

**Décembre 2012 - Janvier 2015,
deux ans pour tout changer**
Contribution à l'histoire de la Métropole



MÉTROPOLE

10 ANS

LYON

EN JANVIER 2025, LA MÉTROPOLE DE LYON SOUFFLE SES DIX BOUGIES.

À quoi servent les anniversaires ? À se rassembler, à se remémorer, à se remobiliser.

Pour ses dix ans, la Métropole souhaite rendre accessible à tout un chacun les sources de son histoire :

- ▶ l'action conduite durant des décennies par le département du Rhône et par la communauté urbaine de Lyon sur un même territoire, la plupart du temps en s'accordant dans un souci de bonne gestion et de service rendu aux habitants ;
- ▶ les motifs qui ont conduit les deux institutions à s'entendre pour à la fois fusionner et se séparer ;
- ▶ l'aventure de la création et de l'installation de la nouvelle institution ;
- ▶ les projets originaux et ambitieux, enfin, qui sont rendus possibles par la nouvelle matrice métropolitaine.

Décembre 2012 – janvier 2015... Ce document est consacré aux deux années durant lesquelles l'agglomération lyonnaise opère son bigbang institutionnel. Ces années resteront comme celles d'une épopée formidable aux termes de laquelle deux collectivités, deux grandes institutions, fusionnaient de leur plein gré pour fonder une collectivité originale, puissante, élue au suffrage universel direct et résolument tournée vers l'avenir.

Bonne lecture.

Décembre 2024
Métropole de Lyon

Coordination
Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP)
Jean-Loup Molin

Rédaction
Ludovic Viévard, membre du réseau de veille

Réalisation
Nathalie Joly

Impression
Service Reprographie du Grand Lyon

Illustration de couverture
Siège de la Métropole de Lyon-AdobeStock_384632612.jpeg

Sommaire

Avant-propos	5
Il était une fois la Métropole de Lyon	6
De la Courly au Grand Lyon	6
Le Département, la fibre sociale	7
Deux poids lourds pour un même territoire	7
La Métropolisation : le sens de l'histoire	7
L'anticipation lyonnaise	8
Coécrire la loi MAPTAM	8
Fusionner les moyens : un casse-tête à marche forcée	9
Ce qui change avec la Métropole	9
10 ans après, un chantier stabilisé dans le temps	10
La Métropole avant la Métropole	12
La métropolisation comme fait urbain	12
Du fait urbain à son organisation administrative	13
De l'équilibre territorial à la prédominance métropolitaine	13
La lente maturation parlementaire	15
La loi de réforme de collectivités territoriales (RCT), les métropoles avant la Métropole	18
Une réforme MAPTAM coincée dans le tiroir du gouvernement	21
Décembre 2012 : le lancement de l'opération lyonnaise et la sidération locale	24
L'État au pied du mur	24
La conférence de presse « choc » de décembre 2012	25
La stupeur des élus locaux	26
Des maires inquiets pour la voix de leur commune	27
La crainte de la Région sur son leadership en matière économique	30
De la surprise des administrations à leur mise en ordre de bataille	30
Les projets de deux grands élus locaux	33
Écrire la loi, négocier avec l'État	41
Quand Lyon tient la plume du législateur	41
Collomb* et Mercier*, grands architectes du volet lyonnais de la loi MAPTAM	45
Une main qui vote ce qui l'autre écrit	47
Le recours devant le conseil constitutionnel, dernière chausse trappe sur le chemin du succès	48
Scinder le Département et se partager les moyens	50
Organiser les instances de travail	50
Inventorier les besoins et les moyens	53
Calculer la dotation de compensation métropolitaine	55
Répartir les biens et les participations financières	58
Répartir la dette : une question complexe mais bien négociée	59
La signature du protocole financier clôt les négociations	59

Penser l'organisation des politiques publiques	61
Traduire dans l'organigramme le maillage de l'humain et de l'urbain	64
La territorialisation une innovation majeure mais éphémère	66
Le transfert des agents et le défi RH	71
Recruter les cadres tout en sécurisant le management	71
Le dispositif passerelle pour recruter les futurs agents	72
Face une Métropole attractive, les efforts du Département pour garder ses agents	74
Accueillir les « nouveaux » du Département	75
Un mixage des équipes limité qui n'aide pas à leur intégration	78
Le défi technique de la fonction RH	79
Faire la Métropole après sa création.....	82
Assurer l'équité de traitement des agents	82
Faire converger deux histoires institutionnelles et administratives.....	83
Conclusion	85
L'apport d'une réforme de territoire sur-mesure	85
La nécessité d'une action publique lisible et proche	85
Une action publique mieux outillée pour plus d'efficacité.....	85
Le poids du temps long pour les transformations majeures	86
Une aventure professionnelle hors-norme	86
Annexes	87
Chronologie de la création de la Métropole de Lyon.....	87
Compétences exercées par la Métropole de Lyon	91
Sources.....	92
Rapports, discours et comptes-rendus	92
Analyses	93
Presse.....	93
Liste des personnes citées et/ou mentionnées.....	94

Avant-Propos

Le 1^{er} janvier 2015 naissait la Métropole de Lyon. Pour la première fois en France, un Département disparaissait –partiellement mais volontairement– de la carte pour céder ses compétences à une nouvelle collectivité. De la même façon, la Communauté urbaine s'éffaçait au profit de la Métropole. Fusion des deux institutions, cette dernière traduisait politiquement et administrativement l'inéluctabilité du fait métropolitain qui, depuis plusieurs années, réorganisait la région lyonnaise.

Ce big bang territorial, nous le devons à Gérard Collomb*¹, maire de Lyon et président du Grand Lyon, et à Michel Mercier*, président du conseil général du Rhône. C'est leur volonté de fusionner qui a rendu possible la création de cette Métropole, faite sur mesure pour le Rhône. Ensemble, ils se sont accordés sur le projet, l'ont défendu auprès de l'État, en ont porté la définition juridique sur les bancs du Parlement, puis la réalisation concrète.

Articles universitaires, mémoires, thèses, conférences, rapports parlementaires... beaucoup a été déjà dit à propos de la Métropole de Lyon. Notre texte ne vise pas l'exhaustivité. Il s'agit d'une contribution qui s'inscrit dans une série de travaux réalisés par la Direction de la prospective et du dialogue public de la Métropole, conduits à l'occasion du 10^e anniversaire de cette collectivité. Ce n'est ni un travail d'historien, ni une hagiographie. Notre parti pris est d'apporter au récit commun les mémoires des témoins et acteurs de cette transformation majeure du territoire.

Le texte proposé s'appuie donc en grande partie sur la parole des personnes qui ont contribué à cette aventure. Pour en rendre compte, nous avons puisé dans les archives (compte rendu d'auditions parlementaires, de séances du conseil de communauté, etc.) et dans la presse (interviews, déclarations, etc.). Mais, surtout, nous avons conduit près d'une trentaine d'entretiens. Menés en face à face, ceux-ci permettent de donner la parole aux élus mais aussi aux agents de l'ex-Département ou de l'ex-Communauté urbaine du Grand Lyon qui ont contribué à faire la Métropole et vécu une expérience souvent unique.

Après un rappel chronologique des différentes étapes qui ont conduit la Métropole sur les fonts baptis-maux, nous nous arrêtons sur des sujets ou des moments importants, parfois encore peu documentés. Ainsi, on reviendra sur la métropole avant la Métropole pour montrer que, contrairement à l'idée souvent véhiculée dans la presse, le principe d'une fusion entre département du Rhône et Grand Lyon était déjà «dans l'air» depuis plusieurs années avant qu'il ne se concrétise. Mais on reviendra aussi sur le mois de décembre 2012, lorsque Gérard Collomb* et Michel Mercier* annoncent leur projet, d'abord, au Président de la République, puis à la presse, provoquant la stupeur du monde politique local. On reviendra enfin sur les différentes étapes qui, de la rédaction de la loi à la répartition des moyens logistiques et humains, ont donné vie à la Métropole de Lyon.

1. Dans la liste des personnes citées, en annexe, on trouvera une courte description des fonctions des personnes dont le nom est suivi d'un astérisque.

Il était une fois la Métropole de Lyon

Faire le récit de la Métropole de Lyon, c'est raconter l'histoire d'une épopée. Car il y a indéniablement dans cette aventure une dimension épique. Et à plus d'un titre ! C'est d'abord la première fois, dans l'histoire contemporaine, qu'une collectivité territoriale, le département du Rhône, est scindée en deux parties, dont l'une sera fusionnée avec une communauté urbaine, le Grand Lyon². Ce fut une gageure technique de territorialiser tous les moyens humains et logistiques du Département pour calculer lesquels devraient rester au nouveau Rhône et lesquels devraient être versés à la Métropole afin de maintenir le service aux usagers. Mais c'est un véritable exploit que d'avoir pu réaliser cela en aussi peu de temps ! Deux ans seulement séparent l'annonce de la volonté de créer la Métropole, le 3 décembre 2012, et sa promulgation, le 1^{er} janvier 2015. Le temps d'un battement d'aile de papillon à l'échelle des temporalités institutionnelles !

Cette épopée est enfin celle d'une success story. Car créer une nouvelle collectivité territoriale n'est rien si celle-ci n'offre pas de moyens plus puissants au service de politiques publiques plus efficaces. Or, les 10 ans qui se sont écoulés depuis la naissance de la Métropole de Lyon permettent ce regard rétrospectif : il ne s'agit pas seulement d'une performance technique mais d'une innovation démocratique majeure qui aura permis de clarifier l'action publique locale, de lui donner davantage de moyens et de mieux en piloter la diversité des aspects. Ainsi, en déployant les politiques urbaines – héritées du Grand Lyon – et les politiques sociales – héritées du Département –, la Métropole mariait l'urbain et l'humain, selon la formule de Gérard Collomb*. Plus qu'une concentration des pouvoirs comme jamais auparavant, l'ambition de disposer de l'ensemble des leviers a permis de gagner en cohérence dans la mise en œuvre des politiques publiques et la gouvernance du territoire.

De la Courly au Grand Lyon

Pour faire le récit de la création de la Métropole de Lyon, un retour dans le temps s'impose, à cette époque où, sous l'impulsion de l'État, des communes du Rhône posent les bases de leur coopération. Au milieu des années 1960, un aménagement important de la géographie administrative s'organise. Le 1^{er} janvier 1968, par décret, six communes de l'Ain³ et vingt-trois communes de l'Isère⁴ sont rattachées au département du Rhône. Il s'agit de préparer la création de la Communauté urbaine de Lyon dont le principe est acté par la loi du 31 décembre 1966 et dont les frontières devaient, pour des raisons juridiques, rester dans celles du département. Ainsi le Rhône se voit-il augmenté de 450 km² pour que la Courly puisse englober les communes faisant partie de la même dynamique territoriale, qu'il s'agisse de développement économique ou de déplacements. Avec cette première loi, l'État réfléchit aux moyens de favoriser l'équipement et la rationalisation du territoire : les communes doivent s'allier pour mieux harmoniser leur développement. On ne parle pas de décentralisation, mais l'idée s'installe que la France doit se déconcentrer et que les régions doivent renforcer leur attractivité et accueillir les nouvelles économies tertiaires.

La Courly voit officiellement le jour le 1^{er} janvier 1969. Elle englobe alors 55 communes⁵ qui vont déléguer une part de leurs prérogatives au profit d'une action plus efficace de l'aménagement du territoire et de sa gestion. Les services urbains sont particulièrement concernés tels que la propreté, la collecte des ordures ménagères, l'adduction d'eau, mais aussi la voirie et les déplacements, avec le percement de tunnels et la construction du métro. L'efficacité de l'action intercommunale assoit durablement la légitimité de la Courly dont l'autorité va progressivement s'affirmer face à celle

2. Il faut noter quelques précédents. Localement, rappelons la scission du département de Rhône-et-Loire, divisé en deux départements en 1793, 3 ans après sa création, représentée de la Convention pour soulèvement de la ville de Lyon. Plus récemment, on peut évoquer le big bang qu'a constitué la réorganisation départementale de la couronne parisienne, en 1964.

3. Crépieux-la-Pape et Rillieux, formant aujourd'hui la commune de Rillieux-la-Pape, Genay, Montanay, Sathonay-Camp et Sathonay-Village.

4. Chaponnay, Chassieu, Communay, Corbas, Décines-Charpieu, Feyzin, Genas, Jonage, Jons, Marennes, Meyzieu, Moins, Pusignan, Saint-Bonnet-de-Mure, Saint-Laurent-de-Mure, Saint-Pierre-de-Chandieu, Saint-Priest, Saint-Symphorien-d'Ozon, Sérézin-du-Rhône, Simandres, Solaize, Ternay et Toussieu.

5. Givors et Grigny la rejoignent en 2007, puis Lissieu, en 2011, et Quincieux, en 2014.

des communes. Ainsi se constitue un véritable pouvoir d'agglomération qui s'installe dans l'Hôtel de communauté, sorti de terre en 1976.

Au début des années 1990, la Courly devient le Grand Lyon. Rien ne change et tout change. Car si la forme juridique demeure la même, le marketing territorial vient en soutien d'une ambition nouvelle : faire du Grand Lyon un acteur économique pour positionner le territoire sur la carte du monde et peser dans la concurrence des grandes villes européennes. Comme cela a été souvent dit, à la communauté de moyens instituée par la Courly, le Grand Lyon substitue une communauté de destin.

Le Département, la fibre sociale

Tout à côté de l'Hôtel de communauté, à moins d'un kilomètre à vol d'oiseau, se situe l'Hôtel du Département, siège du conseil général du Rhône où se trame une toute autre histoire. Le département est, avec la commune, une collectivité ancienne, créée en 1790 dans la foulée de la Révolution française. Il s'agit alors de revoir le découpage territorial pour desserrer la centralisation administrative de l'Ancien Régime. Mais si le département est administré par une assemblée élue, très rapidement, il va devenir le lieu du pouvoir déconcentré de l'État, détenu par le préfet. Il faut attendre les années 1980 et les premières lois de décentralisation pour voir émerger les formes du département moderne.

Après 1982, il devient une collectivité territoriale de plein exercice et ce n'est plus le préfet mais le président du conseil général qui est dépositaire du pouvoir exécutif. Le département se voit alors confier de nouvelles compétences dans l'action sociale, la lecture publique, les transports scolaires, la construction et l'entretien des collèges. Il est aussi un acteur important de la vie des territoires et de leur aménagement, tant par l'entretien des routes qu'il hérite en plein de l'État en 2007, que grâce aux subventions qu'il octroie aux communes ou au monde associatif. Au fur et à mesure que progresse la décentralisation, ses compétences s'étendent, dans le domaine du tourisme, des parcs, du logement ou de l'éducation. Mais c'est plus spécifiquement dans le champ social qu'il s'impose. En 2004, l'Acte

Il de la décentralisation en fait le chef de file de ces politiques publiques essentielles. C'est lui qui met en œuvre la solidarité, la protection de l'enfance, l'aide aux personnes âgées et handicapées, et qui est chargé d'administrer le Revenu minimal d'insertion (RMI, devenu RSA en 2009).

Deux poids lourds pour un même territoire

Département et Grand Lyon sont deux institutions d'importance. En 2012, le budget du premier est d'environ 1,6 milliards d'euros et celui du second, de 2 milliards. De même, en termes de population, les deux sont proches ; le Grand Lyon, centre urbain majeur, concentre plus de 75% des habitants du Rhône. De plus, elles partagent certaines compétences, notamment dans le champ de la voirie, des transports, de la culture ou de l'organisation des services de secours (SDIS). Si l'on ajoute qu'à partir de 2001, elles ne sont pas du même bord politique, il n'est pas étonnant qu'elles aient connu quelques frictions (voir Viévard, 2023) !

Fortes de cette conscience d'une action parfois redondante, elles vont entamer en 1998 un chantier dit de décroisement des financements. L'idée est de s'accorder sur ce que chacune des deux institutions prend en charge de façon à clarifier leur action. À l'issue de ce travail, le Grand Lyon va renforcer son financement du SYTRAL quand le Département concentre le sien sur le SDIS. Mais la compétition entre les deux institutions ne s'arrête pas là. Les enjeux de visibilité sont importants, chacune ayant à cœur de faire savoir à ses administrés quel service elle leur assure. La culture va largement porter ce rôle d'étendard, notamment les grandes institutions comme le Musée des confluences, voulu par le Département, ou la politique événementielle incarnée par les biennales de la danse et d'art contemporain du Grand Lyon.

Le métropolisation : le sens de l'histoire

Mais ce n'est pas la concurrence entre ces deux institutions qui a conduit à l'effacement du Département. Le leitmotiv du mille-feuille territorial, rendant complexe pour le citoyen

la structure administrative des territoires et l'articulation des compétences, a nourri une longue réflexion. Dès 2008, un rapport parlementaire dit rapport Warsmann* propose la création de métropole, fusionnant l'échelon départemental et intercommunal. L'idée est reprise en 2009, dans le rapport de la commission Balladur*. Bref... de rapport en commission, le principe de la création de métropoles permettant de fusionner les échelons territoriaux et de concentrer les compétences s'impose progressivement. Il faut dire que la logique politico-administrative rencontre celle de la dynamique économique des territoires. Enclenché et identifié dès la moitié du 19^e siècle aux États-Unis, et dans les années 70 en France, le phénomène de métropolisation organise autour d'une ville-centre de grandes aires urbaines qui agissent comme des locomotives du développement territorial.

Si la Courly incarne les prémises de ce mouvement, ce n'est qu'au début des années 1990 qu'il est explicitement formulé comme principe d'organisation du territoire par Michel Noir* : Lyon doit devenir une métropole ou une eurocité, c'est-à-dire l'épicentre du développement de l'aire lyonnaise et non pas, seulement, des 55 communes du Grand Lyon. C'est à ce titre, d'ailleurs, qu'est créée la RUL, la Région urbaine de Lyon. Élus maire de Lyon et présidents du Grand Lyon, Raymond Barre* puis Gérard Collomb* reprendront à leur compte cette ambition politique d'une attractivité et d'un rayonnement métropolitain.

Dès lors que les volontés de Gérard Collomb* et de Michel Mercier* s'accordaient avec ce processus historique, les conditions d'un big bang territorial étaient réunies. Car il s'agit bien d'un big bang. Comme le disait en 2015 Gérard Collomb* : «fusionner la Communauté urbaine et le Département pour faire une métropole, évidemment que c'est révolutionnaire»!⁶

L'anticipation lyonnaise

Pour raconter cette histoire de la Métropole, il faut également pénétrer dans les coulisses, sous les ors de la Préfecture, à l'Hôtel du Département. C'est là que, le 3 décembre 2012, se tient le XXXe sommet franco-italien. Le président de la République,

François Hollande*, son Premier ministre Jean-Marc Ayrault** et le ministre de l'Intérieur, Manuel Valls*, attendent la délégation italienne. C'est dans ce laps de temps que Gérard Collomb* et Michel Mercier* sollicitent une entrevue. Là, ils annoncent au président de la République leur intention de créer la Métropole. Celui-ci donne un accord de principe, séduit par l'ambition d'un accord local qui lui permet de faire avancer son propre projet de réforme des collectivités territoriales, au cœur de sa campagne électorale.

Les Échos,

vendredi 7 et samedi 8 décembre 2012

Big bang en matière de politique territoriale à Lyon. Gérard Collomb*, président du Grand Lyon, et Michel Mercier* à la tête du conseil général du Rhône ont décidé un nouveau partage de leurs compétences, premier pas vers la création d'une «métropole européenne», nouvelle strate prévue dans le cadre de l'acte III de la décentralisation. À l'issue de négociations qui sont restées secrètes jusqu'au bout, les deux hommes ont prévenu mardi les élus du Grand Lyon et du Département de leur intention de procéder à une séparation territoriale, confiant à la Communauté urbaine les responsabilités du Département sur son territoire.

Coécrire la loi MAPTAM

Raconter l'histoire de la Métropole, c'est encore entrer dans les arcanes de l'écriture de la loi quand, fait assez rare, ce sont les services du Grand Lyon qui tiennent pour bonne part le stylo du législateur [Lalire, 2013]. Car l'annonce publique faite, tout reste à réaliser et, en premier lieu, la loi. De fait, en décembre 2012, il n'y a pas de cadre légal pour la création de la Métropole de Lyon telle que la pensent Gérard Collomb* et Michel Mercier*. Certes, depuis plusieurs mois, le premier travaille avec ses équipes à une proposition de loi, mais si celle-ci est prête, il faut encore qu'elle trouve l'aval du législateur comme celui de l'exécutif, qui travaille également sur un projet de loi. C'est donc en lien avec les services de l'État, et en particulier avec ceux de Marylise Lebranchu*, ministre de la Décentralisation, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, que les services du Grand Lyon vont contribuer à

6. Gérard Collomb*, 1^{er} janvier 2015 : naissance de la Métropole de Lyon.

la rédaction du texte de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPTAM. Des négociations se tiennent entre les élus, suivies d'échanges entre les services du Grand Lyon et ceux de l'État, afin de faire passer plus d'une centaine d'amendements au projet. Celui-ci est finalement déposé au Sénat en avril 2013 et la loi sera promulguée le 27 janvier 2014.

Fusionner les moyens : un casse-tête à marche forcée

On ne peut compter cette histoire sans les tic-tac implacables du compte à rebours. Au 1^{er} janvier 2015, une nouvelle collectivité doit être en mesure de remplir l'ensemble des missions d'un département et d'un EPCI et de rendre les services publics dus aux citoyens. Le double travail de scission du département du Rhône puis de fusion avec le Grand Lyon est construit à partir de cette échéance ! Un rétroplanning qui organise les différents chantiers des deux missions Métropole, l'une au Département, travaillant en étroite collaboration avec l'autre, au Grand Lyon. Chez ce dernier, la mission est structurée autour de quatre projets : Ressources, Politiques publiques, Territoires et organisation, puis dans un second temps, Conduite du changement.

La première tâche est immense : il faut identifier l'ensemble des moyens mobilisés par le Département situés sur le territoire du Grand Lyon. Quelles sont les ressources ? Les dépenses ? Les effectifs ? Les besoins logistiques ? Le patrimoine ? Il faut ébaucher un organigramme pour savoir qui travaillera et où le 1^{er} janvier 2015 ? Cette répartition doit permettre de déterminer quels sont les agents du Département qui rejoindront la Métropole de Lyon et la part du budget du Département qui doit revenir à la future collectivité. Durant l'été 2014 et jusqu'en septembre, un dispositif dit « Passerelle » permet de gérer la mobilité des agents. De même, il faut changer la répartition des participations financières du Grand Lyon et du département du Rhône dans près d'une centaine de « satellites », qui sont autant d'établissements, syndicats ou structures associatives qui contribuent à la vie du territoire (Opéra de Lyon, Comité départemental du tourisme du Rhône, Association pour le développement économique de la région lyonnaise,

etc.). Autre chantier dans le chantier, la question de la compensation financière allouée au Département. Car la territorialisation des ressources et des dépenses fait apparaître un déficit de financement pour le Département. Or, la scission ne peut mettre ce dernier en péril ! Des négociations farouches sont conduites, directement entre Gérard Collomb* et Michel Mercier*, pour trouver un accord sur la dotation de compensation métropolitaine (DCM), mais également sur d'autres sujets sensibles, dont la répartition de la dette du Département.

Il faut également réfléchir à la façon de rendre au mieux les services de la future Métropole, anticiper leur organisation dans l'espace, et définir comment les politiques publiques héritées du Département peuvent s'articuler à celles tenues du Grand Lyon. C'est la charge du groupe planchant sur le thème « Politiques Publiques ». Entre juillet 2013 et février 2014, pas moins de 70 réunions des groupes thématiques politiques (DTP), composés d'élus, et des groupes techniques (GTT), composés d'agents des services du Grand Lyon, se tiennent autour des thèmes « Enfance et Famille », « Logement et Solidarité », « Économie et Insertion », « Mobilité et Qualité de vie » et « Culture et Sport ». Enfin le thème « Territoires et organisation », à partir de ce travail, pose l'organigramme qui définira, au 1^{er} janvier 2015, l'organisation et la hiérarchisation des services de la nouvelle collectivité.

Les décisions prises à l'issue de ces différents chantiers font l'objet d'une validation par les services de l'État et de la Chambre régionale des comptes au sein d'une Commission locale d'évaluation des ressources et des charges transférées (CLERCT). Celle-ci se réunit pour la première fois en mai 2014 et achèvera ses travaux en novembre 2014, validant alors les arbitrages les plus complexes, en particulier l'accord financier entre la future Métropole et le Département.

Ce qui change avec la Métropole

La Métropole a amené plusieurs bouleversements majeurs, dont les habitants ne mesurent pas toujours la portée mais qu'il est important de souligner tant leur impact singularise le territoire par rapport à d'autres de France métropolitaine.

La fusion entre le Département et le Grand Lyon n'a pas fait disparaître la circonscription départementale du Rhône qui continue de borner les frontières administratives des services déconcentrés de l'État. Pour le dire autrement, on trouve une seule et même préfecture sur le territoire du Rhône (69) à l'intérieur duquel se trouvent deux collectivités aux frontières distinctes : le Département (69D) et la Métropole (69M) qui a, elle aussi, le statut de département. C'est une exception en France.

Ensuite, la Métropole de Lyon est une collectivité de plein exercice et non plus une communauté urbaine. La différence est considérable par rapport au reste des établissements publics intercommunaux (EPCI) qui maillent la France. Le Grand Lyon tirait sa légitimité des communes, regroupées entre elles, et s'appuyait sur une assemblée de conseillers communautaires élus par fléchages sur les listes municipales. L'équilibre auquel il fallait veiller était celui des 59 communes membres, car il s'agit d'un établissement de coopération dont les compétences étaient issues de celles des communes. Avec la Métropole, ce ne sont plus les maires et les conseillers municipaux qui siègent mais des conseillers métropolitains, élus au suffrage universel direct. C'est une évolution majeure et cela modifie sans conteste le lien aux communes situées sur le territoire de la Métropole. La redevabilité ne va plus d'abord aux communes mais aux habitants de la Métropole. Cela produit, en corollaire, une autre exception nationale : les communes de la Métropoles sont les seules à ne pas être regroupées dans un EPCI.

Enfin, la Métropole de Lyon a des compétences étendues. Elle exerce de plein droit celles d'un département (l'ex conseil général) et celles d'un EPCI (l'ex Grand Lyon), mais aussi quelques autres qu'elle tient de la loi (notamment ALUR, 2014 et NOTRe, 2015) et des accords ponctuels qu'elle peut avoir avec l'État, des communes ou la Région. Elle dispose également d'une clause de compétence générale (que la loi NOTRe a supprimée aux départements et aux régions), ce qui lui permet d'agir « dans tout domaine d'intérêt local dès lors qu'une compétence n'a pas été attribuée de manière exclusive à une autre collectivité » [Sénat, 2022]. Aujourd'hui, la Métropole de Lyon déploie 23 politiques publiques (Cf. annexe) et, grâce à

l'étendue de ses compétences, peut trouver des cohérences et des synergies entre des champs d'action relevant jusque-là de collectivités différentes.

10 ans après, un chantier stabilisé dans le temps

L'histoire de la création de la Métropole ne s'arrête pas au 1^{er} janvier 2015. De la même façon qu'elle plonge ses racines dans le temps long du passé, il aura fallu plusieurs années pour que la décision de créer une nouvelle collectivité parvienne à son plein achèvement. Sur ce point, les 10 ans écoulés autorisent un regard rétrospectif.

Il faut d'abord souligner l'extraordinaire travail réalisé par les équipes qui ont contribué à la création de la Métropole. Au 1^{er} janvier 2015, aucun bug majeur n'a été rapporté : cadres et agents ont poursuivi leur travail au service des habitants et l'institution a pu s'administrer sans difficulté. Elle a gagné dans l'opération des moyens humains, logistiques et financiers, ainsi qu'une marge d'action publique totalement inédite. C'est un indéniable succès qui a été acquis dès les tous premiers temps de la Métropole.

Mais d'autres étapes importantes ont été réalisées ensuite. Ainsi en va-t-il, par exemple, de l'élection au suffrage universel de conseillers métropolitains non fléchés depuis les listes municipales. De fait, la loi avait prévu un système dérogatoire de transition permettant aux conseillers communautaires et à l'exécutif du Grand Lyon de se maintenir pour la durée initiale de leur mandat. Il s'agissait de permettre à ceux qui avaient porté le projet de le déployer. Ainsi, ce n'est qu'en 2020, cinq ans après la création de l'institution, qu'a eu lieu la première élection, finalisant la mise en œuvre de la Métropole de Lyon.

Un autre exemple de la nécessité du temps long dans une tâche de cette envergure est celui de la création progressive d'une culture commune pour les agents de la Métropole. Certains venaient du Conseil général, d'autres de la Communauté urbaine. Entre les deux, souvent, des écarts : des métiers différents et des locaux différents, l'essentiel des

agents venus du Département travaillant soit sur les territoires, dans les Maisons de la Métropole (MDM), soit à la Halle Borie, siège de l'actuelle direction Solidarités, habitat & éducation (DSHE) depuis la fin de 2016. Entre les deux, également, des différences en termes de culture professionnelle et de gestion de ressources humaines. Faire la Métropole après la création de la Métropole a pris du temps et, sur certains aspects, c'est un chantier qui se poursuit.

La Métropole avant la Métropole

La Métropole de Lyon est sans conteste le fruit d'un volontarisme politique. C'est aussi l'aboutissement d'un long processus historique : la métropolisation. Pour bien comprendre, il faut distinguer deux emplois du mot métropole. D'un côté le terme désigne des formes juridiques, telles que les ont définies les lois RCT (2010) et MAPTAM (2014). Dans ce sens, une métropole de droit commun est un regroupement de communes (EPCI) disposant de compétences élargies ou, dans une forme particulière pour la Métropole de Lyon, une collectivité territoriale de plein exercice. De l'autre côté, le mot métropole désigne de façon générique, un « ensemble urbain de grande importance qui exerce des fonctions de commandement, d'organisation et d'impulsion sur une région et qui permet son intégration avec le reste du monde » [Géoconfluence]. Ces ensembles urbains sont le produit d'une dynamique de développement : la métropolisation.

La métropolisation comme fait urbain

Au début du 19^e siècle, aux États-Unis, l'industrialisation, le développement des transports et la mondialisation des échanges transforment le mode de développement du pays et favorisent l'émergence de grands centres urbains. En s'exportant, ce modèle conduit à l'apparition de villes mondiales partout sur la planète, comme New York, Londres ou Tokyo. Elles atteignent un peuplement comme jamais auparavant les villes n'en avaient connu et regroupent les fonctions clés de la gouvernance (bourses, hub de mobilité et de communication, centres de décisions internationaux, etc.). Si les grands centres urbains qui se multiplient à la surface du globe concentrent toujours plus d'habitants, ils n'ont pas tous la même fortune ni le même poids, distinguant ainsi différentes échelles de métropolisation. Mais quelle que soit leur échelle, les métropoles ont en commun de poursuivre un même regroupement de fonctions économiques et décisionnelles.

En France, les aires urbaines se développent dès le milieu des années 30, à partir d'étalements qui se constituent autour de certaines grandes villes. Ceux-ci sont poussés par l'exode rural, la facilitation des déplacements et des moyens de communication et se poursuivent avec l'industrialisation de la construction pavillonnaire et la tertiarisation de l'économie. Entre 1936 et 1968, la part de la population urbaine passe de 53% à 70% pour se porter aujourd'hui à près de 80% [données du Centre d'observation de la société]. Ce mouvement massif d'urbanisation contient en partie, mais en partie seulement, la dynamique de métropolisation. Le premier terme met l'accent sur le regroupement des habitants, le second sur celui d'intégration de fonctions stratégiques (organisation économique du territoire, connexion aux autres territoires, etc.).

Dans un article de 2015, le géographe Gérard-François Dumont souligne combien le phénomène d'urbanisation ne se traduit pas nécessairement ni systématiquement dans une organisation politique et administrative. « Au début des années 1990, écrit-il, l'urbanisation, qui était née avec la révolution industrielle, se déploie, dans un contexte de globalisation, d'internationalisation et de mondialisation, sous la forme d'un processus de métropolisation [mais ces facteurs ne] déclenchent pas automatiquement une supériorité en termes d'attractivité et d'innovation. En effet, celle-ci dépend aussi de la gouvernance territoriale et du climat plus ou moins favorable à l'entrepreneuriat au sein des territoires » [Dumont, 2015]. Ainsi fallait-il que cette mécanique d'urbanisation rencontrât une volonté politique de métropolisation. Ce fut le cas à Lyon, ainsi que le souligne le rapporteur de la loi MAPTAM : « Le projet de loi entend "conforter les dynamiques urbaines" et propose à cette fin un statut métropolitain pour les grandes agglomérations françaises, statut devant être adapté aux caractéristiques locales » [Sénat, 2013a].

Du fait urbain à son organisation administrative

En France, la prise en compte politique de la question métropolitaine arrive au milieu des années 1960. Elle naît à la suite d'un rapport des géographes Jean Hautreux, Robert Lecourt, Michel Rochefort [1963] soulignant le poids écrasant acquis par Paris sur le reste du territoire, constat qui a « conduit à la conclusion qu'il fallait choisir dans l'espace français quelques villes à conforter pour qu'elles deviennent des "métropoles d'équilibre", capables de contrebalancer l'influence de Paris et de réorganiser le niveau régional en le hiérarchisant plus clairement ». À partir de ce travail, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) de l'État identifie huit aires urbaines ou villes appelées à devenir des métropoles d'équilibre. Parmi elles, l'aire Lyon-Grenoble-Saint-Étienne⁷. La DATAR met en place l'OREAM (Organisations d'études d'aménagement des aires métropolitaines) Lyon – St Etienne – Grenoble pour réfléchir à un nouvel aménagement du territoire : « La métropole régionale lyonnaise doit être organisée autour d'un centre fort, à dominante "tertiaire supérieur", disposant de tous les équipements nécessaires au bon développement économique de la région et pouvant ainsi se passer des recours systématiques à la capitale parisienne » [Autran, 2008]. C'est donc avec le soutien de l'État que la Courly nouvellement créée va aménager le quartier de la Part-Dieu qui doit jouer ce rôle clé de centre directionnel d'affaires.

La Part-Dieu : réponse à la centralisation parisienne

Journal télévisé Rhône Alpes actualités, ORTF, 7 septembre 1970

« La Part-Dieu. L'ancienne caserne fait place peu à peu à un centre directionnel d'une conception entièrement nouvelle en France. Un quartier neuf pour les affaires privées et les directions administratives et civiles. Plusieurs immeubles d'affaires sont en cours de construction, 200 000 m² de bureaux et d'hôtels sont prévus. Le premier, le PDG, un nom prédestiné, est bientôt achevé. Le Britannia suivra dans quelques temps. C'est un atout important pour une métropole régionale dont les activités tertiaires sont appelées à se développer. Un jour viendra peut-

être où les entreprises régionales feront revenir leurs sièges sociaux de Paris à Lyon. [...] Les maquettes commencent à être remplacées par les réalisations pratiques. Le centre d'affaires sera aussi un quartier résidentiel avec une vie culturelle importante grâce à la bibliothèque municipale et au siège de l'orchestre philharmonique Rhône-Alpes, dont l'auditorium pourra accueillir 2000 personnes. [...] Et puis bien sûr, le métro, puis une gare SNCF. » [ORTF, 1970]

De l'équilibre territorial à la prédominance métropolitaine

La notion de métropole d'équilibre est un quasi oxymore tant il y a, dans le fait métropolitain, une forme d'hégémonie territoriale. Aussi la construction politique des métropoles des débuts va-t-elle se prolonger en suivant d'autres formes et passer de l'équilibre territorial à la compétition des territoires. « Il ne s'agit alors plus comme avec les métropoles "d'équilibre" des années 1960 de rééquilibrer l'armature urbaine nationale, mais de renforcer l'économie française dans la concurrence internationale en soutenant des métropoles régionales jugées en retrait par rapport à leurs équivalentes européennes » [Halbert, Pinson et Sala Pala, 2021]. C'est le logiciel qui se met en place, à Lyon, à partir des années 1990. La Courly devient Grand Lyon, une marque labellisée « Lyon » pour le développement économique du territoire à la conquête du monde. Une stratégie mise en place par Michel Noir* et qui sera reprise par ses successeurs, Raymond Barre* et Gérard Collomb*.

Pour organiser les forces du territoire, des scènes d'échanges émergent, en particulier la Région urbaine de Lyon (RUL). Créée en 1988, sous la forme d'une association, la RUL prend la suite d'une conférence informelle de la région urbaine, issue de l'OREAM. Michel Noir*, maire de Lyon et président du Grand Lyon, en prend la présidence, lui conférant de ce fait une dimension politique [voir Viévard, 2023]. Organisant les échanges des institutions à une large échelle régionale, la RUL fonctionnera jusqu'en 2015, au moment de la naissance de la Métropole. Sur le plan économique, c'est l'Agence pour le développement économique de la région lyonnaise (Adrely), créée en 1974, qui va permettre l'interconnexion des acteurs de l'aire métropolitaine

7. Et avec elle : Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz, Strasbourg, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire, puis dans un second temps : Rennes, Clermont-Ferrand, Dijon, Nice.

pour en soutenir le développement et activer un lobbying de délocalisation de grandes écoles (ENS, ENSATT) ou de sièges d'organisations et compagnies internationales (Interpol, Euronews, OMS). Ce sont aussi des efforts déployés pour l'accueil de grands événements (comme le G7, en 1996), les réponses à des appels d'offres nationaux permettant de renforcer les moyens de la compétition à l'échelle internationale, comme les pôles de compétitivité. À chaque fois, l'objectif est de mettre en œuvre un principe clé : Les métropoles qui comptent hébergent des fonctions qui comptent.

D'autres stratégies de coopération au service du renforcement de l'aire métropolitaine lyonnaise dans la compétition européenne se tissent, au niveau local comme au niveau international. Au niveau local, on peut citer « Territoires partenaires » (2004), les différents G3⁸ (2009) et G4 (2010), mais aussi les démarches de planifications territoriales comme les SCOT et inter-SCOT. L'État local, également, soutient cette voie, au moyen des Directives territoriale d'aménagement pour faire, comme l'explique Corinne Tourasse* [2008], « émerger en France une (autre) métropole puissante, attractive et durable ». Enfin l'international est aussi un axe de collaboration nécessaire à poursuivre car, comme le souligne le géographe Dominique Rivière [nd] : « La métropolisation inclut l'idée de concentration et celle d'internationalisation de réseaux de villes à la fois concurrentes et complémentaires ». À Lyon, cela s'incarne dans le réseau des villes, les Eurocités, créés en 1986 par des grandes villes européennes non capitales pour constituer une plateforme d'échange d'expériences et d'idées et renforcer la voix des villes « secondes » sur la scène européenne. Le leitmotiv des premiers mandats de Gérard Collomb* sur la nécessité pour le Grand Lyon d'intégrer le top 15 européen⁹ rejoint un discours, qui fait alors consensus, que seules les métropoles peuvent tirer l'économie nationale [voir Saint-Etienne, 2009]. Un collaborateur Grand Lyon, confirme : « C'est toujours la même idée chez [Collomb*], c'est que les villes sont une force, que Lyon ne sera une grande ville reconnue au niveau européen que si elle a les moyens d'investir, le moyen d'avoir du foncier, la puissance économique et qu'elle ne soit pas dépendante ni de la région ni de

quiconque. Ça, c'était son crédo pour faire grandir Lyon et la Métropole, c'était un moyen. Parce qu'il n'y avait que ça qui l'intéressait, c'était que Lyon compte en Europe » (entretien de décembre 2023).

Jacques Moulinier*, 1989-2001 : vice-président de la Communauté urbaine de Lyon en 2008

« Par ailleurs, il y a eu un élément important qui a été la création des Eurocités en 1988, dont je me suis occupé. Y participaient un certain nombre de villes européennes qui étaient des villes secondes dans chacun de leur pays comme Birmingham, Milan, Francfort, Rotterdam ou encore Barcelone et qui, avec Lyon, étaient les villes fondatrices des Eurocités. Cette relation avec les autres villes européennes nous a sensibilisé aux questions internationales et nous a encouragé à mettre en place des outils permettant de développer les fonctions internationales de Lyon. Le projet de la Cité Internationale constitue l'un de ces outils. Je pense que les Eurocités ont été le moment où Lyon s'est éveillée aux questions internationales bien que son tissu économique et culturel fût déjà international [...] Aujourd'hui, on parle beaucoup de classements internationaux qui, au-delà de leur effet mobilisateur, ne veulent pas dire grand-chose en eux-mêmes ! Ce qui est important par contre dans ces classements, c'est que Lyon soit la deuxième ville française après Paris, ce qui a toujours été le cas jusqu'à présent ! Il faut que Lyon reste dans le peloton de tête, [...] Pour progresser sur la scène internationale, il faut que Lyon continue de développer ses réseaux, qu'elle fasse l'effort de se comparer aux autres grandes villes européennes et échange avec elles pour avancer. »

(Entretien réalisé par Geoffroy Bing en 2008.)

Gérard Collomb* cumule plusieurs casquettes. Outre ses mandats de maire de Lyon et de président du Grand Lyon, il est également sénateur du Rhône et président de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF)¹⁰ puis de France urbaine – association des communautés urbaines et métropoles, dont il contribue à la fondation en 2016. Autant dire que toutes ses fonctions sont directement en lien avec les questions de gouvernance territoriale, y compris celle de sénateur. Très tôt, la réflexion sur la métropole s'impose à lui.

8. Groupe de coopération entre les EPCI du Grand Lyon, St Etienne métropole et la CAPI, puis intégrant ViennAgglo en 2010.

9. « Quand je suis devenu Président de la Communauté urbaine de Lyon, j'ai dit que nous devons viser le top 15 des villes européennes et, à l'époque, tout le monde disait que c'était infaisable. Aujourd'hui, nous sommes dans le top 10. Rien n'est jamais impossible à qui a la volonté d'agir, d'aller de l'avant sans jamais se laisser détourner », Gérard Collomb*, Procès-verbal de la séance publique du Conseil du 10 juillet 2017.

10. Gérard Collomb* est président de l'ACUF entre 2009 et 2012, puis 2014-2016. Après cette date, l'ACUF fusionne avec l'Association des maires de grandes villes de France, pour former France urbaine.

Un collaborateur Grand Lyon raconte :

« Gérard Collomb* nous demande de voir si on peut réfléchir à la création de métropoles parce qu'on traîne ce sujet depuis longtemps. On en parlait avec l'Association des communautés urbaines de France (ACUF) : créer des métropoles puissantes, fusionner avec des départements ou pas, prendre des compétences, devenir une vraie collectivité ou pas. Enfin, tout ça, ce sont des réflexions qu'on a menées très vite. Je dirais qu'on a commencé en 2008, quasiment, avec l'ACUF. »

La lente maturation parlementaire

Dès avant cela, une série de réflexions produite par le champ politique et administratif joue avec l'idée de créer dans la loi des statuts de métropole. En 1947, par exemple, Michel Debré* écrivait dans *La Mort de l'État républicain* que les très grandes villes, comme Paris, Lyon ou Marseille pourraient être sorties du Département dont elles exerceraient les compétences. Ce principe va être repris dans de nombreux rapports. La période 2008-2009 est, de ce point de vue, particulièrement féconde, débouchant toutefois sur une réforme peu aboutie des collectivités territoriales, en 2010.

Un premier rapport est demandé en 2007 par le Président de la République, Nicolas Sarkozy*, et le Premier ministre, François Fillon, à Dominique Perben*, député UMP du Rhône et également vice-président du conseil général du Rhône. Remis en janvier 2008 et intitulé *Imaginer les métropoles d'avenir*, le rapport pointe un manque. Si les grandes villes françaises ne sont que des métropoles en devenir, comment soutenir leur « développement durable » et leur légitimité politique ? Plusieurs pistes sont évoquées, comme l'extension des communautés urbaines ou l'élection au suffrage universel de leur exécutif. Par exemple, « la communauté urbaine de Lyon [...] pourrait regrouper à l'avenir 150 communes (tendant vers Saint-Etienne et Grenoble par exemple) contre 50 actuellement et ainsi concurrencer des métropoles comme Barcelone, Milan ou Turin ». Fait intéressant à noter, plusieurs personnalités et élus lyonnais sont auditionnés, dont Gérard Collomb*.

Le second rapport date de février 2008. Il est produit par la « commission Attali ». Également installée par l'exécutif nouvellement élu, en août 2007, celle-ci a pour tâche de réfléchir à la dynamisation économique du pays. Dans son rapport pour la libération de la croissance, la commission pose également les grandes lignes d'une réforme administrative que l'on peut ainsi résumer : regroupement des intercommunalités en « agglomérations » ayant un statut de collectivité territoriale, avec des conseillers élus au suffrage universel, dont les compétences s'élargiraient à celles des départements, lesquels disparaîtraient à horizon 2020.

Le président du Conseil général suggère une seule collectivité sur l'agglomération lyonnaise, avec toutes les compétences.

Et parle de regroupements de communes,
par François Guttin-Lombard - 25 octobre 2008,
Le Progrès

Le socialiste Bernard Rivalta* a voulu connaître hier à l'occasion de la séance publique l'avis de Michel Mercier* sur la réforme des collectivités locales. Le président du Département a saisi la balle au bond. Lui qu'on imaginait en farouche défenseur du conseil général a plaidé pour un changement de grande envergure. « Je pense que toutes les structures sont à changer » a annoncé le ministrable en puissance.

« On ne peut pas toucher à l'un sans toucher à l'autre. Et il ne faut pas prendre les mêmes solutions sur tous les territoires : la situation n'est pas la même chez nous que dans le sud du Massif Central. » Pour Lyon, Michel Mercier* plaide pour « que l'agglomération devienne l'entité administrative essentielle. Elle pourra s'appeler Lyon, mais il n'y aura alors plus Lyon (NDLR : la commune). Et elle aura alors les compétences de toutes les structures. » En bref, le Grand Lyon deviendrait la seule collectivité, aux dépens de la ville de Lyon (et des autres communes), du département du Rhône et de la région Rhône-Alpes. Mais alors, quid du reste du Rhône ? « Il faudra aller plus loin que l'intercommunalité que l'on connaît. Avec l'apparition de communes plus fortes, plus grandes. » En clair, des fusions de communes.

De son côté, Dominique Perben*, membre de la commission Balladur* qui va se pencher sur la question, a rejoint Michel Mercier* en glissant que «l'on ne pourra pas garder le jardin à la française. Il faut admettre l'idée que l'on ait des systèmes différents selon les modes de peuplement et les réalités territoriales. Ce sera un des points acquis au départ de la commission Balladur*.»

S'il est en tout cas un point acquis au Conseil général, c'est que les taux d'imposition départementaux n'augmenteront pas en 2009. Michel Mercier* l'avait annoncé dès septembre dans *Le Progrès*, il l'a confirmé hier lors du débat d'orientations budgétaires. «Ce sera possible grâce à un effort de rationalisation» a-t-il lancé. Le Département ne devrait pas avoir recours à l'emprunt l'année prochaine. «C'est l'instruction que j'ai donnée aux services» a affirmé le président. «Nous atteindrons fin octobre le montant budgété pour les droits de mutation sur 2008. Les recettes ainsi enregistrées en novembre et décembre seront donc en surplus. En poursuivant notre désendettement, si nous devons aller vers d'autres cieux, nous arriverons *clean*.» Le recadrage de «certaines politiques» a néanmoins été évoqué. Si la conjoncture continue de se dégrader, Michel Mercier* n'exclut pas que «le Département devra alors opérer des choix stratégiques importants.»

En mai 2008, un rapport d'information parlementaire est remis à l'Assemblée nationale en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, installée en novembre 2007 et présidée par Jean-Luc Warsmann*, à l'époque député UMP des Ardennes. Son angle d'entrée dans le sujet est moins celui de la métropolisation que celui de la complexité de l'organisation administrative et de l'enchevêtrement des compétences entre les différentes collectivités territoriales. Évoquant plusieurs pistes permettant de mieux articuler et clarifier l'action publique, le rapport propose un remembrement des départements au profits de certains EPCI qui, transformés en collectivités territoriales de plein exercice, pourraient «repren­dre les compétences exercées par le conseil général, le reste du territoire du département étant transféré aux départements voisins». Le rapport retient 11 EPCI, dont le Grand Lyon, qu'il propose de transformer en métropole.

Là encore, il faut signaler les noms de Michel Mercier* et de Gérard Collomb* parmi ceux des personnes auditionnées.

JT Rhône Alpes soir du jeudi 09 octobre 2008 présentant l'hypothèse d'une fusion telle que proposée par le rapport Warsmann*, 2008

[Gérard Collomb*] «Cela demande, d'abord, qu'il y ait un consensus général. Moi, je ne me vois pas ouvrir des fronts avec Michel Mercier*, parce qu'il est indispensable pour nos concitoyens que nous travaillions en bonne harmonie. Mais ensuite, réfléchir ensemble à la façon dont pourrait s'opérer ce type de rapprochement, oui, j'y serais extrêmement favorable». Pour le centriste, Michel Mercier*, le conseil général devrait englober le Grand Lyon. [Michel Mercier*] : «Voyez-vous, il y a une chose qu'il ne faut pas oublier, c'est que les conseillers généraux, ils sont tous élus au suffrage universel direct et que les conseillers du Grand Lyon sont élus au deuxième et au troisième degré. Et ça, ça ne va pas, parce que la constitution prévoit que les collectivités territoriales de la République s'administrent par des conseils élus.»

En mars 2009, l'ancien Premier ministre Edouard Balladur*, président le Comité pour la réforme des collectivités locales remet son rapport au président de la République, Nicolas Sarkozy*. Le rapport s'interroge sur la pertinence du découpage administratif local. Il note en particulier que les EPCI s'étant fortement développés sous l'effet de la loi de 1999, dite «loi Chevènement», ils sont souvent en concurrence avec les départements. Le rapport dessine ainsi une nouvelle articulation des collectivités avec des métropoles nées de la transformation des EPCI en collectivités locales de plein exercice qui reprendraient les compétences des départements. Là encore, c'est la forme qui est actuellement celle de la Métropole de Lyon qui est proposée. Il envisage la création, à échéance de 2014, de 11 métropoles par le fait d'une loi similaire à celle de 1966. À nouveau, il est pertinent de souligner que Michel Mercier* et Gérard Collomb* furent tous deux auditionnés dans le cadre des travaux du Comité.

Il est temps de décider, 2009,

Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales

Le Comité n'a pu que relever que l'achèvement de l'intercommunalité nécessite sans doute une redéfinition de son articulation avec le niveau départemental. D'ores et déjà, les groupements de communes exercent de plus en plus de compétences à la place, pour le compte ou à côté des départements et chacun d'eux regroupe en moyenne 13 communes alors qu'un canton n'en compte pas plus de 10. En d'autres termes, le Comité s'est demandé si la définition de deux niveaux pivots, le niveau communal et le niveau régional, n'appelait pas une modification fondamentale des structures actuelles. Cette modification implique-t-elle la transformation des intercommunalités en collectivités locales de plein exercice, la désignation de leurs assemblées délibérantes au suffrage universel direct sur le modèle des scrutins dits «à fléchage» et, pour répondre aux enjeux économiques et aux besoins sociaux qui s'y attachent en zone urbaine, la création de métropoles de grande dimension, dotées de compétences départementales, c'est-à-dire des compétences sociales qui leur font aujourd'hui défaut ? Telles sont les principales questions dont le Comité a débattu.

février, pour un voyage d'étude durant lequel elle a rencontré des élus locaux dont Gérard Collomb* et Michel Mercier*. Dominique Perben*, membre du Comité pour la réforme des collectivités locales participe également aux échanges, ainsi que d'autres conseillers généraux du Rhône et des conseillers communautaires. Quelques jours avant l'audition, Gérard Collomb* confiait aux Échos [2009] sa propre conception de la métropole, laquelle devait disposer d'un conseil élu au suffrage universel direct et exercer «les compétences départementales sur leur territoire». Quant à la mission, elle indique que c'est à Lyon «qu'elle a pu approfondir son étude du fait métropolitain et des relations entre une très grande métropole et son département, acquérant ainsi une vision plus concrète encore sur les perspectives de création de métropoles dotées d'un statut de collectivité territoriale, et qui exerceraient des responsabilités élargies par rapport aux missions déjà remplies par la communauté urbaine». La mission reprend l'idée exprimée lors de son déplacement à Lyon de la création d'un «statut spécifique pour un nombre limité de grandes agglomérations françaises en leur permettant d'exercer tout ou partie des compétences du département». La lecture du compte-rendu des échanges locaux montre que Michel Mercier* approuve ce principe, posant pour seule ligne rouge la disparition du Département.¹¹

Parallèlement à la démarche conduite par Edouard Balladur*, il faut signaler une autre initiative menée cette fois par le Sénat. En octobre 2008, son président, Gérard Larcher*, sénateur UMP, met en place une mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales. Après un temps d'audition, les rapporteurs, Yves Krattinger (sénateur de Haute-Saône) et Jacqueline Gourault (sénatrice du Loir-et-Cher), publient leur rapport en juin 2009 – quelques mois après le rapport Balladur*. Là encore, les métropoles sont évoquées avec précision. Et, là encore, le constat est que la métropolisation a tendance à conduire à l'absorption de l'échelon départemental. De nouveau, il est intéressant de noter que les acteurs lyonnais ont été auditionnés. Cette fois, c'est toute une délégation de la mission, présidée par Gérard Larcher* lui-même, qui s'est rendue à Lyon, le 12

On le voit, bien qu'elle ait été exprimée sous des formes différentes, l'idée d'une métropole créée par fusion avec les départements nourrit la réflexion nationale – de l'État au parlement – et s'est fortement diffusée dans l'espace informationnel politique à partir de 2007. Gérard Collomb* et Michel Mercier* y sont associés et en soutiennent le principe. Ils avaient même pu contribuer, depuis 2007 au moins, à exprimer chacun leurs propres conceptions de ce que les métropoles, et à tout le moins celle de Lyon, devraient être auprès des acteurs nationaux chargés d'organiser les échanges autour d'une réforme territoriale. Les deux élus, d'ailleurs, énonçaient des idées similaires, qu'il s'agisse du retrait du Département hors des frontières du Grand Lyon, de la reprise des compétences du Département par la Métropole ou de l'élection des conseillers au suffrage universel.

11. « M. Michel Mercier a déclaré que dans quatre à cinq métropoles françaises, parmi lesquelles Lyon, Marseille et Lille, le conseil général avait vocation à ne plus comprendre le périmètre de la métropole et qu'une élection directe devait être instaurée pour assurer sa légitimité », Sénat, 2009b.

Commission sénatoriale - Audition d'élus sur le projet de Métropole de Lyon.

La commission entend, au cours d'une deuxième table ronde, des élus sur le projet de Métropole de Lyon. **M. Michel Mercier***, sénateur, maire de Thizy-les-Bourgs, conseiller général du Rhône, mardi 23 avril 2013

Merci au président de la commission des lois et au rapporteur de nous avoir invités. Je soutiens le projet de création de Lyon Métropole depuis longtemps ; je l'ai dit devant la commission Balladur*, devant la commission Larcher* - chaque fois que l'on est venu voir les bons gens de province ! Le temps est venu de simplifier l'organisation territoriale, de la rendre plus efficace et d'y associer davantage nos concitoyens. À Lyon, le projet est très facile à comprendre : avec M. Gérard Collomb*, nous proposons de créer une collectivité territoriale nouvelle, dans le cadre de l'article 72 de la Constitution, la métropole, qui exercera les compétences départementales. Le Département se retire en conséquence de l'aire métropolitaine. J'adhère à cette philosophie et je suis heureux que le Gouvernement l'ait reprise. J'espère que nous parviendrons à porter cette instance sur les fonts baptismaux juridiques. On nous a reproché d'aller un peu vite en besogne mais nous sommes élus et nous l'avons été pour agir. [Sénat, 2013b]

Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée en séance ordinaire du Sénat autour de la Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, séance du 30 mai 2013

M. Collomb*, avec beaucoup de force et de conviction, a présenté la nouvelle organisation et le fonctionnement exceptionnel de Lyon, en précisant toutefois qu'il ne s'agit pas d'un modèle que l'on peut généraliser. La situation lyonnaise correspond, Michel Mercier* l'a dit aussi, à un travail qui a été mené pendant plusieurs années. Il aura fallu s'approprier, dialoguer longuement avant de parvenir à un accord. [Sénat, 2013c]

Un collaborateur Grand Lyon raconte :

« Je me souviens très bien des séances avec Guilhem [Plaisant*, fin 2010 début 2011] : "Qu'est-ce qu'on fait ? Collectivité à statut particulier, département, communauté urbaine... Est-ce qu'on reste EPCI, pas EPCI ?". Enfin bon, on fait plusieurs séances de travail, on sort un texte martyr, entre guillemets, que nous donnons à Gérard Collomb* en lui disant : "Bon bah qu'est-ce que vous en pensez ?" Et donc il part avec ce texte et il commence à discuter un peu sans le donner. Il ne donne pas le texte, il le garde pour lui. »

La loi de réforme des collectivités territoriales (RCT), les métropoles avant la Métropole

Si l'État avait très tôt reconnu l'importance de la métropolisation en poussant d'abord à la création des métropoles d'équilibre, il va également appuyer, dans un second temps, les métropoles compétitives en renforçant les outils de la coopération locale pour qu'elles augmentent leur poids dans la compétition globale.

La loi de 1966 posait les prémises d'un mouvement de fond visant à renforcer la coopération intercommunale. Comme le soulignent les chercheurs Halbert, Pinson et Sala Pala [2021] : « En France, le rééchelonnage des politiques de développement territorial et d'aménagement, tout comme la reconnaissance du caractère majeur de la métropolisation dans les reconfigurations de l'économie mondialisée, ont fait la courte échelle à l'approfondissement de la logique d'affirmation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ». Cette volonté sera poussée jusqu'au bout par la loi RCT de 2010 qui impose à toutes les communes de France d'intégrer un EPCI avant 2013. De même, bien qu'elles ne conduisent pas à des coopérations et des regroupements, les lois successives de décentralisation vont, depuis 1982, dans le sens d'un renforcement de la métropolisation en confortant le pouvoir des acteurs locaux, par exemple en matière de développement économique.

Voulu par Nicolas Sarkozy*, le projet de loi RCT est déposé en octobre 2009. Il est porté par Brice Hortefeux*, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et

des collectivités territoriales, mais aussi par Michel Mercier* qui, depuis juin 2009 est ministre de l'Espace rural, de l'Aménagement du territoire et du Développement de la Région capitale (i.e. réforme du Grand Paris), avant de devenir ministre de la Justice, en novembre 2010. Outre le renforcement des EPCI, la loi RCT – qui s'appuie sur les différents travaux parlementaires cités – instaure le statut de conseillers territoriaux, l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires et la création du statut de métropole. Dans la loi RCT, une métropole se crée sur la base du volontariat d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 500 000 habitants qui, demeurant un EPCI, exerce les compétences des communes et d'une partie de celles du département – mais pas les compétences sociales – et de la région. Brice Hortefeux* explique ainsi « que le Gouvernement a écarté le modèle de la métropole dite "métropole-département". Je n'ai jamais été convaincu par l'hypothèse de la métropole-département que j'ai trouvée à mon arrivée place Beauvau. Je crois que les métropoles ne doivent pas se construire en opposition aux départements et aux régions mais bien dans une logique de complémentarité. Je n'adhère pas, en particulier, à l'idée de transférer automatiquement l'ensemble des compétences sociales des départements aux métropoles. Cela ne m'apparaît ni réaliste ni véritablement pertinent » [Sénat, 2010]. Ce format de métropole ne convainc que la Communauté urbaine de Nice qui fusionne en métropole avec trois communautés de communes des Alpes-Maritimes. Gérard Collomb* n'en veut pas et pour ne pas y adhérer, poussera la création du pôle métropolitain, installé en 2012¹².

Un collaborateur Grand Lyon raconte :

« Et donc, il y a eu plusieurs étapes et la loi Sarkozy* a été une étape importante parce qu'il a créé des métropoles, mais qui étaient des EPCI, Cela n'intéressait pas le président. Ce qu'il voulait c'est être une collectivité et avoir la puissance de feu d'une collectivité. Donc Gérard Collomb* décide de ne pas devenir une métropole Sarkozy* »

Il faut dire que si la loi est moins ambitieuse que le projet initialement porté par Michel Mercier*, c'est qu'elle a rencontré l'hostilité de l'Association des maires de France.

Vincent Roberti* se remémore lorsqu'il était au cabinet du ministre de l'Espace rural, de l'Aménagement du territoire :

« On a eu une opposition très forte de l'AMF [Association des maires de France], qui ne voulait pas faire mourir les communes et voyait dans les métropoles un renforcement de l'intercommunalité et la fin des communes, ce qui n'était pas illégitime à penser, mais dans la réalité, on voit bien qu'en France, les communes restent le maillon de base de fonctionnement du territoire. Mais il y avait cette crainte très forte de l'AMF et notamment du président, Jacques Pelissard* à l'époque, qui ne voulait pas donner trop d'importance aux métropoles. C'est pour cela que les textes que l'on avait écrits avec la DGCL et le cabinet quand on était au gouvernement étaient plus ambitieux. Et d'ailleurs, la loi MAPTAM et la loi NOTRe vont reprendre derrière les choses qui avaient déjà été écrites et imaginées à l'époque. »

Pierre Jamet* raconte :

« Il faut partir de la loi de décembre 2010. C'est la loi de décembre 2010 qui avait prévu la métropole. Et Mercier* en avait été rapporteur alors que ce n'était pas dans son portefeuille ministériel, tout simplement parce que [Alain] Marleix* [Secrétaire d'État à l'Intérieur chargé des Collectivités territoriales du 18 mars 2008 au 13 novembre 2010] qui était le ministre en charge de cette affaire s'était cassé la jambe et que Mercier* avait été substitué à Marleix* pour défendre la loi au parlement. Et on a fait venir, alors je ne sais plus si c'est fin janvier ou début février [12 février 2009] [Gérard] Larcher*, le président du sénat, avec tous les élus locaux, majorité, opposition du Département pour dire qu'il faut aller [faire] la métropole. [...] Expliquer comment on pouvait passer à la métropole, ce que Mercier* souhaitait. Et on a fait cette réunion qui s'est très bien passée. Ça a été long, on a discuté, il y a eu plein de questions. Et ceux qui se sont opposés à la mise en place de la métropole, c'est le groupe socialiste du Département, unanime, qui disait : "Mais vous ne vous rendez pas compte – ils s'adressaient à Mercier* et à moi parce qu'on était les deux promoteurs de la chose – vous ne vous rendez pas compte que les élus de la métropole n'ont aucune formation sociale et que le social on ne saura pas le gérer à la métropole. Donc on ne peut pas faire ça" [...] Et c'est les élus socialistes qui se sont opposés. Collomb*, on ne l'a pas entendu parler... Donc c'est tombé à l'eau. »

12. Entre le Grand Lyon, St Etienne métropole, la CAPI et ViennAgglo, soit à l'échelle du G4.

La loi RCT est ainsi restée au milieu du gué, sans doute la raison pour laquelle elle sera rapidement remise en cause. Dès 2011, Marylise Lebranchu*, alors députée à la tête de la Fédération nationale des élus socialistes et républicains, avait annoncé travailler «sur un texte visant à remplacer la loi RCT dans la perspective de l'élection présidentielle de l'année suivante» [Parnet, 2021]. Elle souhaite concentrer la réflexion sur la cohérence et la coopération des territoires plutôt que leur concurrence et sur le statut d'une Métropole d'intérêt européen (Mieu). Derrière, l'idée est de pousser des logiques d'enjeux de territoire et non des logiques de «strates» qui organisent traditionnellement le lobbying politique, chaque type de collectivités se regroupant pour défendre ses intérêts alors qu'elles vivent pourtant des réalités différentes. C'est donc moins autour de l'intérêt supposément homogène des communes ou des départements de France qu'il faut travailler, mais autour de l'intérêt des territoires qui, en France, vivent des réalités diverses. Ainsi, explique-t-elle, «en juillet 2011, on propose à tous les candidats à la primaire du Parti socialiste un texte qui fait 30 articles sur la réorganisation territoriale de la République» (entretien du 10 avril 2024). Les grands maires socialistes, dont Gérard Collomb*, participent «à deux réunions, à la fin, pour dire qu'il faut que les métropoles soient traitées en premier lieu» (idem).

Une source proche de Gérard Collomb* raconte :

«[Gérard Collomb*] discute avec les élus de l'entourage de [François] Hollande* pendant la campagne. Qu'est-ce que François Hollande* veut faire de l'administration territoriale française ? Est-ce qu'il veut une nouvelle décentralisation ou pas ? Est-ce qu'il veut renforcer les métropoles ou pas ? Je vous rappelle qu'à cette époque, le grand discours, c'était la croissance : c'est dans les métropoles qu'on va la trouver. Et quand on passe les contrats avec [Manuel] Valls*, les fameux contrats avec l'État, les contrats métropolitains, c'est pour gagner le 0,5 point de croissance ou le 1 point de croissance que tout le monde cherche. Donc tout ça, c'est la logique qu'on avait à l'époque, le monde urbain est celui qui va tirer la croissance nationale. Et pour que ce monde urbain fasse ça, il a besoin d'effet levier, il a besoin de pouvoir, il a besoin d'être à l'aise dans un certain nombre de compétences et de manier

les compétences sans avoir en permanence des rappels à Paris ou des rappels entre collectivités. Donc c'était ça le projet derrière. Et quand Collomb* commence à parler de ça à l'ACUF, à droite, à gauche avec [Michel] Destot* [alors Président de l'Association des maires des grandes villes de France], il en a parlé avec [Jean-Marc] Ayrault*¹³. On se rencontrait souvent à l'ACUF avec tous ces gens. Ça a commencé à murir dans sa tête, il s'est dit : "Oui, il y a peut-être quelque chose à faire". Et si [François] Hollande* veut faire un coup institutionnel dans la campagne, on peut lui donner du matériel et des idées. Et donc, ça commence avant que [François] Hollande* soit élu. Il lui en parle à ce moment-là. Il dit : "François, si tu veux faire une vraie réforme institutionnelle qui tienne la route, tu fais six métropoles, huit maxi", à l'époque».

Pour soutenir la réflexion –et alors que l'encre de la loi RCT est à peine sèche– le Sénat tout nouvellement acquis à la gauche (depuis septembre 2011) lance les «États généraux de la démocratie territoriale». Les travaux commencent en novembre 2011 par une série de rencontres avec près d'une dizaine d'associations représentant les collectivités territoriales (AMF, ACUF, ADF, etc.). Une journée de restitution est organisée par le Sénat en octobre 2012, journées à laquelle participe François Hollande* et qui nourrira le texte de la loi modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) (voir chap. 5). C'est d'ailleurs dans le cadre de cette démarche que Gérard Collomb* avait contribué à un cahier d'acteurs dans lequel il traçait les grandes lignes des Métropoles d'intérêts européens (MIE) très similaires à ce que sera la Métropole de Lyon¹⁴.

Guilhem Plaisant* raconte :

«En 2009, un rapport est produit au président de la République par Christian Saint-Étienne qui est un économiste [...] qui plaide pour la création, en France, de trois ou quatre métropoles de rang européen pour que le territoire français puisse peser dans la compétition internationale. Et ces sujets-là, dans le cadre de la préparation des élections présidentielles de 2012, l'Association des communautés urbaines de France, l'ACUF, avait commencé à s'en emparer, à réfléchir à une plateforme des aires urbaines les plus grandes de France pour essayer de proposer un nouveau

13. Le 27 juillet 2012, Jean-Marc Ayrault* reçoit à Matignon une délégation commune ACUF – AMGVF, composée de plusieurs élus dont Gérard Collomb et Michel Destot*, et lui remet un document commun ACUF – AMGVF. 7 novembre 2012 : une délégation élargie ACUF – AdCF – AMGVF a de nouveau rencontré le Premier Ministre, en présence de Marylise Lebranchu et Anne-Marie Escoffier. À cette occasion a été remise au chef du gouvernement la « plateforme métropolitaine ». Source : document interne Métropole de Lyon.

14. Le cahier d'acteur de Gérard Collomb*, États généraux de la démocratie territoriale, Sénat, février 2012. Les MIE sont des collectivités territoriales de plein exercice qui se substituent, sur leur territoire, au département et exercent les compétences de celui-ci ainsi que certaines qui lui sont transférées de la Région dans le domaine de l'université et de la recherche, de l'animation des pôles de compétitivité, de la promotion internationale.

cadre. L'ACUF, qui était présidée par Gérard Collomb*, avait embarqué les communautés urbaines qui le souhaitaient dans la rédaction de propositions pour ce qui les concernait. Et une plateforme avait été rédigée avec un certain nombre de propositions. Et l'ACUF avait dû faire de son côté un certain nombre d'actions de lobbying auprès des pouvoirs publics.»

Une réforme MAPTAM coincée dans le tiroir du gouvernement

François Hollande* est élu président de la République en mai 2012. Il se prépare à mettre en œuvre son programme, dont un acte III de la décentralisation. Concernant les métropoles, il s'agit de revenir sur la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 dont on a dit qu'elle n'avait convaincu que les élus niçois. Assez rapidement toutefois, le gouvernement se rend compte que l'ampleur du projet est telle qu'il risque de s'enliser. Jean-Marc Ayrault* décide de le découper en plusieurs projets de loi, dont la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), la loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral – constitue le 2^e volet de l'Acte III – et la loi de nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) qui confie de nouvelles compétences aux régions et qui en constitue le 3^e volet. C'est d'abord le chantier de la loi MAPTAM qui est conduit.

Nommée ministre de la Décentralisation, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État en mai 2012, Marylise Lebranchu*, qui a porté la réflexion dans le cadre de la campagne, est chargée de cet acte III de la décentralisation. Rapidement, le projet de métropole est évoqué publiquement avec les acteurs des territoires. En octobre 2012, par exemple, lors de la journée de clôture des États généraux de la démocratie territoriale, lancés fin 2011 par le Sénat – et dont, on le rappelle, Gérard Collomb* et Michel Mercier* sont membres. À cette occasion, prenant acte de la nécessité de réformer les métropoles, François Hollande* dit : « Je propose donc de créer un statut de métropole qui ira au-delà des établissements publics actuels et pourra exercer l'ensemble des responsabilités du développement urbain en bénéficiant des transferts

de compétences de l'État ou de la Région. Le fait métropolitain figura donc dans le prochain projet de loi» [Sénat, 2012b]. Et dès la fin septembre 2012, au congrès de l'Assemblée des départements de France, à Metz, Marylise Lebranchu* informe Gérard Collomb* de la reprise du projet des métropoles.

Mais la volonté du gouvernement et le calendrier législatif se heurtent au terrain. L'hostilité d'une partie des maires de France à un tel projet n'a pas fléchi. Et comme ils avaient eu raison des ambitions initiales de la loi RCT, ils pourraient également empêcher cette réforme, suivis en cela par les départements, qui ne veulent pas disparaître, et les régions, qui se méfient de l'arrivée de nouvelles collectivités puissantes pouvant les concurrencer, notamment sur les questions de compétences économiques !

Marylise Lebranchu* raconte :

« J'étais partisane de la collectivité de plein exercice, en gardant une clause de compétence générale, par exemple. On avait une opposition violente de la part de l'AMF, toute tendance politique confondue. Je pense que cela n'a pas été discuté comme il fallait, parce que cette opposition violente était sans discussion. C'était une sorte de mur en béton. [...] C'était le début de la fin des maires. D'ailleurs, cela a été repris par Erik Orsenna* dans une des conférences de l'AMF. Cela a été repris par Natacha Polony [journaliste] sur France Inter. On entend cela encore : « Le maire est l'échelon premier de la République, l'intercommunalité est antidémocratique ». Il y avait cette idée que le maire, c'était la République. C'était la base. C'était la démocratie commune, premier territoire démocratique, etc. Et donc, l'impossibilité de voir que, non agglomérées, les petites communes perdaient tout, dans la mesure où elles n'étaient pas en capacité d'accompagner leur école, d'avoir des services petite enfance, des services pour les personnes âgées, les mobilités, etc. Garder les communes telles qu'elles, c'était bâtir des inégalités territoriales encore plus violentes. Il fallait essayer de rentrer dans cette discussion, et avec l'AMF, on n'y arrivait pas. [...] Les régions sont vent debout parce qu'elles veulent vraiment être les seules en termes de compétences économiques en particulier, et ce n'est pas une mauvaise idée. Les départements sont vent debout parce qu'ils ont l'impression qu'on va leur enlever une compétence sans leur en donner d'autres. Les grandes métropoles [Paris et Marseille], les deux plus grandes en tout cas, sont vent debout. »

François Hollande* hésite, ne souhaitant pas se trouver en situation de conflit ou de blocage avec les élus locaux dès le début de son mandat. À Paris, l'hostilité est totale. De même à Aix-Marseille.

Marylise Lebranchu* raconte :

«François Hollande* connaît ces deux cas-là, bien évidemment. On parle peu de Lyon puisque ça se passe assez bien. [...]. On devait déposer ce texte en juillet. C'était l'engagement qu'on avait pris avant les élections. C'était l'engagement que François Hollande* avait pris à Dijon, en présence en particulier des maires des métropoles. On devait déposer un texte en juillet, et on ne le dépose pas parce que le Sénat avait entamé les états généraux des territoires. Du coup, on ramasse notre texte. François Hollande* nous demande de ramasser notre texte, mon texte qui continuait à être discuté par les uns et par les autres au petit-déjeuner du ministère, et dit : «Vous ne le sortirez qu'après les états généraux». Au moment des états généraux, il ne sort pas un projet équivalent parce que le Sénat a fait des tas de réunions partout. On a des centaines de propositions. Moi, j'ai fait 126 réunions. Tout le monde a déposé sa demande en termes, en particulier de strates [i.e. communes, départements, régions...], et on se retrouve avec quelque chose de complexe. J'essaie de remettre tout cela dans le projet. On est à cette époque-là. On essaie de remettre dans le projet les résultats des états généraux du Sénat, et c'est d'une complexité inouïe.»

Pour Marylise Lebranchu*, le contexte se tend et la fenêtre d'opportunité d'une grande réforme territoriale se ferme progressivement. Elle explique que «François Hollande* recule un peu en disant : "À quoi bon un texte dont personne ne veut ?". Et c'est vrai qu'on a l'impression que personne n'en veut. Tout le monde veut quelque chose mais pas ce qui est proposé par l'autre» (entretien du 10 avril 2024). C'est sans compter la détermination de Gérard Collomb* et de Michel Mercier* !

Car Gérard Collomb* et Michel Mercier* y tiennent ! Ils ont suivi les travaux parlementaires sur la question des métropoles pour lesquels ils ont été auditionnés et Gérard Collomb* lui-même a participé à la rédaction d'une plateforme de propositions sur le sujet. Au Figaro, il expliquera : «Nous avons commencé à travailler sur ce sujet avec Michel Mercier* depuis très longtemps, au moment du comité Balladur*. Mais Nicolas Sarkozy* avait

ensuite bifurqué sur le projet, abandonné depuis, du conseiller territorial, et nous avons renoncé. Et quand les lois de décentralisation sont revenues sur le devant de l'actualité, avec l'élection de François Hollande*, nous sommes repartis au combat pour faire avancer notre dossier» (dimanche 28 décembre 2014).

Après plusieurs échanges bilatéraux entre les deux élus et la ministre, certains très tôt et jusqu'à l'automne, les deux hommes rencontrent Marylise Lebranchu*, mi-novembre 2012, à Paris, pour lui redire leur intention (voir Le Point du jeudi 6 décembre 2012). Des premières rencontres ont lieu à la DGCL, qui sont menées par Michel Mercier* et Jacky Darne*, vice-président aux finances du Grand Lyon, pour vérifier avec l'administration centrale de l'État des aspects de faisabilité. Pour Marylise Lebranchu*, l'initiative de Gérard Collomb* et de Michel Mercier* est une occasion de crédibiliser son projet de réforme face aux critiques des élus locaux et représente une possibilité de convaincre François Hollande* de passer le pas. Elle-même étant bloquée par les «demandes contradictoires», elle propose à Michel Mercier* et Gérard Collomb* d'en parler directement au Président de la République.

Marylise Lebranchu* raconte :

«Michel Mercier* avait été en responsabilité [i.e. ministre]. Je l'avais rencontré dès le début, et lui était assez défaitiste aussi sur l'ensemble du texte, comme tous ceux qui avaient déjà vécu ce genre de débats. En revanche, il était plutôt intéressé par les évolutions métropolitaines, à condition qu'il ne soit pas le vilain petit canard de l'Association des départements de France, qui eux étaient arc-boutés, bien évidemment, contre toute fusion département-métropole. On avait cette idée ensemble qu'on pouvait quand même s'en sortir. Gérard Collomb* était très lié au ministre de l'Intérieur, Manuel Valls*. Ça a joué aussi. Gérard Collomb* a donc convaincu Manuel Valls* via Yves Colmou*, qui a été un élément important dans cette histoire pour Lyon. J'ai vu Michel Mercier*, j'ai vu Gérard Collomb*, et je le voyais quand j'allais au Sénat.»

C'est une rencontre improvisée avec le chef de l'État lors du XXX^e sommet franco-italien organisé à Lyon le 3 décembre 2012 qui débloque la situation. Comme l'explique Vincent Roberti*, «Michel Mercier* et Gérard Collomb* vendent à l'État le fait que si

ça fonctionne à Lyon, ça pourra être un exemple concret de ce que l'on peut faire ailleurs» (entretien du 15 janvier 2024). De plus, en donnant une forme précise à la Métropole telle qu'ils la souhaitent – par fusion du Grand Lyon avec le Département et le transfert de leurs compétences à une nouvelle collectivité territoriale –, les édiles lyonnais mettent l'initiative gouvernementale sous pression tout en nouant un accord gagnant-gagnant avec l'État : s'ils ont la possibilité de pousser leur projet de Métropole à Lyon, le gouvernement pourra appuyer sa réforme sur une dynamique locale d'une envergure inédite.

Mais il ne s'agit pas que de convaincre le chef de l'État ! Il faut aussi gagner les élus des deux chambres. C'est aussi ce relais au parlement que va chercher Marylise Lebranchu* en s'adressant aux deux élus locaux. Gérard Collomb* s'occupe du Sénat. Michel Mercier* doit faire le même travail de conviction du côté de l'Assemblée nationale. Ainsi le gouvernement se trouve-t-il des appuis chez les parlementaires pour défendre un texte dont la plupart des élus locaux ne veulent pas.

Marylise Lebranchu* raconte :

«Gérard Collomb* s'était engagé à convaincre des sénateurs. Son travail consistait à convaincre, dans son groupe bien évidemment, mais aussi sur d'autres bancs. Je pense que ce travail, il l'a fait. Je suis même certaine qu'il l'a fait. Il ne suffisait pas de porter un projet à Lyon. Il fallait le porter comme un projet français discuté au Sénat, où il y avait peu de sénateurs lyonnais, bien évidemment. Il était donc allant avec cette idée : «Je vais les convaincre un à un». Et je pense qu'il a réussi. [...] Michel Mercier* va faire le travail côté parlementaires, en direction des députés, en leur disant que c'est un bon texte. [...] Du coup, on sait qu'avec le travail de Michel Mercier*, ce texte passera [à l'Assemblée nationale]. Et les rapporteurs Olivier Dussopt*, Nathalie Appéré* et Estelle Grelier*, ce sont les trois parlementaires [députés] qui vont permettre que cela passe au niveau de l'Assemblée nationale. Estelle Grelier* en particulier, parce qu'elle est à l'ADCF [Assemblée des Communautés de France], elle est persuadée que l'intercommunalité, sous toutes ses formes, est la meilleure des chances pour les citoyens français».

Décembre 2012 : le lancement de l'opération lyonnaise et la sidération locale

En décembre 2012, Gérard Collomb* et Michel Mercier* actent publiquement de leur projet de création d'une Eurométropole lyonnaise par fusion du département du Rhône avec le Grand Lyon. La surprise est immense. Le secret a été tellement bien gardé qu'une poignée de personnes seulement sont dans la confiance. L'annonce prend tout le monde de cours, à tel point que certains parleront d'un « coup d'État légalisé » [Sénat, 2019] ! Mais au-delà de la sidération qui concerne surtout la manière de faire, un relatif consensus se dessine autour de la nécessité de reconnaître le fait métropolitain pour le traduire dans une forme institutionnelle. Comment se sont enchaînés les événements ? Récit des quelques jours où tout a basculé.

L'État au pied du mur

On l'a évoqué dans la chapitre précédent, c'est à l'occasion de la venue de François Hollande* à Lyon, le 3 décembre, que l'opération lyonnaise est lancée. Le chef de l'État accueille le XXX^e sommet franco-italien dans la capitale des Gaules. Traditionnellement, le lieu de cette rencontre alterne entre l'Italie et la France. Après Paris en 2010, puis Rome en 2011, c'est à Lyon que se tiennent les échanges. Au cœur des discussions, la reprise du projet de TGV Lyon-Turin, pour lequel un accord sera signé, mais aussi la coopération militaire et de recherche académique. Lyon est en ébullition, les opposants italiens au TAV¹⁵ ont fait le déplacement. La presse couvre la journée, notamment la *Rue89Lyon* qui écrit en direct :

10 heures : Gérard Collomb* avait rendez-vous ce matin dans un salon privé avec le président de la République. Mais François Hollande* a pris du retard, le maire PS de Lyon a filé à l'aéroport pour aller chercher François Hollande* et s'entretenir avec lui pendant le trajet jusqu'à la préfecture du

Rhône. Au menu de la conversation : le projet de métropole lyonnaise sur lequel Gérard Collomb* a besoin d'obtenir des validations avant de le présenter à la presse demain, mardi 4 décembre, aux côtés de Michel Mercier* (président du département du Rhône). [...]

11h20 : Le maire de Lyon Gérard Collomb* a finalement pu s'entretenir avec François Hollande* dans un salon privé de la préfecture. Michel Mercier*, président du département du Rhône et le premier ministre Jean-Marc-Ayrault* étaient également de la partie. [Rue89Lyon, 2012]

La rencontre a donc finalement lieu à l'Hôtel de préfecture du Rhône, siège de l'État local ainsi que du conseil général du Rhône.

Une source proche du dossier raconte :

« Ça se passe à la préfecture, [d'abord] chez Mercier*, et après on passe côté préfecture [Les deux sont dans le même bâtiment, dans le 3E arrondissement, sur les quais du Rhône]. Et là, il y a Valls*, Ayrault*, Hollande* [...] : "Bon nous, on a un projet, si ça vous intéresse, ça vaut le coup qu'on le pousse. On est sénateurs tous les deux, on peut faire une proposition de loi, c'est de créer une nouvelle collectivité, une métropole à Lyon en fusionnant le Département et la Communauté urbaine". François Hollande*, Jean-Marc Ayrault* et Manuel Valls* sont là tous les trois, ils ne comprennent pas tout de suite que le projet est ficelé. Donc ils disent : "Ouais, pourquoi pas?". Collomb* dit : "Ouais". François Hollande*, il se tourne vers Ayrault* et il dit : "Ouais, pourquoi pas? C'est pas mal, on peut y réfléchir, oui d'accord". Et à ce moment-là, Mercier* et Collomb* disent : "Bah on est bien contents, merci, parce qu'on fait une conférence de presse dans deux jours" [...] Et là, ça, c'est la politique de Collomb* et Mercier* et les autres ils n'ont pas osé dire non et une fois que l'annonce publique est passée avec l'accord du Président... »

15. TAV ou *treno alta velocita* est l'équivalent en italien du train à grande vitesse (TGV).

Michel Mercier* et Gérard Collomb* ont scellé leur accord, explique le premier, «et on avait décidé de l'annoncer, de convoquer les journaux, inviter les journalistes. Et puis il y avait un sommet franco-italien qui était prévu à la préfecture à Lyon. Et on avait demandé au préfet de l'époque, Jean-François Carencio* qu'on avait informé de ce qu'on allait faire. Donc on voulait bien, si c'était possible, en informer le président de la République. Et comme il y a eu un retard du Premier ministre italien, on a pu expliquer à monsieur Hollande* ce qu'on envisageait de faire, et annoncer le lendemain ce qu'on aurait de toute façon annoncé puisqu'on avait annoncé qu'on annoncerait. On lui a expliqué, il nous a dit qu'il adhérerait à ce projet. Et ensuite, on a travaillé avec le gouvernement, avec la ministre compétente pour préparer la loi» (entretien du 17 mai 2023). Quand on lui dit qu'il est heureux que le président de la République n'ait pas repoussé l'initiative locale, Michel Mercier* répond : «Ça aurait été embêtant, mais on aurait quand même annoncé» (entretien du 17 mai 2023).

Jean-François Carencio* raconte :

« [...] on se retrouve tous dans le bureau du préfet de police de l'époque puisque les autres salles étaient prises. Il restait ce bureau. Il y avait François Hollande*, le président de la République, Jean-Marc Ayrault*, le Premier ministre, Michel Mercier*, Gérard Collomb* et moi. J'avais dit : "Ils ont un truc à te dire". Il y en a un qui n'était pas très content. Manuel Valls* n'était pas dans le coup, donc il tournait en rond derrière la porte. D'une seule voix, Gérard Collomb* et Michel Mercier* disent : "Messieurs, voilà notre projet. On en a parlé au préfet. Il trouve cela bien". Ils s'expriment sur l'idée de faire cette métropole. François Hollande* dit : "Monsieur le Premier ministre ?" Jean-Marc Ayrault* dit : "Pourquoi pas" et le président de la République me dit : "Monsieur le préfet, vous en pensez quoi ?" Je dis : "Voilà pourquoi je pense que c'est une bonne idée. Il faut le faire". On discute un peu des compétences, de ce qui reste, de ce qu'il fait. On y reviendra sur le fond. François Hollande* dit : "On y va. [...]". »

La conférence de presse « choc » de décembre 2012

Une conférence de presse est prévue pour le lendemain de la visite de François Hollande*, au Novotel de la Confluence. Rien à voir, cependant, avec le sommet franco-italien. Le cabinet de Gérard Collomb* a préparé les éléments de communication et les deux présidents sont présents pour annoncer à la presse la création d'une «euro-métropole». Ce projet, est-il expliqué, s'arrime au statut de Métropole d'intérêt européen (Mieu), prévu par la future loi de décentralisation et de modernisation de l'action publique que prépare le gouvernement (Libération, mercredi 5 décembre 2012). Ce ne sont que les contours du projet qui sont présentés, explique la presse, car il reste à rédiger «une proposition de loi spécifique pour Lyon, qui serait déposée en juin 2013 pour entrer en application en 2014» [Bulletin Quotidien, mercredi 5 décembre 2012].

Pour justifier leur décision, les deux élus présentent des arguments de quatre ordres. Il y a d'abord la concurrence européenne. Il s'agit bien d'une euro-métropole pour pouvoir «se comparer à des grandes villes comme Barcelone, Manchester ou Milan» [Bulletin Quotidien, mercredi 5 décembre 2012], explique Gérard Collomb*. Ensuite, il s'agit de clarifier l'action publique en désentrelaçant les compétences, jusque-là éparpillées. Ce regroupement de pouvoir d'agir doit permettre de rendre la future collectivité territoriale plus efficace, notamment sur les questions de logement et d'insertion économique. Enfin, il y a la question des moyens. Pour Gérard Collomb*, l'action sociale a du mal à se financer dans le contexte actuel, ainsi qu'il le précisera quelques jours plus tard, durant une séance ordinaire du Conseil communautaire : «C'est là où arrive le problème de la Métropole et de ce qu'on fait avec le Département : financièrement, on voit les difficultés et donc, si on ne bouge pas, si on reste dans le même état et que l'on a chacun nos budgets, etc., demain, comme cela va reculer, les uns et les autres on sera obligés de réduire le service aux habitants. Par contre, si on mutualise, on pourra mettre un certain nombre de choses en commun et donc faire en sorte que le service public aux habitants puisse être maintenu et même développé, et c'est là tout à fait fondamental». [Grand Lyon, 2012].

La stupeurs des élus locaux

La conférence de presse prend tout le monde par surprise ! Soyons clair, c'est moins la création de la Métropole de Lyon qui a sidéré les acteurs lyonnais que la façon dont Michel Mercier* et Gérard Collomb* se sont entendus pour la réaliser.

Yves Maclet* raconte :

« 4 décembre 2012 : annonce de la création de la Métropole à Hollande*. Ils ne sont pas allés de main morte : Hollande*, Valls*, Mercier* et Collomb*. Tout le monde tombe de sa chaise, y compris les vice-présidents de la Communauté urbaine. Avec des grincements de dents côté PS. Je me rappelle avoir croisé quelques vice-présidents que je connaissais et qui me disaient : "C'est incroyable, je l'apprends, Gérard déconne. Ce n'est pas possible ! Comment peut-il bosser avec un opposant politique sans nous le dire ?". Bref, ça chauffe un peu quand même. Je pense personnellement que si la décision n'avait pas été prise ainsi nous aurions passé un temps fou à négocier l'ensemble du cadre de cette Métropole de Lyon. Mais bon, dès le lendemain, Benoît Quignon*, alors Directeur général appelle Nicole Sibeud qui était à l'époque ma patronne à la DEP (Direction évaluation et de la performance) en disant : "Il faut venir en réunion pour parler de l'annonce d'hier". Nicole ne pouvait pas y aller, c'est moi qui suis allé à cette première réunion. Nicole a participé aux suivantes mais je n'ai plus jamais quitté cette instance destinée à construire la Métropole. » [devenue la Mission Métropole dès 2013].

La plupart des élus du Grand Lyon ou du Département l'apprennent les jours qui suivent l'annonce faite à la presse. La surprise est complète, la colère est forte. Ce qui indigné la plupart des élus, tant conseillers communautaires que conseillers généraux, c'est de n'avoir pas été consultés. La plupart dénoncent un coup de force, un « Yalta du Département [...] Il fallait un large débat. Et là, ils ont fait leurs salades ensemble. Je l'ai d'ailleurs dit à Mercier* et à Collomb*. Ça n'est pas très démocratique », dira Max Vincent, UDI, maire de Limonest, conseiller général au Département et conseiller communautaire au Grand Lyon dans Le Progrès du 6 décembre 2012. D'ailleurs, lors de la séance publique du Conseil de communauté du 10 décembre 2012, bon nombre d'élus vont interroger Gérard Collomb* sur la méthode. Max Vincent, pourtant politiquement proche de l'UDF Mercier*, reprend sa critique : « L'annonce sur la métropole que vous avez faite la semaine dernière avec le président

Mercier* aurait mérité un vrai débat préalable. J'ai déjà eu l'occasion de m'insurger contre cette méthode, ce véritable déni de démocratie, je le referai : les élus de la démocratie représentative ne sont pas des marionnettes. L'avenir de notre agglomération mérite mieux qu'un projet griffonné à deux sur un napperon offert à madame la Ministre Lebranchu* » [Grand Lyon, 2012].

Du côté de l'UMP, les députés et sénateurs du Rhône dénoncent dans Le Progrès du 6 décembre la « décision [prise] "entre quatre-z-yeux" de se partager le Département, équipés d'une paire de ciseaux et d'une calculatrice, découpant les territoires, s'attribuant les compétences, se répartissant les moyens [...] Nous ne pouvons-nous résoudre à admettre qu'un projet d'une telle ampleur puisse être décidé de manière unilatérale s'indignent-ils ». En séance publique du Conseil de communauté, François-Noël Buffet* souligne que cette annonce amène « un changement extrêmement important, pour ne pas dire substantiel ! Alors, sur la forme, je ne trouve pas la méthode très bonne ! ». Dans l'article du Monde du 25 janvier 2013, titré « À Lyon, le "braquage" réussi de la communauté urbaine : Gérard Collomb* et Michel Mercier* forcent la fusion du Rhône et du Grand Lyon », l'UMP Philippe Cochet*, député du Rhône, confie : « Deux patrons d'exécutif s'affranchissent du choix de ceux qui les ont faits rois et s'accordent pour un petit Yalta local ». On le voit, les réactions sont aussi vives que la surprise est forte et franchement hostiles à la méthode.

Chez les Verts, Béatrice Vessiller* déplore durant cette même séance publique du Conseil de communauté un manque de démocratie : « Comme d'autres collègues viennent de le dire [...] nous aussi nous avons regretté l'annonce que vous avez faite avec le président Mercier* sur la création de cette Métropole européenne puisqu'il n'y a eu aucun débat préalable, ni dans notre assemblée, ni dans celle du conseil général, ni dialogue avec les communes, ni dialogue avec la région et encore moins avec nos concitoyens ». Cependant, Gilles Buna*, alors vice-président de la communauté urbaine de Lyon, deuxième adjoint (EELV) au maire de Lyon, est plus mesuré, indiquant par communiqué se féliciter de « ces propositions [...] car elles vont offrir plus de clarté pour les habitants et plus de simplicité pour la lecture des compétences territoriales en supprimant les doublons » [Grand Lyon, 2012].

Deux conseillers généraux communistes de Vénissieux, Marie-Christine Burrigand* et Christian Falconnet* prennent la parole dans Le Progrès, pour expliquer leur vive hostilité au projet : « Tout se passe dans la précipitation avec la volonté de mettre la population, les personnels et les élus devant le fait accompli. Derrière cette réorganisation territoriale, c'est le socle républicain qui est remis en cause » (vendredi 7 décembre 2012).

Même du côté des majorités des deux hommes, des oppositions se font entendre. Les conseillers généraux de la majorité déplorent la disparition d'une partie de leur territoire, ce qui implique mécaniquement la disparition de leur canton. Pierre Jamet* explique que la majorité de Mercier* « n'était pas d'accord, elle considérait que l'on appauvrissait, que l'on dégradait le Département en le réduisant de telle manière. Il a donc dû faire face aussi à une opposition de sa propre majorité au sein du conseil général de l'époque » (entretien du 15 janvier 2024). Enfin, côté PS, Jean-Paul Bret*, maire de Villeurbanne et vice-président du Grand Lyon, souligne, lui aussi, une méthode quelque peu « autocratique » même si, sur le fond, il valide l'intérêt d'aller vers la création d'une métropole. Il aura cependant beaucoup à négocier avec Gérard Collomb*, à la fois pour préserver des équipements municipaux et il « obtient la garantie d'un découpage des circonscriptions électorales métropolitaines favorable à la représentation de la commune de Villeurbanne dans son ensemble, cas unique sur le territoire de la Métropole » [La Croix, jeudi 6 décembre 2012]¹⁶.

Enfin Gérard Collomb* va répondre à la demande des élus de plus de coopération. L'annonce faite, il a tout intérêt à les associer à la dynamique d'élaboration de la métropole. Dès le 1^{er} février 2013 se tient la Réunion des 1 000, durant laquelle les présidents des deux institutions présentent le projet de création de la Métropole de Lyon aux élus du Rhône et du Grand Lyon réunis dans l'auditorium de Lyon. Une façon de donner des gages. Enfin, une commission Métropole où siègent 25 élus du Grand Lyon est mise en place le 18 février 2013 qui aura surtout pour but d'acculturer ces élus au fonctionnement d'un département et aux

spécificités des politiques sociales. Il faut dire que pour beaucoup, les politiques sociales sont un champ de politique publique nouveau et que certains craignaient que la Métropole se perde – y compris financièrement – à s'engager en dehors des sentiers mieux maîtrisés de l'action urbaine et technique du Grand Lyon¹⁷.

Gérard Collomb* raconte :

« Après, pour le reste, j'ai bien vu qu'on s'étonnait quelquefois des propositions qui pouvaient surgir. Mais je rappelle que ces problématiques, nous en avons discuté depuis très longtemps. J'ai listé toutes les réunions où j'essayais de faire avancer les choses sur ces problèmes métropolitains : nous avons commencé le 12 février 2009 lors de la visite de la mission Larcher* au Grand Lyon ; ensuite, nous en avons parlé les 6 et 13 juillet 2009, les 25 janvier et 9 septembre 2010, les 13 avril et 17 octobre 2011. Donc je me dis : "Tout de même, il y a des gens qui ne regardent pas de bien près ce que l'on dit et ce que l'on fait !". Mais il y a des gens qui sont un peu plus loin mais qui ont une meilleure perception de ce que l'on peut faire dans l'agglomération. Je lisais tout à l'heure un article de la Gazette des Communes sur Gazette.fr intitulé Le millefeuille sur le grill et le sous-titre est "À la Lyonnaise". Donc il parle de ce que l'on va faire là. Et donc leurs deux intertitres c'est : "Du Pôle métropolitain à l'Eurométropole". Eux, ils avaient bien vu ce qu'on faisait et d'ailleurs, ceux qui étaient présents aux réunions de l'Association des communautés urbaines de France ont bien vu évidemment la tournure que prenaient les différentes discussions. Il faut toujours être sensible, effectivement, à ce que l'on dit parce qu'il arrive que cela se réalise. » [Grand Lyon, 2012]

Des maires inquiets pour la voix de leur commune

En réalité, la plupart des élus locaux sont d'accord avec la nécessité de donner un cadre juridique à la métropolisation du territoire. Quelques conceptions divergent cependant sur la forme que celui-ci devrait prendre et notamment au sujet de l'échelon communal. Car ce sont surtout les maires qui s'inquiètent et c'est bien le futur rôle des communes dans l'architecture métropolitaine qui semble flou. De fait, comme l'explique Michel Soulas*, « il n'y a pas qu'une collectivité territoriale à statut

16. La circonscription métropolitaine de Villeurbanne est la seule à correspondre aux limites communales de la Ville.

17. « J'ai le souvenir très précis d'une commission où un élu [...] dit : "mais qu'est-ce qu'on va s'emmerder à aller prendre les dépenses sociale ? Parce que nous sommes là pour faire de l'investissement" ». Et Gérard Collomb* dit : « Monsieur, je suis un saint-simonien, je considère que la création des richesses doit servir au développement de tous ». [...] Il y avait quand même toute une partie des élus qui n'avaient pas envie de s'emmerder avec le social », collaborateur Grand Lyon, entretien de décembre 2023.

particulier dans la loi MAPTAM, il y en a 60. C'est-à-dire qu'il y a une Métropole et il y a communes du coup, qui n'ont plus tout à fait le statut de toutes les autres communes de France puisque ce sont les seules communes de France qui n'ont pas d'EPCI» (Entretien du 4 avril 2013). Cet enjeu – qui est depuis très fortement ressorti – a été relativement peu discuté à l'époque mais quelques élus avaient bien anticipé un possible retrait de la commune, comme Jean-Paul Bret*.

Jean-Paul Bret*, maire de Villeurbanne :

« Villeurbanne est la deuxième ville du département [...]. Nous ne voulons pas devenir une collectivité subalterne. Le transfert des compétences du Département à la Communauté urbaine puis à la Métropole fait à peu près consensus. En revanche, le projet de loi, tel qu'il est rédigé, change quelque chose pour les communes, contrairement au discours lénifiant que tiennent certains. On va au-delà de la communauté urbaine de Lyon qui, depuis sa création en 1966, a déjà poussé très loin le transfert des compétences dans un processus démocratique avec une représentation des communes. Désormais, la Métropole décidera en lieu et place des communes. Ainsi, les établissements culturels d'intérêt métropolitain seraient transférés à la Métropole. Nous ne pouvons-nous laisser dépouiller sereinement de notre théâtre, qui appartient à l'histoire de Villeurbanne, qui est un élément de son identité. Autre exemple, les pouvoirs de police des maires. Au nom de la simplification, on crée une police métropolitaine, qui s'ajoutera à la police municipale – c'est hallucinant. La voirie et le stationnement sont déjà de la compétence de la communauté urbaine, et il faudrait demain une police de la voirie et du stationnement, troisième strate entre police municipale et police nationale... Où en est la simplification ? Ce projet de loi est censé viser l'efficacité de l'action publique. La centralisation métropolitaine de la prévention de la délinquance est aussi une mauvaise idée. Tout cela ne vient ni de M. Mercier* ni de M. Collomb*... Laissons libre cours à l'expérimentation plutôt que d'imposer des mutualisations par le haut. Idem pour l'action sociale... La métropole est une bonne idée, ne la bâtissons pas en allant à l'inverse des objectifs affichés. » [Sénat, 2013b]

Toutefois, la fronde n'a pas été si forte qu'elle aurait pu. Deux raisons peuvent être avancées pour l'expliquer.

D'abord la plupart des élus avaient sans doute en tête l'avant-projet de loi de 2009 – qui ne sera pas celui voté dans la loi RCT – qui prévoyait la disparition des communes ou, à tout le moins, un très fort affaiblissement de leurs compétences. Or, Gérard Collomb* qui s'était battu contre ce projet, fait savoir que les communes ne doivent pas disparaître. Il explique que son projet, au contraire de celui de 2009, ne remet pas en cause l'existence des communes : « L'échelon de base c'est effectivement la commune et c'est à partir de là que nous construisons ce qui peut être mis en place » [Grand Lyon, 2012]. Sans doute cette position et cette volonté d'articuler Métropole et communes a-t-elle conduit, dans un premier temps, les acteurs locaux à minimiser l'impact de la création de la Métropole de Lyon sur le rôle des communes. C'est d'ailleurs lui, comme le rappelle Marylise Lebranchu, qui va amener dans la loi MAPTAM l'expérience menée au Grand Lyon des Conférences locales des maires.

Ensuite, Gérard Collomb* est alerté assez rapidement du risque de rupture avec le bloc communal. Une note de Benoit Quignon* datée du 3 janvier 2013 indique qu'il « Il faudra "partager" ce projet de territoire et maintenir un consensus politique tout au long de son déroulement en faisant en sorte que les élus puissent s'en approprier les contours et les enjeux » et souligne « un rôle particulier des maires des communes du Grand Lyon »¹⁸. La note recommande de travailler avec les communes, notamment dans la perspective de leur déléguer certaines compétences et de construire la nouvelle organisation territoriale. Cette prise en compte se fait avec d'autant plus d'attention que Gérard Collomb* a besoin des maires du groupe Synergie pour constituer des majorités sur les projets proposés au conseil communautaire. Jérôme Maillard fera le tour de certaines communes, pour entendre leur demande et les rassurer. Michel Soulas* explique : « Il fallait donner des gages et on donne des gages dans les propositions d'amendement. Plusieurs amendements viennent tenter de rassurer les communes sur la capacité de préserver leur intérêt malgré cette dilution de l'EPCI dans une collectivité territoriale ». Effectivement, de nombreux amendements visent à clarifier le rôle des Conférences territoriales des maires, à limiter

18. Document interne « Note au Pdt suite déj 03.01.13.V2 x.pdf », non publiée.

le transfert obligatoire de certaines compétences des communes vers la Métropole, notamment les pouvoirs de police. De plus, la loi prévoit la création de la Conférence métropolitaine des Maires, réunissant au moins une fois par an les maires des communes situées sur le territoire de la Métropole. Lors de chaque renouvellement général du conseil métropolitains, elle prépare un projet de Pacte de cohérence métropolitain qui organise les modalités de coopération entre la Métropole de Lyon et les communes situées sur son territoire (art. L.3633-3). Ainsi les maires sont-ils associés aux délégations de compétences entre les échelons municipaux et métropolitains.

Jérôme Maillard raconte :

« Avant le 1^{er} octobre 2013 [date de sa prise de fonction officielle], j'avais déjà rencontré des collègues de Villeurbanne, Vénissieux... puisque [Benoit Quignon*] m'a dit : « Il y a quand même quelques communes qu'il va falloir soigner ». Donc à Vénissieux... à Villeurbanne. [...] Ce qu'on s'est beaucoup dit dans ces années-là aussi, c'est que le chantier était possible parce qu'il y avait une maturité communautaire à Lyon qui n'existait pas vraiment ailleurs. Ce qui était vrai je crois. [...] Et donc ça, pour moi qui n'avais pas d'expérience intercommunale de ce niveau-là, [...] c'était quand même assez frappant. Même si les communes étaient réticentes, même si elles étaient un peu vexées de ne pas avoir vraiment été associées, il y avait quand même l'idée qu'il y avait quelque chose qui pouvait être intéressant, mais qu'il ne fallait pas que la commune se perde dans cette affaire. »

Bien qu'elle n'ait pas représenté un angle mort du projet à l'époque, cette question du rôle des communes est reparue plus tard. Le changement de statut d'intercommunal à collectivité territoriale représente de fait un bouleversement majeur pour les communes de la Métropole de Lyon qui sont les seules en France à ne pas être regroupées en EPCI. Ainsi n'ont-elles plus aucun droit de regard sur les compétences qu'elles exerçaient ensemble autrefois et qui sont désormais celles de la Métropole. 10 ans après cette transformation majeure, Michel Soulas* précise : « Les communes ont désormais à dialoguer avec une collectivité territoriale de plein exercice, alors qu'elles étaient antérieurement en contrôle d'une structure de coopération... cela bouleverse naturellement

les capacités à décider et donc à agir ». Cette situation a clairement construit une inquiétude des maires, à tel point que David Kimelfeld*, devenu président de la Métropole en 2017, confiera à Marc Grivel, vice-président et membre du groupe indépendant Synergie, une mission de réflexion et de propositions sur la façon de mieux associer les communes à la gouvernance de la Métropole. Parmi les 21 propositions, 4 seront inscrite dans une loi de 2019¹⁹ décrivant en partie le fonctionnement de la Conférence territoriale des maires.

La position des maires des communes rurales, situées en dehors du périmètre de la future Métropole est évidemment différente. Ils sont inquiets, mais pour d'autres raisons. En particulier, ils craignent que le nouveau Rhône n'ait plus les mêmes moyens de les soutenir.

Vincent Roberti* raconte :

« Beaucoup d'EPCI se disaient que "la Métropole allait prendre toute la richesse. Et nous, qui étions par le passé aidés par le Conseil général, allions être abandonnés". Il fallait qu'on rassure [...]. On a essayé d'expliquer le sens de cette réforme à la fois pour la Métropole, collectivité unique, porte d'entrée unique, facilité pour le citoyen, pour les élus d'avoir une même collectivité pour différentes prestations, mais aussi pour le département du Rhône, de dire que cette dotation de compensation allait pouvoir continuer à aider les territoires ruraux. Il y a eu cette explication, et c'était régulièrement qu'on les voyait, on faisait plusieurs réunions. Je crois qu'en 2013 et en 2014, on a dû faire six ou sept réunions, pour expliquer pourquoi le département du Rhône serait viable et comment on continuerait à aider ces territoires ruraux. Donc on a essayé de rassurer beaucoup sur cette composante de présence et de soutien. [...] On a eu des conseillers généraux qui étaient inquiets. On n'a pas réussi à rassurer tout le monde, [...] Certains conseillers territoriaux, à l'époque, n'étaient pas convaincus du bienfondé de la Métropole. Mais on n'a pas eu d'opposition violente. Ça a été des discussions, beaucoup de discussions, beaucoup de pédagogie, pour expliquer le bienfait de cette réforme pour le territoire, que ce soit la Métropole, mais aussi le département du [nouveau] Rhône. »

19. Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

La crainte de la Région sur son *leadership* en matière économique

Reste un cas particulier, celui de la Région. Jean-Jacques Queyranne*, président de la région Rhône-Alpes, est pleinement conscient que si la métropolisation a eu raison du Département, la même logique d'extension pourrait empiéter sur les prérogatives de la Région. Informé de l'intention du maire de Lyon et du président du conseil général du Rhône dès le lundi 3 décembre 2012, soit le jour même de l'annonce au président de la République, il est «pris en aparté [...] lors du sommet franco-italien de Lyon par le Premier ministre. Celui-ci lui a affirmé que le gouvernement veillerait à ce que la Région conserve ses compétences, notamment économiques» (*Le Progrès*, 5 décembre 2012). Rassuré par le Premier ministre, il prend publiquement fait et cause pour le projet de métropole, indiquant que, s'il s'agit bien d'une «entente Collomb*/Mercier*», il «a toujours été partisan de cette simplification», ajoutant qu'il s'agit d'une «mesure de bonne administration» (*Le Progrès*, 6 décembre 2012). Las, l'avant-projet de loi qu'il reçoit quelques temps plus tard porte une intention de compétences régionales transférées. Jean-Jacques Queyranne* dénonce alors un projet de loi stigmatisant «un affaiblissement des régions au profit des grandes agglomérations comme Lyon» (*Le Progrès*, 19 décembre 2012). Pour lui, si les métropoles ont un légitime rôle à jouer, c'est la région qui «seule peut assurer l'égalité des territoires» (Sénat, 2013c) et la réforme n'amène qu'une mise en concurrence entre les deux institutions, notamment sur les questions économiques.

Vincent Roberti* raconte :

«À l'époque, le Président de Région [Jean-Jacques Queyranne*] ne voulait pas rentrer dans cette équation. Il a dit : «C'est le sujet du Département, ils font un peu comme ils veulent, mais moi, tant que je serai président de la Région, je n'accepterai pas que l'on transfère des compétences régionales». Et Michel Mercier* s'était dit qu'on ne pourra pas de toute façon faire ça en une seule fois, il faut montrer que ça fonctionne. Quand la Métropole, au bout de quelques années, aura montré que c'était un avantage certain, on entraînera l'État, on entraînera la Région.»

Marylise Lebranchu* raconte :

«Jean-Jacques Queyranne* nous a fait part de son opposition sur le problème de la compétence économique. Il n'avait pas entièrement tort sur un point, c'est que quand on est deux à faire la même chose, cela n'a pas de sens. C'est vrai que l'on a toujours buté sur cette question, pas seulement d'ailleurs pour Lyon, mais pour l'ensemble des métropoles en général et, pour aller jusqu'au bout, des intercommunalités. [...] On a essayé de trouver un accord, même s'il était regardé par les régions comme un mauvais accord. En plus, les régions avaient un problème majeur : l'absence de ressources. Les métropoles sont plus riches que les régions, faisons court. Du coup, l'absence de ressources fait que la compétition devient difficile et peut-être inutile. Ce n'était pas faux de raisonner comme cela. On ne peut pas en vouloir aux régions d'avoir raisonné comme cela. [...] Mais je parlais de l'idée, comme je voulais de la coopération, qu'on était rentré dans ces phases de société du contrat et qu'il fallait contractualiser des grands objectifs économiques, par exemple, entre les régions, les métropoles et les intercommunalités d'une manière générale. C'est pour cela que j'ai créé, au niveau des régions, ce conseil qui doit rassembler les régions, les départements et les intercommunalités pour justement savoir quelles compétences il peut être opportun de lâcher de l'un à l'autre, c'est une vraie discussion, une vraie différenciation. Mais par la voie du contrat, avec ce qu'on a appelé les CTAP (Conférences territoriales de l'action publique), on peut se dire qui peut répondre le mieux à cette question économique, à cette question sociale, à cette question du transport.»

De la surprise des administrations à leur mise en ordre de bataille

Pour les cadres et agents du Grand Lyon et du département du Rhône, l'annonce est de même un séisme. Personne ou presque n'a entendu parler de rien avant la conférence de presse. Or cela pose des questions très pratiques en termes d'organisation des institutions, d'appartenance à telle ou telle future collectivité et de mission pour parvenir à produire la scission du Rhône puis la fusion d'une des deux parties avec le Grand Lyon.

Benoit Quignon* raconte :

« Il y a un sommet franco-italien de mémoire au mois de décembre 2012. Ça se réunit à Lyon, et en fait le Président [Gérard Collomb*] la veille au soir, je crois que c'était le lundi soir, passe dans mon bureau, ce qui était assez rare. Il me dit : « Voilà, Benoît, il faut quand même que je vous dise, mais avec Michel Mercier* demain on va annoncer que nous allons créer la Métropole de Lyon ». Ouais, je suis resté un peu assis en quelque sorte. J'ai dit : « Ah bon ! – Bah oui, on en discute, on en discute, bah on a décidé qu'on allait le faire. – Alors, très bien. »

Côté Grand Lyon, Benoit Quignon*, Directeur général des services du Grand Lyon et de la Ville de Lyon n'est informé que la veille ! Il rapporte être « resté un peu assis » lorsque Gérard Collomb* lui annonce le projet. La stupeur est d'autant plus grande qu'il travaille à la mise en œuvre d'un tout autre projet d'intégration. En effet, dans la même lignée de programme de la « Fabrique de la Métropole » lancé en 2008 par ses soins, avant de quitter son poste en 2009, il travaille au rapprochement du Grand Lyon avec les communes membres, un chantier qui a débuté lors de son retour à la Direction générale, en 2011. L'idée est de mutualiser des services administratifs, notamment ressources, à commencer par ceux de la ville-centre et de l'EPCI pour rationaliser les dépenses et faire des économies. C'est dans l'air du temps et Benoit Quignon* organise même des DG carrés, c'est-à-dire des réunions mensuelles mixtes de direction générale Lyon et Grand Lyon. Cela ne se fait pas sans l'opposition à la fois de certains services de la ville de Lyon et des élus des autres communes, notamment Villeurbanne qui voient d'un mauvais œil ce renforcement d'un axe déjà fort, du fait du cumul historique des mandats de maire de Lyon et de président du Grand Lyon. Pour Jacky Darne*, il s'agissait d'une « initiative administrative de Benoit Quignon* [pris] dans un souci d'économie, mais l'envie politique n'existait pas » (entretien du 29 mai 2024). Cela permet d'expliquer ce renversement de situation. Mais ce virage à 180° n'en n'est un que pour ceux qui portaient ce projet, pas pour Gérard Collomb* qui depuis longtemps regarde ailleurs.

Irène Anglaret* raconte :

« C'est là que commence à arriver la Métropole. Ce qui est intéressant, c'est que – mais je ne sais pas s'il faut le dire comme ça – on s'est totalement trompé d'orientation, enfin on n'a pas vu le vent venir, y compris le DG [Benoît Quignon*]. Je ne sais pas si Gérard Collomb* avait déjà ça en tête à l'époque (je ne sais pas du tout comment ça s'est passé de son côté), en 2011, quand Benoît Quignon* est revenu au Grand Lyon. À ce moment-là, il était aussi à la tête de la Ville de Lyon. Il y avait deux directions générales distinctes et des services distincts. En acceptant ce poste, Benoît Quignon* a cru que c'était avec une commande politique de fusionner tout ou partie... enfin surtout une partie des services des deux collectivités, Communauté urbaine et Ville de Lyon. Ça a certes été un tout petit peu le cas, parce qu'après coup on a eu le Service vie étudiante, le Service relations internationales, puis le Service documentation, et je ne crois pas qu'il y en ait eu d'autres, mais c'était vraiment peu par rapport à l'idée qui était celle de Benoit Quignon* qui était vraiment de travailler sur la mutualisation des services. C'était un truc qui était pas mal en vogue à cette époque-là²⁰. »

Une collaboratrice Grand Lyon raconte :

« Benoît Quignon*, qui était alors DG commun entre la Ville de Lyon et le Grand-Lyon, avait un projet d'administration qui nous faisait travailler à la fois à des missions de rapprochement, voire de mutualisation, avec la Ville de Lyon et de rapprochement avec les autres communes de l'agglomération. Je ne dis pas cela pour rien parce que l'on a aujourd'hui des services mutualisés sur les relations internationales, par exemple, avec la Ville de Lyon, ou un service mutualisé sur la vie étudiante et l'enseignement supérieur, qui résultent de cette démarche. Il y avait donc des chantiers particuliers avec la ville de Lyon dans une vision plus intégrée et des chantiers ouverts avec toutes les autres communes dans une vision aussi de meilleur chaînage de nos compétences réciproques entre communes et EPCI, voire de délégations réciproques de compétences sur certains champs. C'est important de le comprendre, car pour les gens qui ont bossé sur la Métropole, il y avait une antériorité, pour certains, de travaux qui allaient plutôt dans ce sens et sur lesquels les continuums de politiques publiques et d'activité [étaient recherchés]. [...] À un moment donné, il y a eu une espèce de "météorite", et l'explosion en vol de ces travaux, quand est tombée la décision du Président de la Communauté urbaine et du Président du Conseil général d'aller vers une

20. C'est à cette période que Benoit Quignon* organise le RRet (Réseau Ressources et Territoires) pour positionner le Grand Lyon sur une offre d'apport d'ingénierie auprès des services des Communes. L'objectif était de montrer que l'EPCI venait en appui à toutes les Communes, et non uniquement à la Ville de Lyon. À noter que ces réseaux sont toujours actifs et fonctionnent désormais entre la Métropole de Lyon et les communes du territoire.

fusion de ces deux niveaux de collectivités sur le territoire de l'EPCI alors même que [...] nous avons eu, avant l'annonce faite officiellement, trois semaines avant, un comité de directeurs de la Communauté urbaine – une instance que le DG anime régulièrement avec ses directeurs – pour travailler sur le rapprochement des communes. Trois semaines avant ! [...] C'était incroyable. Et à un moment donné, le truc est tombé ! Je ne saurais jamais à quel degré d'information et de connivence avec le Directeur général des services, mais manifestement c'était chaud. Franchement, il faudrait regarder le calendrier de ces réunions, mais moi j'ai gardé le souvenir que c'était très proche. Et quand l'annonce est tombée, on est restés stupéfaits, vraiment stupéfaits. »

Pour les autres cadres et agents du Grand Lyon, la surprise est identique, et les incertitudes fortes. Lors de l'annonce, il n'existe encore aucune instance de réflexion ou opérationnelle sur la fusion. Le flou est donc total. Il faudra attendre février 2013 pour voir la création d'un groupe de suivi du projet du côté du Grand Lyon. D'ailleurs, à l'époque, une partie des cadres qui vont faire la Métropole, ne sont pas encore recrutés ! Michel Soulas*, arrive en mars 2013 comme Délégué général aux ressources, qui va être un artisan important de l'écriture de la loi et du calcul de la compensation accordée au Département. Quant à Jérôme Maillard, il est recruté en septembre 2013 pour piloter la Mission Métropole.

Côté Département, la surprise est la même que pour le Grand Lyon et, là encore, la décision prend tout le monde de court. Il faut réaliser ce que peut représenter pour une institution de s'amputer de près de 80% de sa population ! Selon les personnes rencontrées, à part Pierre Jamet*, l'homme de confiance de Michel Mercier*, personne ou presque n'était dans la confiance (entretien du 1^{er} février 2023). Pour Anne-Camille Veydarier*, alors Directrice générale adjointe, en charge de l'action sociale et de la direction des ressources humaines du Département, l'annonce est également très tardive, «surréaliste» même, selon ses termes : « - Tous les mardis, on avait un repas de direction générale. Et un jour, on nous a dit : «Écoutez, ce jour-là, il va y avoir une conférence de presse commune, Gérard Collomb*, Michel Mercier* ». On ne savait rien. Et donc, moi, j'ai assisté avec d'autres élus et l'équipe de la direction générale à la déclaration disant : «Eh bah, voilà ce qui va se passer» – C'est lunaire, quand même. – Complètement. Mais on n'arrive même pas à imaginer que ça puisse se faire [...]

Mais avant, mais c'était hors de nos têtes, tout ça. Mais après, on se disait : «Mais comment ça va se passer ?». C'est complètement fou» (entretien du 15 novembre 2023). Les agents du Département, pour une bonne partie, ne l'ont, eux, appris officiellement que début janvier 2013.

Un agent du département raconte :

« J'ai appris ça à mon retour de congé début janvier. Quand je suis arrivé, j'ai ouvert mon poste informatique et j'ai vu qu'effectivement, les présidents Mercier* et Collomb* annonçaient conjointement la création de la Métropole de Lyon au 1^{er} janvier 2015, donc voilà. On n'en avait pas beaucoup entendu parler, donc il y a eu pas mal de plaisanteries à l'époque qui disaient : "Ils ont passé le jour de l'An ensemble, ils se sont tapés dans la main et ils se sont dit : "Tiens, on va créer la métropole". Tu vois, c'était vraiment du genre : "Mais ça sort d'où cette histoire?". Il y avait probablement des projets, des signes avant-coureurs, mais dont le professionnel que j'étais à ce moment-là était quand même assez loin finalement. En termes d'informations, on n'en avait pas jusqu'à ce jour-là. »

La réaction des syndicats est assez similaire, y compris durant le processus de rapprochement des institutions.

Vincent Roberti* raconte :

« Avec Benoît Quignon*, on s'entendait extrêmement bien, on était vraiment soudés et c'était important qu'on le montre vis-à-vis de nos agents et vis-à-vis des syndicats parce qu'on avait des attaques syndicales qui considéraient, du côté Rhône, qu'on sacrifiait le département du Rhône pour faire plaisir à Gérard Collomb*, et côté Métropole, qu'on allait récupérer un boulet qui allait freiner le développement de la Métropole. On avait des oppositions, donc il fallait qu'avec Benoît Quignon* on puisse afficher notre entente parfaite. »

Certes, dans les deux institutions, une partie des directeurs et des agents s'inquiètent, ne sachant pas avec certitude dans laquelle ils travailleraient après 2015 et à quel poste. On comprend aisément leur crainte, même si beaucoup sont agents de la fonction publique et savent que leur emploi n'est pas en jeu (voir dessous). Mais, la sidération passée, l'adhésion est vite là. Elle vient de la conscience que la Métropole offre un potentiel d'action plus important que ceux du Département et du Grand Lyon séparément. On le verra d'ailleurs aux volontés

manifestées par les agents du Département d'intégrer la Métropole ; beaucoup ont eu la conscience claire de vivre un moment historique. Ainsi, raconte Patrick Lopez*, alors Directeur de la Maison du Rhône de Villeurbanne centre : « C'était quelque chose d'incroyable quand même, on s'attaquait au millefeuille administratif. C'était très ambitieux, très ingénieux, très intéressant, et pour ma part, j'avoue très enthousiasmant de vivre cette expérience unique. » (Entretien du 26 avril 2023)

Franck Viricel* raconte :

« Les équipes étaient vraiment moteur. Parce que, quelque part, c'est une évolution institutionnelle majeure, qui bouleverse, l'organisation territoriale. Cette transformation nourrissait les débats en cours sur la décentralisation avec de nombreuses réflexions comme, par exemple, celle sur le devenir des départements, est-ce que les départements dans le cadre du mille-feuilles tant décrié ont encore un avenir, etc. Il s'agissait donc de participer à un évènement qui avait vraiment du sens. Et d'autre part, il y avait aussi une prise en compte des situations humaines, qui permettait de relativiser. Nous étions fonctionnaires, on savait que nous allions rester dans la fonction publique. Ce n'est pas comme dans le privé avec des restructurations, des pertes d'emploi, ce type de conséquence. Moi en ce qui me concerne, je savais que j'allais être intégré à la Métropole, et donc il n'y avait pas plus d'inquiétudes que ça et ce d'autant que cette transformation laissait apparaître un beau projet. Néanmoins nous étions dans une temporalité extrêmement étroite avec une obligation d'arriver à un résultat au 1^{er} janvier 2015. Malgré cette contrainte les équipes sont restées motivées investies. Je pense que si le 1^{er} janvier les choses ont été réussies sans rupture vis-à-vis des usagers en lien avec nos obligations comme le versement de prestations ou l'ouverture des droits c'est grâce à la mobilisation majeure de tous. Il s'agit avant tout d'une réussite collective. »

Anne-Camille Veydarier* raconte :

« Moi, si vous voulez, je trouve que c'est une très bonne idée la Métropole. Je trouve que c'est assez logique que sur un même territoire, une collectivité puisse exercer des politiques qui sont très complémentaires au service du territoire et de la population de ce territoire. Je trouve ça assez logique. De façon un peu égoïste, je pense qu'en plus, c'était une bonne façon de garder un niveau de politique et de service dans le domaine

du social important, ce qui n'est pas le cas dans les départements qui ont des difficultés. À la Métropole, on n'a pas de difficultés pour financer le social. C'est évident. Donc ça, c'est une bonne chose. »

Les projets de deux grands élus locaux

On l'a souligné, la création de la Métropole de Lyon est un projet d'hommes avant d'être celui d'institutions. Il est l'aboutissement d'une évolution historique, lorsque celle-ci rencontre les volontés particulières d'hommes soucieux de lui donner corps. Ainsi, au moment de conclure le récit de ce mois de décembre 2012, il reste encore plusieurs questions qui tiennent aux personnes. Pourquoi Michel Mercier* a-t-il accepté de renoncer à une telle partie de son territoire et donc de son pouvoir ? Lequel de Gérard Collomb* ou de Michel Mercier* a pris l'initiative d'appeler l'autre ? Et, enfin, pourquoi avoir choisi cette méthode et ce calendrier dont a vu qu'ils avaient été si critiqués ?

La question du pourquoi a fait couler beaucoup d'encre. Pour quelles raisons Michel Mercier*, président du département du Rhône souhaiterait-il couper celui-ci en deux pour se défaire de près de 80% de sa population ? Plusieurs raisons ont été évoquées. Trois au moins reviennent, confirmées par Vincent Roberti*. La première est celle d'un département très endetté, plombé par des emprunts toxiques, qui pourrait avoir du mal à remplir ses missions. La seconde est celle d'un possible basculement à gauche du Département aux prochaines élections de 2014. De fait, la géographie électorale penche à gauche dans les cantons urbains et à droite dans les cantons ruraux. Se couper de la métropole permettait de s'assurer une réélection plus facilement²¹. Enfin, il y a la raison mise en avant par Michel Mercier* lui-même : celle de l'intérêt général. La Métropole prenait acte du mouvement historique de métropolisation, simplifiait le mille-feuille administratif, donnait des moyens plus importants pour agir, permettait de trouver des synergies entre les différentes politiques publiques, et assurait une légitimité démocratique à l'exercice de compétences majeures.

21. « À Lyon, la création d'une métropole amenée à se substituer sur son territoire au Département du Rhône ressort d'un accord politique réalisé, sans consultation locale approfondie, entre le président du conseil d'alors, Michel Mercier* (UDI), qui pouvait espérer qu'un tel mécano institutionnel – consistant à exclure les cantons du Grand Lyon du territoire institutionnel du conseil départemental – préserve les équilibres électoraux, et le maire de Lyon, Gérard Collomb*, consolidant son image de grand réformateur et de grand féodal. Cet accord politique aboutit à évoquer une success story, contrastant avec les difficultés politiques ayant accompagné l'élaboration des volets parisien et marseillais du texte (Galimberti et al., 2014). » Frinault, 2019.

Didier Bolmont* raconte :

« Parce qu'à un moment donné, plusieurs fois à la fin, le Département aurait presque pu basculer à gauche donc peut-être que ça joue, je n'en sais trop rien. Ça, je ne suis pas un spécialiste de ça. Parce qu'aussi, les questions financières, la situation financière du Département, voilà. Et puis peut-être même que la situation financière du Département était tellement peut-être critique que même au plus haut niveau de l'État, on a aussi peut-être... on n'en saura rien, mais peut-être qu'il a été glissé à l'oreille de Collomb* et Mercier* de réfléchir à un truc comme ça. Peut-être, on n'en sait rien. Moi, je ne serais pas surpris que ça ait été aussi comme ça. Peut-être qu'on leur a glissé à l'oreille pour que ça se passe aussi vite. [...] Mais en tout cas, moi je trouvais que l'idée était bonne, quelles que soient les motivations. Et j'ai trouvé aussi très bien que ça aille vite. Tout le monde n'est pas d'accord là-dessus, mais si on avait commencé à mettre tout le monde autour de la table, on y serait encore. C'est mon avis et ça ne se serait pas fait. Donc, l'idée n'était pas mal. L'idée était bien sur le fond, la forme. »

Michel Soulas* raconte :

« Et là, ce qui fait l'opportunité géniale, c'est qu'à ce moment-là, Mercier* a besoin de nous. Mercier*, il a besoin de nous à deux sujets. [...] Il a vraiment le sentiment qu'il va perdre le Département, perdant la majorité de la partie urbanisée de son département [qui est plutôt à gauche]. Et donc, un des moyens de conserver sa majorité, c'est de scinder son département entre une partie plus à droite et une partie plus centrale, au sens politique du terme. Et puis il y a les très grandes difficultés financières du Département qui passe très près de la banqueroute [...]. Et donc, ils ont besoin de faire grossir la structure pour assumer les charges départementales accumulées par le Département, au début des années 2010, à un moment où tous les départements sont en difficulté pour des questions économiques conjoncturelles, suite à la crise de 2008 [...]. Mais du coup, la crise départementale – qui conduit, d'ailleurs, un Premier ministre à envisager la suppression des départements quelques années après cette crise financière –, elle oblige le département du Rhône, qui a pris des risques sans doute inconsidérés en termes de gestion, à subir cette contrainte-là de façon encore plus forte. Et donc, ils ont besoin d'une alternative, ils ont vraiment besoin de trouver un projet qui les remette en selle. »

Pour Michel Mercier*, si les premières raisons financières et politiques ont pu compter, c'est la dimension institutionnelle qu'il met en avant : « Donc, c'est vrai qu'on a discuté, parlé tous les deux, et qu'à un moment donné on s'est dit : "le moment est venu de faire la Métropole parce que la démocratie et l'efficacité de l'action publique l'exigent". » (Entretien du 17 juin 2023)

Vincent Roberti* raconte :

« Je pense qu'il était plutôt en fin de carrière et il voulait marquer vraiment le territoire par un projet de collectivité territoriale. Il aimait les collectivités, il voulait qu'elles avancent, qu'elles soient efficaces sur le terrain et donc il voulait leur donner la capacité à faire. Et il avait compris que sur ce territoire, comme il s'entendait bien avec Gérard Collomb*, il y avait quelque chose qui était possible. Et donc c'était peut-être, dans son esprit, en tant qu'ancien ministre de l'aménagement du territoire, une première brique d'une réforme nationale plus vaste, puisque derrière il devait y avoir Marseille, Paris – aujourd'hui c'est la seule collectivité territoriale. D'autres métropoles auraient dû suivre dans cette réforme-là. Il avait cette volonté. [...] Son leitmotiv, c'est que le nouveau Rhône soit viable et puisse financièrement survivre après la métropole. Donc il a vraiment ça en tête. Il y a des équations aussi politiques, vous avez raison, sur le fait que le département du Rhône était plutôt de la tendance de Michel Mercier*. La partie métropolitaine était plutôt... les cantons, en tout cas du Département, basculaient plutôt à gauche à l'époque. Je pense que c'était un des arguments, mais pas le seul. Le vrai argument, c'était de faire une vraie réforme territoriale qui compte et qui soit les prémices de ce qu'on aurait pu faire pour la France plus tard. »

Jean-François Carencio* raconte :

« Comme moi, ils pensaient que dans un pays, il faut qu'il y ait des pôles de développement qui irriguent. Pour être un pôle de développement, quelle que soit la voie du développement choisie, il faut être suffisamment large et avoir suffisamment de compétences publiques pour le faire. C'est ce qui les animait. Michel Mercier* voyait bien que le Département à Lyon était juste le cochon de payant. Il peut avoir une influence chez lui, dans le Beaujolais ou à Givors, mais à Lyon, c'est juste le cochon de payant. C'est un boulot complètement inintéressant d'être Président du Conseil général sur l'aire de ce qui deviendra une métropole. Il y a eu des conflits et des déboursments, donc il s'est dit que cela

marcherait mieux. Michel Mercier* est un type qui a une forte conscience de la responsabilité publique. Gérard Collomb* ne pensait pas la même chose, mais ils étaient ensemble sur ce sujet. [...] Il y avait cette conscience que c'était mieux pour la région, pour la ville, pour l'ancien département, pour la France. C'étaient deux types qui avaient été ministres et qui avaient une certaine idée de la France et de la République. Il faut le dire haut et fort. On l'a fait pour cela, pas que pour des petits systèmes de pouvoir.»

Mais qui a bien pu appeler l'autre ? Si cette question peut sembler anecdotique, la réponse pourrait renseigner sur les motivations des acteurs. Le fait est que les deux élus se connaissent bien. Certes, ils ne sont pas du même bord politique et se sont affrontés lors de l'élection à la mairie de Lyon, en 2001. Mais la distance politique entre eux n'est pas si grande puisque l'un est d'une gauche modérée, l'autre du centre droit. Surtout, ce sont deux grands élus, républicains, qui se respectent et se parlent. Michel Mercier* témoigne effectivement de leur bonne entente, précisant : «On a pu travailler ensemble dans de bonnes conditions. Bon, on faisait un peu attention à la période électorale, puisqu'on n'était pas du même côté. Mais après tout, c'est ça la démocratie, et on a fait face à ces discussions» (entretien du 17 mai 2023). Surtout, les deux hommes sont sénateurs. Ils ont l'occasion de se croiser, d'échanger et de tisser des liens dans l'enceinte du Sénat, loin des regards des élus locaux.

Une source proche du dossier raconte :

«C'est ça qui est extraordinaire dans ce projet. On a deux hommes politiques, deux histoires politiques, deux logiques différentes, deux personnalités qui n'étaient pas faites pour s'entendre – on peut le dire comme ça – qui vont pendant presque deux ans et demi ne jamais se fâcher. Ça alors, c'est de la magie. Moi, je n'ai jamais pensé que cet attelage irait au bout et ça a tenu jusqu'au bout, y compris dans les moments les plus difficiles. Comment ils faisaient ? Ils se voyaient tous les deux, [puis] ils sortaient du bureau avec la banane : «On a trouvé un accord». C'était comme ça.»

Vincent Roberti* raconte :

«Entre les deux élus, Michel Mercier*, Gérard Collomb* – mais aussi Danielle Chuzeville* –, il n'y a pas une feuille de papier sur leur position. Ils sont d'accord sur tout, ils discutent. Ils se voient aussi en tête à tête tous les deux, donc il y a des choses que Benoît Quignon* et moi on n'a pas vues, mais ils se mettent d'accord sur un certain nombre de choses, ce qui fait que leurs majorités respectives, qui sont hostiles pour la plupart, les conseillers généraux d'un côté, la ville de Lyon et les élus de la communauté urbaine, n'ont pas de prise, n'arrivent pas à les séparer, et donc c'est ça qui fait que ça marche.»

Leur relative entente rend plus facile un accord, mais elle ne permet pas de déterminer qui a été à l'initiative du projet. Si Michel Mercier* n'a pas répondu lors de l'entretien que nous avons eu avec lui, il est possible qu'il ait fait cette confidence à un chercheur, Christophe Parnet [2021]. Dans sa thèse, celui-ci cite l'ancien président du Conseil départemental :

«- Eh ben, un jour, Gérard Collomb* me dit "est ce que tu es toujours d'accord pour faire une métropole".

- Comme ça, de nulle part ?

- Non, non comme ça, on s'était dit, tiens on va se voir tel jour on est allés prendre un café ensemble. Il m'a dit : "Est ce que tu es toujours d'accord pour faire la métropole ?" Alors j'avais bien vu qu'il avait changé. La ministre [Marylise Lebranchu*] m'avait dit : "Tu vas voir, il va te voir, si tu es d'accord, peut-être qu'il sera d'accord, mais il ne veut pas faire si tu ne veux pas faire". J'ai dit "moi je n'ai pas changé de position je le dis clairement", donc j'ai dit à Gérard Collomb* que j'étais toujours d'accord. [...] Ben après on a dit, tiens, on va fixer une date où on va l'annoncer, et on va en parler au président de la République parce que c'est le président de la République. Il est venu à Lyon, il y avait un sommet franco-italien. M. Monti est arrivé en retard parce qu'il y avait je ne sais pas quoi. On a eu le temps de voir le président de la République, de lui expliquer ce qu'on voulait faire, on lui a demandé "est ce que t'es d'accord ?", il nous a dit "oui,", on a dit "c'est une chance parce qu'on l'annonce demain" »

Pierre Jamet* raconte :

« Et Marylise Lebranchu* au congrès de Metz²² a annoncé la reprise de la notion de métropole. Et là, bien sûr, Collomb* était au congrès de Metz, encore président de l'agglomération lyonnaise. Et Marylise Lebranchu* l'a branché. Et donc il a dit : "Oui, on peut y aller". Marylise Lebranchu* a appelé Mercier*, l'a invité pour savoir s'il était d'accord ou pas. Et Mercier* lui a dit : "J'ai défendu la loi 2010, j'ai voulu aller en 2010 vers la métropole, je ne vais quand même pas me renier, donc je suis d'accord". Et je le sais d'autant plus que moi, j'étais à la Cour des comptes à l'époque. J'étais en réunion à la Cour des comptes, quand je vois que mon téléphone sonne. C'était Mercier* qui m'appelait. Je suis sorti de la réunion, je lui ai dit : "Qu'est-ce qui t'arrive ?" Parce qu'il m'appelait le soir, le matin, mais pas dans les heures où il savait que je risquais d'être pris. Il dit : "Il faut qu'on se voie vite parce que ça y est Marylise Lebranchu* relance la métropole, Collomb* a donné son accord, je viens de donner mon accord, il faut qu'on se voie". »

Ce témoignage est intéressant. Il laisse à Gérard Collomb* l'initiative, tout en montrant la difficulté d'aborder clairement un sujet si crucial. Il fait aussi de la ministre, l'entremetteuse des deux hommes.

De fait, si on a beaucoup débattu des motivations de Michel Mercier*, celles de Gérard Collomb* sont bien établies. Il a depuis longtemps la volonté de créer une métropole de façon à imposer le territoire lyonnais sur la scène européenne, et travaille même depuis longtemps, avec son cabinet, à en dessiner les contours.

Jacky Darne* raconte :

« [Il voulait] faire une Métropole efficace, performante, économiquement, socialement, etc. Plus il y a une unité de direction, plus je peux décider, plus c'est simple, plus c'est moi, mieux c'est. Et si ce n'est pas lui, je pense qu'il pensait quand même aussi, au-delà de lui, plus c'est la Métropole qui a les rênes, plus on peut faire une Métropole cohérente. Franchement, ce qui le guidait, c'est ça. »

On peut assez facilement faire l'hypothèse qu'il ait saisi l'occasion d'un contexte tout particulier pour pousser son avantage. Il faut dire que le contexte ressemble à un alignement des planètes ! Les deux hommes se connaissent depuis longtemps. Ils ont participé à de nombreux échanges, débats et commissions autour de la création des métropoles en France. Le gouvernement est en pleine préparation de l'acte III de la décentralisation avec, en ligne de mire, la réforme des métropoles de la loi RCT, et serait tout disposé à voir son projet soutenu – voire à s'appuyer sur les initiatives locales. Michel Mercier* est à la tête d'un département en difficulté, financièrement et politiquement, et pourrait tirer avantage d'un tel coup politique, lui qui ne se représentera pas. À l'appui de ce dernier point, il faut souligner qu'une des clés des négociations entre Gérard Collomb* et Michel Mercier* sera de parvenir à trouver un accord, notamment financier, pour que le département du nouveau Rhône soit viable.

Vincent Roberti* raconte :

« C'est un peu tout cela. Ce qu'il voulait surtout, c'est que le Rhône que l'on a appelé nous après le « nouveau Rhône » soit une collectivité qui soit viable dans le temps et qu'elle ne soit pas une collectivité qui meurt petit à petit. Il voulait vraiment créer un département qui résiste dans la durée financièrement avec les politiques publiques, etc. Pendant toute cette réforme, son leitmotiv est que le nouveau Rhône soit viable et puisse financièrement continuer de survivre après la Métropole. Il a vraiment cela en tête. »

Il ne s'agit donc en aucun cas de brader un département en faillite, mais de construire un département plus petit, resserré sur les missions rurales, mais avec les moyens de se développer²³. Ajoutons que si une décision consensuelle émerge au niveau local, Gérard Collomb* sait que leurs positions de sénateurs leur permettra d'imposer leur vision dans la loi. Enfin, le territoire est prêt car la métropole comme processus urbain était déjà là, il fallait encore la faire exister juridiquement. Le moment ne pouvait être mieux choisi pour l'imposer aux pesanteurs politico-administratives.

22. Congrès de l'Assemblée des départements de France à Metz - 21/09/2012.

23. « Ce qui était important pour Michel Mercier*, c'était d'assurer, de s'assurer que le Rhône nouveau pourrait se développer. Et que ce ne serait pas un département en faillite, c'était la condition pour faire de la Métropole. Et il avait dit, c'était son idée à Michel Mercier*, mais il avait dit à Gérard Collomb* "il y a une chose sur laquelle je ne pourrai pas transiger, c'est créer une collectivité qui n'est pas viable, il faut que cette collectivité soit viable". Et la seule façon pour que ce soit viable, c'est qu'on puisse lui permettre les recettes qui lui permettent son développement, c'est-à-dire qu'une fois payées toutes les charges, il lui reste un peu d'argent pour continuer à investir et à développer. », Vincent Roberti*, cité dans Parnet, 2021.

Michel Mercier* raconte :

« On se connaissait depuis longtemps. Et je vous rappelle qu'on a le même âge, qu'on a fait de l'action politique ensemble. Souvent, on se voit plus quand on est en face l'un de l'autre que quand on est à côté l'un de l'autre. Donc, on était en face l'un de l'autre, mais on se voyait et on se parlait. Il n'y avait pas de problème. Moi, je n'ai jamais considéré que la politique, que l'action politique c'est de faire les guerres civiles. On a des désaccords sur un certain nombre de points, on défend nos points de vue, les électeurs choisissent, mais on peut se parler, on est en France. On n'est pas ailleurs, donc on se parlait. [...] Je n'ai pas dit : "Gérard, ce serait bien qu'on crée la Métropole cet après-midi", non. Je n'ai pas dit cela comme ça parce que ça ne se fait pas comme ça. C'est un cheminement intellectuel, et je pense que ce qui est intéressant, c'est de savoir pourquoi on aurait posé cette question, pour l'historien. Pour deux raisons [...] qui semblent fondamentales. Premièrement, il y a la question de la démocratie locale qui est très importante. Et pour cela, il faut que les citoyens sachent qui fait quoi. Quand vous gérez un réseau de transport à deux, on ne sait pas qui a décidé, même si on sait que c'était plutôt l'élu municipal que l'élu départemental, mais il y avait les deux. Et on ne savait pas qui faisait quoi. Après, il y a une question d'efficacité de l'action publique qui se pose, et notamment dans le Grand Lyon. Comment on pouvait faire pour être plus efficace dans le domaine des grands équipements ? On était obligé de travailler ensemble tant qu'il y avait deux collectivités. [...] Donc, c'est vrai qu'on a discuté, parlé tous les deux, et qu'à un moment donné on s'est dit : "Le moment est venu de faire la Métropole parce que la démocratie et l'efficacité de l'action publique l'exigent". Et puis, cette Métropole, quand on a décidé de la créer, elle existait déjà. Si elle n'avait pas existé dans l'esprit des gens, on n'aurait pas pu faire la Métropole. Mais les gens, bien sûr ils habitent, je ne sais pas, à Dardilly, mais ils ont le sentiment de vivre dans l'ensemble lyonnais. Ils travaillent à Lyon ou dans l'Est lyonnais, ils vont au théâtre à Lyon, ils vont manger, je ne sais pas, à Chasselay ou où ils veulent. Leur territoire de vie, en quelque sorte, c'est déjà la Métropole. Et c'est parce qu'il y avait cette existence humaine, économique, sociale de la Métropole qu'on a pu lui donner une réalité administrative et politique. Sinon, ça n'aurait pas été possible. [...] C'est vrai qu'à cette époque-là il y avait beaucoup de réflexions sur l'organisation territoriale, au niveau de l'État, au niveau des associations d'élus et de tout le monde. On sentait bien la nécessité de bouger parce qu'il fallait adapter les structures locales aux évolutions du pays et du monde. Et donc, c'était une période peut-être propice au changement. »

Le choix de la méthode, enfin, peut questionner. Pourquoi avoir privilégié l'effet de surprise et annoncé le projet sans concertation, y compris dans les entourages politiques ? N'était-ce pas prendre le risque de braquer les acteurs locaux ? En réalité, les poids politiques de Gérard Collomb* et de Michel Mercier* suffirent pour entraîner le projet au niveau national, dès lors qu'ils se sont assurés de l'accord de l'État. Par ailleurs, pour eux, un tel projet n'a de chance d'aboutir que s'il se prépare dans la confidentialité. Il s'agit moins de prendre de court les oppositions que d'imprimer une puissance et un rythme au projet de façon à lui conférer la dynamique de l'inéluctable. Beaucoup d'acteurs locaux confirment qu'une autre stratégie aurait nécessité du temps, au risque de voir la fenêtre d'opportunité se refermer. La décision prise, il fallait agir rapidement. « Cette réforme, nous la souhaitons depuis longtemps, confie Gérard Collomb* au Point. Certes, il y aurait pu avoir davantage de dialogue, mais il fallait aller vite. » (19 juin 2014)

Si le calendrier est serré, c'est aussi que des élections se profilent. Les municipales sont prévues en mars 2014, raison pour laquelle c'est cette date de 2014 que donnent d'abord unanimement les médias pour l'entrée en vigueur de la Métropole de Lyon. L'autre date butoir, ce sont les élections cantonales, ainsi que l'indique le directeur général des services du département du Rhône : « L'urgence c'était que les élections aient lieu en mars 2015 pour le Département, Michel Mercier* ne se représentait pas, et il voulait avant de partir que la Métropole de Lyon existe. Et donc pour lui le 1^{er} janvier 2015 c'était vraiment une date butoir. Donc pour que ça puisse se faire, avec le temps pratique de mise en œuvre, il fallait que la loi sorte en 2013, dans son esprit, en mai 2013, c'était ça l'objectif. » [Parnet, 2021]. Le pari est tenu puisque la loi est promulguée le 27 janvier 2014, promulgation retardée par la saisine du Conseil constitutionnel (voir plus bas) et « pour M. Collomb*, une réforme territoriale qui serait repoussée à plus tard s'enliserait dans d'interminables discussions. » (*Bulletin Quotidien*, 5 décembre 2012)

Gérard Collomb devance la réforme territoriale à Lyon

6 décembre 2012. *Les Échos*.

Le Grand Lyon va récupérer les compétences du département et devenir métropole européenne.

Big bang en matière de politique territoriale à Lyon. Gérard Collomb, président du Grand Lyon, et Michel Mercier à la tête du Conseil général du Rhône ont décidé un nouveau partage de leurs compétences, premier pas vers la création d'une « métropole européenne », nouvelle strate prévue dans le cadre de l'acte III de la décentralisation.

À l'issue de négociations qui sont restées secrètes jusqu'au bout, les deux hommes ont prévenu mardi les élus du Grand Lyon et du département de leur intention de procéder à une séparation territoriale, confiant à la communauté urbaine des responsabilités du département sur son territoire. Concrètement, le Grand Lyon récupérerait la responsabilité de l'action sociale, de la petite enfance, la gestion des collèges, l'aide aux personnes âgées. « Pour les habitants, les résultats seront très concrets. En matière de logements, nous allons pouvoir intervenir sur toute la chaîne, de l'hébergement d'urgence

à l'aide aux personnes âgées, au logement social sans oublier l'accession sociale. En même temps, nous saurons directement ce que deviennent les population en difficulté, car nous gérerons le RSA », explique dithyrambique Gérard Collomb. Autre exemple, l'aide à l'enfance : aujourd'hui, les communes du Grand Lyon disposent des crèches, le département s'occupe des assistantes maternelles.

Pleins pouvoirs

Sur le plan démographique et économique, les deux territoires auont des poids très différents. D'un côté, 58 communes, 1,2 million d'habitants et les grandes zones industrielles. De l'autre, 235 communes, 450.000 habitants, et des territoires ruraux riches (Beaujolais et monts du Lyonnais) au sein desquels Michel Mercier (UDI) retrouvera une confortable majorité.

Sur le plan financier et administratif, cette décision ne supprime pas d'échelon du millefeuille local.

Le département continuera à exister sur son territoire. Mais le nouveau « Supergrand Lyon » aura les pleins pouvoirs sur ses terres et pourra revendiquer

le furur titre de « métropole d'intérêt européen » que doit créer le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'État, sur lequel les premiers arbitrages doivent intervenir lundi.

■ Michel Mercier et Gérard Collomb sont pressés et veulent que le dossier soit bouclé pour les municipales de 2014. Cela suppose un projet de loi spécifique qui viendrait compléter l'acte III de la décentralisation. Entre-temps, les deux collectivités doivent régler les questions financières : quelles parts de recettes fiscales récupérera Lyon sur son territoire, mais aussi quels emprunts, sachant que le département du Rhône avait un problème d'emprunts toxiques ? « Nous avons l'habitude de régler les questions d'actifs et de passifs ; trois communes ont rejoint la communauté urbaine dernièrement », ajoute Gérard Collomb. Devront également être décidés le sort du musée Confluences, ceux de l'aéroport et du réseau de transport Rhônexpress. Les habitants seront-ils consultés ? Le projet sera voté par les deux assemblées, ont prévu les deux élus. - J.Ch. ■

Discours de Daniel Chuzeville* du 6 janvier 2015

« (...) Mes chers collègues, j'ai toujours dit lors de mes interventions, que le rôle des élus était d'imaginer leur territoire à moyen ou à long terme. Voir loin, dessiner l'avenir, avoir une vision prospective est, j'en ai la conviction, l'une des clés de succès futur de notre pays. C'est avec ce constat que nous avons pu tous ensemble, j'insiste sur le « tous ensemble », créer la Métropole de Lyon, comme le nouveau Rhône. D'ailleurs, à partir d'aujourd'hui, nous parlerons du Rhône et non plus du nouveau Rhône. Nous y sommes désormais.

Revenons quelques mois en arrière, beaucoup d'élus, de journalistes même, disaient pis que pendre de cette réforme et prédisaient l'échec de cette création. Je suis heureuse et je le dis avec un peu d'émotion, d'avoir pu, aux côtés de Michel Mercier* et de Gérard Collomb* contribuer, à ma modeste place, à la mise en place de cette réforme, qui ne manque pas d'ambition ni de vision. De ceci, nous devons tous retenir que l'enthousiasme peut soulever des montagnes. Et je tiens une nouvelle fois à saluer le travail des élus, mais aussi de nos services de tous les services, qui n'ont pas ménagé leur peine ni été avarés de sueur pour que le Rhône nouveau puisse voir le jour en temps et en heure. Les tâches à accomplir étaient réellement dignes des travaux d'Hercule. Je pense notamment à toutes les lignes budgétaires qui furent épiluchées avec le plus grand soin, sous l'œil à la fois vigilant et bienveillant de la Chambre régionale des comptes. Nos équipes ont dû « mouiller le maillot », pour reprendre la métaphore sportive.

C'est grâce à tout le travail accompli au cours de ces deux dernières années que, mes chers

collègues, la séance d'aujourd'hui est historique pour notre institution. C'est la première du Rhône sous sa nouvelle forme. Je tiens à cette occasion à vous répéter une conviction profonde : le droit, nos institutions, ne doivent être que des outils au service de nos concitoyens.

Une collectivité est pareille à toute organisation humaine, association ou entreprise, elle importe par son utilité, par les services qu'elle rend au bien commun. Elle doit être en phase avec la réalité, avec le quotidien. Aussi, il est logique que notre institution puisse évoluer, puisse se réformer. La réforme ne doit jamais être un tabou, cela doit être au contraire une fierté pour notre Département que d'être cité comme l'exemple d'une évolution réussie. Notre mission, celle qui nous incombe désormais, est de prouver que réforme est synonyme de succès. C'est à cette aune que le Rhône et aussi la Métropole devront être jugés demain. Aussi, nous ne devons pas céder à la tentation de la nostalgie même si on sent bien qu'un petit air un peu tristounet règne dans l'assemblée aujourd'hui, mais nous sommes malgré tout dans l'avenir. Nous devons regarder devant, c'est l'avenir qui doit avant tout nous importer.

Je lisais ce week-end que nos compatriotes n'ont jamais été aussi pessimistes quant à l'avenir. Ce matin, je crois qu'un sondage dit le contraire, mais je sais bien que les sondages vont et viennent. Eh bien, mes chers collègues, c'est à nous de montrer l'exemple, d'être optimistes et positifs. À l'heure où les populismes gagnent du terrain, nous devons plus que jamais tracer un sillon et montrer la voie.

Nous allons maintenant, mes chers collègues, écrire les premières lignes d'un nouveau chapitre de l'histoire de nos territoires. Je ne suis pas mécontente d'être la première femme présidente de ce nouveau Département. Et je vous remercie vraiment, mes chers collègues, de m'avoir permis d'être cette première présidente.

Notre Rhône dispose de bien des atouts, je sais que nous partageons tous ce constat évident. Contrairement à ce qui a pu être dit parfois, le Rhône n'est pas un Département rural, il est même plus densément peuplé que deux tiers des Départements. Le Rhône, c'est aussi un Département riche, puisque nous comptons 32 000 entreprises au moins et un nombre d'industries très significatif. On peut dire que l'avenir nous tend les bras. Mais pour demain, le Rhône, je le veux, comme nous tous ici présents, solidaire et social, tourné avant tout vers ceux qui font sa force : les femmes et les hommes qui le constituent et qui le font vivre au quotidien.

J'aime à rappeler la tradition humaniste de notre assemblée et la vocation sociale du Conseil général. Montaigne appréciait la citation de Térence, qu'il avait fait graver au-dessus de son bureau : « Je suis un homme, rien de ce qui est humain ne m'est étranger ». Ce peut être une très belle devise pour notre institution : aider les Hommes (avec un grand H) et surtout ceux qui en ont le plus besoin.

Pour demain, le Rhône, je le veux ambitieux, tourné vers les territoires et les intercommunalités qui le constituent. C'est ce que nous avons déjà entamé comme processus. L'avenir préside sans nul doute dans ces regroupements de proximité qui

seront appelés à prendre une dimension nouvelle dans un futur très proche.

Pour demain, le Rhône, je le veux dynamique, inventif, un Département pionnier, à la pointe de l'innovation, un Département qui toujours pense loin et essaye d'avoir un coup ou plusieurs coups d'avance.

Pour demain, le Rhône, je le veux en synergie avec la Métropole de Lyon. C'est un très grand centre urbain, européen, qui va permettre à l'ensemble de notre Département de se développer et garantira l'attractivité de nos territoires périurbains.

Pour demain, enfin, je veux que notre Département se souvienne, qu'il soit fier de ses racines, de ses communes, de nos anciens cantons même. Je crois que cette salle est très symbolique, avec tous les

blasons des cantons, et cette fresque qui rappelle nos origines. Il faut toujours savoir d'où l'on vient pour savoir où l'on va. Le passé doit être une boussole, un phare pour éclairer notre avenir. C'est à ce titre d'ailleurs, que je souhaite reMercier* M. Barriol pour ses propos, que je souhaite aussi saluer ma collègue, nous sommes deux, donc je peux me permettre de saluer ma collègue, et lui dire que bientôt, je ne serai plus là, mais vous serez beaucoup plus nombreuses dans cet hémicycle.

Je veux saluer bien entendu aussi, Michel Mercier*, qui tout au long de ces années a su faire de cette assemblée ce qu'elle est, a su faire de notre Département, un Département très dynamique, qui a toujours été à la pointe de l'innovation, et ce n'est pas pour rien qu'il a proposé, avec Gérard Collomb*, cette Métropole et

ce nouveau Rhône. Continuons dans cette voie, n'avons pas peur de l'innovation, allons de l'avant pour le bien-être de notre Département, mais surtout de nos concitoyens.

Et je terminerai par citer la pensée d'Albert Camus : «La vraie générosité envers l'avenir consiste à tout donner au présent».

Et je vous dis au travail, mes chers collègues ! Merci encore et vous pouvez compter sur moi !

(Applaudissements.)» ■

Procès-verbaux des délibérations
du Conseil général et
compte-rendu des débats.
Réunions des 6 et 30 janvier 2015.

Écrire la loi, négocier avec l'État

Lorsque Michel Mercier* et Gérard Collomb* annoncent leur volonté de créer une métropole lyonnaise, en décembre 2012, il n'existe donc pas encore de cadre juridique pour un tel projet. Certes, on l'a vu, une loi est bien en gestation pour la réforme des collectivités territoriales, mais rien n'est encore acté et le texte reste à élaborer.

Quand Lyon tient la plume du législateur

L'annonce publique, en conférence de presse, du projet de Métropole et l'appui que Gérard Collomb* et Michel Mercier* apportent au principe d'une réforme territoriale nationale permettent de construire un rapport de force favorable avec l'État. «A partir de là, explique Benoît Quignon*, je dirais que les dés d'une certaine manière étaient jetés. C'est-à-dire que le gouvernement a dû prendre en compte cette volonté, c'était difficile de faire autrement. On avait quand même à faire à deux élus assez capés et puis bien implantés à la fois localement, mais aussi au parlement. Et donc de cette manière-là, les choses sont parties» (entretien du 24 mai 2023). Mais si les deux hommes ont bien obtenu de l'État et du gouvernement l'accord de principe d'une réforme, ils savent que rien n'est fait. Ils connaissent l'opposition de nombre d'élus et de collectivités, suivent les débats du sénat, et ont conscience que s'ils veulent une loi pour Lyon, ils doivent écrire et imposer leur texte. Sans quoi, ils prennent le risque que soit voté un projet qui n'est pas à la mesure de leur ambition.

Benoît Quignon* raconte :

«[...] le moment choisi par les deux animaux politiques qu'étaient Michel Mercier* et Gérard Collomb* était bien choisi. Parce qu'en fait le Président de la République, le Premier ministre étaient présents. Ils avaient évidemment en tête une nouvelle étape de la décentralisation, et c'était une manière de leur forcer la main, de leur montrer

une sorte de fait accompli bien sûr. Ce n'est pas à Lyon qu'on fabrique la loi, et ce n'est pas à Michel Mercier* ni Gérard Collomb* même s'ils étaient parlementaires, qui pouvaient le faire seuls. Mais c'était une manière de prendre date, de prendre rang, et de donner une direction, et de formaliser une direction.»

Une source proche du dossier raconte :

«Et donc je pense que Collomb* et Mercier* ont effectivement voulu mettre un coup d'accélérateur parce qu'une loi serait sortie, mais quand le gouvernement se met à faire des lois – d'abord, ce sont des projets de loi, ce n'est pas des PPL –, on a plus de mal à déconstruire ce qu'ils font que si on arrive avec un projet tout fait. C'est-à-dire que là, ils leur ont vendu un projet clé en main.»

En particulier, Marylise Lebranchu* ne souhaitait pas qu'un département rural soit créé. Elle l'accepte car elle dispose de peu d'alternatives.

Marylise Lebranchu* raconte :

«Il y avait quelque chose qui ne collait pas dans le projet Michel Mercier*-Gérard Collomb* : on créait un nouveau département. On en a fusionné un avec la métropole et on a créé un département rural. Ce n'était pas la meilleure des idées. Mais pour éviter de ne rien faire, on a accepté cette idée de créer un nouveau département. [...] On savait que ce département-là, très rural, avec peu de moyens, aurait aussi des difficultés. [...] François Hollande* avait cette phrase : «Fais ce que tu peux !» [...] Ce texte, je ne cherchais pas à le reproduire ailleurs, parce que je ne voulais pas créer des départements partout. [...] Ce texte avait une faille, c'était ça. Certains disaient [...] est-ce qu'on n'a pas créé des problèmes majeurs sur le territoire en créant ce département rural ? J'étais inquiète.»

Vincent Roberti* raconte :

«Michel Mercier* a bien compris, ayant été ministre de l'aménagement du territoire, qu'il ne pourrait pas faire sans l'État. On a besoin de l'État parce qu'on a besoin ne serait-ce que la loi soit votée, il faut que le gouvernement soit d'accord. On a

besoin de l'État parce qu'il y a toutes les dotations. À la fin, même si la loi est fixée, il va falloir que l'État local puisse accepter... Il y a plein d'arrêtés qui vont devoir être pris pour pouvoir créer et mettre en place. L'État est un acteur incontournable, donc il faut aussi embarquer l'État. Ce que pensent Gérard Collomb* et Michel Mercier* à l'époque, c'est qu'il faut que l'État soit partenaire, parce que si on est contre l'État ou si l'État n'est pas d'accord, ça ne fonctionnera pas ou ça ne fonctionnera pas bien.»

Formuler publiquement la vision qu'ils avaient de «leur» Métropole de Lyon permettait à Michel Mercier* et Gérard Collomb* de mettre l'État au pied du mur et de mieux s'assurer une place dans la rédaction d'une loi sur mesure pour la situation lyonnaise. Pourquoi ? Parce que pour Michel Mercier*, comme d'ailleurs Gérard Collomb*, il s'agit «d'une affaire locale» qu'ils ont «traitée localement» (entretien du 17 mai 2023), d'où la volonté que les dispositions législatives fixant la création de la Métropole de Lyon fassent l'objet d'un chapitre spécifique : il s'agit donc d'une métropole à statut particulier et non de droit commun. Or les projets qui circulent ne font pas de sur-mesure pour Lyon et sont assez loin des vœux de Gérard Collomb* et Michel Mercier*.

De fait, prenant la suite des différentes propositions et plateformes programmatiques, un avant-projet de loi MAPTAM circule. L'un en date du 10 octobre 2012 fixe pour les métropoles un statut d'EPCI pouvant se voir doter de compétences venant du département ou de la région, par convention avec ces collectivités. Un autre, le 27 novembre 2012²⁴, parle d'Eurométropole sans en modifier la nature. Il s'agit bien de «prendre acte du fait métropolitain en matière d'attractivité économique, sociale et culturelle» et de viser une plus grande efficacité de l'action publique grâce à une «articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des compétences des différents niveaux de collectivités» [Sénat, 2013d]. Ces premiers projets seront largement remaniés pour inclure un chapitre lyonnais et ainsi répondre aux attentes des élus du territoire.

Sous la houlette de Gérard Collomb*, les services du Grand Lyon vont collaborer avec le ministère de la

Décentralisation et de la Fonction Publique et avec la Direction générale des collectivités locales à la rédaction du projet. Un travail d'une haute technicité qui montre à quel point, malgré la tradition jacobine, le pouvoir central a accepté que la loi intègre les spécificités locales.

Christophe Bernard* raconte :

«Après le rapport Balladur*, il y a l'idée selon laquelle il faut faire à géométrie variable selon la maturité des territoires. Et c'est là, qu'effectivement, la brèche qui était un petit peu ouverte a été prise par le couple Collomb*-Mercier* et que, finalement, il y a eu une gestion dans la loi MAPTAM puis la loi NOTRe très lyonno-lyonnaise du sujet. C'est-à-dire que forts de leur accord politique, ils ont poussé et cassé la baraque et fait un chapitre spécifique lyonnais. Et à la différence du chapitre marseillais, c'est une écriture lyonnaise.»

Benoit Quignon* raconte :

«On s'est aperçu qu'entre la manière dont le gouvernement – la DGCL [Direction générale des collectivités locales] en particulier, qui est l'administration qui est en charge de préparer ce texte de loi pour le compte du gouvernement – et la vision que nous on avait de notre projet [il y avait des différences]. Ce que proposait finalement la DGCL était assez largement insuffisant et n'était pas assez audacieux, ne respectait pas non plus l'esprit de ce qu'on voulait fabriquer. Donc, on a été amené progressivement, après avoir formulé un certain nombre de propositions, à quelque part réécrire un petit peu le chapitre qui nous était consacré et qui a fini par nous être consacré. Parce qu'en fait, la difficulté – et là je ne jette surtout pas la pierre à la DGCL –, c'est que la DGCL, elle a écrit un texte pour l'ensemble des territoires et des collectivités locales françaises, mais pas focalisé particulièrement sur Lyon même si elle avait reçu la commande de faire quelque chose qui permettrait à Lyon de mettre en œuvre son projet.»

Fin décembre, Gérard Collomb* et Michel Mercier* rencontrent à nouveau Marylise Lebranchu* à Paris. Les grandes lignes du projet telles qu'elles avaient été présentées au président quelques semaines avant sont évoquées avec la ministre qui demande à ses services de collaborer avec ceux du Grand Lyon pour la rédaction de la partie lyonnaise du projet de loi.

24. Il indique notamment : «Art. L. 5217-1. L'eurométropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion à l'échelle nationale et européenne». Cité dans Parnet 2021.

Une source proche du dossier raconte :

« [Marylise Lebranchu*] dit : "OK, d'accord" et vous savez ce qu'elle fait ? Elle appelle le sommelier et elle dit : "Trouvez-nous une bonne bouteille". Et donc on a tous bu pour arroser le projet de la Métropole de Lyon. Il n'était pas écrit, il n'était pas voté, mais elle était très... ça l'amusait en fait de travailler, je pense, avec Collomb* et Mercier*. Parce que c'était du haut niveau quand même, quand on est dans une pièce avec eux, c'est extraordinaire. D'abord ils sont malins, ils sont très forts, ils savent où ils veulent aller donc elle sait... je pense qu'elle l'a pris comme ça, elle ne l'a pas du tout pris comme un affront de ne pas avoir... Et elle a accompagné la démarche avec beaucoup de sens positif, franchement. C'était un plaisir de travailler avec elle. Et à l'époque, il y avait un préfet qui s'appelait Morvan* à la DGCL qui a beaucoup aidé. [...] Et en fait, nous on a continué à travailler parce que Michel Mercier* et Gérard Collomb* avaient toujours une confiance très mitigée quand même. Et à partir du moment où le projet de loi a repris notre texte, on a laissé le gouvernement porter la loi. »

Un collaborateur Grand Lyon raconte :

« [Marylise Lebranchu*] a dit à la DGCL : "Bon, les équipes de Gérard Collomb* vont travailler avec les miennes parce que vous savez exactement ce que vous voulez, les miennes elles ne savent pas trop". Donc la DGCL a mis en place un système assez open avec nous, ils nous ont reçus. [...] On a écrit, je ne sais pas combien j'ai de version de textes. [...] On a quand même fait un travail d'écriture dingue, complètement dingue en fait. »

Marylise Lebranchu* raconte :

« Il faut aller vite pour avoir des décrets d'application. Il faut aussi bien travailler les territoires, voir comment tout cela s'enchaîne, bien réfléchir aux ressources, etc. On n'a pas assez de fonctionnaires à la DGCL. La Direction des collectivités locales est une très petite administration. On a cinq personnes pour travailler sur le sujet, pas plus. On sait que ce sera difficile et long. À ce moment-là, le directeur de cette administration est assez favorable à ce que l'on puisse avoir de l'aide extérieure. Comme nous ne voulions pas des cabinets privés à l'époque, en tout cas sur ce sujet-là, le mieux est de travailler avec les fonctionnaires territoriaux. Je pense que cela s'est fait tout à fait naturellement en disant : on fait des allers-retours, ébauche de texte, on affine les points, on discute entre nous et on regarde avec des juristes très pointus au niveau de la DGCL pour ne pas avoir de problèmes au niveau du Conseil

d'État. Techniquement, ça se fait comme cela, il y a ceux qui connaissent la machine et qui savent comment proposer les choses qui fonctionnent, et ceux qui ont le droit derrière pour pouvoir passer sans problème. Cela se fait presque naturellement. »

Guilhem Plaisant* raconte :

« L'avant-projet de loi, c'est automne 2012. Et le dépôt du projet de loi, c'est avril 2013. Et du coup, sur cet automne 2012, côté Grand Lyon, on avait consigne de produire des choses, de produire les articles du projet de loi qui correspondrait le mieux au projet politique.

- Donc consigne de l'État ?

- Par l'intermédiaire de nos exécutifs. [...] Je pense que la préoccupation du président du Grand Lyon et sans doute du président du conseil général de l'époque, c'était que les choses ne soient pas vues que d'en haut. Et c'est toujours plus facile, après, de réagir sur un texte qu'on a essayé de co-élaborer plutôt que d'avoir un truc qui ne va pas et qu'il faut remettre sur le métier. [...] en gros, à l'intelligence territoriale les propositions incarnant le projet politique, aux administrations centrales la contre-expertise avec leur force de frappe en matière d'ingénierie. Il y avait vraiment un accord politique au niveau local pour faire cette Métropole, accord politique qui embarquait deux collectivités... »

Si le calendrier est contraint par les élections, il l'est aussi parce que la loi MAPATM doit passer avant la loi NOTRe, elle aussi en préparation, pour éviter que les régions ne verrouillent les possibles. Selon Christophe Parnet [2021], qui cite la directrice adjointe au cabinet du Président du Grand Lyon, il s'agit d'une stratégie clairement portée par Gérard Collomb* pour sauver son projet. Le calendrier, explique-t-elle, « ça c'est vraiment Collomb* et Mercier*. Si on faisait passer les Régions avant, on était morts. Parce qu'il y a eu un lobbying régional contre nous, parce que les régions n'ont pas forcément intérêt à ce que les métropoles émergent ». De fait, travailler au statut des métropoles avant toute autre réforme, c'est se donner une chance supplémentaire de pouvoir produire du sur-mesure pour Lyon.

La rédaction se fait d'autant plus rapidement que les équipes du Grand Lyon travaillent depuis plusieurs mois à un projet, à la demande de Gérard Collomb* et en lien avec l'ACUF. Ils ont donc en tête les différents rapports et les propositions qui circulent depuis 2008, de même que la discussion parlementaire qui s'est tenue lors de l'examen de la

loi RCT, et, bien sûr, les éléments de la plateforme de l'ACUF, levier de lobbying dans la campagne de 2012 pour la promotion de «communautés métropolitaines» pour les «agglomérations de Lyon, et Marseille avec, dans le cas de Lyon, substitution au département», disposant de compétences économiques et une élection du suffrage universel [Archive France urbaine, nd].

Un collaborateur du Grand Lyon raconte :

«Une date est clé, pour moi, c'est la campagne de François Hollande*. Gérard Collomb* nous demande de voir si on peut réfléchir à la création de métropoles parce qu'on traîne ce sujet depuis longtemps. On en parlait avec l'Association des communautés urbaines de France (ACUF) : créer des métropoles puissantes, fusionner avec des départements ou pas, prendre des compétences, devenir une vraie collectivité ou pas. Enfin, tout ça, ce sont des réflexions qu'on a menées très vite. Moi, je dirais qu'on a commencé en 2008, quasiment avec l'ACUF [...] Donc on avait déjà beaucoup travaillé avec l'ACUF et on a repris les éléments de travail avec l'ACUF et on a réfléchi. Je me souviens très bien des séances avec Guilhem [Plaisant*] : «Qu'est-ce qu'on fait? Collectivité à statut particulier, département, communauté urbaine. Qu'est-ce qu'on reste? Est-ce qu'on reste EPCI, pas EPCI?».

L'avant-projet de loi produit par la DGCL reprend la plupart des propositions de l'équipe de travail formée par Gérard Collomb*. Ainsi écrit Christophe Parnet [2021] : «De manière significative, les avant-projets de loi ultérieurs à cet accord font désormais mention de ces principes d'organisation. L'influence du contexte lyonnais s'entrevoit donc dès la phase d'écriture du projet». Malgré cela, lorsque l'avant-projet de loi parvient à Gérard Collomb*, en mars 2013, les articles concernant spécifiquement la création de la Métropole de Lyon ne correspondent pas pleinement à ses attentes. Celui-ci va alors réengager les services dans un lourd travail d'amendements. Un témoin de l'époque se «souvient d'avoir travaillé sur une version proposée par Morvan* [DGCL] où en fait ils écrivaient des trucs qui clochaient avec ce qu'on voulait faire. Ça ne marchait pas et on récrivait pratiquement tous les articles» (entretien de décembre 2023). Plus d'une centaine d'amendements au total seront rédigés, sur les volets financiers, institutionnels ou juridiques.

Michel Soulas* raconte :

«Le premier texte de la loi MAPTAM, il sort le 7 mars [2013]. Et moi, j'en propose la réécriture. Quand je dis "moi", c'est les services du Grand Lyon. En gros, on travaille à trois [Stéphanie Burlet* pour la partie juridique, Guilhem Plaisant* pour la partie institutionnelle, Michel Soulas* pour la partie financière] le texte de loi et on propose toute une série d'amendements en expliquant pourquoi est-ce qu'on amende sur chacun des articles. Évidemment, on ne s'occupe que de Lyon ou que celles des dispositions annexes qui peuvent concerner Lyon. Mais on réécrit tout. Donc là, je vous donne un exemple. On est à la date du 9 mai 2013, donc moins de deux mois après. Et on dit à Gérard Collomb* sur chaque aspect ce que, nous, on ferait si on voulait une Métropole comme on souhaite l'imaginer, en tous les cas, comme on imagine pouvoir répondre aux aspirations de notre boss.»

Parmi les documents de travail de l'époque, un tableau Excel liste l'ensemble des amendements. Pour chacun, on trouve sa thématique (compétences, institution, finances, ressources humaines), l'explication de sa finalité, la validation ou les observations de Gérard Collomb*. Puisque c'est une métropole à statut particulier – et non de droit commun – qui doit correspondre au contexte local, les articles 26 à 39 de la loi MAPTAM sont une dentelle faite sur mesure pour l'agglomération lyonnaise. Ainsi, se rappelle un attaché parlementaire de Olivier Dussopt*, rapporteur du projet de loi : «La Directrice de cabinet adjointe à la Métropole à l'époque au Grand Lyon [Arabelle Chambre-Foa*], (...) nous relayait les positions de Gérard Collomb*, quasiment amendement par amendement, à partir du moment où ça ne lui convenait pas. C'est-à-dire qu'il y a eu un suivi de la part des équipes du Grand Lyon du texte, c'était impressionnant, c'est-à-dire quand il voyait un amendement qui ne lui plaisait pas, il nous envoyait directement un argumentaire juridique qui disait : "voilà pourquoi Gérard Collomb* est contre. Ce serait bien que le rapporteur défende cette position." » [Parnet, 2021]

Michel Soulas* raconte :

«[La loi MAPTAM] est rédigée par les locaux pour répondre à leurs problèmes, voilà. Et on est la seule [collectivité] à travailler comme ça. C'est-à-dire que Paris ne va pas y arriver ; ils n'ont pas, eux, une structure suffisamment mature pour

penser leur intercommunalité, et on voit que ça ne fonctionnera pas. Marseille, c'est pareil. Donc, pour les trois [territoires] spécifiques Paris-Lyon-Marseille qui étaient prévus dans la loi MAPTAM – les autres métropoles sont de droit commun [...] Mais *grosso modo*, on a vraiment pensé le truc, on a conceptualisé quelque chose et on a écrit, parce qu'à l'époque, on pouvait écrire... Grâce à nos parlementaires, on pouvait écrire un peu ce qu'on voulait dans la loi. Et quelque part, ils nous ont laissé faire puisque l'objet même de ce texte de loi était de permettre la singularité territoriale. Comme je l'ai expliqué, c'était le premier texte de loi de décentralisation où les initiateurs du texte ont dit : "De toute façon, la précédente étape était la dernière susceptible d'être totalement homogène sur le territoire. Maintenant, il faut innover". Donc nous, on y est allés franco (Rire).»

S'il fallait aller vite, compte tenu du calendrier qu'on a évoqué, il était cependant impossible d'aller plus vite que le temps nécessaire à l'inventaire préalable au partage des moyens du Département à transférer vers la Métropole. Aussi la loi MAPTAM a-t-elle prévu dans son article 39 qu'une partie du cadre juridique serait fixée *a posteriori* par la voie d'ordonnances, promulguées dans un délai de 12 mois, soit le 27 janvier 2015. Le travail réalisé par les équipes du Grand Lyon sur les ordonnances est aussi nourri et technique, très similaire dans les faits, à ce qui a été réalisé pour le texte de la loi MAPTAM. Ainsi le travail de rédaction législatif ne s'arrête-t-il pas avec l'adoption de la loi mais se poursuit au moins jusqu'à l'adoption de l'ordonnance du 19 décembre 2014, à la veille de la promulgation de la Métropole de Lyon.

Vincent Roberti* raconte :

«[...] On a bien senti que, dans la loi, il y a un certain nombre de sujets qui étaient trop longs à régler et qui ne seraient pas prêts [à temps]. Donc on a mis dans la loi tout ce que l'on pouvait mettre et sur lequel on pouvait avoir un vote du Parlement très rapidement. La loi du 27 janvier donne un certain nombre de choses très précises et un cadre. Et on a renvoyé des ordonnances qui sont plus faciles à établir puisque c'est l'administration qui va rédiger le modus operandi pour créer la Métropole et le Nouveau-Rhône, qui vont pouvoir passer par des vagues successives pour pouvoir permettre la création effective des deux collectivités. Donc les ordonnances, c'était une facilité législative puisque ça a valeur de loi, mais le processus est beaucoup plus rapide puisqu'on rédige l'ordonnance et ensuite on vote globalement l'ordonnance une fois

qu'elle est calée. Cela a permis, dans le temps qui nous restait, d'être beaucoup plus opérationnels pour pouvoir atteindre cette cible.»

Marylise Lebranchu* raconte :

«Je pense que ça a été le grand soulagement de Gérard Collomb* quand les ordonnances ont été actées. Pour lui, ce n'était pas la fin de l'histoire, mais le début d'une autre histoire. Il pouvait y avoir des grains de sable, quand même, et on le savait.»

Collomb* et Mercier*, grands architectes du volet lyonnais de la loi MAPTAM

Le travail de rédaction de la loi et des ordonnances se fait bien sûr sous la supervision de Gérard Collomb*. Il sait la direction qu'il veut imprimer au projet et, s'il saisit une opportunité politique, c'est qu'il a une idée claire de ce qu'il veut réaliser, même s'il n'en connaît pas encore tous les détails. Ainsi, la loi doit-elle former un cadre général, une architecture dans laquelle sa vision de la métropole pourra prendre corps ?

Michel Soulas* raconte :

«Côté Gérard Collomb*, il y a très clairement la vision de : "Je veux créer une principauté, je veux créer un truc exceptionnel". Donc il ne sait pas encore quoi, mais il dit : "La Communauté urbaine, je suis arrivé au bout. J'ai intégré tout ce qu'il était possible d'intégrer. J'ai un levier très important mais pour maîtriser la ville, je ne peux pas maîtriser que le béton". Et donc, il y a vraiment cette volonté de dire : "Non, il faut que je serve aussi les populations, il faut que je serve l'ensemble du projet urbain". Et lui, est totalement porté par l'aspect rayonnement international de Lyon, concurrence internationale, développement du PIB par les métropoles... enfin c'est sa période, top 15. Mais il est fondamentalement Saint-Simonien, c'est-à-dire que le développement ne sert que le social. C'est : "Je ne crée de la richesse que pour assurer le développement et permettre la redistribution".»

Mais quels sont les éléments porteurs de cette architecture ? Qu'est-ce qui dans la loi doit, pour Gérard Collomb*, former l'armature générale du projet ? Au moins deux points déterminants sont à mettre en avant.

En premier lieu, Gérard Collomb* veut une collectivité territoriale de plein exercice et non un EPCI comme cela avait été écrit dans l'avant-projet de loi d'octobre 2012 et tel que cela est le cas pour les métropoles de droit commun de la loi MAPTAM ou de la loi RCT à laquelle il s'était opposé. Être une collectivité territoriale, au sens de l'article 72 de la Constitution, c'est d'abord et avant tout devenir indépendant des communes. Il ne s'agit plus d'être un regroupement de collectivités qui collaborent, mais de devenir soi-même une collectivité, librement administrée par un conseil élu. On le voit, ce qui est visé, ce n'est pas un simple changement dans le degré d'intégration avec les communes, mais un changement de nature. C'est une rupture radicale ! Gérard Collomb* veut également une collectivité à statut particulier, c'est-à-dire que les règles de fonctionnement de la Métropole tiennent compte de la particularité du territoire, la situation de Lyon n'étant pas celle de Marseille, de Paris ou de Lille. Elle est largement plus intégrée et mûre pour une transformation beaucoup plus ambitieuse que ses grandes voisines. Ce point très structurant va entraîner des évolutions profondes sur les compétences, le lien aux communes, etc., et rend la Métropole de Lyon tout à fait particulière dans le paysage français.

Un observateur de l'époque raconte :

« La plus grosse bataille, ça a été d'être une collectivité à statut particulier. Ils n'ont pas voulu le lâcher tout de suite. Parce que ça équivalait à Saint-Pierre-et-Miquelon et tout ça. C'est-à-dire une collectivité unique, mais en même temps, c'était la seule qui permettait à la future Métropole d'avoir des statuts dérogatoires sur de nombreuses choses et d'être une vraie collectivité avec le suffrage universel. Parce que Gérard Collomb* voulait le suffrage universel. [...] avoir une compétence très large jusqu'à la compétence générale, [...] avoir le même statut qu'une région, en fait. Gérard Collomb* avait comme modèle Hambourg, la ville-état. »

Autre point, celui des compétences. La Métropole devenant département, elle récupérerait de fait l'ensemble des compétences du Département et notamment l'action sociale. C'est le cœur du projet de Gérard Collomb* que de disposer de l'ensemble des politiques publiques concernant l'urbain et l'humain. Mais, en bon saint-simonien, il lui faut

aussi l'économie, puisque la création de richesse doit servir la solidarité. À partir de l'étude des débats parlementaires, Christophe Parnet [2021] montre que cette volonté s'est heurtée à celle des élus des régions et en particulier à Jean-Jacques Queyranne*, président (PS) du conseil régional Rhône-Alpes. Celui-ci essaiera de défendre ses positions au travers d'amendements, mais sans succès. En entretien, il confie à Christophe Parnet [2021] : « Je sais que mon amie Pascale Crozon, qui est députée de Villeurbanne, intervient. Vous le retrouverez à l'assemblée pour justement, qu'on applique l'égalité. Et vous verrez qui répond, je ne me rappelle plus à cette époque, je n'étais plus député. On la renvoie dans ses buts, et Pascale me dit "Moi, je ne peux pas lutter contre Collomb*, Collomb* a obtenu ça de l'Élysée". »

Enfin, Gérard Collomb* apporte à la réflexion le besoin de cohésion de la métropole avec le bloc communal. Car si la métropole de Lyon devient une collectivité territoriale, cela signifie la fin de l'EPCI. Les communes se verront orphelines d'une structure de coopération intercommunale. Il s'agit donc de penser à maintenir des outils de coopération, ce qui se fera à travers l'inscription dans la loi de la Conférence métropolitaine des maires et des conférences territoriales des maires. Il s'agit aussi, comme on l'a dit plus haut, de répondre à l'inquiétude des maires et de nourrir cet esprit de consensus local.

Marylise Lebranchu* raconte :

« L'apport de Gérard Collomb* est sur la ré-agglomération un peu mentale, c'est-à-dire comment les maires des communes les plus éloignées de l'épicentre de la métropole peuvent se sentir aussi concernés que le maire de la ville du centre. C'était cette idée de porter des micro-territoires, d'avoir des endroits où les maires discutent en ayant la responsabilité de la décision qui sera prise, sans que ce soit à chaque fois la métropole qui discute. C'était ça, son idée : donner de la voix et donc une forme de pouvoir aux maires des plus petites communes de la métropole. »

Du côté de Michel Mercier*, les attentes sont moindres car ce n'est pas lui qui héritera de la Métropole de Lyon. Il y a toutefois des souhaits et des lignes rouges et, si la Métropole doit naître, il faut que Gérard Collomb* les entende ou que,

à tout le moins, un deal existe, puisque le projet législatif avance au rythme de leur consensus. Ainsi, au-delà des attentes sur la séparation des ressources et la dotation de compensation qui doit assurer des moyens de vie au Département, Michel Mercier* souhaite que la Métropole ne s'étende pas davantage et que, en particulier, elle n'absorbe pas la Communauté de communes de l'Est Lyonnais (CCEL) sur le territoire de laquelle est implanté l'aéroport Saint Exupéry. Car explique-t-il, « quand on a fait la Métropole et le département nouveau du Rhône, il s'agissait de faire deux entités qui soient viables. Il ne s'agissait pas d'en promouvoir une et d'abaisser l'autre [...]. Et c'est vrai que l'Est lyonnais, territoire de développement, il fallait qu'il reste dans le Rhône. » (Entretien du 17 juin 2023)

Tous les amendements portés par le Grand Lyon ne servent qu'à renforcer l'esprit de la loi qui peut se résumer très rapidement dans les points chers à Gérard Collomb* développé plus haut. Une partie vise à sécuriser juridiquement la Métropole, une partie permet de répondre aux attentes des maires (sur le pouvoir de police, sur les compétences transférées, leurs rôle dans la conférence des maires, etc.), certains sont techniques, par exemple, pour ce qui concerne le Sytral dont il faut faire évoluer le statut. Nous n'irons pas plus loin, ici, dans le détail du débat parlementaire que le lecteur curieux pourra trouver ailleurs. [Sénat, 2014]

En définitive, l'architecture globale de la MAPTAM laisse la place à une large possibilité d'aménagement intérieur pour le fonctionnement de la Métropole de Lyon. C'est ce qui donne à la Métropole une importante liberté pour inventer les modalités pratiques de son fonctionnement, par exemple celui des conférences territoriales des maires. De plus, elle dispose de plusieurs marges d'évolution qui ont été inscrites dans la loi. D'abord, concernant les compétences. Puisqu'au titre des articles L.3641-4 et 3641-5 du CGCT, la région Auvergne-Rhône-Alpes et l'État peuvent, par convention, lui transférer certaines de leurs compétences. On peut ainsi imaginer que la Métropole de Lyon exerce à l'avenir des compétences encore plus larges. On peut aussi citer l'article L.3641-7, qui évoque l'éventualité d'un transfert par l'État de grands équipements, même situés en dehors du territoire métropolitain (!) et qui vise manifestement l'aéroport Saint-Exupéry.

En second lieu, concernant son périmètre. Certes, on l'a dit, Michel Mercier* avait veillé à ce que les frontières de la Métropole soient celles du Grand Lyon. C'est bien le cas aujourd'hui, mais l'art. L 3621-1 indique que les limites territoriales de la métropole peuvent être changées par la loi ou par un décret en Conseil d'État, « lorsque le conseil de la métropole, les conseils municipaux des communes intéressées et le conseil général ont approuvé par délibération les modifications envisagées ».

Une main qui vote ce que l'autre écrit

Souffler au législateur les dispositions particulières à la Métropole de Lyon est une chose, mais il n'empêche pas que les différentes étapes de production de la loi doivent être respectées : avant-projet, projet de loi, défendu par un rapporteur, première lecture au Sénat (en commission et en séance publique), première lecture à l'Assemblée nationale, jeux d'amendements, commission mixte paritaire, etc. Là encore, on ne peut que renvoyer au très volumineux dossier législatif complet, qui liste et détaille toutes les étapes du texte. Ce qui nous intéresse ici, c'est que les acteurs locaux porteurs du projet sont aussi au Sénat, notamment dans la commission des lois, qui sera la première assemblée saisie du texte.

La main qui rédige à Lyon est aussi celle qui vote à Paris et les amendements proposés par les équipes du Grand Lyon trouvent facilement du relais à Paris. Comme le souligne Benoit Quignon*, « un énorme travail de lobbying a été fait auprès de l'Assemblée nationale et puis du Sénat, et notamment du Sénat, pour faire passer un texte qui finalement correspondait à l'ambition qu'on avait de création de cette Métropole ». Christophe Parnet [2021] souligne que « cette prédominance se traduit tout d'abord par la propension des deux élus à proposer, mais surtout à faire accepter des amendements au texte. Le sénateur-maire de Lyon est ainsi l'auteur de 31 amendements sur 45 déposés en Commission des lois concernant les dispositions de la métropole de Lyon (article 20). 25 sont d'ailleurs adoptés. [...] Mais, une fois encore, cette position préférentielle dans le processus législatif est renforcée par un soutien explicite de la part du gouvernement. Ainsi, un administrateur du Sénat nous décrit la situation

en ces termes : «Gérard Collomb* et Michel Mercier* sont très visibles au Sénat sur la Métropole de Lyon, déjà parce qu'ils sont à la Commission des Lois, mais aussi parce que nous, on a reçu comme consigne du gouvernement : "pas touche à Lyon, il y a un consensus local, donc pas touche" ».

Marylise Lebranchu* raconte :

«Quand on va arriver au Sénat, je suis certaine, Gérard Collomb* ayant fait le travail au niveau des sénateurs sur l'aspect Lyon, [que] cela allait fonctionner. Et comme il a fait le travail, en commission, cela fonctionne. Mais cela ne fonctionne pas pour Paris, les sénateurs disent que ce texte est nul, qu'il faut le jeter. Le travail de Gérard Collomb* à ce moment-là consiste à garder quand même le texte pour Lyon. Et il comprend très vite, comme moi, que tout ce qui est proposé pour Paris va s'écrouler. On a fait aussi le travail sur Aix-Marseille parce qu'on y croit. En plus, on a fait de très grandes réunions avec l'ensemble des parlementaires de la Méditerranée sur le rôle de Marseille et on sait que Barcelone est en train de monter très vite et de faire un axe Barcelone-Sète-Lyon et qu'il faut quand même qu'on garde Marseille, et Gérard Collomb* nous aide. [...]. On sait donc que Marseille, on a une chance. Elle n'est pas très grande, mais on a une chance. On démarre. Paris s'écroule. Le texte est complètement détruit au sens où ils votent tous contre. Donc le texte tombe sur un amendement très bien fait. En revanche, on réussit à faire passer Lyon et Aix-Marseille, avec bien sûr des oppositions fortes, très fortes, en particulier de la sénatrice d'Aix, mais ça passe. Pour Gérard Collomb*, c'est important, parce que le texte va partir à l'Assemblée nationale. Et le fait qu'il ait été porté par le Sénat fait qu'on ne voit pas qui, au niveau de l'Assemblée nationale, pourrait être arc-bouté contre ce texte-là, puisque Michel Mercier* va faire le travail côté parlementaires et députés, en leur disant que c'est un bon texte. »

C'est ainsi la position de force des deux élus dans le paysage législatif qui permet au projet de Métropole de Lyon de voir le jour sous la forme actuelle.

Michel Soulas* raconte :

«Tous ces élus-là, à l'époque – c'est très important à avoir en tête –, sont présents au Parlement, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Aujourd'hui, la Métropole de Lyon ne pourrait plus être faite de la même façon, vous n'avez plus les acteurs principalement concernés porte-paroles au Parlement. Là, à l'époque, Mercier* et Collomb*

sont au Sénat. Quand moi, j'ai besoin d'aller expliquer un truc en commission des Lois, ils m'ouvrent les portes et je vais expliquer le truc. À l'Assemblée nationale, je suis reçu à la Commission des finances pour leur expliquer le truc... enfin aujourd'hui, ça ne passerait plus comme ça, c'est impossible. [...] Mais c'est un travail tellement de proximité entre le pouvoir local et le pouvoir central que ce sont des choses qui ne s'imaginent plus. [...] Donc, c'est ça qui ne marcherait pas aujourd'hui : les grands élus locaux ne sont plus membres de l'Assemblée nationale, donc ne peuvent plus porter leur projet. Et donc comme ils ne sont plus membres, évidemment, les collaborateurs locaux comme moi, on ne rentre plus puisqu'on n'a plus la clé d'entrée pour faire du lobbying à l'intérieur de l'Assemblée. Donc, on n'a plus cette capacité de transformation, y compris sur de bonnes idées. »

Le recours devant le conseil constitutionnel, dernière chausse-trappe sur le chemin du succès

Le 23 janvier 2014, soit un mois environ avant son adoption au parlement, 60 députés, dont Philippe Cochet*, député UMP du Rhône, saisissent le Conseil constitutionnel pour contester la constitutionnalité de plusieurs articles de la loi, dont certains portant directement sur la Métropole de Lyon. Parmi ces points, le non-recours à un référendum pour la création d'une nouvelle collectivité territoriale, le cumul possible des mandats de maire et de président de la Métropole, l'affranchissement des règles de parité et, surtout, le maintien après 2015 des élus communautaires au conseil métropolitain. La saisine fait valoir que «dans la mesure où la Métropole de Lyon devient collectivité à statut particulier certes, mais à part entière, dès 2015, le mode de désignation des conseillers métropolitains entre 2015 et 2020 [...] méconnaît les exigences constitutionnelles de libre administration des collectivités territoriales, dont l'article 72 de la Constitution précise expressément qu'elles "s'administrent librement par des conseils élus" » [Conseil constitutionnel, 2014 - Décision].

Pour les porteurs du projet de Métropole, c'est un coup dur. Ils savent qu'ils ont quelques points de fragilité constitutionnelle, dont certains peuvent être corrigés, mais d'autres non. La période de transition qu'ils demandent, permettant de maintenir les élus

au-delà de leur mandat, est essentielle pour eux : il serait incompréhensible et dangereux pour le projet que l'exécutif qui a porté le texte de la Métropole de Lyon ne soit pas celui qui mette en place cette dernière. Ils vont donc s'organiser pour défendre leur texte. En amont même de la saisine, des argumentaires avaient déjà circulé pour asseoir le bienfondé de la période de transition. Il s'agissait de construire et diffuser un plaidoyer crédible installant un contre-point aux arguments développés dans le recours des 60 députés.

Michel Soulas* raconte :

« Tu ne peux pas influencer le Conseil constitutionnel. Par contre, tu vas rencontrer tous les gens avec qui il va discuter. Et il y a des rapporteurs au Conseil constitutionnel. Donc, tu sais que c'est des conseillers d'État, tu sais qu'il y a certains parlementaires qui vont être en proximité du Conseil constitutionnel parce que ce sont des amis à Pierre, Paul, Jacques, etc. Donc, tu fais juste du *lobbying*. Tu expliques, tu tentes d'expliquer les raisons pour lesquelles tu as défendu cette option-là. Et donc, évidemment, si tu n'as pas fait cet exercice de percolation lente, eh bah la personne qui se retrouve devant une novation ou quelque chose d'extraordinaire ne va pas avoir la même lecture que s'il a les éléments de contexte qui lui permettent de comprendre pourquoi tu t'es placé dans cette – entre guillemets – inconstitutionnalité. Ce n'est pas une inconstitutionnalité, c'est une novation par rapport au droit constitutionnel classique. Et quand on lit la décision du Conseil constitutionnel, le truc est très bien [...] expliqué. En fait ils ont fait leur l'argumentaire qu'on a diffusé partout en disant : "C'est la première fois qu'on fait cet exercice-là au niveau national, on n'a jamais fait une opération de cette nature. Et il est indispensable pour la réussite d'avoir une continuité de gouvernance". »

Le Conseil constitutionnel retoque une partie du texte. Notamment, il installe un refus de cumul entre les mandats de maire et de président de la Métropole de Lyon. Mais il accepte que, durant une période de transition courant de 2015, date de la création de la Métropole, à 2020, date des élections métropolitaines, les élus communautaires et l'exécutif du Grand Lyon puissent se maintenir de façon à « faciliter la réalisation de la réforme territoriale mise en œuvre et éviter l'organisation d'une nouvelle élection au cours de l'année 2014 ». Pour le Conseil constitutionnel, cela est d'autant

plus justifiable que les électeurs appelés aux urnes en mars 2014 pour les élections municipales « auront été informés de la portée de leur vote pour la métropole de Lyon » [Conseil constitutionnel, 2014 - Commentaire].

Un collaborateur du Grand Lyon raconte :

« On connaissait nos faiblesses. Et on savait que le Conseil constitutionnel pouvait donner un "no go". [...] en fait, l'objectif c'était de dire au Conseil constitutionnel : "On ne vous demande pas de dire que ce qui n'est pas constitutionnel est constitutionnel", on ne peut pas demander ça au Conseil constitutionnel. Par contre, on pouvait dire au Conseil constitutionnel : "Accordez-nous un régime transitoire pour telles et telles raisons". Et on avait des arguments, des arguments techniques, des arguments de calendrier. [...] il y avait aussi l'idée que ceux qui ont porté le projet sont les plus à même de l'installer. C'est-à-dire que l'installation ce n'est pas une mince affaire dans un projet comme ça. Donc il y avait l'idée de dire au Conseil constitutionnel : "Bon, c'est un peu sur la ligne de crête, mais vous avez des arguments qui plaident en la faveur d'un régime transitoire dont vous fixerez les conditions". Et ils ont fixé des conditions qui étaient atteignables. [...] Ça, c'est politique, c'était politique, ça fait trois ans qu'on veut faire ça. La France a besoin de métropoles. On essaie un truc unique au monde, enfin unique en France. Si on n'y arrive pas, plus jamais personne ne fera quoi que ce soit de cette nature. »

Scinder le Département et se partager les moyens

Créer ou générer une collectivité pose la question de ses moyens. De quoi disposera-t-elle pour remplir ses missions ? Quels seront son budget et ses capacités d'investissement, de développement ? Quelle sera son organisation ? Quels seront ses personnels ? Où et avec quels moyens logistiques travailleront-ils ? Puisque cette nouvelle collectivité est le fruit d'une fusion de deux institutions existantes, ses moyens seraient nécessairement issus de ceux de ces dernières. Mais s'il était clair que l'ensemble des leviers humains et matériels du Grand Lyon allait être transféré à la nouvelle collectivité, les choses sont plus complexes pour ce qui concerne le Département. Comment définir la partie qui allait constituer le nouveau Rhône et celle qui allait être versée à la Métropole ? Ainsi, l'essentiel de la question des moyens de la Métropole tient à la façon dont doit être réalisée la scission du Département. Un défi d'autant plus grand pour les équipes en charge de produire la Métropole que jamais auparavant une collectivité n'a été scindée en deux²⁵.

Organiser les instances de travail

On l'a vu, localement, le processus de rédaction de la loi MPTAM s'est mis en marche très rapidement, dès les premiers mois de 2013 ; il fallait donner un cadre juridique à la création de la Métropole et les équipes du Grand Lyon ont été officiellement mobilisées dès les premiers jours qui ont suivi l'annonce du projet. C'est sans doute parce qu'il fallait en partie connaître le contenu de la loi pour lancer le chantier du partage des moyens que cette seconde phase a été plus lente à s'organiser. Néanmoins, plusieurs instances sont mises en place, pilotées de près par les directions générales des deux collectivités qui, chacune, rendent directement compte à Gérard Collomb* et Michel Mercier*. C'est le cheminement

normal du processus de décision pour le premier, puisque Gérard Collomb* est président du Grand Lyon. C'est moins naturel pour le second, car Michel Mercier* a cédé la présidence du Département à Danielle Chuzeville* le 5 janvier 2013, soit quelques jours seulement après l'annonce du projet de création de la Métropole ! Pour autant, c'est bien lui « qui porte le bébé de cette nouvelle métropole », comme l'exprime la nouvelle présidente du Rhône lors d'une intervention au Sénat²⁶.

Benoit Quignon* raconte :

« Ça a été compliqué parce qu'il y avait beaucoup de choses à faire en même temps et sur plein de sujets qu'en plus on a pour partie découverts au fur et à mesure, ce qui est tout à fait normal. Il y avait des questions financières, on les avait en tête. Il y avait la question des ressources humaines, il y avait la question du transfert des équipements. Et puis quelque chose qu'il ne faut pas oublier, c'est l'impérieuse nécessité d'assurer la continuité du service public. La continuité du service public, c'est aussi bien le fonctionnement des tunnels que de l'aide sociale à l'enfance. Vous avez des questions d'urgence, qu'est-ce qui se passe entre le 31 décembre 2014 et le 1^{er} janvier 2015, s'il faut prendre en charge un gamin, pas question de se rater. C'est une question de minute, là. Donc, il faut faire ça sérieusement. Donc toutes ces questions-là en fait ont été organisées en différents chantiers. »

Pour poser les repères nécessaires à la compréhension du processus de production de la Métropole, il n'est pas inutile de poser la chronologie et le rôle des différentes instances qui vont intervenir dans la partition des moyens, puis leur fusion. Leur diversité donne à voir la complexité de l'aventure à mener ! Par ailleurs, très rapidement, le cabinet de Gérard Collomb* identifie le risque d'un pilotage du chantier qui n'associerait pas suffisamment le département du Rhône, les communes et, enfin,

25. Si l'on excepte évidemment la punition infligée au département de Rhône-et-Loire, en 1793 ! Mais il n'avait vécu que 3 ans. De même, la réorganisation de la région parisienne en 1964, verra la disparition de deux départements, et leur remplacement par sept nouveaux départements.

26. Comptes rendus de la commission des lois, Modernisation de l'action publique territoriale - Audition d'élus sur le projet de Métropole de Lyon du 23 avril 2013. Pierre Jamet* explique que « Danielle Chuzeville* [...] va assurer la présidence du Département, et je dirais de manière très effective c'est elle qui va être la Présidente. C'est-à-dire que Michel Mercier va continuer à suivre certains dossiers, notamment le musée des Confluences, le dossier financier et la Métropole, mais en lien avec Danielle Chuzeville*, et Danielle Chuzeville* va s'occuper quasiment du reste. Et donc on a une sorte de binôme de gouvernement du département à deux, où les deux sont présents. Et Danielle Chuzeville* est très présente dans la réforme de la Métropole, mais surtout du nouveau Rhône dont elle aura la présidence à partir du 1^{er} janvier 2015. Elle souhaite vraiment que la collectivité restante soit une collectivité qui fonctionne, performante, efficace, etc. » (entretien du 15 janvier 2024).

les partenaires des politiques publiques à venir de la Métropole. Pour prévenir le danger, une architecture complexe de mission, commissions, COPILs, groupes, etc., va être mise en place de sorte que chacun puisse trouver une place (Note de Benoît Quignon* à l'attention de Gérard Collomb*, 4 janvier 2013).

Un collaborateur du Grand Lyon raconte :

« Et ce qui a été aussi exceptionnel, c'est tout ce qui a été fait pour la mise en place, du 1^{er} janvier 2014 au 1^{er} janvier 2015. Là, il y a eu un travail phénoménal des équipes. On a fait des commissions politiques, mais il y a aussi eu un travail d'animation des équipes avec à l'époque Vincent Roberti* et Benoît Quignon*. Non, vraiment ça a été une aventure collective. Pour le coup, quand on dit qu'on crée de l'intelligence collective, là moi c'est la première fois que je l'ai vécu et avec une... ouais, j'ai quand même une carrière professionnelle assez longue, ça restera pour moi le moment le plus fort. Je ne démordrai pas de cette idée que c'est un projet politique fantastique. »

Au plan politique, le premier marqueur est sans conteste la réunion des 1000. Certes, elle ne joue aucun rôle dans le partage des moyens, mais elle compte comme temps inaugural, puisqu'elle permet à Michel Mercier* et Gérard Collomb* de s'adresser à tous les élus du Rhône et du Grand Lyon réunis, le 1^{er} février 2013, dans l'auditorium de Lyon. Une assemblée des maires est prévue en cours de chantier pour rendre compte de l'avancée des travaux.

Le 18 février 2013 est installée par la communauté urbaine de Lyon la Commission métropole. Il s'agit d'un groupe de suivi composé de 20 membres et 20 suppléants, élus communautaires. Elle est chargée, sur le papier, « du suivi du projet de métropole européenne grand lyonnaise et, en particulier, de la préparation des travaux d'évaluation des charges et ressources transférées » (Délibération n° 2013-3575, Grand Lyon Communauté urbaine). Sur le papier car, dans les faits, cette commission est peu opérationnelle. Elle sera surtout l'occasion de former les élus du Grand Lyon aux missions relevant jusque-là du Département, d'exprimer leur volonté d'orientation, ainsi que leurs accords ou désaccords (voir Parnet, 2021).

En mars 2013, est créé le Comité Mensuel du Projet Directeur (CMPD). Il s'agit d'associer les services des communes membres du Grand Lyon lors de réunions mensuelles des directions adjointes et/ou générales des services. Un format connu puisqu'il avait déjà été expérimenté durant la tentative de rapprochement du Grand Lyon avec les villes de l'EPCI. Il compte une dizaine de membres et s'avère une « un capteur et une courroie de transmission hyper puissante », selon les termes de Jérôme Maillard. (Entretien du 16 mai 2023)

Dès mai 2013, des groupes de travail thématiques sont installés qui vont travailler, sous divers formats, jusqu'en février 2014 sur les politiques publiques de la future métropole, on y reviendra.

Durant l'été 2013, deux assistance à maîtrise d'ouvrage sont désignées. L'une, sur le volet « ressources » est assurée par KPMG, un cabinet d'expertise comptable. L'autre, sur le volet « Conduite du Changement », est menée par Algoé, société de conseil et d'accompagnement en management. Elles vont travailler sur la base d'un cahier des charges rédigé dès mars 2013.

Mais ce n'est qu'à partir d'octobre 2013 que les choses s'enclenchent véritablement. C'est à cette date que Jérôme Maillard intègre le Grand Lyon avec, pour feuille de route, le pilotage de la Mission Métropole qui sera la cheville ouvrière de la réalisation de la Métropole. Ancien Directeur général des services du département de Belfort, il connaît le fonctionnement de ce type de collectivité, un atout au Grand Lyon dans ce contexte de fusion, d'autant qu'il a également été Directeur général adjoint aux ressources durant 3 ans et Directeur général à l'action sociale durant 3 ans également. Le 1^{er} octobre 2013, la Mission Métropole est installée. Elle compte des personnels du Grand Lyon et est organisée en trois projets « Territoires et organisation » / « Ressources » / « Politiques publiques » que viendra compléter par la suite un axe « Conduite du changement ».

Face à la Mission Métropole du Grand Lyon s'organise, en miroir, une mission Métropole au département du Rhône, qui sera par la suite appelée la Délégation à l'accompagnement vers la Métropole (DAVM). Le chantier avançant peu, un

nouveau directeur général des services, Vincent Roberti*, est nommé en remplacement de Pierre Goffinet. Énarque, Vincent Roberti* a le même profil que Michel Soulas* avec qui il sera souvent en miroir.

Vincent Roberti* raconte :

« Je crée deux missions : une mission Métropole miroir que je vais appeler délégation à l'accompagnement de la Métropole. Et c'est Didier Bolmont* que je mets à la tête, il était l'adjoint d'Anne-Camille Veydarier*, pour qu'on puisse, de notre côté, avoir l'équivalent et que l'on puisse avoir cette vision, vue du Département, de la création de la Métropole. Et je mets une mission avec Patrick Martinez* sur la création du Nouveau-Rhône. On a donc deux missions qui vont travailler ensemble, parce que les deux projets sont liés, mais aussi séparément pour qu'on puisse créer un nouveau département et en même temps créer cette Métropole, puisque la Métropole de Lyon, c'est les trois quarts du département en termes de

population. En termes de territoire, c'est l'inverse, c'est un petit territoire. Cela va être une grosse partie de nos effectifs, donc on ne peut pas laisser créer la Métropole uniquement par la Mission Métropole. Même si on travaille bien avec Benoît Quignon* et Jérôme Maillard, il faut quand même qu'on ait, nous, ce miroir pour pouvoir avancer. »

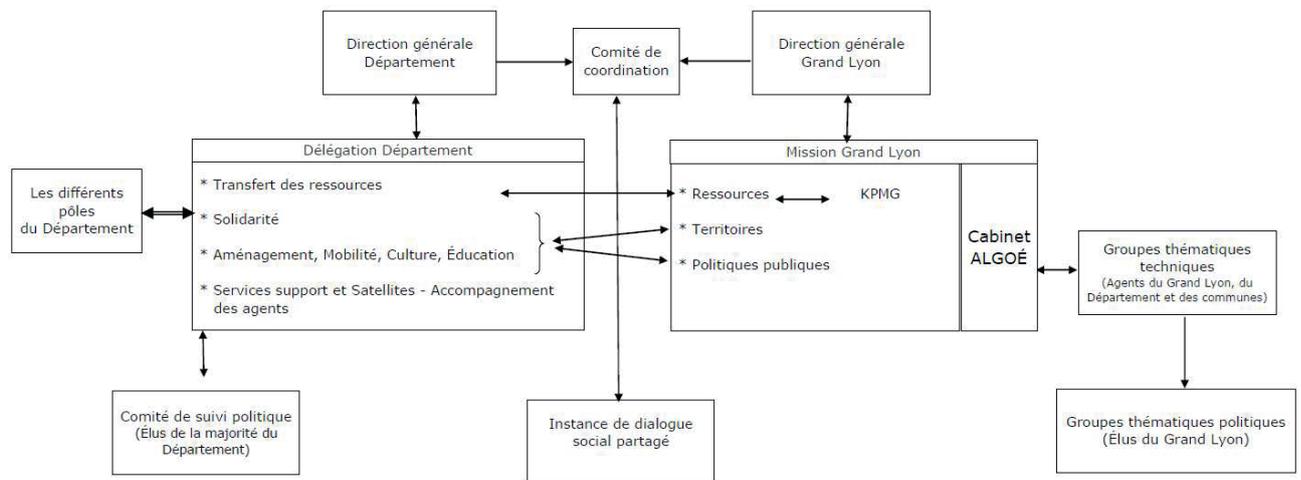
Michel Soulas* et Vincent Roberti* se connaissent pour s'être croisés à la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées à Toulouse.

Michel Soulas* raconte :

« C'est aussi un énarque et magistrat de Chambre régionale des comptes, ancien ingénieur des TPE. Donc, il a exactement mon profil et j'étais très content de le retrouver parce qu'on se connaissait. Et donc ça simplifie quand même [les choses], c'est-à-dire qu'on ne se raconte pas de conneries : quand je sors un argument, je sais qu'il le comprend et vice versa... ça simplifie l'affaire. »

Schéma d'organisation des «missions métropoles» et le positionnement des AMO

Source document interne Métropole de Lyon : «Cahier des charges DVAM AMO Ressources»



Deux freins à l'avancée des travaux sont à souligner. Le premier est l'entrée en période électorale qui gèle en partie la tenue des groupes politiques. Le travail des groupes technique se poursuit, mais à bas bruit de façon à ne pas créer de conflit, même s'il y a quelques sujets à «démminer avant les élections pour qu'il n'y ait pas trop d'irritants métropolitains qui parasitent le scrutin». (Entretien avec Jérôme Maillard, 16 mai 2023)

Vincent Roberti* raconte :

« On est presque prêts en janvier 2014. Et là, on nous demande de ne rien sortir parce que les élections municipales arrivent en mars. Gérard Collomb* ne voulait pas parler de la Métropole dans sa campagne, donc on continue à travailler en chambre, mais au ralenti parce qu'il ne faut pas que cela puisse être un argument contre les adversaires de Gérard Collomb* qui sont contre la Métropole et qui vont attaquer Gérard Collomb* sur cette thématique. On va donc avoir une sorte de temps suspendu entre janvier et les élections, avant de réaccélérer pour pouvoir être prêts à la fin. »

Le second frein est la rétention d'information de la part du conseil général. De fait, il y a une très forte asymétrie de savoirs entre les deux institutions. Il s'agit de partager des actifs et des passifs que le Département connaît bien mais dont le Grand Lyon ignore tout. Ce frein a très vite été identifié par Michel Soulas*, qui se souvient que le Département ne communiquait pas sur ces éléments.

Michel Soulas* raconte :

« J'ai eu beaucoup de mal à obtenir les éléments de la dette toxique du Département. J'ai mis au moins un an à obtenir les contrats. Donc, c'est des informations qui ne circulent pas. C'est des oui-dire, c'est des machins, etc. Donc on sait, on a la prise de risque. Moi, je l'évoque très très tôt dans mes échanges avec Collomb*. Je dis : "Il y a une vraie prise de risque, il y a une vraie asymétrie d'informations, comment est-ce qu'on gère ça ?" [...] À l'époque, on n'a pas la réalité des comptes, moi je n'ai pas vu les comptes. Et même quand on lit les budgets du département du Rhône, il y a tout un tas d'informations qu'on n'a pas. Le Musée des Confluences. Moi je ne sais pas à combien il en est, leur contentieux de construction du Musée des Confluences. Leur bilan qu'on a fait sur la desserte de l'aéroport, moi je n'ai aucun élément financier. C'est une masse financière monstrueuse quand on regarde les centaines de chiffres, les milliards de chiffres qu'on a dû examiner pour procéder à la répartition des charges et des produits. Le truc, c'est un truc qui est complètement monstrueux. »

La Mission métropole du Grand Lyon est le cœur d'un réacteur stratégique qui travaille en lien avec la Mission métropole du Département, le cabinet du président du Grand Lyon, les élus des communes, via la Commission métropole dont les membres sont renouvelés après les élections de 2014. Tout l'enjeu sera de préparer le pacte de cohérence métropolitain, qui fixe la répartition des compétences entre la Métropole de Lyon et les communes et dont la loi MAPTAM prévoit qu'il doit être adopté, avant le 15 juillet 2015, par la conférence métropolitaine, regroupant l'ensemble des maires de la Métropole puis le Conseil métropolitain.

En mai 2014, une autre instance se réunit pour la première fois. Il s'agit de la Commission locale d'évaluation des ressources et des charges transférées (CLERCT) prévue par la loi MAPTAM. Elle associe quatre membres élus du Département, quatre membres élus du Grand Lyon et est présidée

par la présidente de la Chambre régionale des comptes (CRC) Rhône-Alpes, à l'époque Catherine de Kersauson*. Siège également le Préfet et la Direction régionale et interrégionale des finances publiques (DRFIP). Les séances de la CLERCT sont préparées par des COTECH, comités restreints, comprenant notamment Gérard Collomb*, Michel Mercier* et leurs DGS, et entérine les décisions qui sont prises entre les deux institutions pour transférer leurs moyens à la future métropole. Elle doit notamment établir le protocole financier général qui fixe les conditions de la fusion entre le Département et la Métropole avant le 31 décembre 2014. Entre mai et novembre 2014, elle se réunira neuf fois.

Inventorier les besoins et les moyens

On verra plus loin les travaux de la Mission Métropole consacrés aux politiques publiques, à l'établissement de l'organigramme ainsi qu'à l'accompagnement au changement. Arrêtons-nous, ici, sur le partage des moyens, objet du chapitre.

En premier lieu, il faut évidemment séparer les bénéficiaires des deux futures collectivités. Quelles personnes dépendront du Département ? Lesquelles dépendront de la Métropole ? Sur le papier, c'est simple, puisque cette ventilation est dictée par la géographie de la résidence de chacun. Mais dans la pratique, c'est plus complexe, car il faut reprendre toutes les données informatiques.

Vincent Roberti* raconte :

« Il fallait qu'on divise les bases de données, il y avait un tel travail qu'on travaillait jour et nuit, le week-end, pour qu'on soit prêts dans les temps. Et on craignait le bug informatique le 1^{er} janvier 2015 parce qu'on avait toutes nos bases de données du social en général (les aides, le handicap, les personnes âgées, le RSA), c'était 53% de nos dépenses. L'essentiel de nos dépenses était social et on n'avait qu'une base de données, donc il a fallu diviser toutes nos bases de données pour qu'elles soient transférables. Donc le jour où on a appuyé sur le bouton, on s'est dit « Oups ! », et ça a marché, mais on était très craintifs. »

L'autre volet est la répartition des moyens. Pour calculer quels étaient, au Département, les moyens qui bénéficiaient spécifiquement au territoire du Grand Lyon – et qui serait demain celui de la Métropole où n'interviendrait plus le nouveau Rhône –, il a fallu territorialiser l'ensemble des ressources et des charges du Département. Ligne à ligne, il faut affecter chaque dépense et chaque recette à l'un des deux territoires. Pour les dépenses d'investissement, cette méthode de territorialisation a été appliquée sur les 5 derniers exercices (2009 à 2013), parfois plus. C'est évidemment un exercice comptable d'une complexité redoutable, qui doit tenir compte des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement – avec l'estimation du lieu où l'investissement est le plus bénéfique – et de la durée de leur amortissement. C'est sur cette base de travail qu'ont pu, ensuite, être transférées les ressources.

Benoit Quignon* raconte :

« Là encore, on a essayé d'innover un petit peu, en se disant que, finalement, il faut que chacun des territoires après le 1^{er} janvier 2015 se retrouve en équité avec des capacités équivalentes. Donc, on a un peu tordu les mécaniques habituelles pour retrouver de l'égalité... de l'équité, pardon, et pas de l'égalité. C'est-à-dire en fait on a essayé de faire en sorte que chaque territoire, chaque institution retrouve, reparte, entre guillemets, à armes égales pour mener sa propre vie. Ça, c'est quelque chose par exemple qui a été posé dès le départ. Et à partir de là, on a analysé techniquement toutes les lignes des budgets des uns et des autres. Je crois qu'on a analysé 600 000 lignes comptables donc ce n'était quand même pas un petit sujet. »

Ce travail est réalisé par les équipes du Département et du Grand Lyon. Ce dernier s'appuie sur le cabinet KPMG et « en face, on avait aussi la calculette du Département qui contre-expertisait tout ce qu'on faisait, et c'était RCF, Ressources Consultants Finances » (Agnès Prat-Dutel, entretien réalisé par Lilia Zrari, le 28 juin 2019). Le cahier des charges de l'AMO indique notamment que la mission porte sur la « détermination des modes et clefs de répartition des ressources budgétaires, patrimoniales et humaines, à transférer à la future Métropole » et sur « l'analyse du stock de la dette » [Grand Lyon, nd]. Le travail de territorialisation n'est pas si simple car il existe de nombreux cas où la situation géographique d'un équipement de proximité fait qu'il bénéficie

aussi bien aux habitants du Grand Lyon qu'à ceux du Département. Ce sont ces zones frontières qui ont constitué autant de cas complexes.

Une collaboratrice de la Métropole raconte :

« Si je prends par exemple les Maisons départementales, toutes les maisons départementales qui se trouvaient sur le territoire du Grand Lyon, ça ne posait pas de soucis. Celles qui étaient en dehors, ça ne posait pas de soucis. Celles qui posaient des soucis, c'est celles qui étaient à cheval. Parce que la délimitation de la Métropole de Lyon n'était pas exactement celle de l'Ancien Rhône et du Nouveau-Rhône. Tout ce qui nous a posé problème, c'est ce qui était sur la frange, au niveau territorial. Et le deuxième problème qu'on a rencontré, ce sont toutes les directions ressources qu'il a fallu partager. Après, quand on arrivait à mettre en œuvre le critère territorialisation, c'était pour nous le plus simple. Et là, c'est juste du SI. Je te lance les requêtes informatiques sur l'adresse, sur machin, sur bidule, et ça, ça marche très bien. Donc là, c'était vraiment l'objet des AMO. C'étaient eux qui, avec les services informatiques de part et d'autre, ont travaillé énormément pour avoir ces dizaines et dizaines de requêtes sur la territorialisation. Moi, à la limite, je n'ai quasiment rien vu de ces travaux-là. Pour moi, c'était le plus simple, ça ne posait pas de soucis, c'était juste des histoires de requêtage et on demandait juste aux deux AMO de se mettre d'accord, sur les résultats de deux requêtes. Par contre, ce sont tous ces équipements, toutes ces structures, qui étaient à cheval sur les deux territoires, et toutes les directions opérationnelles. »

À l'issue de ces inventaires, actifs et passifs sont répartis. Par exemple, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, l'une des principales ressources du Département, se montant en 2013 à plus de 300 millions d'euros, est répartie à hauteur de 82% pour la métropole de Lyon. Mais la dotation générale de décentralisation, autre ressource du Département, est affectée à 100% au nouveau Rhône. Au total, les recettes de fonctionnement se répartissent à plus de 78% pour la future Métropole de Lyon et un peu moins de 21% pour le nouveau Rhône. Le même calcul est réalisé pour les charges de fonctionnement qui pèsent à presque 73% sur la future métropole et 27% sur le nouveau Rhône. Or cela montre un écart entre les montants perçus et dépensés : la Métropole de Lyon capte plus de recettes qu'elle n'hérite de dépenses. L'équité

du partage nécessite de corriger ce déséquilibre grâce à une dotation de compensation, sans quoi un déficit structurel serait créé en défaveur du nouveau Rhône. Mais, comme on va le voir, son calcul s'avèrera complexe !

Calculer la dotation de compensation métropolitaine

Le travail d'analyse comptable permet de répartir l'affectation des recettes et des charges entre les deux collectivités à naître. Il est aussi un travail préparatoire nécessaire au calcul du montant de la DCM, dont l'objet est de garantir l'égalité des taux d'épargne nette de chacune des deux nouvelles collectivités. À ce stade des travaux de la Mission Métropole, début 2014, il s'agit de déterminer les éléments chiffrés qui vont nourrir l'équation présidant au calcul de la DCM dont le principe mathématique a déjà été posé et inscrit dans la loi. Remontons donc le temps, jusqu'à mai 2013, au moment où celle-ci s'écrit.

Samedi 11 mai 2013, 19:05. Michel Soulas* envoie un mail en urgence à Arabelle Chambre-Foa* et à Benoit Quignon*. Il leur fait part de son inquiétude à propos des méthodes d'évaluation des charges prévues par la loi «qui ne sont pas acceptables». Il propose d'adopter une autre façon de faire car, en l'état, «le solde [prévu par la loi] ne marche pas». La méthode classique vaut pour la première année, mais très rapidement, compte-tenu du fait que les dépenses sociales croissent plus rapidement que les recettes du Département, cela ne fonctionne plus pour les années suivantes. Le risque est celui de la fragilisation à très court terme du nouveau Rhône, sanctionnant l'innovation institutionnelle envisagée. S'en suit l'esquisse d'un amendement présentant le principe d'un équilibre des taux d'épargne nette des deux futures collectivités, équilibre qui serait le signe d'un partage équitable, car chacune conserverait les «mêmes capacités à faire pour l'avenir». La dotation de compensation métropolitaine sera donc calculée de façon à égaliser les taux d'épargne nette du nouveau Rhône et de la part métropolitaine du département. C'est ce qui constituera l'article 3663-6 du CGCT, issu de la loi MAPTAM. Cet article est la transcription,

en français, de la formule qui permet le calcul de la DCM :

«Art. L.3663-6. - La commission locale chargée de l'évaluation des charges et des ressources transférées du département du Rhône calcule le taux d'épargne nette théorique métropolitain qui résulterait du transfert, par le département du Rhône, des recettes réelles de fonctionnement rattachées au territoire de la métropole de Lyon et des charges réelles, estimées dans les conditions fixées à l'article L.3663-4. De la même façon, elle procède au calcul du taux d'épargne nette théorique départemental qui résulterait de la perception des recettes réelles de fonctionnement rattachées au territoire du nouveau département du Rhône et des charges réelles qu'il continuera d'assumer, estimées selon les mêmes modalités que celles retenues pour la métropole en application du même article L.3663-4. Au sens du présent article, le taux d'épargne nette correspond à l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les charges réelles de fonctionnement, net de l'amortissement en capital de la dette, rapporté aux recettes réelles de fonctionnement. La commission locale chargée de l'évaluation des charges et des ressources transférées du département du Rhône estime, enfin, le montant de la dotation de compensation métropolitaine propre à corriger les effets de la répartition territoriale des produits antérieurement perçus par le département du Rhône, de façon à garantir, à la date de la création de la métropole de Lyon, l'égalité des deux taux d'épargne théoriques susmentionnés.»

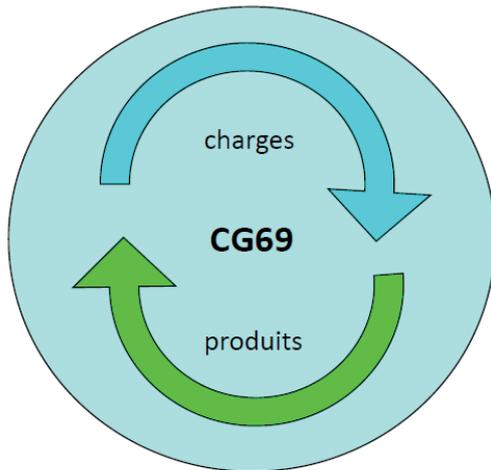
Mais si la méthode de calcul de la DCM est née du constat que la solution initialement proposée par l'État était plus avantageuse pour la Métropole que pour le Département, pourquoi être revenu dessus puisque ceux qui la rédigeaient défendaient les intérêts de la Métropole ? Par lucidité politique d'abord. Michel Soulas* mobilise un argument d'équité qui doit présider au partage, de sorte que les deux collectivités à naître soient viables. Il faut que l'esprit du partage soit juste car, dit-il, «dans une évolution institutionnelle où vous avez deux acteurs, vous ne pouvez pas faire un deal qui conduit à la mort de l'un des deux» (entretien du

4 avril 2023). Ensuite, le calcul de la DCM n'est à l'époque que théorique. Qu'est-ce à dire ? Qu'il n'y a pas, en 2013, de chiffres connus à inscrire dans la formule qui permettraient de connaître à l'avance le montant précis de cette DCM. Pour cela, il faudra attendre 2014 et la fin des travaux d'analyse du

budget départemental. D'ailleurs, dans son mail, Michel Soulas* indique qu'il ne « dispose aujourd'hui d'aucun élément permettant de garantir que [son] idée est meilleure pour le Grand Lyon que le flou artistique de la loi... ».

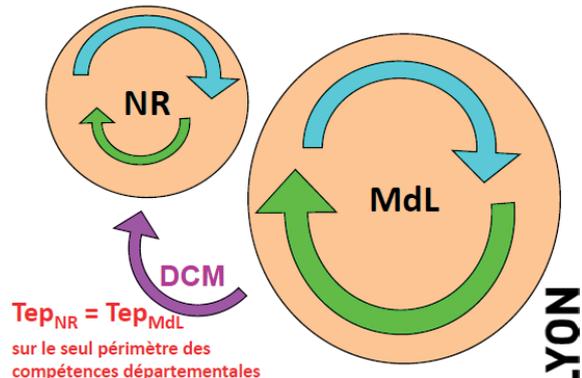
Méthode de compensation des transferts

AVANT



Sur longue période, les produits couvrent au moins les charges. Les transferts de ressources entre zones plus ou moins riches du département sont implicites.

APRES



Après scission, les deux nouveaux territoires assument chacun leurs charges et perçoivent leurs produits. Mais la territorialisation des charges et produits n'a aucune raison d'être équilibrée : pour rendre viable la scission, il faut reconstituer la péréquation territoriale, jusqu'alors implicite, par le versement d'une dotation de compensation métropolitaine.

communes urbaines
GRAND LYON

Délégation Générale aux Ressources

6

Michel Soulas* raconte :

« Ça se passe un samedi, le samedi 11 mai 2013, où je suis convaincu que ce qui est dans le projet de loi ne marche pas : si on applique la loi alors, dans un an, deux ans ou trois ans, il y en a un des deux qui meurt. Et quel que soit celui qui meurt, ça montre que la loi est un échec. Ça veut dire que les promoteurs de cette loi sont des charlots puisque ça n'aura pas marché. Donc, je fais prendre un risque à mon patron, qui n'est rien moins qu'un risque systémique. Je ne peux pas dire à Collomb* : "Tiens, on va aller jouer et puis dans trois ans, vous allez perdre et donc du coup, vous allez dégager de la scène politique locale, vous aurez perdu votre pari". Donc, il faut que je lui propose une solution qui marche à tout coup. Et donc, [...] le samedi, je discute avec l'attaché parlementaire du rapporteur de la loi. Et je lui explique que ce qu'a proposé le gouvernement au Parlement ne marche pas. Donc, je m'explique... et je commence à parler... on calcule le taux d'épargne nette courante des deux comptes administratifs. L'épargne nette, c'est l'excédent de vos recettes sur vos charges.

Et vous allez faire le calcul de cette épargne nette de façon à ce que quand vous partagez le Département, les deux sous-parties génèrent le même taux d'épargne nette. C'est-à-dire qu'ils aient les mêmes capacités à faire pour l'avenir, ils feront ce qu'ils veulent avec cette épargne, mais il faut que les deux proportionnellement aient les mêmes capacités de se projeter dans l'avenir. Et le "net", ça veut dire simplement que j'y ai soustrait l'annuité en capital de la dette en fonction de la dette répartie dans chacun des deux côtés, de façon à ce que je neutralise la question du partage de la dette. [...] Donc là, comme ça, je ne suis pas clair, je le sais, [...] c'est extrêmement compliqué. Mais du coup, c'est pour vous montrer que ça va très vite. Et surtout, c'est que ça, c'est un samedi, ça se passe à 19h05. J'ai donc eu l'attaché parlementaire entre 17h et 18h, j'ai eu l'échange avec Arabelle [chambre-Foa*] avant. Et le lendemain, à 20h57, une journée après, je lui envoie les cinq amendements qui ne sont pas la vision finale du truc, mais les cinq amendements financiers – ils sont rédigés, ils sont là, je les ai encore dans la bécane – où j'ai pensé pendant la nuit la façon dont le truc va être conceptualisé.

Et la loi va sortir... Alors ce qui va se passer, c'est que je vais réussir à convaincre le Sénat qui était saisi en premier. Puis l'Assemblée nationale, à la première lecture, elle disait : « Mais c'est quoi cette façon de faire ? Ça n'existe pas... ». Donc, ils vont le retirer. Ils vont prendre l'espace [de temps] entre la première lecture et la deuxième lecture pour faire travailler les administrations centrales pour qu'en deuxième lecture, les administrations centrales disent : « Oui, la solution à Soulas*, elle est meilleure que la nôtre, c'est la seule qui marche ». Et c'est comme ça que ça revient en deuxième lecture (Rire.) C'est hallucinant ! »

À l'époque, Michel Mercier* n'est pas certain du bienfondé de la méthode proposée par Michel Soulas*. L'amendement modifiant le projet de loi qui sera examiné par le Sénat n'est pas repris dans le texte soumis à l'Assemblée nationale, Michel Mercier* n'ayant pas validé le principe de calcul. Un travail de négociation s'enclenche alors pour convaincre le Département et l'administration centrale de l'intérêt de cette méthode. Et pour Michel Soulas*, s'il s'agit d'abord de convaincre de la rationalité de la méthode, il est aussi nécessaire d'installer un rapport de force qui s'exprime ainsi : « Soit c'est comme ça, soit ça ne se fait pas parce que la prise de risque serait trop forte pour mon patron » (entretien du 4 avril 2023).

Le calcul réalisé au 1^{er} janvier 2015 fixe un montant de 75,3 millions d'euros pour la DCM. Il est réévalué sur le bilan de l'année 2015 et révisé à la baisse, soit 72,3 millions d'euros qui sont désormais versés chaque année au département du nouveau Rhône par la Métropole de Lyon de façon à reconstituer les conditions d'équilibre.

Vincent Roberti* raconte :

« Gérard Collomb* voulait une dotation de compensation la plus faible possible parce que c'est un engagement *ad vitam aeternam* pour la Métropole de Lyon, et le Département voulait une dotation de compensation la plus importante, parce qu'on savait que la richesse et les recettes étaient sur l'agglomération métropolitaine et que les territoires ruraux autour n'auraient pas assez pour pouvoir suppléer aux dépenses du département qui est très rural, avec des dépenses de transports, les dépenses des collèges, des dépenses sociales. On a donc une équation sur des ordres de grandeur qui donne un pourcentage,

on se dit que la dotation doit être entre 70 millions et 90-95 millions d'euros. »

20 ou 25 millions de marge, ce n'est pas rien. Le montant de la DCM est au cœur de la négociation entre Gérard Collomb* et Michel Mercier*. On le comprend aisément : la cession de la part urbaine du Département fragilise le nouveau Rhône puisqu'elle génère plus de recettes qu'elle n'amène de dépenses. Cette compensation est donc une nécessité pour Michel Mercier* s'il souhaite établir durablement la santé financière du nouveau Rhône. Et, dans un premier temps, le président du conseil général souhaitait une dotation de compensation de plus de 100 millions d'euros²⁷. Un point de blocage des négociations entre Michel Mercier* et Gérard Collomb*.

Vincent Roberti* raconte :

« Au début, on fait des simulations qui nous donnent 50 millions et d'autres qui nous donnent 110 millions. On a un ordre de grandeur entre 70 et 85-90. Si c'est en dessous ou au-dessus, ça ne sera pas acceptable pour l'un ou pour l'autre. Et donc, pendant toute cette discussion, on va faire des simulations, on va calculer des critères et on va discuter sur le critère. Et c'est là où on a des discussions presque jusqu'au dernier moment, c'est-à-dire que jusqu'en fin 2014, on va avoir des discussions encore, et même après, puisque la Chambre régionale des comptes va nous accompagner dans la Commission locale d'évaluation des charges transférées, pour voir ce que l'on met, ce que l'on ne met pas, et on va acter ça avec le préfet [Jean-François Carenco*], la Présidente de la Chambre régionale des comptes [Catherine de Kersauson*] d'un côté, la partie Rhône, donc la Présidente [Danielle Chuzeville*] et le vice-Président [Michel Mercier*], et de l'autre côté, il y avait Gérard Collomb* et son équipe. On va statuer thème par thème, sur le logement, sur la culture, sur les routes, ça va se jouer par différentes réunions, et ça va être très, très long avant que l'on arrive au montant définitif. »

Un collaborateur Grand Lyon raconte :

« [Michel Soulas*], il avait inventé un truc, même Mercier* disait : « Ah le travail de Michel Soulas* » (Rire.) Je me souviens, il disait : « C'est lui qui a inventé la formule ». Mais simplement cette formule tout dépend des données qu'on met dedans. Toujours est-il qu'on ne pouvait pas arriver

27. Ce chiffre qui est ressorti dans plusieurs entretiens est également évoqué dans la presse. Un article du Pays rend-compte de la présentation de Michel Mercier* et Danielle Chuzeville* faite aux élus du futur nouveau Rhône à Cublize. Le texte indique : « En ce qui concerne la séparation des biens, elle est basée sur un rapport de 75-25% en faveur de la Métropole, plus densément peuplée. Cette dernière, plus riche alors, devra sans doute verser une dotation de près de 100 millions d'euros annuels au Rhône pour lui garantir son taux d'épargne nette », 12/12/2013.

à 85 millions, qu'on n'en voulait pas et encore moins 110. Et on ne pouvait pas arriver à 73 parce que c'était trop bas, il ne fallait pas une humiliation. Et donc je me souviens très bien qu'on a dit : « Le deal, il est à ce montant-là débrouillez-vous », ils se sont débrouillés et la formule a fonctionné. Mais c'était un deal politique, c'est-à-dire qu'il fallait que Michel Mercier* sorte quand même un peu la tête haute. Et après, on a effectivement pu justifier par des tas de calculs qu'en fait le chiffre que Gérard Collomb* voulait était plus proche de la vérité que celui que Mercier* voulait. On aurait pu gratter encore un peu, je pense qu'on aurait pu être à 75. [L'année d'après, ça a été révisé et ça a été redescendu à plus de 3-4 millions.] Oui, parce qu'en fait la vérité était proche des 73-74. »

On peut s'interroger sur cette négociation. Si la DCM est le fruit d'une équation mathématique, comment le résultat peut-il être le fruit d'un deal politique ? C'est qu'au moment où la formule est élaborée, d'une part, les données à entrer ne sont pas encore connues et, d'autre part, elles ne sont pas parfaitement objectivables. C'est dans la part de cette indétermination mathématique de la répartition des charges qu'existe l'espace politique de négociation.

Vincent Roberti* raconte :

« On a des mandats et des titres, des dépenses et des recettes qui ne sont pas sécables aussi facilement, parce que quand on fait des politiques publiques, elles ne sont pas forcément territorialisées. On a des politiques publiques globales. Donc quelle est la part pour le Département ou pour la Métropole ? Ce n'est pas aussi simple [...] Quand on dit qu'on crée le Musée des Confluences, certes, il est sur le territoire de Lyon, mais sa zone de chalandise va bien au-delà. Est-ce qu'il profite davantage à Lyon ou pas ? Est-ce que sa zone de chalandise est plutôt extérieure ? Comment se répartit-elle ? Donc il y a des dépenses et des recettes dont on ne connaît pas à l'avance la répartition. Il va falloir faire des choix, des critères de répartition. [...]. Tout cela n'est pas connu. Donc ça va être une discussion sur ces critères. Et une fois ces critères définis, on fait des simulations et on a une dotation. C'est à la fois très technique et mathématique d'une part, et d'autre part, selon le critère que l'on prend, on n'aura pas la même dotation. Et c'est cette discussion-là que l'on va avoir. »

Répartir les biens et les participations financières

Un autre chantier est celui de la répartition des biens fonciers et les immobilisations de patrimoine (Compagnie Nationale du Rhône, Lyon Parc Auto, Euronews, etc.). Dans les faits, pour les biens immobiliers, les choses sont relativement simples puisque la loi prévoit le transfert gratuit de l'ensemble des biens affectés du Département situés sur le périmètre du territoire de la Métropole. Toutes les Maisons du Rhône, par exemple, deviendront donc propriétés de la Métropole de Lyon. Quelques exceptions, cependant, sont notées et prévues par la loi, comme l'Hôtel du Département qui demeure au nouveau Rhône tant qu'il y maintient son siège.

La répartition des participations est un troisième chantier consistant à savoir à quelle hauteur la nouvelle Métropole de Lyon financera les « opérateurs tiers » ou « satellites ». Il s'agit d'une série d'institutions, d'associations ou de syndicats, tels que Les nuits de Fourvière, l'ADERLY, etc., soit plus d'une soixantaine de structures. Ainsi, la création de la Métropole rebat-elle également les cartes sur la façon dont les deux collectivités soutiennent l'activité de la métropole. À titre d'exemple, la participation du Département à la Maison de la danse est reprise à 100% par la Métropole, quand le nouveau Rhône assumera seul la part que le Rhône octroyait au Syndicat mixte du lac des sapins puisqu'il est situé sur son territoire et que la Métropole n'y a aucun intérêt. Pour d'autres satellites, les participations sont plus équilibrées et jusqu'à la parité, par exemple, pour le Syndicat mixte du parc naturel régional du Pilat. Ce travail est réalisé par les COTECH et, pour les plus complexes, là où les enjeux symboliques sont les plus forts, la décision se prend directement entre les présidents : « Un satellite, c'est le Musée des Confluences, c'est le CAUE, c'est l'association lambda, etc. Moi, j'ai un tableau, on les a faits un par un avec Collomb* et Mercier* où on fait la clé. Il faut... chaque ligne a fait l'objet d'une discussion » (Michel Soulas*, entretien du 4 avril 2023).

Répartir la dette : une question complexe mais bien négociée

Enfin, la répartition de la dette a constitué un point à très fort enjeu. Reprendre une partie du Département impliquait la reprise d'une partie de la dette de celui-ci. Pour Michel Mercier*, c'est un point crucial car cette dette est un réel handicap dans la mesure où le Département peine à se financer. Le Musée des confluences, le périphérique, la charge croissante de l'action sociale, ont conduit le Département à contracter des emprunts importants.

Vincent Roberti* raconte :

« La Métropole ne voulait pas d'emprunt toxique, elle n'en avait pas. Et en même temps, cette dette était globale, c'est-à-dire qu'on ne pouvait pas dire : "On vous laisse les emprunts structurés et on prend les autres". Donc on a eu des sujets de discussion sur la répartition de la dette, on a essayé de retrouver pourquoi cette dette avait été faite. Et à l'époque, c'était pour un objet qui était bien plus ancien, qui datait de TEO, qui avait été privatisé, puis il y avait eu un contentieux perdu et donc les collectivités avaient dû investir massivement et le département du Rhône avait dû trouver une banque qui prête énormément, je crois que c'était un milliard de francs, de mémoire. Et Dexia avait proposé cet emprunt à des taux très très faibles, en disant que le franc suisse ne bougera jamais, et donc on avait pu avoir cet emprunt. [...] il y avait aussi le partage des emprunts sur le Musée des Confluences, le partage aussi du fonctionnement de ce musée, qui était certes sur Lyon, mais qui allait irriguer autour. On avait des sujets un peu plus sensibles puisque c'étaient des objets qui étaient politiquement visibles et médiatiquement visibles. »

Ces emprunts structurés sont dits « toxiques »²⁸. Particulièrement attractifs, ils sont proposés par la banque Dexia aux collectivités les plus fragiles. Or les taux ont considérablement augmenté à la suite de la crise de 2008. Certains emprunts du Département sont transférés en totalité à la Métropole, d'autres restent en totalité au Département, d'autres encore sont répartis entre les deux. Au total, la Métropole reprend 64% de la dette du Département, dont une partie des emprunts toxiques qu'elle va désensibiliser grâce

au soutien très important de l'État, puisqu'aussi bien le Département que la Métropole de Lyon font partie des 3 plus gros bénéficiaires du fond d'aide [Cour des comptes, 2018, T1.]. Ce point qui a été réalisé après coup faisait partie du deal entre Gérard Collomb* et Michel Mercier*.

Michel Soulas* raconte :

« C'était dans le deal, qu'il y ait la désensibilisation de la dette. [...] Désensibiliser, c'est partir d'un taux qui varie en fonction de la parité – je ne sais pas Euro-Yen, par exemple – comme c'était le cas de certains des emprunts du Département, pour revenir à du taux livret A. Au lieu d'avoir un truc complètement erratique, j'ai un truc à peu près maîtrisé. [...] C'est *grosso modo* le fait que la dette toxique du Département soit partagée et qu'on aille nous avec, entre guillemets, l'effet levier Métropole de Lyon, aller discuter la façon dont on allait désensibiliser la dette du Département, par rapport aux taux toxiques qu'ils avaient imprudemment signés à l'époque. On a désensibilisé en deux ans. Et fin 2016, c'était fini. [...] l'État a pris en charge 55% du surcoût de désensibilisation. La moyenne des autres collectivités, c'est 27. Donc, on a à peu près le double, donc c'est énorme. Ce qui veut dire quand même que Mercier* avait du répondant aussi au niveau national. »

La signature du protocole financier clôt les négociations

Ainsi qu'il a été rappelé plus haut, l'une des missions, fixée dans la loi, de la CLERCT est d'établir un protocole financier général, avant le 31 décembre 2014. C'est lui qui fixe les conditions de la fusion entre le Département et la Métropole. Lors de sa dernière réunion, le 17 novembre 2014, la CLERT a approuvé, à l'unanimité de ses 9 membres présents, le projet de protocole financier général et ses annexes, adopté par le conseil communautaire du Grand Lyon le 15 décembre 2014. Elle fixe « les conditions de répartition de l'actif et du passif du Département, les méthodes d'amortissement des investissements, la valorisation des engagements hors bilan et les procédures comptables de transfert [...] ». Au-delà des dispositions purement comptables prévues au protocole, qui sont principalement destinées à constituer le fondement juridique des

28. Selon la définition qu'en donne Le Monde : « C'est un emprunt qui prend la forme d'un produit structuré, c'est-à-dire composé de plusieurs briques, chacune étant changeante selon des conditions liées à l'évolution des marchés financiers. Concrètement, c'est un crédit combiné avec l'équivalent d'un droit d'acheter ou de vendre un titre financier (aussi bien une action qu'un contrat de livraison de blé), lequel fait évoluer le taux du crédit selon, par exemple, la parité du franc suisse et de l'euro », 13 mars 2014

écritures qu'auront à passer les comptables publics, ses clauses les plus importantes portent sur la répartition des actifs immobilisés du département du Rhône (son patrimoine), sur le partage de la dette contractée au 31 décembre 2014, enfin sur la partition et la prise en compte d'engagements hors bilan.» [Grand Lyon, 2014]. Pour clore le protocole financier, il faut un accord politique sur le montant de la DCM. Les discussions achoppent. Il faut attendre un déplacement des deux hommes, à l'occasion de l'inauguration d'une salle multiculturelle de l'agglomération, pour que les derniers détails se règlent. D'un côté, Michel Mercier* et ses équipes estiment la dotation de compensation entre 82 et 84 millions d'euros. De l'autre, Gérard Collomb*, sur la base des éléments fournis par Michel Soulas*, ne souhaite pas aller plus loin que 74. Un collaborateur Grand Lyon se souvient : «Et donc à un moment ils sont tous les deux, ils discutent, serré, serré, serré. Et puis à un moment ils se retournent et ils disent : «C'est bon (rire). Démerdez-vous maintenant. Ce sera 75». Donc après ils ont tricoté des trucs jusqu'à ce que ça arrive au chiffre. C'était ça Collomb*-Mercier*. [...]»

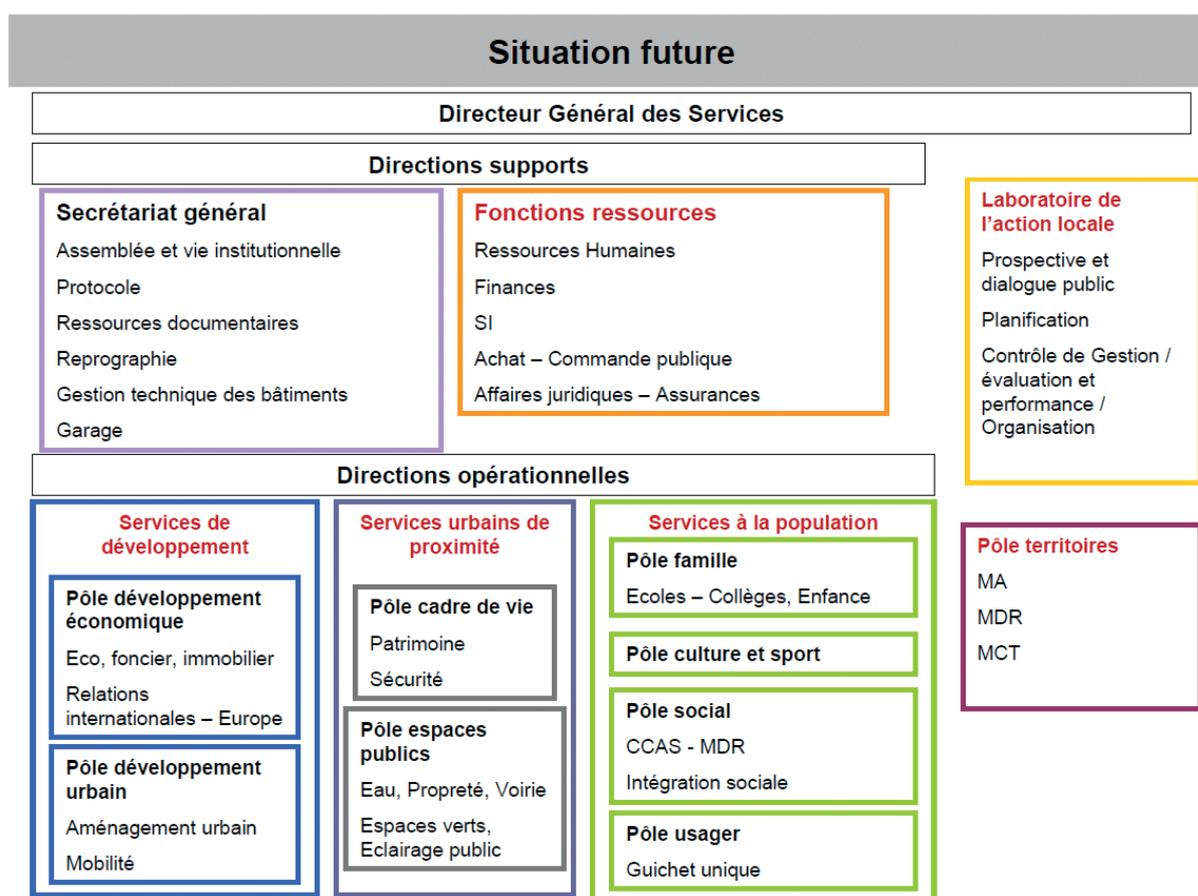
Une collaboratrice du Grand Lyon raconte :

«Sachant qu'à l'époque, la Présidente de l'époque de la CLERCT [Catherine de Kersauson*] n'avait qu'une seule peur, c'était d'être obligée d'arbitrer entre le Département et la Communauté urbaine. Donc son seul souci, c'était qu'on soit bien d'accord entre nous avant de présenter quoi que ce soit en CLERCT. Et elle a validé 100% de ce qui a été présenté. Voilà, c'était sa grosse préoccupation de ne pas avoir à se positionner sur le sujet.» (Entretien réalisé par Lilia Zrari, le 28 juin 2019)

Penser l'organisation des politiques publiques

Parce qu'elle est une collectivité territoriale unique en France, la Métropole de Lyon ne peut aller chercher ailleurs un modèle dont elle pourrait s'inspirer pour construire son organisation. Elle est alors la seule Métropole à exercer les compétences d'un département et d'un EPCI²⁹. Les équipes de préfiguration doivent donc créer de toute pièce son organigramme. C'est une tâche d'autant

plus cruciale et complexe qu'elle représente la clé de voûte de toute la construction de la future métropole : comment sont organisées les missions ? Quels sont les moyens pour les mettre en œuvre ? Très vite, dès janvier 2013, un pré-organigramme est posé. Il intègre les compétences du Département (en vert) dans un remaniement de l'organigramme du Grand Lyon.



Loin d'être définitif, ce document permet de poser une première vision de ce qui est à conduire et sert de base à la réflexion. Durant tout 2013 et une partie de 2014, le travail autour de l'organisation de la Métropole va se poursuivre afin de produire un organigramme plus abouti, applicable au 1^{er} janvier 2015, doublé d'un organigramme cible, dont la mise en place est prévue à 24 mois.

Une collaboratrice Grand Lyon raconte :

« Institutionnellement, en France, il y a moins de liens entre les compétences d'un département et celles d'une agglomération qu'entre villes et agglomérations, c'est normal, c'est construit comme ça. Sur le territoire très urbain du Grand Lyon, il y avait sans doute encore moins de liens. Du coup, l'histoire des continuums des politiques publiques ou des hybridations, ça a été un schéma mental qui a été construit à partir du projet de fusion, et il a fallu inventer ensuite. »

29. La Ville de Paris ne deviendra une collectivité territoriale à statut unique exerçant les compétences de la commune et du département de Paris qu'à partir du 1^{er} janvier 2019.

En mai 2013, des groupes de travail thématiques sont installés pour réfléchir, jusqu'en février 2014, aux politiques publiques de la future Métropole. Un document de travail liste cinq groupes politiques sur les thématiques «Enfance Familles», «Logement et solidarités», «Économie et Insertion», «Mobilité et qualité de vie», «Culture et Sport». Chaque thème est scindé en deux donnant ainsi lieu à 10 groupes thématiques, soit cinq techniques et cinq politiques³⁰. On le voit, ces groupes débutent leurs travaux assez tôt. Ils sont animés par un prestataire, Algoé. Les groupes politiques rassemblent des élus du Département, du Grand Lyon et des communes membres du Grand Lyon. Les groupes techniques comptent des directeurs du Département et du Grand Lyon et des directeurs généraux et/ou adjoints des communes membres du Grand Lyon.

Leur objectif est triple. Faire en sorte que chacun s'approprie les politiques publiques des autres et la façon de les mettre en œuvre. Identifier des liens entre les différentes missions pour trouver des synergies. Et, enfin, identifier des gains en termes de ressources. Pour cela, ils ont la possibilité de réaliser des auditions et sont chargés de faire des propositions, contenues dans cinq fascicules thématiques. L'analyse de ces groupes de travail par Lila Zrari [2019] montre qu'ils témoignent d'un écart assez important de culture et de représentations entre les institutions départementale et intercommunale. Pour les élus et agents du Grand Lyon, le département est une institution vieillotte, très troisième République, inadaptée à la réalité contemporaine. Pour les élus et agents du Département, le Grand Lyon est une institution technicienne qui ignore tout des usagers. Dans son rapport, l'auteur souligne l'importance du rôle de certains élus qui étaient à la fois conseiller communautaire et conseiller départemental, comme Michel Forissier*, Jean-Luc Da Passano*, Gilbert-Luc Devinaz* ou Max Vincent*. Elle explique que «ces élus ont été des ressources précieuses sur lesquelles s'appuyer afin de mettre de l'huile dans les rouages et de faciliter le dialogue, la compréhension des enjeux des politiques publiques départementales et l'acculturation des élus communautaires, qui reste l'enjeu principal de la mise en place de ces GTP».

La réflexion sur l'organisation des politiques publiques s'appuie également sur des «préfigureurs». Il s'agit d'agents du Grand Lyon intéressés à qui la direction générale confie, en plus de leurs missions professionnelles courantes, la charge de travailler à des «objets» en rapport avec la future métropole, comme le formule l'une d'entre eux.

Une collaboratrice Grand Lyon raconte :

«Et les "trucs" en question se sont définis [progressivement], on n'a pas eu une lettre de mission pour dire : "Vous êtes préfigureurs de ceci ou de cela", pas du tout. C'était : "On va s'appuyer sur vous, vous allez faire des choses dans le projet Métropole, mais on ne sait pas vous dire quoi précisément et on ne vous le définit pas". [...] c'est ça qui était d'ailleurs assez sympa (et qui a aussi pu perdre des gens en route), compte tenu du fait que la loi s'écrivait en même temps que les choses se posaient. Il fallait faire tout en même temps. On a été pris dans quelque chose qui, d'un point de vue professionnel, était passionnant, mais il ne fallait pas avoir peur, ni attendre que les choses soient claires. [...] Progressivement, pour moi, ont commencé à se dessiner des contours d'organigramme sur un périmètre redéfini, avec de vrais enjeux sur les politiques publiques, notamment où serait positionnée, en définitive, la politique de l'insertion. On a commencé à voir se dessiner un gros paquet "développement" où on rajouterait, à partir de la compétence développement économique de la CU, l'insertion mais aussi l'éducation, la culture, le sport, la vie associative ... Tout cela n'était pas encore tranché et validé, mais ça faisait des "paquets" à investiguer et à travailler. Il y avait effectivement, centrale, la question de l'insertion. Et comme le projet politique était de faire continuum entre économie et insertion... [...]. On commence à stabiliser progressivement ces "paquets" : à partir du moment où l'on sait sur quels périmètres on doit commencer à travailler, on peut commencer à penser l'organisation et l'organigramme. Mais à un moment donné, il y a des domaines où on ne va pas inventer "l'eau chaude", on décide donc qu'on va reprendre l'organisation du Département.»

Côté Département, certains agents participent également à la préfiguration de ce que pourra être la future métropole. Ce sont des personnes qui ont été contactées à cette fin et/ou qui se positionnent à partir de leur projet professionnel de rejoindre la Métropole. Ce recours aux cadres du Département

30. 1,1 Petite Enfance, 1,2 Parcours éducatif / Collèges, 2,1 Logement et habitat, 2,2 Cohésion sociale, 3,1 Emploi et insertion, 3,2 Entrepreneuriat et proximité, 4,1 Mobilité et voirie, 4,2 Espaces naturels Environnement, 5,1 Sport et 5,2 Culture. Synthèse GTP GTT V17, Archive non publiée.

est à mentionner car la compétence en matière de politiques sociales manque cruellement au sein de l'EPCI. Il est ainsi naturel de s'appuyer sur ceux des agents du Département qui formeront les effectifs de la future collectivité.

Christine Perrin-Niquet* raconte :

« On a été quand même largement associé aux discussions. Pas forcément directement, parce que c'était plus notre DGA, Anne Camille Veydarier*, qui était au cœur des discussions avec le Grand Lyon, mais elle nous faisait beaucoup travailler autour de ça. C'est-à-dire qu'on travaillait beaucoup autour de la dimension des directions, comment allaient se réunir une grosse et une petite collectivité. Et puis aussi les compétences, mais... les compétences des directions et des services et celles des personnes, comment tout cela pouvait se mailler de façon à ne pas dévaloriser les personnes du Département, et de façon à ce que tout le monde trouve sa place. J'avoue que ça a été un chantier énorme, et puis très très difficile. »

Anne-Camille Veydarier* confie que « puisque tout ce qui était purement social, n'avait pas d'équivalent » au Grand Lyon, l'implantation de cette fonction à la Métropole devait ressembler peu ou prou à ce qui se faisait au Département et « on a un peu calqué, effectivement, ce qu'on avait » (entretien du 15 novembre 2023). Ainsi que le formule une collaboratrice du Grand Lyon, « il était assez vite posé que c'était la structure de la Communauté urbaine qui allait s'enrichir des compétences et services du Département, et pas l'inverse ». La réorganisation consistera donc surtout, mais pas seulement, à implanter dans l'organigramme de l'ex-Grand Lyon les nouvelles missions qui étaient jusque-là dévolues au Département.

Une collaboratrice Grand Lyon raconte :

« C'était toute l'infrastructure technique et administrative de la Communauté urbaine qui allait incorporer les missions et compétences du Département, dont le département du Rhône allait se départir. Ils travaillaient à leur nouvelle collectivité, au nouveau Rhône. Donc c'est bien dans le "cénacle" de la DG de la Communauté urbaine, enrichie de sa Mission Métropole, que des périmètres ont été discutés. Le DG a pris la précaution, quand il a avancé en discussion et en vision de tout cela, de pré-recruter une DGA Solidarité [Anne-Camille Veydarier*] qui venait du

Département, ainsi que d'autres collaborateurs de la Délégation à la Métropole, du Département du Rhône. Il a fait créer les postes nécessaires à la CU parce qu'il n'y avait rien, par définition. »

Rémy Nouveau* raconte :

« Pendant deux ans et demi, j'ai fait du cabinet auprès de Collomb* puis Kimelfeld*. Au cabinet, j'étais sur toutes les politiques sociales. C'est la Communauté urbaine qui a absorbé le Département. On n'est pas dans un rapport égal. Ce sont vraiment les services de la Communauté urbaine qui ont imposé leur modèle aux services du Département. Je faisais l'intermédiaire entre les deux parce que les services du Département ne savaient pas comment présenter leur politique et ce qu'ils faisaient à la Communauté urbaine. À l'inverse, la Communauté urbaine ne savait pas parler au Département. Comme j'étais un des rares à savoir ce que c'est que le social, au-delà du conseiller technique social, une grande partie de mon travail était de faire la médiation entre les deux. [...] J'ai passé deux ans et demi à faire l'intermédiaire entre les deux à expliquer la politique sociale à l'exécutif de la Métropole qui ne comprenait pas ce qu'on fait. C'est quoi notre politique personnes âgées ? C'est quoi la politique sociale ? Qu'est-ce qu'on fait dans cette histoire ? Ils avaient une vision très théorique de ce que c'était qu'un département. Il y avait quelques vice-présidents qui avaient fait les deux, donc ils pouvaient expliquer, mais il y avait des vice-présidents qui ne savaient pas du tout de quoi on parlait. Il fallait que le Président sache de quoi on parlait. Il fallait passer du temps à expliquer le social. »

Dans ce grand assemblage où demeurent, côte à côte, les services de l'ex-Grand Lyon et de l'ex-Département, deux compétences font figures d'exceptions notables. L'insertion qui vient du Département et rejoint le service du développement économique de l'ancien Grand Lyon. Et l'habitat, direction de l'ex-Grand Lyon qui, comme on va le voir, rejoint le volet logement importé du Département, dans un grande direction Développement solidaire et habitat (DSH).

Traduire dans l'organigramme le maillage de l'humain et de l'urbain

Mettre l'humain au cœur de l'urbain était le slogan de campagne de Gérard Collomb* lorsqu'il expliquait l'objectif ayant présidé à la création de la Métropole. Ainsi rappelait-il dans les colonnes de la Tribune de Lyon sa « fameuse formule : "Unir l'urbain et l'humain" » (11 février 2020). Il s'agissait ainsi de répondre aux besoins des habitants en tenant compte, d'un côté, de la dimension individuelle des personnes – de la naissance au grand âge – à travers les politiques sociales, mais aussi de leur cadre de vie – de la production de la ville à son aménagement et son entretien. « C'est ça au départ la Métropole, confirme Michel Forissier*, comment avoir une cohérence entre l'urbain et l'humain ». (Entretien du 20 septembre 2023).

Ce maillage s'est, en particulier, traduit dans le rapprochement des politiques de l'habitat et du logement. Au Département, on s'occupe de loger des personnes qui, souvent, ont un besoin spécifique d'accéder à un lieu de vie où de pouvoir y rester. Au département, le logement, « c'est le logement social, la façon d'habiter », explique Christine Perrin-Niquet* qui en fut la Directrice au conseil général du Rhône. De fait, les lois de décentralisation ont fait du département la collectivité en charge des solidarités et, dès 1990, la loi Besson fait aux départements obligation de prévoir un Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et leur délègue la gestion du Fonds de solidarité logement (FSL). Dans les missions du département, également, la prévention des expulsions.

Christine Perrin-Niquet* raconte :

« C'était notre projet aussi dans le service au Département : quelle meilleure façon d'habiter dans le logement social peut-on mettre en place ? C'était aussi nourrir les projets de construction avec une vision un peu plus sociale. Dire que, par exemple, ce n'était pas idiot qu'il y ait dans certains logements sociaux une petite antenne pour un concierge comme ça se faisait dans le temps, que ça avait de la valeur. Voilà, des idées un peu comme ça qui étaient vraiment passées sous silence après dans le logement neuf. Et puis c'était toute la coordination avec les aides au logement, les aides sociales, c'est-à-dire les familles qui avaient des difficultés financières

pour payer leur loyer, donc le FSL, mais aussi pour régler leur facture d'électricité, de gaz etc., c'est tout ce travail-là qui était fait par la direction du logement. [...] [Avec le Grand Lyon], j'ai très vite senti justement qu'on n'était pas sur les mêmes registres, nous on était vraiment sur le registre de l'action sociale, de l'accompagnement des familles, et des populations, des groupes, tandis que le Grand Lyon était sur le registre de la construction, de la planification. »

Côté Grand Lyon, les équipes travaillent sur la construction de logements – avec des fonds qui viennent également pour partie du Département –, à la réhabilitation, à la planification, notamment avec, à partir de 1995, le Programme local de l'habitat (PLH).

Lotfi Debbeche* raconte :

« Jusqu'à aujourd'hui, la Mission habitat du Grand Lyon s'est donnée pour objectif d'augmenter la production de logements sociaux pour atteindre les 20% exigés par la loi SRU et ce dans une recherche d'équité entre les communes. L'objectif est poursuivi dans un esprit de solidarité, en veillant à respecter l'équilibre des territoires, une certaine « mixité sociale » et une amélioration du « vivre ensemble ». C'est également avec le même objectif que sont conduites les opérations de requalification des quartiers sensibles. Au sein de la Mission habitat, mon travail porte principalement sur la maîtrise d'ouvrage des observatoires (demande de logement social, flux, hébergement temporaire), sur le pilotage de l'unité de gestion des réservations du Grand Lyon (plus de 10 000 logements sociaux) ainsi que sur l'enjeu des attributions des logements de façon plus générale. » (Entretien du 11 juin 2008, Millénaire3)

Si l'on veut résumer, on peut reprendre, l'image que plusieurs interlocuteurs ont employée : au Département, le soft, les gens ; au Grand Lyon, le hard, les murs. On voit bien qu'il existe une connexion forte entre ces deux compétences qui gagnent à être exercées de conserve. D'ailleurs, lorsque l'État organise les politiques logements et attribue les différentes compétences aux collectivités territoriales, il a clairement identifié ces continuités. Globalement, la politique logement est une politique tripartite entre l'État, le Grand Lyon (via les communes) et le Département [voir Alpil, Cllaj Lyon, Fondation Abbé Pierre, 2014]. En regrouper une partie à la Métropole permet une action plus cohérente.

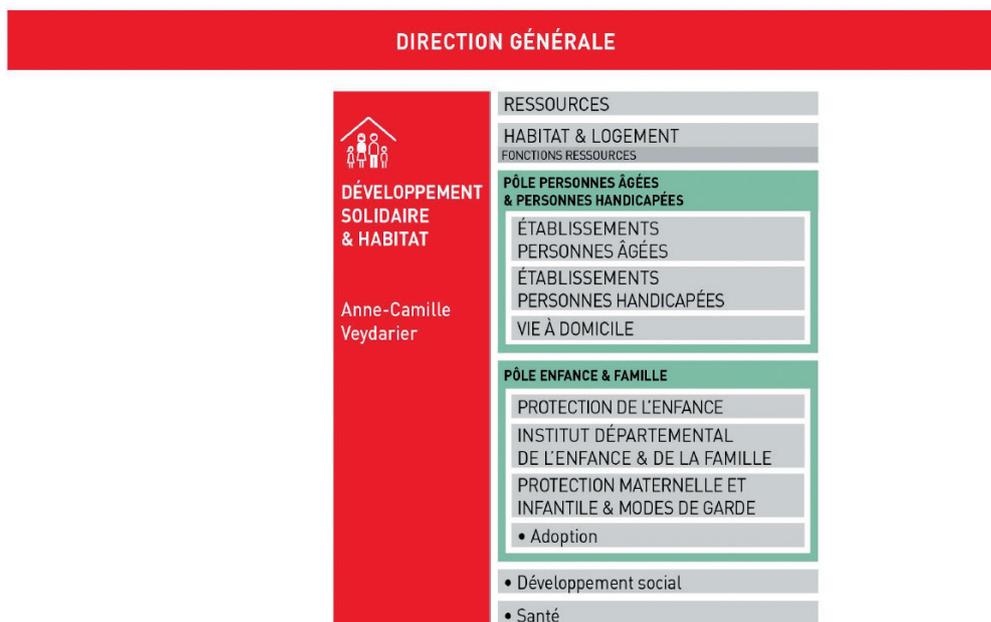
Et pourtant, ce n'est pas si simple ! Avant 2015, les collaborations habitat-logement entre Département et Grand Lyon existent mais sont peu nombreuses ou complexes à porter. Elles se font plus particulièrement autour des aires d'accueil des gens du voyage, des quartiers d'habitat insalubre, ou encore du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Christine Perrin-Niquet* se souvient de cette période : « J'ai rencontré des gens très intéressants, notamment des gens de l'habitat comme Michel Rouge*, qui travaillait au Grand Lyon et qui lui s'intéressait beaucoup à ces quartiers qui étaient laissés pour compte à l'époque. Donc on a mis en place quelques actions, lui au titre de l'habitat, nous au titre de l'action sociale qui se complétaient bien. Mais c'était quand même lourd à supporter » (entretien du 20 septembre 2023). Chacun reste dans son couloir de compétences et les relations manquent de fluidité.

C'est toute la force du projet de création de la Métropole que de vouloir installer l'ensemble des compétences dans une même collectivité. Et, si les agents issus des deux organisations devront apprendre à travailler ensemble (voir chapitre suivant), l'ambition de l'organigramme de la Métropole est bien de matérialiser la relation entre les deux politiques publiques. Ainsi, la Direction de l'habitat quitte-t-elle la Direction de l'habitat et du développement solidaire urbain (DHDSU) – où elle était hébergée, avec la politique de la ville, du temps du Grand Lyon – pour intégrer la direction du Développement solidaire et habitat (DSH), qui regroupe à la Métropole les missions sociales héritées du Département.

Organigramme

de l'Administration métropolitaine 1^{er} janvier 2015

■ COMITÉ DE DIRECTION GÉNÉRALE ■ PÔLE ■ DIRECTION ■ MISSION



projet d'organigramme soumis pour avis aux instances paritaires juin 2014

Autre emblème de ce maillage de compétences, l'insertion. Cette action phare du Département n'a pas été intégrée à la DSH, mais a rejoint la délégation très marquée Grand Lyon du développement économique. Il s'agissait alors de s'appuyer sur les relations que l'EPCI entretenait avec les entreprises du territoire pour faciliter le retour à l'emploi des

personnes fragilisées (voir organigramme général, à la fin du chapitre suivant). Ainsi l'organigramme général de la Métropole s'écarte-il, sur ce point également, de ce que l'on aurait obtenu en juxtaposant ceux du Grand Lyon et du Département.

Une collaboratrice Grand Lyon raconte :

« Si l'on devait réussir quelque chose de différent par rapport à un département sur cette thématique de l'insertion, ce n'était quand même pas « déconnant » que ce soit dans la même DGA que l'on traiterait de la relation aux entreprises et au développement économique d'une part, et de la relation aux bénéficiaires du RSA et leur parcours d'insertion, d'autre part. Le but était de mobiliser les entreprises du territoire pour qu'elles soient plus réceptives à la question de l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi. Sinon on allait refaire ce que font tous les départements. Il y a eu des questionnements, il y a eu des sujets qui ne se sont pas clarifiés en un coup de baguette magique. Il a fallu pas mal de réunions, et il n'en sortait pas toujours une information claire et validée pour ceux qui, ensuite, travaillaient en préfiguration sur la future organisation. »

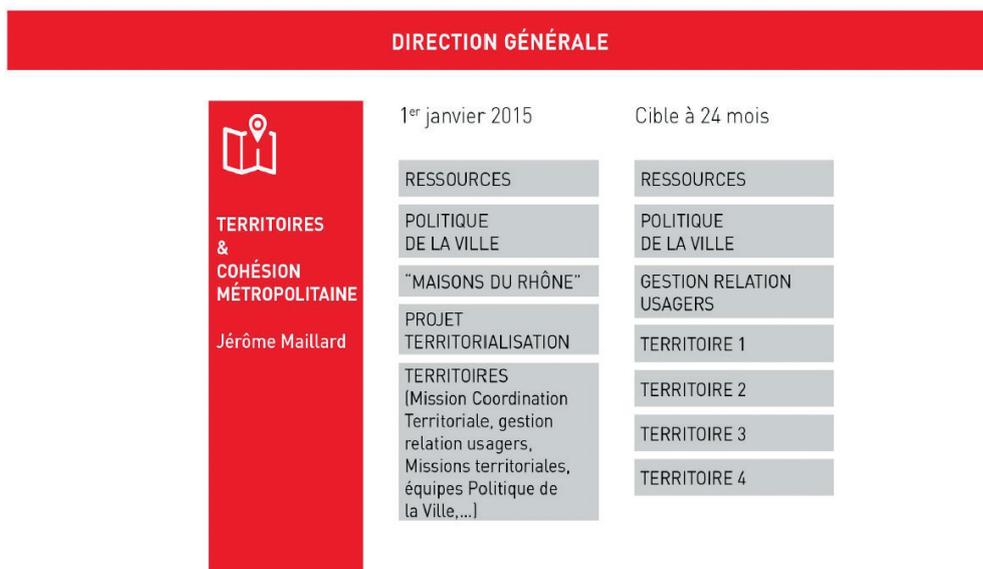
La territorialisation une innovation majeure mais éphémère

Mentionnons enfin une innovation organisationnelle majeure qui se matérialise dans la création d'une direction regroupant l'ensemble des moyens territorialisés, qu'ils soient urbains ou sociaux. Elle sera cependant de courte existence, puisque remise en question dès 2016.

La question de la territorialisation est posée très tôt, dès janvier 2013 – soit quelques jours après l'annonce du projet de Métropole par Gérard Collomb* et Michel Mercier* –, dans une note de Benoit Quignon*, et traverse l'ensemble de la réflexion sur l'organisation de la collectivité. Jérôme Maillard partage cette intuition qu'une collectivité comptant autant d'agents doit se piloter en proximité du terrain. Lorsqu'il arrive, en septembre 2013, il apporte un principe d'organisation matriciel et territorialisé, développé lorsqu'il était à Strasbourg puis au département de Belfort : l'optimum du service public s'atteint en croisant une expertise métier et une approche de proximité territoriale. Pour nourrir la réflexion des équipes de direction, Éric Ardouin*, fonctionnaire territorial, est invité à un séminaire en janvier 2014 afin qu'il partage son expérience de la territorialisation des départements de Loire-Atlantique et d'Ille-et-Vilaine. C'est une transformation importante et les hésitations sont importantes, mais la réflexion mûrit en emportant l'adhésion de l'équipe de direction générale. Il est alors décidé de travailler dans ce sens, de façon à intégrer le principe de la territorialisation dans un premier organigramme applicable dès janvier 2015.

Organigramme de l'Administration métropolitaine

■ COMITÉ DE DIRECTION GÉNÉRALE ■ PÔLE ■ DIRECTION ■ MISSION



projet d'organigramme soumis pour avis aux instances paritaires juin 2014

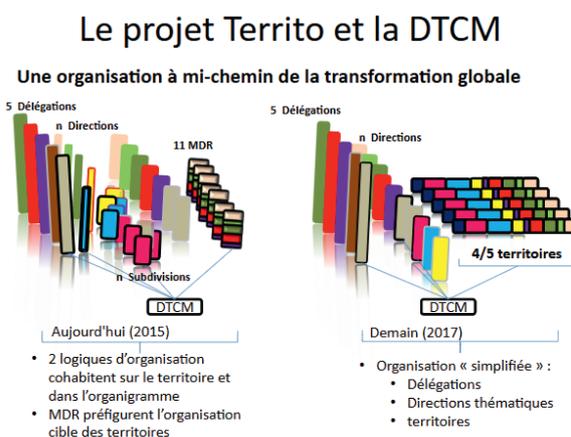
Le 25 mars 2014, une note est soumise à Gérard Collomb* : «Fruit de la consolidation des travaux menés par l'équipe de direction générale depuis octobre dernier [2013], la présente note vise à vous proposer une conception renouvelée de l'action publique métropolitaine ; conception qui se déclinerait dans un nouveau schéma d'organisation de l'Administration au 1^{er} janvier 2015». Dedans, on y trouve une série d'arguments pour soutenir la territorialisation. Il s'agit d'abord d'«arguments liés au projet politique». La territorialisation doit renforcer le lien entre la Métropole et les communes et favoriser l'efficacité et l'efficience des services publics. Il s'agit ensuite d'arguments «pratiques», puisque la territorialisation doit permettre de rapprocher la décision du terrain. La gestion de 9000 agents à partir des services centraux apparaît impossible. De plus, puisque la territorialisation est déjà partiellement réalisée – qu'il s'agisse des subdivisions des urbains ou des territoires avec des Maisons du Rhône (MDR) devenant Maisons de la Métropole (MDM) – il semble souhaitable d'en poursuivre la logique en la rationalisant, c'est-à-dire en faisant converger les découpages territoriaux. Enfin, la note avance des arguments «sociétaux» qui mettent en avant les attentes de proximité des usagers. La territorialisation est ainsi un principe pensé en profondeur : la déconcentration des services métropolitains doit se faire sur le découpage des conférences des maires, de façon à ce que les communes retrouvent en partie, grâce à la proximité des services métropolitains, le pouvoir de faire qu'elles ont perdu avec la disparition de l'EPCI.

Une collaboratrice Grand Lyon raconte :

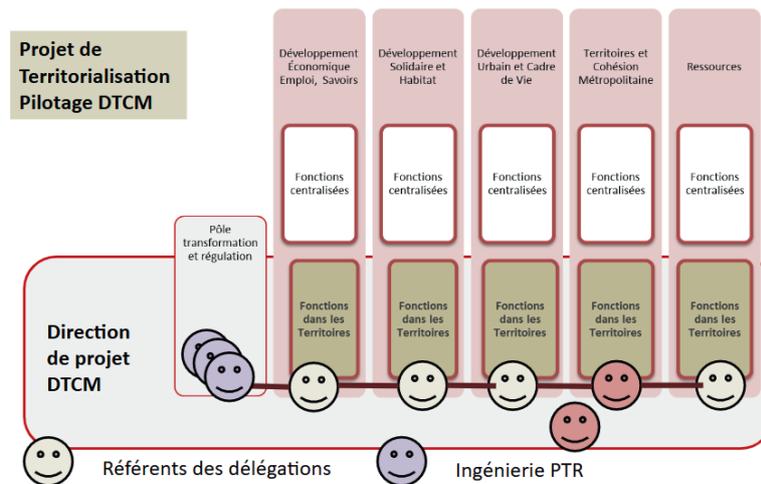
«[Concernant la territorialisation] dans la phase de diagnostic, on diagnostique tous bien, dans nos périmètres respectifs, ce qui est de l'ordre de la politique publique et ce qui ressort de la délivrance du service. Il y a des politiques publiques qui se territorialisent de fait, parce que leur objet est [localisé], mais elles n'ont pas nécessairement toutes besoin d'avoir recours à des services territorialisés pour s'administrer, c'est ça la distinction. Nos activités par exemple, étaient tout à fait dans cette situation c'est-à-dire que l'on avait dans nos missions des politiques publiques qui, par bout, pouvaient se territorialiser parce que leur objet même atterrissait sur le territoire. Pour autant, elles pouvaient continuer à être administrées par des fonctions dites "de siège".

Dans certains cas, les agents et les services continueraient à être rattachés à une direction centrale mais travailleraient, notamment via le Pacte, ou via des relations redéfinies avec des partenaires, dans une nouvelle relation nouée avec les communes etc. On faisait donc ce diagnostic pour bien distinguer les différentes situations. Le projet d'une organisation territorialisée des services de la Métropole a très vite été posé, dès les prémices des organigrammes. Il y avait dans l'organigramme une DGA Territoires, la DTCM, qui serait à la fois responsable de la relation aux communes et aux territoires (le Pacte, la conférence métropolitaine des maires) et qui encadreraient les services techniques présents sur les territoires, qu'il s'agisse des services urbains ou des services sociaux. C'était le premier organigramme de 2015, celui qui s'est "fracassé" en 2016.»

Cette organisation territorialisée marque le premier organigramme, appliqué au 1^{er} janvier 2015. Elle acte d'une séparation hiérarchique, mais pas fonctionnelle, entre les services centraux et les services qui sont territorialisés. Au-delà des arguments présentés plus haut, il faut certainement y voir également une volonté de créer une organisation plus intégrée, qui ne serait pas un ex-Grand Lyon flanqué d'un petit Département, mais bien d'une nouvelle collectivité, qui restait à construire. Il s'agissait ainsi d'acter un principe de rupture fort, dès 2015, qui allait devoir poursuivre son développement concret jusqu'en 2017. Ainsi, dès 2015, un chantier est lancé, prévu pour finaliser le processus de territorialisation, visant à la création de 4 ou 5 territoires où se déclinent l'ensemble des services territorialisés.



Projet Territorialisation (volet Services)



Anne-Camille Veydarier* raconte :

« Je pense que ce qui s'est joué, c'est d'abord que les territoires ne dépendaient plus de moi. Alors ça, je pense qu'effectivement, il y a eu un souci de ne pas recréer un petit Département au sein de la Métropole. Ça, je pense bien. C'est vrai aussi qu'un des soucis, c'est que je n'ai pas une trop grosse délégation. Ça, c'est évident. [...] Moi, j'ai pensé à ce moment-là que les MDM étant remises uniquement avec des compétences sociales et médico-sociales, c'était peut-être un peu dommage de les couper des directions centrales parce que, et on l'a bien vu... et on l'a vu avec l'insertion notamment, quand il n'y a pas de lien au sein d'une même délégation, il y a vraiment des problèmes de mise en œuvre de politiques. [...] Donc voilà, moi j'avais ce sentiment-là, mais après, moi, je me suis dit : "Peut-être qu'on... c'est peut-être ridicule de rester aussi sur les mêmes schémas et peut-être qu'il faut qu'on invente des liens". »

Mais cette organisation, peut-être parce qu'elle n'était pas encore pleinement déployée, résiste mal à l'épreuve des faits. Elle ne convient pas aux services centraux qui ont le sentiment de perdre en fluidité. De fait, ils ne maîtrisent pas l'ensemble de la chaîne opérationnelle de mise en œuvre des politiques publiques qu'ils conçoivent. Clairement, ils n'en veulent pas et ne souhaitent pas que le processus aille à terme. Comme l'explique Jérôme Maillard, « plein de gens ont trouvé que mon positionnement dans la maison et le modèle très déconcentré que je poussais, ça allait trop vite ». (Entretien du 16 mai 2023) Dès l'été 2015, il sent que le modèle est peu soutenu par les deux grandes directions, urbaine et sociale.

Anne-Camille Veydarier* raconte :

« Donc on a bossé comme ça... pendant combien de temps ? Un an et demi ? Jérôme [Maillard], chaque fois que j'en faisais la demande ou que j'en éprouvais le besoin, m'invitait aux réunions de directeurs. Enfin, jamais eu de problème de ce côté-là, mais je sentais bien qu'on était en perte de vitesse pour passer un certain nombre de commandes dans le domaine social. Sur l'insertion, c'est évident. C'est évident qu'on a perdu beaucoup en qualité de suivi et de mise en œuvre de contrat. »

Côté politique, l'impression n'est pas meilleure. Gérard Collomb*, sans doute saisi par les deux DGA les plus concernées Anne-Camille Veydarier et Nicole Sibeud, peine à voir l'apport de cette organisation. Il la trouve lui aussi compliquée et peu lisible. *A posteriori*, Jérôme Maillard, explique que « ce modèle-là ne sécurisera jamais Gérard Collomb, à aucun moment. » (Entretien du 16 mai 2023) Lorsque, en octobre 2015, Benoît Quignon* annonce son intention de quitter la Métropole, Gérard Collomb* souhaite revenir à un fonctionnement plus éprouvé et profite de ce départ pour revenir sur l'organisation des directions. Après plusieurs mois d'un pari organisationnel qui n'aura pas été transformé, il redessine lui-même un nouvel organigramme pour 2016, dans lequel il réintègre les services territorialisés dans les directions centrales.

Anne-Camille Veydarier* raconte :

« Je ne pense pas qu'au début, il ait eu une idée, Collomb*, sur l'organisation. Après, il a consulté. Bon, un jour il m'a demandé de venir le voir [...] à la mairie de Lyon où là, sa réflexion avait abouti.

Et le jour où je suis allée le voir à la mairie, il avait fait tout un organigramme. Il l'avait redessiné. Il avait refait l'organigramme et en me redonnant... Les territoires. Les maisons de la Métropole, voilà, des territoires. Et on a échangé, il m'a demandé ce que j'en pensais. Il a pris en compte deux-trois trucs que je lui ai dits, mais je n'y étais pas allée avec l'idée de lui dire : "Il faut que les territoires reviennent dans le giron de...". Moi, je pensais simplement qu'il fallait améliorer les circuits de communication et de transmission des consignes qui étaient quand même compliquées à l'égard des territoires.»

Michel Soulas* raconte :

«On a voulu faire trop de choses trop vite. C'est-à-dire qu'on ne digère pas un Département en bouleversant l'organisation. Quoi qu'on en dise, malgré l'ambition de nos élus, il faut du temps aux administrations pour changer. Ça se change, une administration, mais ça prend du temps. Et on a voulu aller trop vite. [...] Le truc n'est pas fluide. Si le truc n'est pas fluide, [Gérard Collomb*] n'achète pas parce qu'il n'y a pas de plus-value à la réforme administrative. S'il n'y a pas de plus-value, ce n'est pas la peine.»

Ainsi, si la création de la Métropole de Lyon a consisté à ajouter les services de l'ex-Département à la structure de l'ex-Grand Lyon, elle a aussi été l'occasion d'une double réorganisation importante. La première concerne l'hybridation des politiques

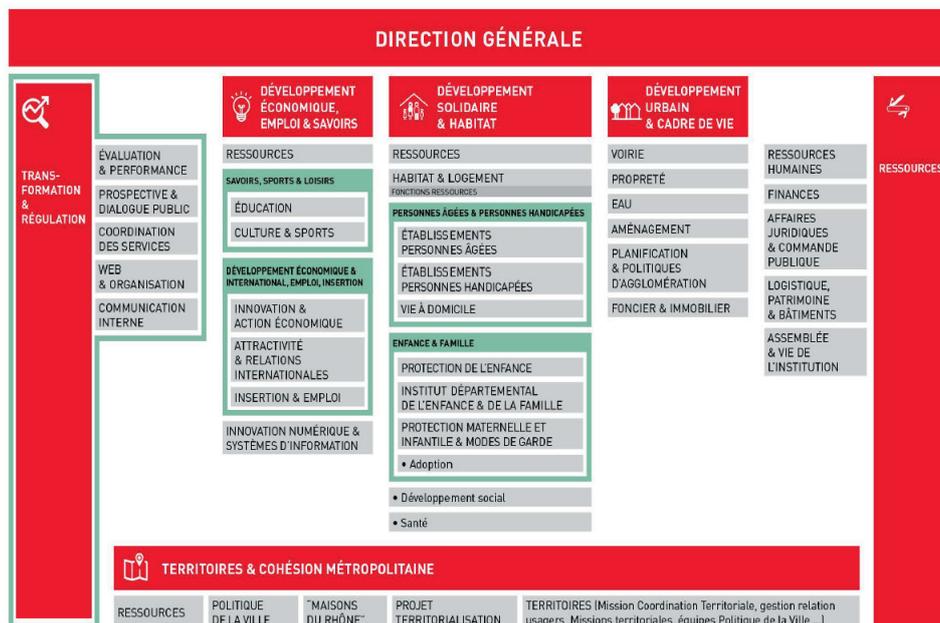
publiques majeures que sont le logement et l'insertion, mariée à l'habitat et à l'économie. Ces regroupements n'ont pas seulement servi d'emblèmes pour expliquer l'intérêt de la création de la Métropole, ils ont aussi constitué des précédents montrant tout l'intérêt de ces hybridations pour concevoir des services. La seconde réorganisation concerne la territorialisation qui, dès le début, a semblé nécessaire pour répondre au défi du changement d'échelle de la nouvelle collectivité. Sans doute est-elle arrivée trop tôt dans l'histoire de la Métropole. Car, si elle a pris fin en 2016, c'est une voie d'organisation qui, sous une forme différente, a été reprise plusieurs années après.

En conclusion, il faut dire que les organigrammes de la Métropole et du nouveau Rhône sont présentés aux instances sociales durant l'été 2014, dans les salons de la Préfecture, pour lancer la plateforme de mobilité «passerelle» auprès des agents des deux organisations. Cette étape est la dernière marche nécessaire pour organiser leur transfert car, explique Lise Fournot-Bogey, Directrice des Ressources humaines au Grand Lyon, «quand tu sais que la fin de l'histoire, c'est payer les gens, il faut qu'ils aient un poste. Donc, ça veut dire qu'au début de l'histoire, il faut faire l'organigramme de la métropole de demain. Parce que sans ça, tu ne peux rien enclencher». (Entretien du 18 décembre 2023)

Organigramme

de l'Administration métropolitaine 1^{er} janvier 2015

■ COMITÉ DE DIRECTION GÉNÉRALE ■ PÔLE ■ DIRECTION ■ MISSION



projet d'organigramme soumis pour avis aux instances paritaires juin 2014

Et la version cible à 24 mois :

Organigramme

de l'Administration métropolitaine

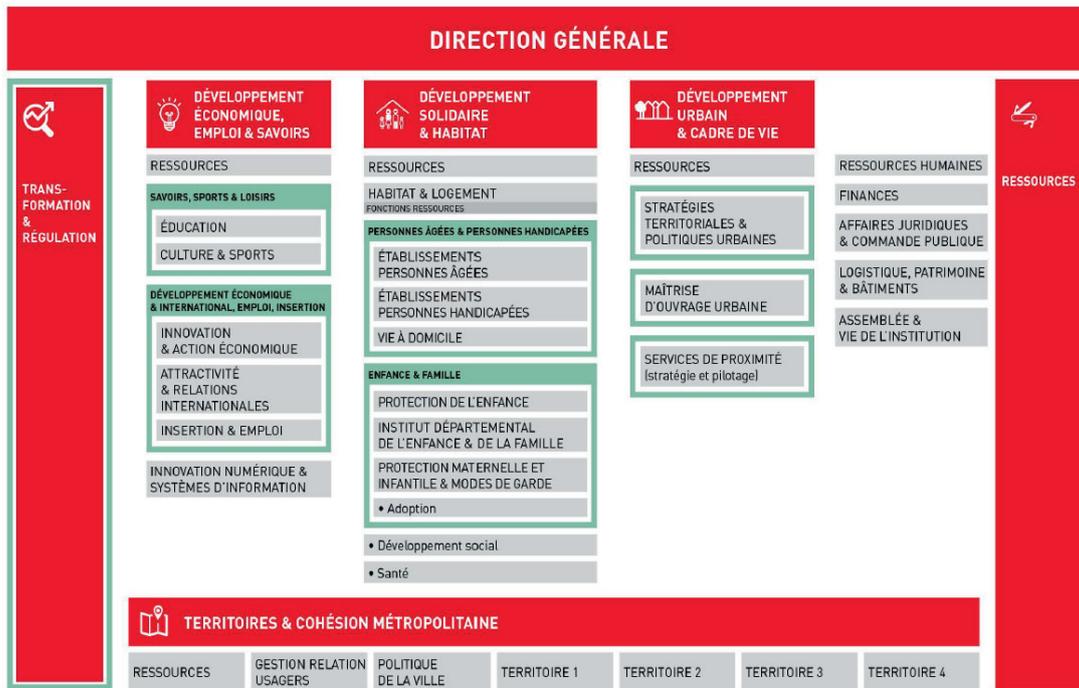
Cible à 24 mois

COMITÉ DE DIRECTION GÉNÉRALE

PÔLE

DIRECTION

MISSION



projet d'organigramme soumis pour avis aux instances paritaires juin 2014

Le transfert des agents et le défi RH

Au 1^{er} janvier 2015, il fallait acter du transfert d'agents de l'ex-conseil général du Rhône et de l'ex-Grand Lyon à la nouvelle Métropole de Lyon. Cela supposait d'avoir organisé les mutations, recrutements et affectations de chaque agent dans une nouvelle structure hiérarchique organisée à partir de la structuration des missions de services publiques que la Métropole devait assurer. On imagine l'ampleur de la tâche. Très concrètement, cela signifie pouvoir accueillir chaque agent à son poste au 1^{er} janvier 2015 (avec une fiche de poste, un bureau, des moyens de travailler, etc.), pouvoir verser le RSA à 40 000 allocataires, effectuer l'enlèvement des ordures ménagères, répondre aux demandes du public dans les MDM, etc., et établir plus de 8 000 fiches de paie à la fin du mois !

Vincent Roberti* raconte :

« À un moment donné, je ne sais pas si vous rappelez ça, on voyait des agents dans la rue qui se baladaient avec leurs ordinateurs, leurs plantes, pour aller dans leurs nouveaux bureaux. Donc, il y avait un attachement, finalement, à leur environnement de travail. Et on a essayé de faire un dispositif passerelle quand même le plus transparent possible. »

Recruter les cadres tout en sécurisant le management

Sécuriser la ligne managériale, c'est commencer par le recrutement des directeurs du top management puis redescendre la ligne hiérarchique pour que, à leur tour, ils recrutent leur équipe de direction.

Vincent Roberti* raconte :

« On a essayé de faire ça de manière déclinée : d'abord les DGA. Une fois que les DGA étaient nommés, ensuite on recrutait les directeurs, et les DGA participaient au recrutement de leurs directeurs. Une fois que les directeurs étaient nommés, on faisait en dessous la strate jusqu'aux agents. On a essayé de faire ça par le haut. Et à

chaque fois, pour l'organigramme du Nouveau-Rhône et de la Métropole, on avait des agents de la Communauté urbaine et du Département qui postulaient, et il y avait des choix. »

Pour ce qui concerne spécifiquement la Métropole de Lyon, le principe est d'ouvrir principalement au recrutement les postes de direction relevant des missions venant du Département. C'est ainsi que Anne-Camille Veydarier*, qui était en poste au Département, est recrutée très tôt – quatre mois avant les services – pour travailler à l'organigramme et la structuration des missions sociales de la future Métropole, avant d'en prendre la direction, à sa création. Elle connaît personnellement Gérard Collomb* qui lui fait confiance. C'est la seule de l'équipe de la direction générale de la Métropole à venir du Département.

Les autres postes de direction qui, existant au Grand Lyon, allaient être maintenus à la Métropole, ne sont pas ouverts au recrutement et restent ainsi tenus par ceux qui les occupaient précédemment au Grand Lyon. Ce principe a longtemps été questionné avant d'être validé et justifié par le besoin de « sécuriser les lignes managériales », selon les mots de Lise Fournot-Bogey (entretien du 18 décembre 2023) et de ne pas bouleverser plus que nécessaire la nouvelle institution qui pouvait ainsi s'appuyer sur une certaine continuité pour se développer. De plus, ceux qui au Grand Lyon portaient l'effort de création de la Métropole n'auraient pas compris que leur engagement ne soit pas reconnu par leur maintien sur leur champ de responsabilités. Aussi, si certains cadres de l'ancien Département ont déploré ce manque d'ouverture, il s'agit bien d'un choix stratégique assumé pour minimiser les risques managériaux. Cela ne signifie pas que des cadres encadrants – directeurs, chefs de services, etc. – ne sont pas venus du Département. Sur les postes relevant des missions sociales, d'abord, mais également sur des postes des fonctions supports. En effet, la Métropole comptant deux fois plus d'agents que le Grand Lyon, les besoins

en fonctions supports étaient plus importants. Des postes ont donc été créés sur lesquels des agents de l'ex-Département ont été recrutés. Il s'agissait de leur faire une place pour assurer la mixité des ressources de la future Métropole et favoriser le brassage des agents. Pour les services territorialisés, notamment les MDR qui devenaient les MDM, rien ne changeait, les cadres conservaient leur poste dans l'organigramme métropolitain.

Michel Soulas* raconte :

« Et donc, la question qui se pose – j'étais le patron des ressources à l'époque –, c'est : "Au moment où on fait tout cela, est-ce que vous allez accepter comme directeurs des gens qui ne connaissent pas la maison ?" Et là, je ne prends pas le risque. Je dis : "On va ouvrir des directeurs adjoints, on va accepter un numéro deux. Et chacun de mes directeurs va prendre un numéro deux départemental". Mais je n'ai pas accepté [plus]... parce que quand je dis les trois tout à l'heure qui ont écrit la loi, c'est trois personnes de chez moi : il y a moi, il y a deux de mes directeurs, en fait on est cinq (Rire.) C'est une petite délégation que j'ai. C'est des gros sujets, mais c'est une petite délégation, il n'y a pas beaucoup de gens. Et donc, grosso modo, je n'ai que cinq directeurs autour de moi. Et cette équipe-là qui a pensé toute l'organisation, on veut la continuité au 1er janvier 2015, on est garants de la réussite du sujet. Et donc, moi je ne peux pas me permettre de prendre quelqu'un que je ne connais pas, qui nous vient d'à côté, qui ne connaît pas les us et coutumes de la Communauté urbaine, qui ne connaît pas le process, etc. J'ai une prise de risque qui serait trop importante. J'ai besoin de conserver les cinq-six personnes de proximité pour qu'ils me fassent traverser le 1^{er} janvier 2015 sans encombre. Après, c'est le jeu des mutations, etc. On a aujourd'hui beaucoup de directeurs qui sont du Département. Il n'y a pas eu de ségrégation ad vitam aeternam. Mais c'est vrai que pour la construction métropolitaine, la prise de risque était trop forte. À un moment, vous avez ce bigbang, vous ne changez pas l'équipe qui est chargée de le piloter. »

Enfin, quelques rares directeurs sont recrutés en dehors des effectifs ex-Grand Lyon ou ex-Département, notamment à la Direction de l'habitat et du logement. Pour cette fusion, un peu atypique, de services préexistant dans les deux organisations, l'arrivée d'une personne extérieure et perçue comme neutre est préférée aux candidats

locaux, du Département comme du Grand Lyon. Cela permettait de ne donner de prééminence à aucune des deux histoires institutionnelles et, ainsi, de prévenir toute tension managériale.

Le dispositif passerelle pour recruter les futurs agents

Pour savoir quels sont les agents à transférer, il faut savoir non seulement quel partage des moyens se fait réellement entre le département du nouveau Rhône et la Métropole mais aussi la façon d'organiser les politiques publiques dans cette dernière. C'est à partir du schéma final de service et de l'organigramme – encore vide – de la Métropole que tout va pouvoir se construire, un peu à la façon d'un rétroplanning. Le processus se fait à partir de l'organigramme territorialisé, comprenant la DTCM, tel que le principe en a été posé dès le printemps 2014.

Vincent Roberti* raconte :

« Le véritable partage des moyens va se faire en mai, juin, juillet, août, quand on va avoir des organigrammes vides pour la Métropole, vides pour le nouveau Rhône, on va demander aux gens de postuler là où ils veulent aller chez moi [i.e. dans le département du nouveau Rhône], mais aussi on va permettre aux gens de la Métropole de Lyon de postuler sur le Nouveau-Rhône. On va avoir peu de succès, mais on a cette capacité-là aussi, en mettant tout le monde dans un même vivier. Tout le monde n'aura pas ces choix, ils font plusieurs choix, et c'est le dispositif passerelle [...] Avant de partir sur les moyens, il faut que l'on sache combien d'effectifs partent et combien restent, qui part et qui reste. Et donc on travaille énormément en interne sur le Nouveau-Rhône pour se donner une base initiale, que l'on va comparer à ce que l'on travaille avec l'autre délégation sur la Métropole, et puis, bien sûr, ce ne sera pas le négatif de l'autre. On a besoin de plus de moyens, dans les premières équations on était à 2000-2500 agents qui restent au département du Rhône, et la Métropole, pour qu'elle fonctionne, vous en laissez 1500. 2500, c'est une masse salariale qui va être compliquée à gérer avec un département qui n'aura pas les mêmes recettes, et en même temps il faut qu'on puisse continuer à agir. On va avoir des discussions qui vont durer un certain temps. »

Ce grand chassé-croisé est organisé dans le dispositif dit Passerelle, inspiré des réorganisations dont le Département avait l'habitude. Paradoxalement, c'est ainsi à partir de l'expérience des mobilités internes du Département – institution jugée vieillotte – que vont se penser les modalités de réaffectation des agents, explique Lise Fournot-Bogey. « On s'est appuyé sur leur pratique et leur expertise. Le département avait l'habitude de réorganisations impliquant des repositionnements des agents. D'habitude, ils faisaient cela à la main ou via des tableaux Excell. Avec la masse d'agents à affecter, ils ont été chercher une AMO pour créer une moulinette informatique, mais nous nous sommes appuyés sur leurs mécaniques de réaffectation qui parlaient aux agents du département. Pour eux, "On organise un dispositif de passerelle", cela voulait dire quelque chose ». (Entretien du 18 décembre 2023)

La plateforme ouvre en juin 2014. Le dispositif permet à chaque agent de formuler trois vœux, qu'il s'agisse du poste qu'il occupe ou d'autres. Une fois les souhaits posés, les managers des postes concernés –et non les ressources humaines– réalisent les entretiens (pour les encadrants uniquement) et/ou classent les demandes quand il n'y a pas lieu de rencontrer les candidats.

Une collaboratrice qui travaille à la préfiguration du périmètre Développement économique – Emploi - Savoirs Grand Lyon raconte :

« Donc on partage ensemble sur ce périmètre avec Benoît Quignon* et Michel Soulas* et sur le fait que ce n'est pas le moment de faire des innovations organisationnelles. Le but est de permettre aux services du Département d'arriver et de travailler sur leurs missions correctement. (...) On sécurise beaucoup de choses en reprenant à l'identique des organigrammes existants. Par exemple, on a regardé de près le Pôle éducation du Département : on a compris assez rapidement comment il fonctionnait et on s'en est inspiré pour la future Direction Éducation de la Métropole. C'est comme cela que j'ai commencé à poser des blocs organisationnels sur tout le périmètre de la future délégation. Après, on a repris toute la documentation de KPMG pour comprendre leurs postes permanents, leurs postes temporaires, leurs CAE [contrat d'accompagnement dans l'emploi]. On essaie de challenger les clés de répartition proposées par KPMG : qu'est ce qui est le plus pertinent ?

On a passé beaucoup de temps aussi avec la Mission Métropole pour expliquer comment tout cela peut fonctionner. Progressivement, on récupère aussi la documentation des RTO (Revue de transfert opérationnel) rédigée par les services du département. Ce qui permet de revoir le dimensionnement des services, tels qu'on les projette alors. Moi, je fais cela parce que compte-tenu de mon poste à la Communauté urbaine, je sais le faire, mais également parce qu'il n'y a personne d'autre qui peut faire ce travail-là, à ce moment-là, sur ce périmètre-là... [...]. C'est ce qui a permis de faire atterrir les choses et d'assurer la continuité des services à ce moment-là. C'est l'objectif prioritaire à ce moment-là : au 1^{er} janvier 2015, quand on « appuie sur le bouton », le système d'information marche, les agents ont une affectation et ils sont payés, ils ont un bureau, les factures continuent à être prises en charge, les choses tournent quoi. »

Vincent Roberti* raconte :

« On avait dit qu'on donnerait la priorité aux agents sur leur propre poste, mais il y a eu quand même des sujets où il y avait d'autres candidats qui pouvaient avoir un profil plus intéressant. Mais de mémoire, la majorité s'est faite par transfert, parce que c'était 8000 agents à la Métropole : 4000 à la communauté urbaine et 4000 au département du Rhône. Donc, traiter 8000 agents au cas par cas, même si nous avons développé un système de passerelle, un logiciel qui permettait d'avoir, quand on postulait sur un poste, les attendus, les avis, etc., de numériser, de dématérialiser ce process, ce qui a quand même beaucoup simplifié les choix. Et ensuite, les choix étaient presque prétraités informatiquement. Il y avait toujours l'entretien avec les agents concernés, mais tout cela a permis d'être intégré, les avis des entretiens étaient intégrés dans le logiciel, pour qu'on puisse consolider et avoir une vue très rapide sur la composition, le remplissage des deux organigrammes. Donc ce dispositif-là a été très intéressant pour pouvoir mettre en œuvre dans des temps très courts ces affectations. »

Quant aux agents territorialisés, c'est-à-dire dont le poste était situé non pas dans un service central, mais dans un site appartenant au périmètre géographique de la Métropole, ils sont versés automatiquement aux effectifs métropolitains.

Lise Fournot-Bogey* raconte :

« Et on a accepté, vu la masse d'affectations à faire, de simplifier le dispositif. Donc tous les agents qui étaient sur un territoire métropolitain ont basculé en bloc, en restant sur leur poste de travail. Cela évitait une charge de travail inutile. Et d'ailleurs, il y a des agents qui ont fait des mobilités avant pour être soit sur le territoire métropolitain et être affecté d'office à la Métropole, soit au contraire, ont quitté le territoire métropolitain pour être sur le département du Rhône et être affecté au Rhône. »

Environ 4000 agents travaillant jusque-là au département du Rhône et à peu près autant travaillant au Grand Lyon ont changé d'employeur au 1^{er} janvier 2015. Chacun a dû postuler, que ce soit sur le poste qu'il occupait ou un autre, et la Métropole a dû valider leur embauche. Certes, pour beaucoup cela s'est fait presque automatiquement – puisque les agents étaient maintenus à leur poste s'ils le souhaitaient ou versés automatiquement aux effectifs métropolitains – mais le travail demeure titanesque ! Il l'est d'autant plus, que les personnes du Grand Lyon qui recrutent les agents du Département sur des postes de la future Métropole ne disposent que de peu de renseignements. Ils sont, sur cette question, dans une asymétrie complète d'informations avec le Département. Bien qu'ils accèdent à toutes les bases du système d'information RH du Département, ils ont peu de moyens de savoir qui ils recrutent réellement et craignent que le Département fasse tout ce qu'il peut pour conserver les meilleurs éléments.

Vincent Roberti* raconte :

« C'est vrai qu'en majorité, dans notre organigramme, c'étaient des agents qu'on connaissait. Et ceux qui partaient on donnait l'information [à la Métropole], mais ce n'est pas pareil d'avoir une information sur un agent que d'avoir toute sa gestion et sa carrière, où les RH pouvaient regarder ce qui se passait. [...] Mais effectivement, les RH nous sollicitaient. Mais comme on avait quand même 5700 agents, on en a gardé 1700, donc ça veut dire qu'il y en avait 4000 qui partaient à la Métropole. Consulter 4000 dossiers pour les RH, c'est très vaste. Donc ils l'ont fait sur des postes stratégiques, sensibles, mais ils n'ont pas demandé les dossiers de tous les agents. »

En termes logistiques, l'opération est également une gageure. Tout n'est pas pleinement prêt le 1^{er} janvier 2015. De nombreux services ont été accueillis de manière temporaire, parfois de façon précaire là où il y avait un peu de place, le temps de prendre la mesure des besoins réels. Rappelons qu'il ne s'agit pas seulement d'accueillir de nouveaux agents en provenance du Département, il faut aussi assurer la réorganisation de pans entiers de l'ex-Grand Lyon !

Une collaboratrice Grand Lyon raconte :

« On avait devant nous comme un très grand "Tetris". On a avancé chemin faisant. Par exemple, au sein de ma Délégation, certains services de l'ex-CU allaient nous quitter pour rejoindre une nouvelle DGA, tandis que nous allions accueillir des missions de l'ex-Département. Mais au niveau des locaux, on a dû garder temporairement ces services ex-CU là où ils étaient, le temps qu'ils basculent ailleurs, pour laisser la place aux nouveaux services Métropole. Idem du côté du nouveau Département du Rhône. Par exemple, la Direction de l'insertion Métropole a dû déménager 2 fois en 6 mois à peine, d'abord au sein même de locaux départementaux, le temps que l'on ait de la place ici pour les accueillir. On a aussi relocalisé la Direction de l'éducation Métropole sur un site qui n'était pas du tout prévu pour cela, en urgence. Là où on a eu vraiment "chaud", c'était en octobre 2014, quand on a compris qu'on n'avait rien pour la future Direction de la culture, rien du tout. Les agents de cette nouvelle Direction avaient la particularité d'arriver d'une multitude d'autres directions, c'était plein d'agents qui venaient de partout. On a su où on allait les positionner fin novembre 2014 ou tout début décembre seulement. Grâce à l'un des bâtiments que l'on récupérait du Département et qui se trouvait vacant à ce moment-là. »

Face à une Métropole attractive, les efforts du Département pour garder ses agents

Dans le processus de recrutement, le Département est inquiet. La Métropole exerce un très fort pouvoir d'attraction sur les personnes qui, nombreuses, y voient une collectivité d'avenir capable d'offrir des moyens nouveaux et des opportunités professionnelles que n'offre pas le Département. Vincent Roberti* constate vite « que les agents sont attirés par la Métropole de Lyon. C'est la collectivité moderne. On se dit que l'on va avoir un problème parce que, si toutes nos compétences partent, on ne va pas pouvoir gérer le département du Rhône ». (Entretien du 15 janvier 2024)

Anne-Camille Veydarier* raconte :

« Pour moi, c'était vraiment la Métropole, c'était évident. D'abord parce que je pensais que c'était quand même une belle aventure. Participer à ça, c'est quand même exceptionnel dans une carrière. Même si ça n'a pas toujours été simple, loin de là, mais c'était quand même une belle aventure. »

Christine Perrin-Niquet* raconte :

« Oui, mon choix c'était la Métropole. C'était un choix politique, c'est-à-dire que pour moi la Métropole m'apparaissait comme une collectivité nouvelle, allant de l'avant, et puis comme j'avais approché à travers le logement des projets pour la ville ça m'intéressait beaucoup. Et je n'avais pas envie de travailler pour les nouveaux élus du Département. Parce qu'autant j'avais pris du plaisir à travailler pour Pierre Jamet* – bon Michel Mercier*, il était loin mais... –, et je savais que le Rhône ça allait être un tout petit département rural, moi, je suis urbaine. J'ai toujours fait ma vie professionnelle sur les villes, donc je n'avais pas envie de me retrouver dans un petit département étriqué où on retrouvait les valeurs des notables, ça ne m'intéressait plus. Autant quand on a constitué le Département oui, il y avait quelque chose qui s'était mis en place, mais là cette fois non. »

Face à l'attractivité de la Métropole, le Département tente de résister. Il constate que parmi les désavantages qu'il présente désormais, le déménagement du siège compte mais peut être corrigé. En effet, beaucoup d'agents et de cadres refusent de travailler à Villefranche ou Tarare. Cette éventualité pèse négativement dans le recrutement et Michel Mercier* va convaincre Gérard Collomb* d'accepter un principe d'extra-territorialité pour le siège du Département qui sera maintenu à l'Hôtel du Rhône.

Vincent Roberti* raconte :

« Et c'est là que la question cruciale du chef-lieu du département arrive. Parce qu'au départ, on commence à réfléchir à être sur le département du Rhône, Villefranche ou Tarare, et même Tarare était une option qui est allée très, très loin, en disant on va regarder avec l'OPAC comment on peut construire un siège avec les compétences. Mais beaucoup de gens habitent autour de Lyon ou à Lyon, dans nos agents, et ils ne veulent pas aller travailler à Tarare ni à Villefranche. Et on sent que si ce sujet-là n'est pas traité, on risque d'avoir... »

C'est un peu avant la fin de l'année, où on sent vraiment très fortement que la question du chef-lieu va être déterminante. En accord avec Gérard Collomb*, on souhaite une extra-territorialité, c'est-à-dire que le siège du Département reste là où il est, dans le bâtiment commun avec la préfecture. Et comme pour Gérard Collomb*, c'est une condition de réussite de l'ensemble, parce qu'il sent bien que derrière Michel Mercier* ne va peut-être pas pouvoir tenir tous les élus ni les agents, il accepte. On rédige donc un article supplémentaire dans la loi MAPTAM qui permet au département du Rhône de rester à Lyon jusqu'au jour où le Conseil départemental décide d'aller ailleurs. On se demande si juridiquement c'est possible. On sollicite un avis du Conseil d'État pour voir si c'est possible juridiquement. Heureusement, on a eu un avis favorable, parce que sinon la loi pouvait passer, mais elle aurait supprimé cet article. On arrive à tenir cela. Du coup, ça a fait la fureur du Maire de Villefranche qui voyait bien arriver le Département là-bas, enfin le siège en tous les cas, et nous, ça nous soulage de plusieurs sujets. D'abord, on dit aux agents qu'ils resteront à Lyon, le siège restera à Lyon, et beaucoup d'agents reviennent sur leur positionnement en disant que si ça reste Lyon ils resteraient bien au Rhône, etc. Surtout qu'ils regardent tous leurs avantages, ils regardaient les rémunérations, donc on avait regardé les rémunérations, les rémunérations administratives étaient plus intéressantes à la Métropole, mais techniques plus intéressantes au département du Rhône, il y avait le temps de travail, plein de questions, il y avait aussi les syndicats qui s'étaient emparés de ce sujet-là. Et le fait de dire qu'on reste à Lyon, ça a complètement changé la donne, beaucoup d'agents et de cadres sont restés au département du Rhône. »

Accueillir les « nouveaux » du Département

Si la Métropole est juridiquement le fruit de la fusion du Département et du Grand Lyon dans les frontières de celui-ci, il faut reconnaître qu'elle est tout de même perçue et vécue comme une absorption d'une partie du premier par le second lequel, par le fait de cette absorption aurait acquis le statut de collectivité territoriale. C'est, comme le dit une collaboratrice Grand Lyon, une « fusion-absorption »³¹. Quatre faits au moins contribuent à le faire penser. D'abord, l'exécutif du Grand Lyon

31. Un agent arrivant du département emploie la même expression : « Dans les faits, on intégrait une collectivité qui s'appelait la métropole du Grand-Lyon, donc il y avait quand même « Grand-Lyon » dedans. On intégrait une collectivité sur le périmètre géographique du Grand-Lyon. Il y avait un certain nombre d'éléments factuels qui amenaient à penser que c'est quand même une fusion-absorption »

et toute l'assemblée communautaire étaient maintenus à la tête de la Métropole par le fait d'une dérogation législative. On pouvait donc avoir le sentiment d'une parfaite continuité du Grand Lyon, tandis que Michel Mercier* se repliait sur un territoire du nouveau Rhône. En deuxième lieu, l'appellation choisie pour cette nouvelle collectivité, «Grand Lyon, la Métropole», qui fait le lien avec l'ancien EPCI mais pas avec le département. Il faut ajouter à cela le maintien des adresses de messagerie des agents @grandlyon – d'ailleurs toujours en usage. Ces deux éléments pouvaient sans peine prolonger cette impression d'une persistance du Grand Lyon après 2015 et ont particulièrement crispé les agents venant du Département. Enfin, si les moyens territorialisés du Département demeuraient tels quels, sous la forme des Maisons de la Métropole, les services centraux, séparés de leur «maison mère», ont dû faire leurs cartons et rejoindre les agents et cadres du Grand Lyon qui, pour la plupart, restaient à leur poste. On doit bien convenir que c'est par l'ajout des moyens d'un département dont l'autre partie se rétrécit que le Grand Lyon subit sa mutation en Métropole.

Jérôme Maillard raconte :

«Il y a eu des outils communs de com interne, ça a été mis en place dès 2014, auprès des cadres, des agents. Il y a beaucoup de rencontres dans les équipes aussi. Il y a les souvenirs où j'emmenais Benoît Quignon* rencontrer les agents du Département, expliquer, discuter, répondre aux questions, faire tomber l'idée que c'était une absorption. [...] On a fait quand même beaucoup de terrain jusqu'au 31 décembre 2014.»

Malgré les efforts de communication, pour les agents du département du Rhône transférés à la Métropole, il en est ressorti un sentiment pas toujours facile à vivre. Ils sont perçus comme des «nouveaux» qu'il faut accueillir et à qui il faut faire une place. Un sentiment d'autant plus fort que le système Passerelle le renforce, comme l'explique Sabine Vialleton* : «Il y avait un entretien de recrutement destiné aux agents du Département qui optaient pour rejoindre une direction «mixte» de la Métropole mené par les ressources humaines du Grand Lyon. Les agents ont dû s'adapter aux process support et logiciels du Grand Lyon sans que soit étudiée en profondeur la question de ce qui était bien au Département, ce qui était bien au Grand Lyon.» (Entretien du 3 avril 2023)

De fait, dans la plupart des services, le quotidien fonctionne sur les usages de l'ex-Grand Lyon. Pour les agents qui viennent du Département, tout est à découvrir, ne serait-ce que pour les commandes de fournitures ! Pour éviter la déroute, des personnes ressources ont été nommées et répondent aux questions des nouveaux arrivants. Ainsi, explique une collaboratrice Grand Lyon, «on a d'abord imaginé des personnes référentes, agents de l'ex-CU, que l'on chargeait de "tutorer" les collègues arrivant du Département sur le fonctionnement quotidien : par exemple ma propre assistante a joué ce rôle vis-à-vis de tous les assistants des services ex-Département, qui avaient rejoint notre DGA. Puis, au vu de tous les petits problèmes et dysfonctionnements rencontrés, un dispositif ad hoc de suivi et de règlement de tous ces "bugs" a été mis en place par le DG au bout de quelques semaines seulement avec une cellule chargée d'apporter des solutions». (Entretien du 13 juin 2024).

Anne-Camille Veydarier* raconte :

«Au niveau technique, franchement, je pense que les gens du Grand Lyon à l'époque, ils n'imaginaient pas ce que c'était l'arrivée des 4 000 personnes du Département. Ils n'avaient aucune idée de ce qui allait se passer.»

Une collaboratrice Grand Lyon raconte :

«En fait, nous, on savait faire les choses, mais les agents qui arrivaient du Département ne maîtrisaient pas nos règles, nos outils et nos procédures internes. Par exemple pour les marchés publics ou tout simplement les fournitures administratives [...] Je me rappelle un exemple qui m'a vraiment fait rire *a posteriori* : il y avait des agents qui, à l'époque, dans les services sociaux, utilisaient des "carnets à souche" avec des feuilles carbone, pour faire leurs "compte-rendu usager" j'imagine. Leur question était, fin décembre 2014, de savoir comment on allait pouvoir leur donner à temps des carnets à souche qui ne porteraient plus le logo du Département du Rhône ? S'ils avaient pu dématérialiser leurs comptes-rendus à cette occasion cela nous aurait bien arrangé ! Je crois qu'on a réussi tout de même à faire imprimer ces carnets à temps. Je ne sais pas dire combien de petits sujets comme celui-ci on a traité dans les tous derniers jours de 2014, il y en a eu tellement. Mais ça s'est fait ! C'est assez magique.»

Corinne Aubin-Vasselin* raconte :

« Les agents de la direction logement n'arrivent pas à l'Hôtel de Métropole tout de suite. Donc dans un premier temps, ils sont toujours au Sévigné [Lyon 03], le temps qu'on libère un peu. Parce que nous, on était ici sur le plateau, au deuxième étage. Il y a une première étape où on intègre les collègues du Département sur le plateau, en open space, des gens qui n'avaient jamais connu l'open space ici au deuxième étage. Ils ne sont pas là au 1^{er} janvier, mais ils arrivent relativement vite. On fait fonctionner cette direction à partir de ce moment-là avec un service accueil et maintien dans le logement qui arrive en bloc et qui est, en gros, une émanation du service Logement du Département. C'est-à-dire que les agents du Département ne sont pas du tout, à une ou deux exceptions près, répartis dans la direction, mais ils forment un service en tant que tel. C'est en fait le volet social de la politique du logement qui n'a pas été forcément tellement décloisonnée au démarrage. »

Au-delà du défi logistique, l'arrivée d'autant de personnes nouvelles produit inévitablement des bouleversements pour tous. Car chacun fait avec ses représentations, ancrées dans un important écart de culture professionnelle. Pour les ex-Département, les agents du Grand Lyon ne connaissent rien au social, ce ne sont que des techniciens qui ignorent tout de l'humain. Pour les ex-Grand Lyon, les agents du Département viennent d'une institution vieillotte où l'on gère des dispositifs. Surtout, plusieurs personnes venant du Département ont raconté s'être sentis pris de haut, voire méprisés.

Pierre Jamet* raconte :

« Les agents, les fonctionnaires du Grand Lyon ont toujours considéré que les agents du Département étaient des paysans. Il y avait une espèce de mépris pour les agents du Département que je crois que les agents du Département ont ressenti quand ils sont arrivés à la Métropole. Si j'en crois ce qu'ils me disent, je ne sais pas s'ils vous l'ont dit ou pas. Mais ça, c'est ce qu'ils m'ont dit. [Il y avait un peu] de dédain, soyons clair, il y avait du dédain. Je n'étais pas étonné puisque moi il y a des agents qui m'avaient dit : « Est-ce qu'on doit aller à la Métropole ? — Bien sûr, vous allez à la Métropole. Vous n'avez pas de questions à vous poser. »

Anne-Camille Veydarier* raconte :

« Je pense qu'ils ne savaient pas du tout qui on était ou alors qu'ils nous prenaient pour des ploucs, des zozos, [...] Mais mes directions, mes collègues directeurs ou chefs de service étaient plus inquiets que moi. Ils avaient peur de se faire bouffer. Il y a eu des réunions aussi entre directeurs. Franchement, on n'a pas été très bien accueillis. Ça, c'est une évidence. Moi, ça ne m'a pas... ça m'a énervée un peu, mais ça ne m'a pas inquiétée. Moi, je me souviens de la première réunion de direction générale où, quand je suis arrivée, on m'a demandé de me présenter. Alors déjà, que j'aie été assistante sociale, que je ne sois pas énarque, administrateur, déjà, ça, on me regardait bizarrement, un petit peu de... Mais bon, moi, ça me dope, ce genre de choses. Ça ne m'abat pas. Je me suis dit : "bah on va leur montrer" ».

Christine Perrin-Niquet* raconte :

« Beaucoup d'inquiétude, énormément d'inquiétude... de sentiments négatifs. Une petite... c'est moche mais je le dis quand même, il y a des agents du Grand Lyon qui nous appelaient les Roms. [...] Les sans domicile fixe, les Roms puisqu'à l'époque on parlait beaucoup des Roms qui venaient en France. Quand même, pour absorber une nouvelle collectivité et avoir de nouveaux collègues, ce n'est pas la meilleure façon de faire. [...] Sans domicile fixe, c'est-à-dire qu'on ne savait pas bien où nous mettre. Pas la même légitimité que les agents du Grand Lyon. »

Il leur a fallu faire leur place. Et cela n'était possible que dès lors que tous, qu'ils soient ex-Grand Lyon ou ex-Département, apprennent à comprendre ce que faisait l'autre pour réaliser que, bien souvent, ils travaillaient à des finalités similaires et, si ce n'est similaires, au moins complémentaires.

Fabien Trévisan* raconte :

« Quand on a commencé à discuter avec les collègues du Grand-Lyon de nos sujets de travail, il y a eu quelques points d'incompréhension. Par exemple, je me revois discuter avec un collègue de la politique de la ville à qui j'essaie d'expliquer qu'on avait une grande responsabilité et une action dans la prévention des violences faites aux femmes. Et pour lui, c'était : "Bah attendez, enfin nous, c'est des sujets sur lesquels on travaille. La prévention des violences faites aux femmes, on est complètement impliqués là-dessus. Je ne vois pas ce que vous faites, vous". Ben les femmes victimes de violence, on les reçoit à la MDR, on leur trouve des points de chute, on organise la prise en charge

des enfants si nécessaire. Enfin voilà ce qu'on fait. Pour eux, ça passait surtout par le financement du mouvement associatif et, finalement, la prise en charge des violences conjugales, c'était surtout les associations qui l'assuraient. Ils ne se sont jamais posé la question de savoir comment les services sociaux de la protection de l'enfance ou de la PMI étaient impliqués dans ce champ-là, alors que forcément on l'était pleinement. Donc il a fallu s'expliquer sur nos positions et nos postures respectives.»

Un mixage des équipes limité qui n'aide pas à leur intégration

Pour apprendre à se connaître, il faut se côtoyer, partager, travailler ensemble. Or, la Métropole fusionne des compétences mises en œuvre par des métiers différents et qui plus est, souvent territorialisés. Chacun va donc souvent rester dans son périmètre. D'un côté, le social venu du Département. De l'autre, les métiers urbains relevant des compétences de l'ex-EPCI. Cela ne facilite pas les ponts entre les agents des deux anciennes organisations. De plus, pour sécuriser le fonctionnement de la nouvelle institution, assez rapidement – si l'on excepte l'expérience courte de la DCTM dont on a parlé –, les services de l'ex-Grand Lyon ont cohabité avec une émanation des services de l'ex-Département. Comme l'explique Anne-Camille Veydarier*, «ils n'avaient pas tellement envie de mélanger les services. Et on allait arriver, à part l'insertion qui a été mise dans une autre délégation, tout le reste est arrivé dans ma délégation, logement, tout le social». (Entretien du 15 novembre 2023)

Michel Soulas* raconte :

«On fusionne deux collectivités ou deux institutions qui n'ont pas du tout les mêmes compétences. Donc, on n'est pas comme dans une fusion de régions où vous avez les mêmes gens aux mêmes compétences et donc vous pouvez mieux mixer. Là, vous n'allez pas envoyer en urbanisme quelqu'un qui est petite enfance et vice versa. Donc déjà, les seuls champs de recouvrement, c'est les champs ressources. Donc du coup, il n'y a que sur les directions ressources où vous avez la possibilité de faire.»

On a évoqué plus haut les deux exceptions notables de l'insertion, rapprochée de l'économie et du logement, marié à l'habitat. C'est dans ces deux directions que les agents se sont mélangés mais, avant que la greffe prenne, il a fallu du temps.

Martine Chanal* raconte :

«L'équipe de l'habitat a eu le sentiment d'incarner la «Métropole». Nous étions la seule équipe, avec celle du RSA, à intégrer des équipes de l'autre collectivité et rattachée à une délégation majoritairement de l'autre collectivité.»

Les équipes habitat de l'ex-Grand Lyon sortent de la politique de la ville à laquelle elles avaient toujours été fortement connectées pour rejoindre celles venues du Département. Un changement important puisque, pour elles, l'orientation de l'action se décentre, intégrant une dimension davantage sociale, qui a pu dérouter les agents qui étaient jusqu'alors sur des missions très en lien avec la programmation, la construction, la rénovation, etc.

Martine Chanal* raconte :

«La direction de l'habitat a été le service du Grand Lyon qui s'est retrouvé immergé dans les services de l'ex-Département. C'était difficile pour certains d'entre nous dont les missions étaient très en lien avec le foncier et l'aménagement ou la politique de la ville. En plus la conséquence de cette organisation a été le départ de la direction de l'habitat à Gerland. Quand Corinne [Aubin-Vasselin*] est arrivée, on était encore à l'hôtel de la Métropole – on a dû y rester six ou sept mois – et puis nous sommes partis à la Halle Borie, à Gerland avec les équipes ex Conseil départemental. [...] Changement, autre ambiance. Donc, on ne voyait plus personne en fait. On ne se connaissait pas, c'était un peu bizarre.»

Corinne Aubin-Vasselin* raconte :

«Je pense que l'effet le plus marquant pour eux, au-delà de la Métropole, l'effet induit, c'est la scission avec la politique de la ville. C'était la direction DHDSU. C'était quand même très fort dans la culture, parce que la mission habitat avait vécu depuis un certain temps. Du coup, les équipes faisaient aussi bien du logement que de la politique de la ville. Et les équipes étaient complètement mélangées. Je pense que l'effet le plus important, ça a été ça, la scission. Les agents de l'ex-communauté urbaine ne comprenaient

pas ce qu'ils venaient faire à la DSHE, clairement. Leur première réaction, au-delà de la scission avec la politique de la ville, c'est : "Qu'est-ce qu'on va faire au conseil général ?" C'est-à-dire ce fait, entre guillemets, d'appartenir et d'être rattaché à la délégation qui gère les politiques sociales, pour eux, c'est un non-sens. Ils ne comprennent pas ce qu'ils vont faire là. Il y avait les gens qui font du financement du logement qui sont très en lien avec la planif, très en lien avec la politique de la ville qui se disaient : "Mais qu'est-ce qu'on fout là ? Qu'est-ce qu'on va aller faire avec... ?" »

Le témoignage de Corinne Aubin-Vasselin* fait prendre la mesure de l'enjeu ! Même lorsque le champ de la politique publique est le même (habitat-logement), les façons de l'aborder étaient tellement différentes qu'il n'y avait rien d'évident à fusionner ces services. Il faut donc que logement et habitat apprennent à travailler ensemble. Qu'est-ce que cela signifie ? Qu'il faut mailler les politiques publiques qui visent à loger les gens avec celles qui sont en charge de produire du logement de qualité. Progressivement, chaque équipe parvient à comprendre la mission du point de vue de l'autre, de sorte que la Métropole atteint ici une forme d'intégration plus forte qu'ailleurs. C'est même ici qu'elle trouve sa valeur ajoutée. Que ce soit avec l'insertion et l'économie ou avec l'habitat et le logement, ces convergences ont ouvert des voies ailleurs, y compris dans des services moins concernés par l'hybridation des politiques publiques. Peu à peu, la digestion des transformations faite, les possibilités de collaborations ont été plus activement recherchées et trouvées.

Corinne Aubin-Vasselin* raconte :

« Et puis après, petit à petit, c'est toute l'animation managériale : mise en place du comité de direction, comité de direction élargi pour que les équipes se rencontrent et commencent à créer des liens, déjà entre eux au sein de la direction, entre les services ; puis, petit à petit avec les autres entités de la délégation. Puisqu'un des objectifs qui nous avaient été clairement assignés depuis le début, c'était vraiment cet objectif de développer des liens au sein de la délégation entre la Direction de l'Habitat et du logement et les autres directions, notamment le pôle PAPH. Déjà ça a été clairement une cible dès le début. »

Un autre frein au mélange des équipes venus du Grand Lyon et du Département est logistique : l'installation des services d'action sociale, périmètre hérité du Département, dans un bâtiment spécifique, la Halle Borie, située dans le 7^e arrondissement de Lyon. Pour Anne-Camille Veydarier*, « ça a été une souffrance, [les agents] n'ont pas aimé. » (Entretien du 15 novembre 2023)

Un agent arrivant du département raconte :

« Les services centraux de la DSHE ont été réunis à Gerland dans un équipement qui n'existait pas et où il n'y avait que les anciens services du Département. Donc on n'était pas complètement intégré aux équipements grand-lyonnais, on était ailleurs. On était loin, à plus de 30 minutes de l'hôtel de Métropole, donc il y a eu aussi ce mouvement de dire : "on est intégrés, mais pas complètement" ».

Le défi technique de la fonction RH

Le Département utilise ASTRE comme logiciel de gestion RH. Le Grand Lyon utilise HR Access. Ce système n'est plus maintenu par le développeur, mais il est souple d'utilisation et ses possibilités de paramétrage sont larges et permettent de gérer les spécificités métiers qui, déjà fortes au Grand Lyon, le seront davantage encore à la Métropole. Les équipes de direction du Grand Lyon font donc le choix de le conserver pour la Métropole³². Cela suppose toutefois d'entrer dans le système la totalité des agents du Département qui rejoignent la nouvelle collectivité. Or, sans surprise, les deux logiciels ne sont pas interopérables.

Pour les équipes RH du Grand Lyon qui préparent la mutation, il faut reprendre l'ensemble des données. C'est un travail considérable qui nécessiterait plus de temps pour être mené à bien que celui dont dispose les équipes ! La difficulté consiste non seulement à reprendre les données pour les intégrer dans le système Grand Lyon, qui deviendra celui de la Métropole, mais aussi à faire des tests répétés pour traquer et corriger toutes les erreurs. Ainsi, se souvient Michel Soulas* : « On a fait toutes les paies en double sur le dernier trimestre de l'année 2014. On avait un taux d'échec en décembre qui était non négligeable qui est encore de 4 ou 5%, ce qui est trop ». (Entretien du 4 avril 2023)

32. À noter que, pour la fonction publique hospitalière, qui relevait d'un autre projet de système d'information, la gestion des paies a été conventionnée avec le département puis reprise l'année d'après.

Lise Fournot-Bogey* raconte :

« Pour faire une paye, on a un énorme chantier de reprise de données. Le principe, c'est ensuite de faire des payes dans les 2 logiciels, pour voir si les payes sortent à l'identique ou pas. Et on fait des corrections. Cela s'appelle "faire des payes en doubles" dans le cadre du recettage de paie. C'est un travail qui est très lourd, car suite aux erreurs, on corrige les données et les champs dans le logiciel "cible". On savait que pour sécuriser la paie, il nous fallait à minima trois mois de recette de paie. Le premier mois, il y a beaucoup d'erreurs, plusieurs centaines. Et les équipes travaillent, côté RH et côté informatique, pour corriger tous les bugs et pour s'assurer que quand ils refont tourner les paies, les erreurs diminuent. Trois mois, c'est le délai vraiment minimal. Il y a des fois, sur des changements de système d'information, les équipes prennent six ou cinq mois pour faire ce travail. Et donc nous, on était sur le délai minimal, donc trois mois. Mais ça veut dire que trois mois avant le 31 décembre, il fallait qu'on sache clairement qui on allait payer au 1^{er} janvier. Et donc tout ce système de paie qui nous permettait d'avoir accès à de l'information a généré tous les rétroplannings sur les affectations, les organigrammes, en amont, pour sécuriser ces trois mois de paie en double et garantir que les agents puissent être payés correctement. »

Recrutée comme directrice des Ressources humaines au Grand Lyon en juin 2013 dans la perspective de la fusion, Lise Fournot-Bogey* raconte combien le temps était court pour un enjeu particulièrement complexe. Comme pour d'autres secteurs clés, c'est à partir de rétroplannings successifs qu'un programme de travail est structuré. À chaque fois, l'idée est la suivante, faire telle chose à telle date suppose qu'on ait fait tel choix à telle date, etc. Le point clé dont tout découle étant le 1^{er} janvier 2015. C'est ainsi un ensemble de chantiers RH connectés les uns aux autres et entraînant une chaîne de décisions. L'enjeu est alors de pouvoir poser des choix dans les temps pour tenir la cadence.

Lise Fournot Bogey raconte :

« L'élément clé qui a fait que ça a pu passer, c'est l'ambiance qu'on a pu créer entre nous de solidarité [et] les prises de décisions rapides. D'avoir les réunions de DG tous les 15 jours et qu'on pose de manière assez simple les orientations, les prises de décisions en disant : "Là, il nous faut une décision à telle date, sinon derrière on ne pourra pas s'en

sortir", ça a été un élément clé [...] Pour le coup, il y a eu une fluidité de prise de décision et après d'exécution qu'on n'a jamais pu retrouver. Parce que cette période-là, elle était tellement inédite que typiquement... enfin, fondamentalement, moi si je disais : "Si on ne décide pas les organisations à tel moment, on ne passera pas les paies, tout le monde intérait la contrainte et la décision était prise en temps et en heure". [...] Tout le monde a joué le jeu, il n'y a jamais eu de re-questionnement, de pourquoi ou comment. Il y avait aussi une confiance [par les DG], je trouve, dans les équipes techniques ressources qui posaient leurs impondérables et qui étaient vraiment intégrées dans le mode de faire et dans l'ordonnancement de la prise de décision pour que ce soit possible. Parce que si les ressources ne s'étaient pas mises en branle et n'avaient pas structuré [les choses, alors] la boîte, elle n'existait pas pour mener les politiques publiques au 1^{er} janvier 2025. »

Lise Fournot-Bogey* décrit une « mission impossible » qui, pourtant, a été conduite à bien.

Lise Fournot Bogey raconte :

« C'était annoncé, c'était le projet, et d'ailleurs dans mes réseaux professionnels, tous les gens me disaient : "Il ne faut surtout pas y aller, Lise, c'est un poste fondamentalement à prendre des coups". Parce que juste créer une Métropole comme ça en deux ans c'est impossible... Moi, au moment de mon recrutement c'était deux ans, mais quand je suis arrivée ça a été 18 mois, c'est juste impossible à réaliser. D'un point de vue technique, notamment sur la gestion de la paie, etc., ou sur les règles RH, c'est impossible. [...] Et en fait, juste gérer techniquement "il faut qu'on paye les gens, tous les gens, tous les personnels de la Métropole au 1^{er} janvier 2015", ça te fait un rétroplanning qui est ultra tendu sur plein de choses : la définition de toutes les règles RH et toute la politique RH, les affectations des agents, la gestion de ton système de paie. On avait un logiciel qui n'était plus maintenu à l'époque, qui s'appelait HR, avec un autre logiciel côté département du Rhône, mais donc deux histoires, deux modes très différents. Normalement, un changement de système d'information sur la paie, c'est au moins deux à trois ans de boulot technique pour changer de logiciel. Et là ça veut dire que pour 4 000 et quelques agents qui nous rejoignaient du département du Rhône, on changeait de logiciel de paie et donc en 18 mois, tic-tac, tic-tac. En même temps, il faut construire toute la fonction RH pour assurer l'accompagnement *a minima* des agents sur leur vie professionnelle dès janvier 2015. Donc ces différents chantiers, la paye,

l'organisation des équipes RH et la définition des règles RH de la future Métropole, ce sont des chantiers ultralourds, ultrastructurants, et on les a menés en plus à moyen constant. Parce qu'on n'avait juste pas le temps d'aller chercher des personnes supplémentaires qui devaient s'imprégner du coup de toutes les règles, de tout le fonctionnement. On ne pouvait pas, on n'avait pas le temps. Donc, cette aventure-là professionnelle, elle est absolument unique. »

Ce chantier technique titanesque ne s'arrête pas au 1^{er} janvier 2015. Si c'est bien la date officielle de création de la Métropole, tout demeure en réalité à faire. Il s'agit notamment de faire culture professionnelle commune et de finaliser la construction de l'administration, deux préalables pour mettre en œuvre la cohérence des politiques publiques.

Faire la Métropole après sa création

Au 1^{er} janvier 2015 beaucoup a été réalisé pour assurer la naissance de la Métropole, mais tout reste à faire pour qu'elle vive. Produire une culture commune, faire converger les règles de gestion RH et les pratiques managériales, élire les conseillers métropolitains, etc. Nous ne pouvons aborder ici la totalité de ce que les dix ans qui se sont écoulés depuis la création de la Métropole ont permis de réaliser, en particulier les dimensions institutionnelles et politiques. L'évolution des politiques publiques, notamment, est un sujet qui mérite à lui seul une investigation approfondie. Mais on se concentre ici sur les aspects internes à la Métropole et la manière dont elle a continué à construire son cadre technico-administratif. Deux sujets retiennent particulièrement notre attention : les règles de gestion RH et la culture institutionnelle.

Assurer l'équité de traitement des agents

Grand Lyon et Département, chacune des deux organisations présentait des spécificités de gestion, construites très progressivement au fil du temps. Or, rassembler des agents qui bénéficient de conditions et d'avantages différents au sein d'une même institution n'est pas sans susciter de protestations. Comment viser l'équité, dès lors qu'il est clairement posé qu'un alignement des conditions par le haut est financièrement impossible ?

En premier lieu, une nouvelle collectivité territoriale se devait de répondre aux obligations réglementaires. Or, les deux organisations avaient accumulé des écarts aux règles légales de gestion, il fallait donc revoir les modalités de fonctionnement héritées tant du Département que du Grand Lyon.

Lise Fournot-Bogey* raconte :

« Il y avait des deux côtés des historiques, parfois des irrégularités. Quand on a posé du coup l'arbitrage politique avec : « Est-ce qu'on profite de la création de la Métropole pour se mettre d'équerre ou pas ? », il y avait les deux lignes

possibles : administrativement avec Benoît Quignon* et après politiquement avec Gérard Collomb*, ça a été : "Oui, oui, on y va". Parce que c'est une opportunité quelque part unique dans l'histoire de l'institution de remettre à plat notre fonctionnement. »

Mais, explique Lise Fournot-Bogey*, appliquer « les règles de fonctionnement de la collectivité Métropole » pour qu'elles « correspondent au corpus juridique et réglementaire » (entretien du 18 décembre 2023) a nécessité de renoncer à des avantages dont jouissaient certains des agents, notamment le temps de travail. Côté ex-Grand Lyon, fin des « jours du président », ces journées chômées offertes par l'institution à ses agents. Côté ex-Département, remise à plat de la répartition entre RTT et jours de congés. Au Grand Lyon, il y a des voitures de service et de fonction, quand il y a, au Département, des primes pour les professionnels qui doivent utiliser leur propre véhicule. Autre exemple, la valeur faciale des tickets restaurant n'est pas la même, etc.

Autre point d'enjeu, un régime indemnitaire différent³³, souvent plus avantageux pour les ex-Grand Lyon, encore que cela dépende des filières. Comment harmoniser ? Augmenter le plus bas des deux ou réduire le plus haut ? Un alignement par le haut aurait augmenté les charges de fonctionnement de la nouvelle collectivité. C'est une solution écartée par Gérard Collomb* qui ne veut pas que la création de la Métropole se traduise par un accroissement des dépenses de fonctionnement.

Lise Fournot-Bogey* raconte :

« L'opération de création de la Métropole, c'est optimiser et renforcer les politiques publiques, donc on doit monter un système qui est performant. Partir en posant que ça allait coûter aux contribuables, avec un renchérissement de la masse salariale des deux entités une fois fusionnées, politiquement, cela n'était pas tenable. On a vite eu la consigne de ne pas monter quelque chose qui coûte de l'argent public ».

33. La rémunération des agents de la fonction publique territoriale est composée d'une rémunération de base – qui est égale pour tous les agents d'un même grade et échelon – et complétée, le cas échéant, par des primes et indemnités, calculées à partir du régime indemnitaire défini par chaque collectivité.

Une collaboratrice Grand Lyon raconte :

« Dans certains cas de figure, on a simplement proposé de reprendre les "règles de gestion" de l'ex-Communauté urbaine, quand ça marchait. Mais selon le sujet, ça ne marchait pas toujours ! Une des grosses problématiques a été la gestion des ressources humaines une fois la Passerelle effectuée. Cela a été très difficile. Pour tout le monde : agents, managers et services RH. Si je reprends les comptes-rendus d'évaluation des agents du SRH à cette période, toute l'année 2015 a été un "enfer" pour eux parce que c'était très difficile de gérer sans pouvoir répondre aux questions, et en même temps, co-produire de nouvelles normes. C'était un chantier immense, et les choses se sont faites au fur et à mesure. On a donc vécu quasiment une année sans règles de gestion redéfinies pour la Métropole. [...] Le Régime indemnitaire, par exemple, a été pensé politiquement, stratégiquement, financièrement, [à partir du principe] que ce n'était pas possible d'aligner tout le monde sur le mieux-disant. Et le régime indemnitaire nouveau de la Métropole est moins avantageux que les deux régimes indemnitaires qui existaient au Département et à la Communauté urbaine et qui continuent à co-exister ».

Mais aligner les régimes indemnitaires des anciens agents sur le moins-disant n'était pas non plus une option. Cela aurait supposé une baisse de rémunération pour certains, ce qui n'était ni souhaité ni juridiquement possible, du fait de la loi MAPTAM. L'équation est impossible et il en est résulté que des agents faisant le même travail pouvaient ne pas percevoir la même rémunération.

Fabien Trévisan* raconte :

« Sur le plan RH il y a des choses qui n'ont pas été complètement abouties. C'est-à-dire que les agents du Grand Lyon ont gardé leurs avantages, par exemple le régime indemnitaire spécifique, plus favorable que celui du département du Rhône auquel nous, en tant qu'agent ex-Département, n'avons pas pu prétendre. À côté de ça, nous avons des avantages au Département, notamment des aménagements d'horaires. Moi à ce moment-là, par exemple, j'avais une organisation du travail sur quatre jours, que j'ai perdu en arrivant au Grand Lyon. Donc pour le coup quelque chose de pas toujours simple à vivre non plus dans le sens où on nous dit que c'est une fusion, mais en même temps les agents du Grand Lyon gardent leurs avantages et ceux du Département perdent les leurs. »

On imagine combien cela a pu peser sur les agents de l'ex-Département, dont on a vu plus haut que certains s'étaient senti mal accueillis par certains de leurs nouveaux collègues. Sabine Vialleton*, qui venait du Département, raconte que cela « a créé un ressentiment et une sorte de divorce lors de la création de la Métropole parce qu'il y a eu un sentiment d'injustice énorme entre des professionnels exerçant des missions identiques sans percevoir la même rémunération ». (Entretien du 3 avril 2023)

La solution choisie a été de construire une convergence progressive non seulement du régime indemnitaire, mais de l'ensemble des règles de gestion, convergence qui, aujourd'hui, n'est pas pleinement atteinte et reste un important chantier de la Direction des ressources humaines. Enfin, il fallait fixer les règles applicables aux nouveaux agents, recrutés hors de l'ex-Grand Lyon ou de l'ex-Département. Ainsi explique Lise Fournot-Bogey*, « toute notre politique de rémunération là d'ici la fin du mandat [en 2026], est orientée sur le sujet du renforcement de l'équité avec deux lignes directrices – femmes-hommes et ex-CU, ex-CG, nouveaux recrutés – pour éteindre nos différences de rémunération ». (Entretien du 18 décembre 2023) Finalement, c'est un sujet qui ne pouvait se régler qu'avec le temps. Les départs d'agents anciens et l'arrivée de nouveaux, ajoutés à l'effort de convergence sont autant de facteurs qui finissent par avoir raison des écarts d'origine.

Faire converger deux histoires institutionnelles et administratives

Un autre chantier colossal est celui de la culture professionnelle. En 2015, les agents des deux ex-institutions ne se connaissent pas encore et chacun nourrit des représentations sur les autres. Pour les surmonter, il faut construire une identité « maison ».

Sabine Vialleton* raconte :

« Il y avait, d'un côté, le Département, collectivité peu visible, centrée sur la gestion opérationnelle de dispositifs tournés vers l'individu, dont la majorité des compétences est obligatoire transférée par l'État. Et, de l'autre, il y avait le Grand Lyon qui bénéficiait d'une réputation très positive,

une collectivité volontariste, visible, développant un marketing territorial efficace, et qui avait beaucoup travaillé son image. En comparaison, le département n'avait pas de journal, peu de communication externe, bien qu'étant doté de compétences essentielles... »

Mais, en dehors des clichés, il faut reconnaître que, effectivement, les pratiques professionnelles diffèrent. Côté Grand Lyon, on est habitué au mode projet où un chargé de mission va porter, souvent de manière transversale, un sujet dans l'institution. Il y a une tradition forte d'innovation qui s'appuie sur ce format qui permet à des agents de se saisir de sujets – parfois en lisières des compétences du Grand Lyon, de les faire évoluer pour, parfois, les installer de façon pérenne.

Patrick Lopez* raconte :

« À la Métropole, j'ai découvert le travail en mode projet que je ne connaissais pas au Département. Sans aucun doute le fait qu'au Grand Lyon, on trouvait beaucoup d'ingénieurs. J'ai trouvé cette approche très intéressante. Même si au Département, les projets étaient nombreux, la structuration proposée au Grand Lyon m'a beaucoup apporté. J'ai ainsi pu rapidement intégrer ce mode de travail au quotidien notamment lorsqu'il a fallu réaliser le premier Projet Métropolitain des Solidarités. »

Côté Département, il s'agit souvent de gérer des dispositifs très contraints par la dimension règlementaire de l'action sociale.

Martine Chanal* raconte :

« Je pense qu'il y a ce truc quand même des formations [et] du recrutement qui est quand même important. Et puis, le fait qu'ils aient les MDM, ils ont toujours été en protection de leurs travailleurs sociaux, parce que c'est vrai qu'eux, ils se coltinaient certainement de front les gens. Et du coup, ils n'avaient pas la même vision que nous... Nous, on était des chargés de mission, on était là pour réfléchir les choses. Eux, ils étaient gestionnaires : ils géraient de l'argent, des mesures. Nous, et moi particulièrement, j'étais dans l'intention. »

Au Département, il y a une culture très forte du bénéficiaire, lequel reste, au contraire, pour les agents du Grand Lyon, un personnage indéterminé et abstrait, auquel ils sont peu confrontés. Certes, les deux institutions exercent des missions de services publics, mais pas avec le même degré de relation à l'usager. « Pour nous, témoigne Martine Chanal*, les gens n'existaient pas ou de manière assez distanciée. L'équipe habitat du Grand Lyon n'avait que très peu de contact avec les usagers. Le Conseil général, c'était tout l'inverse, ils s'étaient toujours prévalus de ce truc-là ». (Entretien du 24 septembre 2023)

Ce besoin de soutenir la convergence des cultures professionnelles a évidemment été anticipé par la Mission Métropole qui, très rapidement, avait ajouté un cinquième volet dit « Conduite du changement et accompagnement des agents » à ses groupes de travail. Mais, comme pour les dimensions RH, c'est dans le temps long de l'institution que se forge progressivement une culture commune.

Conclusion

Traçons, en conclusion, quelques-uns des enseignements à tirer de cette histoire de la création de la Métropole.

L'apport d'une réforme de territoire sur-mesure

En premier lieu, il faut acter de l'importance du sur-mesure dans les réformes territoriales. Parce que l'histoire des territoires de France est loin d'être homogène, ceux-ci connaissent des problématiques différentes. Certains ont vécu une forte déprise industrielle, d'autres maintiennent une agriculture ou vivent du tourisme. Certains sont très urbanisés ou au contraire très ruraux, en perte d'habitants ou, à l'inverse, parviennent à en attirer de nouveaux. Etc. Pour faire face à ses spécificités, chacun a besoin d'une organisation adaptée, parfois personnalisée. C'est ce que le statut particulier de la Métropole de Lyon nous rappelle. Il est différent de celui d'Aix-Marseille, de Paris ou des autres métropoles de droit commun parce que l'histoire de la métropole lyonnaise est différente et que le degré d'intégration du Grand Lyon était très élevé. Ce type de réformes promeut des logiques de territoire et non des logiques de strates administratives, comme l'a bien souligné Marylise Lebranchu*, déplorant un lobbying par strates – et non par territoires – des communes, des départements ou des régions. En ce sens, associer les territoires à leur projet de réforme peut apporter une réelle plus-value.

La nécessité d'une action publique lisible et proche

En second lieu, il faut souligner combien le projet de Métropole vient répondre à une vision de la démocratie locale. Dès la fin des années 1990, le Grand Lyon et le Département actent de la difficulté amenée par l'entrelacement de leurs compétences. Ils feront certes un effort de décroisement de celles-ci mais il reste des ambiguïtés, en particulier pour le

citoyen. Communes, Grand Lyon, Département ? Qui fait quoi ? Qui est responsable de quoi ? Pour Gérard Collomb* et Michel Mercier*, identifier la responsabilité politique est le fondement de la redevabilité et donc de la démocratie. La Métropole de Lyon, collectivité territoriale administrée par un conseil élu, apporte ainsi une réponse claire, parce que c'est elle qui pilote. Et, contrairement à un établissement de coopération intercommunale, qui répond aux demandes des communes, la Métropole est redevable directement auprès des électeurs, habitants et usagers des services publics qu'elle met en œuvre.

Une action publique mieux outillée pour plus d'efficacité

Si cette vision d'une concentration des compétences avait pour objectif une plus grande lisibilité de l'action publique, elle visait également à en renforcer l'efficacité. On ne peut malheureusement pas convoquer notre récit pour étayer ce point puisque notre texte ne fait pas le bilan de l'action métropolitaine depuis ses 10 ans. On peut toutefois remobiliser l'intuition qui était au cœur de l'organigramme. D'abord, les compétences complémentaires des deux institutions ont trouvé à se mailler dans des services communs, ouvrant la voie à des hybridations plus importantes dans les années qui suivront. D'autre part, cette concentration de compétences a permis d'accroître considérablement la puissance d'action de la Métropole : des moyens humains et financiers augmentés, des leviers réglementaires inédits, un pouvoir d'entraînement renforcé sur les écosystèmes territoriaux (énergie, logement, etc.), etc. Ce sont autant d'intuitions qui étaient au cœur de la création de la Métropole. Enfin, la relation au territoire est totalement transformée. Comme collectivité de plein exercice, la Métropole déploie ses politiques publiques à l'échelle de la totalité de son territoire, contrairement au Grand

Lyon qui devait aussi réfléchir à l'échelle de ses 59 communes. La territorialisation – qui a été abandonnée en 2016 pour se redéployer aujourd'hui sous une forme différente – témoigne également d'une nécessité de proximité au terrain et incarne une volonté de service aux usagers plus forte pour la Métropole que pour une structure de coopération intercommunale.

Le poids du temps long pour les transformations majeures

La nécessité du temps long dans les grandes transformations institutionnelles est un quatrième champ d'enseignements. La création de la Métropole, en 2015, s'inscrit dans une succession de réflexions, de rapports, de réformes – parfois avortées – sur la métropolisation. Loin d'être la création *ex-nihilo* dont la presse a parfois fait le récit, la Métropole de Lyon est un patient chantier dont on trouve les prémises dès la fin des années 60. Cette question du temps long invite naturellement à se projeter dans l'avenir de cette toute jeune collectivité. Est-elle encore en phase de croissance ? De maturation ? Quelles transformations peut-elle ou doit-elle encore porter pour se parachever ? On sent qu'il existe de multiples évolutions possibles, par exemple sur ses compétences et sur son périmètre – qui pourraient s'étendre –, sur le découpage territorial et l'intégration des communes, sur l'achèvement de la territorialisation, etc. Finalement, 10 ans après sa création, la Métropole de Lyon est toujours en cours de production.

Une aventure professionnelle hors-norme

Enfin il faut souligner à quel point la création de la Métropole a été une aventure professionnelle singulière pour tous ceux qui y ont participé. Les personnes rencontrées sont unanimes. Elles partagent le souvenir d'une période d'engagement extrêmement intense, rendue possible par la conscience de participer à une œuvre historique, similaire aux premières réformes de décentralisation qui ont marqué en profondeur l'organisation du territoire français. Pour ceux qui témoignent, c'est une aventure épuisante mais passionnante, de celles qu'on ne rencontre qu'une fois dans sa vie.

Vincent Roberti* raconte :

« D'abord, c'était une aventure humaine exceptionnelle, [...] C'est une aventure humaine parce qu'on sent que dans ces réformes – là, souvent, on dit que les Français sont conservateurs, ils ne veulent pas de réformes. En fait, une grande majorité des agents du Département, mais aussi de la Métropole, se sont embarqués dans ce bateau avec une volonté de réussir. On avait vraiment un engouement et on avait l'impression d'être dans une équipe, dans un match qu'il fallait gagner, on avait cette émulation. On a énormément travaillé. Je crois que si on regardait le droit du travail, je ne suis pas sûr qu'on soit dans les clous. On a beaucoup travaillé pour que cela réussisse. Et quand cela a réussi, il y a cette satisfaction. J'en ai eu d'autres après en Isère, quand je suis revenu à l'État, mais je trouve que c'est une des plus belles aventures humaines qu'on peut vivre. C'est un truc que je garderai, c'est effectivement ce souvenir – là et d'avoir vécu cette création de la Métropole. »

Une collaboratrice Grand Lyon raconte :

« Pour les agents du Grand Lyon concernés comme moi, ça a été énormément de travail, on y a vraiment passé beaucoup d'heures, en sus de nos missions ordinaires. Mais il fallait avoir fait les choses. Moi, je suis heureuse d'y avoir contribué parce que c'est une expérience professionnelle assez inédite. Il y a eu de grandes étapes de décentralisation (de l'État vers les collectivités) qui ont durablement marqué des générations de fonctionnaires avant nous. La création de la Métropole de Lyon, c'est un peu du même ordre, pour moi. »

Annexes

Chronologie de la création de la Métropole de Lyon

Dates concernant les échelons : **National** / **Département** / **Grand Lyon** / **Métropole**

1964	2 juin 1964 : le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire désigne 8 métropoles d'équilibre dont la métropole lyonnaise, à la suite du rapport de Jean Hautreux, Robert Lecourt, Michel Rochefort, «Le niveau supérieur de l'armature urbaine française», pour le Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité, 1963.
1966	31 décembre 1966 : loi relative aux communautés urbaines.
1968	Rattachement de 6 communes de l'Ain et 23 communes de l'Isère au département du Rhône en prévision de la création de la Courly.
1969	Création de la Communauté urbaine de Lyon (Courly).
1974	Création de l'Agence pour le développement économique de la Région lyonnaise (Adrely), mettant en lien les acteurs de l'aire métropolitaine pour en soutenir le développement et les délocalisations des grandes écoles (ENS, ENSATT), sièges d'organisations internationales (Interpol, Euronews, OMS), etc.
1976	Inauguration de l'Hôtel de communauté.
1982	Loi de décentralisation. Le Département devient une collectivité territoriale de plein exercice et ce n'est plus le préfet mais le président du Conseil général qui est dépositaire du pouvoir exécutif.
1988	Création de la région urbaine de Lyon (RUL) -> 2015.
1995	24 septembre 1995 : Michel Mercier* est élu sénateur du Rhône (il le restera 23 ans).
1999	2 novembre 1999 : Gérard Collomb* est élu sénateur du Rhône (il le restera plus de 17 ans). Michel Mercier* fait adopter un amendement à la loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui permet à une communauté de communes dotée de la taxe professionnelle unifiée TPU de ne pas être absorbée par une communauté d'agglomération.
2001	25 mars 2001 : Gérard Collomb* est élu maire de Lyon contre Michel Mercier*, candidat également, et devient président de la Communauté urbaine de Lyon. Juillet 2001 : Benoît Quignon* est nommé directeur général des services du Grand Lyon (jusqu'en 2009).
2004	Création de la démarche Territoires Partenaires.

2008	Rapport de Dominique Perben* à Nicolas Sarkozy* intitulé Imaginer les métropoles d'avenir. Rapport d'information Jean-Luc Warsmann* remis à l'Assemblée nationale en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales.
2009	<p>28 janvier 2009 : Gérard Collomb* est élu président de l'Association des communautés urbaines de France (Acuf) (jusqu'en 2012, puis en 2104) – devenue France Urbaine par fusion en 2015 de l'ACUF et de l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF).</p> <p>12 février 2009 : visite de la mission « Larcher* » à Lyon sur la réforme des collectivités et la préparation de la loi RCT (voir dessous).</p> <p>5 mars 2009 : le comité « Balladur* » propose de créer une collectivité locale à statut particulier, la métropole, qui exercerait les compétences de la communauté urbaine ainsi que, sur son territoire, celles du Département.</p> <p>11 mars 2009 : Rapport d'étape pour le Sénat de Yves Krattinger et Jacqueline Gourault sur la réorganisation territoriale.</p> <p>23 juin 2009 : Nomination de Michel Mercier* comme Ministre de l'Espace rural, de l'Aménagement du territoire et du Développement de la Région capitale (jusqu'au 13 novembre 2010).</p> <p>23 juillet 2009 : Départ de Michel Mercier* du Sénat (devenu membre du Gouvernement).</p> <p>Janvier 2009 : départ du DGS Benoit Quignon*. Il est remplacé par Jean-Yves Latournerie.</p> <p>2009 : Vincent Roberti* entre au cabinet ministériel de Michel Mercier* et réfléchi notamment à la réforme des collectivités territoriales.</p>
2010	<p>14 novembre 2010 : Nomination de Michel Mercier* comme Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés (jusqu'au 10 mai 2012).</p> <p>16 décembre 2010 : Promulgation de la loi RCT (Réforme des collectivités territoriales) fermant un premier temps de réforme ouvert en 2008 par le rapport Balladur*. Loi avec peu de portée, qui a suscité l'hostilité des communes via l'AMF, et devenue en partie caduque suite au changement de majorité amené par l'élection présidentielle de 2012.</p>
2011	<p>1^{er} juin 2011 : Pierre Jamet*, DGS du Conseil général du Rhône, cède sa place à Pierre Goffinet.</p> <p>Mars 2011 : Retour de Benoit Quignon* à la DGS du Grand Lyon et, également, de la ville de Lyon.</p> <p>Novembre 2011 : Lancement par le Sénat des « États généraux de la démocratie territoriale ».</p>
2012	<p>Début 2012 : France urbaine, présidée par Gérard Collomb*, prépare une plateforme des grandes aires urbaines de France pour proposer un nouveau cadre pour les Métropoles dans la perspective de l'élection présidentielle de 2012. Un travail de <i>lobbying</i> est engagé.</p> <p>16 avril 2012 : création du Pôle métropolitain rassemblant les métropoles de Lyon et de Saint-Étienne, les communautés d'agglomérations de Vienne-Condrieu, Porte de l'Isère et Villefranche-Beaujolais-Saône ainsi que la communauté de communes de l'Est lyonnais.</p> <p>17 juin 2012 : Michel Mercier* retrouve son poste de sénateur</p> <p>4 et 5 octobre 2012 : Conclusion des États généraux de la démocratie territoriale, journées auxquelles participe François Hollande* et qui nourrira le texte de la loi modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)</p> <p>3 décembre 2012 : en marge du sommet franco-italien à Lyon, le projet de création de la métropole de Lyon reçoit l'accord de principe du Président de la République, François Hollande*.</p> <p>4 décembre 2012 : annonce publique, en conférence de presse, du projet de création de la Métropole.</p> <p>Fin 2012 : Annonce d'un projet de loi visant un acte 3 de la décentralisation en trois volets (MAPTAM, NOTRe et la loi région).</p>

<p>2013</p>	<p>5 janvier 2013 : Michel Mercier* quitte la présidence du Conseil général du Rhône (qu'il occupe depuis février 1990). Danièle Chuzeville* lui succède et il devient vice-président.</p> <p>1^{er} février 2013 : « Réunion des 1000 ». Michel Mercier* et Gérard Collomb* présentent le projet de création de la Métropole de Lyon aux élus du Rhône et du Grand Lyon réunis dans l'auditorium de Lyon.</p> <p>18 février 2013 : Création par la Communauté urbaine de Lyon de la « commission métropolitaine », un groupe de suivi du projet composés d'élus communautaires.</p> <p>1^{er} mars 2013 : Arrivée de Michel Soulas* comme Délégué général aux ressources.</p> <p>Mars 2013 : Création du Comité Mensuel du Projet Directeur (CMPD). Il s'agit d'associer les services des communes membres du Grand Lyon lors de réunions mensuelles des directions adjointes et / ou générales des services.</p> <p>19 mars 2013 : Installation de la Commission Métropole composées de 25 élus communautaires et départementaux (à noter que la commission est dissoute début 2014 puis reformée en avril 2014 pour que siègent les nouveaux élus).</p> <p>23 et 30 mars 2014 : élections municipales.</p> <p>10 avril 2013 : Dépôt au Sénat du projet de loi n°495 (2012-2013) de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles par Marylise Lebranchu*, ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique – 1^{ère} lecture.</p> <p>Mai 2013 : Installation de groupes de travail thématiques qui œuvrent, sous divers formats, jusqu'en février 2014 sur les politiques publiques de la future métropole.</p> <p>7 juin 2013 : dépôt à l'Assemblée nationale du texte de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, n° 1120 – 1^{ère} lecture.</p> <p>23 juillet 2013 : 2^e lecture du texte au Sénat.</p> <p>Juillet 2013 : Arrivée de Vincent Roberti* à la DGS du Conseil général du Rhône. Il remplace Pierre Goffinet qui succédait à Pierre Jamet*.</p> <p>Septembre 2013 : Arrivée de Jérôme Maillard qui pilote la Mission Métropole.</p> <p>1^{er} octobre 2013 : Installation de la Mission Métropole.</p> <p>La Mission comprend des agents et cadres du Grand Lyon et est organisée en 4 : Territoires et organisation / Ressources / Politiques publiques / Conduite du changement. Dirigée par Jérôme Maillard, elle a un rôle stratégique.</p> <p>8 octobre 2013 : Vote de la loi MAPTAM en 2^e lecture par le Sénat. Il revient à l'Assemblée le 10 décembre 2013. À la suite d'un accord en commission mixte paritaire, un texte définitif est adopté par les deux chambres, le 19 décembre 2013.</p> <p>26 décembre 2013 : Saisine du Conseil constitutionnel par plus de soixante députés, dont Philippe Cochet*, député UMP du Rhône. Parmi les points contestés, le non recours à un référendum pour la création d'une nouvelle collectivité territoriale, le cumul possible des mandats de maire et de président de la Métropole, l'affranchissement des règles de parité et, surtout, le maintien après 2015 des élus communautaires, ce qui contrevient à l'article 72 de la Constitution de libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus.</p>
<p>2014</p>	<p>23 janvier 2014 : Décision n°2013-687 DC du Conseil constitutionnel (conformité avec réserve).</p> <p>27 janvier 2014 : Promulgation de la loi MAPTAM, 1^{er} volet de l'Acte III de la décentralisation.</p> <p>Avril 2014 : Présentation de l'organigramme de la future métropole aux directions générales</p> <p>9 avril 2014 : 1^{er} COTECH.</p> <p>Les COTECH sont des comités restreints comprenant notamment les Gérard Collomb*, Michel Mercier* et les DGS. Ils se tiennent en amont des CLERCT (Commission Locale sur l'Évaluation des Ressources et Charges Transférées) dont ils préparent les décisions.</p> <p>21 avril 2014 : Démission de Michel Mercier* du Sénat. Réélu maire de Thizy-les-Bourgs en mars, il devient président de la Communauté de communes de l'Ouest Rhodanien et démissionne du Sénat pour se consacrer à ses mandats locaux.</p> <p>Juin 2014 – septembre 2014 : Mise en place du dispositif Passerelle qui permet de recruter les agents de la future Métropole.</p>

2014	<p>28 septembre 2014 : Michel Mercier* est réélu au Sénat (jusqu'au 30 septembre 2017 où il démissionne).</p> <p>7 novembre 2014 : Publication de l'ordonnance financière (n°2014-1335 du 6 novembre 2014) au JO sur la répartition des charges et ressources entre la Métropole de Lyon et le Nouveau Rhône.</p> <p>17 novembre 2014 : Dernière CLERCT.</p> <p>19 décembre 2014 : conclusion du protocole financier général par le Grand Lyon et le département du Rhône.</p> <p>19 décembre 2014 : Ordonnance n° 2014-1543 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon.</p>
2015	<p>1^{er} janvier 2015 : Création de la Métropole de Lyon.</p> <p>16 janvier 2015 : Loi (no 2015-29) du relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral constitue le 2^e volet de l'Acte III de la décentralisation.</p> <p>Mai 2015 : Installation de la Conférence métropolitaine des maires regroupant l'ensemble des maires de la Métropole.</p> <p>2 avril 2015 : Christophe Guilloteau (LR) est élu Président du Conseil départemental du Rhône</p> <p>7 août 2015 : Promulgation de la Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) qui constitue le 3^e volet de l'Acte III de la décentralisation.</p> <p>10 décembre 2015 : Vote du pacte de cohérence métropolitain (PCM).</p>
2016	<p>Janvier 2016 : Ancien DGA de la ville de Lyon, Olivier Nys devient DGS de la Métropole en remplacement de Benoit Quignon* (jusqu'en 2020).</p> <p>Clause de revoyure qui ramène la DCM de 75 à 72,7 millions d'euros.</p>
2019	<p>Publication de la Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique qui modifie certains aspects de la loi MAPTAM.</p>
2020	<p>dÉlection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains.</p> <p>5 octobre 2020 : le Conseil du 5 octobre 2020 (Délibération n°2020-0192) institue le périmètre des 10 Conférences territoriales des maires (CTM) créant ainsi un territoire supplémentaire aux 9 « conférences des maires » créé en 2003 pour le Grand Lyon.</p>

Dates concernant les échelons : [National](#) / [Département](#) / [Grand Lyon](#) / [Métropole](#)

Compétences exercées par la Métropole de Lyon

Métropole de Lyon - Communes : le pari d'un destin commun, rapport d'information n°190 du Sénat, Mathieu Darnaud et Françoise Gatel, 2022.

Les politiques publiques exercées par la métropole

Politiques publiques	Ancienne COURLY	Département du Rhône
L'action économique et la compétitivité	x	x
Le rayonnement et l'attractivité	x	
Le numérique et la ville intelligente	x	
L'insertion et l'emploi		x
L'université et la recherche	x	x
Le développement urbain	x	
Les espaces publics	x	
Les espaces naturels agricoles et fluviaux	x	x
La mobilité	x	x
Les coopérations territoriales	x	
La transition énergétique	x	
Le cycle des déchets	x	x
Le cycle de l'eau	x	x
L'enfance et la famille		x
La protection maternelle et infantile et la prévention santé		x
Le vieillissement	x	
La compensation du handicap		x
L'habitat et le logement	x	x
La cohésion territoriale et la politique de la ville	x	
L'éducation		x
La culture		x
Le sport		x

Source : chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes

Sources

Rapports, discours et comptes rendus

- Conseil constitutionnel, 2014 – Décision : Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014 - Saisine par 60 députés : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-2013-687-dc-du-23-janvier-2014-saisine-par-60-deputes>
- Conseil constitutionnel, 2014 – Commentaire : Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014 - Saisine par 60 députés : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2013687dc/ccc_687dc.pdf
- Cour des comptes, 2018 : Rapport public annuel, Tome I - La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : [Rapport public annuel](#)
- Chuzeville*, 2015 : Discours de Danielle Chuzeville*, présidente du conseil général du Rhône, Procès-verbaux des délibérations du conseil général et compte rendu des débats. Réunions des 6 et 30 janvier 2015, p.15-17. ADRML – 3565W/280.
- Grand Lyon, 2012 : Procès-verbal de la séance publique du Conseil de communauté du 10 décembre 2012
- Grand Lyon, nd : Document interne Grand Lyon « Cahier des charges DVAM AMO Ressources »
- Grand Lyon, 2014 : Conseil de communauté du 15 décembre 2014, délibération n° 2014-0461, Création de la Métropole de Lyon - Approbation du protocole financier général entre la Communauté urbaine et le Département du Rhône : <https://agora.grandlyon.com/portail/jsp/openfile>.
- Métropole, 2019 : Métropole, communes et territoires : construire ensemble une dynamique d'animation et de fonctionnement au service des habitants 21 mesures pour améliorer durablement la gouvernance territoriale et politique de la Métropole de Lyon, rapport de Marc Grivel au Président de la Métropole David Kimelfeld*.
- Rapport Balladur*, 2009 : Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République en date du 5 mars 2009 : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000020347348>
- Saint-Etienne, Christian, 2009 : Mobiliser les territoires pour une croissance harmonieuse, rapport remis au président de la République, La documentation Française
- Sénat, 2012a : Le cahier d'acteur de Gérard Collomb*, États généraux de la démocratie territoriale, Sénat, février 2012
- Sénat, 2012b : Déclaration de M. François Hollande*, Président de la République, sur la réforme des collectivités locales, à Paris le 5 octobre 2012 : https://www.vie-publique.fr/discours/186022-declaration-de-m-francois-hollande*-president-de-la-republique-sur-la
- Sénat, 2009a : Yves Krattinger (sénateur de Haute-Saône) et Jacqueline Gourault (sénatrice du Loiret-Cher), rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, 17 juin 2009
- Sénat, 2009b : Rapport d'information n° 264 (2008-2009), tome II, déposé le 11 mars 2009, annexe 2 / <https://www.senat.fr/rap/r08-264-2/r08-264-21.html#toc2>
- Sénat, 2010 : Discours de Brice Hortefeux, Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, à l'occasion de la présentation, au Sénat, du projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales - Sénat, le mardi 19 janvier 2010
- Sénat, 2013a : Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, René Vandierendonck. Rapport n° 859 (2012-2013), tome I, déposé le 19 septembre 2013.
- Sénat, 2013b : Comptes rendus de la commission des lois, 23, 24 et 25 avril 2013 : <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130422/lois.html#toc3>
- Sénat, 2013c : compte rendu intégral des débats, Séance du 30 mai 2013 : <https://www.senat.fr/seances/s201305/s20130530/s20130530017.html#section1764>

- Sénat, 2013d : Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Étude d'impact, 09 avril 2013 : https://www.senat.fr/rap/a12-593/a12-593_mono.html
- Sénat, 2014 : Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, dossier législatif : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl12-495.html>
- Sénat, 2019 : Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon, Par MM. Charles Guené et Claude Raynal, <https://www.senat.fr/rap/r18-442/r18-4421.pdf>
- Sénat, 2022 : Métropole de Lyon - Communes : le pari d'un destin commun, rapport d'information n°190

Analyses

- Alpil Cllaj Lyon, Fondation Abbé Pierre, 2014 : «Le logement à l'épreuve de la Métropole, Prospective logement », Lyon {Villa Gillet}, 3 & 4 juillet 2013, février 2014. https://www.collectif-logement-rhone.net/wp-content/uploads/2014/06/Compte_Rendu_Prospective_Logement_BAT.pdf
- Autran Stéphane, 2008 : «Le quartier de la Part-Dieu à Lyon : L'invention d'un centre-ville 1960-1980», Millénaire3. <https://millenaire3.grandlyon.com/ressources/le-quartier-de-la-part-dieu-a-lyon-l-invention-d-un-centre-ville-1960-1980>
- Dumont Gérard-François, 2015 : «Une idéologie de la métropolisation ?», Population & Avenir, vol.722, n°2, janvier-février 2015.
- Frinault Thomas, 2019 : «L'approche institutionnelle des métropoles : une intercommunalité pas comme les autres !», Métropoles [Online], 24. https://www.researchgate.net/publication/336119694_L'approche_institutionnelle_des_metropoles_une_intercommunalite_pas_comme_les_autres
- Halbert Ludovic, Pinson Gilles et Sala Pala Valérie, 2021 : «Contester la Métropole», Métropoles [Online], 28. <https://catalogue-editions.ens-lyon.fr/FR/livre/?GCOI=29021100499040>
- Hautreux Jean, Lecourt Robert et Rochefort Michel, 1963 : «Le niveau supérieur de l'armature urbaine française», ministère de la Construction, rapport pour le Commissariat général du plan d'équipement et de la productivité, commission de l'équipement urbain.
- Lalire Thomas, 2013 : «Quand le territoire fait la loi. Mise à l'agenda et construction territoriale de la Métropole de Lyon», mémoire de master 2, Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, Université Lyon 2.
- Parnet Christophe, 2021 : «Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir : Étude comparée des constructions métropolitaines de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence», thèse de Sciences politiques, Lyon 2.
- Rivière Dominique, [n.d.] : «Métropolisation» [en ligne], in Encyclopædia Universalis. <https://www.universalis.fr/encyclopedie/metropolisation/>
- Viévard Ludovic, 2024 : «Contribution à l'histoire des relations entre le Grand Lyon et le département du Rhône», FRV100, Millénaire3.

Presse

- ORTF, 1970 : «La Part-Dieu : réponse à la centralisation parisienne», reportage télévisé de l'ORTF, Rhône Alpes actualités, Journal télévisé, 7 septembre 1970. <https://sites.ina.fr/lyon-partdieu/focus/chapitre/2/medias/LXC9706184450>
- France 3 Lyon, 2008 : JT Rhône Alpes soir du 9 octobre 2008, Société de production : France 3 Lyon.
- Le Progrès, 2008, «Le président du conseil général suggère une seule collectivité sur l'agglomération lyonnaise, avec toutes les compétences. Et parle de regroupements de communes », par François Guttin-Lombard, 25 octobre 2008.
- Les Échos, 2009 : «L'entretien du lundi», Gérard Collomb*, 2 février 2009.
- Rue89Lyon, 2012 : «Sommet franco-italien : Hollande* et Monti comptent sur l'Europe pour financer le Lyon-Turin», Dalya Daoud, 3 décembre 2012.

- *Libération*, 5 décembre 2012.
- *Bulletin Quotidien*, 5 décembre 2012.
- *Le Progrès*, 5 décembre 2012.
- *Le Point*, 6 décembre 2012.
- *Le Progrès*, 6 décembre 2012.
- *La Croix*, 6 décembre 2012.
- *Le Progrès*, 7 décembre 2012.
- *Le Progrès*, 19 décembre 2012.
- *Le Monde*, 25 janvier 2013 : « À Lyon, le "braquage" réussi de la communauté urbaine Gérard Collomb* et Michel Mercier* forcent la fusion du Rhône et du Grand Lyon », Éric Nunès.
- *Le Monde*, 13 mars 2014.
- *Le Figaro*, 28 décembre 2014.
- *La Tribune de Lyon*, Grand entretien. « Gérard Collomb* : "Qu'ils se rassurent, je ne resterai pas jusqu'à 90 ans..." », 11 février 2020.

Personnes citées et/ou mentionnées

NB 1 : Sont mentionnées ici les personnes dont le nom et / ou les propos ont été cités dans le document. Celles qui ont souhaité rester anonymes ne sont pas mentionnées.

NB 2 : Les fonctions ou situations des personnes citées ne sont pas toujours complètes. Nous avons privilégié celles utiles à la compréhension de l'histoire de la création de la Métropole de Lyon et en particulier celles que les personnes exerçaient durant cette période. Elles permettent de comprendre à quel titre ces acteurs sont convoqués dans le récit.

- **Anglaret Irène**, Chargée de mission à la « Mission Métropole », entretien du 27 avril 2023
- **Appéré, Nathalie**, Maire de Rennes (depuis 2014), Présidente de Rennes Métropole (depuis 2020) et députée de la 2^e circonscription d'Ille-et-Vilaine (2012- 2017). Oratrice principale pour le groupe SRC (socialiste, républicain et citoyen) à la commission parlementaire « NOTRe », elle a été responsable du texte pour le groupe PS sur la loi MAPTAM.
- **Ardouin Éric**, Directeur général des services du Département de Loire-Atlantique (2011-2014), de la Ville et de la Métropole de Bordeaux Métropole et de la Ville de Bordeaux (2014-2021) et de la Ville et Métropole de Toulouse (depuis 2021). Invité en janvier 2014 à un séminaire du Grand Lyon sur l'expérience de la territorialisation des départements de Loire-Atlantique et d'Ille-et-Vilaine.
- **Aubin-Vasselin Corinne**, Directrice générale de OPH de Chambéry et SAIEM de Chambéry (2007-2014), Directrice habitat et logement du Grand Lyon (2014-2020), entretien réalisé le 21 février 2024.
- **Ayrault Jean-Marc**, ancien Président de Nantes Métropole (2001-2012), il est 1^{er} Ministre entre 2012 et 2024, au moment de la création du statut des métropoles et de la préparation de la loi MAPTAM.
- **Balladur, Edouard**, 1^{er} Ministre (1993-1995), il préside notamment le Comité pour la réforme des collectivités locales, dit comité Balladur, créé par Nicolas Sarkozy en 2008.
- **Barre Raymond**, 1^{er} Ministre (1976-1981), il fut Député (1978-2002), Maire de Lyon et Président du Grand Lyon (1995-2001).
- **Bernard Christophe**, Secrétaire général de l'Assemblée des communautés de France (2008-2016), puis directeur du pilotage urbain, Métropole de Lyon (depuis 2018), entretien réalisé le 19 juin 2023 par Lucas Piessat
- **Bolmont Didier**, entré au Département en 2011, Directeur de la Délégation à l'accompagnement vers la Métropole à partir de 2013, entretien réalisé le 1^{er} février 2023.
- **Bret Jean-Paul**, Député PS (1990-1993, puis 1997-2002), Maire de Villeurbanne (2001-2020) et Vice-président du Grand Lyon puis de la Métropole.

- **Buffet François-Noël**, Maire d'Oullins (1997-2017) et sénateur Les Républicains du Rhône (2004-2024) et Conseiller métropolitain de Lyon depuis 2015.
- **Buna Gilles**, Maire du 1^{er} arrondissement de Lyon et Vice-président du Grand Lyon (1995-2001) et conseiller général du Rhône (1996-2014).
- **Burlet Stéphanie**, Directrice des affaires juridiques et de la commande publique au Grand Lyon puis à la Métropole de Lyon (2010-2020), Directrice de cabinet du Maire de Lyon (depuis 2020).
- **Burrigand Marie-Christine**, Conseillère générale du canton de Vénissieux-Sud (2008-2014), puis Conseillère métropolitaine (2020-).
- **Carenco Jean-François**, Préfet de la Région Rhône-Alpes et du Rhône (2010-2015), entretien réalisé le 14 mars 2024.
- **Chabrot Christophe**, Maître de conférences de droit public, Université Lumière Lyon 2 - Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié, entretien réalisé le 16 décembre 2022 par Lucas Piessat.
- **Chambre-Foa Arabelle**, successivement Conseillère technique (2001-2007), Directrice adjointe (2007-2012), puis Directrice de cabinet au Grand Lyon (2012-2015) puis de la Métropole (2015-2018).
- **Chanal Martine**, Chargée de mission à la Direction de l'habitat au Grand Lyon (2003-2015) puis à la Métropole de Lyon (2015-), entretien réalisé le 24 septembre 2023.
- **Chuzeville Danielle**, Conseillère générale du canton d'Amplepuis (2001-2015), Présidente du Conseil général du Rhône (2013-2015).
- **Cochet Philippe**, Député de la 5^e circonscription du Rhône (2002-2017), Maire de Caluire-et-Cuire (depuis 2008) et Conseiller métropolitain (depuis 2020).
- **Collomb Gérard**, Député du Rhône (1981-1988), Sénateur (1999-2018), Maire de Lyon (2001-2020) et Président du Grand Lyon (2001-2015) puis de la Métropole de Lyon (2015-2017).
- **Colmou Yves**, Conseiller (2012-2016) auprès de Manuel Valls, ministre de l'Intérieur puis Premier ministre.
- **Da Passano Jean-Luc**, Maire d'Irigny (1995-2020), Conseiller général du Rhône (Canton d'Irigny) (1985-2014) dont il fut Vice-président, Conseiller métropolitain (depuis 2020).
- **Darne Jacky**, Président du groupe des socialistes de la Communauté urbaine depuis 1997 et Vice-président de la communauté urbaine de Lyon chargé des finances, des moyens généraux et de l'évolution institutionnelle (2008 – 2014), entretien du 29 mai 2024.
- **Debbeche Lofti**, Chargé de mission habitat à la Direction Générale au Développement urbain du Grand Lyon, entretien du 11 juin 2008, Millénaire 3.
- **Debré Michel**, homme politique et résistant né en 1912, il fut notamment le premier Premier ministre (1959-1962). Auteur de plusieurs ouvrages, dont La mort de l'État républicain, 1947, dans lequel il évoque la scission entre grandes villes et départements.
- **Destot Michel**, Conseiller général de l'Isère (1985-1995), Député de l'Isère (1988-2017), Maire de Grenoble (1995-2014) et vice-président (2001-2007) puis Président (2007-2014) de l'Association des maires de grandes villes de France.
- **Devinaz Gilbert-Luc**, Conseiller municipal de Villeurbanne (1983-2017), Conseiller général du Rhône (Canton de Villeurbanne-Nord) (2011-2014), conseiller métropolitain (2015-), Sénateur français en succession de Gérard Collomb (2018-).
- **Dubromel Anne**, Directrice de la Région urbaine de Lyon (RUL) (2005-2015), entretien réalisé le 10 juin 2023.
- **Dusopt Olivier**, Maire d'Annonay (2008-2017) et Député (2007-2017, 2022, 2024), il fut rapporteur pour l'Assemblée nationale de la loi MAPTAM.
- **Falconnet Christian**, Conseiller général du Rhône (Canton de Vénissieux-Nord) (1993-2014).
- **Forissier Michel**, Maire de Meyzieu (2001-2017), Conseiller général (canton de Meyzieu) (2011-2014), 1^{er} Vice-président du Conseil général du Rhône (2011-2013), Sénateur (2014-2020), Conseiller métropolitain (2015-2020), entretien réalisé le 20 septembre 2023.

- **Fournot-Bogey Lise**, Directrice des Ressources humaines au Grand Lyon (2013-2014) puis à la Métropole de Lyon (2015-2020), entretien réalisé le 18 décembre 2023.
- **Grelier Estelle**, Députée de la 9^e circonscription de la Seine-Maritime (2012-2017), Vice-Présidente de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) (2008-2016).
- **Hollande François**, Homme politique français, Président de la République française de 2012 à 2017.
- **Hortefeux Brice**, Conseiller régional d'Auvergne puis d'Auvergne-Rhône-Alpes (depuis 1992), Hortefeux, Brice est ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales (2009-2011) et a porté le texte de la loi de Réforme des collectivités territoriale de 2010.
- **Jamet Pierre**, Directeur général des services du département du Rhône (1990-2011), entretien réalisé le 18 janvier 2024 par Lucas Piessat.
- **Kersauson (de) Catherine**, Conseillère maître, Présidente de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes (2011), puis de la chambre Auvergne, Rhône-Alpes (2012-2017).
- **Kimelfeld, David**, Maire du 4^e arrondissement de Lyon (2011-2020), Président de la Métropole de Lyon (2017-2020).
- **Larcher Gérard**, Sénateur français (1986-2004, 2007-), Président du Sénat (2014-), il notamment organisé une Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales en 2008 qui auditionnera, à Lyon, les acteurs du territoire, en 2009.
- **Lebranchu Marylise**, Ministre de la Décentralisation, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (mai 2012-février 2016), entretien réalisé le 10 avril 2024.
- **Lopez Patrick**, Directeur de Territoire au département du Rhône puis à la Métropole de Lyon (2010-2015), Chargé de mission auprès de la directrice générale déléguée au développement social et à l'habitat de la Métropole de Lyon (2015-2019), entretien réalisé le 26 avril 2023 par Gauthier Bravais.
- **Maclet Yves**, Directeur de projet « Politiques publiques » - Mission Métropole (2013-2015), entretien réalisé le 14 février 2023 par Gauthier Bravais.
- **Maillard Jérôme**, Directeur général délégué Communauté urbaine puis Métropole de Lyon (2013-2015), en charge de la mission « Métropole » puis de la DTCM, entretien réalisé le 16 mai 2023.
- **Marleix Alain**, Député de la 2^e circonscription du Cantal (1993-2007, 2010-2017), il faut également Secrétaire d'État à l'Intérieur chargé des Collectivités territoriales (2008 -2010).
- **Martinez Patrick**, Directeur général adjoint des services du Département du Rhône (2013-2015).
- **Mercier Michel**, Maire de Thizy-les-Bourgs (2013-2017), Président du Conseil général du Rhône (1990-2013), Ministre de l'Espace rural, de l'Aménagement du territoire et du Développement de la Région capitale (2009-200), Sénateur (1995-2009, 2012-2017), entretien réalisé le 17 juin 2023.
- **Moulinier Jacques**, Conseiller municipal et adjoint au maire de la ville de Lyon (1976-2001) et vice-président de la Communauté urbaine de Lyon (1989-2001) puis Sénateur du Rhône (novembre 2003-septembre 2004), entretien réalisé par Geoffroy Bing, 19 novembre 2008, disponible du Millenaire3.
- **Morvan Serge**, Directeur général des services du conseil général de Seine-Maritime, Serge Morvan est nommé directeur général des collectivités locales en juillet 2012 et Directeur de cabinet d'André Vallini, alors secrétaire d'État à la réforme territoriale auprès de la ministre de la Décentralisation Marylise Lebranchu.
- **Noir Michel**, Député du Rhône (1978-1997), il fut Maire de Lyon et Président du Grand Lyon (1989-1995).
- **Nouveau Rémy**, Directeur de l'Habitat et du développement solidaire urbain, Métropole de Lyon (2009-2014), Conseiller technique Cabinet du Président, Métropole de Lyon, entretien réalisé le 22 mai 2024 par Jean-Marc Berthet.
- **Orsenna Erik**, Écrivain et académicien (1998-), il a été Maître des requêtes au Conseil d'État (1985-2000) puis Conseiller d'État (2000-2009) et conseiller politique de François Mitterrand. Il a été membre de la Commission pour la libération de la croissance française (2007), présidée par Jacques Attali, qui fera notamment des propositions sur l'organisation territoriale.

- **Pélissard, Jacques**, Maire de Lons-le-Saunier (1989-2020), Député du Jura (1993-2017), il est Président de l'Association des maires de France (AMF) (2004-2014).
- **Perben, Dominique**, Député UMP de Saône et Loire (1986-1993, 1995, 1997-2002) puis du Rhône (2007-2012) et également Vice-président du conseil général du Rhône (2004-2011).
- **Perrin-Niquet Christine**, Directrice du logement au conseil général du Rhône (jusqu'en 2015), puis Directrice de la Protection de l'enfance à la Métropole de Lyon (2015-), entretien réalisé le 20 septembre 2023 par Julie Jeammaud.
- **Plaisant Guilhem**, Adjoint puis Chef de service des assemblées de la Communauté urbaine de Lyon (2007-2011), Directeur des assemblées et de la vie de l'institution de la Communauté urbaine de Lyon puis de la Métropole de Lyon (2012-2016), secrétaire général de la Ville de Lyon (2017-2021) puis Directeur des assemblées, affaires juridiques et assurances de la Métropole de Lyon (depuis 2021).
- **Prat-Dutel Agnès**, Directrice de projet, Mission Métropole, Métropole de Lyon (2013-2017), entretien réalisé par Lilia Zrari.
- **Queyranne Jean-Jacques**, Maire de Bron (1989-1997), Député du Rhône (1981-1993, 1997, 2002-2012), il fut Président de la Région Rhône-Alpes (2004-2015).
- **Quignon Benoît**, Directeur général des services du Grand Lyon (2001-2009) puis de la Ville de Lyon et du Grand Lyon (2011-2016), entretien réalisé le 24 mai 2023 par Lucas Piessat.
- **Rivalta Bernard**, Conseiller général (Canton de Villeurbanne-Nord) (1979-2011), Conseiller municipal de Vénissieux (2008-2014).
- **Roberti Vincent**, Directeur des services du département du Rhône (2013-2015), entretien réalisé le 15 janvier 2024.
- **Rouge Michel**, militant autour des questions de logement Michel Rouge fonde le Comité Populaire de la Croix-Rousse (1973), puis l'ALPIL (1979). Il est Chargé de mission, responsable de la Mission habitat du Grand Lyon (1995-?).
- **Sarkozy Nicolas**, Président de la République française (2007-2012), c'est sous son mandat qu'est votée la loi de Réforme des collectivités territoriales (RCT) donnant le premier statut juridique des métropoles.
- **Sibeud Nicole**, entrée à la Communauté urbaine de Lyon en 1980, Nicole Sibeud occupe plusieurs postes de direction (dont le Service Foncier et Immobilier et celui de l'Évaluation et de la performance). De 2015 à 2019, elle est Directrice générale adjointe en charge du Développement urbain et du cadre de vie.
- **Soulas Michel**, Délégué général aux ressources au Grand Lyon puis à la Métropole de Lyon (2013-2020) puis Directeur général adjoint - Pilotage et ingénierie administrative et financière à la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien réalisé le 4 avril 2023.
- **Tardy Laurence**, Déléguée adjointe au développement économique et international - Directrice des ressources (2010-2014), Directrice des Ressources - Direction générale déléguée Développement économique, emploi, savoirs devenue Délégation au développement responsable (2015 -), entretien du 13 juin 2024.
- **Tourasse Corinne**, Cheffe du service Aménagement-Transports à la Direction régionale de l'équipement Rhône-Alpes, service déconcentré de l'État (1997-2002), Conseillère technique au cabinet de Gérard Collomb (2002-2004), Directrice de la Prospective et de la stratégie d'agglomération (DPSA), Grand Lyon (2004-2008). Entretien réalisé en juillet 2008 par Cédric Polère pour Millénaire 3.
- **Trévisan Fabien**, Conseiller technique en politique sociale au département du Rhône puis à la Métropole de Lyon, entretien du 9 janvier 2023.
- **Valls Manuel**, Député de l'Essonne (2002-2012, 2017-2018), il est ministre de l'Intérieur (2012-2014) puis Premier ministre (2014-2016).
- **Vessiller, Béatrice**, Conseillère municipale EELV de Villeurbanne (depuis 2001), elle est adjointe au maire (2008-2010) et conseiller communautaire puis métropolitain depuis 2001, avec des fonctions exécutives (2004-2008, et depuis 2014).

-
- **Veydarier Anne-Camille**, Directrice générale adjointe - Pôle intégration sociale au département du Rhône (-2014), Directrice générale adjointe en charge du Développement solidaire et de l'habitat (DSH) (2015-2016), puis DSHE (2016-2019) de la Métropole de Lyon, entretien réalisé le 15 novembre 2023.
 - **Vialleton Sabine**, Chargée de mission auprès de la Directrice Générale Adjointe, Délégation Développement Solidaires, Habitat et Éducation. Entretien réalisé le 3 avril 2023 par Gauthier Bravais.
 - **Vincent Max**, Maire UDI de Limonest (depuis 1977), Vice-président du Grand Lyon (1989-2001) et conseiller communautaire. Il a été Conseiller Général (2008-2014) et Vice-président de l'Association des Maires du Rhône.
 - **Viricel Franck**, Directeur de la maison du Rhône de Villeurbanne sud (2008-2013), puis du territoire de Vénissieux Saint-Fons (2013-2015) au département du Rhône, puis de la MDM de la Métropole de Lyon, à partir de 2015. Entretien réalisé le 12 avril 2023.
 - **Warsmann Jean-Luc**, Député des Ardennes (depuis 1995), il a présidé une mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales à partir de laquelle fut rédigé le rapport n°1153 de l'Assemblée nationale.

Retrouvez toutes les ressources

millenaire3.com

le site de la prospective de la Métropole de Lyon

Direction de la prospective
et du dialogue public
20 rue du Lac
CS 33569 - 69505 Lyon cedex 03

MÉTROPOLE

GRAND LYON

grandlyon.com