HAL open science

Structurer le territoire métropolitain par l'action

Maël Meralli-Ballou

To cite this version:

Maël Meralli-Ballou. Structurer le territoire métropolitain par l'action. CIST2016 - En quête de territoire(s) ?, Collège international des sciences du territoire (CIST), Mar 2016, Grenoble, France. pp.320-326. halshs-01294442

HAL Id: halshs-01294442

https://shs.hal.science/halshs-01294442v1

Submitted on 31 Mar 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Structurer le territoire métropolitain par l'action

AUTEUR
Maël MERALLI-BALLOU

RÉSUMÉ
Cette communication propose de montrer comment le territoire métropolitain lyonnais se structure au travers d'actions portées à cette échelle. La région lyonnaise fait état d'une métropolisation fonctionnellement avancée, mais reste peu identifiée comme une échelle de projet. En nous appuyant sur une recherche inédite en urbanisme portant sur sept actions, nous proposons de détailler comment certains acteurs essayent de construire le territoire. Notre approche fait ressortir la présence d'entrepreneurs métropolitains, principaux acteurs de la constitution métropolitaine. Le recoupement des actions montre une forte imbrication institutionnelle ajoutée à la présence récurrente d'un cercle restreint d'acteurs. Porteurs d'un double discours justificateur, ils cherchent à produire des dynamiques métropolitaines par l'action en se saisissant de multiples champs tels que la culture, le sport ou encore le tourisme.

MOTS CLÉS
Entrepreneur métropolitain, Lyon, métropole, territoire, représentation

ABSTRACT
This text aims to explain how territorial actions structure the metropolitan area of Lyon. The Lyon area is fully accepted as a functional urban region; for instance, it covers the employment area or integrates most of the commute to the central core. However it is still not widely identified as a pertinent project scale. Based on the original analysis of seven metropolitan projects, we offer to show how stakeholders try to build this territory. Our investigation indicates that only a small amount of actors, on a metropolitan scale, are involved. All the territorial actions are due to the same institution and people. They have two kinds of speech to legitimate the metropolitan scale as valid for territorial action. Stakeholders seek to produce metropolitan dynamics through action in various fields such as culture, sport or tourism.

KEYWORDS
Metropolitan entrepreneurs, Lyon, Metropolitain area, Territory, Representation

INTRODUCTION
La métropolisation transforme en profondeur les territoires urbains. Suite à la concentration des hommes et des activités économiques au sein des pôles urbains, un phénomène d'étalement urbain se développe favorisant la constitution de nouveaux territoires, les territoires métropolitains. Dans le cas lyonnais, malgré l'existence d'un territoire fonctionnel avéré, cette nouvelle échelle de territoire peine à être appréhendée par les acteurs locaux.

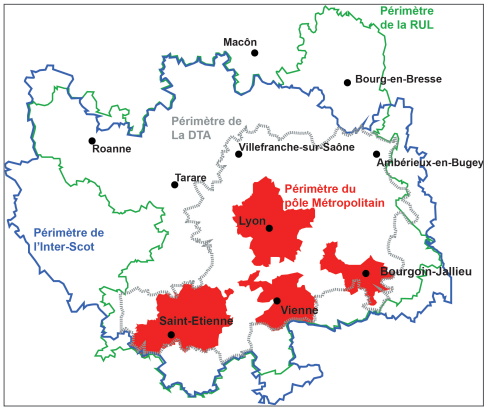
Cette communication propose d'examiner les conditions d'élaboration du territoire métropolitain lyonnais au travers de l'analyse des organisations métropolitaines mises en lien avec les discours des acteurs, saisis *via* des supports de communication, des publications et des entretiens. Elle s'intéresse plus particulièrement aux acteurs appartenant à

différentes administrations territoriales qui participent activement à la constitution d'un système interorganisationnel capable de conduire un projet territorial. Pour cela, ils œuvrent à la mise en place d'actions d'envergure métropolitaine afin d'installer ce territoire comme une référence pour l'action. Parmi ces actions nous en avons étudié sept pour comprendre les conditions de l'émergence du territoire métropolitain lyonnais.

1. LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN, UNE EXISTENCE INSTITUTIONNELLE SANS REPRÉSENTATION

Nous entendons le territoire au sens de la géographie culturelle « comme de l'espace informé par la sémiosphère » (Raffestin, 1986 : 177). Effectivement, « le territoire est souvent abstrait, idéel, vécu et ressenti plus que visuellement repéré » (Di Méo, 1998 : 41). La constitution d'un territoire se lit dans la stabilité et la force des relations de son jeu d'acteurs montrant l'émergence d'une autonomie locale (Moine, 2008 : 122). Autrement dit, un territoire fait état de relations endogènes entre les acteurs et les objets de l'espace. L'appropriation par les acteurs du territoire et de son devenir renvoie à la prégnance d'une représentation partagée. Ainsi, nous considérons le territoire comme la mise en lien d'un espace et d'un jeu d'acteurs par un système de représentation. C'est pourquoi notre étude du territoire métropolitain lyonnais s'appuie sur l'analyse des jeux d'acteurs autour d'actions et les discours associés visant à construire des représentations. Nous définissons les représentations comme l'ensemble des images, valeurs et symboles évoqué pour appréhender un territoire. Elles forment des filtres individuels ou collectifs, influençant les acteurs dans leurs prises de décision. Les représentations complètent la réalité, dans la mesure où nous en percevons une partie exclusivement à travers les représentations que nous nous en faisons. Elles sont constitutives de « l'identité spatiale […] considérée comme l'ensemble des valeurs fixées sur un espace […] qui constitue une référence utilisée par un et/ou des acteurs qui le pratiquent pour se définir en se distinguant des autres acteurs » (Lussault, 2007 : 93).

Carte 1. Le territoire métropolitain, une imbrication institutionnelle. Source : Maël Meralli-Ballou, 2014



Dans le cas du territoire métropolitain lyonnais, les échanges fonctionnels attestent de son émergence (Boino, 2009 : 28). Afin de le structurer, les différentes collectivités se sont organisées en réseaux interinstitutionnels. En plus des liens intercommunaux, la

présence d'associations et de syndicats vise à permettre aux collectivités territoriales de participer à la gestion du territoire. Désormais, avec sept dispositifs organisationnels portés à l'échelle métropolitaine, un véritable tissu de relations s'est édifié entre les acteurs institutionnels qui se superposent spatialement (carte 1).

Ainsi, la politique d'aménagement de l'État, principalement dirigée vers la réalisation de grands équipements structurants et l'élaboration d'outils de planification, offre un premier cadre au développement métropolitain. La directive territoriale d'aménagement et de développement durable (DTADD) précise les modalités d'aménagement des projets d'ambition métropolitaine. Parallèlement, des structures se mettent en place construisant une expertise technique locale, nécessaire pour assurer un développement endogène. La Région Urbaine de Lyon1 (RUL), association créée en 1989 à l'initiative de l'État puis portée uniquement par des élus locaux, dissoute en 2015, devient la première structure métropolitaine. Elle ouvre la voie au G4, espace de coopération anticipateur de la réforme territoriale qui deviendra le pôle métropolitain.

Concomitamment, des structures sectorielles apparaissent. L'Agence pour le développement économique de la région lyonnaise (ADERLY) et OnlyLyon couvrent le champ du développement économique, la communauté d'universités et d'établissements de Lyon (l'Université de Lyon) porte le secteur universitaire et la recherche. La planification est coordonnée par la démarche de l'Inter-Scot et les transports par un syndicat mixte dédié depuis 2015.

Malgré cette structuration institutionnelle, le territoire métropolitain lyonnais n'est pas identifié comme un territoire de projet. Les territoires institutionnels infra restent considérés comme les plus pertinents pour le développement local. Dès lors, des acteurs mettent en place des actions afin de prouver son intérêt.

2. L'ÉMERGENCE D'ACTIONS MÉTROPOLITAINES PAR DES ENTREPRENEURS MÉTROPOLITAINS

L'analyse de sept actions sélectionnées pour leur capacité à porter un discours sur le territoire métropolitain[1] montre la présence d'un cercle restreint d'acteurs menant ces actions. Ces acteurs ont pour particularité d'être présents dans différentes institutions (figure 1).

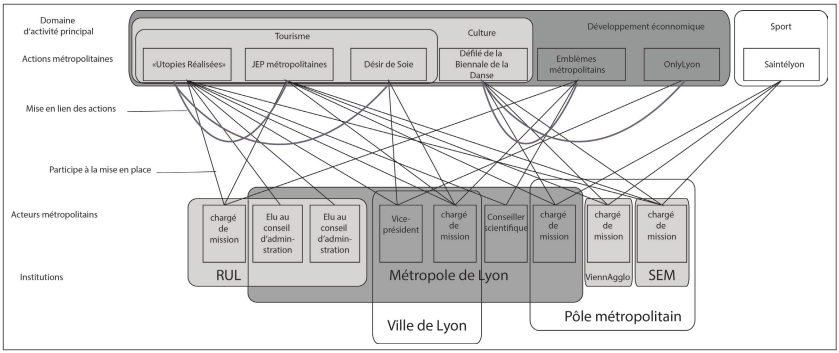
Tout d'abord, les collectivités participent à toutes les actions. D'autre part, la ville de Lyon participe dans quatre cas, voire cinq, si on inclut son rôle de partenaire dans la Saintélyon. Ces deux collectivités sont gérées par la même personne, le maire de Lyon, président de la métropole depuis 2001. Leur rôle central dans les institutions métropolitaines explique cette implication.

Ensuite, des recoupements réguliers existent entre les différentes actions. Par exemple, l'édition des journées européennes du patrimoine métropolitaines (JEPm) 2013, est portée par le pôle métropolitain, mais co-construite avec la Mission site historique de la ville de Lyon[2]. Elle reprend entre autres, les Utopies Réalisées, comme pour l'édition 2010 adossée au dispositif Désir de Soie.

1 Les journées européennes du patrimoine métropolitaines, les Utopies Réalisées, le parcours Désir de Soie, OnlyLyon, le Défilé de la Biennale de la Danse, la course Saintélyon, les emblèmes métropolitains.

2 Ce service de la ville de Lyon est mis à disposition du Grand Lyon à hauteur de 50 %.

Figure 1. Un système interorganisationnel constitué par l'intermédiaire d'entrepreneurs métropolitains.
Source : Maël Meralli-Ballou, 2014



Nous pouvons encore noter que la RUL est d'ailleurs partie prenante dans les Utopies Réalisées, les JEPm, et pilote Désir de Soie.

Enfin, des acteurs individuels sont à l'interface de différentes actions tel le vice-président du Grand Lyon chargé de l'attractivité internationale, du tourisme et des affaires européennes, également impliqué dans OnlyLyon, Utopies Réalisées et Désir de Soie.

Citons également le conseiller scientifique à la Direction prospective et stratégie d'agglomération du Grand Lyon pour sa participation à la démarche des emblèmes métropolitains, puis à la définition d'un événement festif en partenariat avec les conseils de développement des quatre EPCI du pôle métropolitain : « [Il s'agit d'] imaginer et organiser un événement festif, faisant fonction de marqueur métropolitain fort, à l'instar du défilé de la Biennale de la Danse, qui a joué ce rôle à l'échelle d'une intercommunalité. Les voies d'eau et leurs confluences fournissent le support pertinent à ce processus de liaison des populations et des territoires par la fête » (Conseils de développement, 2011).

Ces recoupements de mêmes acteurs individuels dans les différentes actions portées font écho au constat d'« entrepreneurs métropolitains » sur le territoire lyonnais (Arab et Lefeuvre, 2012). En effet, cette catégorie renvoie aux individus agissant en faveur de la construction métropolitaine, dépendant essentiellement de la sphère technico-administrative, mais sans appartenir de manière privilégiée à une institution. Ces « coordinateurs d'actions métropolitaines visent à la production d'actions qui transcendent les frontières institutionnelles » (*op. cit.* : 405). Les auteurs notent que ces entrepreneurs ne gèrent pas seulement des situations interinstitutionnelles complexes. « Leur activité quotidienne participe aussi de l'émergence et de l'appropriation de nouvelles pratiques de coopération institutionnelle » (*op. cit.* : 406). En ce sens, ils participent pleinement à l'émergence du territoire métropolitain en territoire de projet.

3. DES LOGIQUES DE STRUCTURATION DU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN PAR L'ACTION AFIN DE CONSTRUIRE SON AUTONOMIE.

À partir du constat de la nécessité de construire un projet partagé pour le territoire métropolitain, les entrepreneurs métropolitains déploient un ensemble de stratégies pour

parvenir à structurer dans ce sens les systèmes d'acteurs en présence.

Véritables partisans pro-métropolitains (*op. cit.* : 404), Nadia Arab et Marie-Pierre Lefeuvre observent que ces entrepreneurs participent activement à l'élaboration de nouvelles représentations. « La transformation des représentations consiste en ce cas à agir sur la perception des interdépendances stratégiques en s'appuyant sur la mise en scène d'une "communauté de destin" et en faisant de la coopération interinstitutionnelle le moyen d'accomplir ce destin. Dans tous ces cas, les discours, les documents produits, les récits énoncés, valorisent une représentation élargie du territoire urbain et une conception interinstitutionnelle de l'action territoriale » (*op. cit.* : 407).

À ce titre, la stratégie développée autour du tourisme métropolitain correspond tout à fait à cette description : seul le territoire métropolitain a les atouts pour répondre aux évolutions des pratiques touristiques (RUL, 2011 : 8). L'agglomération lyonnaise étant trop limitée spatialement, la prise en compte des espaces périphériques permettrait le développement du tourisme d'agrément. Nous trouvons deux niveaux de discours parmi les acteurs participant aux actions métropolitaines étudiées.

Le premier niveau justifie la portée intrinsèque métropolitaine et fait appel à un argumentaire lié au développement territorial, soit en termes économiques soit à travers le rayonnement international. Les dispositifs s'inscrivent donc dans le champ de la différenciation des territoires avec une visée concurrentielle. L'adaptation aux évolutions des pratiques touristiques, avec l'apparition du tourisme métropolitain, est une motivation pour les acteurs à travailler ensemble afin d'élaborer un paysage touristique à cette échelle. Un des intérêts du tourisme métropolitain est sa capacité à toucher des visiteurs extérieurs au territoire, mais également les habitants.

Les Utopies Réalisées, Désir de Soie ou les JEPm, racontent de manière originale le territoire métropolitain pour le démarquer en tant que destination touristique. Cela justifie d'ailleurs les investissements et les engagements autour de la rentabilité économique et du développement local. Du reste, le vocabulaire de ces opérations oscille entre « vision culturelle »[3] renvoyant directement à une représentation partagée et celle de paysage touristique tournée vers le marketing. Les deux semblent intimement liées : la première doit trouver des moyens pour être mise en œuvre ; la seconde cherche à s'appuyer sur un substrat local fort pour se développer. La mise en récit de la destination touristique métropolitaine tient pour beaucoup à la manière dont on associe de manière originale des objets territoriaux pris séparément (patrimoines, espaces naturels, etc.). Elle consiste en la production d'une histoire fondée sur des éléments historiques, mais réinterprétée afin de contribuer par sa diffusion, entre autres par les visites, « à la structuration d'un nouvel imaginaire qui imprègne la mémoire collective » (Gellereau, 2005 : 546). Par exemple, le dispositif Désir de Soie vient rappeler que « l'histoire de la soie et du textile dans (la) région révèle les liens historiques, économiques et sociaux qui relient nos territoires et donnent du sens à la réalité métropolitaine » (Grand Lyon, 2010 : 3).

En parallèle à ce positionnement touristique, ce premier niveau de discours intègre également la « capacité de rayonnement et de visibilité nationale et internationale de ce produit

3 Expression d'un technicien du Grand Lyon utilisée pour qualifier son travail sur les JEPm.

de tourisme culturel construit à l'échelle métropolitaine » (Jean-Paul BRET, président de la RUL *in* RUL, 2011 : 3). Dès le séminaire inaugural, « la mise en valeur des territoires et le rayonnement métropolitain » (*op. cit.*) sont des objectifs intégrés au même titre que la création d'un produit touristique.

Un deuxième niveau de discours apparaît, car les acteurs métropolitains mettent en place une médiation auprès des acteurs locaux prenant part à l'action. Cet aspect est, par contre, rarement énoncé clairement dans les documents officiels et, même s'il fait l'objet de discussions et d'une stratégie délibérée, il n'est pas affiché explicitement. Considérant le petit nombre d'entrepreneurs métropolitains au regard du fractionnement institutionnel du territoire métropolitain, un premier travail à l'intérieur des institutions semble donc nécessaire avant de pouvoir diffuser un message au grand public, même si ce dernier reste l'horizon, à terme, de la portée de l'action.

Cette médiation interinstitutionnelle est présente dans de nombreux dispositifs. Une chargée de mission au Grand Lyon évoque ainsi les Utopies Réalisées comme une première phase d'acculturation professionnelle entre les techniciens des différentes EPCI du pôle métropolitain : « Derrière les évolutions institutionnelles (le pôle métropolitain) il y a des êtres humains qui sont amenés à travailler ensemble, à coopérer, à s'entendre, à trouver des pistes pour résoudre ce qui paraît insoluble au départ, etc. Et c'est bien aussi de s'essayer en quelque sorte, ça n'a rien de péjoratif pour les Utopies Réalisées ».

La réutilisation par le pôle métropolitain de la course Saintélyon est un autre exemple de la volonté de déclencher un premier effet de groupe à l'échelle des techniciens. Utilisée comme une expérience de *team building* symbolique, elle visait à réunir lors d'entraînements les agents des différents établissements publics de coopération intercommunale avec l'objectif de relier ensemble Saint-Étienne à Lyon lors de cette course mythique.

Ainsi, le territoire métropolitain semble posséder une structuration institutionnelle et une réalité fonctionnelle, mais peu de représentations partagées. Il s'avère nécessaire d'en co-construire, dans un premier temps au niveau des techniciens et politiques, avant de mettre en place un discours vers un public plus large. Ce à quoi des acteurs métropolitains s'affairent en structurant des actions métropolitaines.

RÉFÉRENCES

Arab N., Lefeuvre M.-P., 2012, « Des cadres territoriaux au cœur des coopérations institutionnelles : les "entrepreneurs métropolitains" », *Politiques et management public* [pmp.revues.org/4409 consulté le 28/10/2012].

Boino P. (dir.), 2009, *Lyon. La production de la ville*, collection « La ville en train de se faire », Marseille, éd. Parenthèses.

Conseils de développement, 2011, *Contribution sur le projet de constitution d'un pôle métropolitain en région lyonnaise*, Grand Lyon.

Di Méo G., 1998, *Géographie sociale et territoire*, collection « Fac Géographie », Paris, Nathan Université.

Gellereau M., 2005, « Entre récit scientifique et récit de fiction : le discours sur le "pays noir" dans l'accompagnement des visiteurs sur les sites miniers », *Revue du Nord*, 2005/2, n° 360- 61, pp. 545-554.

Grand Lyon, 2010, *Désir de Soie, Parcours-découverte en région lyonnaise*, collection « Les guides du Grand Lyon », Grand Lyon.

Lussault M., 2007, *L'homme spatial*, Paris, Le Seuil.

Moine A., 2008, *Le territoire : comment observer un système complexe ?*, Paris, L'Harmattan.
Raffestin C., 1986, « Écogenèse territoriale et territorialité », *in* Auriac F., Brunet R., *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard, 173-183.
Région urbaine de Lyon (RUL), 2011, *Actes du séminaire* « *Tourisme métropolitain & territoires des valeurs à ajouter* », Lyon, 21 avril 2011.

L'AUTEUR

Maël Meralli-Ballou
Triangle
Université Lyon 2
Institut d'urbanisme de Lyon
mael.meralli@gmail.com