



**conseil de développement**

PARTICIPER, DÉBATTRE ET PROPOSER

GRANDLYON

# « Construire avec les citoyens une Communauté urbaine plus efficiente et une métropole multipolaire »

Contribution du Conseil de développement du  
Grand Lyon sur le projet de réforme territoriale



Présentation, débat et adoption en séance plénière  
du 18 juin 2009



Auto-saisine puis Saisine du Président du Grand Lyon  
du 5 mai 2009

## CONTEXTE

Dans le cadre de la sortie du rapport du Comité Balladur pour la réforme territoriale et des 10 ans de la loi Voynet ayant créé les Conseils de développement, la Coordination nationale des Conseils de développement - à laquelle le Conseil de développement du Grand Lyon participe activement -, a souhaité s'organiser afin de produire une contribution des Conseils de développement au débat national et local sur le projet de réforme, dans des délais contraints du fait des échéances d'examen du projet de réforme par l'Assemblée Nationale et le Sénat à l'été ou à l'automne 2009.

Sollicités notamment par l'ACUF (Association des Communautés Urbaines de France) et la DIACT (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité du territoire), les Conseils de développement apparaissent en effet légitimes pour relayer le point de vue de la société civile en particulier sur les propositions relatives aux métropoles et à la réforme des intercommunalités (compétences, périmètre, mode de scrutin...).

Par ailleurs, le travail de coopération engagé depuis 2007 par les quatre Conseils de développement du Grand Lyon, du Nord-Isère, du Pays Viennois et de Saint-Etienne Métropole dans le cadre de la Région Urbaine de Lyon (RUL), vise à consolider un apport de la société civile à la réflexion sur la dynamique métropolitaine qu'il semble intéressant de faire partager à l'occasion de la discussion sur le projet de réforme des collectivités territoriales.

Du fait de cette convergence d'intérêt à conduire une réflexion propre sur le projet de réforme territoriale, le bureau du Conseil de développement du Grand Lyon a décidé de s'auto-saisir de ce chantier par la mise en place d'un groupe de travail ad hoc, ouvert aux membres du Conseil de développement volontaires, composé de 29 membres (liste des participants en annexe).

Cette auto-saisine a été confortée par la saisine du Président du Grand Lyon en date du 5 mai 2009 (courrier de saisine en annexe), invitant le Conseil de développement à rendre sa contribution avant le 22 juin 2009.



## SYNTHESE



Cette contribution du Conseil de développement du Grand Lyon a été élaborée dans une double-perspective :

- porter la parole de la société civile au niveau national, via la Coordination nationale des Conseils de développement, afin d'exprimer des propositions d'amendements aux futurs projets de loi de réforme territoriale ;
- répondre à la saisine du Président du Grand Lyon concernant l'évolution de la Communauté urbaine et de la coopération métropolitaine.

Le Conseil de développement du Grand Lyon adhère à la **nécessité d'une réforme territoriale.**

Il alerte en préalable sur la **confusion sémantique existante autour du terme de "métropole"**, souvent assimilé à celui d'agglomération ou d'intercommunalité, confusion alimentée tant par le rapport du Comité Balladur et son traitement médiatique, que par une utilisation qui tend à se banaliser dans beaucoup d'agglomérations. Cette confusion perturbe la compréhension des enjeux de la réforme par les citoyens et les acteurs de la société civile, au vu de la diversité des configurations territoriales françaises. Le Conseil de développement appelle donc à une **clarification** du concept de métropole.

Pour ce qui concerne la région lyonnaise, **nous proposons dans le texte qui suit de réserver le terme de "métropole", ou "région métropolitaine", ou "métropole multipolaire"** au territoire incluant l'aire urbaine de Lyon, une partie du département de la Loire (agglomération de Saint-Etienne), le Nord-Isère, les franges du département de l'Ain, c'est-à-dire celui correspondant approximativement au territoire dont s'occupe l'association **"Région Urbaine de Lyon"**. C'est aussi un **espace de coopération et de partenariat** entre les grandes agglomérations qui le composent (Lyon, Saint-Etienne, Nord Isère, Vienne...) dans un souci d'équilibre multipolaire.

Dès lors, le Conseil de développement tient à distinguer, d'une part, l'échelle de la Communauté urbaine de Lyon et, d'autre part, celle de la métropole lyonnaise multipolaire, affirmant **une ambition forte** pour chacune d'entre elles :

## SYNTHESE

■ **renforcer la Communauté urbaine en la rendant plus efficiente et plus démocratique** : statut de collectivité locale à part entière disposant de la clause de compétence générale et de compétences progressivement élargies par la délégation d'une partie de celles du Département, adaptation et ajustements de son périmètre dans un souci de plus grande cohérence territoriale, plus grande proximité avec les citoyens par le mode d'élection au suffrage universel direct et l'approfondissement de la démocratie participative ;

■ **promouvoir la construction d'une métropole multipolaire** par l'émergence d'une conscience métropolitaine, le renforcement de la coopération entre les territoires partenaires par la mise en place de dispositifs de partenariat plus intégrés et opérationnels.

Le Conseil de développement plaide pour que cette ambition forte soit **mise en oeuvre de manière pragmatique et progressive**, selon des modalités privilégiant l'adhésion et la coopération volontaires des collectivités territoriales.

Le Conseil de développement appelle de ses vœux une **clarification des compétences et des responsabilités** sous l'angle du développement des territoires et des services rendus à la population, avec le souci de la lisibilité et de la transparence de l'action publique vis-à-vis des citoyens.

Le Conseil de développement insiste sur la nécessité de **repenser**, de façon concomitante à cette réforme territoriale, la décentralisation et tout particulièrement **la redéfinition de la place de l'Etat**. Afin d'assurer une cohérence et la régulation entre les différentes échelles territoriales, l'Etat doit conserver son **rôle d'arbitrage** et de garant de l'équité territoriale.

Etant partisan du **principe de non uniformité des réponses** sur le territoire, compte tenu de la grande diversité des contextes locaux, le Conseil de développement souhaite que le législateur crée les conditions du **droit à l'expérimentation**, afin d'ouvrir des espaces de créativité et d'innovation dans le management des territoires, en particulier pour le contexte lyonnais.

Cette souplesse des déclinaisons locales au nom de l'intelligence des territoires doit néanmoins se faire dans le souci constant de la cohésion territoriale nationale, dont l'Etat doit rester le garant, afin d'éviter la création et/ou l'aggravation des disparités territoriales.



## Contexte et méthodologie..... p. 2

- Contexte ..... p.2
- Méthodologie et étapes de travail.....p.6



## Contribution ..... p. 7

- 1/ La répartition des compétences entre les communes et la Communauté urbaine et le principe de subsidiarité .p.11
- 2/ L'extension du périmètre de la Communauté urbaine actuelle et les mesures y concourant .....p.13
- 3/ Transfert ou articulation des compétences entre département et Communauté urbaine .....p.14
- 4/ Le mode d'élection des élus communautaires ....p.15
- 5/ La coopération métropolitaine dans le cadre d'une métropole multipolaire.....p.16
- 6/ La démocratie participative et la place de la société civile auprès de la Communauté urbaine et de la métropole renforcées .....p.18



## Annexes ..... p.19

- Courrier de saisine du Président du Grand Lyon. p.20
- Liste des participants du groupe de travail..... p.22
- Glossaire ..... p.23
- Contributions particulières d'associations ou de membres du Conseil de développement ..... p.26

### ■ Le groupe de travail a organisé son travail de la façon suivante :

■ ■ Deux réunions se sont tenues entre les membres du groupe de travail afin d'échanger sur le sujet et d'identifier les points sur lesquelles apporter la contribution du Conseil de développement, à partir notamment de la capitalisation de travaux antérieurs (20 et 27 avril 2009).

■ ■ Quatre auditions de personnes ressources et d'élaboration collective et progressive de la contribution (5, 11 et 25 mai, 10 juin 2009) :

■ - Élus du Grand Lyon : Jean-Yves Sécheresse (Vice-président en charge de la stratégie de coopération métropolitaine et de la cohérence des instances de gouvernance), Gérard Claisse (Vice-président en charge de la participation citoyenne et du Conseil de développement), Martial Passi (Vice-président en charge de la coordination des politiques de coopération avec les territoires partenaires de la communauté urbaine et de la réflexion stratégique sur le périmètre institutionnel de la communauté urbaine) ;

■ - Représentant de l'Association des Communautés Urbaines de France : Olivier Landel (Délégué général de l'ACUF) ;

■ - Universitaire politologue : Renaud Payre (Maître de conférences en sciences politiques à l'Université Lyon 2).

■ ■ Une réunion avec les Conseils de développement de Saint-Etienne Métropole et du Nord-Isère (11 juin 2009).

■ ■ Présentation, débat et adoption de la contribution en séance plénière du Conseil de développement (18 juin 2009).



# **Contribution du Conseil de développement**

### INTRODUCTION

► Le Conseil de développement manifeste en préalable son **adhésion à la nécessité d'une réforme territoriale**, dans la mesure où celle-ci répond aux objectifs suivants : prendre la mesure de l'évolution des réalités socio-économiques des territoires et du «fait métropolitain», clarifier et accroître la lisibilité de l'organisation institutionnelle («millefeuille administratif») pour les citoyens.

Il témoigne en particulier de son **attachement au fait que le chantier «métropole»**, qui concerne notamment le territoire de l'agglomération lyonnaise, **aboutisse** comme réponse au double-objectif de compétitivité et solidarité sociale et territoriale.

► Le Conseil de développement insiste sur la **nécessité de repenser**, de façon concomitante à cette réforme territoriale, la décentralisation et tout particulièrement **la redéfinition de la place de l'État pour répondre aux besoins de cohérence et de régulation des différentes échelles territoriales**, en lien avec la réforme de la fiscalité locale. L'État doit conserver son rôle d'arbitrage, son rôle d'Etat de droit porteur de valeurs républicaines et de péréquation des finances locales afin de garantir l'équité entre les territoires et entre les citoyens.

► La contribution du Conseil de développement souhaite attirer l'attention en particulier sur deux grands «impensés» du rapport du comité Ballardur, que sont :

- d'une part **la démocratie participative et la place de la société civile auprès des intercommunalités renouvées** (la question démocratique étant traitée dans le rapport du Comité Ballardur exclusivement sous l'angle du mode d'élection) ;

- et d'autre part, **la coopération métropolitaine multipolaire** à une échelle plus large que celle de la Communauté urbaine que l'on pourrait appeler la «région métropolitaine», où l'enjeu est de renforcer la coopération entre les pôles et territoires partenaires (dans le contexte lyonnais : coopération métropolitaine entre les agglomérations de Lyon, Saint-Etienne et du Nord-Isère, etc.).

Le Conseil de développement attire l'attention sur la nécessité de raisonner à deux échelles, celle de l'agglomération où existe une structure intercommunale (la seule abordée par le rapport Ballardur) et celle de la région métropolitaine, et sur la confusion qui peut résulter des différences d'acception du terme de «métropole», utilisé indifféremment pour désigner l'une ou l'autre de ces deux échelles.

► Le Conseil de développement s'est attaché à aborder la question de la simplification de l'organisation institutionnelle



## CONTRIBUTION

au sens de la **clarification et de la lisibilité des compétences et des responsabilités des différents échelons territoriaux sous l'angle du développement des territoires et des services rendus à la population**, et non pas comme point de départ dictant des réponses toutes faites (comme celle de la suppression d'un échelon territorial). Il s'agit notamment d'identifier les bassins de vie réels dont découlent les logiques de périmètres administratifs et de répartition de compétences entre collectivités, et non pas l'inverse.

► Le Conseil de développement porte en ce sens la préoccupation de la **transparence et de la lisibilité vis-à-vis des citoyens dans cet effort de clarification, de rationalisation et de répartition des compétences**. Les citoyens doivent avoir la capacité d'identifier «qui fait quoi» et de sanctionner cette responsabilité par le vote au suffrage universel. Il faut donc insister sur l'importance d'un **débat public avec les citoyens sur les évolutions institutionnelles à venir et les avancées démocratiques qu'elles impliquent** (concernant le mode d'élection notamment) afin de ne pas circonscrire le débat à la seule sphère politique.

► Le Conseil de développement est partisan du **principe de non uniformité des réponses sur le territoire**, compte tenu de la grande diversité des contextes locaux, **et de la mobilisation du droit à l'expérimentation** offerte par le législateur, afin d'ouvrir des espaces de créativité et d'innovation dans le management des territoires, **tout en assurant un cadre national fixé par l'État qui garantisse une équité et une cohésion nationale territoriale**. Il souligne à ce titre la nécessité d'arbitrages de l'État dans le cas d'incohérences territoriales manifestes contraires à l'intérêt général.

► Le Conseil de développement appelle à ce titre de ses vœux l'inscription dans la loi de l'**obligation de cohérence et de coopération entre collectivités territoriales à toutes les échelles** : «subsidiarité active» entre l'agglomération et les communes la composant, entre l'agglomération et les territoires voisins partenaires, entre l'agglomération et la Région, entre l'agglomération et le Département...

## CONTRIBUTION

**La présente contribution du Conseil de développement porte sur les six points clés du projet de réforme territoriale que sont :**

- 1/** La répartition des compétences entre les communes et la Communauté urbaine et le principe de subsidiarité
- 2/** L'extension du périmètre de la Communauté urbaine actuelle et les mesures y concourant
- 3/** Le transfert ou l'articulation des compétences entre département et Communauté urbaine
- 4/** Le mode d'élection des élus communautaires
- 5/** La coopération métropolitaine dans le cadre d'une métropole multipolaire
- 6/** La démocratie participative et la place de la société civile auprès de la Communauté urbaine et de la métropole renforcées.

### 1/ Répartition des compétences entre les communes et la Communauté urbaine et principe de subsidiarité

*«Centraliser et mutualiser autant que nécessaire, décentraliser autant que possible»*

► Le Conseil de développement est favorable à l'**affirmation de l'échelon intercommunal au sens de l'agglomération avec des compétences renforcées** par rapport à l'existant (la communauté urbaine) dans un double-objectif de rayonnement (compétitivité européenne et internationale) et de solidarité sociale et territoriale (échelle en adéquation avec réalités des territoires et mutualisation des moyens).

► Le Conseil de développement est favorable à ce que le cadre législatif permette l'**évolution de la structure intercommunale vers la création d'une collectivité locale à part entière** disposant de la clause de compétence générale (et avec élection au suffrage universel direct des élus intercommunaux cf.4).

► **Mais il porte fortement le souci du maintien d'un équilibre intelligent avec l'échelle communale**, comme socle historique de la citoyenneté et de la proximité entre l' élu et le citoyen afin de garantir la qualité de la réponse apportée aux besoins du citoyen. Dans le souci d'une **proximité renforcée**, il attire également l'attention sur l'importance de l'échelle infra-communale.

Le Conseil de développement plaide en ce sens pour un **«pacte de subsidiarité»** ou **«subsidiarité active»** selon un principe de  **négociation, de coopération et de complémentarité** (et non pas de délégation descendante) **entre l'échelon communal et intercommunal**. Cette configuration par essence plus complexe (à l'encontre du principe d'exclusivité des compétences de chaque échelon territorial et de celui de délégation «descendante» de compétences de l'intercommunalité vers les communes) passe par une **obligation de cohérence et de coopération entre les collectivités territoriales afin de définir comment agir ensemble au service du territoire et des citoyens concernés**.

► Les membres du Conseil de développement sont partagés concernant le principe de suppression ou non de la clause de compétence générale à l'échelon communal.

Les arguments en faveur du maintien de la clause de compétence générale des communes se réfèrent à la possibilité de pallier les carences d'intervention d'un autre échelon territorial dans l'intérêt de développement d'un

## CONTRIBUTION

territoire communal et de réponse aux besoins d'une population. A l'inverse, la suppression de la clause de compétence générale pour les communes est motivée par certains par les risques de dérives liées à la tentation de financer certaines actions qui ne découleraient que d'une «logique électoraliste».

► Le Conseil de développement propose, **dans certains domaines, le principe de compétences partagées (ou réparties) entre les échelons communal et intercommunal** : par exemple en matière de culture, de sport, afin de prendre en compte la diversité des échelles territoriales de rayonnement des équipements et activités,

...

► **Dans un souci de maîtrise des coûts**, il propose également de **favoriser la mutualisation des fonctions supports** entre la commune et la Communauté urbaine.

Certains membres du Conseil de développement craignent le risque de demi-mesure avec le renforcement des deux échelons territoriaux et vont même jusqu'à proposer la **suppression de l'échelon communal dans l'objectif d'allègement des dépenses publiques** (limiter les doublons d'ingénierie et les coûts de négociation liés aux partenariats institutionnels).

### 2/ Extension du périmètre de la Communauté urbaine actuelle et mesures y concourant

► La réflexion portée par le Conseil de développement appuie l'idée que des **extensions du périmètre actuel de la Communauté urbaine sont nécessaires afin de se rapprocher des bassins de vie réels** (d'autant plus légitime que le périmètre du Grand Lyon n'a que très peu évolué en 40 ans).

► Il estime notamment que **certains ajustements du périmètre du Grand Lyon apparaissent particulièrement justifiés** du point de vue de l'intérêt général, par exemple vers le secteur géographique de l'aéroport de Saint-Exupéry, certains territoires de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Nord-Est : l'interdépendance de ces secteurs avec le territoire du Grand Lyon est en effet flagrante et la séparation institutionnelle actuelle est aux yeux de la société civile, peu compréhensible et probablement dommageable pour l'ensemble des citoyens. Pour y parvenir le Conseil de développement préconise de mobiliser en priorité **une démarche de coopération active**, entre les collectivités concernées, s'appuyant sur le dialogue, la négociation et l'écoute des forces vives de la société civile et des citoyens.

► Il souligne dans cet esprit l'importance de **mesures législatives réellement incitatives** (dispositions financières cf. loi Chevènement) **afin de susciter l'adhésion volontaire de nouvelles communes**, voire de groupements de communes à la Communauté urbaine, en contrepoint des propositions actuelles du rapport Balladur relatives au statut de «villes» réellement dissuasives pour l'adhésion de nouvelles communes (cf. 1 : en complément du maintien de compétences communales fortes).

Le Conseil de développement est cependant favorable à la capacité de la loi de prévoir, en dernier ressort, dans les cas d'incohérences territoriales manifestes et contraires à l'intérêt général, la possibilité d'**aller jusqu'à des mesures coercitives de la part de l'Etat**.

► Afin de favoriser l'extension du périmètre de la Communauté urbaine par adhésion volontaire, le Conseil de développement suggère de promouvoir **un discours pragmatique sur le rapport coûts / avantages** de l'adhésion d'une commune à la Communauté urbaine (du point de vue de la commune et du point de vue de la Communauté urbaine).

### 3/ Transfert ou articulation des compétences entre département et Communauté urbaine

► Le Conseil de développement manifeste son **intérêt pour une véritable articulation des compétences de la Communauté urbaine et du Département dans la configuration territoriale du Grand Lyon pouvant aller jusqu'à une fusion institutionnelle** (la population du département de Rhône étant composée à plus de 70 % des habitants du Grand Lyon), à envisager dans le cadre du droit à l'expérimentation. Cette évolution institutionnelle **favorise en effet une plus grande cohérence des politiques publiques** avec articulation des compétences «dures» (planification, aménagement urbain, transports, services urbains...) familières au Grand Lyon avec le champ des politiques sociales, culturelles... généralement sous la responsabilité d'autres institutions.

Dans l'hypothèse où un scénario moins radical serait envisagé, il propose de réfléchir à la **délégation d'une partie des compétences** du Département s'appliquant en priorité sur les champs où la synergie entre compétences est la plus stratégique.

Il invite enfin à veiller au risque de lourdeur que pourrait comporter, si l'on n'y prend garde, une nouvelle structure administrative regroupant les différents services concernés.

► Le Conseil de développement suggère que cette fusion de compétences soit l'occasion d'une réflexion sur **les adaptations souhaitables des périmètres institutionnels**, dans l'esprit des réflexions développées au § 2/. Dans cette perspective, le principe d'une Communauté urbaine renforcée au périmètre éventuellement interdépartemental, ou bien l'idée de modifier certaines frontières départementales apparaissant aujourd'hui obsolètes, **ne devraient pas être des «sujets tabous»**.

De plus, le mode d'élection des conseillers généraux sur la base des cantons est perçu aujourd'hui comme décalé dans la vie démocratique des zones urbaines.

► Le Conseil de développement souligne également l'importance de l'articulation entre les compétences de la métropole et celles de la Région.

### 4 / Mode d'élection des élus communautaires

► Le Conseil de développement manifeste sa forte **adhésion au principe de l'élection au suffrage universel direct des élus** communautaires, représentant une avancée démocratique majeure du projet de réforme territoriale. Il se prononce, par ailleurs, en faveur de l'ouverture de ce scrutin aux étrangers résidant sur le territoire communautaire.

► La réflexion du Conseil de développement a néanmoins relevé les **limites du modèle PLM appliqué aux arrondissements d'une ville, et la difficulté de le transposer à l'échelle des rapports communes - agglomération**. Vu depuis les villes où il s'applique, il se traduit par un décalage mal perçu par les habitants entre le niveau de proximité (élus d'arrondissement et citoyens) et le niveau réel d'exercice de compétence et de prise de décision, qui reste centralisé pour l'essentiel.

Il estime en outre que ce modèle est inadapté à la question intercommunale du fait de l'inversion de la démarche (des communes vers l'intercommunalité et non pas des communes vers l'échelon infra-communal des arrondissements).

► Le Conseil de développement, à l'instar de l'avis porté par le Conseil de développement de l'agglomération bordelaise, est **favorable à la dissociation des deux scrutins** (municipal et intercommunal) avec une élection au suffrage universel spécifiquement dédiée à l'échelle intercommunale, **permettant un vrai débat sur les politiques d'agglomération** (inexistant dans le cas du système de fléchage).

**Il préconise un mode de représentation combinant l'élection directe** (permettant l'affirmation d'un projet politique et d'une conscience citoyenne d'agglomération) et un scrutin à l'échelle communale (permettant le maintien d'un ancrage territorial avec la représentation des différentes communes).

Ces deux élections pourraient être organisées de façon concomitante, mais dissociées, dans le souci d'une **valorisation du scrutin d'agglomération**.

► Le Conseil de développement estime que la réforme territoriale devrait permettre de **nouvelles avancées en matière de limitation du cumul des mandats** national et local (avec le décompte du mandat intercommunal dans le cumul), **de la durée des mandats dans le temps, ainsi que la création d'un véritable statut de l'élu local** et la réalisation effective de l'objectif de **parité** à l'échelle intercommunale.

► Enfin, le Conseil de développement souhaite souligner l'importance d'une explication précise, auprès des citoyens, de la répartition des compétences qui permette de clarifier les responsabilités de chacun des acteurs du territoire. Une meilleure compréhension de leur administration par les électeurs est en effet une condition sine qua non pour éviter une trop grande abstention.

### 5/ La coopération métropolitaine dans le cadre d'une métropole multipolaire

► Le Conseil de développement déplore l'absence d'évocation de cette dimension de coopération métropolitaine dans le rapport du Comité Balladur du projet de réforme territoriale. Il suggère que le **nouveau cadre législatif permette une incitation réelle à la coopération entre territoires partenaires, notamment à travers la mise à disposition d'outils qui la faciliterait.**

► Le Conseil de développement regrette, comme beaucoup d'acteurs de la société civile, la lenteur des avancées en termes de gouvernance métropolitaine depuis 20 ans. Il alerte le Grand Lyon et les collectivités partenaires de la Région Urbaine sur **l'opportunité que constitue cette réforme, pour la région métropolitaine de Lyon, de franchir une nouvelle étape pour affirmer le fait métropolitain et renforcer significativement la coopération à cette échelle territoriale.**

► **Les 4 Conseils de développement** de Saint-Etienne Métropole, du Nord-Isère et du Pays Viennois et du Grand Lyon, **partagent largement cette préoccupation.** Signataires en 2003 d'une Charte de coopération, ils souhaitent poursuivre leurs réflexions sur les thématiques justifiant une coopération renforcée et des projets communs, ainsi que sur la question de la conscience citoyenne métropolitaine et une meilleure lisibilité des institutions.

► Ils soulignent que la consolidation du rayonnement métropolitain passe par la mise en valeur des atouts de chacun de ses pôles, leur complémentarité étant un atout pour le développement du territoire.

Les 4 Conseils de développement attirent notamment l'attention sur le fait que la **métropole multipolaire doit se construire de façon équilibrée, avec une montée en puissance de l'ensemble des pôles** et non pas seulement la Communauté urbaine de Lyon au détriment des autres agglomérations.

► Le Conseil de développement du Grand Lyon plaide en faveur, à la fois du **renforcement de la coopération entre pôles** (agglomérations du Grand Lyon, du Saint-Etienne Métropole, du Nord-Isère) **et aussi de celle de tous les territoires de la Région Urbaine Lyonnaise (RUL)** que l'on peut identifier à la «région métropolitaine».

.../...



## CONTRIBUTION

.../...

Il exprime le souci de ne pas créer une strate administrative supplémentaire à l'échelle de la RUL, mais de renforcer des partenariats concrets. Il plaide à cette fin pour des **dispositifs de décision plus intégrés et plus opérationnels, sur certains domaines essentiels et aujourd'hui institutionnellement éclatés** : transports et déplacements (coopération ou fusion des Autorités Organisatrices de Transports), planification (Inter-SCOT), politique foncière (stratégie et outils fonciers à l'échelle métropolitaine), politiques de l'habitat, développement économique, projets de requalification économique et urbaine, coopérations culturelles etc. La loi pourrait ainsi mettre à disposition des outils plus efficaces de coopération active auprès des acteurs métropolitains porteurs de cette volonté.

► Le Conseil de développement insiste enfin sur la nécessité de mettre cette gouvernance renforcée au service de la **construction d'un projet métropolitain partagé**, sur le besoin d'un «souffle politique» et d'une dimension symbolique qui porte le projet métropolitain.

### **6/ Démocratie participative et place de la société civile auprès des futures Communauté urbaine et métropole renforcées**

Le Conseil de développement formule des propositions relevant pour partie du cadre législatif national (qui ne doit pas pour autant devenir trop prescriptif au risque de nier la diversité et l'intelligence créative des territoires) et pour partie de l'expérimentation locale.

#### **► Ce qui devrait ou pourrait relever du cadre législatif :**

Le Conseil de développement du Grand Lyon, investi au sein de la Coordination nationale des Conseils de développement, plaide pour une **formulation plus précise de la loi Voynet** sur la vocation des Conseils de développement afin de leur assurer davantage de reconnaissance, tout en garantissant leur indépendance d'esprit et leur liberté d'expression : missions plus explicites, rôle de «développeur du débat public» d'agglomération, composition (société civile organisée et citoyens), moyens mis à leur disposition par les intercommunalités.

Il souligne l'importance de la **diversité des scènes de débat avec la société civile, aux différentes échelles** (notamment les Conseils de quartier, Comités d'Intérêt Locaux, associations d'habitants), en positionnant les Conseils de développement comme acteurs favorisant cette dynamique de démultiplication, la complémentarité et les synergies entre les différents outils de la démocratie participative, et leur contribution à l'évaluation de ces outils.

Il insiste enfin sur le nécessaire **développement de lieux de gouvernance économique et sociale** élargis aux principaux partenaires concernés du monde économique et social.

Il propose d'élargir le champ des **référendums d'initiative locale à celui de référendums d'initiative communautaire**.

#### **► Ce qui peut relever de l'expérimentation locale :**

##### **A l'échelle de la Communauté urbaine renforcée :**

Le Conseil de développement suggère que la participation et les initiatives des citoyens issus de la société civile dite «non organisée» soient davantage relayées par le Conseil de développement pour mieux les valoriser.

##### **A l'échelle de la métropole :**

Il s'agit de conforter la **démarche de coopération inter-Conseils de développement** à l'échelle métropolitaine, et de façon plus générale de susciter la **construction d'une conscience citoyenne métropolitaine** par l'organisation d'initiatives comme une **conférence citoyenne métropolitaine** régulière ainsi que des **événements festifs, culturels ou sportifs rassembleurs** à l'échelle métropolitaine.

# Annexes

le Président

Lyon, le / 5 MAI 2009

communauté urbaine  
**GRAND LYON**

Monsieur le Président,

Comme vous le savez, le Comité sur la réforme territoriale présidé par Monsieur Balladur a publié en mars 2009 un rapport contenant des propositions concernant l'administration et la gouvernance des territoires, et particulièrement l'évolution et la rénovation des intercommunalités. Celle relative à la création du statut de « métropole » a retenu particulièrement notre attention, car elle concerne le Grand Lyon et l'évolution de la gouvernance de l'espace métropolitain lyonnais.

Souhaitant que ce chantier aboutisse, je constate que certaines propositions du rapport méritent débat et appellent probablement des évolutions. En effet, certaines dimensions n'ont pas été abordées dans le rapport, notamment celle de la coopération entre les trois pôles urbains principaux de l'aire métropolitaine. Je souhaiterais vivement que la société civile puisse nous apporter un éclairage et alimenter la réflexion des élus, sur un sujet qui comporte indéniablement des enjeux de démocratie locale.

Sachant que le Conseil de développement a déjà dans ses travaux antérieurs manifesté son intérêt pour des initiatives visant à développer la coopération métropolitaine et que vous participez à un chantier de réflexion national sur ce sujet entre Conseils de développement, je vous invite à engager une réflexion et à formuler quelques propositions susceptibles de s'appliquer au contexte de la région lyonnaise et d'alimenter le débat à l'échelle locale comme nationale.

Celles-ci pourraient notamment porter sur :

- l'évolution des compétences de la Communauté urbaine, ses relations avec les communes et le département, les dispositions qui seraient de nature à favoriser l'élargissement de son périmètre, et les principes qui pourraient présider à l'élection au suffrage universel direct des élus communautaires ;
- les modalités souhaitables de renforcement de la coopération métropolitaine entre les agglomérations de Lyon, Saint-Etienne, des Portes de l'Isère ;
- la place qui pourrait être celle de la société civile dans le cadre de ces structures renouvelées à l'échelle métropolitaine.

.../...

Monsieur Jean Frébaut  
Président  
Conseil de Développement  
GRAND LYON

communauté urbaine de Lyon  
20, rue du Lac - BP 3103  
F - 69399 Lyon cedex 03  
tél. 33 (0)4 78 63 40 40

CAB / ACF / SJ 300409

Je ne verrais que des avantages à ce que cette réflexion soit conduite en relation avec vos collègues des autres Conseils de développement des territoires voisins.

J'attire votre attention sur le fait que cette contribution du Conseil de développement devrait être rendue avant le 22 juin 2009.

En vous renouvelant mes remerciements pour votre engagement, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes salutations les meilleures.

Gérard Collomb

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Gérard Collomb', written over a printed name. The signature is stylized and somewhat abstract, with a large loop on the left side and a long horizontal stroke extending to the right.

### ► Pilotes

- Patrik PAUPY, Collège représentants territoriaux
- Jean FREBAULT, Président du Conseil de développement

### ► Composition du groupe de travail

- Maurice ABEILLE, Association Lyon Métro Transports Publics
- Maurice BARDEL, Centre Culturel Œcuménique
- Christian BORDONE, Collège représentants territoriaux, Plateau Nord
- Jean CLEMENT, Collège citoyens
- Alain DORIEUX, HESPUL
- Denis EYRAUD, UCIL (Union de Comités d'Intérêt Locaux)
- Etienne FILLOT, Chambre d'Agriculture du Rhône
- Claude JEANDEL, Collège citoyens
- Jean-Claude LEGRAND, Collège citoyens
- Ronan MAHEO, Jeune Chambre Économique
- Christian MAZUC, Collège Citoyens
- Georges MERAND, Association des Chimistes de l'Industrie du Textile
- Nadine MORDANT, INRETS Centre de recherche
- Jean-Bernard NUIRY, MEDEF-Rhône
- Jacques PETIT, Collège citoyens
- Rémy PETIOT, Union des Urbanistes de la Région Rhône-Alpes Auvergne
- Bernard PICHON, ERDF-GRDF
- Georges POTHIN, EGEE (Entente des Générations pour l'Emploi et l'Entreprise) Rhône-Alpes
- Pierre ROBIN, ENTPE
- Hélène ROCHE, Collège citoyens
- Ayech ROUAHI, Collège représentants territoriaux, Porte des Alpes
- Pierre-Jean ROZET, CGT
- Michel SALAGER, UCIL
- Pierre-Yves TESSE, UCIL
- Franck THOUNY, Jeune Chambre Économique
- Michel VANDERBROUCKE, DARLY
- Jacques WELKER, Ateliers de la gouvernance

## ► Communauté urbaine

Le champ de l'intercommunalité est partagé en deux catégories d'établissements : les groupements à fiscalité propre et les structures syndicales.

Les communautés urbaines sont des groupements à fiscalité propre (GFP) tout comme les communautés d'agglomération, les communautés de communes et les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN).

Les communautés urbaines, instaurées par la loi du 31 décembre 1966 et régies par les dispositions des articles L5215-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales, regroupent la gestion des services et des équipements des grandes agglomérations urbaines. Elles exercent des compétences obligatoires en matière d'urbanisme, de logement (logement social et constructions scolaires), de voirie (construction, parcs de stationnement), de gestion de services (transport urbain des voyageurs, services de secours et de lutte contre l'incendie...).

Leur caractère urbain est réaffirmé par la loi du 12 juillet 1999 dite «loi Chevènement» qui impose que la communauté urbaine soit un ensemble d'un seul tenant et sans enclave de plus de 500 000 habitants.

Les nouvelles communautés urbaines exercent désormais six blocs de compétences obligatoires :

- le développement et l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ;
- l'aménagement de l'espace communautaire en matière de plan d'occupation des sols et d'organisation des transports urbains ;
- l'équilibre social de l'habitat ;
- la politique de la ville ;
- la gestion de services d'intérêt collectif ;
- la protection et la mise en valeur de l'environnement, ainsi que la politique de cadre de vie.

Communauté urbaine	Création	Communes	Population (en janv. 2006) <sup>4</sup>
Lyon	31-12-1966	57	1 253 179
Lille	31-12-1966	85	1 107 861
Marseille	7-07-2000	18	1 023 972
Bordeaux	31-12-1966	27	702 522
Toulouse	24-12-2008	25	651 584
Nantes	31-12-2000	24	579 131
Nice	29-12-2008	24	512 160
Strasbourg	31-12-1966	28	467 376
Nancy	31-12-1995	20	266 000
Brest	24-05-1973	8	210 117
Dunkerque	21-10-1968	18	200 417
Le Mans	19-11-1971	9	184 958
Arras	1-01-1998	24	91 438
Le Creusot - Montceau-les-Mines	13-01-1970	18	90 406
Cherbourg	2-10-1970	5	85 588
Alençon	31-12-1996	19	49 634

### Remarque :

*Certaines communautés urbaines comptent moins de 500 000 habitants. Cela est dû au fait qu'elles ont été créées avant la loi Chevènement et qu'il n'y avait, alors, pas de limite démographique.*

### ► **Etablissement public de coopération intercommunale**

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de «projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité». En d'autres termes, ils regroupent des communes qui s'associent pour la réalisation de travaux (réseau d'assainissement par exemple) ou de prestations de service spécialisées (transports, traitement des ordures ménagères, etc.). Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales. Les communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes et les syndicats mixtes sont des EPCI.

Un établissement public de coopération est un établissement public administratif :

- il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière; il a donc ses propres moyens d'action ;
- il s'administre librement et peut disposer de personnel propre dont il assume la gestion ;
- ses décisions sont des décisions administratives qui relèvent du contrôle de légalité exercé par le préfet et de la juridiction administrative ;
- les travaux qu'il réalise sont des travaux publics.

Un EPCI est régi, comme tout établissement public, par le principe de spécialité. Les compétences d'un EPCI sont définies dans ses statuts. Pour la réalisation de certains travaux ou la gestion de services publics, l'établissement se substitue à la commune, laquelle, ayant transféré ses compétences au groupement, ne peut plus opérer dans ces domaines.

Les compétences exercées par les EPCI sont variables selon le type d'établissement.

### ► **Métropole (au sens du rapport Balladur et au sens de la région urbaine de Lyon)**

**Au sens du rapport Balladur**, la métropole serait une catégorie de collectivités locales à statut particulier (au sens de l'article 72 de la Constitution). La liste de ces métropoles serait fixée par la loi elle-même. Cette liste inclurait les actuelles communautés urbaines de Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice Strasbourg ainsi que les communautés d'agglomération de Rouen, Toulon et Rennes. Ces métropoles bénéficieraient de l'ensemble des compétences reconnues aux communes et de la clause de compétence générale. Les communes membres des communautés urbaines et d'agglomération auraient la qualité de « villes », personnes morales de droit public. Le comité Balladur souhaite, en outre, que les métropoles ainsi créées exercent, par attribution de la loi qui les aura instituées la totalité des compétences départementales.

Ainsi, les métropoles disposeraient des compétences suivantes :

- Culture : patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées et archives
- Sport
- Action sociale et médico-sociale : organisation (PMI, ASE) et prestations (RMI-RMA, APA)
- Grands équipements (ports, aéroports)
- Voies départementales
- Logement : financement, parc et aides (FSL), PLH et office de l'habitat
- Police : circulation, prévention de la délinquance, incendie et secours
- Clause de compétence générale

**Au sens de la région urbaine de Lyon**, la métropole rassemble les grandes agglomérations (Nord Isère, Saint-Etienne, Lyon, Vienne...) qui forment à elles toutes un large périmètre. Elle ne dispose pas de compétences propres mais agit en coopération sur des sujets transversaux. L'enjeu est de renforcer la coopération entre les pôles et territoires partenaires.



### ► La clause de compétence générale

La clause de compétence générale prévoit, selon l'article 72 de la Constitution qu'une collectivité (Communauté urbaine, Département, Région...) puisse déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de ses compétences.

En d'autres termes, cette clause permet aux collectivités de prendre en charge une compétence qui ne figure pas à priori dans ses propres compétences. Cet outil permet par exemple l'exercice conjoint d'une compétence par plusieurs collectivités.

### ► La Taxe Professionnelle Unique (T.P.U.)

Elle a été créée par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. La T.P.U. a été réformée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. La T.P.U. consiste en un partage de la fiscalité entre les communes et le groupement auquel elles appartiennent : les communes perçoivent les impôts « ménages » (la taxe d'habitation et les deux taxes foncières) et le groupement perçoit l'impôt « économique », la taxe professionnelle dont le taux est le même dans toutes les communes membres de la collectivité.

### ► La Région Urbaine de Lyon (RUL)

Créée en 1989, la région urbaine de Lyon est une association de loi 1901 qui rassemble les départements de la Loire de l'Ain de l'Isère et du Rhône, le Grand Lyon et Saint Etienne métropole ainsi que les communautés d'agglomération de la Porte de l'Isère, du Pays Viennois, de Villefranche-sur-Saône, du Grand Roanne et de Bourg-en-Bresse. L'association Région Urbaine de Lyon (RUL) concrétise un partenariat original entre les grandes collectivités locales. Son objectif est de transcender les périmètres administratifs pour proposer et construire une vision cohérente et partagée de l'aménagement et du développement de l'espace métropolitain.

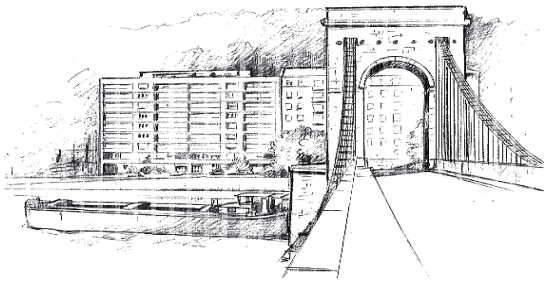
La RUL constitue un lieu neutre permettant une co-production d'idées et une mise en convergence des

politiques, à l'abri des enjeux de pouvoirs et dans le respect des compétences de chacun de ses membres. Elle ne représente donc en aucun cas une strate supplémentaire dans le paysage institutionnel. L'objectif de ses membres a été de se doter d'un outil commun ayant pour vocation de :

- réunir les acteurs intervenant sur des sujets porteurs d'enjeux au niveau métropolitain (en organisant des séminaires ou forums sur des thèmes tels que les déplacements, le tourisme, la logistique, l'attractivité économique, le développement durable, ...)
- définir de manière concertée des stratégies communes (en animant des groupes de travail technique avec un pilotage par les élus)
- initier des projets partenariaux concrétisant ces stratégies (en portant et finançant des actions spécifiques)

### ► Loi Voynet

La loi Voynet s'intitule très exactement Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Cette loi a poursuivi l'objectif d'une démocratie plus participative et d'un développement plus durable (soutenable) et harmonieux. Elle complète les textes existants sur la décentralisation, l'urbanisme et le droit de l'environnement en enrichissant ou en précisant le droit français. C'est la loi Voynet qui a donné naissance aux Conseils de développement comme instance de participation citoyenne des intercommunalités.



## ASSOCIATION DE SERIN ET DU QUAI GILLET

*Toute facilité est une erreur, la difficulté rend seule les choses vraies*

LYON, le 3 Juin 2009

### CONTRIBUTION DU CIL DE SERIN ET DU QUAI GILLET AUX TRAVAUX DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU GRAND LYON SUR LA REFORME TERRITORIALE PROPOSEE PAR MONSIEUR BALLADUR

#### PREAMBULE

Notre CIL participe à la Commission du Conseil de Développement sur la Réforme Territoriale et, de ce fait, a décidé de présenter cette contribution.

Le Comité BALLADUR s'est fixé comme objectif pour cette réforme, la rationalisation et les économies budgétaires, ce qui est nécessaire.

Mais cela ne peut constituer les seuls objectifs d'une réforme territoriale. Les collectivités locales doivent rendre aux citoyens les meilleurs services collectifs, assurer la solidarité entre personnes et territoire, et par leur fonctionnement, améliorer la démocratie locale.

Ces objectifs seront d'autant mieux atteints, que chaque échelon des collectivités jouera pleinement son rôle. L'organisation doit reposer sur le principe qu'il y a trois niveaux : la stratégie, l'efficacité, et la proximité.

Toutefois, nous tenons à rappeler que la République et la Nation, après la Révolution, se sont construites sur un état fort et deux structures chères au cœur de chaque citoyen : la Commune et le Département, et que pour nous, ce sont deux structures indispensables, et qui doivent être conservées. On ne raye pas deux siècles d'histoire d'un trait de plume.

#### ↳ LA STRATEGIE

De l'Europe à la Région en passant par l'Etat.

- A la région les politiques de développement, la politique économique et les grands équipements, en partenariat avec celles conduites par l'Etat et l'Europe.

Du Département à la Commune via les Intercommunalités.

- La gestion des politiques de proximités sociales et territoriales en lien avec les Intercommunalités et les Communes.

## CONTRIBUTIONS PARTICULIERES/ANNEXES

Ce schéma pourrait déboucher sur plusieurs mesures :

- Le transfert de l'Etat aux Régions de nouvelles compétences, entre autres la gestion des fonds Européens, enfin utilisés au maximum.
- Une clarification des compétences entre les Régions et les Départements.
- La limitation des financements croisés.
- La transformation de l'Intercommunalité en Collectivité Territoriale, devenant ainsi la nouvelle Collectivité de Proximité.

Cette stratégie propose une organisation diversifiée du territoire, prenant en compte les réalités locales, de l'agglomération à l'agriculture de montagne.

### L'EFFICACITE

Tous les citoyens savent que l'organisation territoriale de notre Nation a un coût, mais ils veulent que le système soit efficace, et qu'il ne génère pas de gaspillage. Des économies sont indispensables, et elles viendront d'une meilleure organisation, d'une meilleure gestion, de plus de rigueur, et de l'application partout du principe d'une personne pour un poste, la meilleure au bon endroit. Il ne devrait pas y avoir de poste doublonné dans des structures différentes, ni de financement croisé, ni de cumul des mandats du haut en bas de l'échelle administrative et politique.

Toutefois, ces économies ne doivent pas être l'objectif principal présenté à priori, mais les conséquences d'une réflexion et d'une restructuration en profondeur de notre organisation administrative.

### LA PROXIMITE

A notre époque, où l'on peut constater la montée des égoïsmes, l'affaiblissement du lien social, le vieillissement de la population, la Commune reste pour nous la meilleure structure de proximité, et chaque commune doit être à ce titre protégée et renforcée dans le cadre de l'intercommunalité.

Le rôle de la Commune est d'assurer les structures économiques et sociales : commerces et présence de services publics.

L'intercommunalité doit faciliter le principe que tout citoyen, quelle que soit sa situation, doit pouvoir aisément accéder à ces services.

A partir de ces trois points, se pose la question du « millefeuille » des collectivités locales, qui apparaît aux yeux des citoyens, comme un plat de spaghettis indémêlable et une source de dépenses non contrôlées et de postes pléthoriques et inutiles.

Pour contredire cette vision trop largement développée, il faut rappeler que l'organisation territoriale de la Nation repose sur seulement trois échelons de collectivités locales : la Commune, le Département, la Région.

Il ne faut donc pas que la polémique sur le « millefeuille » cache la nécessaire clarification des compétences de chaque niveau de collectivité, leur interrelation et la gestion des personnels, point le plus important en terme de dérive de coût et de postes doublonnés.

En conclusion de cette première partie, il faut rappeler que la France n'est pas uniforme ni sur le plan géographique, ni sur la densité de population, et qu'il n'y a pas de solution unique venue d'en haut, et s'adaptant à l'ensemble de notre collectivité.

Il ne faut pas non plus que, pour simplifier le « millefeuille » administratif, on supprime pour des questions d'économie l'échelon de proximité, ce que a été trop souvent pratiqué en matière de service public ou de service au public (écoles, postes, services sociaux divers).

Il faut, au contraire, restructurer fermement les échelons supérieurs en les dégraissant de tous les postes inutiles, en se rappelant que ce sont ces échelons qui génèrent le plus de dépenses non directement affectés à la vie quotidienne des citoyens.

Nous tenons, à cet effet, à rappeler de nouveau que l'avenir de beaucoup, en particulier des personnes les plus fragiles, est devenu aléatoire. Cela se traduit en termes d'incertitude, et amène beaucoup d'entre nous à avoir perdu le sentiment de maîtriser son avenir. Seul le plus petit des échelons administratifs, c'est-à-dire la Commune, peut répondre au bien être de chacun.

### ↳ LA FISCALITE

La clarification des compétences et des structures administratives associées, amène à se poser le problème de la fiscalité. Nous rappelons que la France a l'une des fiscalités les plus lourdes, et que celle-ci ne peut plus être augmentée.

La suppression probable de la taxe professionnelle doit permettre une réflexion globale sur l'autonomie financière et fiscale des Communes, des Intercommunalités, des Départements et de la Région.

Nous n'avons pas de commentaires particuliers à faire sur ce que pourrait être cette réforme, mais nous tenons à rappeler qu'il doit y avoir une égalité entre les collectivités territoriales les plus riches et les plus pauvres.

Ceci doit être impérativement le rôle de l'Etat de rééquilibrer ces disparités de richesses, étant entendu qu'il est bien évident, que les territoires les plus riches ne donneront pas spontanément des moyens aux territoires les plus défavorisés.

### ↳ L'INTERCOMMUNALITE

L'intercommunalité ou la création de métropoles, doit se faire sur le volontariat. Il faut rejeter la notion autoritaire de regroupement de communes, quelle qu'en soit la taille.

Où placer par exemple le niveau de population, pour décréter qu'une commune a un nombre d'habitant trop faible pour continuer d'exister. Nous savons bien que les petites communes fonctionnent avec des élus municipaux pratiquement bénévoles, ce qui n'est pas le cas des grands regroupements d'agglomération, qui bien souvent ont choisi de renforcer les échelons supérieurs d'administration fort coûteux pour la collectivité, au détriment de la proximité.

Nous tenons à rappeler que les communes sont proches des citoyens, sont un lieu d'identité historique, et qu'elles doivent conserver des compétences générales et non pas se les voir confisquer, et de ce fait ne plus pouvoir assurer leur avenir. Ceci pose bien sûr la question des moyens donnés aux communes.

Les communautés de communes ne doivent pas se substituer aux communes.

En ce qui concerne les métropoles, et plus spécifiquement le cas du Grand Lyon, vu la complexité de ces structures, nous n'avons pas la possibilité de nous prononcer, à priori, sur l'organisation.

Toutefois, comme pour toute structure administrative, les économies d'échelle doivent être ardemment recherchées. Là encore, il ne s'agit pas de se fixer comme objectif des économies pour faire des économies, mais de chasser systématiquement tout gaspillage de l'argent des contribuables, qui nous tenons à le rappeler, est l'argent du travail.

Ceci nous semble être encore plus important aujourd'hui, où la crise va laminer le revenu des collectivités locales ou territoriales.

*Notre CIL a quand même quelques commentaires à faire sur le Grand Lyon.*

*Pour nous, que ce soit l'Intercommunalité ou la constitution de métropoles, cela ne peut se faire que dans l'esprit d'une continuité territoriale, permettant d'optimiser l'ensemble des moyens communs aux diverses communes composant cet ensemble.*

*De ce fait, nous ne comprenons pas l'intégration de Givors et de Grigny au Grand Lyon, villes coupées de l'agglomération par des communes ne faisant pas partie du Grand Lyon. Cela apparaît comme contraire à toute règle de bon sens et aurait mérité des explications claires, justifiant ces choix.*

*Les grands projets d'agglomération, ou plusieurs structures administratives doivent se coordonner, par exemple le contournement ouest de Lyon ou le contournement ferroviaire, donnent l'image de combats permanents, dans lesquels l'intérêt général est totalement absent, pour ne faire place qu'aux intérêts particuliers, ou chacun a tendance à défendre son pré carré, voire sa situation personnelle.*

*Vis-à-vis des citoyens, ces situations qui perdurent depuis longtemps, les éloignent un peu plus de la politique et des Elus, ce qui est dangereux pour la démocratie.*

*Dans ces cas particulier, il nous semble pertinent que ce soit l'Etat qui décide, défendant ainsi l'intérêt général, en s'appuyant éventuellement sur un référendum local. Il en va de même pour le rattachement de l'aéroport Saint Exupéry au Grand Lyon.*

### LE REGROUPEMENT DE REGIONS

Par rapport à la position du rapport Balladur visant à réduire le nombre de régions, nous estimons que la région Rhône-Alpes constitue un ensemble homogène d'intérêt économique national ou européen, et que sa taille aussi grande que celle de la Suisse est pertinente à l'échelle de l'Europe.

### LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

Pour notre CIL, la démocratie participative doit s'inscrire dans le développement durable, c'est-à-dire qu'elle doit intégrer le respect de l'environnement, un développement économique respectueux, et la mise en place d'une justice sociale, ce qui ne peut être atteint qu'avec la plus large participation possible des citoyens à travers les CIL, les Associations, les Conseils de Quartiers, etc...

Dans cet esprit, notre CIL a participé à des ateliers de concertation sur les grands projets structurants, qui vont modifier de façon importante la vie économique et sociale dans notre quartier.

L'expérience que nous en avons tirée est positive.

Le Grand Lyon ayant présenté plusieurs solutions potentielles pour chaque projet, laissant la discussion ouverte et donnant du temps pour que la réflexion puisse se faire, et que finalement le meilleur choix pour l'intérêt général soit collectivement retenus.

Nous pensons que cette pratique du Grand Lyon, permet à la grande majorité des habitants de ce quartier de s'approprier les projets tels qu'ils ont été décidés.

Nous estimons que cette forme de démocratie participative a été un succès, nous souhaitons la voir se généraliser, et peut-être pour certains sujets très importants ou l'ensemble des citoyens devrait être impliqué, mettre en œuvre des référenda d'initiative populaire.

## ↳ LE MODE DE SCRUTIN

Nous n'avons pas d'opinion précise sur le mode de scrutin, dans la mesure où il met en œuvre plusieurs espaces administratifs liés aux découpages territoriaux (commune, intercommunalité, région)

Toutefois, il nous paraît très important, que les politiques s'assurent que les modes de scrutins retenus seront compréhensibles pour les citoyens, et feront largement appel au suffrage universel à un seul tour, permettant ainsi une large représentativité des opinions des citoyens.

Il faudra aussi obliger les candidats à présenter un projet politique et un programme réaliste et quantifié, à l'échelle des communautés.

Il ne faudrait pas que les modes de scrutin retenus amènent les citoyens à l'abstention, ce qui est aussi une forme de réponse politique, correspondant vis-à-vis des Elus, à une défiance négative pour la démocratie.

Dans la présentation du futur mode de scrutin, nous estimons que les politiques devront largement expliquer comment ils comptent mettre en œuvre un système transparent, et mettre un terme au cumul des mandats.

## CONCLUSION

En terme de conclusion, nous souhaitons rappeler ce que conseille l'OCDE pour la relance économique de la France.

Entre autres, ils rappellent que le système des collectivités territoriales est complexe, et que cette complexité est à l'origine d'un certain nombre d'inefficiences qu'il faut corriger.

Ils suggèrent de réduire le nombre de communes (*et nous sommes contre*) ou à défaut de limiter les chevauchement de compétences (*et nous sommes pour*).

La dotation que l'Etat accorde au titre de l'intercommunalité, vise à encourager la coopération, et favorise ainsi la dépense. Cette dotation devra être revue, afin d'inciter à des économies d'échelle, (*et nous sommes pour*).

Il faut aussi tirer parti du départ à la retraite d'un grand nombre d'agents du service public, pour réduire l'emploi public total, et supprimer les services qui font double emploi.

Pour le CIL de Serin et du Quai Gillet

Jean-Claude LEGRAND

## DE LA SUBSIDIARITE...

Contribution de Jean CLEMENT 8 juin 2009.

Au-delà des arrangements institutionnels qui seront finalement décidés, il nous semble important d'insister, d'autant plus que le rapport Balladur est assez silencieux sur le sujet, sur l'attention qui devra être portée à la « gouvernance » qu'il s'agira bien de « réinventer ». Gouvernance entendue comme l'ensemble des règles, processus et comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence<sup>1</sup>. C'est l'action collective fondée sur la négociation et le partenariat afin de la rendre plus efficace qu'il faudra reconstruire dans ce nouveau cadre institutionnel.

C'est pourquoi il est important de rappeler que le principe de subsidiarité, très souvent évoqué, ne se limite pas au seul arrangement organisationnel : « ne pas retirer aux niveaux d'ordre inférieur, pour les confier à ceux de rang plus élevé les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes », mais que surtout au nom de ce principe très important de « philosophie sociale » les « niveaux » d'ordre supérieur doivent se mettre en attitude d'aide (« subsidium »), donc de soutien, de promotion, de développement par rapport aux « niveaux » d'ordre mineur avec l'exigence de protéger et de promouvoir les expressions originelles de la socialité. L'objet naturel de toute intervention en matière sociale étant d'aider les membres du corps social, et non pas de les détruire ni de les absorber, afin que leur initiative, leur liberté et leur responsabilité ne soient pas supplantées

Dans ses applications et pratiques le principe de subsidiarité inspirera des logiques, des organisations et procédures dites de « bas en haut » (*bottom up*) ou de la « pyramide inversée » dite de Carlzon qui donnent un rôle primordial aux « niveaux ou structures opérationnels », quelques que soient leurs appellations dans la future organisation, au contact direct de l'expression des citoyens, des organisations intermédiaires et des associations et surtout en les dotant des moyens de réponse et d'intervention directes avec, si nécessaire, l'appui et le soutien des autres niveaux de l'organisation.

C'est à ce niveau que se jouera « la participation » : « la conséquence caractéristique de la subsidiarité est la participation<sup>2</sup> qui s'exprime, essentiellement, en une série d'activités auxquelles le citoyen, comme individu ou en association avec d'autre, directement ou au moyen de ses représentants, contribue à la vie économique, sociale et politique de la communauté civile à laquelle il appartient.....Elle ne peut pas être délimitée ou restreinte à quelques contenus particuliers de la vie sociale »,

.....pour amorcer la discussion.

---

<sup>1</sup> Voir rapport Philippe Dujardin « Les temps de la gouvernance » du 1<sup>er</sup> septembre 2007

<sup>2</sup> COMPENDIUM DE LA DOCTRINE SOCIALE DE L'EGLISE Cf. PAUL VI, Lettre apost. Octogesima adveniens, 22, 46: AAS 63



Jean-Paul JACQUET  
Conseil de Développement  
Portes du Sud / SOLAIZE  
2009

Solaize le 18 juin

**Contribution personnelle à la contribution du Conseil de Développement sur le Projet de Réforme Territoriale / Réunion du 18 juin 2009.**

1 – Le travail de réflexion et de rédaction du Groupe de travail mérite d’être souligné.

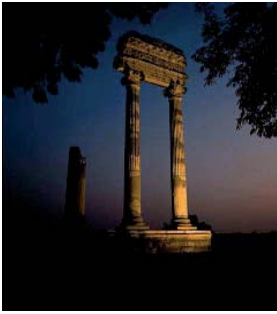
2 – Concernant le partage des compétences entre les communes et l’intercommunalité, je pense qu’il conviendrait d’utiliser les mêmes termes que pour l’Europe et de prévoir un important travail d’information et de pédagogie en direction des citoyens afin de bien éclairer les enjeux en cours.

À défaut, on risquerait de continuer à avoir une majorité de citoyens ignorants ce que sont : la subsidiarité ou les compétences exclusives ou partagées, et des élus s’attribuant le mérite des bonnes décisions, et rejetant sur l’intercommunalité les conséquences de leurs mauvaises décisions ou de leurs manques de décision.

3 – Je suis favorable à l’élection directe des Conseillers Communautaires car elle rapprochera la décision des citoyens. Mais cette évolution aura de grandes conséquences sur le Conseil de Développement, car son regard croisé sera moins nécessaire, et son rôle devra naturellement évoluer.

La tentation sera alors grande de le reconvertir en jury populaire du travail des élus communautaires et de l’intercommunalité. Une évolution à laquelle je ne suis pas favorable, puisque la sanction des manquements devra à mes yeux s’exprimer par le suffrage et ne pas risquer d’être instrumentalisée.





M. Claude JEANDEL

104 Avenue Debourg 69007 LYON

☎ 06 71 61 31 66 ☎ 04 78 69 14 97

📠 04 78 69 14 97

✉ [claudem.jeandel@voila.fr](mailto:claudem.jeandel@voila.fr)

<http://cjeandelcogito.hautetfort.com/>

### **Cogito ergo sum**

*Je pense donc je suis*

### **Contribution aux travaux**

#### **sur la Réforme territoriale proposée par le Comité Balladur**

Lors de notre Groupe de travail, beaucoup de choses et de propositions furent élaborés, fortes intéressantes, apportant ainsi un enrichissement à nos débats et à la synthèse qui s'en suivra.

C'est pourquoi mes propos sont axés plus sur la philosophie et la vision que j'ai de l'État en général, et du fonctionnement de nos organes institutionnels qui composent la République. C'est à travers cette philosophie qui m'a guidé dans l'ensemble des débats en y rappelant certains principes qui pour moi restent intangibles, que je désire vous faire part de mes réflexions.

*« Ce qui est rationnel est effectif, et ce qui est effectif est rationnel et Il y a de la raison dans le monde, naturel et humain »*

*« Ce qu'il y a de divin dans l'idée de l'État c'est qu'il est la réalisation institutionnelle la plus aboutie de la raison »*

*« La raison est à la fois subjective et objective ; elle se réalise dans les actes de la pensée et dans le cours de l'histoire qu'elle guide »*

Ce sont ces citations de Hegel qui guide, entre autre, ma pensée et la vision que j'ai de la République et de ses organes institutionnels.

La France a besoin de grandes réformes comme celles de l'État, des collectivités locales et d'une meilleure organisation dans le fonctionnement de la démocratie représentative et participative. Les derniers résultats électoraux viennent d'en démontrer l'urgente nécessité.

Pour moi, toute réforme doit se faire au sein de la République une et indivisible, ce qui veut dire qu'il y a osmose entre la République et l'État-Nation.

De ce fait, le pouvoir politique doit rester centralisé donnant ainsi à l'État, garant de l'intérêt général, de la légalité et de l'égalité entre tous les citoyens et tous les territoires. Parce qu'il dispose de la « violence physique légitime » selon Max Weber, il doit être capable de jouir pleinement de la puissance publique. Ce qui veut dire dans les faits, comme je l'ai dit à plusieurs reprises au Groupe de travail, il est au sommet de la hiérarchie institutionnelle, chargé de donner des impulsions, d'éclairer le peuple de citoyens afin que ces derniers se comportent en citoyens responsables. Pour éviter l'arbitraire, bien évidemment, le peuple doit pouvoir accéder outre à l'instruction et au développement de sa personnalité, mais aussi participer pleinement au fonctionnement de la démocratie au travers d'institutions que la Constitution protège.

Ainsi venons en à la réforme territoriale proposée par le Comité Balladur.

Un rappel historique : les révolutionnaires ont imposé la création des communes et des départements dans le cadre d'une République une et indivisible. Ce qui veut dire que ces deux types de collectivité sont l'ordre naturel de notre Nation. Elles sont des collectivités de proximité qui chacune selon leurs compétences a une forte lisibilité auprès des citoyens selon leurs importances territoriales et démographiques. Elles sont la nature même de notre État-Nation.

**Pour moi, il est impératif qu'il soit hors de question de les supprimer.**

Si réforme, il doit y avoir, c'est principalement sur le département en lui fixant des attributions précises et exclusives. La commune quant à elle doit garder sa clause de compétence générale.

Concernant les grandes métropoles, il est vrai qu'il convient, compte-tenu de leurs spécificités, d'élargir leurs compétences actuelles en leur donnant la possibilité d'avoir la clause de compétence générale et également la possibilité d'élargir leurs territoires par voie d'adhésion volontaire des collectivités environnantes.

Disposant ainsi de plus grandes attributions, les membres de ces Métropoles doivent être élus au suffrage universel direct. Ainsi, elles auront une réelle légitimité qui leur permettront de jouir de la véritable puissance publique effective.

Il me semble, pour moi que c'est la partie la plus intéressante des propositions du Comité Balladur.

Pour la Région, collectivité de plein exercice créée par la loi « Defferre » en 1982 et confirmée par la réforme de 2004 notamment, il lui faut préciser des compétences précises et limitées. Cela veut dire qu'elle ne doit pas disposer de la clause de compétence générale.

Accorder trop d'attributions à ladite collectivité, c'est lui donner des pouvoirs accrus, lesquels sur le long terme risquent ainsi de désagréger un Etat unitaire déconcentré dans une décentralisation limitée. Cela aurait pour conséquence de détruire l'Unité de la Nation.

En conclusion, je voudrais dire que j'ai beaucoup apprécié la façon dont les débats ont été menés où chacune et chacun a pu s'exprimer dans une diversité d'opinions.

La synthèse de l'ensemble des travaux du groupe reflète bien cette diversité des opinions. Comme le dit Aristote « [l'homme est un animal politique ; la question n'est pas de savoir qui gouverne mais si le pouvoir est exercé en vue du bien commun, ou au profit d'une minorité](#) ».

Fait à Lyon, le 12.06.2009

Claude JEANDEL  
Collège Citoyens





# conseil de développement

PARTICIPER, DÉBATTRE ET PROPOSER

GRANDLYON



## Contact :

Secrétariat Général du Conseil de développement

Courriel : [conseildedevveloppement@grandlyon.org](mailto:conseildedevveloppement@grandlyon.org)

Tél. : 04 78 63 41 82

Extranet du Conseil de Développement du Grand Lyon  
[www.grandlyon.com/conseildedevveloppement](http://www.grandlyon.com/conseildedevveloppement)