

Face à cela, l'enjeu est le dialogue entre ces institutions périurbaines et les institutions urbaines. Et pour que ce dialogue soit possible, il y a aujourd'hui un fort enjeu de reconnaissance du périurbain, de sa légitimité à être. C'est-à-dire qu'il faut que le périurbain ne soit plus seulement considéré comme un espace pathologique, dont l'avenir serait la disparition, mais comme un espace qui certes pose des problèmes, mais qui le fait tout comme les centres-villes en posaient il n'y a pas si longtemps et tout comme les banlieues populaires en posent aujourd'hui. Dans ce jeu périurbain-urbain, le département, que certains disent obsolète, a une importante carte à jouer. Traditionnel relais des intérêts ruraux, le département peut devenir, et est déjà devenu dans un certain nombre de cas, le relais des intérêts du rural urbanisé qu'est le périurbain. Aujourd'hui, on voit deux couples se constituer et se faire face dans les métropoles, un couple territoires périurbains – départements, et un couple grandes intercommunalités - région, par exemple le Grand Lyon et la région Rhône-Alpes. Cette dernière association s'explique par le fait que les régions ont dans leurs compétences la construction des lycées qui sont des équipements très urbains, et le transport ferroviaire régional, dont les principaux pôles d'échange sont au cœur des villes.

Quelles seraient les pistes pour faire correspondre le territoire politique à l'espace vécu ?

Une proposition totalement utopique dans le contexte actuel, mais stimulante pour réfléchir au problème vient d'un politiste américain, Gérald Frug, qui part de constats similaires à ceux que je viens d'exposer : aux États-Unis comme en France, le maillage municipal est très fragmenté. Dans sa perspective comme dans la mienne, un des problèmes clés est que le système de représentation se construit d'abord à partir du lieu où l'on habite, puisqu'en règle générale, chacun vote aux élections locales dans sa commune de résidence. Ce système s'est construit à une époque où l'essentiel de nos vies se déroulait dans un espace borné par le finage d'une commune. Depuis, les limites communales ont été largement dépassées par la vie quotidienne. La création des établissements de coopération intercommunale est venue reconnaître ce phénomène, ces établissements sont progressivement devenus (et pour certains sont encore en train de devenir) des entités politiques… Cependant, nous en sommes restés à une conception de la représentation politique que l'on peut qualifier d'aréolaire, où des représentants sont élus sur un territoire continu. Pour donner corps à une conception plus réticulaire de la représentation politique locale, correspondant mieux aux pratiques, pourquoi ne pas attribuer à chaque citoyen plusieurs droits de vote pour les élections locales (Gérald Frug en propose cinq) ? Chacun pourrait ainsi choisir de voter dans la commune où il habite, dans la commune où il travaille, dans la commune où il dépose chaque matin sa voiture dans un parking relais pour prendre le train, dans celle où ses enfants sont scolarisés, etc. Ce serait une manière d'adapter notre système de représentation politique aux questions telles qu'elles se posent aujourd'hui, et de considérer qu'une personne qui travaille dans un territoire ou qui le traverse a des droits dessus. Cela permettrait de confronter des points de vue, induirait de la diversité d'intérêts. Interrogeons-nous : que se passerait-il le jour où les habitants des communes périurbaines auront la possibilité de voter là où ils travaillent ? La création d'une zone d'activité ou d'une zone commerciale n'amènerait plus seulement à une commune des ressources fiscales, cela bouleverserait les équilibres politiques locaux. Je le répète, cette idée est utopique, et n'a aucune chance d'être mise en œuvre dans un futur proche, mais elle aide je crois à se figurer le problème actuel de la représentation politique à l'échelle locale.

La métropolisation est un changement d'échelle qui modifie les relations entre territoires et s'exprime par le déploiement des activités et des pratiques sociales et de travail à l'échelle de vastes bassins de vie. Martin Vanier, chercheur en géographie et expert au sein de la coopérative Acadie Conseil, en apprécie trois difficultés et trois promesses. Ayant en vue le potentiel de solidarité de la métropole lyonnaise, il remarque que la métropole est « condamnée à la multiplication des dispositifs solidaires », à l'« emboîtement des échelles », et à ne pas effacer les solidarités préexistantes mais à être une « solidarité des solidarités ». Vaste programme.

Métropole et solidarité : œuvres croisées

— par Martin Vanier

Certains mots sont tellement chargés de valeur, de sens, et de devoir, que pour y réfléchir, il faut commencer par les désenchanter. Tout près de « cohésion », de « mixité », d'« équité » et de quelques autres, « solidarité » fait partie de ces mots dont la générosité envahit la pensée.

Quoi de commun entre la Sécurité Sociale et la chasse en groupe des clans paléolithiques, le sauvetage de la dette souveraine grecque et l'engagement des Brigades Internationales auprès des Républicains espagnols, le Consulat médiéval de Lyon et la Communauté urbaine présidée par Gérard Collomb ? Quoi qu'on pense de ces audacieux rapprochements, il s'agit toujours de systèmes solidaires, fondés sur deux moteurs : le transfert ou le partage de valeurs, de moyens, ou d'efforts au sein d'un groupe, dans une relation non marchande ; l'affirmation *ipso facto* de ce groupe qui se reconnaît et se construit à travers le transfert, ou le partage, volontairement soustrait au marché en question.

Dès lors qu'un groupe s'est construit et identifié – famille, clan, tribu, ville, village, communauté, corporation, club, coopérative, association, ligue, nation, fédération – et qu'elles qu'en soient les modalités et les dimensions, il existe toujours une forme de solidarité, fût-elle jugée négative : l'effort régressif de l'impôt sur le revenu en France, pour les tranches les plus élevées, rend bel et bien solidaires… les classes moyennes avec les riches ! (www.revolution-fiscale.fr)

Transfert et collectif non marchands sont donc les deux principes constitutifs de la solidarité. En règle générale, plus le groupe est petit plus le transfert, ou par-

tage, est intense (au sein de la famille, la solidarité est, en principe, totale et permanente), et inversement plus le groupe s'élargit (jusqu'à l'échelle théorique du monde) plus le transfert, ou partage, implique une négociation quant à sa nature, son amplitude, sa légitimité. Les formes d'interdépendance qui se sont stabilisées au sein d'un groupe, au point parfois de passer pour instinctives (la famille, encore) ou du moins éthiques (la nation), sont re-questionnées dès qu'on change d'échelle, puisqu'élargir le cercle du transfert non marchand, c'est reconnaître un nouveau groupe et ses raisons.

La métropolisation est un de ces changements d'échelle. La mondialisation et ses constructions intermédiaires, comme l'Union Européenne, en sont une autre. L'une comme l'autre sont puissamment animées par le marché, l'échange monétarisé, la compétition des valeurs. Elles sont d'ailleurs considérées aujourd'hui comme les expressions spatiales de l'intensification des échanges et de la marchandisation d'un nombre croissant d'interdépendances humaines. Mais elles ne sont pas que cela : puisque ces dynamiques produisent des groupes nouveaux (des métropoles, des macro-régions géoéconomiques), elles favorisent la renégociation des transferts, ou partages, hors-marché, formes de solidarité par lesquelles ces groupes nouveaux affirment leur existence. À la condition cruciale que les groupes en question parviennent à instituer le cadre et les règles de cette renégociation, c'est-à-dire l'instance politique qui aura la pouvoir de décréter la part du hors-marché.

Avec la question de la solidarité, on est donc au cœur du processus de construction de la métropole. Apprécions-en trois difficultés et trois promesses.

Première difficulté : la métropole comme nouveau collectif toujours « en retard d'une solidarité » ?

Le passage du vénérable quartier corporatif à la commune, puis des siècles plus tard de la commune à la communauté, puis – accélération de l'histoire – de la communauté à quelque chose de plus grand qui n'a pas encore dit son nom, sinon technique (par exemple le pôle métropolitain) : à chaque fois il s'agit pour un groupe de sortir d'un cadre établi, dont on connaît la solidarité, y compris par ses défaillances, pour aller vers un autre, dont la solidarité sera à définir, à négocier. Le nouveau groupe émerge, pour des raisons sociales, économiques, fonctionnelles, géographiques, mais sa solidarité ne sort pas toute casquée du marché qu'il constitue. En tant que phénomène social et économique, la métropole (et ses problèmes) est toujours plusieurs pas devant sa construction politique, garante d'une certaine solidarité. Ce retard (de fiscalité unifiée, de services publics locaux étendus, de mutualisation des moyens, etc.) est inhérent à la construction métropolitaine : l'enjeu politique est d'en réduire l'amplitude.

Deuxième difficulté : négocier une solidarité de plus en plus hétérogène

Mais la réduction de cette amplitude se heurte à une autre amplitude : celle des situations sociales, culturelles, spatiales, environnementales, qu'il s'agit de rassembler et prendre en considération dans la construction d'un hors-marché élargi. La solidarité est l'affirmation d'un collectif : comment la poursuivre lorsque les dissemblances semblent l'emporter, dans un premier temps, sur les héritages communs ? Par exemple, l'hétérogénéité du cosmopolitisme métropolitain peut interroger la reconnaissance d'un bien culturel commun. Ou bien, dans un autre registre, le côtoiement métropolitain de situations spatiales très différentes peut rendre difficile l'appréciation de ce qui est, pour les uns ou pour les autres, un effort à partager :

confère le débat récurrent entre « charges de centralité » des villes et « charges de faible densité » des campagnes. Là encore, rien d'insurmontable à terme, à condition de parvenir progressivement à s'entendre sur des biens et services communs en quelque sorte « supérieurs » à ceux dont les groupes qui s'assemblent dans le fait métropolitain disposent déjà. Ce qui veut bien dire : renégociation fiscale, nouveaux transferts, invention de nouveaux biens et services communs.

Troisième difficulté : la rivalité des échelles de solidarité

Or, personne n'aime lâcher la proie pour l'ombre. La métropole peut bien promettre une solidarité élargie, par ses biens et services publics, pourquoi faudrait-il renoncer aux arrangements plus locaux qui préexistent ? L'attachement aux solidarités anciennes, parfois confrontées et résistantes à un élargissement raisonnable, ne peut pas se lire que comme un égoïsme localiste ou un utilitarisme étroit. Certes, il peut être cela, car le contrat social n'est pas un long fleuve tranquille. Mais il peut être aussi l'expression légitime de la permanence d'un groupe qui a besoin de sa solidarité pour exister. La métropole ne peut donc pas être un espace de solidarité unique, qui intègre et efface les autres échelles de solidarité au fur et à mesure qu'elle grandit. Elle est condamnée à la multiplication des dispositifs solidaires, au pluralisme des ententes qu'ils représentent, à l'emboîtement des échelles et au principe fédéral pour les articuler. Autant de potentiels d'évitement pour les groupes et les territoires qui voudraient se soustraire à la solidarité métropolitaine : c'est toute l'ambivalence de la complexité, dont la métropole est l'espace par excellence.

Première promesse : pouvoir rendre solidaires les systèmes de solidarité

Complexité ou complication de la solidarité ? Chaque difficulté énoncée est en même temps un potentiel par le dépassement auquel elle invite. La construction métropolitaine ne peut pas procéder par effacement des systèmes solidaires en place, aussi imparfaits soient-ils : c'est donc qu'il faut concevoir la « solidarité des solidarités ». On pense à ces communes qui protestent de ne pas pouvoir respecter le fameux article 55 de la loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » (article qui leur fixe un rythme de progression vers les 20 % de logements sociaux), pour des raisons, foncières, urbanistiques, qui peuvent parfois être acceptables : à quelle(s) autre(s) solidarité(s) métropolitaines contribuent-elles en échange d'un report de l'effort en faveur du logement social sur leurs voisines ? L'avantage de la métropole est qu'elle peut lier entre eux tous les champs de solidarité : la solidarité sociale et fiscale, la solidarité écologique et environnementale, la solidarité urbaine et fonctionnelle (par exemple, celle qui construit les contreparties au voisinage d'un équipement répulsif mais indispensable au fonctionnement collectif), et d'autres générées par des enjeux nouveaux. L'entremêlement de ces interdépendances soustraites au marché est, certes, complexe ; c'est cependant bien plus une richesse qu'une complication.

Deuxième promesse : un hors-marché proportionnel à la vigueur du marché

Car au fond, plus la métropole est riche, plus son potentiel de solidarité grandit. Autrement dit – au risque du paradoxe – plus le marché identifie de nouveaux champs de valeurs, et plus le « hors-marché » est susceptible d'en revendiquer la sociali-

sation donc le partage : pour qu'il y ait « bien commun », il faut d'abord un bien, reconnu comme tel. C'est pourquoi, par exemple, les grandes villes européennes sont en pointe dans les politiques publiques comme dans les initiatives citoyennes pour se saisir d'exigences environnementales et de qualité de vie, porteuses de solidarités innovantes (des vélos en libre service, à l'habitat participatif, en passant par les ressourceries ou les systèmes d'échanges locaux). Mais, cependant, tout autour de l'économie sociale et solidaire, la bataille est rude : considérant, dans un tout autre domaine, la téléphonie mobile comme un vecteur majeur d'équité et de solidarité au sein de la société de la communication, reconnaissons que si ce service est devenu en quelques années spectaculairement universel, c'est presque qu'exclusivement par la compétition marchande des opérateurs privés. De fait, au quotidien, l'accès au téléphone portable, y compris pour les plus démunis, a fait davantage pour la solidarité que certaines politiques publiques, au demeurant généreuses dans leurs principes.

Troisième promesse : réinventer le fait social métropolitain en même temps que sa solidarité

Voilà qui montre qu'on n'a jamais fini de répondre à cette question simple : qu'est-ce qu'être solidaire ? Pour beaucoup des contemporains, confrontés à la crise et ses menaces, c'est avant tout venir au secours des plus vulnérables et corriger les inégalités sociales. Iront-ils cependant jusqu'à considérer que leur métropole, aussi riche soit-elle, doit reconnaître parmi les plus vulnérables les migrants internationaux qui fuient la misère et la guerre ? Chaque métropole est-elle ainsi susceptible d'élargir son « groupement solidaire » au monde entier ? Ou bien la pression de la détresse mondialisée ne prouve-t-elle pas que chaque métropole, aussi solidaire soit-elle, est débordée par ses devoirs, du moment qu'elle imagine agir seule ? Une interpellation du même ordre peut être faite à propos d'une autre conception de la solidarité accordant toute son attention aux cycles de ressources fragiles et à la gestion durable des biens environnementaux. À chaque époque, dans chaque contexte, la réponse à la question initiale contribue à redire le contrat social. La métropole est un *Janus* : d'un côté, elle semble détisser les liens sociaux et mettre en espace la fragmentation sociale – les SDF nous le rappelant chaque jour dans ses rues ; de l'autre, elle pousse plus loin le rendez-vous de la solidarité, en lui proposant de nouveaux enjeux, de nouvelles échelles, et de nouvelles valeurs : solidarité foncière pour rapprocher l'agriculture de la métropole, via l'enjeu alimentaire et gastronomique ; solidarité énergétique, aux enjeux multiples ; solidarité financière, en quête d'horizons dépassant le champ clôt des vieilles taxes locales et la dépendance aux dotations de l'État ; solidarité environnementale ; et d'autres, à venir, en même temps que la métropole elle-même.
La métropole réinvente la solidarité, qui réinvente la métropole : œuvres croisées.

Qu'il s'agisse d'accéder à un cadre de vie de qualité, de se prémunir contre certains risques, d'accéder à des ressources naturelles essentielles comme l'eau ou l'énergie, les enjeux environnementaux apparaissent de plus en plus comme des facteurs potentiels d'inégalité. Il existe deux grandes formes d'inégalités en matière d'environnement : des injustices en termes d'accès à une certaine qualité de cadre de vie (expositions aux nuisances, aux pollutions, aux risques mais aussi accès à un environnement sain et de qualité), et des inégalités dans la consommation des ressources naturelles (énergie, matières premières) et dans les externalités négatives (pollutions, nuisances, gaz à effet de serre, perturbation des écosystèmes, etc.).

rapport disponible sur www.millenaire3.com : *Inégalités et solidarités écologiques - L'écologie : nouveau facteur d'inégalités... ou nouvelle opportunité de solidarité ?* (novembre 2012),

Un regard sur la précarité énergétique[1] (extrait)

— par Aurélien Boutaud

Si l'inégalité environnementale renvoie essentiellement à la question de la qualité du cadre de vie au sens large, l'inégalité écologique renverrait quant à elle davantage à la question de l'inégale appropriation des ressources naturelles – ce que l'on pourrait appeler de manière générique « les inégalités d'empreinte écologique ». On retrouve là encore des références à ce type d'inégalité dans les textes internationaux comme la Déclaration de Rio, qui rappelle qu'en matière de pression écologique « les États ont des responsabilités communes mais différenciées » (UNCSD, 1992) – et ce en particulier du fait des écarts de niveaux de vie qui génèrent des pressions sur l'environnement incomparables. De fait, nous allons voir que la littérature se focalise beaucoup sur les inégalités écologiques à l'échelle internationale ; mais ces inégalités sont également très présentes et font de plus en plus l'objet de préoccupations politiques au sein des pays riches, entre couches sociales.

Les inégalités écologiques en termes de « flux » regroupent donc « les questions d'accès (ou usage) et les questions de pollution (ou rejets), qui sont les deux modalités d'existence de relations physiques entre les objets de la nature et les humains : la pression dite anthropique » (Gadrey, 2009). Une typologie de ces inégalités est difficile à opérer puisque les secteurs d'inégalité sont potentiellement très nombreux, allant de la consommation de ressources renouvelables (l'eau, les produits issus de la biomasse ou encore les énergies renouvelables par exemple)

1 Rapport disponible sur www.millenaire3.com : *Inégalités et solidarités écologiques - L'écologie : nouveau facteur d'inégalités... ou nouvelle opportunité de solidarité ?*, novembre 2012.

ou non renouvelables (les minerais ou les énergies fossiles) en passant par la production de déchets ou les rejets de pollutions diverses et variées (gaz à effet de serre, polluants atmosphériques, pollutions hydriques ou encore déchets solides plus ou moins toxiques).

Les inégalités liées à la consommation d'énergie et le problème préoccupant de la précarité énergétique

Les inégalités en termes d'empreinte écologique se retrouvent dans le domaine de la consommation d'énergie. Ce n'est guère une surprise puisque la consommation d'énergie finale représente une part non négligeable de l'empreinte écologique, en particulier dans les pays les plus riches. C'est essentiellement sur ce point que nous insisterons ici, afin de montrer comment la raréfaction et, de manière plus générale, le renchérissement des ressources génère potentiellement de nouveaux vecteurs d'inégalités entre couches sociales et entre territoires.

Pour Jean Gadrey (2009), il ne fait pas de doute que « la prise de conscience de la finitude de ressources que beaucoup voyaient antérieurement – à tort – comme inépuisables et la prise de conscience des risques encourus » sont les principales raisons expliquant la montée en puissance de la thématique des inégalités écologiques dans les sociétés occidentales. Le cas de l'énergie est de ce point de vue spectaculaire puisque l'augmentation déjà constatée des prix de l'énergie depuis le milieu des années 2000 est vecteur de nouvelles formes d'inégalités au sein des pays riches, avec la révélation en particulier des phénomènes de précarité énergétique.

La précarité énergétique dans le logement

En France, la loi portant engagement national pour l'environnement du 10 juillet 2010 (dite « Grenelle 2 ») donne une définition juridique à la précarité énergétique. Selon ce texte, « est en précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ». On voit bien ici se dessiner un lien entre les conditions sociales, et en particulier le niveau de revenus, et les conditions d'accès à l'énergie. Par ailleurs, à l'instar des définitions données à l'échelle européenne ou dans d'autres pays comme la Grande-Bretagne, l'approche française de la précarité énergétique se concentre sur les consommations directes d'énergie dans le domaine du logement : ce qui exclut les autres consommations directes liées par exemple au déplacement.

Afin d'estimer la situation actuelle de la précarité énergétique liée au logement (et son évolution), l'Union Européenne et la Grande-Bretagne ont fixé un seuil de définition de la précarité énergétique qui équivaut à une dépense d'énergie dans le logement supérieure à 10 % des revenus des ménages. À partir de cette définition, on estime que plusieurs dizaines de millions d'Européens sont aujourd'hui victimes de précarité énergétique (EPEE, non daté). En France, sur la base de ce seuil de 10 %, un rapport du groupe de travail « Précarité énergétique », remis au gouvernement en 2010, estimait alors que 3,4 millions de familles, soit 13 % des ménages, étaient en situation de précarité énergétique dans leur logement. Trois raisons principales expliquent cette précarité : les faibles revenus des ménages, le

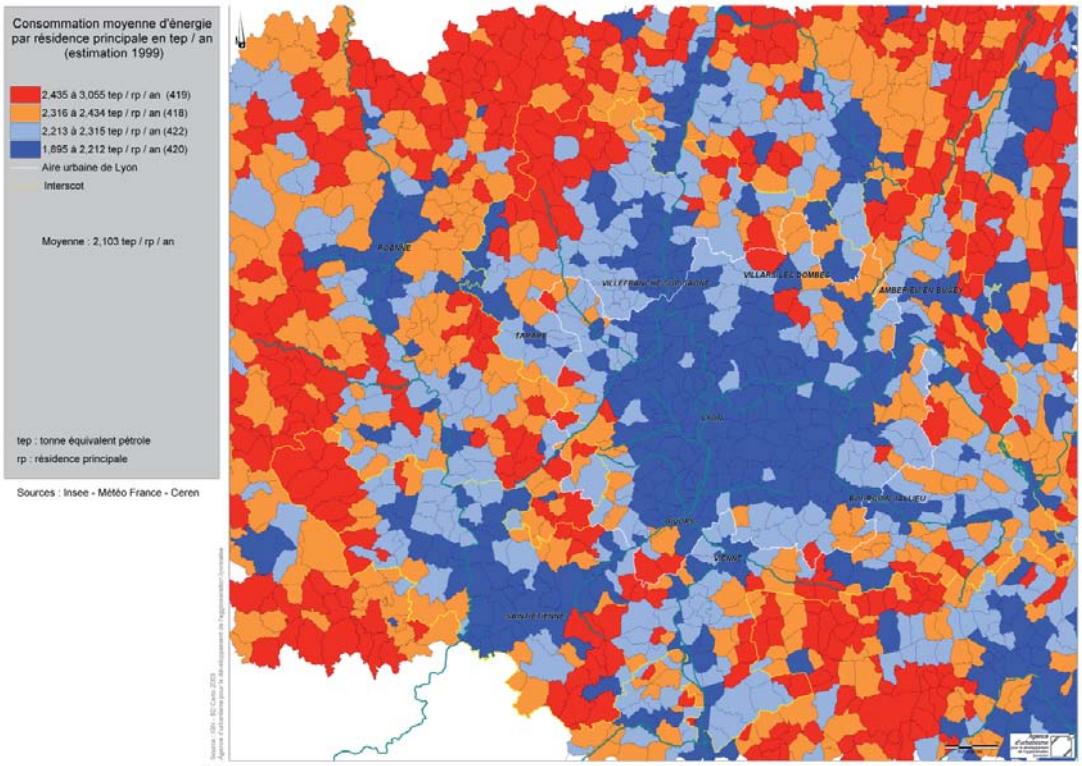
coût croissant des énergies et la mauvaise qualité thermique des logements. Par exemple, un foyer européen sur sept est estimé en danger de pauvreté (faibles revenus), le prix de l'électricité a progressé en moyenne de 14 % entre 2005 et 2007 (hausse des prix de l'énergie), et 60 % des habitations ont été construites avant l'introduction des réglementations thermiques de l'habitat (mauvaise isolation).

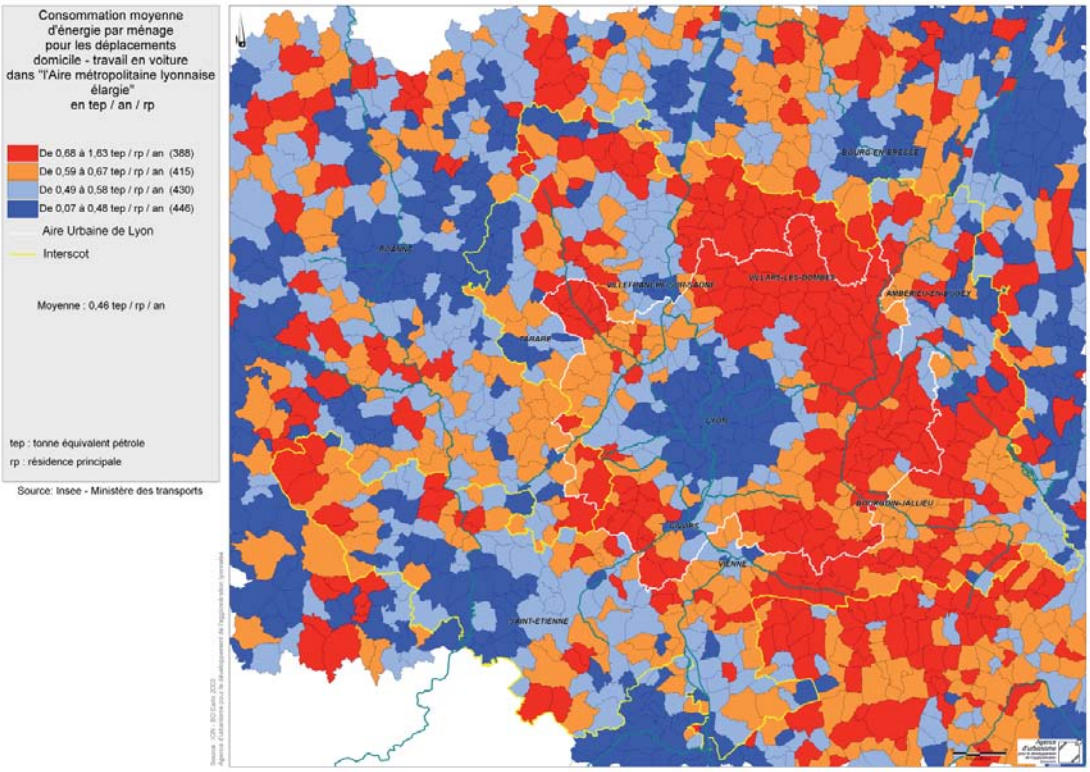
La précarité énergétique élargie à la question des déplacements

Même si l'attention est particulièrement portée aujourd'hui par les acteurs publics sur le logement, l'enjeu de la précarité énergétique ne se limite évidemment pas à ce domaine. Le second secteur de consommation directe d'énergie concerne en France la mobilité, avec cette fois-ci de grandes inégalités territoriales puisque « Selon l'Ademe, la part des dépenses énergétiques dans le budget d'un citadin reste inférieure de près d'un quart à celle d'un rural. Les carburants représentent 4,5 % du budget total d'un habitant en milieu rural, contre 2 % de celui d'un Parisien qui dispose d'un vaste réseau de transports en commun et se trouve plus souvent à proximité des commerces ou de son emploi notamment. » (Observatoire des inégalités, 2010). Certaines collectivités territoriales ont commencé à s'intéresser de près à ce phénomène, montrant que bien souvent les effets de la précarité énergétique due aux déplacements se cumulent avec ceux de la précarité énergétique liée au logement, créant des phénomènes de cumul : car « compte tenu des prix élevés de l'immobilier en centre-ville, les personnes les moins aisées et les couches moyennes ont cherché à se loger à la périphérie des grandes villes, souvent sans autres moyens de locomotion que leur voiture. Les catégories dépendantes de l'automobile subissent de plein fouet la hausse des prix des produits pétroliers, ce qui pèse sur leur niveau de vie » (Ademe, 2008). Ainsi, certains ménages modestes vivant en périphérie urbaine dans des logements mal isolés peuvent arriver à dépenser une part considérable de leurs revenus dans l'énergie, créant des situations d'extrême vulnérabilité à l'égard des variations des prix de l'énergie.

Une étude de l'Agence d'Urbanisme de l'agglomération lyonnaise, datée de 2009, montre à quel point l'augmentation des prix de l'énergie menace en première ligne certains territoires : « 387 communes, soit 23 % des communes de l'aire métropolitaine élargie [et 22 % de la population, nda], sont concernées par une double vulnérabilité énergétique (pour le logement et pour les déplacements domicile/travail). Ce sont principalement des communes rurales à 67 % avec un revenu des ménages plus faible que la moyenne régionale ; on y retrouve une forte proportion de maisons individuelles anciennes, le plus souvent chauffées au bois et au fioul. » Les inégalités entre territoires sont très fortes puisque, selon à la fois le niveau moyen des revenus des ménages habitant ces territoires et leur situation géographique, « la part que représente en moyenne les dépenses énergétiques des ménages dans le revenu fiscal varie dans un rapport allant de 4,3 % à 18,2 % ». (Dijoux & Rosales-Montano, 2009).

Les effets cumulatifs de la double vulnérabilité énergétique des territoires : l'exemple de l'aire métropolitaine lyonnaise (Dijoux&Rosales-Montano, Agence d'urbanisme de Lyon, 2009)





Les cartographies ci-dessus représentent les dépenses moyennes des ménages consacrées à l'énergie pour le logement (haut) et pour les déplacements (bas) dans les communes de l'aire métropolitaine lyonnaise élargie. En bleu figurent les communes dont les dépenses par ménage sont les plus faibles, en rouge celles dont les dépenses sont les plus élevées. Il s'agit ici de valeurs absolues (euros/ménage/an).

Les consommations indirectes d'énergie : un enjeu encore peu présent dans les débats sur la précarité énergétique

Enfin, on terminera à propos de la précarité énergétique en notant que la question a jusqu'à présent été essentiellement abordée sous le prisme des consommations énergétiques directes : c'est-à-dire celles qui donnent lieu à un achat direct d'énergie de la part des ménages, pour le logement (électricité et chauffage) et pour les déplacements (véhicules individuels). Mais cette consommation énergétique des ménages ne représente qu'une partie seulement de la consommation énergétique totale : elle ne prend en particulier pas en compte l'énergie incorporée dans les biens et services consommés. En Grande-Bretagne par exemple, on estime que les émissions de CO_2 directes des ménages (chauffage et véhicules individuels) ne représentent que 15 % environ de leur empreinte CO_2 ; le reste est incorporé dans les biens et services, allant de l'extraction des matières premières jusqu'à la commercialisation (SEI, 2009). Ce qui signifie qu'un renchérissement de l'énergie aura forcément des conséquences sur l'ensemble du système de production et de distribution... sans pour autant que l'impact de ce renchérissement en termes d'inégalités soit encore bien établi dans la littérature. Le FMI note toutefois, de manière très générale, que si un tel choc pétrolier avait lieu, il « ébranlerait plusieurs secteurs, notamment l'automobile, le transport aérien, le transport par camion, le commerce à longue distance et le tourisme, bien avant les autres et beaucoup plus gravement. Les effets négatifs que des faillites en cascade auraient dans ces secteurs pourraient se propager au reste de l'économie » (FMI, 2011).

	Inégalités environnementales (cadre de vie)	**Inégalités écologiques** (empreinte écologique)
Au niveau international (entre nations)	Transferts d'activités à risque et/ou polluantes des pays riches vers les pays pauvres => accroît l'exposition aux nuisances et aux risques.	Répartition très inégalitaire des ressources entre pays, se traduisant par des écarts dans la consommation de ressources naturelles (énergie, matières premières) et la production de pollutions diverses (gaz à effet de serre notamment).
	Ex. Environ 150.000 tonnes de déchets électroniques sont illégalement exportées vers les pays du Sud chaque année.	*Ex. L'empreinte écologique d'un habitant d'un pays riche est en moyenne 6 fois plus élevée que celle d'un habitant d'un pays pauvre. Si chaque terrien avait l'empreinte écologique d'un français, il faudrait 2,5 planètes pour satisfaire durablement nos besoins*
Au niveau local (entre groupes sociaux ou entre quartiers)	Plus grande exposition des quartiers pauvres et/ou des minorités aux nuisances (bruits, pollutions) et aux risques (naturels et technologiques) ; moindre accès aux services, aux espaces verts de qualité, etc.	Inégalités d'accès aux ressources, fragilité plus importante des pauvres face au renchérissement des ressources (énergie, matières premières), précarité énergétique, moindre capacité d'adaptation au changement climatique.
	Ex. En Grande-Bretagne, 82% des substances chimiques cancérigènes émises dans l'atmosphères proviennent d'usines situées dans des communes et quartiers défavorisés.	*Ex. Au Canada, l'empreinte écologique d'un riche est 2,5 fois supérieure à celle d'un pauvre. En France, 3,4 millions de ménages sont en situation de précarité énergétique.*

Propos recueillis le 18 décembre 2012 par Cédric Polère
Retrouvez l'intégralité de l'interview sur **www.millenaire3.com**

L'enjeu des biens communs : Questionnons les modèles économiques dominants.

ENTRETIEN avec Paul Boino (extrait)

Des collectivités territoriales et des EPCI ont, depuis les années 90', rehiérarchisé leurs priorités et mettent en avant le positionnement international, le rayonnement, le développement économique (basé sur des activités exportatrices), reléguant la gestion technique de la ville aux secondes places. Pourtant, la vie en ville dépend d'abord des services urbains rappelle Paul Boino, directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon. À partir de l'exemple du Grand Lyon, il apporte une critique argumentée de ce « tropisme économique ».

Au début de la Communauté urbaines, comment concevait-elle on son rôle ?

C'était encore la période des trente glorieuses. La fonction des pouvoirs publics, des municipalités et de la Communauté urbaine étaient d'assurer le fonctionnement social.

Assurer le fonctionnement social, c'est répondre de la manière la plus efficace possible à des besoins sociaux, en pensant à l'intérêt de tous : assurer le bon fonctionnement des écoles, des soins, l'accès pour tous au logement, à l'eau, etc., allouer des ressources en fonction de la demande, assurer une régulation au sens keynésien. Une bascule apparaît durant les années 80' dans la mission du maire : il n'est plus là pour favoriser la reproduction d'une communauté mais pour améliorer la position relative de sa ville. La question de la reproduction sociale n'est plus au centre. Le maire, en bon entrepreneur, pense qu'il des actifs, une marque, et dans un contexte de compétition, il noue des partenariats afin de développer son organisation. Édouard Herriot doit se retourner dans sa tombe ! Au passage, dans cette nouvelle posture entrepreneuriale, la solidarité ne pouvant être que la redistribution, elle ne concerne ni la commune ni la Communauté urbaine, c'est le travail du département. Ce changement de posture est parfaitement assumé à Lyon depuis l'élection en 1989 de Michel Noir. Le Grand Lyon, dans sa relation avec le monde extérieur et au sein même de l'agglomération avec des organismes publics et privés, est dans une posture que l'on peut qualifier de compétition, celle des associés rivaux.

Sur le plan des réalisations, comment ce tournant se traduit-il ?

La Communauté urbaine a pris des compétences plus stratégiques, elle s'est dotée d'une capacité à orienter. Plus question de se concentrer sur le développement ou la connexion des réseaux, les finalités deviennent celles du développement économique et de l'internationalisation. Afin d'accroître la capacité d'accueil économique de la ville, de nouvelles zones d'activité ont été développées, des complexes tertiaires réalisés, des dispositifs d'animation de l'environnement économique des entreprises mis en place, on valorise l'événementiel, la culture, on améliore le cadre de vie, l'animation… Eurexpo, la Cité internationale, le Plan lumière, les berges du Rhône…, ces réalisations et bien d'autres sont prises pour optimiser les avantages comparatifs de la ville face à des dynamiques concurrentielles mondiales fortes.

Dans ce mouvement, le rôle des édiles a changé. La politique ne cherche plus à répondre à une demande, nous sommes dans une politique de l'offre qui bâtit surtout ce qui est économiquement rentable. C'est aujourd'hui la mission première du Grand Lyon : développer les richesses, en estimant qu'elles vont se diffuser. Et pour ceux qui ne sont pas capables d'en profiter, il reste le RSA…

Quelles sont les soubassements théoriques de ces conceptions axées sur la compétition entre des territoires ?

Plusieurs modèles structurent cette pensée qui a des répercussions directes dans les orientations et la

Permettre le développement des laboratoires de recherche, mais aussi pour permettre au plongeur dans un bar qui finit à une heure du matin de rentrer chez lui.

conduite opératoire des politiques. D'abord la théorie des avantages comparatifs de David Ricardo : les économies locales ont intérêt, dans une économie ouverte, à se spécialiser dans les domaines où elles détiennent les avantages comparatifs les plus significatifs, en jouant sur la quantité et la qualité des facteurs de production, le regroupement des entreprises dans un même lieu, etc. On améliore sa situation quand on excelle dans certains domaines ; ensuite Homer Hoyt, qui s'inspire de Ricardo : seules les activités exportatrices, fondées sur l'échange entre l'économie locale et l'extérieur (industries, tourisme, sièges sociaux, services supra-locaux..) sont en capacité de faire varier la richesse de l'économie locale. Sur un territoire donné, la richesse vient d'ailleurs, il faut alors développer des activités exportatrices. Via la consommation, les salaires, l'argent va être redistribué à l'ensemble du corps social, selon un principe de ruissellement ou de propagation. C'est la *trickle down theory*, théorie de la percolation. Ajoutons Raymond Vernon, connu pour sa théorie de cycle de vie d'un produit : les activités innovantes naissent dans des villes dotées de main-d'œuvre qualifiée, de centres de recherche, etc. Elles suscitent des produits aux prix élevés qui se standardisent au fil du temps et en viennent à être fabriqués ensuite dans des pays à moindre coût de main-d'œuvre, ce qui impose aux métropoles de constamment renouveler leur base économique en favorisant les activités innovantes. Enfin, citons Joseph Schumpeter et sa théorie de la destruction créatrice qui a contribué, en France, à l'idée que l'avenir est dans le tertiaire. Alors que les Allemands se sont battus depuis 40 ans pour maintenir leurs activités productives, nous en sommes restés à la croyance selon laquelle l'industrie était amenée à partir, avec une posture de l'État assez surprenante, qui aurait été inconcevable du temps de De Gaulle. C'est la première fois avec Arnaud Montebourg qu'on entend un ministre appeler à se battre pour maintenir des activités de production.

Comment ces théories deviennent-elles de l'action publique ?

Le déploiement de cette pensée libérale s'explique par les relations intenses entre sphère politique et sphère économique. Dans leurs cabinets, les maires, quels que soient d'ailleurs leurs partis, sont entourés de conseillers formés dans les grandes écoles à ces théories de l'école classique ou néo-classique. Elles sont certes anciennes, mais très construites, et produisent une certaine lecture du monde. On ne soucie pas de leur véracité, car en réalité, ces modèles sont perturbés par de multiples paramètres, ils ne marchent jamais vraiment…

Vous défendez l'idée que la réorientation du Grand Lyon a rendu le tropisme économique très fort. Est-ce à dire que la priorité n'est plus celle de servir les habitants ?

Vous remarquerez que le Grand Lyon s'est intéressé au tourisme mais en commençant par le tourisme d'affaire : c'est seulement ensuite qu'il a pensé au tourisme d'agrément ; on embellit la ville, mais est-ce d'abord pour l'attractivité externe ou pour la population ? Je caricature, mais si on avait voulu satisfaire la grande majorité de la population lyonnaise en matière culturelle, on aurait créé un festival d'opérette pour les vieux, un festival *rap* et un autre de rock pour les jeunes, au lieu de quoi nous avons eu la biennale d'art contemporain : élitiste, elle permet surtout de faire parler davantage de Lyon. Le tropisme économique amène un positionnement de la municipalité qui, je le répète, est davantage celui de l'entrepreneur qui tente de valoriser ses actifs que celui du maire d'autrefois, désireux d'assurer au mieux le fonctionnement de la ville. Ce n'est pas propre à Lyon, on retrouve dans les autres villes la même chasse aux classes créatives. Là où le bât blesse, c'est que ce mode d'action ne permet pas de répondre à de grands enjeux. La production de la ville doit se faire pour tous, et ne doit pas viser les seuls ménages solvables ; le dynamisme économique doit servir la prospérité de tous et non à améliorer un classement dans un concours ; la protection de l'environnement et l'embellissement de la ville doivent servir la qualité de vie et une terre qui reste vivable, et non de vitrine ou d'argument marketing.

La conception selon laquelle il faut avant toute chose accroître les avantages comparatifs de la ville est-elle partagée par tous les élus ?

Il y a forcément des différences entre élus, tout le monde n'a pas la même position, même chez les vice-présidents du Grand Lyon. J'ai entendu récemment un maire dire qu'il est là pour permettre le développement des laboratoires de recherche, mais aussi pour permettre au plongeur dans un bar qui finit à une heure du matin de rentrer chez lui. Il est heureux d'entendre cette vérité oubliée : les communes doivent faire en sorte que les services s'adressent à tout le monde, parce qu'on a besoin de tous. Pour en revenir à la communauté urbaine de Lyon, on tend aujourd'hui à considérer ses missions en matière de services urbains de manière hautaine, comme

si elles relevaient d'une forme dépassée d'intercommunalité — « intercommunalité de tuyaux », « intercommunalité de moyens »… —, alors que c'est non seulement ontologique pour la Communauté urbaine, mais primordial, c'est la base de la ville. L'essentiel de la mission du Grand Lyon est de faire fonctionner la ville. Il faudrait dire et reconnaître cette évidence, alors que les discours actuels mettent en avant le développement économique ou la stratégie, ce qui produit une contradiction dans les faits : l'internationalisation et ceux qui s'en chargent sont valorisés, et non pas ceux qui assurent le fonctionnement de la ville. Or à ce que je sache, le gros du personnel de la Communauté urbaine assure ce fonctionnement. La délégation générale au développement économique et international (DGDEI) est utile, mais c'est peu de monde au regard des grands services en charge de la propreté, de la voirie, de l'eau, ou de l'urbanisme. Il faudrait être aveugle pour ne pas voir les tensions inévitables qui en découlent, avec une grande majorité du personnel qui peut, à juste titre, avoir l'impression d'une perte d'intérêt des élus et du haut encadrement. La haute structure administrative se coupe alors de la réalité.

L'essentiel de la mission du Grand Lyon est de faire fonctionner la ville. Il faudrait dire et reconnaître cette évidence.

Pourriez-vous expliquer comment, dans une politique donnée, cette contradiction s'incarne ?

L'une des premières sources de dynamisme d'une ville, ce sont les étudiants. Dans une logique de développement économique, il faudrait penser à leur logement, à la qualité de leur formation, etc. La ville de Lyon et le Grand Lyon n'ont aucune compétence obligatoire dans ce domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur, mais pour autant, je me souviens que c'est la ville qui a fait construire les premiers logements étudiants sur les quais du Rhône, et qui nous prête les locaux à l'Institut d'urbanisme. La question n'est pas celle des compétences, finalement agir dans ce domaine est un choix local. Depuis quelques années, la ville a annoncé qu'elle soutiendrait uniquement ce qui, dans l'enseignement supérieur, a trait au rayonnement international. C'est une erreur de raisonnement qui minore totalement les effets économiques de l'étudiant *lambda* sur la ville. Un étudiant choisit une université à la fois pour la qualité de l'enseignement, et pour le cadre de vie. Regardez les sites web des meilleures universités du monde, Harvard, Stanford, Oxford, Yale… : la ville qui accueille est un argument de vente pour l'université, et inversement l'université est un argument de vente pour la ville. Que se passe-t-il quand on laisse les locaux de Lyon 2 se dégrader à Bron ? Cela signifie simplement que l'on mésestime l'apport de l'université au fonctionnement de la ville. […]

Un autre enjeu à mon avis consiste à ce que les villes et leurs élus prennent conscience de toutes ces interdépendances qui font la ville et la vie urbaine.

Faudrait-il donc que les élus s'affranchissent des modèles économiques cités plus haut ?

Oui. Dans le couloir de la chimie, les entreprises sont remplacées par de la logistique, ce qui change la structure d'emploi en défaveur des interdépendances dont j'ai parlé tout à l'heure. Un élu peut vouloir le départ de la raffinerie, sauf que le *cracking* permet de séparer les essences des éléments de chimie fine et de chimie de spécialité. Sans raffinerie, ce n'est pas seulement l'essence qu'il faudra chercher à Marseille : cela met en péril le fonctionnement des usines de chimie de spécialité. Avant de faire des choix, il convient de prendre la mesure de ce type d'interdépendance. Sur le fond, il faut revoir nos modèles de production, de consommation, de croissance : par exemple, plus les activités exportatrices sont basées sur une large gamme d'emplois, et plus ces emplois sont faiblement rémunérés, plus le territoire bénéficie de la richesse produite. Jusque-là, ce n'est pas ce que pensent les responsables du développement économique au Grand Lyon. Ce qui fait changer le monde, c'est premièrement se prendre le mur, deuxièmement avoir une porte de sortie. Il faut la conjonction des deux : se rendre compte que son modèle analytique et d'action est inefficace, et avoir la solution de ce que l'on peut faire concrètement. Aujourd'hui, le poids de la doxa, de l'idéologie, conduit à ne plus voir la réalité. Pour contrer les effets toxiques, il faut une convergence entre une « parole contre » maintenue sur le long terme, une opposition qui joue son rôle, et avoir de la controverse.

Le rôle croissant du secteur privé et le retrait des autorités publiques (à commencer par l'État) compliquent la poursuite d'un développement durable : c'est la thèse de Mike Raco. Sa réflexion se saisit d'une question brûlante, celle de la gestion de ce que l'on appelle les biens publics. En Grande-Bretagne, non seulement ces dernières années on a assisté à un mouvement d'externalisation des services à des entreprises privées, mais celles-ci ont également commencé à concevoir, financer, construire et exploiter des biens publics. Ce mouvement, similaire en Europe et dans le monde, conduit à ce que des biens (logements sociaux, hôpitaux, infrastructures de transport, etc.) appartiennent au secteur privé. Le développement durable est le cheval de Troie des entreprises privées, qui selon Raco ont compris que *« la privatisation des États providence européens représentait sans doute la plus importante opportunité d'investissement au monde »*. Comment les autorités locales peuvent-elles planifier le développement durable à long terme (services de transport durables, construction de logements, etc.), alors qu'elles n'ont pratiquement plus aucun contrôle sur ces biens essentiels parce que des contrats de longue durée avec des entreprises privées les empêchent d'agir ? Le chercheur montre que la privatisation du développement durable s'inscrit dans une logique qui n'est pas compatible avec sa planification publique. Cet article a été publié dans la revue *M3 Société urbaine et action publique* n°4 (hiver 2012-2013).

Privatiser ou planifier le développement durable : il faut choisir !

— par Mike Raco

En mars 2012, le gouvernement britannique a publié un nouveau Cadre d'orientation pour la planification nationale visant à favoriser le développement durable. La place centrale accordée au développement durable dans cette réforme n'est certes pas une surprise ; il est au centre du débat sur la planification en Grande-Bretagne et ailleurs depuis des années. Ce qui change en revanche, c'est que ce Livre Blanc s'inscrit dans la politique générale du gouvernement Cameron, baptisée « Big society ». Celle-ci consiste notamment à promouvoir un *new localism*, sorte de « décentralisation » visant à stimuler les sociétés locales davantage que les gouvernements locaux. Ainsi, le Livre Blanc confie la responsabilité d'élaborer des programmes locaux de développement durable à des partenariats réunissant acteurs publics, habitants et acteurs économiques. Il s'agit d'une réforme absolument radicale, qui entame la légitimité des urbanistes professionnels et du système de planification dans son ensemble, supposé être fondé sur des modes d'action excessivement verticaux. Les partenariats locaux sont ainsi censés produire leurs propres documents et ceux-ci doivent prendre en compte les besoins et les priorités de leur territoire. En d'autres termes, le « grignotage » de certaines prérogatives de l'État permet une plus grande liberté individuelle et la création de modèles de planification plus efficaces, plus fiables et plus durables.

Toutefois, le projet de *new localism* et le discours antiétatique et antibureaucratique qui l'accompagne sont contemporains d'une autre série de réformes qui risque de compromettre le projet de décentralisation : les privatisations sous la forme, notamment, de la cession de la propriété et de la gestion des équipements publics à des acteurs privés, dans le cadre des *Private Finance Initiatives*. Dans les années 90 et 2000, la nature de la privatisation a beaucoup changé en Grande-Bretagne. En effet, non seulement un plus vaste éventail de services a été externalisé à des entreprises privées, mais celles-ci ont également commencé à concevoir, financer, construire et exploiter des biens publics. L'ampleur de cette privatisation est considérable. Depuis le début des années 90', des Initiatives de Financement Privé (*Private Finance Initiatives*) d'un montant de 300 milliards de livres sterling (environ 360 milliards d'euros) ont été mises en place. C'est dans ce cadre que des entreprises internationales ont financé et construit la plupart des nouvelles infrastructures publiques : bureaux de l'administration, hôpitaux, écoles, systèmes de transports, prisons, commissariats de police et même éclairage public. Les autorités locales ne sont plus propriétaires de ces infrastructures. Elles sont désormais la propriété d'entreprises privées qui fournissent des services à l'État en vertu de contrats de longue durée – généralement 20 à 30 ans - comportant des clauses extrêmement strictes. L'impact de ces privatisations dépasse les frontières du Royaume-Uni. Entre 2001 et 2007, 193 programmes de même nature ont été signés par des gouvernements européens, pour 32 milliards d'euros d'investissement, auxquels s'ajoutent 68 milliards d'euros en contrat de prestation. Des programmes similaires sont adoptés et mis en œuvre dans le monde entier.

Ces entreprises exercent un lobbying incessant auprès des états et des organisations mondiales en faveur de la « modernisation » de l'état, et de « programmes de développement durable », dans lesquels la protection sociale est fractionné et vendue au rabais à ces firmes, qui gèrent ensuite ces services pour le compte de l'État.

La privatisation a également changé le secteur privé. Une nouvelle génération d'investisseurs internationaux et de firmes au comportement fort agressif est apparue, pour profiter de ces contrats avec l'État comportant de faibles risques et promettant un fort retour sur investissement. La plupart de ces investisseurs sont basés dans des paradis fiscaux et échappent à tout contrôle de la part des gouvernements nationaux. Selon certains auteurs, ces nouvelles élites financières ont compris que la privatisation des États providence européens représentait sans doute la plus importante opportunité d'investissement au monde. Ces entreprises exercent un *lobbying* incessant auprès des États et des organisations mondiales en faveur de la « modernisation » de l'État, et de « programmes de développement durable », dans lesquels la protection sociale est fractionnée et vendue au rabais à ces firmes, qui gèrent ensuite ces services pour le compte de l'État.

Les conséquences de cette situation du point de vue de la planification du développement durable sont énormes. Selon des études réalisées au Royaume-Uni, les financements privés comportent, presque toujours, des taux d'intérêt plus élevés que les financements publics, générant une inflation des coûts. Pendant l'été 2012, par exemple, un certain nombre d'hôpitaux publics londoniens ont été mis en faillite, car ils n'étaient pas en mesure de payer à leurs créanciers internationaux les dettes résultant des privatisations. Les services rendus aux usagers ont été réduits en conséquence. Dans ce cas précis, les contrats étant en vigueur jusqu'en 2039, les autorités sanitaires locales seront obligées à l'avenir de réduire encore le

service, puisque les remboursements sont garantis jusqu'à cette date. Le contrôle exercé sur ce processus par les autorités locales est presque inexistant. De nombreux créanciers et détenteurs d'obligations de ces hôpitaux sont basés au Japon, en Allemagne ou en France. Ce même schéma s'applique à d'autres secteurs. Les camions et une grande partie des équipements des pompiers londoniens ont été privatisés dans le cadre d'un contrat d'une durée de 20 ans et ont déjà été revendus, à trois reprises, à différents investisseurs, générant une certaine confusion concernant leur propriété à long terme. De nouveaux projets de construction de logements se sont révélés coûteux et ont fait l'objet de protestation de la part des populations locales. Les programmes d'amélioration des routes anglaises génèrent d'énormes bénéfices garantis pour des entreprises internationales, telles que le Français Egis. Les Chemins de fer hollandais, allemands et français contrôlent maintenant une grande partie des services de chemin de fer du Royaume-Uni. Et la liste est encore longue.

Comment donc les autorités locales peuvent-elles planifier le développement durable à long terme, alors qu'elles n'ont pratiquement plus aucun contrôle sur ces biens essentiels ? Nous croyons encore que l'État et les responsables politiques ont le pouvoir de changer les choses : c'est pour cela que nous organisons des élections et que nous suivons un processus politique démocratique. Mais, en Grande-Bretagne et ailleurs dans l'Union Européenne, les États vendent à des privés le contrôle de l'État. Les moindres modifications de ces contrats public/privé nécessitent des batailles juridiques longues et coûteuses, car les sociétés privées ne sont pas tenues de se conformer aux nouvelles orientations de la planification locale. Comment planifier, par exemple, des services de transport durables dans un contexte où l'État a cédé à des sociétés privées le contrôle à long terme de la construction des routes ou la gestion des services ferroviaires ? Comment planifier de façon durable la construction de logements et des infrastructures sociales requises pour la création de nouveaux quartiers, lorsque les décisions en matière d'éducation ou de services de santé ont été prises dans le cadre de contrats de longue durée avec des entreprises privées ?

Le discours antiétatique en matière de planification et d'*empowerment* de l'échelon local au cœur du projet de *Big Society* repose ainsi sur une erreur d'analyse majeure. Il part du principe que les pouvoirs publics disposent de trop de pouvoir alors qu'en réalité le vrai problème est celui d'une perte de pouvoir par l'État, à tous les niveaux ! Il est difficile d'envisager de demander aux acteurs locaux d'assumer une plus grande responsabilité dans la planification alors que la propriété des biens publics dont ils dépendent est maintenant fragmentée entre les mains d'entreprises internationales. La décentralisation ne semble pas constituer la solution idéale pour une planification plus équitable et plus durable, car elle ne fait qu'ouvrir un peu plus la porte à une plus grande privatisation des ressources publiques et à une transformation des territoires en espaces d'investissement pour les entreprises privées.

Propos recueillis le 6 février 2013 par Cédric Polère

Je crois que la relation humaine est fondamentale.

ENTRETIEN avec Michel Forissier (extrait)

L'horizon prochain de la métropole renvoie à de multiples inconnues. Michel Forissier, maire de la commune de Meyzieu (31 000 habitants), par ailleurs premier vice-président du Conseil général du Rhône, conseiller communautaire du Grand Lyon, secrétaire départemental de l'UMP du Rhône, donne son point de vue sur les enjeux de solidarité qui se poseront. À ses yeux, la métropole devra entretenir des liens directs et humains avec ses usagers, ce qui manque aujourd'hui à la Communauté urbaine.

En tant qu'élu, quelle est votre conception de la solidarité ?
Nos concitoyens aspirent au mieux-être et à de meilleures conditions de vie. Je considère que c'est le rôle de l'élu de proximité : chercher à bien faire vivre les gens ensemble, trouver de bonnes solidarités, donner à nos concitoyens la possibilité d'avoir des conditions de vie minimum. Pour que tout le monde se sente bien, il faut un plancher : chacun doit être assuré de ne pas avoir faim, d'être logé, de pouvoir se déplacer, et en cas de pépin de la vie, d'avoir un même traitement quel que soit son niveau de ressources. Tous les citoyens de la métropole devront avoir les mêmes droits en terme de solidarité et de services publics, mais des droits équilibrés par des devoirs.
Aujourd'hui on se rend compte que des déficits de solidarité, dans les soins, dans les déplacements (des personnes doivent renoncer à prendre un boulot par impossibilité de se déplacer) créent de petites fractures ou ruptures sociales et au bout du compte le sentiment de non appartenance à la communauté.

La loi définit la Communauté urbaine comme un « périmètre de solidarité entre des communes » ? Est-ce ainsi que vous percevez la communauté urbaine de Lyon ?
Oui, en exerçant des compétences matérielles, au départ les égouts, l'eau, les voieries, puis les transports, l'urbanisme, la Communauté urbaine peut afficher des éléments de solidarité entre des communes. En revanche, on ne peut ni parler de solidarité partagée et appropriée par l'habitant, ni même vraiment de relation directe avec les habitants. C'est pourtant indispensable pour construire la future « métropole », qui aura la compétence générale sur son territoire et sera une collectivité locale. Il faudrait arriver à ce que chaque citoyen de cette métropole ait le sentiment d'y appartenir.

Vous parlez de solidarité non appropriée par l'habitant : est-ce un manque d'explication ?
Non, psychologiquement, ce n'est pas imprimable. Lorsqu'il prend un bus, qui bien souvent maintenant est exploité par une société privée, l'usager a l'impression de payer son transport. Il n'a pas l'impression, alors que c'est la réalité, que le coût du service du déplacement est financé surtout par l'impôt et donc que cela participe d'une solidarité.

Pourquoi la communauté urbaine n'a-t-elle pas de lien direct avec l'habitant ?
Je vois au moins trois raisons. La Communauté urbaine est un « EPCI », un établissement public de coopération intercommunale, une structure, et une structure ne peut pas avoir une « âme » contrairement à une collectivité locale. La question est depuis le départ, en 1969, celle de

la solidarité entre des communes qui ont délégué des compétences à la Communauté urbaine, et non une solidarité envers des habitants.
Ensuite parce que l'habitant ne connaît qu'une entrée quand on parle de solidarité : la commune. Troisièmement, et c'est peut être ce qui a le plus d'influence : le Grand Lyon est une communauté invisible en terme de solidarité. Certes le Grand Lyon fait des choses, mais de manière très indirecte, il ne rend pas de services directs à la personne, donc le lien ne se fait pas. Pourtant, la Communauté urbaine rend trois services humains auxquels les gens sont sensibles : l'eau, la propreté (ramassage des ordures ménagères) et le déneigement des routes, autant de liens de solidarité sur lesquels elle pourrait davantage s'appuyer. En revanche l'urbanisme est impersonnel, les règles d'urbanisme sont perçues avant tout comme des contraintes. Quant à la circulation, si elle est un vecteur de lien, son dysfonctionnement peut, à l'inverse, créer des fractures.
Ajoutons, et cela n'arrange pas les choses, que beaucoup de maires, pour des raisons électoralistes, expliquent très tranquillement à leurs électeurs « ce qui va bien c'est la ville, ce qui ne va pas bien c'est le Grand Lyon », sans se rendre compte que ces discours irresponsables nous mettent tous dans des difficultés relationnelles globales.

Et dans une commune, quelle est la nature du lien ?
Dans une commune, les liens sont bien plus directs ! Quand des gens viennent à la mairie pour se marier, déclarer un décès ou une naissance, le lien est très humain. Quand un agent ou un élu réussissent à vous trouver un logement, c'est un lien positif. Même chose quand une personne va dans une maison du Rhône ou au CCAS pour chercher une aide : le retour est immédiat parce qu'on résout un problème personnel, directement. À Meyzieu, la Maison du Département, exerce, à l'échelle du canton, les compétences de solidarité départementale (protection maternelle et infantile, compensation du handicap, RSA, fonds d'aides aux jeunes, etc.), et « le Marronnier », un pôle de service à la personne, assure toutes les permanences, y compris celles du département (pôle seniors, soins infirmiers, soins à domicile, crèche familiale, point accueil écoute jeunes…).
Que l'on se comprenne bien : ce n'est pas que la Communauté urbaine, en tant qu'institution, soit plus ou moins compétente qu'un département ou qu'une commune, c'est qu'actuellement les services rendus ne se font pas sur la base d'une relation humaine. Quand quelque chose ne marche pas dans une ville, les gens ne téléphonent pas à la Communauté urbaine, ils téléphonent à la mairie qui trie et s'adresse en fonction des compétences au Grand Lyon ou au Conseil général.

En 2014, les conseillers communautaires seront pour la première fois élus au suffrage universel, avec un système de fléchage depuis les listes municipales, puis en 2020 la métropole sera probablement élue sur un mode complètement direct. Cela changera les choses ?
Pour la Région, on élit les conseillers régionaux au suffrage universel direct, mais qui les connaît ? Je ne suis pas sûr que l'élection suffise à créer du lien. L'institution Région est invisible pour nos concitoyens car elle ne leur apporte que très peu d'aides directes, son action se faisant souvent par l'intermédiaire d'autres collectivités.
Je ne peux qu'insister : ce qu'il faut aujourd'hui ce sont des liens directs. Par exemple, les conseils de développement de la ville de Décines et de la ville de Meyzieu se réunissent régulièrement de manière à aborder directement avec les citoyens des projets avant qu'ils ne soient montés, et à essayer d'imaginer les solutions aux problèmes rencontrés dans nos communes.

Pourquoi insistez-vous à ce point sur la relation directe avec le citoyen ?
On peut faire de l'urbanisme, de la voirie, du ramassage d'ordures ménagères, du déneigement, sans avoir de relation avec l'habitant. Alors que c'est l'action qui engage une intervention directe d'un homme envers un autre qui nous touche de manière la plus profonde, et dont on se souviendra. En tant qu'élu, je suis comme tout le monde, j'ai des sites internet, des réseaux sociaux, des blogs, mais ma priorité reste le contact direct avec l'habitant. Je crois que la société est faite pour l'homme, je crois que l'homme ne se réduit pas à une dimension matérielle, je crois que la relation est fondamentale. Des gens ont souvent plus besoin d'un sourire, d'une poignée de main, d'un regard, de respect que d'un chèque.

Vous plaidez pour que les habitants soient associés le plus rapidement possible à la construction métropolitaine : pourquoi ?
Mon approche politique consiste d'abord à expliquer à nos concitoyens que si on construit la métropole, c'est pour eux. Ils doivent comprendre qu'il est de leur intérêt d'avoir une métropole plutôt qu'une communauté urbaine. Ce n'est pas une idée qui tombe du ciel, c'est tout simplement qu'on pourra rendre des services équivalents voire améliorés à moindre coût. L'usager, peu lui importe quelle est la collectivité porteuse de la compétence, peu lui importe l'organisation technique et le montage des organigrammes, ce qui compte c'est le guichet d'entrée et le service public rendu. Donc il faut démontrer que tout le monde va être gagnant, et mettre en avant la responsabilité de chacun.

Que vient faire ici la responsabilité ?
On ne fait jamais le bonheur des gens malgré eux. Chacun, au niveau où il est, a une responsabilité, une part à jouer. C'est vrai dans l'entreprise, c'est encore plus vrai dans une collectivité locale, car exercer un service public garde du sens en France. Quand les élus reçoivent les citoyens, prennent du temps pour parler, quand ils n'arrivent pas forcément à résoudre un problème, mais à améliorer une situation à travers cet échange, c'est important. C'est cet échange, cette écoute, cette parole qui manquent aujourd'hui dans la Communauté urbaine qui arrive plutôt en disant « voilà on a tout pensé pour vous et tout est bien », ce qui n'est pas bon. Il faut casser cette image. Confucius, sage parmi les sages, expliquait que pour déplacer une montagne, on commence par déplacer les plus petites pierres. Plus on est nombreux à déplacer les petites pierres, plus on a des chances d'y arriver. Si aujourd'hui la métropole est portée par Gérard Collomb et quelques élus, on réussira bien à faire quelque chose, mais on ne sera pas performants. Par contre si on crée une dynamique dans laquelle on entraîne non pas tous les habitants (ce serait utopique !), mais une bonne partie de le population, nous aurons gagné. Comme disait Valéry Giscard d'Estaing : un grand projet doit au moins rassembler deux habitants sur trois. Il faut obtenir cet effet d'entraînement par une construction de la métropole dans laquelle on intéresse au débat.

Quelle est la portée de cette réforme territoriale qui prévoit la fusion du Grand Lyon et du Conseil général du Rhône ?
Nous sommes à une croisée des chemins. Les compétences du Département du Rhône dans le domaine de la solidarité représentent 54 % de ses dépenses opérationnelles, soit 862 millions d'euros pour 2012. En premier lieu les personnes handicapées (228 millions d'euros), puis l'enfance (217 millions), l'insertion (198 millions), les personnes âgées (164 millions).
La très grande majorité des compétences sociales du Département s'exerce dans le territoire du Grand Lyon, et c'est le Grand Lyon, devenu Métropole, qui demain exercera ces compétences. La logique voudrait que les autres compétences soient également transférées (l'éducation, la formation, l'économie, le tourisme, l'agriculture, la sécurité incendie, la culture, le sport, l'environnement), c'est un grand chantier, mais c'est un chantier cohérent. C'est une forme de reconnaissance technique d'un fait, indépendamment de tout parti pris politique : il est plus facile de gérer globalement le territoire à cette échelle. C'est un avantage pour la métropole que de rassembler des compétences matérielles et des compétences sociales.

Pourquoi est-ce une bonne idée que le social soit de compétence d'agglomération ?
Dans l'agglomération, les villes n'ont pas la même démographie. Certaines ont beaucoup d'enfants, d'autres davantage de personnes âgées, ou peu d'emplois, certaines sont des lieux d'habitat, d'autres plus orientées vers l'activité économique… C'est pour cette raison que les politiques sociales et de solidarité ne peuvent, à mon avis, pas être « re-déléguées » aux communes, contrairement à ce que pensent certains élus. Elles doivent être de la compétence de la métropole.

Il existe aujourd'hui des CCAS, ainsi que des Maisons du Département : que vont devenir ces structures avec la réforme territoriale ? Faudra-t-il revoir toute l'organisation ?
Le Centre communal d'action sociale ou CCAS est un outil performant quand la commune est suffisamment importante. À mon avis, il faudrait les fédérer, penser à un CCAS global au niveau de la métropole. Les Maisons du Rhône pour leur part exercent les compétences du Département en matière sociale. Il y en a pratiquement une par canton. Dans un premier temps, le transfert de personnel et de ressources vers la métropole pourrait se faire sans rien changer aux Maisons du Rhône. Pour autant, il nous faut une réflexion anticipée sur cette question, ce que j'ai proposé au président du Grand Lyon, puisque la métropole, si tout va bien, pourrait se mettre en place au 1er janvier 2015. Il serait ridicule de recréer des Maisons de la Métropole à la place des Maisons du Département, ne faisons pas table rase du passé ! La question à se poser est celle de la mutualisation et de la mise en réseau de ces structures, assortie d'un découpage chirurgical. Les agents auront certainement leur bureau quelque part, mais au lieu d'avoir une compétence sectorielle, ils agiront dans le périmètre de la métropole. Et pourquoi ne pas repartir sur une organisation territoriale décentralisée, avec des guichets dans les mairies, ce qui ne veut pas dire que les services rendus dans les mairies seraient de compétence municipale. On a expérimenté la gestion du RSA sur la ville de Lyon : ça a été une catastrophe, parce ce que le RSA est un dispositif de l'État qu'il convient de gérer de la même façon sur tout le territoire, de manière globale. Le territoire est aujourd'hui celui de l'entité départementale, et sera demain celui de la métropole. En un mot, compétence sociale de la métropole, mais décentralisation de la relation de proximité.

Le Grand Lyon n'a guère l'habitude d'agir dans le domaine social. Est-ce un problème pour exercer ces compétences ?
J'ai entendu des conseillers généraux dire « le Grand Lyon ne saura pas faire ». Je pense le contraire :

nous autres élus sommes capables de gérer les compétences sociales. Les élus sont d'ailleurs les mêmes dans les communes et dans l'intercommunalité, je suis maire et élu au Grand Lyon. Pour les agents, ceux qui exercent aujourd'hui les compétences sociales du département seront transférés. Ce qui va changer, c'est juste l'intitulé de leur fiche de paye, et le propriétaire des bâtiments. Après, on pourrait même laisser partir l'organisation territoriale comme elle est puisqu'elle fonctionne.

La solidarité devrait-elle être une politique à part entière de la métropole, ou bien une politique « sectorielle » ?

La solidarité ne peut pas être une politique dissociée de l'ensemble des autres, ce n'est pas un secteur, c'est un principe. Et un principe doit s'appliquer de partout, dans toutes les politiques publiques (logement, transport, accès aux droits, travail…). À Meyzieu, nous avons entrepris la lutte contre les discriminations, c'est une forme de solidarité qui s'applique dans tous les services, il n'y aurait rien d'aussi idiot que d'avoir un « Monsieur anti discrimination ».

Pour autant, il ne serait pas idiot de regrouper dans une large politique du logement tout ce qui rejoint l'aide à la vie quotidienne, puisque l'énergie va de pair avec le logement, que les déplacements y ont très liés…, donc partir du logement pour appréhender les problèmes sociaux et de solidarité. Dans un logement, on a parfois une personne isolée, parfois le papa et/ou la maman ainsi que les enfants, parfois les grands-parents. Je crois qu'il ne faut pas perdre de vue que la cellule de base de la société n'est pas la commune, c'est la cellule familiale et que les conditions de vie d'une personne sont très liées aux liens familiaux. Pour une personne seule dans un logement, ce n'est pas toujours facile, ça va mieux quand on est deux. Plus la cellule familiale s'agrandit, plus la solidarité s'étend, plus il y a d'entraide. On rencontre davantage de problèmes chez les personnes isolées que chez les personnes qui vivent en couple voire en famille.

La réforme pose la question de la place des communes demain, dans la nouvelle métropole. Sont-elles menacées ?

Dans certains territoires, comme le Val de Saône, on ne pourra plus demain raisonner à l'échelle communale, c'est une évidence. Je me heurte au conservatisme d'élus quand je leur explique que personne ne souhaite la disparition des communes mais que celles qui ont 1 000 habitants disparaîtront forcément en terme de représentativité dans la métropole. À partir du moment où la métropole sera une collectivité territoriale, nous serons obligés d'avoir une équité de représentation de la population. Si l'on décide par exemple qu'un élu représente 10 000 habitants dans l'organe délibérant, cela veut dire qu'il faudra dix communes de 1 000 habitants pour avoir un élu.

Donc dès aujourd'hui, il convient d'amorcer la réflexion sur cette question. Le président Gérard Collomb l'a évoqué en expliquant que les neuf Conférences des maires pourraient être les circonscriptions électorales de demain. Il faudra en effet définir ces circonscriptions électorales ainsi que le mode de scrutin : ou ce sera une élection comparable à celle de la Région avec un scrutin de liste et par conséquent une gouvernance mal identifiée ; ou bien ce sera plutôt une gouvernance qui ressemblerait à celle d'une commune unique, mais à l'échelle du département. Et c'est là qu'il faudra que les élus aient du courage : soit on met dans chaque mairie non plus un maire mais un conseiller métropolitain territorial, qui représente un secteur, comme on a la possibilité de le faire dans le cadre de la loi sur les regroupements de communes ; soit on fait comme au Grand Montréal, dont la gouvernance est d'une rare complexité, avec des divisions administratives qui alourdissent la prise de décision et ralentissent le passage à l'action.

On ne peut pas s'affranchir de cette réflexion parce ce que la solidarité ne pourra s'exprimer qu'à travers une représentation politique juste et cohérente ; ensuite seulement viendra la déclinaison de l'action.

Propos recueillis le 6 février 2013 par Cédric Polère
Retrouvez l'intégralité de l'interview sur **www.millenaire3.com**

La Communauté urbaine sera obligée de se poser la question de la solidarité sociale.

ENTRETIEN avec Gérard Claisse (extrait)

Pour Gérard Claisse, vice-président à la participation citoyenne, au Conseil de développement et aux relations avec les usagers, le passage à la métropole sera une révolution culturelle, en faisant entrer le social dans une Communauté urbaine où cette dimension est sous-développée. La nouvelle collectivité se dotera d'une ingénierie sociale, ce qui permettra d'enrichir les projets et de gagner en cohérence dans les politiques. Par ailleurs, elle sera obligée de se poser la question non seulement de la solidarité territoriale, mais aussi, ce qui sera nouveau, de la solidarité sociale, et de porter une attention aux plus démunis et aux questions d'inégalités.

Que se passera-t-il demain ?
Demain les choses vont changer. À l'horizon 2015, les compétences jusqu'alors gérées par le Département, vont être transférées au Grand Lyon qui deviendra une Métropole. La réforme va mettre les problématiques de l'action sociale, de la redistribution, de l'attention aux plus démunis, des précaires, y compris sur des thématiques qui sont de notre compétence actuellement, au cœur de l'action communautaire. Sur ces problématiques, la Communauté urbaine ne répondra plus indirectement comme elle le fait aujourd'hui à travers l'aménagement des territoires, le logement ou la mobilité, elle y répondra directement et sera obligée de se poser la question non seulement de la solidarité territoriale, mais de la solidarité sociale. Cela va être une révolution culturelle.
Le social jusqu'ici secondaire, sauf dans la politique de la ville et la politique du logement, va enfin faire son entrée, une entrée en force à la Communauté urbaine ! J'ai toujours été un peu gêné quand on parle de politique de développement durable au regard des compétences du Grand Lyon : efficacité économique, soutenabilité environnementale et qualité de la gouvernance sont des critères sur lesquels l'action du Grand Lyon peut être évaluée ; mais la dimension « équité sociale » des politiques et projets du Grand Lyon est plus problématique à analyser. Dans les grilles « développement durable » qui nous servent à évaluer les projets, les services techniques ont souvent du mal à donner des indicateurs sur leur dimension équité sociale. Tout cela va changer.

Cette prise de compétence sociale semble être une chance pour avoir une politique plus cohérente, puisque la Communauté urbaine sera capable de penser une facette de la vie urbaine qu'elle ne maîtrise pas jusque-là…
Davantage qu'une chance, c'est une vraie belle aventure. Enfin nous ferons entrer le social dans une Communauté urbaine qui a une forte culture technique, économique, d'aménagement et d'urbanisme, mais qui n'a pas véritablement cette culture sociale, sinon secondairement dans le cadre de la politique de la Ville, de l'habitat, de l'accueil des gens du voyage ou de l'accessibilité pour les personnes handicapées. Si j'en reste à ce dernier exemple, avec le transfert des compétences, le handicap deviendra une question majeure pour la Communauté urbaine ; en matière de logements, nous continuerons à construire mais serons en mesure d'accompagner les parcours ; et pour revenir à l'eau, la question de la tarification sociale se posera de manière radicalement différente parce que nous aurons toutes les informations sur les bénéficiaires de l'action sociale.

Le terme de cohésion sociale a-t-il du sens pour vous ?

Ma première réaction, spontanée, est que la cohésion sociale, encore un mot valise, est un cache-sexe par rapport à la notion du progrès social qui devrait être une dimension consubstantielle de l'action publique. Je fais peut être vieille barbe, mais j'aurais préféré que l'on continue à en parler plutôt que de cohésion. En première lecture, si on ne prononce plus ce mot, c'est parce que collectivement nous ne sommes plus en capacité de le faire : dans l'idée de progrès, il y avait l'idée de l'ascenseur social et de la réduction des inégalités, l'idée de l'amélioration des conditions de vie de tous, d'un développement pas seulement économique mais humain, qui passait par l'éducation populaire, etc. Cette période de notre histoire, celle des trente glorieuses est révolue, mais le concept de cohésion sociale qui l'a remplacé n'a pas cette dynamique positive à laquelle tout le monde pouvait adhérer spontanément. Avec le progrès social, chacun pouvait se projeter, monter dans le train avec ses enfants. Aujourd'hui la crainte que le train passe sans s'arrêter domine. Deuxième lecture : alors qu'on était dans une société plutôt holiste au début du XXe siècle, à partager les mêmes valeurs, une même morale, une même religion, un même village, que nous appartenions à des classes sociales, tout cela a volé en éclat. Avec l'individualisation de la société, nous n'avons plus ces éléments qui font société. Tout est requestionné, et l'individu n'a plus ces protections. Le concept de cohésion sociale vient aussi de là. La question est celle de comment refaire société avec ce patchwork, l'individualisation, la diversité, l'émiettement, la mondialisation…

Est-ce que « refaire société », cela concerne la Communauté urbaine ? Je pense en particulier aux grands projets urbains.

Le Grand Lyon a la responsabilité d'assurer le développement économique, humain, social du territoire, mais la cohésion sociale, ce n'est pas son métier de base. Si je considère des grands projets comme Confluence, Gerland, la Duchère, Carré de Soie, certes la question de la cohésion sociale arrive, mais elle arrive par la fenêtre, elle n'est pas consubstantielle à la manière de penser un projet. Elle y arrive par la question de la mixité sociale, par la question des équipements publics, par la question de l'espace public. Autant la Communauté a une ingénierie urbaine, technique, d'aménageur forte, autant elle sait bien faire de l'urbanisme, autant elle est mal à l'aise avec l'urbanité parce qu'il lui manque une ingénierie sociale ou sociétale, et si elle l'a, c'est à la marge. Qu'est-ce qui fait que dans des projets urbains des gens vont se rencontrer, vivre ensemble, faire la fête…, ces problématiques arrivent à la toute fin, et si on arrive à y répondre, ce sera de manière minimaliste. L'ingénierie sociale a un rôle important, on le voit tous les jours pour le logement social.

À quoi sert l'ingénierie sociale dans ce domaine ?

Le Grand Lyon peut à juste titre s'enorgueillir de construire plus de logement social dans l'ouest que dans l'est de l'agglomération. On le fait à travers de multiples opérations. C'est là que l'ingénierie sociale peut être utile. Habitat & Humanisme est assez exemplaire : dès lors qu'ils connaissent des situations de blocage pour réhabiliter un immeuble pour du logement social, ils mettent en place des dispositifs de médiation (je pense à la Friche RVI). C'est normal, parce que quand on amène des gamins moins disciplinés que d'autres, ça cristallise des tensions. Face aux trafics, à l'insécurité, les réactions sont immédiates. Il faut alors de l'accompagnement, de la médiation, pour faire que les gens se parlent, se reconnaissent, se respectent.

Rien ne dit que le Grand Lyon en exerçant demain les compétences du Conseil général développera une ingénierie sociale et fera mieux en terme de cohésion sociale…

Si on est dans une logique de tuyaux, de publics (personnes âgées, petite enfance …), ça ne marchera pas. Mais le Grand Lyon a une tradition de conduite de projet et donc de transversalité qui demain ou plutôt après demain, autour de 2020, lui permettra d'embrasser cette dimension sociale. La culture de la transversalité du Grand Lyon va certainement bousculer la manière dont le Département pensait l'action sociale. Cela fabriquera probablement une ingénierie sociale : pas uniquement au sens de la prise en compte des exclus, des défavorisés, mais une ingénierie du lien social, du vivre ensemble. C'est alors que la collectivité prendra pleinement en ligne de compte je l'espère ces questions culturelles et d'identité.

Propos recueillis le 18 décembre 2012 par Cédric Polère
Retrouvez l'intégralité de l'interview sur **www.millenaire3.com**

Financement des services et équipements d'agglomération, inter territorialité, prix de l'immobilier... : les enjeux de solidarité pour le Grand Lyon.

ENTRETIEN avec Paul Boino (extrait)

Paul Boino nous livre sa vision des enjeux de solidarité pour le Grand Lyon demain. À côté des problématiques « classiques » de financement des grands équipements d'agglomération (comment éviter que les équipements ne soient payés que par une partie des communes ?) et de l'échelle de leur déploiement. Le directeur de l'Institut d'urbanisme de Lyon s'inquiète du manque de solidarité financière entre territoires, et, sur un autre plan, d'un droit à la ville menacée par les prix de l'immobilier.

Quels sont les enjeux de solidarité pour le Grand Lyon demain ?

Les enjeux d'interdépendance sont énormes pour les politiques du Grand Lyon. Aujourd'hui, alors que la ville déborde largement de son périmètre, comment finance-t-on le redéploiement des réseaux d'adduction d'eau ? Alors que le Grand Lyon va reprendre les compétences du département sur son territoire et que le SYTRAL va disparaître, doit-on élargir le réseau des TCL ? Qui paye les déficits ? En matière de logement, comment trouver les ressources pour répondre aux besoins ? Les moyens de la Communauté urbaine, de l'ordre de 40 millions d'euros par an sont insuffisants alors que la demande augmente. Autre problème de taille, celui de la perception des recettes fiscales. Une partie des entreprises se délocalise en dehors du Grand Lyon pour payer moins de taxes, ce qui revient à profiter des services de centralité sans payer la note. Ce n'est pas propre aux entreprises, tout le monde, habitants du périurbain y compris, profitent des structures lyonnaises sans les payer. La question est cruciale : comment construire une instance politique qui assure le vivre ensemble dans une économie ouverte, où les gens et les entreprises bougent ? Ce n'est pas seulement Gérard Depardieu qui va en Belgique, mais les Lyonnais qui vont dans les communes d'à côté… Heureusement, jusque-là le Grand Lyon ne s'en sort pas trop mal, car il profite d'un fort dynamisme économique alors que dans d'autres territoires, ces mécanismes provoquent un effondrement. C'est le cas de Saint-Etienne. Il faudrait un *big bang* territorial.

Que conviendrait-il de faire ?

Pour que ça fonctionne, il faudrait élargir le Grand Lyon. Comment un ensemble urbain, une cité, peut-elle fonctionner avec ses routes et autoroutes, ses écoles et universités, ses hôpitaux, etc., si une partie des collectivités qui le composent refusent d'admettre l'interdépendance, la solidarité organique qui les relie ? Comment faire si une communauté de communes à l'est de Lyon proclame qu'elle n'a rien à voir avec Lyon, alors qu'en pratique ses habitants et ses activités économiques profitent des avantages de la centralité ? Le morcellement communal favorise le chacun pour soi en permettant à certaines communes de profiter d'équipements sans payer pour autant.

Cela pourrait se régler par des conventions entre collectivités, pas forcément en élargissant le Grand Lyon...

Sauf qu'il est hasardeux de miser sur des conventions. Prenons le cas de deux communes séparées : si l'une produit des services dont bénéficie la seconde, il est possible d'établir une convention pour payer le service, mais il faudra qu'elle accepte et en ait les moyens financiers. Alors que si ce même service s'inscrit dans un seul périmètre, son fonctionnement sera financé sur la base des taxes perçues sur ce périmètre. Dans l'aire métropolitaine de Lyon, je constate qu'on ne prend pas cette direction. Faites-vous la remarque : la solidarité est-elle inscrite dans le projet du pôle métropolitain ? Non, et on

sait pourquoi : si le maire de Lyon invite les entreprises de Gerland à s'installer à Saint-Étienne, le retour de bâton électoral sera phénoménal. C'est lié aux circonscriptions électorales. Mécaniquement du point de vie fiscal, ces départs se traduiront par moins de recettes donc par l'augmentation de la fiscalité locale pour les ménages, soit le meilleur moyen pour un maire de perdre des élections. Il n'y a aucun problème à inviter une entreprise de se déplacer de Vaise à Gerland (on reste dans la ville de Lyon), c'est déjà plus compliqué dans le périmètre communautaire entre Vaulx-en-Velin et Écully (on le fait alors en silence), mais c'est impensable entre Lyon et Saint-Étienne. Pour ces raisons, la question du périmètre de la Communauté urbaine est importante. Le Grand Lyon peut-il se redéployer ?

Les enjeux de demain perpétuent donc pour partie les défis qu'il a fallu relever hier ?

Oui, comme celui de la solidarité entre le centre qui assume l'essentiel des charges d'agglomération et la périphérie. La ville en tant qu'ensemble de populations et d'activités continue à s'étendre alors que le périmètre du Grand Lyon reste globalement stable. Dès lors, comment déployer les réseaux, les équipements et les infrastructures nécessaires ? Pour ne prendre qu'un exemple celui des transports en commun, faut-il étendre le réseau mais comment financer le coût que cela représente ? Doit-on mettre en place des conventions qui permettraient que les nouveaux territoires desservis payent le service auxquels ils ont désormais accès, mais que fait-on des territoires qui ont besoin de ces transports collectifs tout en étant trop pauvres pour financer le service rendu par des conventions et donc à son prix réel ? Doit-on plutôt élargir le Grand Lyon, ce qui permettrait que tout le monde ait accès aux transports en commun mais en les finançant, via la fiscalité, et donc à la mesure des moyens dont chacun dispose ? Comment faire cependant quand les collectivités voisines, notamment les plus riches, refusent cette extension ? Doit-on par ailleurs accepter une extension à la carte, qui pour les transports, qui en matière d'adductions d'eau ou plutôt promouvoir des extensions intégrées (c'est l'entrée dans la Communauté urbaine ou rien) ? La double question du financement des services et des équipements d'agglomération et de leur déploiement à l'échelle où l'on en a besoin reste ainsi clairement d'actualité.

Pour autre partie, il s'agit d'enjeux plus contemporains.

Comment les formuleriez vous ?

Au plan territorial notamment, comment allouer les moyens là où se trouvent les besoins ? Historiquement, ceci ne posait pas beaucoup de difficultés. Les territoires budgétairement riches étaient aussi les territoires socialement pauvres. Industriels et ouvriers, ils disposaient de ressources plus importantes mais devaient supporter des charges plus fortes du fait des besoins en services publics et en services sociaux de leurs administrés. À l'inverse, d'autres territoires plus résidentiels étaient sans doute riches socialement mais ils étaient pauvres budgétairement, car ils n'accueillaient pas beaucoup d'entreprises. Là aussi, il n'y avait pas de problème en soi : les inégalités territoriales généraient de la justice sociale ; les moyens se situaient là où étaient les besoins. La situation actuelle est sensiblement différente. Certains territoires se retrouvent tout à la fois socialement et budgétairement pauvres tandis que d'autres sont simultanément riches de leur population et de leurs entreprises. Dans ce schéma général, le Grand Lyon est en situation médiane. Au plan budgétaire, la Communauté urbaine ne s'en sort pas trop mal tandis que sa population reste relativement variée. Si on change d'échelle, la situation est cependant tout autre comme le montre par exemple la situation du sud Loire. Se pose ici un problème de solidarité financière entre territoires riches et territoires pauvres qui ne se résout pas par la mise en place du pôle métropolitain. En l'état, la seule solution est l'extension du Grand Lyon comme cela s'est fait avec Givors et Grigny mais pour qu'elle soit viable, il faut évidemment que ce ne soit pas seulement les territoires pauvres qui entrent dans la Communauté urbaine.

Un autre défi de taille me semble être le droit à la ville, que menace clairement la montée des prix immobiliers tant à la location, qu'à l'achat. Elle pénalise de plus en plus durement les moins riches. Elle a aussi et plus globalement un effet délétère au plan économique en détournant de la consommation (et donc de l'économie productive) une part substantielle du budget des ménages au profit d'une rente foncière qui ne produit rien et n'emploie personne. Elle alimente enfin la périurbanisation et son cortège de mitage foncier, d'artificialisation des sols et de déplacements automobiles inévitablement polluants, vis-à-vis de laquelle on essaie vainement de lutter depuis vingt ans et plus. Face à cette inflation qui n'est pas le propre de Lyon mais qui est en revanche relativement spécifique à la France, le Grand Lyon, comme d'autres institutions locales mène une politique de production de logement social. Le budget que la Communauté est en mesure d'allouer à cette politique, quelques dizaines de millions d'euro, est cependant insuffisant pour enrayer ce cercle vicieux. Peut-elle faire plus ? Sans doute un peu plus, toujours un peu plus, mais cela restera insuffisant pour changer substantiellement la donne. Il y a là un défi auquel est clairement confrontée la Communauté urbaine, mais dont les clés lui échappent en bonne part. Elles sont dans les mains des pouvoirs publics nationaux car le problème découle avant tout de politiques publiques nationales.

Propos recueillis le 6 décembre 2012 par Cédric Polère
Retrouvez l'intégralité de l'interview sur **www.millenaire3.com**

J'ai le sentiment que les communautés urbaines prennent conscience de la nécessité d'élargir leur approche de la solidarité.

ENTRETIEN avec Olivier Landel (extrait)

Olivier Landel, délégué général de l'ACUF, analyse un cheminement : celui des communautés urbaines que les années 2000 ont vu s'atteler de bon gré ou en renâclant à la question de la solidarité, sous un jour nouveau. La nécessité d'un développement durable les a amené à une première réflexion sur ce que signifierait d'agir sur le volet social, et d'avoir une gouvernance participative. Parmi d'autres questions, celle de la solidarité envers les habitants les plus fragiles a émergé ; les réformes de la péréquation suscitent aujourd'hui un débat sur la solidarité entre les collectivités, ses formes, son efficacité… Bref, les communautés urbaines sont en train de changer de logiciel en la matière.

La question de la solidarité fait-elle débat dans les communautés urbaines ?

Pour la période récente, le débat est venu de deux interrogations. Dans un premier temps, autour de 2004-2005, les communautés urbaines ont été confrontées à une question nouvelle : comment faire du développement durable ? À cette époque, on l'oublie, le développement durable n'était pas encore l'ossature des projets comme c'est le cas aujourd'hui. Il repose sur l'équilibre entre l'économique, l'environnemental et le social. Les communautés urbaines avaient conscience d'être très positionnées sur l'environnement, de mener par ailleurs des actions en matière de développement économique, mais d'être dépourvues de moyens dans le champ du social. Or, comment parvenir à un développement équilibré sans agir sur ce levier, s'il manque les armes de l'emploi, les outils du social, et avec si peu de performance dans la gouvernance participative ? Le volet social a donc été interrogé par le prisme du développement durable. Deux pistes de travail avaient été lancées : quelle est la place du social dans les communautés urbaines ? Et jusqu'où aller et comment s'améliorer en matière de démocratie participative ? La première piste élargissait la réflexion sur la solidarité, puisqu'il n'était plus seulement question de solidarité entre des communes, ou produite par des infrastructures, mais de solidarité à travers la puissance publique locale, en relation aux citoyens et à la vie des habitants. Le deuxième axe a débouché cette année à l'ACUF sur la coordination nationale des Conseils de développement.

Revenons au volet social : sur quoi la réflexion a-t-elle aboutit ?

La réflexion n'est pas allée bien loin, elle s'est éteinte sur l'idée que le social ne relève ni des compétences ni du rôle d'une communauté urbaine, mais de ceux du département, et qu'il y a déjà tant de choses à faire par ailleurs… Bref, le sujet n'était pas mûr. Ajoutons un contexte peu propice, puisque l'État transférait des compétences aux départements, et une appréhension : si la communauté urbaine récupère les compétences sociales auprès du département, ou des compétences auprès des régions, elle n'est pas outillée pour… Culturellement, les communautés urbaines se sont bâties sur de grands services urbains à vocation technique, mener des politiques sociales territorialisées ne va pas de soi. Lorsque j'étais consultant pour les collectivités locales j'ai perçu le fossé entre ces services et une direction générale : chacun son monde, chacun sa culture ! À cette époque, nous manquions de personnes pour réfléchir vraiment sur ce que veut dire « politiques sociales et territoires ». Quand

on territorialise des politiques sociales, on le fait le plus souvent en tuyaux d'orgue : ainsi les départements territorialisent les maisons de l'enfance, l'aide aux personnes handicapées, le soutien aux familles, etc.

Que faudrait-il faire ?
Il faudrait avoir des politiques sociales transversales, qui appréhendent les populations dans leur diversité, gèrent leur mobilité à l'intérieur et en dehors du territoire, puissent les accompagner socialement. Ces logiques transversales sont celles de la politique de la ville. Pour résumer, j'ai le sentiment que les cadres du social réfléchissent en termes de populations, alors que les cadres des agglomérations eux pensent territoire, mais n'incluent pas dans leur réflexion le volet social. Du coup, ils ont du mal à penser la solidarité en prenant en compte l'habitant, le citoyen, et à intégrer une réflexion sur ce thème au-delà des aspects de solidarité financière ou par les investissements. Ils pensent solidarité entre des personnes morales, et non la solidarité entre ou envers les personnes physiques que sont les habitants. Pour autant, je sens une tendance, encore légère, et suis persuadé que cela va évoluer dans les années qui viennent.

Cela reviendrait à ne plus se restreindre à une conception centrée sur la « solidarité territoriale », à élargir leur approche de la solidarité ?
J'ai le sentiment que les communautés urbaines prennent conscience de cette nécessité d'élargir leur approche de la solidarité. Le lancement de la démarche Grand Lyon Vision Solidaire atteste d'une avance de la communauté urbaine de Lyon, ce qui ne m'étonne guère parce qu'elle est allée au bout d'une sorte de performance dans sa capacité à gérer ses compétences de base, dans les services urbains et le développement économique. Elle a cette maturité qui permet de se dire : il faut aller plus loin. Indépendamment des logiques politiques ou politiciennes, il est alors logique que Lyon, en premier, ait pu considérer qu'il n'était pas aberrant d'exercer les compétences du département dans le domaine social, de façon coordonnée avec ses autres politiques publiques.

Une communauté urbaine n'a pas de compétence sociale *a contrario* du département, des communes et de l'État : je me demandais si c'est un problème pour appréhender la thématique de la solidarité, mais tout récemment la donne a en effet changé, puisque le Grand Lyon va prendre en 2014 les compétences sociales du département sur son territoire…
Oui, il n'est pas illogique qu'on en arrive à ce *deal* politique pour créer un « département métropolitain » ou une « euro-métropole », j'ignore comment on va l'appeler. L'idée d'appeler des compétences du département commençait à se faire jour mais de façon très timide — trop à mon avis —, plutôt en lien avec des actions sociales liées aux politiques communautaires : par exemple des responsables communautaires pensent qu'il serait intéressant que la Communauté urbaine gère le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) pour accompagner les ménages fragiles dans leur recherche de logement ou pour s'y maintenir, puisqu'elle a une politique de logement, d'aide à la pierre, etc.

Vous avez parlé d'un deuxième facteur qui amène à repenser la solidarité : si j'ai bien compris, il s'agit de la réforme des outils financier et de péréquation.
Nous sommes secoués de manière assez rapide par un nouvel outil de péréquation entre les EPCI : le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales ou FPIC. Contrairement à ce qu'on pourrait croire, ce dispositif fait gagner de l'argent au seize communautés urbaines, mais il y a de gros perdants. Lyon est le plus gros en volume, et Dunkerque par habitant. Mais il y a aussi de gros gagnants comme Marseille et Lille. Pour répondre à votre question, cet outil a reposé la question de la solidarité et montré que nous n'étions pas collectivement — cela vaut pour les communautés d'agglomération comme pour les communautés urbaines — assez solides pour étayer notre discours selon lequel la solidarité se construit d'abord dans la proximité. Face aux réformateurs de l'État central, cela nous oblige à développer un discours dont nous sommes persuadés au sein des intercommunalités : avoir intégré beaucoup de compétences permet de développer de manière équilibrée nos différents territoires. Nous le percevons au sein des communautés urbaines, mais le monde extérieur ne le sait pas forcément, et dans l'extérieur il faut compter avec le poids considérable de Paris et des élites parisiennes.

Que vient faire Paris là-dedans ?
Dans la construction des lois et des réformes, les ministères et les cabinets pèsent de manière importante. Ils sont constitués majoritairement de personnes qui ont fait leurs études et réalisent leur carrière à Paris… Leur vision des intercommunalités et de la solidarité qui s'y exerce est francilienne. Le hic, c'est qu'en Île-de-France l'intercommunalité ne fonctionne pas, parce la question de la solidarité au sein du Grand Paris, un sujet énorme, où les écarts de richesse sont bien plus criants qu'ailleurs, n'a pas été réglée. Pour faire court, l'intercommunalité dans la région francilienne s'est faite d'abord en excluant la première couronne, puis par des regroupements selon

des affinités politiques, ce qui correspondait souvent à des affinités économiques. Résultat : les riches se sont regroupés entre eux, les pauvres entre eux. Cette réalité de l'Île-de-France est présente dans les esprits de ceux qui travaillent sur les questions de péréquation et de solidarité intercommunale. Le FPIC a été bâti sur ce fond-là. S'il fallait prendre de l'argent à la communauté d'agglomération de Boulogne, relativement riche, pour le verser à celle de Clichy Montfermeil, relativement pauvre, cela pourrait avoir du sens, mais dans cette enveloppe calculée au niveau national, l'argent est retiré à des communautés urbaines qui n'ont pas fini de régler leurs problèmes de solidarité interne, pour être reversé à d'autres EPCI où les écarts de solidarité interne ne sont pas toujours aussi criants que cela, et où rien ne dit que cet argent permettra d'accroître la solidarité… Je pense que ce raisonnement n'est pas le bon : il est bien plus efficace de penser que la solidarité est une construction en poupées russes.

Une solidarité en poupées russes : que voulez-vous dire ?

La solidarité opère par cercles concentriques : elle se gère d'abord au sein de mon quartier, puis au sein de ma commune, puis au sein de mon département, puis au sein de ma région… C'est en étendant en tache d'huile ou par cercles concentriques la solidarité que l'on est le plus efficace. Plutôt que transférer de l'argent de Nice à Brest ou de Brest à Toulon, faisons en sorte que les solidarités locales deviennent des politiques quasi obligatoires dans les situations où elles ne s'exercent pas déjà. De mon point de vue, les politiques nationales ne devraient intervenir qu'en dernier ressort, lorsque le local n'a pas suffit, et non pas sur un critère comme le FPIC où l'on essaie de mesurer une forme de richesse pour la répartir. L'État devrait se placer en situation d'agir face à des situations inacceptables : si le problème est la désertification rurale, il a le devoir de se doter d'outils pour l'enrayer, si le problème est la paupérisation de certains quartiers, agissons, mais ayons des politiques publiques ciblées en fonction d'objectifs de réparation ciblés. En un mot, cela fonctionne si chacun à son niveau a fait son boulot. Les politiques de solidarité menées par l'État n'ont de sens et de portée que si les politiques de solidarité de proximité se sont réellement exercées.

Le périmètre d'une communauté urbaine est-il pertinent pour mener des politiques de solidarité, alors qu'en France, les constructions institutionnelles ne correspondent pas à nos espaces de vie ?

Ces périmètres ne correspondent en effet ni aux espaces où nous vivons, ni à ce que pourraient être nos espaces de solidarité. Comment identifier ce qu'apporte le dynamisme économique du Grand Lyon aux villes situées à 30, 40 ou 50 km, situées hors de son périmètre ? À l'inverse comment identifier la contribution réelle de ces territoires limitrophes voire éloignés, au potentiel de réussite du Grand Lyon ? On sent bien que c'est un sujet peu travaillé aujourd'hui, malgré quelques tentatives faites sur le plan strictement financier, ou par les travaux de Laurent Davezies. Il faudrait faire du *micro-Davezies* pour savoir quelle est la part du résidentiel lié aux activités du Grand Lyon et inversement dans quelle mesure le dynamisme du Grand Lyon est de plus en plus nourri par des champs extérieurs, dans quelle mesure par exemple l'air de l'agglomération profite de l'oxygène des forêts alentours… Alors que nous avons tous conscience d'être dans un monde dont les ressources sont finies, rares, il faudrait s'interroger sur le sens de critères de développement économique qui reposent sur une croissance supposant que l'on exporte davantage que l'on importe. Vient un moment où il faut penser aux conséquences de notre propre développement. Le Grand Lyon peut tout à fait assumer le rôle d'une métropole d'entraînement, avoir l'ambition d'entrer dans le top 10 ou 15 des métropoles européennes, mais il faudrait alors mesurer ce dont la métropole a besoin ailleurs pour son développement, et ce qui fait finalement sa richesse. Nous vivons sur des certitudes, il faudrait se doter d'outils pour les vérifier ou au contraire les contrebalancer !

J'attends de la réflexion du Grand Lyon sur la solidarité que l'on franchisse collectivement un cap : nous pourrions arriver à penser que les avantages acquis des communes doivent s'atténuer dans cet espace de solidarité qu'est l'intercommunalité ; que la solidarité se gère et se construit du niveau local au niveau national, par étapes, ce qui permettrait de faire passer ce message à l'État : libérez-nous la possibilité de le faire au niveau local, ce qui permettra éventuellement d'avoir moins à le faire au niveau national ; cessez de vouloir faire de la péréquation au niveau national tant que nous n'avons pas les moyens de traiter nos problèmes locaux de solidarité. Pour y arriver, il faudra débloquer certains mécanismes, réexaminer sans doute l'attribution de compensation qui, gelée depuis le passage à la taxe professionnelle unique (TPU), rigidifie une bonne partie des avantages acquis. Avec le pôle métropolitain qui amène des gens à réfléchir ensemble, on parvient de plus en plus à aborder ce type de questions.

Que nous disent les élus, les chercheurs, et ceux qui participent aux politiques publiques ? Que nous enseigne ce cheminement dans l'histoire communautaire ? Que « la solidarité territoriale change de registre », selon une formule de Martin Vanier : c'est une évidence. Mais ce cheminement nous montre aussi que des enjeux émergent, que de nouvelles questions se posent. Nous rassemblons ici celles qui semblent interpeller le plus directement le Grand Lyon.

Quelle solidarité pour le Grand Lyon, quelles pistes pour l'avenir ? Dix questions

— par Cédric Polère

1. Refonder le pacte solidaire ?

La Communauté urbaine s'est construite sur un pacte entre communes. L'enjeu était alors que ce pacte imposé par l'État devienne une construction volontaire, que la solidarité entre les communes devienne une réalité sur le plan de l'action publique. Ce pacte reste le fondement de la Communauté urbaine. Dans sa définition juridique, une Communauté urbaine dessine un « périmètre de solidarité entre des communes ». En pratique, le Grand Lyon a dépassé cette réalité constitutive, puisqu'en participant à de multiples partenariats (avec les chambres consulaires, les universités, les entreprises, d'autres organisations publiques et privées), en consultant des citoyens, en cherchant à obtenir l'adhésion des usagers à ses politiques et des comportements civiques et responsables de leur part, il reconnaît de manière formelle qu'il dépend d'eux pour réaliser ses objectifs. Cette dépendance renvoie à une solidarité organique, en quelque sorte, entre les acteurs du territoire. À mesure que le « filtre communal » s'efface, que le Grand Lyon mène ses politiques en ayant directement en vue ses usagers, la solidarité se joue de plus en plus entre tous ceux qui participent au territoire d'agglomération, voire au territoire métropolitain. À la question « de qui attend-on de la solidarité ? », « qui est solidaire de qui ? », la réponse est de plus en plus : les habitants et l'ensemble des acteurs de ce périmètre de solidarité qu'est l'agglomération.

Le pacte solidaire ne devrait-il pas alors s'élargir à tous ceux qui contribuent à la vie du territoire et à la gestion de ses biens communs ? Il convient surtout de prendre acte que le système d'interdépendance de 1969, qui a poussé des communes à se rassembler, a évolué et n'est plus le même en 2013. Cela ne va pas de soi : l'idée de « solidarité envers les habitants » par exemple n'est pas une évidence pour les cadres des intercommunalités nous prévient Olivier Landel, délégué de l'association des communatés urbaines de France (ACUF).

2. Construire une solidarité à de nouvelles échelles ?

Il ne faudrait pas tomber dans la caricature d'une solidarité qui se cherchait seulement dans le périmètre des 55 communes en 1969, et d'une solidarité qu'il faudrait aujourd'hui construire à l'échelle métropolitaine, voire au niveau du système monde. En effet, avant que la Communauté urbaine n'existe, il était question de la métropole Lyon/Saint-Etienne/Grenoble, et les échanges mondiaux ont une histoire très ancienne. Pour autant, il est indéniable qu'en vertu de ces phénomènes considérables que sont la globalisation d'une part, et la métropolisation de l'autre (reliée entre autres à la mobilité croissante des ménages), les échelles de solidarité se déplacent, s'élargissent. L'enjeu de solidarité dans les années 70' se situait entre les communes de la Courly (car cette solidarité était à construire et à traduire en politiques), et s'il n'a pas disparu mais reste à approfondir, l'enjeu principal se situe aujourd'hui surtout à l'échelle métropolitaine, où les débats portent sur les modes de gouvernance à inventer, et où des politiques commencent à être mises en œuvre, pour la mobilité quotidienne des habitants en particulier.
Là aussi, cela traduit une transformation du système d'interdépendance. La dépendance croissante des métropoles au système-monde, et du système-monde aux politiques menées dans les métropoles (pour le climat, la gestion des ressources, etc.) est reconnue depuis longtemps, mais est loin d'être au bout de ses traductions politiques : en 1992 à Rio de Janeiro, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement a proclamé que notre planète Terre « constitue un tout marqué par l'interdépendance ». Cette interdépendance systémique signifie communauté d'intérêts, elle en appelle à davantage de coopération, de concertation, d'interactivité entre acteurs, et pour revenir au Grand Lyon, pose la question de l'adaptation de son fonctionnement à cette complexité croissante : comment par exemple mener des politiques sectorielles alors que chacune d'entre elles a des répercussions sur les autres ?

3. Combiner solidarité territoriale et solidarité sociale ?

La solidarité territoriale mise en œuvre par la communauté urbaine de Lyon se conçoit comme très différente de la solidarité sociale telle que menée par l'État et le Département, au point que le Grand Lyon a estimé jusqu'à aujourd'hui que cette forme de solidarité n'était pas son affaire. Pour autant, en pratique, le social a fait son entrée dans l'action communautaire, de manière certes marginale et à la périphérie des projets : dans les années 90', à la faveur du lancement de la politique de la ville, d'une politique de déplacements, d'une politique de l'habitat, l'objectif de solidarité avec des populations en difficulté est mentionné explicitement ; avec les prises de compétences dans l'habitat (question des « familles difficiles », question de la mixité sociale), de la politique de la ville, des gens du voyage, du handicap (accessibilité), il faut un minimum d'ingénierie sociale… Le social est dans la plupart des communautés urbaines un point de faiblesse. Au Grand Lyon il est ainsi reconnu que produire du logement sans accompagner les personnes ne facilite pas la cohérence de l'action. Fin 2012, l'annonce que le Grand Lyon devrait prendre, sur son périmètre, les compétences du département change évidemment la donne. Mais en même temps, cela vient combler un manque qui avait été souligné à plusieurs reprises (comment avoir un développement durable sans prise sur ce pied du social ?). Il n'est alors pas étonnant que dans les entretiens reproduits dans ce cahier, des élus se félicitent de l'opportunité pour le Grand Lyon de renforcer ses politiques. De multiples questions restent néanmoins posées : l'entrée du social va susciter de nouvelles combinaisons, modifier les politiques existantes, susciter des

ruptures. Le Grand Lyon se définit à travers une solidarité territoriale qui décidément va devoir se renouveler dans ses conceptions et ses outils.

4. Un Grand Lyon demain plus impliqué dans la réduction des inégalités ?

Avec l'entrée du social, mais aussi avec la montée des enjeux de solidarité environnementale, de ville inclusive, les questions de lutte contre les inégalités sociales, de redistribution des ressources entre communes, mais aussi de redistribution sociale seront posées, alors que jusqu'alors elles n'étaient quasiment ni posées, ni débattues, ni ne recevaient de réponse directes de la part du Grand Lyon.

5. Quel développement ?

Il ne suffira sans doute plus de dire que « l'humain est rentré dans l'urbain », autrement dit, que la Communauté urbaine a su, en partant du développement urbain, prendre en compte les habitants et les enjeux de société. Alors que le Grand Lyon combine déjà développement urbain et développement économique, l'arrivée du développement social ne va-t-il pas transformer la donne ? Changer les relations entre la nouvelle collectivité et les usagers dans le sens d'une relation directe et humaine ? Susciter un développement plus équilibré ?

6. Faudra-t-il revisiter l'articulation entre solidarité et compétition ?

La tension entre solidarité et compétition est présente dans le comportement humain depuis la nuit des temps, comme elle est présente dans la relation des territoires entre eux, dans la relation du Grand Lyon aux intercommunalités qui l'entourent par exemple, où l'on connaît à la fois des mécanismes patents de non solidarité de communes pour préserver leurs ressources fiscales et la maîtrise de leurs choix, et des mécanismes tout aussi manifestes de coopération, de mutualisation et de solidarité. Dans les politiques communautaires elles-mêmes, cette tension, sans doute nécessaire, est très active. La question est surtout d'en définir la bonne articulation, ce qui implique certainement une réflexion sur ce thème.
Le Grand Lyon est, comme les autres EPCI, dans une logique de solidarité territoriale et non, ou très peu, de solidarité sociale, et il n'a quasiment pas la capacité (ni du coup la volonté) de redistribuer la richesse entre territoires et entre populations. La questions des inégalités sociales n'est quasiment pas de son ressort, *a contrario* de la question de l'égalité d'accès aux services dont il a la charge. Il est probable que ce logiciel ne changera pas du jour au lendemain avec la métropole. Pour autant, la compétition entre territoires produit mondialement et à l'échelle locale des effets (chômage, polarisation de la richesse et de la pauvreté, coût du logement, processus de ségrégation, modification du niveau des services locaux en fonction des ressources fiscales) auxquels la solidarité entre territoires n'est pas à même de répondre, sinon marginalement (via des investissements communautaires) ou ponctuellement, de manière réparatrice plus que de manière préventive (politique de la ville). Est-il alors possible d'ignorer que les politiques du Grand Lyon participent à la construction de problèmes qu'il doit ensuite se coltiner ? Alors que l'on pense au Grand Lyon qu'une ville solidaire est une ville harmonieuse, condition de la compétitivité du territoire, et qu'à l'inverse cette compétitivité permet d'exercer la solidarité à travers le financement des services publics locaux, ne faudrait-il pas ap-

profondir l'analyse en se demandant par exemple quelles conditions il faut remplir pour que la richesse se redistribue ? Ou comment la politique de développement économique pourrait véritablement prendre en compte la question de l'emploi sur les territoires ? Même si le Grand Lyon en reste à une approche territoriale de la solidarité, ne faudrait-il pas aller nettement plus loin dans une solidarité qui redistribue vraiment la richesse, au lieu d'avoir une logique intercommunale qui respecte, à quelques avancées près (comme la taxe professionnelle unique), la carte de la richesse et de la pauvreté entre communes ? Est-il seulement possible de rester dans le modèle d'une compétition uniquement territoriale et d'une solidarité uniquement territoriale, alors que la compétition entre territoires a pour pendant une compétition entre individus, et qu'inversement la solidarité entre territoires a *in fine* des traductions en matière de solidarité entre ou envers des individus, si l'on remarque par exemple que la politique de la ville, dite « politique de solidarité territorialisée », est en réalité une politique ciblée sur des populations.

7. Solidarité environnementale, gestion solidaire de nos biens communs : quelles réponses ?

Ces concepts émergents rendent là aussi compte d'une nouvelle perception des interdépendances entre l'homme et son environnement, ce qu'ont traduit au fil du temps des concepts comme « écologie urbaine », « biodiversité », « écosystème urbain ». La notion de bien commun intègre la question des ressources mais est plus large (la culture, la santé sont ainsi couramment définis comme des biens communs) ; elle pourrait amener à repenser la question de la gestion solidaire de ces biens, du micro local à la planète.

8. Vers une diversification des mécanismes de solidarité ?

Tout ce qui a été dit (élargissement du pacte solidaire, nouvelles échelles, nouveaux enjeux autour des ressources, nouvelles compétences autour du social, etc.) ne va-t-il pas amener la Communauté urbaine à diversifier son offre et ses modes de solidarité ? À élargir ses conceptions et sa palette d'action ? À affiner son action pour mieux prendre en compte la situation des usagers et des habitats ? Le Grand Lyon reste dans sa logique historique d'offre d'infrastructures urbaines mais, en se pensant au service des habitants, il en vient à s'intéresser à des catégories d'usagers et aux individus eux-mêmes. Doit-on alors rester aux mécanismes actuels de solidarité territoriale (encore très prégnants dans les schémas et mécanismes communautaires), ou faut-il admettre des mécanismes de solidarité envers des groupes et des individus, et donc diversifier les mécanismes de solidarité ? Se donner les moyens de prendre en compte les situations des individus, de renforcer leurs « capacités », de renforcer l'accessibilité aux services urbains par exemple via une politique tarifaire qui serait fonction des ressources des personnes ?

9. Quelles ingénieries demain ?

Le Grand Lyon pourrait développer une ingénierie sociale, mais aussi sociétale, pour que ses projets puissent mieux prendre en compte les habitants, les accompagner, tenir compte de ce qui fait identité, etc. C'est en tout cas une hypothèse du vice-président Gérard Claisse, qui à travers plusieurs exemples montre ce que ces ingénieries pourraient apporter au Grand Lyon.

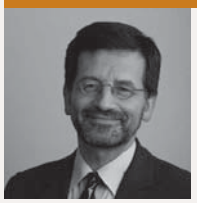
10. Le Grand Lyon pourra-t-il ignorer demain la dimension morale de la solidarité, la solidarité comme valeur, comme finalité ?

Le Grand Lyon va-t-il affirmer la solidarité comme une fin en soi alors qu'il a toujours fait de la solidarité un moyen, le moyen de résoudre des problèmes, de gérer de manière plus efficace des services, de rationaliser l'équipement de l'agglomération, d'être une métropole compétitive ? Cette hypothèse ne va pas de soi si l'on en croit des chercheurs qui remarquent que les enjeux sociaux, de cohésion, de solidarité, de « ville juste » tendent à passer au second plan alors que les métropoles priorisent la recherche d'attractivité et de rayonnement. Ajoutons que la polysémie de la notion de solidarité ne facilite pas les choses.
La question d'affirmer la solidarité comme une finalité et une valeur au sens plein se pose néanmoins, parce que la Communauté urbaine est moins étrangère que par le passé à la dimension morale de la solidarité. Lorsqu'elle aménage des espaces publics, se pose la question de leur usage exclusif ou partagé, de l'évitement, du sentiment de sécurité, ce qui renvoie au sentiment de former ou non une « société de semblables », ce qui est une facette de la solidarité. Ces mêmes questions reviennent en force dès que l'on aborde la question de la mixité sociale. La Communauté urbaine peut-elle donc éviter de s'appuyer sur le versant moral de la solidarité ? Peut-on même construire une métropole sans aborder de front ce versant de la solidarité ? Puisque son action devra se référer plus clairement à des finalités et des valeurs (dans la perspective d'une élection au suffrage universel direct), puisqu'il intégrera des compétences sociales et donc la dimension sociale de la solidarité et l'attention aux plus démunis, le Grand Lyon pourra-t-il en rester à une solidarité territoriale et technique, affaire surtout des élus, des techniciens, de mécanismes de redistribution par la dépense, etc. ? Il devra probablement intégrer d'une manière ou d'une autre la solidarité morale, qui nous pousse vers nos semblables, à ne pas être indifférents aux plus faibles.

Face à ces enjeux et à ces questions, deux chemins sont possibles.
Le premier consiste à préférer à la solidarité, d'autres logiques, comme celle, plus modeste mais efficace, de la coopération. Nous avons constaté que de nombreux élus communautaires rechignent à utiliser le terme solidarité parce qu'à leurs yeux il est équivoque, porteur de promesses que la Communauté urbaine n'est pas en capacité de tenir puisqu'elle n'a ni la vocation, ni la possibilité d'agir sur un autre levier que celui de la solidarité territoriale, et que même à ce niveau, elle ne peut redistribuer la richesse à sa guise, et revenir sur la carte des inégalités territoriales et sociales. Ces élus font valoir par ailleurs que la solidarité est à double tranchant parce que la logique, qui pousse des individus à se solidariser, les conduit, dans le même mouvement, à exclure ceux qui ne sont pas concernés par cette solidarité. Ils rejoignent alors l'analyse du sociologue et historien américain Richard Sennet, qui défend que la mécanique de la coopération est plus pertinente que celle de la solidarité[1].
Le deuxième consiste à approfondir la solidarité. On considérera alors que la solidarité, déjà inscrite dans le fonctionnement et les politiques de la Communauté urbaine, ne pourra plus longtemps rester un mot que l'on ne prononce pas, un mot que l'on pense peu, un principe que l'on n'applique pas jusqu'au bout, et qu'il devra sortir de l'invisibilité, être explicité, revendiqué, mis en œuvre, et deviendra un objectif transverse à l'action communautaire. Au passage, cela amènerait une nouvelle « lecture » de l'action du Grand Lyon par les habitants, pas complètement absurde à l'heure où l'établissement public s'apprête à devenir collectivité territoriale, et à grandir dans sa dimension politique.

Propos recueillis le 21 juin 2012 par Cédric Polère
Retrouvez l'intégralité de l'interview sur **www.millenaire3.com**

Le Grand Lyon doit veiller à la cohésion des territoires qu'il recouvre.



ENTRETIEN avec Benoît Quignon

La solidarité constitue un des éléments fondateurs de la Communauté urbaine. Pourtant, dès lors que l'on quitte les discours d'évidence, on constate qu'il n'est pas si aisé de définir précisément la façon dont le Grand Lyon agit en tant qu'opérateur de solidarité. Dans quelle mesure fabrique-t-il ou apporte-t-il réellement, à travers son action, de la solidarité ? Quelles sont les perspectives d'évolution ? Avec ces questions, nous interrogeons Benoît Quignon, directeur général des services du Grand Lyon et de la Ville de Lyon. Rappelons que cet entretien a été réalisé avant que ne soit annoncé le projet de fusion du Grand Lyon et du Conseil général du Rhône, ce qui explique que la question de la métropole et des compétences sociales n'est pas abordé.

De manière spontanée, en tant que DGS du Grand Lyon, avez-vous l'impression que la solidarité est dans l'ADN de la Communauté urbaine, dans son identité ?

Je pense que le mot solidarité n'est pas aujourd'hui complètement approprié par la Communauté urbaine qui se sent beaucoup plus à l'aise avec les notions de développement et de cohésion. Le Grand Lyon ne se sent pas à l'aise, pas légitime avec la solidarité au sens de l'action sociale notamment, alors qu'il est à l'aise, se sent légitime et agile dès lors qu'on l'interpelle sur la cohésion des territoires et la cohésion des groupes sociaux. Quand nous nous engageons dans la politique de la ville, nous sommes complètement dans notre rôle qui n'est pas seulement un rôle d'urbaniste ou d'opérateur du logement, mais d'une autorité politique locale qui a, dans ses missions fondamentales, celle de préserver une forme de cohésion des groupes sociaux, ce qui est loin d'être évident étant données les tendances centrifuges de la société qui accentuent la séparation des groupes et l'hyperdéveloppement économique qui en abandonne plus d'un au bord de la route. Le Grand Lyon pense donc surtout cohésion sociale, et certainement pas solidarité au sens de la redistribution.

Il est vrai que lorsqu'on parle de solidarité, on pense souvent aux politiques sociales, à la redistribution, à la Sécurité sociale. Pour le Grand Lyon qui n'a pas de compétence sociale contrairement au département ou à la commune, cette association d'idées l'amène à éviter ce terme ?

En tout cas, cette association d'idées ne favorise pas l'appropriation du terme solidarité par le Grand Lyon. Il ne revendique aujourd'hui aucun rôle particulier ni même aucune légitimité de mise en cohérence de politiques sociales à l'échelle de l'agglomération. Il estime qu'il a suffisamment à faire par ailleurs dans des champs qui peuvent être complémentaires, à travers la politique de la ville et d'autres politiques.

La loi définit les intercommunalités comme des « périmètres de solidarité ». Le Grand Lyon comme périmètre de solidarité, qu'est-ce que cela signifie pour vous ?

Cela indique avant tout une responsabilité : le Grand Lyon doit veiller à la cohésion des territoires qu'il recouvre, veiller à ce que les communes, constitutives de la Communauté urbaine, mais aussi les multiples quartiers forment un ensemble ayant une véritable cohésion. Le Grand Lyon se sent en charge de maintenir cette cohésion, il est attentif à ce que des morceaux de l'agglomé-

ration ne partent pas à la dérive ou soient exclus. Cette préoccupation nous rappelle à quel point la dimension territoriale est importante. Le Grand Lyon se définit par ses territoires, par les réseaux et les infrastructures qui s'y inscrivent. Pour autant, depuis 20-25 ans il a appris à travers la politique de la ville à appréhender les groupes sociaux. Aussi, la préoccupation de cohésion territoriale recoupe celle de la cohésion sociale.

À l'échelon d'hyperproximité, le Grand Lyon reconnaît un rôle particulier aux communes. Cette complicité dans le partage des rôles est une formule gagnante pour l'agglomération.

Justement, la solidarité au Grand Lyon a longtemps été surtout une solidarité entre territoires : mise à niveau des services urbains dans les communes, répartition d'équipements et de logements HLM, politique de la ville, péréquation... Doit-on rester dans ce modèle de la solidarité territoriale, ou faut-il admettre des mécanismes de solidarité envers des groupes et des individus, et donc diversifier les mécanismes de solidarité ?

Je n'opposerais pas la solidarité entre des territoires et la solidarité entre ou envers des individus. La focalisation de départ sur la solidarité territoriale ne nous empêche en rien d'utiliser d'autres mécanismes de solidarité. Au travers des efforts, considérables et très différenciés selon les territoires, que le Grand Lyon réalise dans la politique de la ville, on voit bien que c'est une forme de solidarité et de péréquation qui s'exerce finalement au bénéficie des populations. On peut affirmer sans mentir que le Grand Lyon est très engagé et ne mégote pas avec les moyens pour aller vers cette cohésion territoriale et sociale, à travers la politique de la ville, la politique du logement, l'accueil des gens du voyage, etc. Pour autant, il estime qu'il ne lui revient pas forcément d'aller ensuite jusqu'à l'habitant. Bien sûr, il peut être amené à rencontrer ses habitants, dans les opérations de renouvellement urbain par exemple puisqu'il est à la manœuvre sur la concertation, mais il va le faire assez naturellement dans un partenariat avec la commune qui reste légitime, notamment politiquement, pour assurer le lien avec l'habitant, et dirais-je, en empruntant cette image à la logistique, faire le « dernier kilomètre ». À l'échelon d'hyperproximité, le Grand Lyon reconnaît un rôle particulier aux communes. Cette complicité dans le partage des rôles est une formule gagnante pour l'agglomération. Si, dans le rééquilibrage du logement social, les progrès réalisés sont considérables, enviés par d'autres agglomérations, c'est parce qu'il y a eu ce *deal*, cette forme de partage et de posture commune. Bref, pour réussir une politique, mieux vaut que le Grand Lyon et les communes s'entendent. Quand ce tandem n'existe pas, j'ai eu l'occasion de le constater en Île-de-France, c'est souvent le maire qui se prend tout dans la figure et il doit alors reculer. À Lyon les deux échelons se complètent plutôt bien.

La solidarité est-elle dans toutes les politiques communautaires, donc de l'ordre d'un objectif transverse, ou surtout dans certaines, la politique de la ville et de l'habitat notamment ?

La solidarité est effectivement quelque chose de transversal, mais qui va s'incarner plus particulièrement dans certains domaines : l'habitat, la politique de la ville, les déplacements… Dans la propreté, cela est moins frappant, mais une attention particulière est apportée aux quartiers dans le cadre de la gestion de la proximité, avec du surentretien par exemple. Objectif transverse ne signifie pas qu'il faudrait une direction de la solidarité. À l'instar du développement durable qui est tout aussi transverse, une direction ne servirait pas nos grands objectifs. En revanche, il est dommage que l'action de la communauté urbaine en faveur de la solidarité ne soit pas plus visible. On parle d'ailleurs relativement peu de solidarité au Grand Lyon, et pas de manière globale. C'est tout l'intérêt de l'initiative de Maurice Charrier que de donner à voir cette action à travers la réflexion Grand Lyon Vision Solidaire. Elle rendra visible le fait que la Communauté urbaine est un opérateur de solidarité sur son territoire. La solidarité nous renvoie aussi à une idée extrêmement forte : il existe une forme de pacte, de pacte solidaire, à l'intérieur de la communauté.

Au sein des politiques communautaires, existe-t-il des dispositifs de solidarité envers les ménages les plus pauvres ?

Quand le Grand Lyon réalise ses objectifs de construction de logements sociaux pour les ménages les plus modestes — regardez les chiffres, ils sont spectaculaires sur une dizaine d'années ! —, en particulier par le biais du financement PLAI, il donne une orientation particulière à son action ; quand à l'occasion de la révision quinquennale de la délégation de service public sur l'eau il fait baisser de manière très significative la part de l'abonnement, il prend en compte les ménages précaires ; quand sur la politique de réhabilitation énergétique il identifie la question de la précarité des ménages et s'y attaque à travers l'accompagnement des opérations de réhabilitation, y compris des logements privés où se concentrent la précarité, il a aussi cela en tête ; l'orientation donnée au Sytral d'aller desservir des quartiers en difficulté au

travers de tramways et de lignes fortes est aussi tout sauf anodine. Ce sont des choix extrêmement forts, sur le plan symbolique mais aussi sur le plan fonctionnel. La ligne de tramway T4 entre Feyzin et La Doua relie déjà le quartier des Minguettes de Vénissieux à la Part-Dieu. En réalisant cette liaison, le Grand Lyon exprime quelque chose, il ne fait pas que « désenclaver un quartier ». Si l'on prend du recul, on se rappelle que, pendant longtemps, le projet d'une liaison directe entre la périphérie et le centre avait été rejeté par les élus lyonnais. Rillieux-la-Pape est reliée au centre de Lyon par la ligne de trolley C2, Vaulx-en-Velin l'est par la ligne C3, etc. La prolongation de la ligne A du métro sur le Carré de Soie permet de réinvestir un territoire de l'agglomération qui avait été laissé en déshérence, où la population se paupérise. Ce qui se joue là est considérable. Cela vous donne une idée des nombreux dispositifs qui existent, sans même vous parler de la politique de la ville, de l'Anru et des GPV, où les dépenses se comptent en millions d'euros.

En matière de solidarité, le Grand Lyon agit souvent, me semble-t-il à travers des investissements. Ne pourrait-il pas, de manière complémentaire, agir par exemple via une politique tarifaire qui serait fonction des ressources des personnes en matière de déplacements, d'eau, etc. ?

Pour les transports en commun, la tarification relève du champ d'action du Sytral qui prend déjà en compte la précarité des personnes, avec des tarifs en fonction de critères sociaux. C'est évidemment perfectible. Mais le Grand Lyon n'en est pas encore à l'étape de prendre en compte la situation réelle des personnes pour moduler les tarifs de l'ensemble de ses services. Il est probable qu'il se rendra plus poreux à ce type de problématique à mesure qu'il se rapprochera des communes et sera interpellé sur des questions concrètes.

Au sein de la Communauté urbaine, les communes riches fiscalement ou socialement restent des communes riches, et inversement, alors que l'on aurait pu penser que la Communauté urbaine homogénéise la richesse et la pauvreté à travers des mécanismes de péréquation… Votre point de vue ?

Les questions de péréquation, de bonne ou mauvaise santé financière des communes donnent lieu chaque année à des discussions, à des palabres oserais-je dire. Objectivement, le débat est assez bloqué. Il prend peu en compte la globalité des recettes et des dépenses des communes concernées, leur richesse, celle de leurs habitants. En la matière, il existe une forme de consensus implicite : le Grand Lyon redistribue un peu les ressources à travers la dotation de solidarité communautaire, mais sans remettre en cause l'autonomie des communes. Même ceux qui en appellent à une discussion ouverte deviennent fort réticents une fois que l'on commence à travailler sur ces éléments-là, car il n'est pas imaginable d'avoir en la matière une gouvernance supracommunale. Du coup, chaque fois qu'une initiative a porté sur ces sujets, elle a tourné court.

Les questions de péréquation, de bonne ou mauvaise santé financière des communes donnent lieu chaque année à des discussions.

Y a-t-il moyen, malgré tout, de progresser en matière de solidarité financière entre les communes ?

Je suis persuadé que l'évolution de la situation des finances publiques en France, y compris au niveau des collectivités territoriales, nous obligera à discuter sur le fond de ces questions. Déjà, un dispositif, le fond de péréquation des ressources intercommunales et communales (FIPC) a été mis en place par l'État. Il s'agit d'un fond de péréquation dit horizontal, entre commune riches et moins riches. Il commence à peser sur les finances du Grand Lyon et de certaines communes de l'agglomération, et prendra de l'ampleur au fil des années. Il aura un impact significatif qui pourrait être, à terme, à l'échelle de la communauté, de l'ordre de 20 millions d'euros par an. Tout cela obligera les communes, dans le cadre de la préparation de leur plan de mandat et du plan de mandat de la Communauté urbaine, à remettre ces sujets sur la table des discussions. Au tournant du prochain mandat, autour de 2014, je suis persuadé que nous aurons un débat sur la prospective des finances communautaires et sur celle des communes. Il faudra que l'on se dise les choses telles qu'elles sont, sans être dans le fantasme ou l'anathème ; on prendra alors conscience des difficultés et atouts des uns et des autres, et nous trouverons peut être de nouvelles modalités de partage.

La question de la fiscalité locale, dont on sait qu'elle est inéquitable, devrait-elle alors être posée ?

Tout le monde sait que la valeur locative des habitations dépend de la date à laquelle a été construit ou livré votre immeuble ou votre maison. Cela pose, c'est vrai, un problème d'équité. Un mécanisme de réajustement des situations à l'échelle intercommunale est à inventer. Nous

l'avons fait, sur une durée de dix ans, pour les entreprises en faisant converger les taux de taxe professionnelle. Pour la valeur locative des habitations, nous sommes face à des électeurs, des citoyens, des ménages, ce sera donc plus difficile mais, à un moment où à un autre, il faudra avoir ce courage là. Parce que cette iniquité vérole le débat et contribue à ce que les vrais problèmes ne soient pas posés. Un maire affirmera que chez lui « les habitants sont matraqués », un autre dira autre chose, on arguera « il aurait fallu que le gouvernement soit courageux telle année pour mettre en place la révision des bases locatives » ; du coup, toute réunion sur ce thème se termine sans avoir rien fait avancer. Le jour où cette révision aura lieu, nous serons tous obligés de reconnaître que l'on dispose d'une vision objective et partagée de la richesse et de la pauvreté dans l'agglomération.

Est-il souhaitable, est-il possible d'avancer vers davantage de mutualisation entre le Grand Lyon et les communes ?

Dans un contexte financier plus contraint, en clair avec des ressources qui vont commencer à stagner voire baisser, nous allons être amenés à proposer des coopérations renforcées, voire des mises en commun de ressources sur des thématiques concréto-concrètes comme la gestion des cimetières, les permis de construire, la propreté, le cadre de vie, l'ouverture au grand public des données détenues par les communes et le Grand Lyon, etc. Tous ces sujets sont sur la table. Ils sont appréhendés sous l'angle de ce que l'on appelait tout à l'heure la solidarité territoriale, et non sous l'angle social, même s'ils peuvent avoir un bénéfice social.

En prenant de nouvelles compétences, le Grand Lyon pourrait-il davantage être un opérateur de solidarité ?

Le Grand Lyon se dote progressivement d'une compétence juridique et technique dans le domaine de l'énergie, sur les réseaux de chaleur, de chauffage urbain et d'énergie. Pour prendre cette compétence, nous avons mis en avant trois grandes motivations : la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et le réchauffement climatique, la compétitivité globale du territoire, et la lutte contre la précarité énergétique. Cette prise de compétence pourrait avoir un impact considérable sur cette question qui relève de la solidarité envers les plus démunis. En ayant la possibilité de faire varier le prix de l'énergie, nous tenons un levier de progression. C'est aussi un argument fort pour les maires qui cherchent à apporter une réponse concrète à leurs concitoyens touchés par la précarité énergétique. Sur cette compétence, la dimension sociale a été identifiée en tant que telle.

Le Grand Lyon se dote progressivement d'une compétence juridique et technique dans le domaine de l'énergie, sur les réseaux de chaleur, de chauffage et d'énergie. Sur cette compétence, la dimension sociale a été identifiée en tant que telle.

Dès l'origine de la Communauté urbaine, le pacte solidaire qui relie les communes a une dimension symbolique : on parle de « mariage » entre les communes, de « communauté de destin »… Qu'en est-il aujourd'hui ?

La dimension de communauté de destin progresse très fort, j'en suis extrêmement frappé. Dans le cadre de la démarche de rapprochement entre le Grand Lyon et les communes qui, depuis son lancement en septembre 2011, prend plusieurs formes — échange de bonnes pratiques, coordination, coopération, mise à disposition de services soit par les communes au Grand Lyon, soit par le Grand Lyon aux communes, gestion unifiée, création de services communs —, j'ai participé à toutes les conférences des maires. Chez les élus et les DGS, la communauté de destin ne fait aucun doute. Je le constate aussi jour après jour, hier midi en parlant avec une maire d'arrondissement, hier soir lorsque le maire de Fontaines-sur-Saône a présenté le projet « art public sur les rives de Saône » en insistant : c'est un projet de la commune de Fontaine, de la commune de Lyon, et du Grand Lyon ; sa commune forme un territoire, mais elle fait partie d'un tout, l'agglomération… Cette manière de penser est devenue une évidence. Certes, il existe des préoccupations de nature politique, puisque les maires sont élus au niveau communal ou des arrondissements. Certes, le Grand Lyon, encore malhabile avec les habitants pris individuellement, doit progresser culturellement en la matière. Mais il le fera sans avoir ni l'intention ni la prétention de se substituer un jour aux communes. Dès lors que ce point est acté, que les compétences Grand Lyon-communes sont clarifiées, que les dispositifs mis en place, comme Greco pour la gestion des réclamations communautaires, définissent bien la relation habitant-commune-Grand Lyon, les élus sont rassurés. Il n'y a pas de compétition entre le Grand et les communes pour « capter » l'attention des habitants. Ensuite, il faut toujours se battre pour progresser. À l'issue de chaque élection, je vois des nouveaux élus pour lesquels la communauté de destin, le fait communautaire, la coopération, la solidarité communes-Grand Lyon est une évidence

parce qu'ils ont toujours vécu en tant que citoyens dans l'agglomération, mais aussi d'autres élus qui, enferrés dans des schémas partisans, ont du mal à comprendre qu'il existe une véritable communauté de destin. Il faut alors faire œuvre de pédagogie envers ces collègues enclins, à partir du moment où ils sont dans l'opposition communautaire, à « dégommer » le Grand Lyon et son président. Chaque fois qu'un nouvel élu rentre dans le jeu, il faut le mettre dans le coup, car cette forme de coopération n'est pas banale.

Vous pensez qu'il existe une singularité de l'agglomération lyonnaise en la matière ?

Sans être unique, la situation de Lyon est quand même particulière. Dans ma période professionnelle francilienne et nationale, le modèle de gouvernance lyonnais a été sans arrêt le sujet de mes entretiens quand je rencontrais des élus. À Bordeaux, Nice, Toulon, Nantes, Strasbourg… ils me demandaient « comment ça fonctionne à Lyon ? ». Cette spécificité renvoie à une capacité à coopérer, à travailler sur des objectifs communs. En Île-de-France où j'ai eu à négocier avec des maires pour le logement social, j'ai compris en une semaine pourquoi ce territoire ne produisait que la moitié des logements qui lui étaient nécessaires chaque année (35 000 contre 70 000) : la somme d'ingénierie administrative et technique indispensable aux projets est comparable à celle qui existe au Grand Lyon, sauf qu'étant totalement éclatée, elle est totalement inefficace. Chacun reproduit dans son coin un petit service habitat qui est incapable de porter une politique ambitieuse. La caractéristique de Lyon, c'est une façon de travailler ensemble qui s'est construite au fil des ans, et c'est une ingénierie dont les élus savent très bien se servir : ils nous instrumentalisent gentiment et nous nous laissons gentiment instrumentaliser. Nous sommes complices au bon sens du terme, en connivence, et on arrive à travailler de manière efficace.

La caractéristique de Lyon, c'est une façon de travailler ensemble qui s'est construite au fil des ans, et c'est une ingénierie dont les élus savent très bien se servir.

Regardez la politique de la ville : communes, Grand Lyon, services… sont main dans la main. Tout ne va pas bien, il y a des individualismes et des égoïsmes qui ressortent, mais on sent un accord sur les fondamentaux. Déjà, personne n'ose les remettre en cause, même si untel n'est pas convaincu ou si tel autre voudrait se carapater. On tient là une forme de solidarité.

Comment cela s'explique ?

Dans l'agglomération, nous avons eu des éléments fédérateurs : les émeutes urbaines à Vaulx-en-Velin, Vénissieux et ailleurs ont fait prendre conscience en accéléré que nous étions face à un vrai sujet de société, qu'il fallait le prendre à bras le corps, avec des mesures de fond, à l'échelle non plus strictement communale mais de l'agglomération. Il ne servait alors à rien de dire que c'était « la faute des autres ». Le Grand Lyon ne dit jamais, sauf pour des infrastructures de transport nationales où il n'est pour rien dans les choix réalisés, « c'est de la faute de l'État ». Il a pris les émeutes assez largement à son compte, pour chercher des solutions… Sur un autre plan, pour réaliser nos objectifs, nous avons besoin de cohésion, de solidarité. Si je prends l'exemple de l'équipe de direction générale, elle est soumise à une pression infernale, parce que les exigences sont fortes, parce que les moyens ne sont pas en progression, parce que la production augmente ; en dix ans, le Grand Lyon aura plus que doublé son volume de production de projets alors que les équipes sont quasiment les mêmes et que la Communauté urbaine reste à 4 700 agents. Dans ce contexte, la cohésion et la solidarité dans le travail sont des valeurs précieuses.

On peut appréhender la solidarité à travers le prisme de l'interdépendance. Toute dépendance réciproque dessine en effet une forme de solidarité contrainte… Si l'on se place dans cette optique, au début de la Communauté urbaine, l'interdépendance des communes de l'agglomération a provoqué l'aventure intercommunale. Aujourd'hui de qui le Grand Lyon est-il dépendant pour produire son action ?

Le Grand Lyon dépend d'abord en partie de l'expression d'une partie de son corps social, avec des institutions syndicales que nous n'avons pas réussi, pour l'instant, à emmener avec nous. Les équipes d'exploitation font partie des groupes historiques qui rechignent à adhérer aux nouveaux modèles de production du service public où l'on se rapproche, par certains égards, de l'organisation de l'entreprise. Pour être précis, on reste sur des missions de service public mais avec des exigences d'efficacité, de maîtrise des coûts, de qualité, d'adaptabilité, etc., notions qui dans leur traduction concrètes sont parfois difficiles à vivre par les agents. Il faut admettre que nous avons des lignes managériales qui n'ont pas forcément été suffisamment formées et mobilisées à cet exercice d'entrainement et de dialogue. Nous sommes dépendants, par ailleurs, du tissu économique de l'agglomération, puisque c'est la dynamique des entreprises qui apporte au Grand Lyon le dynamisme de ses ressources, et lui permet de « remplir » les zones d'activité qu'il construit.

L'interdépendance est tout aussi manifeste avec les groupes privés avec lesquels on monte des projets parfois complexes, qui impliquent une bonne coopération sinon un partenariat. Si l'on n'arrive pas à se mettre d'accord avec un partenaire, ou s'il est défaillant, l'action publique s'en trouve mise à mal. Je vous cite un exemple : il y a 3-4 ans nous avons amené des opérateurs privés à réserver 20 à 30 % de leurs programmes à des logements privés revendus en VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) à des bailleurs sociaux. Ce procédé a permis de produire des milliers de logements dans de bonnes conditions. Aujourd'hui la crise de l'immobilier se traduit par une baisse des mises en chantier, et des chantiers privés retardés ou qui ne se réalisent pas. Mais les chantiers publics qui y sont liés ne se réalisent pas non plus ! Conséquence : nous aurons probablement cette année une diminution de la production de logements. La cause en est la crise, et non un désaccord avec les promoteurs privés sur les objectifs ou les modalités de réalisation des opérations… Cela illustre l'interdépendance dans laquelle nous sommes pour réaliser nos objectifs. Nous dépendons du dynamisme et de la capacité à faire, y compris économique, de nos partenaires privés. L'interdépendance est beaucoup plus forte dans la construction et la réalisation de l'action publique, sans commune mesure avec ce qui existait au début de la Communauté urbaine.

Tout seul, le Grand Lyon n'est rien : si les habitants et les entreprises ne comprennent pas l'intérêt du changement, aucune avancée ne se produira.

En matière de propreté, de mobilité douce ou de réchauffement climatique, le Grand Lyon dépend du comportement de l'usager pour réaliser ses objectifs et produire ses services. C'est aussi une forme de dépendance, non ?

Oui, cette fois avec des individus ou des groupes d'individus, pour la coproduction du service public. La propreté n'est pas seulement le nettoiement, elle consiste aussi à éviter de salir, ce qui dépend des habitants. Pour le tri des déchets ménagers, les impacts économiques sont considérables selon que le taux de refus atteint 20 ou 35 %. Mais la question n'est pas seulement économique. La propreté est aussi un sujet de préoccupation des habitants, si l'on en croit la fréquence avec lequel ce sujet s'invite lors des réunions des comités de quartier. Nous en arrivons à une évidence : la coproduction du service public fait intervenir l'individu et les opérateurs privés. Cela se vérifie dans presque toutes nos politiques, sur la consommation d'eau, en matière de consommation d'énergie ou de lutte contre le réchauffement climatique. Dans ces domaines, le Grand Lyon dépend des entreprises, des énergéticiens et de tous ceux qui consomment de l'énergie, ainsi que des habitants pour lesquels l'enjeu est de faire muter les représentations et les comportements. Tout seul, le Grand Lyon n'est rien : si les habitants et les entreprises ne comprennent pas l'intérêt du changement, aucune avancée ne se produira. À ce titre, le travail de mobilisation des acteurs réalisé par Irène Anglaret et Pierre Crépeaux (en charge du Plan climat territorial), leur capacité à faire partager quasiment tonne par tonne des objectifs de « 3X20 » à l'horizon 2020 a été exceptionnel. Près de 150 personnes se sont estimées responsables et engagées par un document, c'est un tour de force, une réussite formidable à l'échelle française voire européenne. Quels qu'en soient les résultats, le Grand Lyon a enclenché une prise de conscience. Nous touchons là un des nouveaux rôles de l'établissement public : susciter de l'adhésion. Pour le coup, c'est bien une forme de solidarité qui s'établit face à la dégradation du climat. Plus largement, pour réaliser ses objectifs, le Grand Lyon doit solidariser des acteurs et des individus.

Le pôle métropolitain dessine-t-il un nouvel espace de solidarité ?

Sans forcément parler de solidarité, on est bien dans des logiques d'interdépendance. Tout le monde comprend que Lyon ne peut atteindre l'échelle internationale s'il n'atteint pas une taille critique. Avec 1,2 million d'habitants, Lyon se situe au 20 ou 25e rang européen, avec 2 millions, nous rejoignons Stuttgart ou Milan. Lyon comprend aussi que les marchés de consommateurs, les industries, les activités économiques ne s'organisent pas seulement à l'échelle de Lyon et de son agglomération, mais d'un territoire bien plus vaste qui comprend aussi bien la Capi Porte de l'Isère, Saint-Etienne Métropole, la Communauté d'agglomération du Pays Viennois ainsi que les espaces interstitiels qui ne sont pas encore dans le pôle métropolitain. Sur Google map, vous voyez non pas Lyon mais la métropole, c'est cette réalité qui est en train de se construire. Du point de vue des territoires autour de Lyon, l'interdépendance est vécue, subie même, sous la forme du pouvoir d'attraction lyonnais, de son offre commerciale comme de son université. Mais quoi qu'on en pense, nous avons partie liée. On pourrait penser que Lyon a moins besoin des autres, ou que les territoires alentours nous rejoindrons parce que de toute façon ils n'auront pas le choix, mais ce serait une idée fausse et un mauvais calcul politique. Quand il faut organiser et planifier la structuration urbaine, notre intérêt est que ce qui se décide à Vienne, à L'Isle d'Abeau ou Saint-Etienne ne soit pas « n'importe quoi ». S'il se faisait n'importe quoi

dans les zones de logistique de l'Isle d'Abeau, cela aurait un impact sur l'étalement urbain lyonnais, les activités des entreprises lyonnaises, voire sur les déplacements à Lyon. Si nous ne réfléchissons pas de manière collective à cette échelle sur des questions de mobilité par exemple, à travers des dispositifs d'interfaçage des offres des différentes autorités organisatrices de transports (AOT) ou de covoiturage, nous aurons demain une agglomération lyonnaise qui explosera totalement. De plus, dans l'agglomération, nous ne pourrons pas augmenter la taille de nos « tuyaux » — réseaux, infrastructures… — qui sont déjà saturés. Il nous faut trouver autre chose, et cet autre chose, on le trouvera à cette échelle-là qui est celle du bassin de vie, d'habitat, de travail de l'agglomération lyonnaise. Par conséquent, il est préférable, voire indispensable, de discuter avec les représentants de ces territoires. La discussion est aujourd'hui facilitée par la circulation des personnes et l'habitude du dialogue : dans les faits, des collaborateurs de haut niveau du Grand Lyon tels Cécile Gros, Irène Anglaret, Jean-Gabriel Madinier, Jean-Luc Martinez ou François Payebien ont des postes importants à Saint-Etienne Métropole, au Capi, à Valence, etc. et inversement des Fabienne Cresci, Pierre Houssais, Sébastien Chambe viennent de Saint-Etienne Métropole ou d'autres intercommunalités. Ces allers-retours sont féconds pour la métropole. Nous avons aussi des scènes de discussions. L'inter-Scot nous a obligé à dialoguer, à faire des diagnostics et des bouts d'analyse ensemble. Nous ne pouvons plus nous ignorer.

COLLECTION VISION**SOLIDAIRE**

Retrouvez l'intégralité des **INTERVIEWS**
et des **RAPPORTS** sur :

www.millenaire3.com

GRAND**LYON** communauté urbaine | *Prospective*