

CINQ SCÉNARIOS POUR LA MÉTROPOLE DE LYON EN 2030

Rapport de Cédric POLÈRE
janvier 2015

Délibération et démocratie [T3] : cinq scénarios pour la Métropole de Lyon en 2030

Janvier 2015 - Direction de la Prospective et du Dialogue Public du Grand Lyon - Cédric Polère

Quelles architectures démocratiques sortiront de la transformation des EPCI en collectivités territoriales de plein exercice, élues au suffrage universel direct, que la Métropole de Lyon inaugure ?
Le contexte de profonde transformation de l'institution impose de sortir de l'implicite et de présenter clairement les modèles et figures disponibles, en particulier du point de vue des processus de délibération.
Un challenge sera de combiner efficacité dans les politiques publiques et exigence démocratique. La difficulté tient au probable lien entre cette efficacité et le caractère à huis clos de la production de la décision, autrement dit du refus d'une publicité des débats pourvoyeuse d'une politisation jugée contreproductive. Pourrait-on maintenir cette efficacité avec une politisation de l'institution, considérée comme inéluctable ? Avec davantage de publicité des débats et de délibération en amont de la décision ? En introduisant les mécanismes de la démocratie compétitive ? C'est à ce type de questions que cinq scénarios donnent chair, en nous projetant en l'an 2030. Ils mettent en scène des parcours différents de gouvernance. Pour les construire, nous avons identifié des signaux faibles mais aussi des éléments de grammaire de ce que peut être une institution démocratique. A noter que cette réflexion ne prétend pas aborder tous les challenges démocratiques de la future Métropole (par exemple le respect de la parité femmes/hommes, etc.).

SOMMAIRE

Cinq scénarios pour la Métropole de Lyon en 2030 (p. 2)

Scénario 1 : Une Métropole investie dans la délibération publique (p. 2)

Scénario 2 : Une Métropole qui fonctionne toujours au moteur du consensus entre les élus locaux : elle s'est surtout territorialisée (p. 6)

Scénario 3 : Une Métropole qui améliore les processus de délibération entre élus (p. 11)

Scénario 4 : Une Métropole républicaine, centralisée, qui découvre les tumultes de la démocratie compétitive (p. 13)

Scénario 5 : Dans les Territoires Fédérés du Lyonnais, négociation, délibération, démocratie directe... (p. 18)

Eclairages sur les procédés de construction des scénarios (p. 21)

Une comparaison entre les attendus d'une institution démocratique et la réalité de la Communauté urbaine de Lyon (telle qu'elle existait jusque 2014)

Les figures démocratiques pour la Métropole de Lyon : 4 couples, 8 choix possibles

Dans le constat de « déficit démocratique » des EPCI établi par les chercheurs, un arrière-plan doctrinal

Scénario 1 : Une Métropole investie dans la délibération publique

Depuis le milieu des années 2020, la Métropole joue à fond le jeu de la délibération publique, en se basant sur les conceptions du philosophe Jürgen Habermas : l'idée principale est d'associer le plus grand nombre d'habitants à des débats, de manière à former en eux le citoyen, qui se forge son propre jugement sur les questions de société et de politique publique. C'est le moyen, pense-t-on, de réduire la crise de société que traverse la France et Lyon avec elle, d'améliorer le vivre ensemble et la cohésion sociale, d'avoir des électeurs plus informés, et de nourrir la décision sur un mode plus démocratique.

La Métropole déconcentre ses politiques, en s'appuyant moins sur les communes que sur les forces vives du territoire, sur les citoyens et les parties prenantes de la vie locale : elle cherche à favoriser l'effervescence de la société civile.

Tout est parti d'un constat : dans l'agglomération lyonnais, nous habitons de plus en plus les uns à côté des autres sans pour autant nous fréquenter, ou confronter nos opinions. Des murs invisibles se dressent partout. Les choix d'habitat, du collège pour les enfants, ou même de loisirs, sont réalisés de manière à choisir autant à éviter avec qui l'on vit. La vie urbaine est plus que jamais synonyme de discrimination, d'entre soi, et non de brassage, d'échange, de mélange. Contrairement à ce que l'on aurait pu penser, cela engendre moins de la confrontation, des frottements, que de l'indifférence et des mondes fonctionnant en parallèle. Ouvertement des groupes disent ne pas vouloir vivre avec d'autres groupes. Des français de confession musulmane envisagent de partir dans un pays du Golfe pour vivre selon leur religion (et certains partent), d'autres français de confession juive rêvent d'Israël, d'autres encore « autochtones » disent envisager de quitter la France pour éviter les premiers, ou pour trouver un avenir, ou pour trouver un climat plus serein, ou pour ne plus être écrasés par l'impôt. Dans l'entre-soi, on peut vivre ses valeurs, se sentir appartenir à une même communauté, trouver de l'entraide, de la considération, une utilité, et finalement de la dignité. Les réseaux sociaux favorisent les isolats d'opinion. La diversité des opinions dans la Métropole ne va pas de pair avec leur confrontation, parce qu'elles ne se rencontrent pas. Les élus de la Métropole issus des élections de 2020 ont estimé qu'il était impératif de « mieux former le citoyen qui sommeille dans l'individu », de remédier à la fragmentation des valeurs, des croyances, des connaissances. C'est la raison pour laquelle la Métropole organise et favorise des débats contradictoires publics et tout ce qui permet l'échange de points de vue. Face à la crise de cohésion sociale, il a semblé impératif de donner à la Métropole un caractère vraiment démocratique. Consulter les citoyens de manière directe et massive via des élections métropolitaine ne suffit pas. Elle a cherché à démultiplier les canaux démocratiques.

La Métropole utilise, selon les circonstances, des recettes de la concertation, de la participation citoyenne, de la délibération, mais il est manifeste qu'elle a pris des distances avec certains aspects de la « démocratie participative ». Ce que l'on apprécie dans la délibération, c'est que l'échange d'arguments fait évoluer les points de vue et « grandir » le citoyen.

Le politiste Bernard Manin dans son article « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique » paru en 1985 avait écrit : « *La décision légitime n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous* ». C'est ce que la Métropole a retenu, et cherche à appliquer. Elle s'appuie sur deux postulats : les citoyens sont capables de raisonner sur ce qui constitue la meilleure décision ; et le vote n'est pas le seul moment du choix, c'est en délibérant que les citoyens peuvent rendre la décision bonne et légitime. La Métropole a adopté une Charte de la Délibération, dans laquelle on lit : « *les affaires de la Métropole sont gouvernées par la délibération publique de ses membres. La délibération publique est centrée sur le bien commun, elle requiert une forme d'égalité entre citoyens et cherche à favoriser la formation d'une conception publique du bien* ».

commun. Les citoyens s'engagent à résoudre les problèmes de choix collectif par le raisonnement public. » Cela traduit une volonté d'élever le niveau de connaissance et de réflexion des citoyens, et même de construire la volonté citoyenne par l'échange. La confrontation des arguments permet aux citoyens de découvrir plus avant leurs propres préférences.

Le premier, le Conseil de développement en a tiré des conclusions. Il a connu une mutation qui ressemble beaucoup à celle que le Conseil économique, social et environnemental a connu sous la présidence de Jean-Paul Delevoye, dans les années 2010 : il est ouvert un jour sur trois, accueille des événements, produit des débats décentralisés, et devient la maison du citoyen de la Métropole. Son statut lui permet de mettre les pieds dans le plat, d'aborder des sujets tabous, de faire des propositions que sont incapables, pour des raisons institutionnelles, de faire les services. Alors qu'un temps c'est la direction prospective qui alimentait ce Conseil, on a vu dans les années 2020 le Conseil alimenter la direction de la prospective, produire des idées innovantes et les diffuser parfois au sein des services. Il se conçoit comme un lieu d'interpellation, d'alerte et de proposition. En effet, le Conseil de développement est une sorte d'institution-carrefour vers lequel remontent les idées et demandes de la société locale, associations, syndicats, groupements d'intérêt, sous forme parfois de véritables contributions (un rapport, une lettre...). Le CdD se saisit de cette matière pour irriguer les discussions des commissions de la Métropole. C'est donc assez naturellement vers le Conseil de développement que les revendications de la société civile locale remontent. Dans cette instance, comme dans d'autres instances délibératives, trois conditions sont centrales : la discussion est libre (aucune idée ou aucun argument ne sont exclus), ouverte (à tous les membres de l'agglomération : une partie du CdD est formée par tirage au sort sur l'ensemble de la population majeure de l'agglomération, avec des quotas), et il y a égalité de principe des participants dans la prise de parole.

Pour « former le citoyen », deux grands formats sont utilisés, des débats où les citoyens peuvent intervenir, et plus encore les débats où ils sont en situation d'écouter des « orateurs », qui représentent des intérêts et points de vue divergents.

Pour produire du débat contradictoire, une solution appréciée est d'organiser des débats publics où des débatteurs prennent la parole devant le public. C'est la solution des « orateurs ». Des questionnements de fond en arrière-plan des politiques de la Métropole sont soumis à ce filtre : doit-elle contrôler les données personnelles pour renforcer la sécurité des habitants ? Créer un permis citoyen à points, pour prévenir les comportements discriminatoires ? Faut-il accorder des incitations financières aux seniors qui donnent leur temps pour la collectivité ? Organiser les services publics locaux selon la logique de la « plate-forme », chacun pouvant se trouver tour à tour usager ou contributeur ?

Le débat entre les candidats avant le premier et le second tour des élections métropolitaines permet aux citoyens de se former leur propre opinion et de décider de manière plus éclairée. Ici aussi, on retrouve le procédé des « orateurs ».

La Métropole en cette année 2030 apporte un soutien aux structures variées (associations, écoles, fondations, conseils de quartiers, conférences territoriales, espaces de coworking...) qui organisent du débat d'idées et des ateliers participatifs décentralisés. Certains de ces débats alimentent la Métropole en projets et influencent son action.

Des journées « éthique et sciences » sont organisées, où l'on débat de l'impact de l'évolution scientifique et technique.

Sur des grands sujets, la Métropole organise elle-même des débats, qui font penser aux débats Millénaire 3 des années 1998-2000.

Pour que la délibération nourrisse ou influence la décision, plusieurs solutions ont été privilégiées.

La Métropole a choisi d'associer les citoyens et la société locale à des processus délibératifs, quand elle est face à des grands choix. On ne produit pas du débat public sur l'ensemble des différends, mais

sur les seuls différends qui ne se règlent pas par la négociation entre élus, c'est-à-dire là où on pressent des conflits de valeur, ou des intérêts irréductibles.

La Métropole veille à ce que la délibération n'exclue pas certains groupes sociaux, au nom de règles de discussion qui en réalité contribuent à mettre de côté les paroles des personnes n'ayant pas les codes du « discours policé ». Les discours passionnés, les émotions, le langage imagé, ainsi que le récit qui joue un rôle complémentaire à l'argumentation, utile quand les expériences sont trop différentes et qu'il n'y a pas d'accord de fond, toutes ces formes ont leur place ! Pour que la confrontation systématique des points de vues puisse avoir lieu, on va chercher des porte-parole de groupes sous-représentés, on aide ces groupes en les aidant à trouver des représentants pour que l'expression des points de vue soient plus équitable dans le cadre du débat public. Des journalistes font aussi un travail similaire pour que dans leurs médias respectifs l'expression soit véritablement pluraliste. A la Métropole, une mission a été créée pour que le point de vue des populations les plus modestes et leurs intérêts soit priorisés dans les grands projets, à côté du point de vue des riverains.

Dans la Charte de la Délibération, on dissocie « contestabilité » et « conflictualité », pour mettre en avant le premier : les décisions politiques doivent nécessairement être accessibles à la contestation, ce qui suppose que chacun puisse se faire entendre dans des dispositifs délibératifs inclusifs.

La Métropole a inventé, expérimenté puis mis en place des formules simplifiées de conférences citoyennes, moins couteuses et moins lourdes à organiser que des conférences de consensus. Contrairement à ce qui se faisait quand le Grand Lyon réalisait de la concertation, cette délibération vise à faire émerger la volonté collective en fournissant de l'information aux citoyens, et en les laissant délibérer. Cela vient très en amont des projets.

Les pouvoirs publics favorisent, par des subventions, l'organisation de débats contradictoires, organisés par des associations, fondations, think-tanks... sur des sujets d'intérêt public identifiés (ex. le suicide assisté, rôle des religion,...) en débattant de chaque problème de manière séparée. La Charte de la Délibération interdit à la Métropole de choisir seule les thématiques ou d'être en position de censure. Ce type de débat ouvert a posé problème au départ, parce que des groupes minoritaires ont monopolisé la parole. On l'a vu quand la Métropole a organisé des débats sur les technologies de demain, accaparés par des militants pro-vie, anti-nano, etc. L'ouverture sans condition des débats a réduit l'éventail des positions que l'on aurait obtenu en contrôlant cette ouverture. Par la suite, il a été choisi de mieux cadrer les débats, en utilisant le système des « orateurs » (parties prenantes, personnes ayant des positions différentes dans le champ de controverse, etc.).

La Métropole connaît des moments centraux de débat où un très grand nombre de personnes discutent des mêmes choses au même moment : il y a deux moments de débats « centralisés » : les élections métropolitaines, avec pour point culminant la pratique du « grand débat » télévisé entre les candidats ; et les référendums.

Elle provoque des phénomènes de « délibération médiatisée » en préalable aux référendums. Pendant deux trois mois, la Métropole bruisse de discussions contradictoires venant d'une grande diversité d'acteurs (experts, journalistes, élus, etc.). Ces formes de délibération de masse où plus d'un million de personnes sont attentifs à une même « conversation » sont inédites en France. A Lyon, on pense aussi qu'une démocratie doit être attentive aux conditions dans lesquelles se forment les alternatives entre lesquelles choisir. Grâce à Internet, avant chaque référendum, les termes dans lesquels la question pourrait être posée sont discutés.

La « Semaine de la délibération » a lieu tous les six ans, avant chaque élection métropolitaine. La Métropole est en effet partie du constat que consulter les citoyens de manière directe et massive, via des élections principalement, ne permettait pas d'avoir une démocratie véritable. Pour obtenir un consentement collectif informé, la Métropole a tenté d'acclimater le principe de la Journée de la délibération telle que formalisée par les politistes américains Fishkin et Ackerman. Plusieurs médias (radio, sites web..) ont décidé de jouer le jeu, et présentent des sujets d'intérêt public à travers des

points de vue contradictoires pendant une semaine avant chaque élection Métropolitaine. Le week-end et en soirée surtout, les citoyens discutent des questions publiques, et influencent ainsi, en amont, la campagne électorale, et en aval, le vote final¹. Les citoyens inscrits sur les listes électorales peuvent se rassembler dans des lieux de réunion situés dans leur quartier, par petits groupes, afin de discuter des principaux enjeux soulevés par la campagne électorale. Chaque participant est payé pour le travail citoyen accompli, à condition qu'il se présente au bureau de vote la semaine suivante. Pendant les jours précédant l'élection, les citoyens continuent à réfléchir et à discuter des enjeux de la campagne, afin d'arriver à une conclusion personnelle et éclairée. L'élection métropolitaine suscite de véritables débats.

Sur un autre plan, la Métropole s'appuie sur ses habitants pour la réalisation de nombreux services. Ce sont les « aidants » dans le champ social, les « seniors actifs » pour une foule d'activités, les « castors » pour réhabiliter ou reconstruire leurs logements, etc. La Métropole parle de logique de « contribution ».

Dans les instances d'élus, on assiste selon les moments à de la négociation et à de la délibération. Au sein de la Métropole, le Conseil de la Métropole est devenu un espace de délibération contradictoire, dans une certaine mesure. Il a fait son apprentissage. Les élus veillent à éviter les attaques ad personam, les propos caricaturaux, l'idée reste celle d'aller vers un rapprochement des positions. Néanmoins on sent une tension, ou une attraction vers la politisation. Et comme les médias relaient davantage les débats au sein du Conseil, des élus en profitent pour faire des coups d'éclat. Les commissions se sont ouvertes aux conseillers municipaux et adjoints des commissions municipales. Les groupes politiques au sein de l'assemblée métropolitaine sont dotés de moyens d'expertise. Les élus reçoivent de l'information sur les projets, ce qui leur permet d'informer leurs positions.

La négociation porte sur la manière de combiner la réalisation des intérêts locaux et particuliers, et de les accorder à des objectifs stratégiques globaux. Pour les élections métropolitaines, les modes de scrutins tendent à être mixtes pour atténuer les inconvénients des systèmes proportionnels et majoritaires et combiner leurs avantages, et permettre de former une majorité claire et stable. Le principe de la coalition fait que tous les élus sont solidaires des politiques menées et de leurs résultats, ce qui dessert l'imputabilité des choix et des responsabilités politiques. On essaye dans la mesure du possible de construire des solutions de compromis, mais par moment il faut recourir au vote majoritaire pour faire passer une décision.

¹ B. Ackerman et J. Fishkin, « La Journée de la délibération » (2002), La démocratie délibérative, C. Girard et A. Le Goff, Hermann, 2010.

Scénario 2 : Une Métropole qui fonctionne toujours au moteur du consensus entre les élus locaux : elle s’est surtout territorialisée

En 2030, la Métropole a réussi finalement à préserver un modèle qui a fait ses preuves dans la communauté urbaine d’hier, tout en l’adaptant au contexte renouvelé : la Métropole fonctionne au moteur éprouvé du consensus entre élus. La négociation l’emporte sur la délibération. C’est la conséquence d’une gouvernance qui penche en faveur du local, des communes et dans une moindre mesure des Conférences territoriales, interfaces appréciées avec la Métropole. Les débats concernant les projets de la Métropole restent cantonnés aux élus, et la publicité de ces débats reste très faible. De nombreux mécanismes concourent à une dépolitisation des débats, jugée nécessaire par la plupart des élus. Selon la perspective que l’on adopte, on peut dire que la Métropole est peu démocratique, même si des mécanismes font que les habitants et les forces vives de chaque territoire peuvent peser sur leurs élus communaux, ou qu’elle est un modèle d’efficacité de l’action publique en France.

En 2030, la Métropole de Lyon est très proche de la Communauté urbaine sur le plan des processus de décision et des normes d’action : les décisions sont construites surtout entre élus, et on veille à ne pas rendre publics et à politiser les différends. La construction de consensus mobilise une grande énergie. Ces consensus reflètent les équilibres territoriaux et politiques. Contrairement à certains pronostics, l’élection au SUD des conseillers de la Métropole en 2020 et 2026 a peu changé les fonctionnements.

Rien n’a été fait dans les années 2014-2019 pour que se tiennent de grands débats citoyens sur la Métropole et ses orientations. La grande majorité des 166 élus du Conseil de la Métropole a cherché à éviter la politisation des thèmes de politique publique, pensant que si le débat s’ouvrait, les différends entre groupes politiques et communes apparaîtraient au grand jour, ce qui serait bloquant pour plusieurs raisons. Le contexte de restriction budgétaire et le besoin de redéfinir la relation avec les maires des communes rendent les choses déjà assez compliquées !

Comment construire des positions de compromis si des habitants, des citoyens, des associations, exigent que les élus tiennent ferme sur leurs positions respectives et les poussent à s’opposer entre eux ? Si le président dévoilait ses projets sur la Métropole, il donnerait prise à la critique. Mieux vaut donc ne rien dire, c’est une façon d’empêcher à la critique de se construire. On avance, mais en silence, on ne brusque pas les élus. A Lyon, on se rappelle ce qui c’était passé lorsque Raymond Barre avait défendu l’idée d’un élargissement autoritaire du Grand Lyon à de nouvelles communes, suscitant une levée de bouclier d’élus contre « l’impérialisme lyonnais ». Un effet désastreux, complètement contreproductif. Même scénario lorsque Nicolas Sarkozy avait suggéré de transférer les ressources des communes, impôts et dotation globale de fonctionnement, aux métropoles. Il est bien plus efficace de discuter d’élus à élus hors de portée de tout micro pour construire l’avenir, de saisir les opportunités ouvertes par telle ou telle loi, et d’annoncer les décisions le moment venu. Conséquence, la Métropole s’est construite sans débat de fond. Une révolution silencieuse, en quelque sorte².

La politisation de l’institution a été largement contenue. Elle est cadrée par des codes implicites, avec une ligne rouge à ne pas franchir. Les élus qui l’ont dépassé se sont vu rappeler à l’ordre par le cabinet ou par leurs collègues élus : ainsi d’élus qui doutaient ouvertement des orientations stratégiques de la Métropole pour réhabiliter plusieurs centaines de milliers de logements au standard de basse consommation. Quand les élus utilisent les médias pour donner de l’audience à leurs critiques

² Les discussions techniques et organisationnelles d’une part (organigrammes, budgets, personnels...), ainsi que les discussions plus politiques d’autre part entre élus sur des répartitions de prérogatives, pouvoirs, etc., ont pris le dessus : les modalités démocratiques de fonctionnement de la Métropole, les grandes orientations en matière de politiques sociales, etc., tout cela n’a pas été abordé. Les quelques débats sont venus d’ailleurs, d’associations, collectifs, et du Conseil de développement.

(l'opposition sur les visées électoralistes en arrière-plan du découpage des circonscriptions électorales, les petites communes de l'Ouest sur l'affaiblissement de leur autonomie, ou encore les maires de Villeurbanne et Vénissieux contre l'hégémonie de la ville de Lyon), c'est une partition connue : la construction d'un rapport de force de façon à obtenir des garanties lors de négociations ultérieures.

La logique est celle de la recherche de compromis sur la base des intérêts en présence et non de concurrence entre les groupes politiques qui se réglerait par des votes majorité contre opposition. Il n'y a pas de partis politiques vigoureux et de véritable concurrence partisane. La Métropole se targue d'incarner la « démocratie de négociation »³ : les gouvernements d'agglomération sont formés de larges coalitions politiques. La « politique sans politisation » reste le principe de la Métropole, comme il était hier celui de la Communauté urbaine. Les citoyens ont une très faible influence sur les politiques qui les affectent.

Pas étonnant alors que le Conseil de la Métropole soit, un peu comme le Parlement européen, un maillon faible dans le panel des institutions représentatives. Il suscite peu d'intérêt de la part des citoyens. Les élus métropolitains sont bien élus au suffrage universel direct par les citoyens, mais les grands lyonnais ne se passionnent pas pour ces élections, qui suscitent peu de débats, et des taux d'abstention de l'ordre de 40% !

Les délibérations du Conseil de la Métropole sont préparées en amont dans des groupes et des commissions formés d'élus, qui construisent les décisions avant qu'elles ne soient adoptées par le Conseil, réduit à une chambre d'enregistrement. Cela rappelle diablement le Grand Lyon d'avant 2015 !

Dans les discussions en huis clos entre élus, on ne sait pas ce qui se dit. Par exemple, la Métropole, après une phase de « digestion » de sa nouvelle organisation a intégré de nouvelles communes, mais quels ont été les termes de la discussion entre élus ? De toute façon, la plupart des élus pensent que les questions essentielles relevant des politiques publiques gagnent à être réglées sans publicité. Seuls entre élus, on peut mettre à plat les problèmes, et construire des compromis sans que des citoyens exercent leur pression sur des revendications multiples qui ne reflètent que les demandes de quelques groupes déjà mobilisés. Dans la Métropole de 2030 comme dans le Grand Lyon de 2010, la participation citoyenne est canalisée par les instances participatives et la concertation sur projet.

La question centrale pour les responsables de l'institution a été d'abord de replâtrer ce qu'on appelle le « consensus d'agglomération » écorné par les municipales de 2014 et 2020, face à des maires qui refusaient la construction de nouveaux logements sociaux sur leur commune, ou sur les questions d'intégration. Le résultat a été un consensus au rabais, car les nouveaux élus, nombreux, n'étaient pas habitués à la culture du compromis du Grand Lyon et même du Conseil général, et défendaient avant tout leurs électeurs. Cette défense croissante du local qui se manifeste par la remunicipalisation et par la multiplication des conflits qui se nouent localement sur des objets très divers, c'est comme si l'histoire s'inversait.

2015-2025 a été une décennie sans bond en avant. La Métropole a du démontrer qu'elle gère efficacement l'ensemble des compétences qui lui ont été transférées. Et surtout elle a du rassurer les

³ Le terme « démocratie de négociation » a été développé à la fin des années 1960 comme une catégorie analytique sur la base de travaux comparatifs de régimes démocratiques (Liban, Pays-Bas, Suisse). Il regroupe les modèles corporatistes, consociationnistes, de consensus, et fait une large part aux intercommunalités et à leurs développements ultérieurs, ce qui était impensable dans les années 2010. La négociation est comprise comme une forme de gouvernance, ou de coordination entre les parties prenantes obtenue à l'occasion d'une communication directe. « *Dans les situations de négociation au sens de bargaining, les discussions sont centrées sur l'échange, les concessions, les compensations, les décisions paquets, etc. Ces processus peuvent permettre de dégager des issues, notamment dans la mesure où chaque partenaire obtient des éléments dans les aspects qui comptent pour lui. Cela signifie que les positions initiales des parties prenantes ne sont pas véritablement susceptibles de se rapprocher. Dans des configurations centrées sur la fabrication de compromis, en revanche, le rapprochement porte bien sur les attentes et positions initiales des uns et des autres.* (Olivier Giraud, De la démocratie de négociation à la démocratie délibérative – débats théoriques et trajectoires nationales, Négociations, 2009/2, n° 12)

communes, rassurer les personnels. Il a fallu plusieurs années pour que le transfert des compétences du Conseil général du Rhône donne lieu à une reprise d'efficacité de la collectivité, et rien n'atteste que la mutualisation ait permis de dégager des économies. On ne peut pas à la fois rassurer et économiser ! La fiscalité a augmenté, d'autant qu'il a fallu consentir des investissements importants pour regrouper les structures (comme les Maisons du département et les CCAS) et produire une unicité d'administration, et que l'ancien département du Rhône ayant beaucoup d'enfants, de personnes âgées, de personnes handicapées, surtout résidents dans l'agglomération lyonnaise, la Métropole n'a eu d'autre choix que de rendre des services importants.

La Métropole veut donner l'image de la force tranquille. Elle y arrive d'autant mieux que Lyon a renforcé sa place de deuxième métropole française, avec un dynamisme économique à faire pâlir d'envie bien d'autres agglomérations. Ce succès a évidemment des revers, comme le renchérissement du foncier et un prix de l'immobilier qui n'a pas baissé a contrario de ce qui s'est passé presque partout en France entre 2015 et 2025, ou encore une densité urbaine croissante (la Métropole construit 8000 logements nouveaux par an pour accueillir les nouveaux habitants) qui passe de plus en plus mal dans les communes...).

Contre toute attente, le rôle des communes s'est renforcé : il a fallu que la Métropole donne des gages sur la pérennisation de leur clause de compétence, sur leur prérogative à lever l'impôt et à signer les permis de construire. L'adhésion des élus à la Métropole était conditionné à la préservation de l'intérêt et de l'autonomie des communes. En 2014 le groupe Synergie-Avenir (24 communes) avait fait de six indicateurs d'autonomie communale un objet de casus belli. Après quelques péripéties, les communes ont gardé le pouvoir de police en ce qui concerne le maintien de l'ordre public et du stationnement. En revanche, les pouvoirs de police spéciaux liés aux compétences de la Métropole (assainissement, collecte, circulation sur nos voiries,...) sont détenues par la Métropole. Elle a délégué certaines de ses compétences aux communes via un Pacte métropolitain. L'action sociale, la petite enfance, le logement..., relèvent largement des communes, la Métropole mettant pour sa part à disposition des outils, de diagnostic de territoires par exemple, et construisant avec elles le cadre stratégique d'ensemble (objectifs à atteindre, etc.).

L'argument du lien social de proximité est utilisé constamment par les élus communaux, avec d'autant plus de force que la prise des compétences sociales dès la création de la Métropole lui a donné du contenu. Au contact direct des habitants, les communes restent en charge des proximités humaines, des relations directes, d'aide quand il s'agit du social, à travers des CCAS redéployés avec une nouvelle architecture, suite à la fusion avec les Maisons du Rhône. Les communes ont obtenu que la proximité leur revienne. Elles sont davantage que des guichets, des lieux de débat citoyen, de proposition, d'innovation via les espaces de coworking. On assiste à un recentrage sur l'économie locale et sur les réseaux de proximité, dans tous les domaines.

Un référendum sur l'avenir des communes au sein de la Métropole a eu lieu en 2027. C'est une décision surprenante qui vient d'un volontarisme local, et rappelle aussi ce que firent des grandes villes canadiennes (Toronto, Montréal, Ottawa...). Avant ce référendum, des fusions volontaires ont sans doute ouvert la voie, comme celle entre Décines-Charpieu et Meyzieu (qui avaient en commun le tramway, le canal de Jonage, le Grand Stade...), Oullins et Lyon, et entre des communes des Monts d'Or. Nous reproduisons le bulletin distribué lors du référendum.

« Souhaitez-vous que les communes inscrites dans le périmètre de la Métropole de Lyon disparaissent ou souhaitez-vous le maintien des communes ? (cochez les cases correspondantes)

Les communes disparaissent : indiquez alors

- elles changent d'appellation (et ne gardent que des fonctions de proximité et d'organisation des services)

- elles gardent symboliquement le nom de « communes » (et ne gardent que des fonctions de proximité et d'organisation des services)

- Lyon devient l'unique commune

- les Conférences territoriales deviennent les communes de la Métropole

Les communes sont maintenues :

- elles sont renforcées, et deviennent les portes d'entrée en matière de proximité, service, innovation, participation citoyenne
 - on reste dans le système actuel
 - elles n'exercent leurs prérogatives qu'en vertu des délégations de compétences de la Métropole
- »

Le choix a été fait de « rester dans le système actuel », un plébiscite pour les communes.

Intermédiaires entre les communes et la Métropole, les Conférences territoriales (appelées auparavant Conférences territoriales des maires) assument l'exercice de compétences (propreté et collecte des déchets, voirie, espaces naturels...) qui sont donc partagées en terme de décision et de responsabilité avec la Métropole. Au nombre de quatorze, ces Conférences sont le pivot de la territorialisation des politiques de la Métropole. Elles n'ont pas seulement un rôle d'information, de consultation, pour que la Métropole puisse connaître les besoins et attentes communales. Elles sont aussi des espaces de concertation entre les deux échelons, de codécision, d'expérimentation, d'évaluation de l'action publique. Le président de chacune d'entre elles est élu par ses pairs, et non par le président de la Métropole, ce qui est gage d'autonomie.

Au-delà des quelques politiques métropolitaines transverses, la géométrie des politiques est variable, Plusieurs politiques sont « à la carte ». Il est courant que des communes coopèrent entre elles indépendamment de la Métropole. Une large place est laissée à l'accord local, dans un cadre juridique qui donne une grande souplesse pour s'organiser. Des communes mutualisent des moyens, des effectifs, des outils, comme l'instruction des permis de construire. Des pôles de compétences de territoires se développent, pris en charge par une commune. Cela donne lieu à un complexe sportif multi-communes, à un service administratif commun pour les papiers d'identité, etc. Les territoires s'organisent de manière spontanée pour traiter leurs problèmes à l'échelle qu'ils jugent pertinente. Les communes construisent des partenariats sur mesure, surtout à l'intérieur des bassins de vie, mais pas seulement.

Les arrondissements de Lyon ont été en partie redécoupés et sont devenus cinq communes. Suite à une consultation de leurs habitants, elles ont pris chacune un nom, le 4^{ème} agrandi à une partie du 1^{er} s'appelle sans surprise « Croix-Rousse », la Guillotière a retrouvé son statut de commune. Les maires d'arrondissements sont devenus des maires de plein exercice (on a du modifier la loi PLM). Avantage : le ex-arrondissements montent des projets bien plus simplement avec les communes qui les entourent, par exemple Tassin la Demi Lune et la commune de Fourvière (l'ancien 5^{ème} arrondissement), ou Saint Didier et la commune de Vaise (l'ancien 9^{ème}). Chacune de ces cinq communes « lyonnaises » est aussi une Conférence Territoriale à elle toute seule.

La Métropole est faible en tant qu'« être politique ». Le pouvoir des territoires fait que la Métropole a du mal à unifier son action et à apporter des services publics de même qualité partout, et du mal également à contrer des inégalités territoriales et sociales.

Les circonscriptions électorales pour les élections métropolitaines sont calquées sur le périmètre de ces Conférences territoriales. En regroupant plusieurs communes dans la plupart des circonscriptions pour élire directement les conseillers communautaires, les municipalités ont du travailler ensemble pour établir les listes, et de fil en aiguille cela a renforcé les projets de territoires et l'identité à cette échelle élargie. Ces bassins de vie ont été en partie renommés : Val d'Izeron, Val de Saône, Monts d'Or, Villeurbanne, Croix-Rousse... Les Conférences territoriales sont composées des maires et de leurs adjoints. Le système de gouvernance a donc trois niveaux, Métropole, territoires, communes, mais en pratique le pôle territorial est en position de force. Les VP et les directeurs territoriaux ne sont pas soumis hiérarchiquement aux VP et aux directeurs thématiques. Au sein de la Conférence métropolitaine chargée de la coordination entre la Métropole et les communes, le rapport de force est clairement du côté communal. Le Pacte de Cohérence Métropolitain est très favorable aux communes. Les élus communaux sont plus que jamais au cœur de la gouvernance : à l'échelle des communes évidemment, à celle des Conférences territoriales, dans l'exécutif de la Métropole composé d'une

trentaine de vice-présidents (le président de chaque Conférence territoriale et les vice-présidents thématiques, tous des maires et adjoints) et dans la Conférence métropolitaine, composée des présidents des Conférences territoriales et des autres élus locaux.

La Métropole est très respectueuse de ses territoires. Les « territoires de vie » sont extrêmement valorisés, leurs identités, leurs projets. La volonté première est de représenter, dans les institutions et dans les projets de la Métropole, la pluralité de ces territoires. Grâce au nombre important de circonscriptions, les diverses sensibilités territoriales peuvent s'exprimer, « chaque territoire a ses spécificités qu'il faut prendre en compte » ! Ces listes sont formées uniquement de candidates et candidates aux élections locales. Les listes centrées sur des revendications locales fleurissent, d'autant que le mode de scrutin, proportionnel, a été réformé de façon à ce que même les listes qui obtiennent plus de 10% des voix dans une seule circonscription soient représentées au Conseil de la Métropole. La logique « communautaire » est partout, dans des communes de l'Ouest lyonnais qui cherchent à préserver un entre-soi « protégé », et dans l'Est lyonnais. Des volontés sécessionnistes se dessinent dans plusieurs Conférences Territoriales.

Le président de la Métropole est un maire élu par Conseil de la Métropole, ce qui permet des négociations en amont avec les élus et les groupes politiques. Ces groupes se sont démultipliés, on en compte une quinzaine ! Toutes les politiques reposent sur un compromis préalable. Le choix de la modération et du partage du pouvoir est un choix de Realpolitik, puisqu'aucun groupe politique et aucun territoire ne peut durablement se trouver exclu du jeu.

Tous les mécanismes mis en place ont contrecarré le processus attendu de centralisation de la Métropole. La décentralisation des politiques utilise les communes davantage que les Conférences territoriales, et va de pair avec une liberté d'initiative réelle accordée au pouvoir de proximité. La gouvernance est animée par une logique de décentralisation politique et administrative, tandis que le mouvement de privatisation et de partenariats public-privé renforce le poids des intérêts privés.

Ce pouvoir central est trop faible pour mener des politiques volontaristes. Le renforcement du pouvoir communal s'est manifesté par la remise en cause de certains objectifs de la politique de l'habitat, comme les 25% de logements sociaux dans chaque commune : des élus ont expliqué que leur contexte local rendait cet objectif déraisonnable, et qu'ils acceptaient du logement social à condition de contrôler les attributions et que ce soit leurs habitants qui soient servis, ou des populations qui sanctuarisent de l'emploi (comme les militaires du Mont Verdun dans certaines communes des Monts d'Or). La tendance au « chacun maître chez soi » est manifeste. La mise en avant de maximes du type « l'équité plutôt que l'égalité », « il faut adapter les politiques à chaque territoire » a abouti à renforcer l'hétérogénéité de l'agglomération, et les écarts de qualité de vie entre les habitants. L'argument selon lequel chaque territoire a un modèle de développement (industrie, tourisme, agriculture, ville-centre) qu'il faut respecter a contribué à sanctuariser des modes de vie. Les politiques de la Métropole sont bien plus dans le sur mesure, le soutien aux projets propres à chaque territoire, que dans l'universel, le commun, d'où des différenciations et des spécialisations croissantes.

Scénario 3 : Une Métropole qui améliore les processus de délibération entre élus

La Métropole de 2030 accorde une attention particulière à la qualité de la délibération entre élus. C'est ainsi que la Métropole entend progresser en démocratie : puisqu'elle est entrée de plein pied dans le champ de la démocratie représentative, il convient que les élus soient plus informés, aient plus de moyens de décider, et puissent représenter les électeurs dans leur diversité. La délibération est de meilleure qualité, et produit sans doute des décisions de meilleure qualité, plus réfléchies et respectueuses des publics. La délibération est sensée, dans la plupart des cas, déboucher sur une décision qui suscite un consentement de la majorité des parties prenantes. Cette délibération n'empêche pas le jeu des négociations entre groupes politiques. La négociation est moindre que dans l'ancien Grand Lyon, parce que le pouvoir communal, contenu, est moins à même de peser. Et parce que la Métropole, contrairement à l'ancienne Communauté urbaine, fonctionne selon les principes de la démocratie représentative, avec une bonne dose de compétition entre groupes politiques. La qualité de la délibération entre élus garantit justement la bonne représentation du corps électoral. Alors que la Communauté urbaine écoutait les territoires, elle écoute et prend en compte les aspirations des citoyens.

Le challenge des élus a été depuis les années 2020 de combiner efficacité dans les politiques publiques et exigence démocratique. Ils avaient conscience que la difficulté tenait au fait que l'efficacité du Grand Lyon avait certainement à voir d'une part avec l'élection indirecte des élus communautaires et d'autre part avec le caractère confiné de la production de la décision : en refusant la publicité des débats, on évite une politisation contreproductive. Comme les élus le sont désormais au suffrage universel direct et que la métropole entrouvre la porte au débat public, il y a forcément une part de politisation qui vient à la fois des élus et de la société civile. Des solutions ont donc été recherchées pour organiser une délibération publique de qualité, en amont de la décision, pour améliorer la qualité des décisions.

Le Conseil de la Métropole, nourri par le travail amont dans les groupes de travail et commissions, délibère des grandes questions qui appellent des décisions. Les questions de solidarité territoriale deviennent des objets de débat public, alors qu'auparavant c'était réglé entre communes. Des visions contrastées du devenir de l'agglomération se confrontent au moment des élections métropolitaines. L'échange d'arguments prend la forme d'un débat contradictoire, où des arguments sont opposés les uns aux autres. Que se passe-t-il si la Métropole s'élargit à Saint-Etienne, quelles sont les raisons de faire cette intégration, qu'est-ce qui se passe si on ne le fait pas, ce sont ces types de questions qui mobilisent le Conseil. C'est ce qu'on appelle la « pesée contradictoire des raisons d'agir ». La délibération au sein de toutes les instances formées d'élus (Conseil de la métropole, commissions..) ou de sages ou de représentants (Commission Handicap, etc.) est donc mieux réalisée que dans le Grand Lyon des années 1970-2010. Il s'agit là d'une délibération non participative, qui ne fait pas intervenir les « citoyens ordinaires », en vue de la prise de décision.

Avant de prendre une décision, on considère bien plus qu'auparavant les tenants et aboutissants, l'éventail des options ouvertes, en procédant de manière contradictoire, en opposant des raisons aux raisons, des témoignages aux témoignages, etc., pour saisir le pour et le contre de chaque possibilité. Il y a une recherche d'une décision commune, au moyen de l'échange d'arguments.

La Métropole applique donc le paradigme de la démocratie délibérative aux instances décisionnaires, et entend être exemplaire en la matière : les élus sont bien informés des dossiers, ils ont des éléments pour apprécier les décisions. Fini le temps où le Conseil était avant tout une chambre d'enregistrement de décisions préconstruites !

Est-on sorti du modèle du consensus, est-on entré dans le modèle de la démocratie compétitive, en tout cas ce qui frappe, c'est que quelque chose de l'ancien Grand Lyon est resté : si l'opposition joue son rôle d'opposition, cela se fait avec l'effort visible d'être constructif et de produire une décision de meilleure qualité. La compétition entre groupes politiques est volontairement modérée. Au lieu de chercher à critiquer systématiquement les positions de l'adversaire, en utilisant toutes sortes d'arguments éventuellement de mauvaise foi, et avec des critiques sur les personnes, comme on le voit souvent à l'Assemblée nationale ou au Conseil régional, on s'attache le plus souvent à questionner de manière intensive chaque projet : quelles sont ses finalités, dans quelle mesure toutes les options ont-elles été prises en compte, dans quelle mesure le projet bénéficie réellement à l'agglomération, aux groupes défavorisés et aux classes moyennes, quels effets sur les riverains ? Si elle dessert les uns ou les autres, quelles compensations sont prévues ? L'intérêt d'organiser la délibération politique selon le principe de l'échange contradictoire est directement lié au fait que toute décision d'importance a une multiplicité des conséquences. Elle a des effets potentiellement désirables et non désirables, et peut éventuellement faire intervenir des conflits de valeurs. On l'a vérifié lors de débats sur la religion. On pense qu'il est alors utile, alors même qu'on a trouvé de bonnes raisons en sa faveur, de rechercher activement les raisons s'opposant à une décision, puis de mettre en balance les éléments pour et contre. Ceci ne veut évidemment pas dire que toutes les décisions sont prises de manière délibérative : c'est le cas pour tous les choix importants, où l'on pressent de la conflictualité ou des divergences d'intérêt.

Mettre ainsi sur le grill les grands projets conduit à les améliorer. Il faut que la majorité puisse donner des arguments sérieux à l'opposition, d'autant que ces discussions sont relayées par les médias et les réseaux sociaux. Il a été reconnu que l'argumentation en public pousse à des décisions orientées dans le sens de l'intérêt général et que l'échange contradictoire rend la décision plus efficace techniquement et plus justifiée sur le plan moral, pour la minorité qui va devoir vivre avec une décision qu'elle n'a pas voulue. Seule la confrontation systématique des points de vue contradictoires permet d'éprouver pleinement les propositions politiques, et de garantir que tous les aspects essentiels ont été envisagés. Cet échange permet de clarifier la solidité des différents arguments avancés : cela a été manifeste dans la délibération de la Métropole refusant la tarification sociale sur ses biens essentiels.

Certains débats du Conseil de la Métropole sont particulièrement relayés par les réseaux sociaux, ce qui est un signe de vitalité pour la démocratie locale : pendant certaines séances du Conseil, le hashtag #DirectCM (CM pour conseil de la métropole) a été un sujet discuté sur Twitter à l'échelle de la région lyonnaise. Les outils numériques sont très utilisés par les jeunes générations, pour s'informer, débattre, interpeller l'institution, mettre le doigt sur des dysfonctionnements...

Lors des discussions, la logique est celle de la réfutation et non de disqualification. La délibération est orientée vers la recherche d'une solution susceptible d'être acceptée par tous. Les positions partent de situations concrètes, et deviennent ainsi bien plus contestables que des propositions abstraites ou des déclarations de principe. On valorise la capacité à dépasser des clivages partisans pour adopter une approche pragmatique des problèmes. Le Conseil métropolitain ressemble aux parlements des Pays-Bas, de la Belgique, ou de la Suisse, pays souvent gouvernés par de grandes coalitions où les élites politiques, malgré leurs divergences, cherchent à réduire leurs désaccords autant que possible. Quand les intérêts sont trop divergents, la majorité impose sa volonté à l'opposition par un vote.

La Métropole a cherché à mettre en application l'idée originale de la démocratie, celle d'un gouvernement pour le peuple. Il faut alors que les élus représentent vraiment la diversité de points de vue, c'est le meilleur moyen de servir les intérêts de l'ensemble des citoyens. Pour s'assurer que la raison privée ne l'emporte pas sur la raison publique, on reproduit en privé le pluralisme du public. Par exemple quand une commission prépare des arbitrages sur la politique d'emploi de la Métropole, on veille à ce que des personnes représentent le point de vue de l'ensemble des populations concernées, y compris les emplois peu qualifiés, les précaires et les chômeurs.

Scénario 4 : Une Métropole républicaine, centralisée, qui découvre les tumultes de la démocratie compétitive

La Métropole combine trois modèles contraires à la culture de l'ancienne Communauté urbaine : compétition entre groupes politiques plutôt que recherche de consensus, représentation des groupes sociaux plutôt que représentation des territoires, et approche agonistique de la démocratie (politisation assumée, délibération qui ne cherche pas des positions communes..). Entre élus, le débat, certes de mauvaise qualité, l'emporte sur la négociation : c'est la conséquence du passage à une démocratie compétitive.

En réaction aux défis qu'affronte la Métropole à l'image de la France, défis qui suscitent de la radicalisation et de la séparation physique des populations (logement, école..), les élus ont estimé qu'il fallait une Métropole républicaine, avec des politiques centralisées. Le président est élu directement par les citoyens de la Métropole. Il nomme ses vice-présidents. Les 59 communes du Grand Lyon ont disparu au profit de 12 communes nouvelles (Croix-Rousse, Brotteaux, Gerland, Villeurbanne, Vénissieux, Val de Saône, etc.) dont les maires ont un pouvoir limité. A nouveau, Lyon s'est singularisée au plan national.

On est sorti au début des années 2020 de la logique de l'intercommunalité : la Métropole est devenue une entité politique souveraine dont chaque conseiller représente une part, ce qui permet des votes majorité/opposition, et fait sortir de la logique de négociation et de compromis. Clairement, la majorité impose ses choix à la minorité qui n'attend qu'une chose : reprendre le pouvoir aux élections suivantes ! La conception du fonctionnement démocratique est modelée sur celui de l'État nation français.

Le Conseil de la Métropole ressemble à l'Assemblée nationale : on s'y invective, majorité et opposition sont la plupart du temps dans des postures qui mettent en avant les points de clivage, on assiste à des critiques caricaturales et manichéennes. C'est la démocratie compétitive dans toute sa splendeur ! On pourrait dire que le Conseil de la Métropole est devenu un espace de délibération contradictoire, sauf que l'opposition majorité/opposition face à l'électorat suscite une délibération de mauvaise qualité. La mauvaise foi de l'opposition le dispute à celle de la majorité. L'intérêt de l'opposition est, coûte que coûte, de disqualifier la majorité. Cela ne mène évidemment pas à un bon débat contradictoire. La décision d'entériner ou non une proposition n'est pas le fruit du débat, mais reflète l'état du rapport de forces entre groupes politiques. Et les votes sont rarement à l'unanimité. Les élus sont soumis à une stricte discipline de groupe sous la pression notamment du fait majoritaire. La majorité ne cherche pas à construire avant le vote une solution de compromis.

L'opposition est organisée et active.

On a un vrai pluralisme partisan, avec des groupes politiques qui reprennent dans leurs oppositions l'expression des clivages qui traversent la société locale.

Pour l'élection métropolitaine, le scrutin se fait sur une circonscription unique, ce qui permet un affrontement bloc contre bloc. C'est sciemment qu'il a été refusé des circonscriptions électorales calquées sur des bassins de vie : il fallait éviter une représentation par territoires. Grâce au choix du scrutin majoritaire, les petits partis ne sont pas représentés au Conseil de la Métropole. Lors du second tour du scrutin, des candidats peuvent choisir de se désister et d'appeler à voter pour un autre candidat (cette pratique fait appel à des alliances préélectorales entre partis). Tout dans ce mode de scrutin tend à bipolariser le champ politique métropolitain autour de pôles de droite et de gauche, en décalage avec un électorat qui s'identifie de moins en moins à ces partis.

Les thèmes de politique publique sont politisés. La politisation de l'assemblée métropolitaine a été croissante dans les années 2020-2030. L'assemblée adopte régulièrement des motions de soutien, par exemple au mouvement « néo-canuts » qui demande des droits nouveaux pour garantir la qualité des conditions du travail. Le Conseil de la Métropole a adopté une délibération qui n'ouvre les marchés publics de la Métropole qu'à des entreprises ayant signé la Charte de responsabilité partagée. La politique de développement économique a été redéployée vers l'économie de proximité, une majorité d'élus ayant fait valoir, en se basant sur des études, que « les pôles de compétitivité » n'avaient pas empêché la destruction des emplois. La Métropole de Lyon a initié le mouvement des « villes justes » pour échanger des bonnes pratiques. La contestation du rôle du secteur privé dans la gestion des biens communs a amené la Métropole à s'inscrire dans une version réactualisée de socialisme municipal. Quelques élus viennent soutenir les zadistes qui campent sur des grands chantiers de la Métropole en empêchant la construction de nouvelles tours.

Néanmoins, cette compétition partisane est bien moins forte quand les élus sont entre eux et que les débats ne sont pas rendus publics. On voit encore en commission une volonté de rechercher le consensus.

La politisation indique que les élus se reconnaissent divisés, ils ne cherchent plus à dépasser ce qui les sépare. La division l'emporte sur l'union. La société civile était déjà, et de manière croissante, calquée sur ce schéma. Les « problèmes de société » sont systématiquement politisés, c'est un moyen de les inscrire dans l'agenda politique. Des centres sociaux font par exemple, au nom de la « capacitation des habitants » valorisée par la Métropole, remonter les revendications des habitants sur les modes de garde ou sur les dysfonctionnements des services sociaux. Chercher la parole qui manque, aider les groupes sociaux marginalisés à trouver des porte voix.

La politisation de la Métropole repose sur des arguments forts. La dépolitisation des enjeux locaux produite par le fonctionnement tant de la Communauté urbaine que du Conseil général favorisait un désengagement politique et citoyen dangereux à l'ère du regain des populismes, il fallait au contraire politiser l'institution et les grands sujets d'action publique. La politisation est la noblesse du politique !

Il a été décidé qu'il était crucial de mettre en débat public les grandes questions sur le vivre ensemble. Notamment après l'attentat contre Charlie Hebdo, et le retour de bâton quand on a compris que la mobilisation du dimanche 11 janvier 2015 ne traduisait absolument pas une unité nationale, ce qui a été encore confirmé par les émeutes de l'été suivant, réédite bien plus puissante des émeutes de 2005. La Métropole a été fer de lance dans les politiques républicaines de citoyenneté qui s'en sont ensuivies, investissant massivement dans l'éducation dès la prime enfance.

Une partie des élus se réjouit que Lyon redécouvre que la démocratie représentative est forcément conflictuelle. Ils ont adopté cette formule de Paul Ricœur : « *Est démocratique une société qui se reconnaît divisée, c'est-à-dire traversée par des contradictions d'intérêt et qui se fixe comme modalité, d'associer à parts égales, chaque citoyen dans l'expression de ces contradictions, l'analyse de ces contradictions et la mise en délibération de ces contradictions, en vue d'arriver à un arbitrage* ». Selon un autre philosophe, Jacques Rancière, pour qu'il y ait entente, il faut d'abord que la scène de la mésentente soit dressée, il faut que le conflit puisse se symboliser et être ainsi au clair sur les clivages qui traversent la société avant d'arbitrer. Dans la Métropole de 2030, on ne cherche plus à faire converger les positions, mais à arbitrer à partir de positions structurées et bien représentées. On ne cherche pas à arriver à des positions communes, mais à des positions clarifiées, pour que les élus puissent trancher. C'est ainsi que l'on conçoit la démocratie représentative. Comme le Grand Lyon refusait cette logique, il a pendant des décennies favorisé les classes moyennes et supérieures par ses investissements. Qui a bénéficié du soutien massif aux pôles de compétitivité, les cadres, les actionnaires, ou les employés et ouvriers ? Qui a bénéficié des politiques urbaines et de logement du Grand Lyon, les classes moyennes et supérieures, ou les classes populaires et les immigrés évincés du centre ? Qui a bénéficié de la réduction de la place de la voiture en ville, des places payantes et des contraintes croissantes pour l'utilisation de la voiture ? L'argument écologique n'a-t-il pas servi des choix qui ont privilégié les classes moyennes-supérieures ?

Dans l'assemblée de la Métropole de Lyon, s'opposent des points de vue qui traduisent des clivages qui traversent la société locale, ce qui aurait été impensable du temps de la Communauté urbaine et du Conseil général du Rhône.

Les groupes sociaux de la métropole sont représentés par des élus : le parti de Marine Le Pen a établi un programme sur mesure pour les employés et ouvriers qui forment la moitié de l'agglomération (valorisation du travail, réduction des dépenses d'« assistanat » et « culturelles-élitistes », réduction de voilure pour la politique de la ville, discours anti-immigration, anti-Europe, anti-mondialisation, anti-impôts, anti-urbanisation intensive..), des élus de gauche, écologiste, ou appartenant à des listes citoyennes défendent clairement les classes modestes et les travailleurs précaires, le Parti socialiste défend les classes urbaines aisées ce qui ne l'empêche pas de structurer son programme sur la réduction des inégalités sociales, les habitants des quartiers en politique de la ville qui n'avaient pas de pouvoir politique en ont acquis à travers la création d'un parti, etc.

La Métropole a changé de modèle, elle en a fini avec une gouvernance centrée sur la représentation des territoires. En théorie, la diversité des élus du Conseil de Métropole est sensée refléter la pluralité du corps électoral et de la société locale. En pratique néanmoins on remarque un décalage entre la représentation du Conseil et le corps social : faible représentation des femmes, des classes populaires, des jeunes, des populations issues de l'immigration...

La Métropole s'est « présidentialisée », avec un président élu directement par les citoyens pour la première fois en 2026, et non plus par le Conseil de la Métropole. Les élus ont voulu éviter que la Métropole souffre de l'anomie de l'Union Européenne où il n'existe toujours pas de président élu par les citoyens européens, ni de véritable « gouvernement ». Les électeurs élisent donc directement non seulement le Conseil de la Métropole, mais le chef de l'exécutif. Il ne tient plus sa légitimité du Conseil, mais du « peuple » métropolitain, et cela change les équilibres. Il est certain qu'il a davantage de pouvoir, et les maires moins. La présidence des conférences territoriales est assurée par le président, idem pour la définition de l'ordre du jour. Le local n'a guère de marge d'auto-organisation. Cette élection du président introduit aussi de la démocratie directe et contribue à faire de l'élection métropolitaine une bataille décisive, aboutissant à l'éviction pendant 6 ans des vaincus par les vainqueurs.

Toutes ces raisons font que le Conseil de la Métropole suscite de l'intérêt, et que ses joutes sont suivies.

Le président a autour de lui des vice-présidents qui font fonction de ministres du gouvernement métropolitain. Ces VP ne sont plus choisis comme avant 2020 pour représenter les principales communes de l'agglomération.

La Métropole ne fonctionne plus sur le principe de l'ouverture politique et de la coalition. On a ainsi assisté à une métropole clairement de gauche, puis clairement de droite.

Les mécanismes pour irriguer les lieux de décision à partir de la société civile ne convergent plus vers le Conseil de développement, mais vers le Conseil de la Métropole. C'est un peu le modèle du Parlement français qui s'applique, où les députés servent de relai à de nombreux intérêts et revendications. Comme des parlementaires, les conseillers font l'objet de lobbying, de sollicitations. Par exemple pour faire passer des mesures sur le handicap, les associations transmettent leur argumentaire à tel élu sensibilisé, par ailleurs membre de la Commission Handicap.

La mise en place des « grands débats » avant les élections métropolitaines est aussi un autre marqueur de politisation. Avant chaque élection, des débats télévisés retransmis par les réseaux sociaux sont très suivis. Les candidats débattent de leur projet pour la métropole.

La Métropole n'a plus rien d'un « syndicat des maires », et le Conseil de la Métropole n'a plus rien de commun avec un « conseil des communes ». Les élus se pensent pour la plupart représentants de la Métropole de Lyon, et non pas des représentants de telle ou telle commune, même si le réflexe revient par moments. La Métropole porte un projet politique, et non un projet institutionnel : le politique, ce ne sont plus les élus locaux, mais les élus de la Métropole. Tout raisonnement en terme de défense de l'intérêt communal est disqualifié.

La Métropole a capté par à coup les compétences des communes et de la région R2A (Rhône-Alpes Auvergne). Les communes ont perdu leur autonomie puis disparu en tant que porteuses de pouvoir et de souveraineté. Partant du constat que plus on a des échelons fins assortis de pouvoir, moins on peut construire l'intérêt général, il a été choisi de déconnecter proximité et pouvoir de décision. Seule la Métropole est le corps politique souverain, en situation de produire de la décision. Certes la commune est génératrice de liens affectifs, mais ces liens portent désormais sur des communes dépossédées de tout pouvoir réel. Elles ont été déclassées en personnes morales de droit public, et sont à la fois des exécutantes du pouvoir métropolitain, échelons déconcentrés de son action, des espaces d'animation, d'expression, et des guichets.

Au début des années 2030, les communes ont perdu leurs prérogatives : après la création d'une police métropolitaine, le maire a perdu tout pouvoir réglementaire et de police administrative⁴. La clause de compétence des communes a été supprimée, de même que leur prérogatives à lever l'impôt, leur fiscalité propre, et la signature des permis de construire.

Un instrument mis en place par les maires s'est retourné contre eux : les Conférences territoriales. Installées afin d'obliger les politiques de la Métropole d'écouter les différents morceaux de territoire, ces instances au main des maires sont devenues au fil du temps des lieux de décision, dans une logique de subsidiarité et de décentralisation, et ont contractualisé avec la Métropole. Prenant de l'importance, on en est venu à poser ouvertement la question de la pertinence du maintien de l'échelon communal au sein de la Métropole. Les Conférences territoriales sont finalement devenues les nouvelles communes, moins nombreuses, de la métropole, et les anciennes communes sont devenues des relais, tout en gardant leurs noms, et les dispositions relatives aux arrondissements de Lyon leurs sont appliquées, ce qui permet de conserver un conseil municipal, qui gère un budget et les équipements de proximité. Un peu comme sur le modèle d'Ottawa plusieurs décennies auparavant, Lyon est constituée de 12 communes nouvelles ne possédant pas de capacité politique autonome. Il y a donc eu centralisation. Pour que l'expression citoyenne puisse néanmoins remonter du niveau local, des comités consultatifs locaux présentent des recommandations au conseil de chaque commune nouvelle sur chaque politique publique (culture, transport, environnement, économie, etc.). Ces comités sont composés de citoyens bénévoles, d'un élu et d'un fonctionnaire, mais seuls les citoyens ont le droit de voter les recommandations. Les commissions permanentes du Conseil de la Métropole sont aussi alimentées par les contributions du personnel de la Métropole et par ces comités consultatifs locaux.

La transformation des anciennes communes et arrondissements lyonnais en communes nouvelles a été un réaménagement majeur de la gouvernance locale qui a forcé la Métropole à revoir son mode d'organisation et de gestion interne tant politique qu'administrative.

Quatre constats se sont additionnés pour provoquer le basculement.

Premièrement pour réduire les coûts, il fallait remédier à la dispersion des ressources, des institutions, des politiques, en mutualisant et intégrant.

Deuxièmement pour tenir les objectifs de compétitivité économique, de développement durable, de

⁴ Au début, une partie substantielle des pouvoirs de police du maire avait été transférée au président de la Métropole, ce qui conduisait à avoir deux polices territoriales. Certaines forces de police agissaient au nom du maire, d'autres au nom du président de la Métropole. Cette situation a posé des problèmes sur un sujet pourtant crucial pour les habitants et il a été décidé que la police revenait à la Métropole, mieux à même d'avoir une vision d'ensemble des problèmes de sécurité. Prévention de la délinquance, vidéosurveillance, tout cela échappe à ce qui était le pouvoir de police des maires.

mixité sociale, de correction des disparités territoriales, il fallait des politiques plus centralisées. Si l'on avait laissé un pouvoir important aux communes, on n'aurait pas eu les leviers suffisants pour réduire véritablement les inégalités sociales, et changer la carte intercommunale de la richesse et de la pauvreté : dans le Grand Lyon des années 2010, l'inégale distribution des ressources fiscales allait de pair avec des besoins et donc des charges inégalement répartis, en raison des disparités de peuplement ; ce n'est pas parce que des communes avaient plus de besoins qu'elles avaient forcément plus de ressources fiscales que les autres, malgré les mesures de péréquation. Les politiques de mixité résidentielle étaient trop freinées par le pouvoir des communes. En 20 ans, le Grand Lyon avait certes produit de nombreux logements sociaux, mais à peine modifié les déséquilibres de peuplement à l'échelle de l'agglomération. Le Grand Lyon ne pouvait « imposer » ses choix aux communes, il fallait négocier avec chacune, ce qui aboutissait à des avancées timides et toujours fragiles. Il a donc fallu briser la notion même d'intérêt communal.

Troisième constat, les politiques issues du Grand Lyon et du Conseil général étaient menées de manière trop différenciées selon les communes, ce qui remettait en cause l'égalité des citoyens devant les dispositifs réglementaires et la continuité du service public. Il fallait donc redonner de l'unité et de la cohérence, harmoniser les pratiques. Par exemple le règlement d'aide sociale métropolitain n'était pas appliqué de la même façon ; la tarification des services d'aide à domicile était injuste parce que trop différenciée entre organismes.

La Métropole a considéré qu'elle ne pouvait plus être dans la constante recherche d'équilibre entre des intérêts territoriaux médiatisés par des élus communaux. Elle devait s'émanciper de ses territoires, et former une cité, une forme de république certes composite mais qui valoriserait ce qui rassemble, et non plus la diversité et l'identité de ses territoires.

Le quatrième constat a été le plus décisif. L'agglomération, à l'image de la société française, est la scène de tensions grandissantes entre ceux qui rejettent ce qui est perçu comme la pression exercée par l'islam et le communautarisme et ceux, français d'origine immigrée qui ressentent une hostilité et discrimination. Ces tensions suscitent de la radicalisation politique et des comportements, et une séparation physique des populations. Les élus ont alors estimé que la Métropole devait prendre un virage républicain. « Mettre le paquet » sur des politiques de mixité globale (pas seulement la mixité résidentielle mais aussi sur la mixité scolaire), ne plus décliner des politiques différenciées en fonction des projets de chaque territoire mais mener des politiques de droit commun : on pense que l'action sociale doit être universelle et non ciblée, qu'il faut investir plus fortement sur l'éducation, que le dialogue interreligieux doit se faire entendre jusque dans les collèges (obligation de cours et débats dans tous les collèges de l'agglomération sur la religion), etc. Cela se manifeste par une attention forte aux groupes précarisés (toutes les politiques de la Métropole et tous les grands projets doivent faire la démonstration qu'ils servent en priorité les populations les plus défavorisées, et réduisent les inégalités sociales et territoriales), par les sanctions sévères appliquées aux discriminations..., c'est donc une Métropole républicaine, centralisée et presque jacobine qui s'impose : l'enjeu est de recréer du commun, de mener des politiques pour tous, et non de servir de manière différenciée chaque territoire. Un effort considérable est fait pour résorber les inégalités territoriales, en finir avec les inégalités fortes entre Est et Ouest, à travers un mini plan Marshall, ce qui suscite des résistances fortes d'une partie de l'opinion, qui y voit un « cadeau aux immigrés et aux assistés ». Ce scénario inattendu au regard de la culture lyonnaise montre que tout est possible.

Après une période de digestion de ses compétences, la Métropole est passée à une phase d'expansion territoriale et de renforcement du pouvoir central. La Métropole regroupe non plus 1,4 mais plus de 2 millions d'habitants. Elle englobe l'aéroport Saint-Exupéry et Bourgoin-Jallieu. La communauté de communes de l'Est lyonnais et le Nord Isère, deux territoires clé pour son développement, font désormais partie de la Métropole. Elle s'est aussi étendue depuis 2028 à des communes dans le sud de l'ex département de l'Ain et à la région de Saint-Etienne, par nécessité d'y investir massivement. Le « Pôle métropolitain » a préfiguré cet élargissement.

Scénario 5 : Dans les Territoires Fédérés du Lyonnais, négociation, délibération, démocratie directe...

En 2030, Grand Lyon Métropole, terme jugé trop froid, trop neutre, tend à être supplanté par celui de Territoires Fédérés du Lyonnais. Comme ce nom l'indique, la Métropole assume son fédéralisme. Au niveau des élus, la négociation entre groupes politiques est importante car il faut arriver à définir des politiques qui suscitent a minima du consentement, mais il y a aussi des espaces et des moments de vraie délibération politique.

Pour mieux prendre en compte les attentes des habitants, des moyens de démocratie directe ont été expérimenté puis adoptés. Ils donnent la possibilité pour les citoyens de demander un référendum, ou de participer à des conférences citoyennes allégées, mais là, il faut être tiré au sort !

La Métropole se revendique d'un modèle fédéral de démocratie, ce qui est très nouveau dans le contexte français. La Métropole est une fédération assumée des territoires qui la composent. Déjà dans le Grand Lyon les principes de gouvernance avaient créé un environnement de « fédéralisme tempéré », avec une préférence pour une gestion partagée entre élus de toutes tendances, dans un pacte intercommunal implicite.

On observe, à Lyon comme dans toute fédération, la coexistence de deux corps politiques (les Territoires membres et la Métropole), une dualité de pouvoirs (instance fédérale et instances fédérées) portant sur un même territoire et sur les mêmes individus, un refus de la verticalité du pouvoir hiérarchique de commandement, une nature contractuelle de la fédération, un principe d'égalité entre les Territoires membres. Cette forme de *respublica composita*, de « République fédérative » pour reprendre ce terme à Montesquieu a été théorisée par des politologues⁵. A Lyon, on se souvient de la formule de l'ancien maire de Vaulx-en-Velin, Maurice Charrier, qui comparait les relations des communes à l'intercommunalité à un couple de force en physique qui, sous certaines conditions, donne le mouvement. Ici aussi, les forces sont équilibrées. Pour compenser le SUD qui risquait de produire du déséquilibre, on a institutionnalisé la représentation des territoires.

La signature du Pacte Fédératif de 2021 a été un moment important. Après la création de la Métropole, le Pacte de cohérence métropolitain, document technique précisant la mise en place des délégations de compétences, avait été la première étape. Le Pacte de 2021 repose sur le libre consentement des Territoires, et en leur sein, des communes. Cela a été l'opération fondatrice de la nouvelle institution, bien plus que la création par la loi de la Métropole en 2014. Le Pacte a départagé les compétences entre la Métropole et les Territoires, et précisé l'exercice de ces compétences. Ce qui est subtil, c'est que l'interdépendance entre ces niveaux à la fois repose sur la reconnaissance de la souveraineté de chacun d'entre eux, mais que le fait même d'appartenir à une fédération réduit la souveraineté des Territoires. De même que des Etats dans une confédération, les Territoires ont une existence politique, mais ils sont transformés par la fédération, ils ne sont plus véritablement souverains, tout en restant

⁵ Une fédération est caractérisée par plusieurs principes, celui de dualité fédérative (présence de deux puissances publiques), celui de parité fédérative (les deux ordres juridique fédéral et fédéré sont égaux), celui de pluralité fédérative (plusieurs collectivités sont membres). En même temps qu'elles cherchent à préserver leurs existences politiques particulières, les communes qui ont adhéré au pacte fédératif ont créé une finalité commune. Aucun de ces deux buts ne saurait être achevé sans que l'autre ne disparaisse. O. Beaud⁵ appelle ceci la dualité contradictoire des fédérations : « l'existence même d'une Fédération traduit non seulement ce balancement entre deux aspirations contraires, mais aussi la *réalisation imparfaite* de celles-ci ». « Voilà pourquoi toute Fédération témoigne d'une tension entre la force centrifuge qu'imprime la « fin particulariste » des Etats et la force centripète qu'implique leur « fin commune » ». C'est sur ce fondement que l'auteur proposait de repenser la distinction entre confédération (où la fin particulariste domine) et Etat fédéral (où c'est la finalité commune qui l'emporte). Dans la Métropole, on voit que deux camps s'opposent : des élus pour qui la fin particulariste l'emporte, elle consiste à défendre l'existence des communes membres et des territoires en tant qu'entités politiques, ce qui suppose que la Métropole garantisse activement les prérogatives des communes et des territoires ; alors que d'autres cherchent surtout la « fin commune » (prospérité économique, sécurité, justice..).

suffisamment indépendants pour être considérés comme des entités politiques. On peut parler d'autonomie relative. Comme l'écrivait Pellegrino Rossi, la fédération « commence dès qu'il y a mise en commun d'une portion quelconque de la souveraineté d'un chacun ; elle finit lorsque cette mise en commun, embrassant le tout sans réserve aucune, les individualités souveraines sont absorbées par la nouvelle et grande unité politique » (Per la Patria Commune). La fédération unifie ses composantes, sans les absorber complètement, c'est la contradiction qui est le moteur de la fédération. Un Martin Vanier l'avait remarqué dans un texte écrit dans les années 2010⁶, où il voyait à l'œuvre dans la métropolisation deux rationalités contradictoires, une rationalité de l'ordre de la fédération, et une rationalité de l'ordre de l'unification, puisque le Grand Lyon centralisait des expertises, des moyens. Les rapports qui s'établissent entre la Métropole, les Territoires et les communes sont à la fois marqués par une indépendance (garantie du statut des Territoires et autonomie relative de la Métropole par rapport à ces derniers) et par une interdépendance réglée par le Pacte fédératif.

Dans la Métropole comme dans tout Etat fédéral, les trois règles de fonctionnement sont le principe de séparation des compétences (relevant de la Métropole et relevant des Territoires Fédérés, en fonction du critère de l'intérêt général métropolitain/local), le principe d'autonomie (chaque degré de gouvernement est souverain et indépendant : aucun contrôle ni aucune hiérarchie n'existe) et le principe de participation (les Territoires doivent être représentés et participer aux décisions de la Métropole, via le Conseil Permanent des Territoires).

Ce fédéralisme explique que la construction des décisions se fasse sur le modèle du compromis et de la négociation. La machinerie à produire de la décision a été conçue pour prévenir et désamorcer les chocs frontaux, les pulsions tant centrifuges que centripètes. La fédération s'attache à dégager des compromis qui puissent donner lieu à des politiques efficaces, plutôt qu'à faire passer sur les habitants le rouleau compresseur d'une mystificatrice volonté générale.

La Métropole ne peut prendre aucune décision majeure sans l'accord du Conseil de la Métropole et du Conseil Permanent des Territoires, et chacune de ces institutions a besoin de voir en son sein les groupes politiques trouver le chemin de l'accord.

On est loin des canons de la conflictualité démocratique chère à la gauche française. La Métropole applique, comme l'Union Européenne, un modèle démocratique à la fois fédéral et libéral, représentatif et pacificateur qui n'a rien à envier au modèle de la République française.

Le débat sur la place des communes et la nécessité d'institutionnaliser une représentation des territoires a débouché sur la solution du bicaméralisme. Raymond Barre, dans son essai « Un goût de liberté » écrivait : « le bicaméralisme est un antidote du pouvoir absolu ». La Métropole l'a fait. L'Assemblée métropolitaine de Lyon se compose désormais de deux chambres, comme l'Assemblée nationale avec son Parlement et son Sénat. Le Conseil Métropolitain (appelé auparavant Conseil de la Métropole), élu au suffrage universel direct, est une sorte de parlement local, il représente les citoyens de l'agglomération, ses membres sont désignés à la proportionnelle (avec un bonus à la liste arrivant en tête). Le Conseil Permanent des Territoires représente, comme son nom l'indique, les entités fédérées que sont les Territoires (autrefois appelées Conférences territoriales). Deux membres de chaque Territoires y siègent. Plus stable, élu indirectement, on pourrait le comparer au Conseil des Etats suisse. Ces deux conseils délibèrent séparément, mais les décisions de l'Assemblée métropolitaine requièrent l'approbation des deux conseils. Dans ces deux instances, les groupes politiques jouent un rôle important, parce qu'ils examinent les principaux projets avant qu'ils soient soumis aux Conseils et tentent de s'entendre sur une position commune, que les délégués puissent défendre.

Les deux chambres prennent en charge des négociations entre les groupes politiques, qui ont entre autres pour vocation d'écarter au maximum les oppositions et de participer au processus le plus large possible d'adhésion ou à défaut de consentement.

⁶ « Solidarité territoriale et communauté urbaine : rappel, risque et promesse ».

La négociation est parfois ardue car les positions sont plus tranchées, notamment dans les domaines sensibles, comme les politiques sociales, la politique de la ville, l'habitat, ou la culture. La montée des mouvements populistes et souverainistes (anti-islam, anti-Europe, anti-mondialisation..) avec l'alliance du parti de Marine Le Pen avec la droite populaire complique la tâche, il devient compliqué de construire le consensus minimal, les alliances et coalitions politiques. Les élus républicains ont souvent un fort courte majorité, même s'ils réunissent la droite républicaine, le centre et la gauche socialiste.

La logique fédérale a mis fin à la présidence du maire de Lyon à la tête de la Métropole. Un maire de la ville centre, et d'ailleurs aucun autre maire, ne peut être le président des Territoires Fédérés du Lyonnais. Le Grand Lyon était une « gouvernance ce consensus » : la Métropole entend être en plus une « démocratie de consensus ».



Pour construire les scénarios, il nous a paru indispensable d'avoir une vision claire du point de départ, à savoir du caractère démocratique ou non démocratique du Grand Lyon de 2014, au regard des attendus canoniques d'une institution démocratique.

Il nous a paru tout aussi indispensable d'identifier les figures, formes, modèles démocratiques disponibles pour penser un fonctionnement démocratique et délibératif de la Métropole. Nous sommes alors allés sur le « marché » des théories de la démocratie pour identifier ces figures, formes et modèles.

1. Une comparaison entre les attendus d'une institution démocratique et la réalité de la Communauté urbaine de Lyon (telle qu'elle existait jusque 2014)

Pour construire ces scénarios nous avons d'abord comparé les attendus d'une institution démocratique avec la réalité de la Communauté urbaine de Lyon (telle qu'elle existait jusque fin 2014), ce qui permet d'objectiver ce qui est appelé parfois son « déficit démocratique ».

Nous avons identifié ce qui semble être des attendus consensuels dans les théories de la démocratie en recoupant de nombreuses sources.

Principaux attendus démocratiques

- Primat de la volonté de l'ensemble des citoyens (souveraineté populaire) : libre choix des gouvernants, espaces communs de discussion/expression [participation politique], prise en compte des préférences et attentes citoyennes dans leur pluralité. Dans la version représentative de la démocratie, la volonté des citoyens est censée s'exprimer à travers des représentants qui incarnent la volonté générale et votent la loi ; dans un régime parlementaire, ils contrôlent aussi le gouvernement.
- Contrôle mettant la puissance publique en situation d'être comptable de ses actes.
- Principe de la délibération contradictoire.
- Partage des pouvoirs, absence de pouvoir absolu.
- Règlement démocratique des différends ou désaccords.
- Environnement démocratique via des institutions clés (système judiciaire jugeant selon la loi, école, médias..).
- Respects de droits (droits de l'homme) et de valeurs (liberté, égalité..).
- Redistribution pour lutter contre les inégalités illégitimes.

Principes socles de la démocratie	Applications au niveau d'un Etat	Applications au Grand Lyon aujourd'hui
Investiture par le peuple (mandat populaire)	Election libre (au préalable, des partis en concurrence ont agrégé les préférences des citoyens)	Rien ne s'apparente à un mandat donné par le « peuple d'agglomération » : absence d'élection directe des élus communautaires. La représentation du conseil municipal au sein de l'EPCI, n'est que depuis 2015, donnée par l'élection directe. Avant, il s'agissait d'une investiture au second degré (élection au sein des CM). Par ailleurs la compétition au moment des élections municipales se fait entre des projets peu politisés.
Ecoute et influence citoyenne (prise en compte en continu des préférences et attentes citoyennes)	Au-delà des élections (influence discontinuée), lobbying faisant remonter les revendications auprès des parlementaires, manifestations et action directe, médias, sondages, processus consultatifs, commissions multiples...	Ecoute via les relations des élus à leurs électeurs municipaux, lobbying faisant remonter leurs revendications auprès des élus, instances et démarches de participation mises en place par l'institution (Conseil de développement, CCSPL, CIA, sur les projets...)
Elaboration démocratique des décisions	Affrontement au grand jour des idées et intérêts depuis les médias jusqu'aux enceintes parlementaires	Pas d'affrontement au grand jour et d'espace de discussion commun, élaboration en huis clos des décisions, sans publicité
Contrôle citoyen rendant la puissance publique comptable de ses actes	Rôle du Parlement exerçant un contrôle constant sur les politiques et l'exécutif notamment par des commissions (cf. commission des finances) Rôle de l'information pour un examen du public Contrôle par différentes instances (Cour des comptes, etc.) Contrôle par le juge	Contrôle citoyen très faible, confidentiel : les élus communautaires rendent peu de comptes à leurs citoyens et leurs conseils municipaux. Rôle assuré (imparfaitement) par le Conseil de développement car retours sur contributions et la CCSPL par contrôle des délégataires Médias (en particulier locaux) Réseaux sociaux et acteurs de l'open data : interpellations sur transparence de l'action du Grand Lyon Juge
Egalité politique	Suffrage universel direct	Pas de mécanismes garantissant l'égalité politique (sinon indirectement à travers les élections municipales, + la composition du Conseil de développement)
Prise en compte de la pluralité de la société, décisions prises dans l'intérêt de l'ensemble des publics	Principe de la représentation et prise en compte de cette pluralité par la compétition partisane qui débouche sur le suffrage universel direct. En pratique néanmoins on remarque un décalage entre la représentation nationale et le corps social (faible représentation des femmes, des classes populaires, des jeunes, des populations issues de l'immigration), les effets pervers du bipartisme, le poids des lobbies qui remet en cause le principe de décisions prises dans l'intérêt de l'ensemble des publics... + secondaire : CESE, syndicats...	Pas de représentation de la pluralité de la société : volonté première de <u>représenter la pluralité du territoire</u> : communes et bassins de vie = « modèle de la démocratie territoriale ». De manière très secondaire, représentation des composantes de la société civile locale via le CdD
Capacité à régler démocratiquement les désaccords	Pluralisme partisan, avec un rôle des partis dans l'expression des clivages qui traversent la société. <u>Solution du vote</u> (la majorité l'emporte) ; existence d'une opposition organisée et active	Désaccords réglés en huis clos (tête à tête président, VP, élus, DG...), le compromis prime sur la délibération. Vote majoritaire, unanimité fréquente.
Absence de pouvoir absolu	Séparation des pouvoirs exécutif et législatif	Pas de pouvoir absolu de l'institution GL, compétences réparties GL/communes.
Capacité à faire « sortir » le citoyen de l'individu	Institution scolaire, partis politiques, associations, syndicats, médias (institutions fondements et conditions de la démocratie)	Politique de participation citoyenne portée par le GL avec soin porté au processus d'information, de délibération... des citoyens participants. Institutions : associations, école, médias, etc.

2. Les figures démocratiques pour la Métropole de Lyon : 4 couples, 8 choix possibles

Nous avons ensuite identifié les figures démocratiques possibles pour la Métropole de Lyon, à partir de 4 couples, ce qui donne 8 choix possibles.

On remarque que certaines figures se combinent plus facilement que d'autres, par exemple le modèle unitaire avec la démocratie compétitive, la conception agonistique de la démocratie et la démocratie classiste.

- modèle fédéral ou modèle unitaire ?

Le modèle fédéral

Le modèle unitaire

- démocratie compétitive ou démocratie de compromis ?

La démocratie compétitive (ou adversariale)

La démocratie de compromis

Remarque : logique de compétition ou logique de compromis, cela dépend largement du système électoral, majoritaire ou proportionnel (Source : Vivien A. Schmidt, « La démocratie représentative en Europe » 2006)

- démocratie agonistique ou démocratie délibérative à visée consensuelle

La démocratie agonistique (définition de l'intérêt général sur la base de l'expression des intérêts contradictoires des groupes sociaux)

La démocratie délibérative dans son versant consensualiste (définition de l'intérêt général sur la base d'un rapprochement des points de vue à travers la délibération)

- « démocratie territoriale » ou démocratie classiste (représentation des territoires ou des groupes sociaux)

La « démocratie » territoriale (recherche d'équilibres basée sur les territoires, leurs attentes et leurs enjeux)

La démocratie classiste

Les scénarios sont construits à partir de ces 4 couples. Ils sont aussi fonction des choix possibles du point de vue de l'architecture démocratique de la Métropole de Lyon, sur 4 questions suivantes :

(1) Comment résoudre l'équation démocratie-efficacité ?

Rester sur l'équation « démocratie faible – efficacité forte » ou tenter l'équation « démocratie forte – efficacité forte » ?

(2) Modèle fédéral (Métropole-territoires et/ou communes) ou modèle unitaire (les communes perdent leur autonomie) ?

De la réponse à cette question dépend d'avenir des communes et la place des maires dans la gouvernance et la décision. Certes la commune est génératrice de liens affectifs, mais ces liens peuvent porter sur des communes devenues quartiers ou arrondissements.

(3) Quelle publicité des débats et délibérations ?

Rester sur la logique dominante du huis clos ou aller de manière volontaire vers plus de publicité des débats ?

Le Conseil de la Métropole sera-t-il, comme le Parlement européen, un maillon faible des institutions représentatives, ou un maillon fort ?

Les mécanismes pour irriguer les lieux de décision à partir de la société civile devraient-ils converger vers le Conseil de la Métropole ou vers le Conseil de développement ?

Publiciser l'ensemble des différends, publiciser les seuls différends qui ne se règlent pas par la négociation, ou rester dans le huis clos ?

Système électoral	Orientation de l'interaction parlementaire	Style politique	Politique de partis	Politique partisane
Majoritaire (Grande-Bretagne, France, Italie après 1994)	Compétition	Conflictuel	Extrêmement polarisé	Oui
Proportionnel (Allemagne, Italie avant 1994, 2006)	Compromis	Orienté vers le consensus	Un peu polarisé	Oui
Indirect et proportionnel (UE)	Compromis	Consensuel	Non polarisé	Fondé sur l'intérêt (national, public, ou intérêts groupés)

Sur les sujets conflictuels, faire en sorte que des débats contradictoires soient entendus par un public, ou mettre le public lui-même en situation d'opposer ses points de vues ?

4) *Quelle conception de la démocratie pour la métropole ?*

Rester dans la « démocratie des territoires », passer à une démocratie classiste ou mixte ?

Produire la décision par convergence des points de vues, ou sans rechercher une telle convergence ? (vote majoritaire ou vote proportionnel ? approche consensualiste ou approche agonistique ?)

Discipline de parti ou délibération/négociation ?

Politisisation des thèmes de politique publique, maintien de la dépolitisation, ou invention d'une autre forme de politisation ?

3. Dans le constat de « déficit démocratique » des EPCI établi par les chercheurs, un arrière-plan doctrinal

Le constat établi par les chercheurs de « déficit démocratique des EPCI » est basé sur un arrière plan doctrinal qui fausse l'analyse. S'il y a bien un « problème démocratique » des EPCI, ce problème démocratique est mal établi, parce qu'il formulé au nom d'une idéalisation d'une modalité démocratique particulière (la « démocratie compétitive », basée sur une rivalité partisane gauche-droite, à l'échelle nationale).

Dans le constat de « déficit démocratique » des EPCI établi par les chercheurs il convient de faire la part des choses entre les manques et dysfonctionnements démocratiques à combler de toute façon pour progresser sur le plan démocratique (ex. manque de contrôle citoyen alors que les EPCI lèvent en partie l'impôt⁷ ; déconnection des espaces de débat, actuellement à l'échelle municipale, et espaces de décision, de plus en plus à l'échelle EPCI) et des critiques qui dépendent largement d'un arrière-plan doctrinal, combinant quatre paradigmes fortement valorisés en France (modèle de l'Etat unitaire et souverain, démocratie représentative, démocratie compétitive, démocratie agonistique) ainsi que deux référents (la commune « cellule de base de la démocratie », le parlement espace de délibération et de clivage partisan). La mise en œuvre par les EPCI d'un autre paradigme (démocratie participative) depuis la fin des années 1990 ne change pas cette donne (il est jugé ni suffisant ni satisfaisant dans ses résultats pour résorber ce « déficit »). L'important est qu'en fonction des modèles démocratiques mobilisés, l'analyse change.

On pourrait voir ainsi dans la gouvernance des EPCI une version de la démocratie de consensus valorisée dans plusieurs pays d'Europe, et une voie d'avenir, et arriver à des questions dérangeantes ou rarement formulées : les EPCI incarnent-ils l'implantation en France d'un modèle fédéral historiquement honni ? La « démocratie confisquée » des EPCI est-elle réellement moins démocratique que la démocratie représentative (appelée démocratie discontinue ou semi-démocratie par certains théoriciens qui remettent en cause le seul outil de l'« élection » pour définir une démocratie) ? La démocratie compétitive est-elle la meilleure solution sur le plan démocratique et de l'efficacité de la décision ?

⁷ L'autonomie fiscale des EPCI par rapport à leurs communes membres et le simple fait que les EPCI lèvent l'impôt créent une responsabilité des délégués communautaires devant les contribuables, leurs électeurs, or il est généralement admis que le lien entre les électeurs et les délégués communautaires est trop lâche pour un contrôle suffisant de l'électeur contribuable sur celui qui lève l'impôt puisque ces délégués ne sont pas élus directement par les citoyens.