

LES ENJEUX DE LA REFORME TERRITORIALE

L'EXEMPLE LYONNAIS

I - Le territoire : la réalité d'aujourd'hui

La communauté urbaine de Lyon regroupe 57 communes et s'étend sur 51 500 hectares, au cœur de la région Rhône-Alpes, deuxième région de France, avec un peu plus de 5 millions d'habitants.

La population du Grand Lyon s'élève à 1 250 000 habitants, ce qui représente plus de 75% de la population du département du Rhône, pour une superficie qui représente seulement 16% du territoire du département. Ainsi on compte environ 460 000 habitants dans le reste du département.

La Communauté Urbaine exerce un grand nombre de compétences, à la fois en matière de services urbains de proximité (voirie, eau, assainissement, collecte des ordures ménagères), d'urbanisme et d'aménagement (documents d'urbanisme, habitat, logement social, espaces publics, grands équipements d'agglomération) et d'économie, de foncier et d'immobilier (schéma de développement économique du territoire, sites technopolitains, implantation des entreprises, réserves foncières). Par ailleurs, le Grand Lyon apporte son soutien à des manifestations culturelles de rayonnement d'agglomération et aux clubs sportifs professionnels.

Le Grand Lyon bénéficie d'une position privilégiée au carrefour de l'Europe, au croisement de la banane bleue reliant les grandes villes sur un arc allant de la Grande Bretagne à Milan et de l'arc méditerranéen qui va des villes italiennes à Barcelone.

Avec le TGV nous sommes à 1h30 de Marseille, 2 heures de Paris, 3h de Lille. Notre aéroport est relié aux grandes villes européennes. Et demain avec le TGV qui reliera Madrid et Barcelone, avec le TGV Rhin-Rhône et plus tard, avec le TGV Lyon-Turin, nous serons encore plus proches.



Le Grand Lyon bénéficie également d'un fort dynamisme économique.

Notre territoire compte le plus grand nombre de pôles de compétitivité labellisés (5 pôles de compétitivité dont 2 mondiaux (LyonBiopole et Axelera)), 85 sièges d'entreprises et d'administrations de plus de 1 000 salariés, des leaders européens (Sanofi Pasteur, Merial, Renault Trucks, Biomérieux, Cegid, April, GL Events, Seb, Adecco, Bayer Cropscience, Genzyme, Rhodia, Lafarge, Plastic Omnium...), des organismes internationaux de renom (Interpol, Euronews, Handicap international...).

L'agglomération lyonnaise a une position de leader dans la création d'entreprises avec 9 700 créations d'établissements en 2007 (+15% par an contre +12,5% au niveau national).

La Grand Lyon est également le 2^e pôle universitaire de France avec 130 000 étudiants dont 15% d'étrangers, 10 000 chercheurs, 1 000 thèses/an, 510 laboratoires publics et privés.

Comme toutes les grandes agglomérations, le Grand Lyon s'il rassemble ressources intellectuelles et richesses économiques, il comprend aussi un certain nombre de populations défavorisées, il polarise comme à chaque époque de son histoire les courants d'immigration. Il a donc la charge de mener des politiques d'intégration sociale. Il le fait dans le domaine du logement en ayant pris la compétence de l'aide à la pierre, en définissant un PLH ambitieux à la fois du point de vue du nombre de logements sociaux construits, mais aussi d'un point de vue qualitatif en menant des politiques volontaristes pour résorber la fracture entre l'Est lyonnais (avec des communes qui dans les années 80 étaient en train de se paupériser) et la ville centre d'une part, et l'Ouest lyonnais d'autre part.

Le Grand Lyon s'est engagé dans des opérations de rénovation urbaine sans doute parmi les plus importantes de France (1,5M€) qui commencent à porter leurs fruits, même si comme dans toutes les grandes agglomérations, la crise du logement demeure importante.

II- Notre projet pour demain

Ce relatif équilibre de l'agglomération lyonnaise, pourrait amener le Grand Lyon à être partisan d'un statu quo administratif.

Tel n'est pas le cas de l'immense majorité des conseillers communautaires, parce que nous constatons au quotidien que :

- les limites territoriales du Grand Lyon ne correspondent plus aux enjeux de développement du territoire et au bassin de vie : la métropole lyonnaise vit aujourd'hui en symbiose totale avec les communautés de communes qui l'entourent, mais elle est aussi dans un rapport de plus en plus étroit avec Saint-Etienne Métropole et avec la Communauté d'Agglomération de Porte de l'Isère.
- en matière de transports, nous devons prendre en compte un flux de 600 000 véhicules entrant et sortant chaque jour de l'agglomération, ce qui nécessite de mettre en place une stratégie et des actions communes notamment de développement des transports en commun.
- en matière de développement économique, nous devons supporter la comparaison avec d'autres grandes métropoles européennes pour l'implantation d'industries, de sièges sociaux.
- en matière d'aménagement du territoire, se jouent des enjeux importants en terme de foncier pour la préservation d'espaces naturels et agricoles indispensables à l'équilibre de notre territoire et à la qualité de vie de ses habitants.

Ce n'est pas en nous limitant à nos frontières administratives que nous réussirons à répondre à ces problématiques.

De la même manière, pour ce qui est des compétences, nous constatons que la communauté urbaine de Lyon, parce que les compétences sociales dépendent du Conseil Général, ne peut pas construire des parcours d'insertion pour les populations qu'elle abrite.

Il nous faut donc repenser et nos limites territoriales et nos compétences. Et ceci à deux niveaux :

- d'abord celui d'une communauté urbaine élargie,
- d'autre part, celui de la grande métropole.

Ce constat nous le tirons des faits. Lorsque nous regardons l'évolution des bassins de vie, nous constatons que :

- 1- le cœur de l'agglomération s'est aujourd'hui élargi au-delà des limites de la communauté urbaine.
- 2- celle-ci est en liaison de plus en plus étroite avec Saint-Etienne Métropole et la communauté d'agglomération de Porte de l'Isère.

Image densité de population 1954

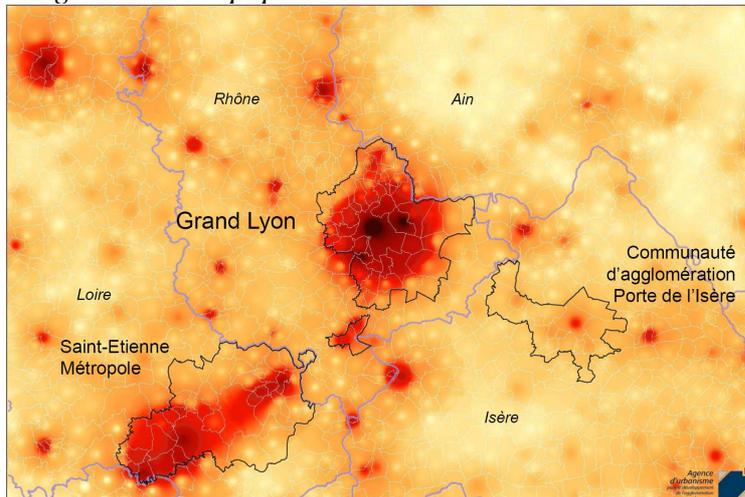
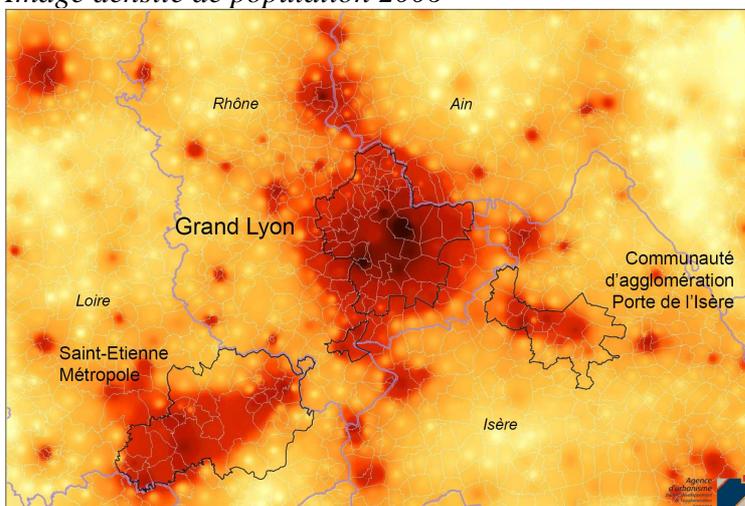
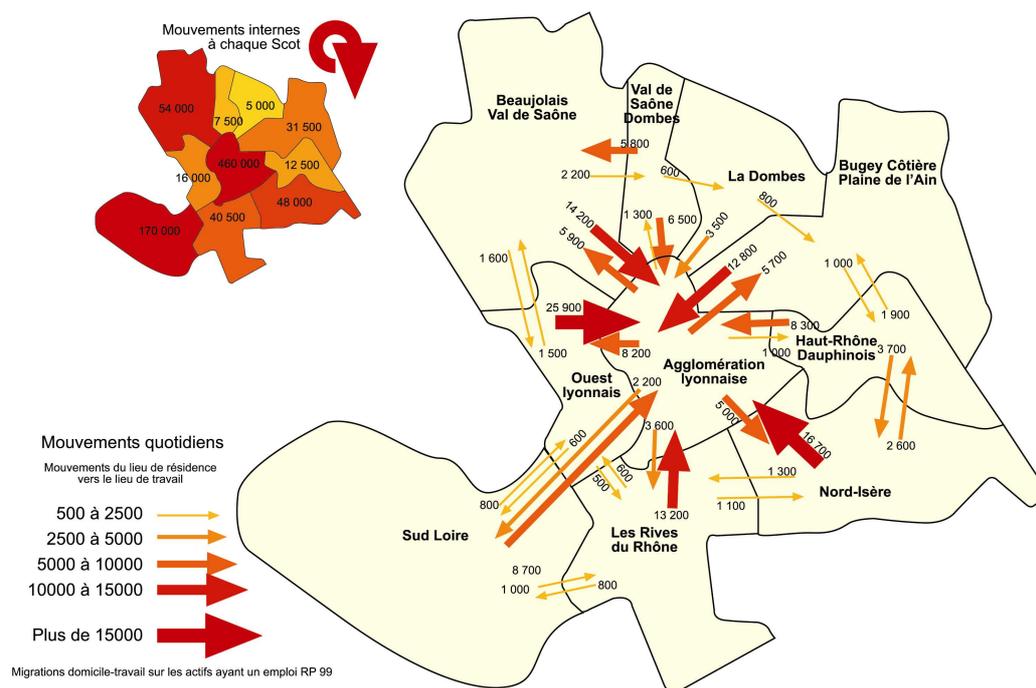


Image densité de population 2006



Une confirmation de cette proximité de vie se manifeste dans la carte des déplacements urbains.



C'est donc à la double l'échelle d'une agglomération élargie et de la constitution d'une grande métropole qu'il nous faut penser demain.

III- Une action qui anticipe les réformes

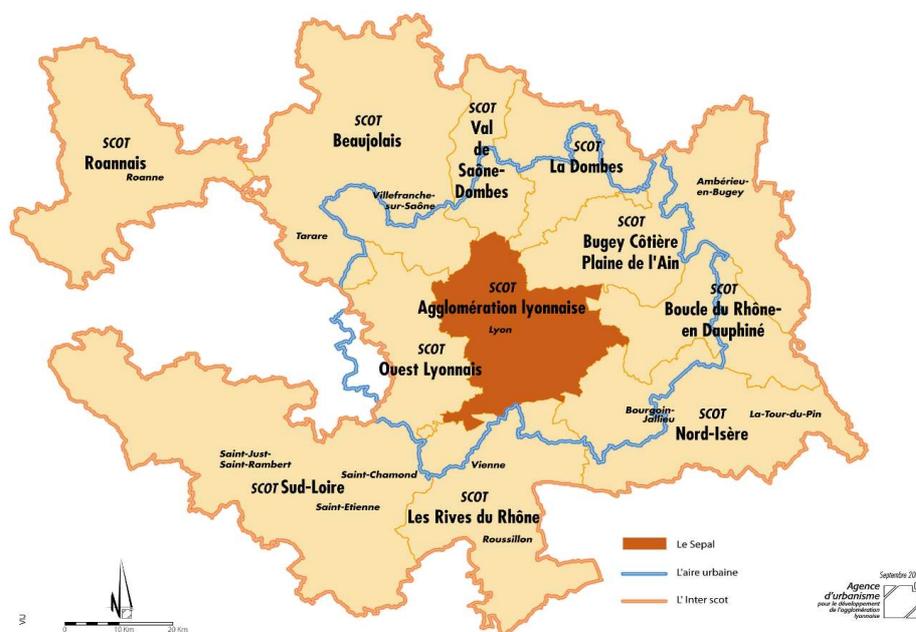
Nous n'avons d'ailleurs pas attendu que la législation change, nous avons pris les devants en expérimentant, par le dialogue et la coopération, en échangeant et en mettant en œuvre des projets communs sur la base de la seule bonne volonté des élus locaux à travailler ensemble.

1- Tout d'abord en ce qui concerne la communauté urbaine, nous avons distingué entre actions stratégiques, qui relèvent d'une décision communautaire globale, et actions de proximité auxquelles peuvent s'appliquer le principe de subsidiarité.

Pour cela nous avons créé des conférences des maires à qui nous avons attribué des compétences de proximité. Ces conférences des maires, au nombre de neuf, sont présidées par un maire choisi par ses pairs et elles ont le soin de gérer tout ce qui concerne la proximité en termes de nettoyage, de petits travaux de voirie... Un urbaniste territorial a été placé auprès de chaque conférence des maires pour leur permettre de définir des projets d'urbanisme et d'architecture qui ne dépassent pas le niveau local. Ces conférences des maires pourraient préfigurer demain dans la réforme les territoires sur lesquels pourraient être élus les conseillers communautaires au suffrage universel. Elles ne suppriment pas l'existence des communes mais elles permettent d'en fédérer l'action.

Ce modèle pourrait demain permettre d'intégrer les communautés de communes entourant l'agglomération lyonnaise. Nous travaillons déjà d'ailleurs avec elles dans le cadre de l'élaboration d'une vision commune de notre territoire à l'échelle du territoire de la communauté urbaine élargi qui correspond au SCOT de Lyon.

2- A l'échelle de la métropole. Le SCOT ne nous permettait pas de régler les problèmes qui étaient les nôtres : développement urbain, transports, préservation des espaces agricoles et des espaces naturels. C'est pour cela que nous avons développé un INTERSCOT qui comprend 11 SCOT de manière à pouvoir penser le développement de notre territoire, qui s'étend sur ce qui pourrait être demain la métropole lyonnaise (3M d'hab).



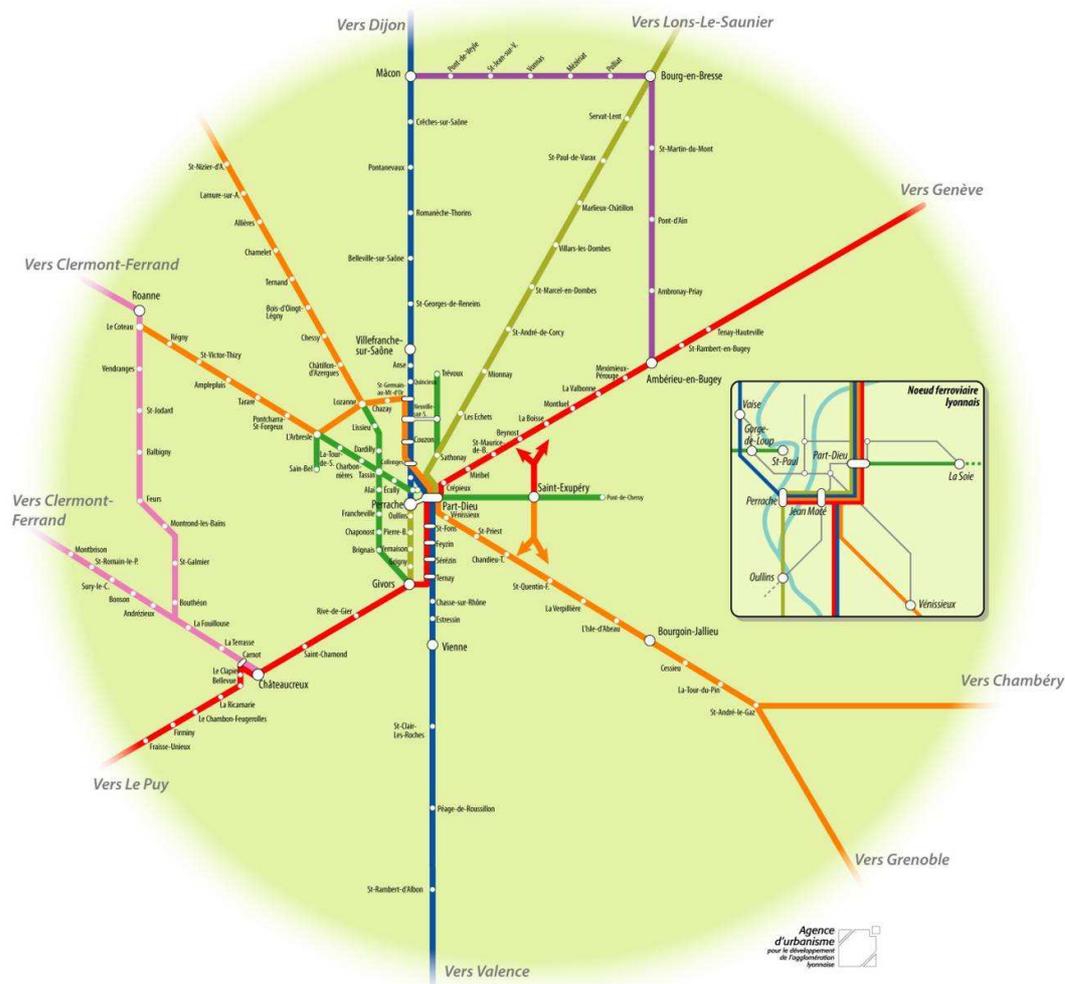
L'INTERSCOT nous permet de penser le développement du territoire autour de quatre réseaux majeurs : le réseau des fleuves, celui des espaces verts et naturels, celui des pôles urbains et un réseau de transports en commun performants reliant ces pôles entre eux.

Notre but est de faire basculer une urbanisation des années 60 qui s'est bâtie largement autour des routes et autoroutes, une urbanisation faite d'étalement urbain, à une urbanisation privilégiant la densité du tissu urbain autour des réseaux de transports en commun de manière à nous inscrire dans le grenelle de l'environnement.

Pour cela nous sommes en train de construire un RER à la lyonnaise, REAL (réseau express de l'agglomération lyonnaise) qui articule cinq réseaux de transports en commun urbains, trois réseaux départementaux et un réseau ferré régional.

REAL rassemble ainsi 12 partenaires (Conseil Régional Rhône-Alpes, Conseil Général du Rhône, Conseil Général de l'Isère, Conseil Général de l'Ain, Communauté urbaine de Lyon, Agglomération de Saint-Etienne, Agglomération de Villefranche, Agglomération du Pays Viennois, Agglomération de Porte de l'Isère, Syndicat des transports de l'agglomération lyonnaise, Réseau Ferré de France et la SNCF).

Ce travail reposant uniquement sur la bonne volonté des élus, a pris environ trois ans pour un engagement global de 1 milliard d'€.



Aujourd'hui nous devons faire face à une nouvelle difficulté : coordonner les 9 AOT présentes sur le territoire métropolitain pour mettre en œuvre une politique cohérente de transports en commun à cette échelle. C'est pourquoi nous souhaitons créer une AOT qui couvrira l'ensemble de l'aire métropolitaine.

Enfin, le 29 janvier 2009, les trois Présidents de Saint-Etienne Métropole et de la Communauté d'Agglomération de Porte de l'Isère se sont réunis pour poser la 1^{ère} pierre d'une gouvernance métropolitaine autour des enjeux qui sont en premier lieu ceux de notre territoire.

Dans un premier temps, la coopération portera sur l'économie avec la mise en réseau et l'articulation des pôles de compétitivité, sur les transports avec la création d'une AOT métropolitaine, sur l'aménagement et la planification urbaine, avec la volonté de créer les outils nous permettant d'organiser la préservation et même le développement des espaces naturels et agricoles du territoire, enfin sur l'organisation de grands événements culturels communs.

IV- Nos perspectives pour l'avenir

Sur la base de ces actions passées nous envisageons notre territoire à deux échelles, celle d'une communauté urbaine élargie correspondant à la réalité d'un bassin de vie sur la base de la définition de l'Insee de l'unité urbaine, soit environ une centaine de communes et 1,5 million d'habitants, et une deuxième échelle, celle de la métropole un territoire de 3 millions d'habitants avec des enjeux communs.

- La commune demeurerait bien évidemment l'échelon de base, celui auquel sont attachés les citoyens

- Les conférences des maires seraient renforcées et auraient la mission de mener l'ensemble des actions de proximité. Les conseillers communautaires seraient élus au suffrage universel en respectant l'équilibre des territoires tels que définis par exemple dans les conférences des maires.

- La communauté urbaine élargie ajouterait aux compétences qu'elle exerce déjà l'ensemble des compétences du département, notamment en matière sociale où les responsabilités pourraient être exercées par les conférences des maires. Les collèges seraient par contre gérés par les régions car faisant souvent partie de cités scolaires regroupant lycées et collèges. Le reste du département du Rhône formerait un département à dominance rurale structuré par quelques villes moyennes comme Villefranche, Belleville ou Tarare.

- La métropole constituée de la communauté urbaine de Lyon, de Saint-Etienne Métropole et de la Communauté de Porte de l'Isère pourrait elle, dans le cadre d'une expérimentation, prendre en charge les attributions suivantes :

- Dans le domaine économique, assurer une synergie entre les différents pôles de compétitivité et d'excellence de chaque territoire, développer une stratégie universitaire, comme nous l'avons déjà engagée lors de l'adhésion de l'université de Saint-Étienne au sein du PRES (Pôle de recherche et d'Enseignement Supérieur), et unifier les outils chargés de la prospection économique internationale.

- Dans le domaine des transports, comme cela a déjà été dit, contribuer à mettre en place une AOT métropolitaine.

- Dans le domaine de l'aménagement et de la planification du territoire, veiller à conserver un équilibre entre les territoires bâtis et les territoires que nous voulons conserver comme territoire agricoles et naturels, car aujourd'hui c'est la dispersion de la prise de décision qui entraîne le mitage progressif du territoire.

- Dans le domaine culturel, éviter les concurrences et faire converger nos grands événements. La biennale du design à Saint-Etienne deviendrait comme les biennales de Lyon, deviendraient des événements partagés par l'ensemble des territoires.

La demande qui est engagée pour moderniser les institutions ne peut occulter la nature des ressources dévolues aux collectivités territoriales et aux intercommunalités.

La taxe professionnelle représente aujourd'hui 90% des ressources des communautés urbaines et des communautés d'agglomération. L'autonomie fiscale, le lien entre entreprises et

25/02/09

territoire, et le dynamisme des ressources sont des éléments indispensables pour une réforme territoriale qui se donnerait les moyens de réussir.

Nous sommes en capacité d'engager le dialogue dès demain, d'expérimenter et de proposer des modes d'action et d'organisation définissant mieux le périmètre, les compétences et les moyens des différentes collectivités de notre territoire.