



HAL
open science

Services urbains, urbanisme et aménagement : analyse géopolitique des relations entre une communauté urbaine et les collectivités voisines : le cas du Grand Lyon

Arie Fitria

► **To cite this version:**

Arie Fitria. Services urbains, urbanisme et aménagement : analyse géopolitique des relations entre une communauté urbaine et les collectivités voisines : le cas du Grand Lyon. Géographie. Université Lyon 2 Lumière, 2016. Français. NNT : . tel-01739492

HAL Id: tel-01739492

<https://hal.science/tel-01739492v1>

Submitted on 21 Mar 2018

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.



UNIVERSITÉ
LUMIÈRE
LYON 2

N°d'ordre NNT : 2016LYO20026

THESE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Opérée au sein de

L'UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2

École Doctorale : ED 483 Sciences sociales

Discipline : Géographie Aménagement Urbanisme

Soutenue publiquement le 11 mars 2016, par :

Arie FITRIA

Services urbains, urbanisme et

Aménagement :

*Analyse géopolitique des relations entre une communauté
urbaine et les collectivités voisines.*

Le cas du Grand Lyon

Devant le jury composé de :

Fabrice BARDET, Chercheur H.D.R., École Nationale des Travaux Publics de l'État, Président

Caroline GALLEZ, Chargée de recherche H.D.R., IFSTTAR, Examinatrice

Sugiono SOETOMO, Professeur, Université de Diponegoro, Examineur

Xavier DESJARDINS, Professeur des universités, Université Paris 4, Examineur

Éric CHARMES, Directeur de recherche, École Nationale des Travaux Publics de l'État, Directeur de thèse

Laurette WITTNER, Chargée de recherche, École Nationale des Travaux Publics de l'État, Co-Directrice de thèse

UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON II

École doctorale : Histoire, géographie, aménagement, urbanisme,
archéologie, architecture, sciences politiques, sociologie,
anthropologie, ergonomie

ÉCOLE NATIONALE DES TRAVAUX PUBLICS DE L'ÉTAT

Laboratoire : Environnement, ville société

Recherches interdisciplinaires ville, espace, société (EVS - RIVES)

**SERVICES URBAINS, URBANISME ET
AMÉNAGEMENT : ANALYSE GÉOPOLITIQUE DES
RELATIONS ENTRE UNE COMMUNAUTÉ URBAINE
ET LES COLLECTIVITÉS VOISINES
(Le Cas du Grand Lyon)**

TOME I

Thèse pour l'obtention du Doctorat en Géographie Aménagement Urbanisme,
présentée et soutenue publiquement
le 11 mars 2016 par

Arie FITRIA

Thèse dirigée par

Eric CHARMES, avec Laurette WITTNER

Membres du jury :

Fabrice BARDET, examinateur, chercheur, UMR CNRS EVS (Laboratoire RIVES, ENTPE), Université de Lyon

Eric CHARMES, directeur de thèse, directeur de recherche, UMR CNRS EVS (Laboratoire RIVES, ENTPE), Université de Lyon

Xavier DESJARDINS, rapporteur, professeur, Université Paris Sorbonne, UMR CNRS Espaces, Nature et Culture

Caroline GALLEZ, rapporteure, chercheuse, LVMT, IFSTTAR, Université Paris-Est

Sugiono SOETOMO, examinateur, professeur, Université Diponegoro

Laurette WITTNER, co-directrice de thèse, UMR CNRS EVS (Laboratoire RIVES, ENTPE), Université de Lyon

*« L'avenir n'est pas fait pour être prévu.
Il est fait pour être possible. Il est entre les
mains et le cœur de chacun. »*

– Saint-Exupéry –

Dédicaces

Père et Mère, c'est un honneur d'exprimer ici comme je suis fière d'être votre fille. Le fait que vous veniez de deux cultures différentes, celle de Java et celle de Sumatra me permet de franchir les limites de la culture javanaise et de la culture de Sumatra. Vous-mêmes vous avez franchi les limites de la culture de « votre époque » dans l'éducation de vos enfants : les discussions libres que nous avons eues m'ont permis de gagner mon autonomie avec ma sœur.

Père, pour toi, il faut être à la maison avant le coucher du soleil, règle pour laquelle tu n'acceptes aucune négociation. Pourtant, tu me permets de sortir après le coucher du soleil.¹ Tu me disais toujours que les poules étaient rentrées quand le soleil se couche. Mais mes activités dans plusieurs associations ont provoqué ma désobéissance. Quand j'arrivais tard à la maison, je te disais « *je ne veux pas devenir poule* », et un jour tu m'as répondu « *Bon, peut-être deviendras-tu «Matahari»² comme ton prénom, et tes activités culturelles t'enverront en France pour devenir une ambassadrice de la danse* ». Encore adolescente, j'étais loin d'imaginer cela. Je t'ai répondu par un sourire. Plusieurs années plus tard, mon destin m'a amené en France, et avec l'Association des étudiants d'Indonésie en France, nous avons organisé des soirées indonésiennes où j'ai présenté des danses traditionnelles indonésiennes.³ Père, je dois apprendre comment ne pas franchir « mes limites », sous l'effet de la colère, afin d'éviter une relation conflictuelle.

Père et Mère, le fait que j'en sois arrivée là est dû aux compromis que nous avons faits. Une fois, nous avons eu un débat autour du choix de mes études supérieures. Ma passion pour les mathématiques m'orientait vers l'Institut de statistique nationale. Mère, tu m'as contré car tu voulais que j'étudie la médecine. Je t'ai dit « *Non* ». Ce n'était pas parce que je n'aimais pas aider les malades, mais je refusais que tu m'imposes ton choix. Après toute une négociation, des études en sciences politiques, spécialité science du gouvernement, sont apparues comme un compromis. D'un côté, on peut considérer que c'était un compromis « gagnant gagnant », car ni médecine, ni mathématique, qui appartiennent aux sciences pures. D'un autre côté, c'était un compromis plutôt « perdu perdu ». Pour moi, car j'ai dû changer complètement de métier. Pour vous, Père et Mère, car vous avez perdu dans « la rivalité » avec vos amis. En effet, même si votre fille était la meilleure étudiante du lycée, elle a finalement poursuivi ses études en science sociale qui n'est pas un domaine très prisé en Indonésie. Enfin, Père et Mère, je vous consacre ce travail : même si je n'ai pas étudié la médecine, il y a tout de même un « docteur » à la maison.

¹ Il s'appuie sur un hadith dans laquelle d'après Jabir Ibn Abd Allah que le Prophète a dit : « *lorsque le crépuscule arrive et que se répand l'obscurité, alors ne laissez pas sortir vos enfants car les shaytans se rassemblent à ce moment. Après qu'une heure ne se soit écoulée, alors laissez-les sortir. [...].* » (Rapporté par Al-Bukhari).

² Matahari est le nom de scène d'une célèbre espionne de la Première Guerre mondiale, ce nom signifie le « soleil » en indonésien. La célèbre Matahari a vécu durant plusieurs années dans l'île de Java. Elle s'est inspirée des danses javanaises présentées au temple hindou de Jago, Malang, Java Est.

³ Exemple : voir des soirées indonésiennes organisées à ENTPE en 2012 ([Ambassade d'Indonesie-1](#)) et en 2013 ([Ambassade d'Indonesie-2](#))

Remerciements :

Je souhaite exprimer ma gratitude à mes directeurs de thèse, M. Éric Charmes et Mme Laurette Wittner pour leurs conseils précieux et leur soutien qui m'ont offert les meilleures conditions de travail possibles pour cette recherche. J'adresse mes remerciements aux membres du jury, Mme Caroline Gallez, M. Xavier Desjardins, M. Fabrice Bardet, M. Sugiono Soetomo pour leur intérêt et la finesse de leurs commentaires concernant ce travail. Je remercie également Mme Mariel Barbero pour sa gentillesse et sa patience dans l'apprentissage de l'écrit du français. Enfin, à tous les collègues du laboratoire RIVES et de l'ENTPE, je tiens à exprimer ici ma reconnaissance pour leur accueil chaleureux.

Mes remerciements sont destinés tout spécialement à vous tous aussi, personnes et institutions qui m'avez consacré du temps : sans votre bienveillance, cette thèse n'aurait jamais pu être réalisée. Je ne vous ai pas oubliées...loin de là ! Mais tous vous nommer ferait une trop longue liste, d'autant plus que j'ai déjà dû réduire mon mémoire de plus d'une centaine de pages...

Sommaire Tome I

Dédicaces	2
Remerciements	3
Sommaire Tome I.....	4
Introduction générale.....	6
A. Les enjeux scientifiques de la thèse	6
B. Quelles pistes pour la recherche ?.....	8
C. Méthodologies	12
PREMIÈRE PARTIE : CADRE SCIENTIFIQUE, CONTEXTE ET ÉTAT DES CADRES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS.....	26
PREMIER CHAPITRE : CADRE THEORIQUE.....	29
I. Conceptions des limites	29
II. L'aménagement du territoire : un terreau fertile pour des enjeux géopolitiques ..	42
III. Quelles sont les limites des concepts d'urbain et de rural	55
DEUXIEME CHAPITRE : LA COOPERATION INTERCOMMUNALE D'UN POINT DE VUE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL.....	64
I. Aspects institutionnels de l'intercommunalité	64
II. Cadre juridique et institutionnel des services de transport.....	94
DEUXIEME PARTIE : LE GRAND LYON SUR LA SCENE GEOPOLITIQUE LOCALE	98
TROISIEME CHAPITRE : LE GRAND LYON : UNE CONSTRUCTION POLITIQUE CIMENTEE PAR L'INTERCOMMUNALITE	101
I. Les aléas des projets d'annexion.....	102
II. L'intercommunalité lyonnaise : une illustration des compromis territoriaux	108
III. La Courly née d'un territoire politique fragmente	122
IV. La question de l'autonomie communale au sein du conseil communautaire	134
Conclusion du troisième chapitre	145
QUATRIÈME CHAPITRE : LE GRAND LYON : « UN ORGANISME VIVANT » QUI VEUT S'AGRANDIR.....	147
I. Le périmètre au cœur de la volonté de la Communauté urbaine de Lyon de s'agrandir	148
II. Les adhésions volontaires des communes voisines	172
Conclusion quatrième chapitre	217
CINQUIEME CHAPITRE : LA REFORME TERRITORIALE REVISE LA LIMITE ADMINISTRATIVE DU GRAND LYON	219
I. Petits arrangements territoriaux	219
II. La Métropole de Lyon : les limites du Grand Lyon se rigidifient-elles ?	265
Conclusion du cinquième chapitre	278
TROISIEME PARTIE : LES ENJEUX GEOPOLITQUES DES PERIMETRES DES TRANSPORTS URBAINS AUTOUR DU GRAND LYON	279

SIXIEME CHAPITRE : LES TRANSPORTS PUBLICS LYONNAIS : UNE LONGUE HISTOIRE.....	282
0 - Excursus historique sur l'organisation des transports avant la création du Sytral	283
I. Les transports en commun lyonnais, mise en perspective historique.....	312
II. Les évolutions du Sytral.....	325
Conclusion sixième chapitre	337
SEPTIEME CHAPITRE : LA COORDINATION MÉTROPOLITAINE DES POLITIQUES DE TRANSPORTS FACE AUX LOGIQUES TERRITORIALES LOCALES : LE CAS DES COMMUNES VOISINES DE LA COURLY	339
I. Le réseau TCL grandit avec l'agglomération.....	340
II. La desserte du Sytral sous convention critiquée par la CRC	358
Conclusion septième chapitre	370
QUATRIÈME PARTIE : LES FRANCHISSEMENTS DES LIMITES DU GRAND LYON : LA RÉPONSE A UN RISQUE MORTEL POUR LE SYTRAL ?	371
HUITIÈME CHAPITRE : LA RÉFORME TERRITORIALE MENACE LE SYTRAL DE DISSOLUTION	373
I. Le périmètre d'action du Sytral face a la loi RCT ?.....	373
II. La fragilité du sytral face au Conseil général du Rhône	379
Conclusion du huitième chapitre	386
NEUVIÈME CHAPITRE : LE SYTRAL ELARGIT SON RAYON D'ACTION	387
I. L'élargissement du PTU du Sytral par les adhésions de nouvelles communes au Sytral	388
II. Les enjeux politiques du franchissement des limites du Grand Lyon par le PTU.....	428
Conclusion du neuvième chapitre	434
DIXIÈME CHAPITRE : LES ENJEUX POLITIQUES LOCAUX DU PTU DU SYTRAL	435
I. Adhésion au Sytral : des communes qui disent « non » ?	436
II. Effet de l'adhésion et du refus du Sytral.....	510
III. Le nouveau Sytral, nouvel horizon pour un périmètre de transport lyonnais.....	561
Conclusion du dixième chapitre	573
Conclusion générale	574
BIBLIOGRAPHIE	579
Table des figures	597
Table des tableaux.....	600
Table des matières.....	601

Introduction générale

La coopération intercommunale a fait son apparition dans la politique locale française à la fin du 19^e siècle. Lors de sa création, la coopération intercommunale a été conçue comme une gestion commune de services de base ; aujourd'hui, elle est devenue une coopération de projet. Cette coopération intercommunale a beaucoup progressé depuis les années 1990. Les études sur le sujet se sont également multipliées, notamment en sciences politiques. L'intercommunalité est ainsi beaucoup étudiée à travers la question du gouvernement métropolitain, avec ses enjeux pour l'aménagement et la planification, ainsi que pour la démocratie. L'approche par les enjeux et les effets des limites des intercommunalités sur les services urbains, l'urbanisme et l'aménagement reste nettement moins fréquente. C'est l'approche que nous avons retenue.

Les extensions des limites des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)⁴ n'accompagnent pas la mobilité, ni l'éclatement toujours plus grand des territoires de vie des habitants. Ainsi, malgré le développement des coopérations intercommunales, la question des limites des EPCI et des territoires pertinents se pose toujours. On ne peut plus se contenter de repousser toujours plus loin les limites des communautés. Il faut aussi se poser la question des effets de ses limites et s'interroger sur leur franchissement. Dans un paysage de l'intercommunalité en profonde transformation, *comment les EPCI peuvent-ils travailler avec les communes et EPCI voisins ?*

A. Les enjeux scientifiques de la thèse

« La question de limites est souvent jugée comme une prétention stérile d'urbanistes. » (Mangin, 2013 : 226). C'est le cas quand les limites d'un territoire s'inscrivent dans une géographie. Celle-ci lui donne une identité par sa situation et son site. Pourtant les limites ne se manifestent pas seulement par leurs présences géographiques ou physiques. Elles peuvent être moins visibles, comme les limites communales, mais elles sont déterminantes pour de l'exercice du pouvoir. Malcolm Anderson (1997) souligne que *« elles sont des institutions établies par des décisions politiques et régies par des textes juridiques. »*

⁴ Un glossaire est inséré dans le volume qui rassemble les annexes



© Deligne (cité dans Vanier, 2014)

- **La question de limites : un enjeu géopolitique**

La question des limites s'inscrit dans le paysage géopolitique de l'aménagement du territoire. Sous l'angle de l'aménagement du territoire, cette question renvoie sur les territoires pertinents de développement qui souvent ne correspondent pas aux limites administratives (Buoro et Desjardins, 2011a). Pour les géographes, cette question a abouti à « *la conclusion traditionnelle de l'inadéquation entre territoires fonctionnels et institutionnels.* » (Chalard, 2010). En vue de répondre aux décalages entre ses territoires fonctionnels et institutionnels, des villes, particulièrement les grandes villes, essaient d'avancer et de repousser leurs limites. Les limites se déplacent pour permettre à ces villes d'avoir plus « d'espace » et de s'agrandir pour qu'elles puissent faire des aménagements importants dans leur périmètre. Cela se constate bien avec les limites d'une ville-centre qui se modifie avec l'annexion de territoires périphériques. On observe cependant que les préoccupations politiques jouent un rôle beaucoup plus important que celle propres à l'aménagement. Il semble donc nécessaire d'analyser l'évolution du territoire à partir d'un angle géopolitique autant que du point de vue de l'aménagement du territoire. Comme le souligne Françoise Ardillier-Carras (1999 : 10) : « *les enjeux territoriaux ne sont pas toujours bien compris, imbriqués dans les conflits d'intérêt, les rivalités et la crainte de voir se perdre une identité rurale au profit des villes.* ». Selon Jean-Luc Bonniol (2005 :1), le territoire ne représente pas uniquement les espaces de vie, mais aussi le lien entre les acteurs et leurs espaces.

- **L'intercommunalité : un champ d'étude géopolitique**

L'intercommunalité interroge sur les enjeux géopolitiques de la recomposition des territoires. Il s'agit ici de montrer que la mise en place des périmètres intercommunaux constitue « *un bon indicateur des tensions d'ordre géopolitique à une échelle locale* » (Chalard, 2010). La définition initiale d'un périmètre pour un regroupement intercommunal répond à des objectifs opérationnels, prospectifs et de planification urbaine en vue de remédier aux problèmes du découpage administratif communal. L'intercommunalité participe aussi à la fabrication du territoire politique des institutions. Sur ce point, « *les nouveaux territoires de coopération s'imposent désormais comme des niveaux décisionnels incontournables tant en milieu urbain que rural.* » (Bailly, 2008). L'intercommunalité porte donc des enjeux politiques et territoriaux au niveau local. En témoignent « *les élus (qui) se confrontent [...] à l'exercice complexe de la coopération et à la définition d'un projet territorial.* » (Loubet, 2012). Le choix de l'intercommunalité de rattachement est lui-même influencé fortement par les intérêts politiques comme le souligne Tanguy Le Goff (2014) : « *[...] la décision de rattachement à une intercommunalité a été motivée par des intérêts communaux plus que par une analyse du territoire vécu.* ». La logique liée à la complexité des intérêts communaux et des différents acteurs crée un climat que nous pouvons identifier à un jeu géopolitique dans les intercommunalités, avec des négociations, des compromis, des tensions politiques et aussi des rivalités.

B. Quelles pistes pour la recherche ?

1. Définition du problème

La recherche présente porte sur les relations entre le Grand Lyon et les communes avoisinantes. Elle s'intéresse particulièrement aux effets des limites administratives d'une communauté urbaine. La problématique principale de ce travail est : « *Quelles sont les relations entre le Grand Lyon et les collectivités avoisinantes ?* ». Elle se décline dans les questions suivantes :

- *Quels sont les effets des limites du Grand Lyon sur l'urbanisme et les services urbains ? En particulière, qu'implique le fait d'être hors du Grand Lyon pour les communes voisines dans le domaine des transports ?*
- *Comment ces limites sont-elles franchies ? Notamment quels rôles conservent les syndicats dont les limites ne recouvrent pas celles des communautés ?*
- *À quoi les limites intercommunales font-elles obstacle ou au contraire que facilitent-elles ? Notamment, la création de la Métropole de Lyon va-t-elle faciliter la coopération entre cette dernière et les communes voisines ?*

Cette problématique principale est inspirée, premièrement par les modifications des limites administratives du Grand Lyon à cause de l'adhésion de communes à cette communauté urbaine ; deuxièmement par la volonté de franchir les limites du Grand Lyon sans changement de ses limites administratives, comme pour le service des transports. En découlent les questions suivantes :

- ***Quels enjeux dans une éventuelle modification du périmètre de la communauté urbaine ?***

Le changement du périmètre du territoire politico-administratif de la communauté urbaine repose sur plusieurs tentatives. Qu'elles concernent la ville de Lyon ou la Communauté urbaine de Lyon, ces tentatives montrent la volonté d'un territoire de s'agrandir et franchir son périmètre. Cela ne reste pas sans conséquence pour la relation entre la Communauté urbaine de Lyon et les communes et les intercommunalités voisines. Les projets d'extension du Grand Lyon ont provoqué des blocages qui favorisent la création de communautés de communes sur les territoires qui l'entourent. Pourtant l'intégration de certaines communes périphériques dans la communauté urbaine n'est pas seulement espéré par la communauté urbaine mais aussi par l'État. L'amendement à la Loi Chevènement en 2004 a facilité l'adhésion des communes de Givors et Grigny au Grand Lyon. La Loi du 16 décembre 2010a imposé la suppression des enclaves et discontinuités territoriales. En raison de cette Loi, un projet de Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) a demandé la modification du périmètre du Grand Lyon en proposant l'intégration de Millery et Jons au Grand Lyon pour supprimer les discontinuités territoriales du Grand Lyon (Millery) et de la CCEL (Jons). Mais ces deux communes veulent rester dans leurs communautés de communes respectives. Une autre solution a dû être trouvée pour mettre fin aux discontinuités territoriales. La solution a pu être trouvée grâce à la coopération de trois communes du Grand Lyon avec Millery et Jons pour une modification des limites communales qui permettait d'assurer la continuité territoriale sans changer la cadre intercommunale. Cela montre que la coopération intercommunale ne s'arrête pas aux frontières politico administratives comme l'explique Patrick Moquay (1996) : « *Même si les limites administratives semblent induire des difficultés de fonctionnement, rien n'interdit juridiquement la coopération entre communes de département ou de région différents* ». Cette coopération a pour conséquence « *l'abaissement des fonctions traditionnelles des frontières* » (Buoro et Desjardins, 2012).

Le cas de cette suppression des discontinuités territoriales pose les questions suivantes :

1. Comment les aménagements des limites communales pour assurer la continuité territoriale ont-ils pu être réalisés par le Grand Lyon et Millery ?
2. Quelle sont les facteurs qui ont bloqué ou au contraire favorisé le projet du SDCI du Rhône ?
3. Pourquoi Millery et Jons ont refusé l'adhésion au Grand Lyon proposée par le projet de SDCI du Rhône ?
4. Quel est le rôle régulateur des échelons supérieurs des collectivités locales dans ces projets ?
5. Comment des négociations et des compromis sont mis en place dans ce que les acteurs pensent être l'intérêt de la commune ?

Les réponses à toutes ces questions visent à comprendre à la fois le poids des limites intercommunales et leur perméabilité.

- ***Quels dispositifs dans les relations entre une communauté urbaine et les collectivités voisines pour les services urbains ?***

Les transports urbains prennent une place importante pour le succès d'une agglomération. Leur rôle dans l'intercommunalité est lié au mouvement de relance de la coopération intercommunale en milieu urbain à cause de la croissance rapide de la motorisation individuelle. L'augmentation de l'écart entre les périmètres de transports urbains (PTU) et les limites sans cesse repoussées des « territoires de la mobilité quotidienne » est rapide (Gallez, 2007). Le PTU, qui représente la zone à l'intérieur de laquelle les transports publics de personnes sont qualifiés de transports urbains et organisés par une autorité urbaine, est supposé être en adéquation avec les limites des bassins d'emploi déterminés par les collectivités locales. À Lyon, on constate des franchissements du périmètre de la Communauté Urbaine de Lyon, avec des services de transport destinés aux communes limitrophes. Ces franchissements sont le fruit de dialogues entre les acteurs des territoires concernés : le Sytral, le Grand Lyon, le Conseil général du Rhône et les collectivités voisines du Grand Lyon. Ces dialogues relèvent de la politique locale lyonnaise qui se manifeste par des rivalités, des refus, des adhésions au PTU du Sytral. Tout ceci pose les questions suivantes :

1. Comment les services du transport peuvent-ils franchir les limites du Grand Lyon ?
2. Comment ces services facilitent-ils la coopération entre le Grand Lyon et les communautés limitrophes ?

3. Quel est le rôle régulateur des échelons supérieurs des collectivités locales dans la fourniture de services de transport aux communes limitrophes du Grand Lyon ?
4. Pourquoi y a-t-il des communes qui refusent leur intégration au Sytral ? Et, à l'inverse pourquoi y a-t-il des communes qui adhèrent au Sytral ?

2. Objectifs

L'objectif de cette recherche est double. Il s'agit tout d'abord d'analyser l'ambiguïté de la question des limites et frontières : leur rigidité ou perméabilité et le fait qu'elles soient floues ou précises à travers l'étude des situations actuelles sur le terrain du Grand Lyon et de ses communes environnantes. Il s'agit aussi d'analyser les questions d'aménagement comme des questions géopolitiques.

Cette recherche est reliée indirectement à nos études en France dans le cadre d'une coopération entre l'École Nationale des Travaux Publics de l'État et l'Université Diponegoro. La coopération intercommunale est un sujet d'actualité dans des pays comme les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France. Et l'Indonésie s'intéresse aux expériences conduites dans ces différents pays pour en tirer des enseignements et développer de bonnes pratiques. Il s'agit notamment de promouvoir un développement équilibré à l'échelle des régions urbaines et de favoriser la coopération entre territoires.

La question des frontières semble se poser différemment dans un pays constitué de 17 000 îles, car la mer peut être comprise comme une frontière naturelle incontestable. Mais la création de ponts, comme celui de Suramadu, 5,5 km qui relie l'île de Java à l'île de Madura ou comme celui de Jembatan Selat Sunda, 29 km, qui a pour projet d'unir l'île de Sumatra à l'île de Java, ainsi que certains modes de transport et même le développement de nouveaux moyens de communication peuvent changer ce qui semble à priori un déterminisme géographique.

De plus, à l'intérieur des grandes îles la question des limites d'une commune se posent. Jakarta et son agglomération, Jabodetabek,⁵ a 24,6 millions d'habitants le soir et 28,2 millions dans la journée, pour une superficie de 6 400,71 km² (BPS, 2015).

⁵ **JABODETABEK** se compose de cinq villes: **JA**karta, **BO**gor, **DE**pok, **TA**ngerang et **BEK**asi

C. Méthodologies

1. Les approches disciplinaires

Une thèse avec la problématique principale que nous venons d'exposer est nécessairement pluridisciplinaire. Il serait donc plus approprié de parler de méthodologies au pluriel. Nous faisons une analyse géographique du territoire et empruntons des méthodes aux sciences politiques pour analyser la manière dont les limites administratives de la Communauté Urbaine de Lyon pèsent sur les jeux d'acteurs. Nous faisons également une utilisation heuristique des modifications de périmètre du Grand Lyon et des syndicats qui lui sont associés. Nous nous penchons en particulier sur les conséquences de ces modifications sur les services urbains, l'urbanisme et l'aménagement.

D'un point de vue disciplinaire, nous mobilisons particulièrement, pour des points précis, la géopolitique de l'aménagement du territoire et des éléments théoriques tirés des travaux sur la coopération territoriale. À cet égard, une grande partie de cette thèse est évidemment consacrée à la lecture de l'abondante littérature scientifique sur les thèmes de l'intercommunalité, de la coopération intercommunale, de l'aménagement territorial et du transport collectif (voir la première partie). Cela nous a permis de construire un cadre d'analyse pour notre recherche, avec comme guides : les questions de l'environnement, de l'autonomie et de la fiscalité, le désir de garder les caractéristiques propres à la commune, et le souhait de bénéficier de services urbains.

La coopération intercommunale ne concerne pas uniquement la France, c'est aussi un problème mondial. Un analyste des États-Unis, Gary J Miller, analyse les problèmes urbains entre le centre et la périphérie de Los Angeles, aux États-Unis. Il cite Bernard Frieden qui donne trois raisons pour expliquer le refus d'adhésion des communes à la grande structure intercommunale : la question de l'environnement, l'augmentation des taxes et le désir de garder les caractéristiques propres à la commune (Miller, 1981 : 97). Un autre analyste, Richardson Dilworth (2005 : 24 -54), explique la coopération entre les régions de New York et du New Jersey. L'interaction entre ces deux régions a entraîné l'annexion de leurs communes limitrophes qui ont souhaité bénéficier de meilleurs services urbains et des nouveaux services urbains. Richardson Dilworth ajoute que ces communes craignent que l'annexion provoque l'augmentation des taxes et la corruption.

En France, Renaud-Hellier a étudié également le rapprochement des communes périphériques avec la ville centre. Renaud-Hellier (2004 cité dans Richer, 2008 : 69) affirme que « *l'exemple des communes périphériques des grandes agglomérations est caractéristique : celles-ci*

souhaitent se rapprocher de la communauté urbaine ou d'agglomération pour bénéficier de ses services (ici l'eau) [...] ». Pour Lyon, Franck Scherrer (1995 : 105) constate que « l'histoire de l'intercommunalité ou de la supracommunalité à Lyon est étroitement associée à celle du développement des services urbains organisés [...] ».

Notre étude utilise donc ces cadres théoriques pour savoir quels sont les facteurs qui motivent certaines communes voisines du Grand Lyon dans leur choix d'adhérer ou ne pas adhérer au Grand Lyon, ou dans leur volonté d'intégrer ou non le Sytral.

2. Techniques d'enquête

L'étude repose en large part sur des entretiens avec des professionnels, les acteurs concernés et les habitants. Les méthodes d'entretien sont empruntées à la sociologie, et les contenus analysés selon les méthodes de l'analyse de contenu. Nous avons réalisé 61 (soixante et un) entretiens semi-directifs avec :

- 14 maires
- 2 présidents d'EPCI
- 1 président de syndicat
- 5 vice-présidents d'EPCI
- 6 directeurs des services
- 7 élus
- 13 professionnels
- 13 entretiens supplémentaires réalisés avec les habitants

Etant donné que le cœur de notre sujet se divise en deux thèmes, nous avons organisé les enquêtes de terrain en deux étapes. La première a pour but de répondre aux questions sur la continuité territoriale. Dans la deuxième étape, nous avons fait des entretiens sur le sujet des services et du cadre métropolitain. Les entretiens réalisés se divisent en 20 entretiens menés sur les questions de la continuité territoriale et 40 entretiens réalisés sur les services et sur le sujet du cadre métropolitain (voir l'annexe 4 « méthodologie d'enquête »). Les entretiens ont été réalisés suivant une grille d'entretien reprenant les thèmes présentés ci-dessus (voir l'annexe 6 « guide d'entretien »). Nous avons construit cette grille de manière à ne pas trop la détailler, pour que nous puissions nous adapter aux rythmes de nos interlocuteurs et rester ouverts à des informations inattendues qui pouvaient apparaître au cours de l'entretien. La grille d'entretien a aussi permis de diminuer l'impact de notre connaissance incomplète de la langue française.

La réalisation de ces entretiens est influencée par plusieurs facteurs. Le sujet de notre thèse et la simple présentation que nous faisons du sujet pouvait créer un premier biais dans l'entretien ou même des barrières (voir l'annexe 5 « sollicitation pour un entretien »). L'exemple le plus significatif nous est fourni par un élu qui ne souhaitait répondre qu'aux questions qui concernaient son canton, même si en tant que vice-président du Sytral, il avait des informations précieuses sur ce syndicat. Les intérêts des acteurs sur le sujet précis et affiché de notre thèse les ont conduits à accepter ou à refuser nos demandes d'entretien. Cela se manifeste par sept demandes d'entretien refusées et par huit demandes sans réponse (voir l'annexe 4 « méthodologie d'enquête »). Pendant notre enquête de terrain, il nous a semblé nécessaire d'enquêter autant auprès des sympathisants que des opposants, et de connaître tous les points de vue sur le Grand Lyon ou le Sytral présents dans les communes concernées. Ainsi, nous avons essayé de contacter les élus de la majorité et les élus de l'opposition de chaque commune et de chaque intercommunalité concernée. C'est pour cette raison que nous avons également réalisé des entretiens supplémentaires avec les habitants.

Lors des entretiens, nous avons élargi nos interlocuteurs par une boule de neige. Nous avons sollicité des rendez-vous auprès de certains des acteurs par courriers électroniques. Plusieurs acteurs ont été contactés aussi par lettre que nous avons envoyée par la poste ou que nous avons déposées directement dans les mairies parce qu'il était souvent difficile d'obtenir un rendez-vous par courrier électronique (voir l'annexe 4 « méthodologie d'enquête »). D'autres entretiens ont été réalisés grâce aux contacts mis en place par nos interlocuteurs eux-mêmes. L'entretien avec le Maire de Quincieux illustre ce cas de figure. Nous n'avons pas réussi à avoir un entretien avec le Maire de Quincieux malgré des courriers électroniques et postaux. Nous avons donc demandé l'aide du Maire de Lissieu pour obtenir un rendez-vous. Le Maire de Lissieu est intervenu, et le lendemain le Maire de Quincieux nous a téléphoné pour nous donner une date. Une bonne relation avec nos interlocuteurs nous permet également de les recontacter quand nous avons besoin d'un complément d'information après notre entretien. D'ailleurs, le jour suivant l'entretien nous avons systématiquement envoyé une lettre de remerciement à la personne qui nous a reçue et nous a accordé de son temps (voir l'annexe 7 « remerciement pour l'entretien »).

Après cette enquête, nous avons fait une analyse qualitative du contenu. Nous avons commencé par un tableau qui nous permet de prendre en compte tous les facteurs qui poussent les acteurs interviewés à refuser ou accepter l'adhésion au Grand Lyon ou au Sytral. Le classement de ces éléments est guidé par notre cadre d'analyse : les questions de l'environnement, de l'autonomie et de la fiscalité, le désir de garder les caractéristiques propres à la commune, et le souhait de bénéficier de services urbains (voir l'annexe 8 « tableau d'analyse »).

3. Un terrain d'étude

- *Le Grand Lyon et ses intercommunalité limitrophes, un terrain de choix*

Autour de Lyon, les évolutions récentes méritent particulièrement l'attention : la suppression de la discontinuité territoriale imposée par la Loi de Réforme des Collectivités Territoriales du 16 décembre 2010 (Loi RCT), l'adhésion des communes hors du Grand Lyon au Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (Sytral), l'adhésion de nouvelles communes au Grand Lyon, et le projet de création de la Métropole de Lyon. Ces situations montrent que les effets des limites d'une communauté urbaine sont indubitablement un sujet intéressant à étudier.

La Communauté Urbaine de Lyon et ses intercommunalité limitrophes sont des terrains de choix pour plusieurs raisons. D'abord, les opportunités d'enquête offertes par l'adhésion de nouvelles communes et par l'élargissement du périmètre du service des transports aux communes limitrophes du Grand Lyon. Ensuite, les modifications du périmètre de la Communauté Urbaine de Lyon avec l'adhésion de nouvelles communes constituent également une première plus de 40 ans après la création des communautés urbaines en France. Enfin, ce travail prolonge, dans un certain sens notre mémoire de master 2 sur l'adhésion des communes de Givors et de Grigny au Grand Lyon ; les conclusions auxquelles nous avons abouti qui sont que Givors et Grigny se tournent vers le Grand Lyon afin de trouver des solutions à leurs problèmes surtout en ce qui concerne les services urbains ont pu être repensées et confortées en partie par un élargissement du terrain d'étude. Notre travail est ainsi favorisé par la familiarité déjà acquise avec ce terrain de l'agglomération lyonnaise et avec des problématiques liées à la question des limites.

Mais nous avons rencontré des difficultés en raison des changements rapides de la politique locale lyonnaise, changements dont nous avons dû tenir compte dans notre travail. Au départ, les projets du SDCI du Rhône dont l'un des aspects concernait la suppression de la discontinuité territoriale que nous avons décidé d'étudier étaient le sujet important de discussion dans la Communauté urbaine de Lyon et ses intercommunalité limitrophes. Les dernières étaient aussi concernées par l'évolution du PTU du Sytral demandée par la CRC. Pendant la réalisation de notre travail, la politique lyonnaise a évolué avec la création du Pôle Métropolitain (le 16 avril 2012), le projet de la séparation du Grand Lyon et du Département du Rhône (annoncé le 3 décembre 2012), la création du Syndicat mixte des transports du Rhône (SMTR) (le 1^{er} janvier 2013), la création de la Métropole de Lyon (le 1^{er} janvier 2015), et la création du Nouveau Sytral (le 1^{er} janvier 2015). Cette dernière a entraîné la réorganisation des services du transport offerts par le Sytral

au 1^{er} septembre 2015. Afin d’avoir une compréhension de la situation actuelle, notre travail a dû tenir compte de ces phénomènes récents.

La confrontation des terrains d’étude nous a conduits à réaliser une pré-observation pendant notre première année de thèse en visitant les communes limitrophes concernées par les adhésions des nouvelles communes au Grand Lyon et les communes qui sont desservies par les réseaux TCL sous convention. Cette pré-observation a été réalisée par la visite de ces communes pour nous imprégner de l’atmosphère locale. Pendant cette démarche, nous avons bénéficié des lignes TCL. Nous nous sommes intéressée aux lignes de bus et à leur fréquence. Les résultats de la pré-observation montrent que les communes sous convention sont desservies moins fréquemment que les communes membres du Grand Lyon. Par exemple, il faut rester une demi-journée à la commune de Chasselay. Nous avons pris un bus à la Gare de Vaise vers 07h 20 et nous sommes arrivée à Chasselay vers 07h 55. Pour revenir à Lyon, il a fallu attendre un bus qui passait à 13h 22.

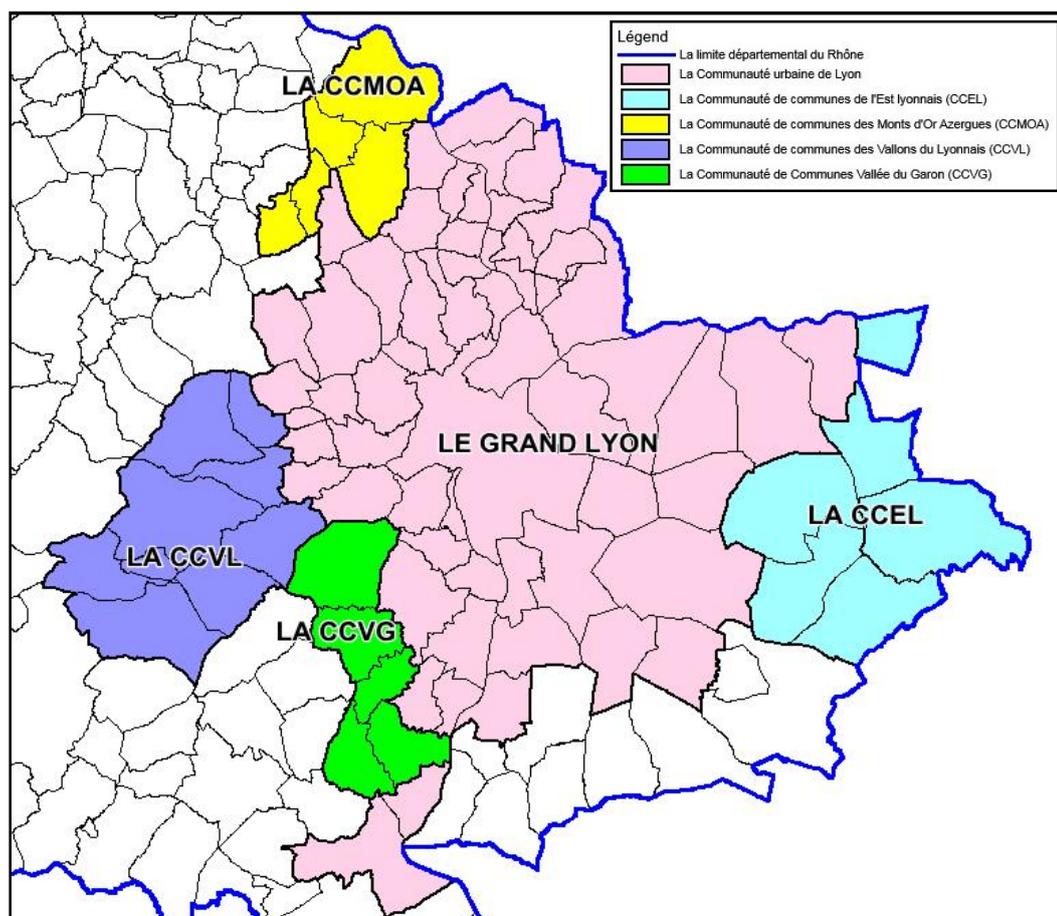


Figure 1: Le terrain d’étude déterminé en juin 2012

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, novembre 2014 par mapinfo

Afin de répondre à notre questionnement sur les relations entre le Grand Lyon et les collectivités avoisinantes, la pré-observation nous a indiqué comme terrains pertinents les collectivités avoisinantes suivantes : Communauté de Communes Vallée du Garon (CCVG), Communauté de communes des Vallons du Lyonnais (CCVL), Communauté de communes de l'Est lyonnais (CEEL) et Communauté de communes des Monts d'Or Azergues (CCMOA). Le travail sur ces intercommunalités nous apporte des éléments de connaissance sur les limites du Grand Lyon au Nord (CCMOA), à l'Est (CEEL), au Sud (CCVG) et à l'Ouest (CCVL) (voir figure 1).⁶

- *Terrain d'étude concernant le thème de la continuité territoriale*

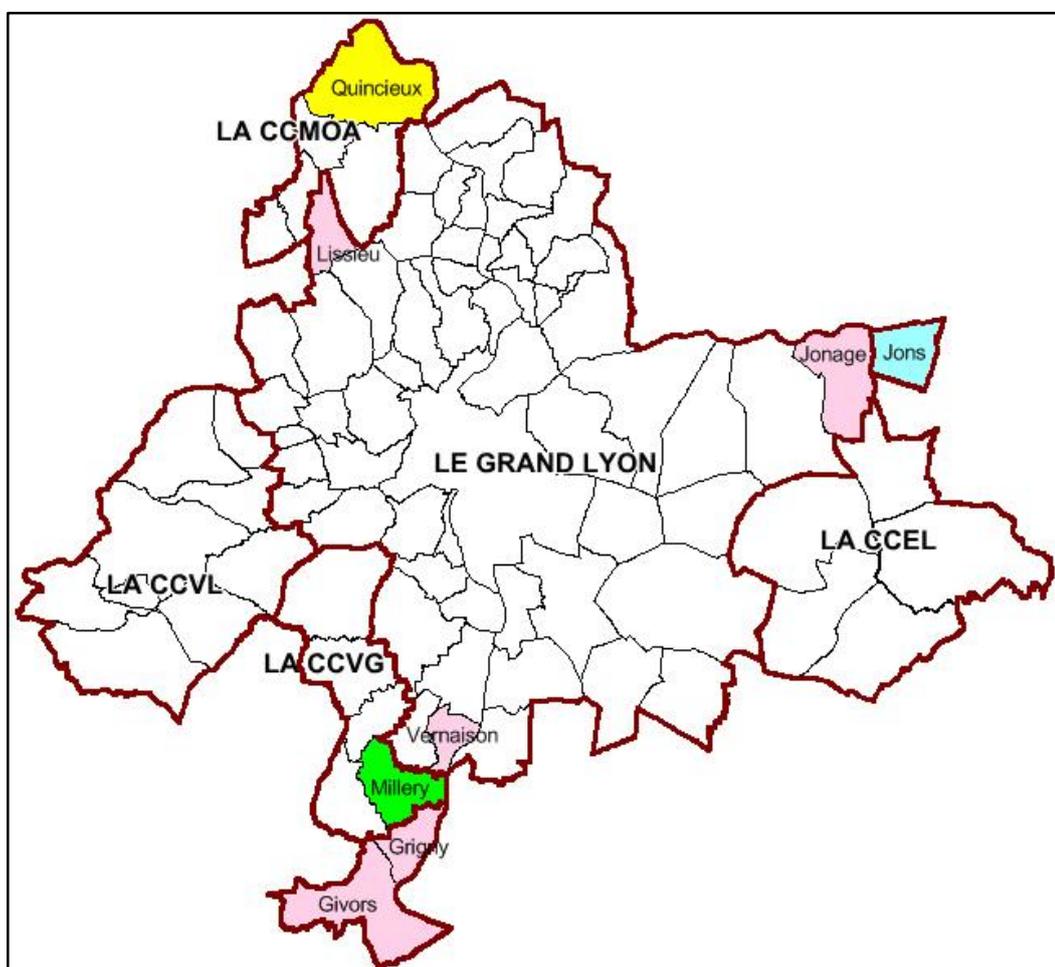


Figure 2: Le terrain d'étude sur le thème de la continuité territoriale déterminé en juin 2012

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, novembre 2014 par mapinfo

⁶ Les photos sont insérées dans le volume qui rassemble les annexes

Étant donné notre intérêt pour la modification des limites administratives du Grand Lyon portées par l'obligation de la continuité territoriale, la recherche réalisée sur le thème de la continuité territoriale repose sur le terrain du Grand Lyon et ses intercommunalités voisines : la CCVG, la CCEL et la CCMOA. D'abord, la commune de la CCVG qui est choisie comme terrain d'étude est Millery. Ensuite, la CCEL est étudiée à travers la commune de Jons. Enfin, la CCMOA est analysée à partir du cas de la commune de Quincieux. La recherche réalisée sur le thème de la continuité territoriale a nourri également la connaissance sur les effets du changement du périmètre du Grand Lyon avec l'adhésion de nouvelles communes et sur le rôle de l'aménagement des limites communales. Sur le Grand Lyon, nous nous concentrons donc sur les communes de Jonage, Vernaison, Grigny, Givors et Lissieu (Figure 2).

- *Terrain d'étude sur le thème des services et du cadre métropolitain*

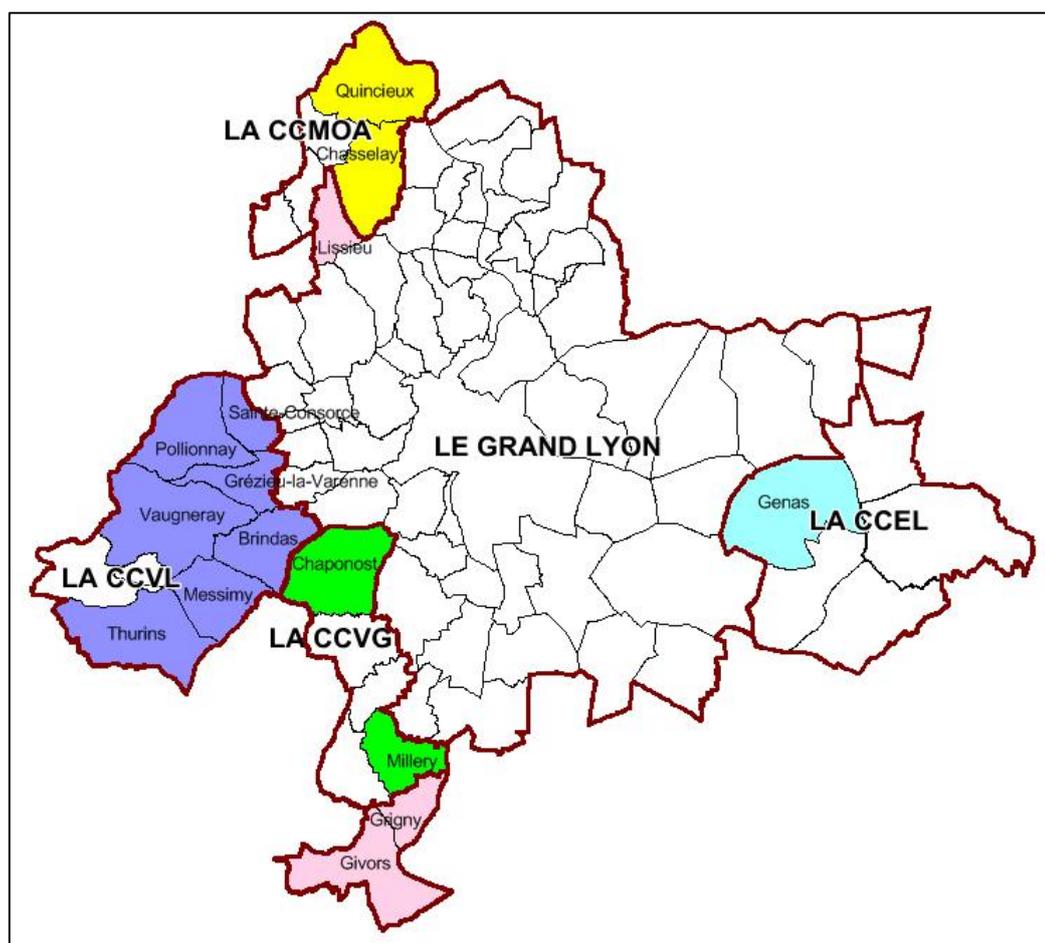


Figure 3 : Le terrain d'étude sur le thème des services et du cadre métropolitain déterminé en juin 2012

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, novembre 2014 par mapinfo

En ce qui concerne notre objectif de comprendre la volonté de franchir les limites du Grand Lyon sans changement des limites administratives avec comme exemple de service des transports, le terrain d'étude se décline en quatre figures : les nouvelles communes du Grand Lyon, les communes voisines du Grand Lyon desservies sous convention, les communes adhérentes au Sytral, et les EPCI voisins du Grand Lyon à qui le Sytral a proposé d'intégrer son syndicat. Le terrain d'étude sur ce thème se compose de la CCVL, la CCEL, la CCVG et la CCMOA. D'abord, la CCVL sera étudiée en prenant comme terrain les Communes de Brindas, Grézieu-la-Varenne, Pollionay, Ste-Consorce, Vaugneray, Thurins et Messimy. Ensuite, une partie de notre recherche sur ce thème est réalisée à la CCEL, particulièrement dans la commune de Genas. Puis, la CCVG est étudiée, spécialement les communes de Millery et de Chaponost. Pour la CCMOA, nous avons choisi comme terrain les communes de Chasselay et de Quincieux. Enfin, notre enquête de terrain sur le Grand Lyon pour ce thème est réalisée dans les communes de Givors, de Grigny et de Lissieu (voir figure 3).

- « *Le poumon vert* » vs « *le poumon économique* »

Nous tenons à faire ici une description sommaire de notre terrain d'étude qui permettra de comprendre le rapport du Grand Lyon avec les territoires de l'Est et de l'Ouest et son projet d'expansion tourné prioritairement vers l'Est de l'agglomération

La situation géographique des communes étudiées se divise entre l'Est et l'Ouest de l'agglomération lyonnaise. La CCVL, la CCMOA et la CCVG sont des EPCI qui se situent à l'Ouest et la CCEL se trouve à l'Est de l'agglomération lyonnaise, comme l'illustre la carte du terrain d'étude (Figure 1).

L'Ouest Lyonnais se définit par un élément identitaire fort constitué par la grande diversité d'atouts géographiques, des espaces naturels et paysagers remarquables. D'abord, l'Ouest lyonnais se caractérise par trois grands ensembles : les Monts du Lyonnais, le Plateau Lyonnais et la paléo vallée du Rhône et de la Saône. Les Monts du Lyonnais culminent à près de 1000 m d'altitude à l'ouest de ce territoire. Le Plateau Lyonnais s'étale au pied de la chaîne montagneuse des Monts du Lyonnais d'ouest en est avec une altitude qui varie d'environ 400 m à 250 m en bordure de la paléo vallée du Rhône et de la Saône (Mandier P, 1981 cité dans Grospretre, 2011 : 47). Dans ce Plateau, les vallons et les côteaux constituent le relief et les paysages de l'Ouest de l'agglomération lyonnaise. Les Coteaux du Lyonnais forment un arc ceinturant l'Ouest de la Communauté urbaine de Lyon. Ensuite, ce territoire se distingue également par un réseau hydrographique important avec la présence de quatre rivières : la Brévenne, l'Yzeron, le Garon, et le Gier. S'appuyant sur le caractère de sa topographie, l'Ouest lyonnais présente une forte tradition rurale. Les

exploitants agricoles occupent 59% de la surface (Syndicat Mixte ACCOLADE, 2012 : 4-5). A cela s'ajoute une forte présence de la nature, patrimoine qui fait de l'Ouest lyonnais « le poumon vert » de Lyon.

À l'Est, la plaine du Bas Dauphiné se termine dans la boucle du Rhône par la grande plaine de l'Est lyonnais aux buttes caractéristiques, les mulards. Le Bas Dauphiné est défini par Paul Méjean (1931a : 1) comme « *la région comprise entre le cours jurassien du Rhône, le Guiers, les Préalpes du Nord (Chartreuse et Vercors) et la vallée du Rhône de Lyon aux abords de Valence.* ». Dans une autre analyse, Paul Méjean (1931b : 2) mentionne que « *le Bas-Dauphiné [...] est avant tout une région de passage. C'était, bien avant la création du réseau ferré actuel, le chemin le plus court pour aller de Paris et Lyon vers les Alpes et l'Italie, du Midi vers la Suisse.* ». Aujourd'hui l'Est lyonnais bénéficie aussi de la présence de l'aéroport international de Lyon-Saint Exupéry qui donne l'appellation « plaine aéroport » (Agence d'urbanisme, 2012b : 5) ou « plaine de Saint-Exupéry » (CCEL, 2012a : 5) à ce territoire. Selon l'analyse de la Chambre d'Agriculture du Rhône (2006 : 4), « *le territoire de l'Est lyonnais a déjà été fortement perturbé par la réalisation d'infrastructures et par la réalisation du site aéroportuaire de Saint-Exupéry. [...] La réalisation du contournement ferroviaire fret de l'Est lyonnais viendra encore ajouter une coupure supplémentaire et une déstructuration nouvelle du parcellaire [...].* ». Cette analyse montre que le développement de ce territoire s'est fait en rapport avec les infrastructures. La présence de l'aéroport influe fortement sur l'image de l'Est lyonnais. Les ressources en eau de ce territoire ne sont pas aussi grandes que dans l'Ouest lyonnais traversé par quatre grandes rivières, l'Est lyonnais a seulement un réseau hydrographique situé sur la commune de Jons : le ruisseau de la Chana et le canal de Jonage. Une zone agricole centrale et plane se trouve ainsi dans ce territoire. Globalement, l'Est lyonnais présente un territoire d'expansion de l'agglomération lyonnaise doté de fortes infrastructures d'intérêt économique. Même on surnomme certaines communes dans ce territoire « Suisse de l'Est lyonnais ». C'est une appellation opportune pour donner à certaines communes dont Genas la réputation d'être des communes riches parmi les communes de banlieues à l'est de Lyon ayant le caractère populaire des communes des anciennes banlieues rouges et ainsi les banlieues ouvrières. Avec la plateforme aéroportuaire, l'Est lyonnais est « un poumon économique » du territoire.

4. La démarche de la thèse

Nous avons dû tout d'abord commencer par nous familiariser avec la langue française et le vocabulaire spécifique au domaine de la thèse. L'approfondissement de notre connaissance de la langue française s'est prolongé tout au long de la thèse. La première année de notre thèse a été consacrée à un travail bibliographique. Pour comprendre les enjeux, il faut faire appel à un corpus de connaissances tirées, dans

le cas de ce travail, de documents juridiques, d'ouvrages, de revues de presse, de travaux d'étudiants, d'articles et de rapports officiels. Nous avons consulté donc plusieurs bibliothèques, centres de ressources et aussi évidemment des sites internet. Cette phase nous a permis d'orienter nos investigations et de collecter les informations concernant ce travail. Nous avons aussi fait une pré-observation avant de déterminer le terrain d'étude. La deuxième année a été une phase de recueil d'informations. Pendant cette année, nous nous sommes concentrée sur les entretiens, c'est-à-dire contacter les interlocuteurs, préparer les grilles d'entretien réaliser les entretiens et les transcrire. Cette phase s'est poursuivie la troisième année, pendant laquelle, nous avons commencé la phase d'analyse et de formulation de résultats. Nous avons ensuite, pendant la quatrième année, rédigé le mémoire. Cette rédaction s'est prolongée quelques mois après la quatrième année.

« *Le chercheur est partie prenante de l'instrument* » (Mucchielli, 1994 : 21), c'est-à-dire que dans les sciences humaines, l'instrument n'est pas extérieur au chercheur. « *Le chercheur étant son propre instrument de collecte des données, sa présence est bien entendu un biais et un obstacle.* » (Mucchielli, 1994 : 112). L'implication du chercheur est indissociable de sa recherche, particulièrement dans le recueil des données et l'analyse qualitative. À cet égard, il semble important de décrire ce qu'est « notre implication » dans ce travail. D'abord, notre formation initiale étant la science politique, en dehors du choix de ce sujet, notre travail est sans doute influencé par notre formation. Ensuite, notre position d'étrangère n'a certainement pas été neutre dans le développement de ce travail. D'un côté, cette position nous a posé des problèmes. Nous rencontrons encore des difficultés linguistiques, surtout pour la transcription et l'écriture. Cela nous a obligé à prendre plus de temps dans la réalisation de la recherche. Tel est le cas, par exemple, des entretiens. Nous avons évité l'entretien téléphonique en vue de pouvoir enregistrer les entretiens. La transcription des entretiens prend beaucoup de temps. Il faut consacrer 3 jours à une heure d'entretien. Pourtant les entretiens réalisés n'ont duré qu'une heure ou une heure et demie chacun.

D'un autre côté, notre position d'étrangère nous a procuré des avantages. Cela nous permis de demander des explications plus détaillées aux interlocuteurs parce que nous ne comprenions pas bien le contexte ni le vocabulaire. Notre position d'étrangère (de plus une fille voilée avec les yeux bridés) attire l'attention des interlocuteurs et des habitants. Considérons par exemple le cas des entretiens. Des interlocuteurs nous donnent des informations qu'ils n'auraient pas données dans d'autres circonstances pour nous aider à comprendre la relation entre le Grand Lyon et les communes voisines et le Département du Rhône, à condition d'éteindre l'appareil enregistreur et de ne pas inclure cette information dans notre rapport. Un interlocuteur nous a donné cette information en raison de notre position d'étrangère, selon lui « *pour vous aider à comprendre* ». Avec une autre doctorante, nous avons

demandé un entretien à un professionnel. Il nous a donné un rendez-vous en premier en disant « *vous êtes d'abord parce que vous venez de loin. L'entretien doit être fait rapidement avant votredépart.* ». L'autre doctorante, selon lui, peut attendre car elle habite en France.

Un autre exemple nous est fourni par les habitants lors de notre pré-observation sur les terrains d'étude. Deux femmes qui étaient à l'arrêt de bus de Vaugneray direction Gorge de Loup ont parlé de moi : « *Qu'est-ce qui se passera dans notre commune. Regarde il y a des Chinois qui y sont arrivés.* ». Je me suis approchée : « *Bonjour mesdames, vous parlez de moi.* ». Elles m'ont répondu : « *non... non* ». Je leur ai dit : « *si, vous en parlez. Mais ne vous inquiétez pas, moi, je ne suis pas chinoise [sourire].* ». La conversation s'est alors engagée et nous avons discuté de la suppression de la ligne de bus C24 et C24E de Vaugneray. Nous avons vécu une expérience similaire pendant notre observation dans la Commune de Givors. J'ai discuté avec un habitant car il m'a demandé « *excusez-moi, c'est un vrai voile ou un accessoire [en touchant sa tête] ?* ». Puis, la discussion a continué sur l'adhésion de Givors au Grand Lyon. En résumé, de manière générale, nous pouvons considérer que notre position d'étrangère a eu un impact positif dans nos contacts avec nos interlocuteurs.

5. Plan de la thèse

La thèse se structure en quatre parties, complétées par une introduction générale et par une conclusion.

La première partie analyse tout d'abord le cadre scientifique de référence pour notre thèse. Il s'agit de présenter et de questionner les concepts de frontière, de géopolitique ainsi que la division entre l'urbain et le rural. À partir d'une analyse de la littérature scientifique sur ces concepts, nous exposons les fondements théoriques sur lesquels nous nous appuyons pour aborder la question des limites administratives d'un territoire et pour définir les variables utilisées dans l'analyse. Ensuite, la première partie analyse les cadres juridiques et institutionnels de l'intercommunalité. Nous nous penchons dans un premier temps sur les formes institutionnelles de la coopération intercommunale et étudions l'histoire de la coopération intercommunale. Nous nous intéressons particulièrement au passage d'une intercommunalité dite « de tuyaux » à une intercommunalité dite « de projet », c'est-à-dire au passage d'une intercommunalité technique à une intercommunalité politique. Le cas de la communauté urbaine de Lyon (Grand Lyon) fait l'objet d'une présentation particulière. Dans un second temps, nous portons notre attention sur les services de transport. Nous présentons la politique des transports lyonnais, y

compris dans leurs aspects institutionnels et juridiques, notamment sur le financement et la création du périmètre du transport.

La seconde partie est dédiée à l'étude des changements des limites administratives du Grand Lyon. Cette partie se décline en trois temps. Dans un premier temps, il semble nécessaire d'analyser l'histoire de l'intercommunalité lyonnaise pour comprendre les contextes de la politique locale lyonnaise qui influence les relations des acteurs politique avec le Grand Lyon. Le développement de l'agglomération lyonnaise qui fait naître l'intercommunalité lyonnaise et le projet de l'extension de la Ville de Lyon sont au cœur de cette analyse.

Dans un second temps, nous examinons l'agrandissement du Grand Lyon. D'abord, nous traitons la volonté du Grand Lyon de s'agrandir par extension. Ensuite, nous renversons la perspective en étudiant les adhésions de nouvelles communes au Grand Lyon, au travers des cas de Givors, Grigny, Lissieu et Quincieux. L'étude des adhésions volontaires montre que les motivations principales pour l'intégration au Grand Lyon sont : la résolution de problèmes locaux, surtout économiques, l'amélioration des services urbains et le développement du rayonnement international. Les relations de voisinage, avec les communes proches, sont également déterminantes quant au Grand Lyon, il est surtout intéressé par l'acquisition de positions géographiques stratégiques, l'augmentation de son nombre d'habitants, l'intégration d'industries, l'augmentation de son parc de logements sociaux ou encore l'obtention de nouvelles possibilités d'extension. L'adhésion volontaire de nouvelles communes est aussi utilisée par le Grand Lyon pour changer son image de « grand méchant Lyon » et prouver ses bonnes relations avec son voisinage.

Nous étudions dans un troisième temps les effets de la réforme territoriale sur les périmètres du Grand Lyon. Premièrement, nous étudions le changement des périmètres communaux rendu nécessaire pour supprimer les discontinuités territoriales présentées par le Grand Lyon et la Communauté de communes de l'Est lyonnais (CCEL). Ces changements sont révélateurs de ce qui se joue dans l'intégration à une grande communauté urbaine telle que le Grand Lyon : d'abord la question du pouvoir, ensuite l'identité territoriale, et enfin les finances locales. Deuxièmement, nous analysons les effets du projet de Métropole de Lyon sur les communes et intercommunalités voisines. La création de cette métropole au 1^{er} janvier 2015 provoque une division territoriale entre le territoire urbain du Grand Lyon et le territoire plutôt rural du Département. Dans ce contexte, les coopérations entre cette métropole et ces voisines entrent dans une nouvelle étape. Les frontières de la Métropole de Lyon vont devenir plus imperméables. En même temps, les territoires de vie vont évidemment continuer à franchir les limites du Grand Lyon.

La troisième et la quatrième partie cherchent à étudier l'impact des limites du Grand Lyon sur les services urbains, avec des études de cas consacrées aux transports collectifs lyonnais. Le travail se concentre principalement sur le changement du PTU du Sytral. Nous nous penchons sur les politiques de transports et sur les périmètres d'action qui leur sont associés. Nous nous intéresserons particulièrement aux décalages entre ces périmètres et les limites des intercommunalités, dans un contexte où le législateur souhaite une superposition de ces périmètres.

La troisième partie comporte deux volets. Le premier est une étude sur les transports en commun lyonnais avec une mise en perspective historique. Le résultat de cette étude nous aide à comprendre les modalités de desserte le Syndicat du transport lyonnais de certaines communes voisines du Grand Lyon par le Sytral dans le cadre d'une convention. Dans le deuxième, nous apportons des précisions sur la desserte de sept communes par le Sytral hors de son PTU sous convention. Avec cette desserte, le Sytral a franchi le périmètre du Grand Lyon vers : Genas, Chasselay, Brindas, Grézieu-La-Varenne, Pollionnay, Sainte-Consorce et Vaugneray. Notre analyse se concentre sur la Chambre Régionale des Comptes (CRC) pour laquelle cette convention soulevait des problèmes d'inégalité dans la participation financière, du fait de l'absence du prélèvement du versement du transport.

La quatrième partie porte sur l'extension du PTU du Sytral qui a été une condition de survie pour cet organisme. Nous développons trois pistes d'analyse. La première étudie le périmètre d'action du Sytral. Avec un PTU qui correspond au périmètre du Grand Lyon, la réforme territoriale RCT de 2010 entraîne une possible dissolution du Sytral. Notamment, la création de la Métropole permet au Grand Lyon d'exercer toutes les compétences antérieures du département du Rhône sur son territoire.

Dans un deuxième temps, nous étudions comment face à cette menace de dissolution, le Sytral s'est efforcé de différencier son périmètre d'action de celui du Grande Lyon. En proposant l'adhésion à des communes limitrophes du Grand Lyon. Le choix des communes d'adhérer ou non au Sytral dépend de six facteurs : politique, finance, environnement, déplacements, évolution territoriale et démographie. Généralement, les communes limitrophes qui cherchent à intégrer le Sytral le font pour répondre aux besoins de leur population qui se déplace beaucoup vers le Grand Lyon. Les refus sont motivés par des raisons diverses, qui incluent la volonté de tenir certaines populations à distance. Le refus ou l'adhésion au Sytral ont des conséquences qui touchent 4 domaines : les limites, la politique, le financement et la coopération locale.

Enfin, nous examinons le franchissement des limites administratives de la Métropole de Lyon par une nouvelle autorité organisatrice de transport, le «Nouveau Sytral» qui a vu le jour le 1 janvier 2015, jour de la naissance de la Métropole de Lyon. Ce changement permet à ce syndicat de prendre en charge tous les transports départementaux. Ainsi, les services de transports continueront à franchir les limites administratives du Grand Lyon, malgré leur imperméabilisation.

Pour terminer cette partie, l'analyse géopolitique de l'aménagement du territoire à travers les services urbains est complétée par une brève étude de la gestion des ordures ménagères. La comparaison montre que la question des transports relève plutôt de l'intercommunalité « politique » alors que la question des déchets relève de l'intercommunalité de « tuyaux ».

En conclusion de cette thèse, nous soulignons que l'intégration au Grand Lyon ou au Sytral suscite des débats à l'intérieur des communes concernées. Il y a toujours des inconvénients qui contrebalancent les avantages d'un choix ou d'un autre. Le choix est finalement toujours un compromis. Ce compromis est bien sûr élaboré en fonction du contexte local, mais d'autres échelles interviennent : si la question de l'adhésion se pose c'est en raison de politiques nationales (dont la mise en œuvre est suivie par la Chambre régionale des comptes) et d'enjeux métropolitains (avec la question de la survie du Sytral par exemple). Les relations entre une communauté urbaine et ses communautés voisines sont ainsi l'objet de véritables jeux géopolitiques locaux. Dans ce cadre, l'intercommunalité syndicale reste essentielle à l'architecture interterritoriale en permettant des alliances entre des territoires quand les collectivités territoriales se ferment dans les limites administratives propres à l'intercommunalité « politique ».

Les adhésions des nouvelles communes au Grand Lyon et l'intégrations des communes voisines du Grand Lyon au Sytral renvoient à la conception originale de la géopolitique proposée par Friedrich Ratzel. Les extensions du Grand Lyon et du Sytral vers leurs nouvelles communes ont conduit à l'absorption des intercommunalités qui ont été dissoutes. En empruntant un terme de la biologie, on peut dire que c'est une « phagocytose territoriale ».

Mots clés : intercommunalité, limite administrative, géopolitique d'aménagement territorial, Périmètre de Transport Urbain (PTU), réforme territoriale.

PREMIÈRE PARTIE

CADRE SCIENTIFIQUE, CONTEXTESET ÉTAT DES CADRES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS

Introduction

Cette introduction est consacrée à expliquer et à commenter les termes et concepts importants qui seront utiles pour notre recherche. La première partie de notre travail s'articule en deux grands chapitres. Le premier est constitué d'un travail théorique, qui utilise des méthodes de recherche bibliographique et le deuxième s'organise autour du cadre juridique de l'intercommunalité. Il s'agit de comprendre les concepts et les définitions donnés par plusieurs chercheurs et les enjeux juridiques portés par des lois et des réglementations. Ces deux chapitres construisent le cadre de référence de notre analyse.

- **Géopolitique de l'aménagement d'un territoire et intercommunalité**

Le territoire français possède un grand nombre de communes, plus de 36 000. Ce grand nombre de communes entraîne une fragmentation administrative forte au niveau de l'administration locale. Selon Jacques Moreau, cité par Bernard Perrin, le remède à cet extraordinaire émiettement de l'espace administratif français est la coopération (Perrin, 1994 : 9). Plusieurs politiques de regroupements sont proposées continuellement depuis la Loi du 22 mars 1890, jusqu'à la Loi du 27 janvier 2014.⁷ Les évolutions de l'intercommunalité sont expliquées par Caroline Gallez (2007 :44) :

« depuis la création des premiers syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) en 1890, l'État n'a eu de cesse d'encourager la coopération entre les communes. Les ambitions et les conceptions de l'intercommunalité ont bien sûr considérablement évolué : depuis la mise

⁷ Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes et Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPAM » ou « MAPTAM »

en place d'outils pour traiter des « questions d'intérêt commun », jusqu'à l'émergence de structures aux compétences et aux moyens renforcés. ».

Ces évolutions sont aussi une des conséquences des politiques de regroupements qui ne sont pas bien accueillies par les communes. Les négociations et les compromis politiques sont indispensables pour que les communes puissent défendre leurs intérêts dans un regroupement. Quand la coopération met en place un projet de coopération entre les multiples acteurs publics de territoires différents, ceux-ci pratiquent la négociation et les alliances pour défendre les intérêts réels ou supposés de leurs territoires. Ainsi, le choix d'adhérer ou de refuser un regroupement de communes est le résultat de dialogues politiques entre les acteurs concernés qui aboutissent à un compromis. Il apparaît même comme un enjeu géopolitique de l'aménagement du territoire au sens que Philippe Subra donne à cette notion. L'analyse de cette géopolitique sera étudiée dans le premier chapitre, qui s'efforcera d'opérer une synthèse. La transformation de l'intercommunalité sera étudiée dans le deuxième chapitre. Les analyses de la géopolitique de l'aménagement du territoire et de la transformation de l'intercommunalité seront le cœur de notre travail.

- **Territoire vécu et types des limites**

La naissance des syndicats intercommunaux était due à la nécessité des communes de répondre aux besoins de leurs habitants et de leur fournir des services de proximité quand il était difficile de le faire pour une commune seule. Les activités des habitants ne sont pas limitées par les périmètres des communes et des intercommunalités (Vanier, 2008 : 17-19). Les habitants peuvent, par exemple travailler, ou faire leurs études dans des communes autres que celles où ils habitent. Les activités de migration pendulaire illustrent cette situation. Les limites n'empêchent donc pas la mobilité des habitants dans leur vie quotidienne. Jean-Marc Offner, en citant l'analyse d'Albert Mabileau, explique ensuite :

« La société en réseaux n'appelle pas la fin des territoires, mais la prise en compte des interdépendances et des flux, des liens qui supposent des lieux. « Demain n'est pas et ne sera pas "la fin des territoires", mais il se pourrait que le rôle de ceux-ci soit moins dans le pavage, la partition de l'espace qu'ils réalisent, que dans les interfaces, les connexions, qu'ils favoriseront. » (Offner, 2006 : 44).

Même s'il y a beaucoup de déplacements, de réseaux, de connexions qui traversent les limites des territoires, les territoires existent toujours, comme l'explique Martin Vanier (2008 :19) : *« les territoires n'ont pas disparu au contraire ils sont multipliés en tant que représentation, identités, espaces appropriés »*. Il importe de souligner que les limites qui sont floues peuvent être trouvées facilement sur les « territoires vécus » et les intercommunalités. Les limites des communes sont difficiles à

identifier, elles se mélangent. On peut passer d'une commune à l'autre sans s'en apercevoir. On constate donc une tension entre territoires vécus et frontières administratives comme l'affirme Eric Charmes : « *la quête d'une entité politique unique et continue qui correspondrait au territoire vécu et pratiqué par les habitants est relativement vaine, parce qu'il existe toujours un au-delà de la limite, quel que soit le regroupement de communes.* » (Polère, 2012). A cet égard, d'un côté, certains chercheurs considèrent que les limites sont floues. D'un autre côté, plusieurs types de limites, comme les frontières, sont confirmés. Pour les analyser, plusieurs approches et méthodes peuvent être utilisées. C'est sur ce paradoxe que sera construit le travail sur les concepts de limites et frontières dans le premier chapitre et le deuxième chapitre sera consacré à la mobilité.

- **Intercommunalité et périurbanisation**

Entre la ville, les services urbains et l'intercommunalité, existe une relation d'influence réciproque. D'un côté, les besoins des services urbains de la ville ont suscité l'intercommunalité (Ascher, 1998 : 30). D'un autre côté, une collectivité territoriale peut élargir son influence et devenir un pôle d'activités pour les communes. Comme pôle d'activités, une ville attire les communes voisines qui veulent profiter de ses services. À cause de l'influence de la ville centre, les villes alentour deviennent des villes suburbaines ou périurbaines. Pour Jean-Marc Offner, cela signifie la création de nouvelles frontières :

« Enfin, recouper l'espace, c'est aussi créer de nouvelles frontières. Or, fonctionnement en réseaux aidant, ces frontières peuvent être aujourd'hui pensées non comme des limites, des barrières, mais plutôt comme des membranes, des ponts qui relient plus qu'ils ne séparent. Travailler aux limites permet de mettre l'accent sur les rapports entre les institutions plus que sur les institutions elles-mêmes. » (Offner, 2006 : 44).

Ce raisonnement ne s'applique pas tout à fait aux frontières nationales, mais explique les échanges entre les limites administratives locales. Il convient de traiter conjointement les problématiques des limites administratives, de l'intercommunalité et de la périurbanisation. Les dispositifs concernant les frontières entre l'urbain et le rural seront étudiés dans un premier chapitre et le développement de l'intercommunalité sera évoqué dans un deuxième chapitre.

PREMIER CHAPITRE

CADRE THEORIQUE

Un cadre théorique multi référencé, construit autour des concepts fondamentaux des théories des limites, de la géopolitique de l'aménagement d'un territoire et de la périurbanisation, sera utilisé. Ce cadre permettra une analyse des événements géopolitique de l'aménagement d'un territoire qui se déroulent autour de limites administratives du Grand Lyon. Ce cadre théorique conduit à comprendre et à identifier les facteurs fondamentaux permettant de guider notre recherche. Ce travail traite également du rôle de la question de l'identité urbaine et rurale. Dans un premier temps, nous présentons une description analytique des conceptions des limites. Dans un deuxième temps, nous analysons la théorie de la géopolitique de l'aménagement d'un territoire. Enfin, nous abordons la périurbanisation.

I. CONCEPTIONS DES LIMITES

La première section de ce chapitre se veut être une description des conceptions des limites. Nous allons mettre en lumière les concepts des limites apportées par les théories des chercheurs français et étrangers. Les problématiques des limites sont au cœur de notre travail comme le souligne Sébastien Conry (2012 : 18), en s'appuyant sur Michel Foucher : « *la frontière est bien l'un des principaux objets de la géopolitique* ». En premier lieu, nous essayons d'examiner les concepts des limites et de comprendre les différences entre la limite et la frontière. En deuxième lieu, nous faisons un lien entre la limite et les territoires du point de vue de la construction d'un territoire et d'une identité territoriale. En troisième lieu, nous analysons le franchissement des limites réalisé par la coopération territoriale.

1.1 De quoi la limite est-elle le nom ?

Le but de ce travail est d'examiner les effets des limites administratives d'une communauté urbaine dans une approche territoriale. Il semble donc nécessaire d'analyser la définition du mot « limite ». Notre propos est organisé en deux temps. Dans un premier temps nous allons étudier les concepts de « limite » et « frontière » en tant que délimitation. Ils peuvent, dans le cas précis de la délimitation, et dans certaines conditions être considérés comme des synonymes. Nous n'oublierons cependant pas que le mot « frontière » peut, contrairement à « limite », être investi de mesures particulières et d'une valeur juridique majeure dans le cas des frontières d'Etat. Dans un second temps nous allons examiner la limite du point de vue de son

étymologie. En définitive, il est important de souligner la distinction des termes : «frontière» et «limite» qui sont souvent utilisés improprement comme synonymes.

1.1.1 Limite : une délimitation

La question de la limite renvoie à la capacité à mesurer et à distinguer les territoires et à les organiser. Analyser des limites territoriales, c'est aussi parler de discontinuités, de ruptures, de seuils, et de frontières. Toutes ces terminologies seraient intéressantes à approfondir pour définir le terme limite, pourtant ce travail se concentre sur les termes frontière et discontinuité dans les espaces et les territoires, comme le souligne Noémie Hinfray (2010 : 27) en s'appuyant sur Frédéric Alexandre et Marie-Christine Fourny-Kober : « *le vocabulaire frontalier renvoie aux limites et discontinuités qui s'inscrivent dans l'organisation de l'espace* ». Il s'agit de recouper ces trois champs voisins à travers leur fonction de délimitation. Il serait intéressant d'approfondir l'analyse pour mieux comprendre les limites en tant que délimitation : nous empruntons l'idée de Spinoza : « *toute détermination est négation* » (Heidegger, 1977 cité dans Vaysse, 1994 : 254). En ce qui concerne la limite, nous pouvons trouver une idée de négation dans la frontière, inclusive du dedans, et exclusive du dehors. François Moullé (2010 : 13) écrit que « *la frontière est en apparence la forme la plus simple à définir car elle correspond à une entité construite et sécurisante du dedans et du dehors* ». La notion de limite s'est répandue dans une sphère bipolaire. Une limite n'est quasiment jamais la simple délimitation du « dedans », elle est presque toujours aussi le point de départ du « dehors », elle est une frontière entre deux ensembles. Cette antithèse est indissociable, comme la définition de la frontière proposée par Michel Foucher (1991 : 38) : « *c'est en même temps le « dedans » et le « dehors »* ».

Nous trouvons deux conceptions différentes dans l'analyse des limites territoriales. Nous pouvons les considérer floues comme Jean-Christophe Gay (2004 : 24) : « *la limite entre le dedans et le dehors n'est pas toujours nette* », ou clairement définies et nettes, comme le veut Christiane Rolland-May. Pour elle, la limite est une coupure nette entre un « dedans » et un « dehors ». Dans cette optique, la limite sépare sans ambiguïté deux entités dont les composantes sont parfaitement déterminées (Rolland-May, 2003 : 2-3). Un espace géographique constitue un exemple significatif pour Christiane Rolland-May :

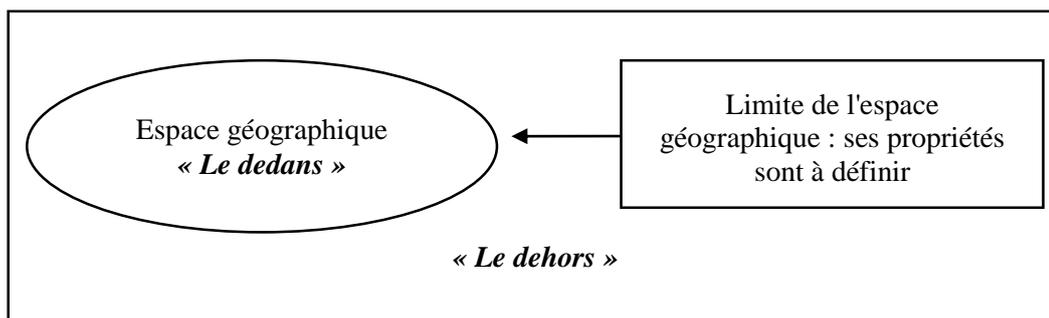


Figure 4 : La limite spatiale, interface nette et sans ambiguïté entre « le dedans » et « le dehors »

Source : Rolland-May (2003 : 4)

Pour France Farago, les limites sont marquées par les frontières ou les contours. Elle souligne que « *les frontières, quelles qu'elles soient, délimitent le contour des choses* » (Farago, 2011 : 7). Philippe Martin (2003 : 129) rejoint ce propos. Pour lui, comme un contour, la limite englobe un contenu. Donc le sens du mot limite se réfère à un type de limite qui est séparant. Ce contour peut être net ou flou, plus ou moins net ou plus ou moins flou, et ce pour le même espace, selon que nous l'étudions par exemple, du point de vue juridique ou des usagers.

La délimitation des limites s'exerce à tous les contours des échelles spatiales : au contour de l'État, au contour de l'administration locale, au contour entre l'espace rural et l'espace urbain, au contour entre le centre et sa périphérie etc. Cela signifie que les limites ne se distinguent pas seulement par leurs fonctions, mais également par leurs échelles. Le rôle de la délimitation des limites est différent selon les contours des territoires et des espaces : ce rôle est souvent lié aux compétences, au pouvoir, au système politique de ces territoires. Cela conduit à prendre en compte la délimitation comme « le point de départ » de la distinction territoriale entre « l'un » et « l'autre ».

1.1.2 Le sens des mots « limite » et « frontière »

La question du contour nous amène au « dedans » et « dehors » et à la différenciation entre un territoire et les autres territoires. La séparation entre « le dedans » et « le dehors » est marquée par la délimitation présentée par une frontière et/ou une limite. Les termes : « frontière » et « limite » ne peuvent pas toujours être utilisés comme synonymes, même si les propos de France Farago et d'Éloïse Libourel ci-dessus nous montrent qu'il y a toujours des contours. Prenant l'exemple du contour de l'État, la délimitation est bien présentée par une frontière comme l'explique

Bernard Reitel (2008 cité dans Alexandre et Genin, 2008 : 313) : « *en tant que limite de souveraineté, la frontière d'État révèle l'existence de disparités entre des systèmes territoriaux (inscription spatiale des pouvoirs des États)* ». À cet égard, le terme frontière est rarement utilisé pour les contours des collectivités territoriales qui sont appelés habituellement limites régionales, limites départementales, et limites communales. Le contenu de cette délimitation entraîne donc une différence entre les mots « frontière » et « limite ».

L'étymologie du mot limite vient du Latin *limes, limitis* qui marque « un chemin, bordant un domaine ». *Limes*, c'est-à-dire entre deux bords. Donc la limite du point de vue de son origine « *limes* » est définie comme un chemin entre deux frontières. La limite présente un intervalle entre des contiguïtés et des voisinages. La limite désignait aussi la ligne de démarcation entre des territoires contigus (Marin cité dans Lacoste et al., 1991 : 107). La définition de la limite prend le sens concret de ce qui borde un terrain, un territoire. Dans ce cas, cette désignation est apparue aussi dans le sens de frontière comme l'affirme Lucien Febvre (1928 cité dans Imbert-Vier, 2011 : 1) : « *la frontière et la limite se répondent, décrivant une ligne qui entoure, partage ou sépare* ». Même si la limite et la frontière comprennent le sens de délimitation dans le domaine spatial, la limite et la frontière ne peuvent pas être utilisées réciproquement. Nous remarquons dans le glossaire réalisé par Sylviane Tabarly et Marie-Christine Doceul que « *lorsque la limite est d'ordre spatial, on peut alors parler de frontière. Mais si toute frontière est une limite, toutes les limites spatiales n'ont pas forcément le statut de frontière qui est reconnu par l'appropriation des espaces et la reconnaissance juridique internationale de la limite* » (Tabarly et Doceul cité dans Boulineau, 2012).

Une frontière nomme avant tout la limite d'un territoire. Pourtant une limite ne peut pas être appelée automatiquement frontière car une frontière est une défense par sa fonction militaire, une limite de souveraineté par sa fonction politique et contrôle les flux par sa fonction administrative. Jean Beaufays ajoute qu'il faut qu'il y ait une victoire ou une défaite militaire, une sécession, une réunification, par traité, arbitrage, voire par achat pour qu'une limite puisse être désignée frontière (Beaufays, 2003-2004). De ce point de vue, la définition des limites est plus générale que celle de la frontière parce que pour être une limite, il n'y a pas besoin de remplir spécialement les conditions ci-dessus.

Une ligne peut être estimée comme une limite quand elle détermine une étendue, quelque chose ayant un développement spatial, et qui la sépare d'une autre étendue, lieu de l'altérité (Rey, 1992). Le vocabulaire frontière est donc utilisé spécifiquement pour un type de limite. La frontière représente une limite au sens strict. D'après le Groupe de recherches Interfaces (2008 : 193-207), la frontière est considérée comme une forme particulière de limite. L'analyse de Claude Raffestin

(1986 : 3-21) conclut également que la frontière apparaît comme un sous-ensemble des limites. La classe des limites contient la classe des frontières, Ces notions permettent de donner une utilisation plus libre au concept de limite qu'au concept de frontière. Noémie Hinfrey (2010 : 25) dans sa thèse écrit que « *les limites s'inscrivent effectivement dans l'espace à toutes les échelles, de la clôture d'une maison à la frontière d'État, en passant par les limites de la ville ou celles d'une région* ».

Les limites qui séparent deux États sont populairement reconnues comme frontières. Cette notion n'est pas due au hasard. Elle est influencée par l'étymologie du mot frontière : « frontière » qui est dérivé de « front » au sens militaire du terme qui désigne les efforts des États pour contrôler militairement leurs frontières. D'après Michel Foucher (1991 : 38), le mot « frontière » contient une idée de front: confrontation ou d'affrontement. Gabriel Wackermann (2003 : 108) pointe également « *Qui dit frontière, dit affrontement réel ou potentiel, à moins que la frontière ne soit fossilisée* ». Le sens de « front » est affirmé aussi par Jean-Michel Hoerner (1996 : 29) qui écrit : « *la frontière prend alors tout son sens dans la mesure où deux territoires se font front* ». Même si le mot frontière est proche du terme « front » et « militaire », il est possible de définir la frontière pour comprendre que dans une approche générale le terme de frontière n'enserme pas uniquement des espaces nationaux, mais toutes sortes de représentations à l'intérieur des États comme l'explique Roger Brunet qui dit qu'au nom frontière correspond un adjectif « Frontier » qui signifie « faire face ». Avec cet adjectif, les frontières ne sont pas caractérisées seulement comme des limites qui sont des lignes de confrontation, mais aussi comme des synapses et des lignes d'échanges en même temps (Brunet et Dollfus, 1991). Pour reprendre Claude Raffestin (1986 : 6), « *la notion de frontière n'est pas univoque puisque, d'une manière très générale, elle peut se définir en termes de zonalité ou de linéarité [...]* », la frontière peut donc être présente à plusieurs niveaux : supranational et infranational. Michel Koebel (2009 : 24-44), par exemple, utilise le mot : les frontières du « local » pour désigner les limites administratives.

1.2 La limite : construction d'un territoire et d'une identité territoriale

Il importe de souligner les rapports entre la limite, l'identité et le territoire comme l'affirme Étienne Balibar (2005 : 15) : « *la détermination des territoires, des frontières, des divisions administratives, et au bout du compte la façon dont on conçoit la différence de « l'intérieur » et de « l'extérieur » ne sont évidemment pas des questions secondaires par rapport aux questions de l'identité politique et de la constitution* ». La mise en relation de ces trois notions nous permettra d'analyser la relation entre le Grand Lyon et les intercommunalités et communes voisines à

travers une question : Quelle est l'attitude des acteurs de ces entités vis-à-vis des territoires situés en dehors de leurs limites, et quel rôle jouent les représentations de leur propre identité ?

« Territoire » est utilisé par certains chercheurs afin de caractériser la nouvelle importance prise par « *les relations entre acteurs locaux dans les recompositions de l'action* » (Duran, Thoenig, 1996 ; Vanier, 2009 : 46). En effet, un territoire est le fruit de l'articulation de plusieurs éléments dont l'identité (Lecourt, 2003 ; Lecourt et Faburel, 2005 : 7). Plus précisément, Béatrice Colligno (cité dans Bonnemaison et al., 1997 : 2) explique que « *la construction de l'identité s'inscrivait autrefois dans le cadre d'une perception globale du cosmos comme un monde de relations, dont tous les composants sont vivants et interdépendants* ». Nous proposons donc de traiter les relations entre la limite, l'identité et le territoire à partir de deux angles : les rôles des limites dans la construction d'un territoire et les enjeux de la frontière comme source d'identité territoriale.

1.2.1 Limite et construction d'un territoire

La question des limites territoriales est un enjeu important : comment mesurer un territoire ? Le rôle des limites est nécessaire aussi dans la construction des territoires car celle-ci est matérialisée par des limites. À travers ses limites, l'existence d'un territoire est instaurée, ou autrement dit, un territoire concevable n'existe pas sans la présence de limites. Dans son travail, Jean-Claude Taddei (2007 : 9-11) montre que les différents types de territoires sont produits par les limites et leurs conséquences sur la construction des territoires (voir tableau 1).

Tableau 1 : Les différents types de limites et les formes de territoires correspondantes

LES LIMITES			
	Limites instituées	Limites instituanes	Limites spatiales
Objectifs	Légitimation d'un territoire	Création d'un territoire	Aménagement du territoire
Présence d'un existant	OUI	NON/OUI	NON
Processus de construction	1/établissement de la clôture définissant le territoire	1/définition des limites organisationnelles	1/définition des limites géographiques
	2/définition des limites organisationnelles	2/ouverture du territoire, politique d'attractivité	2/ouverture du territoire, mise à disposition de parcelles
	3/développement de relations extérieures	3/poursuite de la politique d'attractivité et développement de relations extérieures	3/fermeture du territoire lorsque les limites géographiques sont atteintes
Altérité	Protection	Acceptation	Acceptation
Type de territoires	Cluster, districts industriels, SPL, ...	Technopôle, pôle de compétitivité, ...	Zone d'activité, ...

Source : Taddei, 2007 : 10

Arnaud Lecourt considère un territoire comme une articulation de trois facettes : existentielle (entité et identité territoriale), physique (propriétés naturelles et matérielles), et organisationnelle (rôle et propriétés des agents sociaux) (Lecourt et Faburel, 2005 : 7). Nous pouvons utiliser le tableau 1 ci-dessous pour comprendre la construction d'un territoire. D'abord, juridiquement l'existence d'un territoire est donnée par les limites instituées. Elles sont produites de façon à fixer un territoire. Ces limites autorisent un territoire à exercer un pouvoir à l'intérieur de « l'espace » défini par ces limites. Ensuite, la limite spatiale présente une démarcation de l'espace terrestre qui détermine une opération physique d'aménagement d'un territoire. Enfin, les limites instituanes produisent un territoire qui correspond aux institutions publiques et aux acteurs locaux, parce que ces limites jouent un rôle dans la sélection des acteurs. Les limites instituanes enveloppent un territoire où «*les acteurs seront chargés d'inventer la proximité organisationnelle à laquelle ils aspirent* » (Taddei, 2007 : 7-9).

1.2.2 Limite et construction⁸ de l'identité territoriale

L'identité est un des aspects indissociables d'un territoire parce qu'un territoire est porteur d'identité pour les gens qui y habitent. Roger Brunet (2001) définit un territoire comme « *en général, un espace sur et dans lequel on agit, où l'on se sent chez soi, presque un prolongement de la personne* ». Un territoire est, autrement dit, une manifestation d'un système construit par des acteurs (Zimmermann 2005 cité dans Lamara, 2009) : « *des territoires construits par des acteurs* ». La rupture entre ce système et les autres produit un processus cumulatif dans la construction d'une identité territoriale. Ici, la limite est vectrice et génératrice d'identité territoriale. Comment une limite fonde-elle l'identité territoriale ? Une approche de la frontière en tant qu'institution peut être reprise.⁹

La frontière se manifeste comme une source d'identité parce que la frontière produit des effets symboliques d'identité sur les territoires (Douzet et Giblin, 2013 : 16). Son rôle est important pour concevoir l'identité du territoire en créant une discontinuité. Les limites ont permis de séparer, d'arrêter, de filtrer, de contrôler et de protéger un intérieur contre des agressions de tous ordres (Alexandre et Genin, 2008 : 411). Un système strict est appliqué pour agir sur les « entrées » et les « sorties » dépendant des intérêts du territoire. Les fonctionnements de la limite sont soulignés par Denis Retailé (cité dans Vanier, 2009 : 110) : « *la frontière isole le territoire [...]* ».

Cet isolement forme donc une homogénéité parce qu'il existe des restrictions territoriales liées aux intérêts de ces territoires. L'exemple le plus significatif nous est fourni par Didier Bigo qui prend une frontière en tant que limite territoriale. Selon lui, une frontière « *forge l'homogénéité nécessaire à l'identité nationale en créant les conditions d'un espace distinguant les étrangers des citoyens nationaux. [...] Elle s'impose à tous et déterminerait la solidarité à l'aune d'un intérieur citoyen, opposé à un extérieur composé d'étrangers* » (Durand, Lequesne et Ceriscope, 2011 : 3). Jean Baptiste Dubrulle, cité par Noémie Hinfrey, explique que la frontière contribue à la construction d'une identité d'un territoire. Une frontière marque d'abord une symbolique liée à « l'ailleurs » et « l'altérité ». Ensuite, une frontière entraîne des barrières mentales, psychologiques ou sociologiques qui permettent à une limite d'induire des cadres d'identités en distinguant un territoire de « *ceux situés de l'autre côté de la frontière* » (Hinfrey, 2010 : 34). Considérer la

⁸ Nous ne nous référerons pas à la construction artificielle et politique de pays ou de territoires –souvent imposée de l'extérieur- qui ne prend pas en compte la situation géographique et sociale des lieux où elle est implantée.

⁹ Nous avons parlé plus haut de la différenciation entre frontière et limite. A partir de leur fonction de délimitation, nous nous permettons d'emprunter le terme de frontière pour désigner la limite.

limite comme construction identitaire est aussi le point de vue de Marie-Christine Fourny (cité dans Nemery, Rautenberg, et Thuriot, 2008 : 106) : « *l'identité territoriale a pour objet l'individu ou le groupe dans la manière dont ils construisent leur propre identité sociale ou personnelle à partir du territoire. Elle considère les procédures de l'attachement, de la définition d'un « soi » ou d'un « nous » à travers la dimension territoriale* ». En définitive, il semble bien que la limite soit un des facteurs fondamentaux dans un processus d'interprétation de «l'un» et de «l'autre».

Vladimir Kolossov (2005 : 13-27) souligne que cette interprétation est influencée par des facteurs internes qui sont liés à des restrictions territoriales, cartes mentales et valeurs partagées par l'individu et l'ensemble de son groupe territorial et social dans son ensemble. Pour interpréter le territoire de l'autre, ces facteurs sont associés aux intérêts et identités du territoire. Si le résultat du processus d'interprétation montre une confiance mutuelle, les stéréotypes négatifs disparaissent. Apparaît alors une possibilité de réaliser une coopération entre les différents territoires. A l'inverse, si le résultat met en valeur la perception d'une menace externe, des relations conflictuelles apparaîtront. La limite alors protégera l'intérieur. Cela se matérialise par une diminution ou un arrêt de tout contact avec l'autre territoire indésirable ou dangereux (Kolossov, 2005 : 13-27). La conflictualité entre les territoires est donc renforcée par un effet de lieu et par la rupture identitaire « eux/nous » que les limites apportent (Frémont et al., 1984 ; Lafaye et Thévenot, 1993 cité dans Lecourt et Faburel, 2005 : 38).

Dans les relations forme-fonctionnement des territoires, la distance est un des facteurs fondamentaux. La proximité crée des interactions plus fortes, qu'elles soient positives ou négatives. Comme nous l'avons dit plus haut, ces relations sont influencées par les représentations qu'un territoire a de l'autre. Nous traitons donc des relations d'un espace avec son environnement pris au sens large. D'un côté, il se construit une relation systémique quand la négociation entre la perception positive et négative se résout tendanciellement de manière favorable. Une relation positive se développe entre cet espace et son environnement dans des domaines d'intérêt commun. D'un autre côté, les interactions négatives produisent un « refus/rejet ». La relation conflictuelle provoque un rejet ou un évitement d'interaction avec des « autres » caractérisés négativement. Dans ce sens, la source principale de conflictualités entre les territoires est liée à des perceptions d'atteintes à un territoire et à ses territoires voisins. Il convient donc d'étudier les effets des limites administratives à travers l'attitude des acteurs vis-à-vis du territoire situé de l'autre côté de ses limites.

1.3 La coopération territoriale : un franchissement des limites ?

L'intercommunalité s'inscrit dans la question de la limite parce qu'une possibilité de coopération dépend de l'interprétation que fait un territoire à propos des territoires situés en dehors de ses limites, comme nous l'avons évoqué plus haut. L'analyse de la coopération intercommunale s'appuyant sur les conceptions des limites est utile pour analyser les relations entre le Grand Lyon et les collectivités territoriales voisines. Deux angles d'analyse sont retenus dans cette étude qui présente les liaisons entre l'intercommunalité et les limites administratives. L'analyse est en premier lieu centrée sur le découpage territorial. En second lieu, l'analyse privilégie les interfaces pour aborder les limites administratives des EPCI.

1.3.1 L'intercommunalité et le découpage communal

L'intercommunalité est liée à la démarche de la réorganisation territoriale française pour remédier au découpage communal (Poujade et Cabannes, 2014 : 35).¹⁰ Ce découpage est une partie de la longue histoire de la réorganisation territoriale française dont les communes sont les plus anciennes. Instituée en 1789 et dotée d'autonomie en 1884, la commune est héritière des villes et paroisses du Moyen Âge (Insee : n-d.a). Aujourd'hui, l'émiettement communal est considéré comme inadapté à l'organisation spatiale. Plusieurs initiatives sont donc proposées de manière à réduire le nombre des communes. En ce qui concerne les limites, cette réduction entraîne des changements de limites communales et même la suppression de ces limites. Pour Simon Edelblutte (2000), ces changements sont « *mineurs lorsqu'il s'agit d'un simple déplacement de la limite ou majeurs quand une commune disparaît ou apparaît.* ».

En réalité, les politiques de modification du tissu communal n'ont pas toujours rencontré un vif succès. Les projets de fusions de communes portés par la Loi Marcellin le montrent bien (Coutor, 2006 : 127-145).¹¹ Comme les limites jouent un rôle dans la construction d'un territoire, le découpage communal aboutit à la production de limites. Les limites communales sont calées sur des systèmes territoriaux très anciens. Ce fondement historique les rend très résistantes. Dans cette situation, l'intercommunalité est considérée comme une solution envisageable dans le découpage administratif français. Selon Jean Pelatan (cité dans

¹⁰ Correspondant aux géosystèmes existants, 44 000 communes ont été créées à la Révolution Française. En 2013, il existait 36 767 communes dont près de 32 000 ont moins de 2000 habitants.

¹¹ Loi Marcellin est la Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

Wackermann(dir.), 1996 : 35-42), l'intercommunalité est plus acceptable pour les communes parce que la coopération intercommunale permet aux communes de s'intégrer librement sans détruire leur identité. Jean-Marie Tetart (2001 : 3) constate que « *la logique de l'intercommunalité ne fait pas disparaître la commune mais conduit à de nouvelles répartitions de compétences* ».

La question des limites et de l'intérêt communautaire sont au cœur des dispositifs des structures des intercommunalités car celles-ci sont fondées sur la coopération entre des territoires discontinus (Behar, 2007 : 15-20). La coopération intercommunale appelle, d'abord, ces territoires à se mettre d'accord sur une définition de l'intérêt communautaire, pour que, ensuite, ils puissent mettre en œuvre un projet de « vivre ensemble » dans un périmètre élargi. C'est un périmètre qui dépasse les limites communales. La « frontière intercommunale » est créée par l'ouverture des limites communales à l'intérieur des EPCI et est accompagnée par une fermeture à l'extérieur, au niveau des frontières avec les autres EPCI ou les communes en dehors des communes membres. L'utilisation du vocabulaire « frontière » s'appuie sur le travail d'Amor Belhedi (2003) qui propose une typologie des limites : limites internes et limites externes. D'un côté, les limites internes matérialisent l'organisation territoriale interne. D'un autre côté, les « *limites externes sont imposées par un autre système et correspondent à celle du système lui-même* » (Belhedi, 2003 : 7). Il est logique, à notre sens, d'utiliser le terme « frontière » pour la limite externe du système territorial d'une intercommunalité et le terme « limite » pour les limites internes de ce système.

Les rapports entre la limite et la construction du territoire sont clairs d'après ce que nous avons pu voir précédemment. La limite intervient pour la construction du territoire. Donc la création de la frontière intercommunale a pour conséquence de créer « un nouveau territoire ». Clotilde Deffigier (citée dans Coussy, 2010 : 33), affirme que l'intercommunalité permet de gérer des services et de créer de nouveaux territoires, plus proches : « des territoires vécus ». Certes, le territoire vécu correspond à un bassin de vie, d'activités et d'emploi qui ne se superpose généralement pas à l'intercommunalité définie administrativement. Mais à l'origine, la coopération intercommunale est menée par l'intérêt d'organiser la gestion des services publics correspondant aux besoins des habitants. Historiquement, les communes se regroupent pour, par exemple, apporter les réseaux d'eau et d'électricité à leurs habitants. Au départ donc le territoire d'une intercommunalité est « *un territoire de services, d'équipements fournis par l'intercommunalité [...]* » (Albouker, 2013 : 65). C'est « la coopération intercommunale de gestion » appelée également « intercommunalité de tuyaux ». La coopération intercommunale est assimilée à la création de territoires qui sont déterminés par les réseaux, circuits et flux décidés par les groupes politiques (Raffestin et A. Turco, 1984, cité dans Hoerner, 1996 : 11). C'est toujours valable

aujourd'hui malgré le passage à « l'intercommunalité de projet ». Avec cette dernière, le territoire de l'intercommunalité subit une institutionnalisation qui est accompagnée par les processus de redéfinition de l'identité collective des communes membres. Martin Vanier (cité dans Le Saout et Madore, 2004 : 203-216) explique que les territoires de l'intercommunalité sont « *des constructions sociales identifiées et institutionnalisées par l'instance politique, des cadres et des systèmes d'action collective qui, parce que la régulation démocratique le rend possible, sont in fine reconnus politiquement* ». Les territoires de l'intercommunalité permettent aux communes membres, d'un côté, de préserver leur existence, et de l'autre, d'exercer ensemble les compétences communautaires sur leurs territoires.

1.3.2 L'intercommunalité et une approche des frontières par les interfaces

La coopération intercommunale est née d'une volonté de se regrouper pour mener un projet commun ou organiser des services sur le territoire des communes membres. Les services franchissent ainsi les limites administratives et donc les limites communales. Les limites administratives sont reconfigurées. D'une part, les limites administratives des EPCI sont repoussées et renforcées à l'extérieur. D'autre part, les limites administratives communales sont configurées comme les limites internes des EPCI. Le sujet important par rapport à la limite administrative des EPCI est donc autant celui de ses limites internes que celui de « ses frontières » parce que les limites extérieures des communes membres lui sont imposées par les bords de l'intercommunalité. Ce renouvellement peut être réalisé par le fait que « *les frontières peuvent être aujourd'hui pensées non comme des limites, des barrières, mais plutôt comme des membranes, des ponts qui relient plus qu'ils ne séparent* » (Offner, 2006 : 44). Prenant l'exemple des renforcements de la coopération intercommunale en Ile-de-France, Jean-Marc Offner (2006 : 45) montre que cette coopération conduit au développement de la porosité de la frontière entre Paris et les communes limitrophes. L'intercommunalité arrive également à dépasser une dichotomie entre « inclusion » et « exclusion ».

L'analyse de la nouvelle notion des limites administratives dans l'intercommunalité se fonde également sur le concept de limites comme interfaces. Jacques Lévy (cité dans Belhedi, 2013 : 8-9) explique que les effets de la frontière comprennent l'effet barrière, l'effet interface et l'effet territoire. Une frontière qui fonctionne comme une interface se manifeste comme espace d'échanges entre un « dedans » et un « dehors ». Ce type de frontière crée « *des zones de contact où les acteurs sociaux exploitent les différentiels (juridiques, économiques, démographiques, culturels, politiques, etc.) entre deux parties* » (Monnet cité dans Roussillon, 2002 : 7). Pour le Groupe de Recherches Interfaces (2007 : 5-6), l'effet interface d'une frontière facilite une coopération entre un territoire et les territoires voisins. Cette frontière

permet de mettre en place des interrelations entre des systèmes spatiaux différents et d'augmenter les échanges de flux. Précisément, l'interconnexion des réseaux ferrés européens peut illustrer le franchissement d'une frontière :

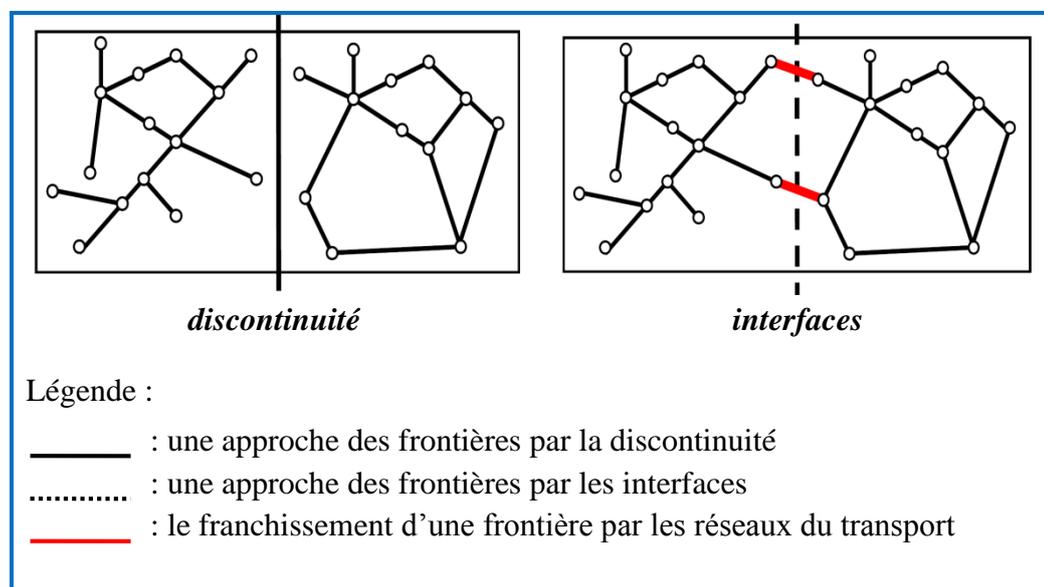


Figure 5 : L'interconnexion des réseaux ferrés européens dans une approche des frontières par la discontinuité et par les interfaces

Source : Groupe de Recherche Interface (2007 : 10)

Dans une approche des frontières par les interfaces, la frontière n'a pas le sens d'une barrière qui empêche les contacts entre des territoires. La frontière, dans cette approche, devient floue et franchissable. Le franchissement renvoie au concept de rhizome. Avec le concept de *territoires-rhizomes* (Lajarge cité dans Vanier, 2009 : 195), nous considérons la continuité des territoires communaux au sein d'une intercommunalité. Gilles Deleuze et Félix Guattari (1980 : 631) ont utilisé les premiers ce principe de « rhizome » emprunté à la botanique : « *il n'y a pas de points ou de positions dans un rhizome, comme on en trouve dans une structure, un arbre, une racine. Il n'y a que des lignes* ». En ce qui concerne notre travail, la pensée rhizomorphe est très liée aux « *lignes de déterritorialisation* » (Deleuze et Guattari, 1980 : 631) à cause d'une tendance à supprimer les limites internes des EPCI, sans pour autant qu'elles aient disparu.

Le rapprochement entre les territoires municipaux membres d'une intercommunalité est produit par les réseaux qui jouent un rôle en tant qu'intégrateur. En adoptant les propos de Neil Brenner et d'Helga Leitner, Joe Painter constate qu'« *il s'agit en fait de réseaux de territoires (municipaux) qui*

représentent un rapprochement possible entre les perspectives des réseaux et des territoires » (Painter cité dans Vanier, 2009 : 59). Le territoire d'une intercommunalité est constitué par des réseaux qui circulent « dedans » ce territoire parce que l'intercommunalité est née principalement dans l'objectif de porter des services publics en réseau. Revenons à notre problématique, quel est le rôle des limites administratives dans le territoire d'une intercommunalité ?

Les territoires sont définis conventionnellement par les frontières alors que les réseaux révèlent une territorialité. Mais dans le concept de *territoires-rhizomes*, le territoire de l'intercommunalité est une configuration de territoires et de réseaux qui ne s'opposent pas parce que les réseaux et les territoires sont interdépendants (Swyngedouw cité dans Vanier, 2009 : 61). Dicken (cité dans Vanier, 2009 : 60) souligne que « *les réseaux sont intégrés dans des territoires, les territoires sont, en même temps, intégrés dans des réseaux* ». Pour répondre à notre question, nous utilisons les concepts qui montrent que les réseaux et les territoires sont deux notions complémentaires, avec d'un côté, des réseaux « dynamiques » et de l'autre, des territoires « statiques ». Les territoires sont contenus dans leurs limites, par contre les réseaux les distordent. Comme « *tout est en réseau, tout est rhizomatique* » (Deleuze cité dans Vanier, 2009 : 61), les réseaux constituent une interconnexion par la mise en relation d'une nouvelle branche du rhizome territorial. Cela ne correspond pas aux limites administratives. Il est donc possible que le périmètre d'une intercommunalité soit un territoire temporaire pour des réseaux parce que ceux-ci tendent à sortir des limites comme le souligne Martin Vanier : les réseaux de territoires sont l'expression même de l'interterritorialité (Vanier, 2010 : 26 et 172).

II. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UN TERREAU FERTILE POUR DES ENJEUX GÉOPOLITIQUES

L'approche géopolitique s'impose pour étudier les effets des limites administratives d'une communauté urbaine. D'abord, cette approche apporte une pluridisciplinarité à même de permettre une analyse des enjeux de pouvoirs qui se manifestent dans la gestion des conflits, dans l'influence d'un territoire, sa capacité à faire face avec succès aux opposants ou dans le lobbying politique et les alliances (Grujard, 2006 : 15).

A sa naissance à la fin du XIX^{ème} siècle, la géopolitique concerne surtout les relations entre les Etats. C'est la raison pour laquelle la notion de frontière est au cœur des observations géopolitiques, notamment les modifications de frontière. La géopolitique s'applique aujourd'hui aussi aux conflits entre territoires d'un même

État (Lorot, 1995 : 13-66). Ainsi les relations analysées entre une communauté urbaine et les collectivités voisines constituent une question de nature géopolitique. Nous tentons de démontrer que le Grand Lyon et les communes voisines présentent un terreau fertile pour des enjeux géopolitiques. Les relations entre le Grand Lyon et les communes voisines peuvent s'expliquer en partie par des rivalités. Etre «pour» ou «contre» sont des questions centrales pour les différents acteurs concernés par ces relations.

Enfin, il faut signaler que le terme « géopolitique » utilisé dans ce travail désigne une géopolitique de l'aménagement. Les analyses de Philippe Subra (2007 et 2014) sur les conflits liés à l'aménagement du territoire en France, complétées par les autres théories sur la géopolitique, nous semblent très éclairantes pour comprendre la stratégie géopolitique des maires concernés par les relations entre le Grand Lyon et ses collectivités avoisinantes. Il est important aussi de prendre en compte l'intérêt des différents acteurs dans ces relations. Nos analyses sont centrées autour de quatre thèmes : la géopolitique au niveau local, les enjeux géopolitiques dans l'aménagement territorial, la géopolitique reliée au contexte de la démocratie, et la géopolitique de la limite administrative.

2.1 La géopolitique prend une nouvelle dimension au niveau local

« *La géopolitique est fille de la géographie.* » (Lorot, 1995 : 7).

Le néologisme « géopolitique » a été inventé par Johan Rudolf Kjellén en 1916. Il a défini la géopolitique comme « *la science de l'État en tant qu'organisme géographique tel qu'il se manifeste dans l'espace* » (Boniface, 2011 : 11).¹² Selon Pascal Lorot (1995 : 7), « *la géopolitique serait la science de la puissance dans l'espace* ». Ainsi la géopolitique est née de la géographie mariée à la politique. Fondée par Friedrich Ratzel en 1897, la géographie politique a été un courant porteur qui analyse les conséquences spatiales du processus politique. Friedrich Ratzel (cité dans Dumont, 1955 : 153) considérait que « *seuls les grands États ont le sens de l'espace. [...] La décadence d'un État est le résultat du déclin de la conception de l'espace.* ». Selon ses conceptions, l'État est un organisme vivant qui a besoin d'espace et de s'étendre pour vivre. C'est la superficie, la forme et la situation des espaces politiques qui donnent sa valeur à l'État. Par cette approche, l'État est considéré comme central en géopolitique.

¹² L'État comme forme de vie, 1916.

Après la Seconde Guerre mondiale, la géopolitique a été occultée au profit des rivalités de pouvoirs qui portaient sur des enjeux d'extension des sphères d'influences idéologiques entre les Soviétiques et les Américains. À partir des années 1980, la géopolitique connaît un renouveau significatif. André-Louis Sanguin (1977 et 2014 : 9) a montré qu'une approche de la géopolitique qui ne considère exclusivement que l'État devient obsolète. D'après lui, il faut que la géographie politique considère d'autres types de territoires : le niveau supranational et le niveau infranational. En se basant sur ce concept, Stéphane Rosière (2001 : 36) souligne que « *d'autres « acteurs » produisent des territoires politiquement significatifs* ». Il propose de redéfinir ces territoires en termes infra-étatiques, supra-étatiques et trans-étatiques. Les territoires infra-étatiques ou sub-étatiques sont composés des régions et de l'ensemble des entités administratives. Stéphane Rosière (2001 : 33-42) analyse la géopolitique par les études des dynamiques territoriales, des acteurs et des enjeux qui les motivent. Ces études analysent les rivalités de pouvoir sur différents types de territoires, les territoires locaux, les territoires ethniques et culturels etc.

La géopolitique qui étudie les rapports de forces au sein de territoires de taille beaucoup plus modeste que celui de l'État a été développée aussi par le fondateur de la géopolitique en France, Yves Lacoste. Il appréhende la géopolitique à partir des rivalités de pouvoir entre des territoires (Deshaies, 2010). Les rivalités de pouvoir se cristallisent autour de données pas nécessairement objectives et de questions pas purement stratégiques, mais aussi autour de ce qu'il appelle, les représentations de soi ou des autres (Lacoste cité dans Quinty-Bourgeois et al., 1997 : 1). Les questions de géopolitique ne concernent pas forcément de très vastes territoires. Ces questions peuvent dégénérer en conflits autour de très petites zones (David, 2014). La géopolitique étudie donc les enjeux des conflits concernant des territoires revendiqués par plusieurs États, soit à l'intérieur d'un même État par plusieurs acteurs. Il y a donc deux types de géopolitique : la géopolitique externe et la géopolitique interne.

La géopolitique interne amène à considérer la géopolitique au niveau local comme le souligne Pascal Lorot (1995 : 76) : « *la géopolitique interne prend en compte un nombre croissant de problèmes politiques internes aux États, y compris ceux dont l'unité nationale est forte.* ». Selon lui, ce concept permet de rendre compte du caractère moderne de la géopolitique. Les rivalités entre les forces territoriales locales se manifestent non seulement par la guerre et l'affrontement mais aussi pour exercer un contrôle sur un territoire. C'est le cas dans le domaine électoral et le domaine de l'aménagement territorial (Lorot, 1995 : 75-77).

2.2 La géopolitique pour l'aménagement territorial

La géopolitique et l'aménagement d'un territoire peuvent paraître comme des domaines contradictoires. Béatrice Giblin (2005) explique que, d'une part, comme « science des rivalités » sur le territoire, la géopolitique s'attache à des conflits entre les États, conflits qui sont souvent violents et complexes. D'autre part, l'aménagement territorial a pour fonction d'utiliser au mieux le territoire en favorisant son développement et son équilibre. Dans ces représentations, la géopolitique porte un projet politique sur un espace. À l'inverse, l'aménagement territorial se manifeste dans un domaine plus technique que politique. Alors, comment la géopolitique s'applique-t-elle à l'aménagement territorial ? Comment l'aménagement territorial prend-il en compte les rivalités d'essence politique et les rapports de forces ?

2.2.1 Le recours à la géopolitique est-il pertinent pour l'aménagement territorial ?

Le recours à la géopolitique comme moyen d'analyser et de comprendre la réalité des politiques d'aménagement concerne de nombreux travaux.¹³ Ces travaux analysent les conflictualités entourant l'aménagement territorial et présentent une typologie des conflits locaux qui correspond aux conflits définis par la géopolitique. D'après Philippe Subra, le caractère de la géopolitique se trouve aussi dans l'aménagement territorial parce que l'aménagement d'un territoire est devenu un enjeu politique. Philippe Subra (2008 : 239) souligne que

« Appliquer la démarche géopolitique aux conflits d'aménagement ne signifie pas l'appliquer telle quelle. Les questions d'aménagement présentent en effet un certain nombre de spécificités qu'il importe de prendre en compte et qui portent principalement sur le concept de territoire et la notion de pouvoir, sur la production des rapports de forces, sur les relations entre acteurs, enfin sur la nature et le rôle des représentations. »

Pour Philippe Subra (2008 : 239-245), la géopolitique appliquée à l'aménagement territorial doit être abordée sous l'angle des conflits de territoire et sous l'angle du territoire des acteurs. Ces deux angles permettent l'analyse des conflits et des rivalités de pouvoir au sein des politiques d'aménagement. Les acteurs ont des relations d'alliance, de rivalité, et il existe aussi des acteurs qui ne prennent pas partie. Les choix stratégiques des acteurs évoluent selon leurs intérêts pour un projet

¹³ Nous pouvons consulter les travaux de Dominique Mehl (1979), de Béatrice Giblin (1990), de Philippe Subra (1994, 2007, 2008, 2014), Jean-Marc Dziedzicki (1997), Patrice Melé, Corinne Larue et Muriel Rosenberg (2003)...etc.

ou pour un autre. Des rapports de forces permettent à chaque acteur d'influencer les autres afin qu'ils rejoignent sa position. La vision territoriale des acteurs joue un rôle important dans ces choix.

Christophe Cuenire (cité dans Ruegg et al., 1992 : 22) a une analyse similaire en constatant qu'en aménagement du territoire, les conflits sont inévitables. Selon lui, ces conflits sont provoqués par de multiples causes : la prise en compte unilatérale d'intérêts, les difficultés de communication, les contraintes politiques et économiques. Il ajoute qu'il faut bien distinguer les différents acteurs concernés par un projet d'aménagement du territoire afin de mieux cerner les causes de ces conflits. Pour comprendre l'application de la géopolitique à l'aménagement du territoire, Béatrice Giblin (2005) propose de retenir le critère de l'intérêt général. L'existence de l'intérêt général réduit les conflits puisque l'intérêt général se trouve en arrière-plan de tous les discours des projets en aménagement territorial. Mais les acteurs vont s'efforcer d'intégrer leurs propres intérêts dans ces projets et manifester ainsi leur pouvoir. Le fait de mettre en avant des intérêts différents rend difficile la prise en compte de l'intérêt général. Ainsi apparaissent des égoïsmes locaux et cela met en question la légitimité des acteurs politiques et des processus de décision (Subra, 2014 : 19).

2.2.2 La décentralisation renforce la géopolitique locale

En France, l'Etat a longtemps dominé la politique d'aménagement du territoire. Il reste très influent mais le panorama de la géopolitique a pris une nouvelle dimension suite à l'application de la décentralisation au début des années 1980. L'application de la décentralisation donne de plus en plus de place aux élus locaux. Cette modification a une influence majeure sur l'aménagement d'un territoire. D'abord, le pouvoir décisionnaire s'exerce sous la pression de plus en plus forte des élus et des responsables locaux. Ils deviennent les « patrons » locaux des politiques d'aménagement du territoire. Par contre, l'Etat joue un rôle de moins en moins important dans l'aménagement territorial. Ensuite, la décentralisation introduit de nouvelles pratiques en aménagement : on passe d'un territoire de référence nationale à un territoire de référence locale. Ce passage entraîne le renforcement de la prédominance de l'échelle locale. Le territoire de cette échelle devient un nouvel espace de régulation (Román, 2006 :3-5).¹⁴

L'aménagement territorial permet maintenant à la population d'afficher fortement sa présence dans les projets d'aménagement. Ce phénomène a pour conséquence un aménagement territorial qui apparaît plus complexe comme le souligne Béatrice

¹⁴ Cette situation renvoie aussi au concept de « glocalisation » d'Erik Swingedouw (2003 :15-24)

Giblin (2005) : « *de nos jours, ce n'est plus « le » territoire qui est aménagé mais ce sont « des » territoires et par de nombreux acteurs* ». Cette transformation touche également la notion d'intérêt général parce que la redéfinition des acteurs ne permet plus à l'Etat d'être un seul acteur qui intervient sur l'aménagement territorial. La pratique de l'aménagement territorial ne consiste donc plus uniquement en la seule action de l'État au niveau national. En revanche, l'intérêt général représente les intérêts d'un territoire particulier valorisés par les acteurs locaux. Ce phénomène explique la multiplication des conflits en aménagement du territoire. À ce sujet, Patrice Melé et ses collaborateurs (cité dans Subra, 2008 : 235) nous permet de classer les conflits dans l'aménagement d'un territoire en quatre catégories : (1) oppositions ou controverses entre habitants, usagers et acteurs publics, (2) entre usagers d'un espace, (3) débats, oppositions entre acteurs publics ou parapublics, et (4) conflits sociaux et politiques analysés sous l'angle de leur dimension spatiale ou de leur relation au territoire. En résumé, les conflits se posent sur les territoires à l'échelle locale avec des acteurs qui se multiplient.

2.2.3 « Le localisme » : une nouvelle tendance de l'aménagement territorial

L'apport de la décentralisation donne de nouvelles dimensions à l'aménagement territorial qui n'est plus pratiqué de façon unilatérale par l'Etat. La conception de l'aménagement est définie par la décision prise plus au niveau local qu'au niveau national. A ce sujet, la notion d'intérêt général est mise en question comme le dit Frédéric Giraut (2008 : 58-59) :

« Pire, la focalisation sur les projets de territoires qui accompagnent les processus de décentralisation et de territorialisation des politiques publiques aurait pour fonction de légitimer l'abandon des objectifs de solidarité sociale à l'échelle nationale, autrement dit le démantèlement de l'État providence, pour lui substituer des objectifs de compétitivité et de cohésion dans la seule proximité. »

Dans un autre registre, Hélène Ibanez (2013 : 10) indique :

« La conception de l'intérêt général s'efface pour laisser place à une prise en compte de plus en plus grande des intérêts particuliers, et ce au risque d'accentuer la dimension conflictuelle des territoires. La territorialité devient alors plurielle et prend en compte tous les particularismes. Les identités se construisent de plus en plus par rapport au local. L'espace proche est associé à un sentiment d'appartenance plus fort. La territorialité devient alors plurielle. »

Ce changement se traduit par des rivalités entre des territoires manifestés par : «comment vendre la ville ?» et par des rivalités politiques locales exprimées par «qui contrôle le territoire ?» (Subra, 2007 : 78 – 100). Ces rivalités s'installent en

termes financiers et en termes de carrière politique pour les élus. A travers ces questions, Philippe Subra (2014 : 334) explique que c'est la raison pour laquelle «*les acteurs, chacun, cherchent à acquérir ou à conserver le rôle d'un territoire*».

Il ne s'agit pas seulement de conflits entre plusieurs territoires, mais aussi ces acteurs cherchent, sur un même territoire, à renforcer leurs pouvoirs ou à conserver leurs positions politiques, grâce à un projet d'aménagement. La politique de l'aménagement territorial relève donc non pas seulement de problèmes financiers et techniques qui posent les questions : « comment payer ? » et « quoi faire ? », mais comprend également les problèmes politiques : « à qui le pouvoir sur le territoire ? » parce que les acteurs privilégient plutôt les opportunités d'aménagement pour leur propre territoire et leur propre politique. À cet égard, Philippe Subra (2014 : 61) souligne que la géopolitique s'incarne dans une nouvelle tendance : « le localisme », c'est-à-dire que les élus se consacrent à la défense étroite et pied à pied des intérêts d'un très petit territoire aux dépens éventuellement de l'intérêt national et régional.¹⁵

Les conflits peuvent aussi venir des stratégies d'aménagement : la concurrence entre plusieurs communes pour avoir sur leur territoire un équipement prestigieux (par exemple un planétarium, une gare...), ou pour ne pas avoir un équipement dévalorisant, encombrant ou polluant, ou voir leur territoire coupé par une autoroute, par une voie ferrée... peut créer des conflits. De plus, à l'intérieur même d'une commune les intérêts des habitants peuvent diverger, ou encore les acteurs politiques et économiques et les habitants peuvent être en profond désaccord d'objectifs concernant la qualité de vie, et, en conséquence, les aménagements de leur territoire.

2.2.4 La géopolitique à travers le regroupement des communes

La question du localisme ne concerne pas seulement un simple espace, mais elle se trouve aussi dans le regroupement de communes et dans la mobilisation pour intégrer la population : il s'agit de s'appuyer sur un intérêt commun entre les communes et la population. Tel est le cas, par exemple des mobilisations de la population et des communes contre l'aménagement de logements sociaux. La municipalité et la population ont un intérêt commun pour ne pas accueillir une nouvelle population avec les risques qui leur semblent être associés. La politique

¹⁵ La grève de la faim du député Jean Lassale contre le départ éventuel d'une entreprise de sa circonscription dans la Vallée d'Aspe dans les Pyrénées – Atlantique au printemps 2006 est prise comme l'exemple de ce cas.

de la planification urbaine dédiée à un objectif de la mixité sociale¹⁶ est touchée par l'obstacle qui vient de l'autonomie communale et par la pression des populations aisées qui souhaitent avant tout rester entre elles (Subra, 2014 : 272-273).

Le regroupement des communes s'explique également par l'effort des élus de prendre le contrôle des intercommunalités. Les communes se regroupent dans une intercommunalité qui regroupe des communes qui ont la même orientation (par exemple, toutes sont des communes rurales). Des conflits sont apparus à l'intérieur des regroupements à cause des intérêts divergents entre les élus et les communes, et les autres regroupements limitrophes. Ces conflits sont causés par les stratégies communales ou communautaires. La crise de la géopolitique se manifeste dans les rivalités entre les territoires de ces regroupements. « *L'approche géopolitique permet donc principalement de savoir « ce qui se passe » autour des projets d'aménagement et d'équipement* » (Subra, 2014 : 334). Cette approche analyse les problèmes des territoires en montrant que la décision politique est un point fondamental dans la politique d'aménagement, notamment la décision qui provoque des rivalités de pouvoir. Une décision ne peut pas être analysée uniquement par l'approche classique de l'aménagement, parce que cette approche s'explique plutôt par la dimension technique.

2.3 L'aménagement territorial donne-t-il un espace pour la démocratie locale ?

La notion de démocratie s'inscrit dans le domaine de l'aménagement territorial à travers son étymologie : « le pouvoir du peuple ». ¹⁷ Le concept du pouvoir qui « *ne s'exerce plus par la force mais par le dialogue et la persuasion* » (Moreau Defarges, 2003 : 110) permet de poser la question géopolitique : quel est le rôle du pouvoir du peuple dans l'aménagement du territoire ?

2.3.1 La démocratie dans l'aménagement s'appuie sur les usagers

En France, les projets d'aménagement provoquent de plus en plus de conflits. Comme le dit Patrice Melé cité plus haut, les conflits d'aménagement touchent la population et les usagers. Ces conflits sont expliqués par les réactions d'opposition de la part de populations qui conduisent aux blocages de la réalisation d'un projet

¹⁶ L'obligation d'atteindre 20% de logements sociaux demandée par l'article 55 de la Loi SRU du 13 décembre 2000 n'est pas respectée par les communes. Elles préfèrent payer l'amende.

¹⁷ Le terme de démocratie se compose de : *demos* et *kratos*

d'aménagement. Il est possible de relier ces blocages au phénomène « *nimby* »¹⁸ lors de la localisation géographique d'un projet d'aménagement (Jobert, 1998 : 67-92). Le conflit d'aménagement peut aussi être considéré en somme comme un conflit public sur des dimensions spatiale et territoriale, sans toutefois négliger le volet interpersonnel qui caractérise tout conflit impliquant des personnes. Clarifier les différents mécanismes relevant de ces trois niveaux de conflit permet de mieux comprendre le sens et la portée du conflit d'aménagement, sans toutefois prétendre en maîtriser toute la complexité.

C'est dans ce sens que l'on pourrait envisager l'analyse des conflits dans différents domaines de l'aménagement. Jean-Marc Dziedzicki (2003 : 639-640) affirme que

« Le conflit d'aménagement doit être compris en l'occurrence comme un type particulier de conflit public en raison des mécanismes propres au conflit de territoire, sans pour autant que puisse être négligé le conflit interpersonnel qui est nécessairement partie intégrante du conflit public. [...] Un principe majeur de gestion du conflit interpersonnel repose sur la mise en place d'une négociation tournée vers la coopération. Cette négociation doit conduire à un accord synonyme de sortie du conflit. »

Il met en évidence que l'essentiel des conflits d'aménagement du territoire est en relation avec l'enjeu d'une démocratisation des processus de décision en aménagement qui font participer la population aux décisions d'aménagement. La participation publique dans la prise de décision d'un projet d'aménagement est une façon de remédier aux conflits apparus (Dziedzicki cité dans Vodozet al., 2013 : 185-186). La géopolitique cède la place à la démocratie dans l'aménagement d'un territoire en s'appuyant donc sur les habitants, comme le souligne Guy Poquet (2001 : 14) : « *l'expression « participation des habitants » devrait alors se substituer à celle de participation des usagers* ».

2.3.2 La géopolitique et les participations du public dans les projets d'aménagement

La démocratie dans la pratique de l'aménagement se manifeste par la question «*quelles sont les participations du public dans les projets d'aménagement du territoire ?* ». Philippe Subra (2014 : 10) affine ces participations par les modes de prise de décision et la pratique de la démocratie participative, notamment au niveau local.

¹⁸ Nimby est une abréviation de *Not In My Back Yard* traduit en français «*Pas dans mon jardin*» ou «*pas dans mon arrière-cour*».

Premièrement, comment les individus se positionnent-ils par rapport aux modes de prise de décision des élus : sont-ils passifs ou actifs ? Soit, ils restent passifs face aux enjeux de ces politiques et ils laissent les acteurs prendre les décisions. Soit ils participent activement au pouvoir décisionnaire des acteurs et influencent les décisions qui seront prises. Finalement, les acteurs politiques sont contrôlés par les habitants qu'ils soient passifs ou actifs par le moyen des élections périodiques, qui leur permettent de juger les travaux des acteurs pendant leur mandat (Ardant, 2006 : 145). Il n'est pas facile d'identifier précisément dans le vote des habitants ce qui concerne leur mécontentement dû à un projet d'aménagement du territoire. Il semble aussi qu'il y ait des motivations plus profondes comme « le fait pour un électeur de se sentir éloigné de ses élus ». Il est nécessaire de penser aussi à d'autres facteurs par exemple l'usure d'un élu, une vague de fond anti-gouvernementale, etc. Tout de même les élus jouent un rôle important dans la mobilisation de soutiens locaux et dans la représentation de l'identité locale dans le cadre de l'aménagement (Subra, 2014 : 8 et 112).

Deuxièmement, la démarche participative dans l'aménagement du territoire dépend des relations entre autorité et population (Vodoz et al., 2013 : 198). La première peut laisser plus ou moins de pouvoirs à la population pour intervenir dans le processus de décision publique et influencer les décisions des gouvernants (Polère, 2007 : 10), par exemple via une enquête d'intérêt public, un référendum d'initiative locale etc. En France, une procédure systématique de participation du public est mise en place à travers le débat public. D'abord, grâce à la création de la Commission National du Débat Public (CNDP). Puis, grâce au renforcement de la procédure du débat public du point de vue juridique et réglementaire¹⁹ : « *La participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique [...]* ». ²⁰ Enfin, grâce au fait que le droit des populations est renforcé pour accompagner la procédure du débat public.

Les pouvoirs publics peuvent mettre en place des dispositifs participatifs dans les projets d'aménagement. Il s'agit donc d'une question de gouvernance territoriale, surtout concernant la présence des élus. Les personnalités se présentent au suffrage pour détenir le pouvoir et représenter le peuple. C'est ce que la démocratie participative tend à contrer. La démocratie participative forte a pour modèle implicite la démocratie directe. Catherine Foret (2007 : 8) précise que dans une démocratie participative, « *le pouvoir des représentants est toujours menacé d'être*

¹⁹ La Loi du 2 février 1995 relative au Renforcement de la protection de l'environnement

La Loi du 27 février 2002 relative à la Démocratie de proximité

La Loi du 12 juillet 2010 portant sur l'Engagement national pour l'environnement

²⁰ Article L121-1 du Code de l'environnement

remis en cause par le pouvoir du peuple s'exprimant non pas par la force, mais par la parole, par la possibilité du débat public ». À cet égard, le rôle des élus est préservé par la Loi relative à la Démocratie de proximité qui stipule le caractère consultatif de la participation comme le souligne Cédric Polère (2007 : 10-11) :

« Les élus conservent le monopole de la définition de l'intérêt général, et donc de la prise de décision ; si les citoyens sont sollicités pour exprimer leur point de vue dans le cadre d'un dialogue avec les responsables politiques, ces derniers font en toute liberté la synthèse de la discussion, sélectionnant ou non les arguments avancés. »

2.4 La géopolitique des limites administratives

L'interrogation au sujet des limites et des frontières en géopolitique de l'aménagement territorial semble intéressante à analyser autour des questions telles que : Qu'est-ce que la géopolitique a à voir avec les limites administratives ? Pourquoi et comment lier les limites administratives avec la géopolitique de l'aménagement territorial ?

2.4.1 Le rôle des limites dans la géopolitique

Les réponses à ces questions apparaissent au travers d'un des concepts fondamentaux de la géopolitique : la frontière (Jaquier, 2005 : 25-38). Par sa dimension institutionnelle, la frontière joue un rôle dans le maintien de l'effectivité souveraine (Hinfray, 2010 : 30-31).²¹ Jean Baptiste Dubrulle (2005 : 161) souligne que « *les frontières sont avant tout nées pour asseoir et fixer des territoires politiques sur lesquels vont s'exprimer la puissance étatique et le pouvoir régulateur des institutions sur les éléments appartenant à ce territoire* ». La frontière est un facteur modifiable, notamment par son emplacement, la frontière matérialise la croissance, la force et les modifications territoriales des États. Ces changements sont une des conséquences produites par l'expansion spatiale des États qui absorbent les unités politiques de moindre importance (Lorot, 1995 : 17-18). Dans un contexte où la géopolitique ne couvre pas seulement l'Etat, nous nous appuyons sur Cynthia Salloum (2014 : 2-3) : « *l'extension des espaces et des territoires physiques et/ou virtuels se confronte à un repli des territoires par la réaffirmation ou l'érection de frontières physiques ou politiques. Ces frontières s'érigent à différents niveaux, local, national, régional et communautaire* ». Sont comprises aussi les frontières entre les pouvoirs locaux et centraux au sein d'une même entité nationale et les frontières entre les espaces communautaires. Les limites administratives sont donc au cœur de cette analyse, surtout par les

²¹ La frontière étatique revêt trois dimensions : fonctionnelle, institutionnelle et idéale

modifications des frontières concernées par cette extension, comme le souligne Stéphane Rosière (2007 : 24) : « *la géographie politique inclut aussi la description des frontières. [...]. La géopolitique ne peut pas ignorer les limites administratives internes et les frontières socio-culturelles* ».

2.4.2 La liaison entre les limites administratives et l'aménagement territorial

Afin d'analyser la liaison entre les limites administratives et l'aménagement territorial, il nous semble important de revenir sur une approche classique du territoire. Le mot territoire est emprunté au latin classique *territorium*. Pour Alain Faure (2005), ce n'est pas un hasard si ce mot vient de la racine *jus terrendi*, qui correspond à celui qui détient le droit de terrifier. « *La notion de territoire est historiquement attachée à des enjeux de pouvoir et de domination* » (Faure, 2005 : 3). L'existence d'un territoire n'est présente qu'à travers ses limites. C'est la raison pour laquelle Claude Raffestin (cité dans Centre George Pompidou, 1980 : 412-421) explique que

« le pouvoir a besoin des limites et des frontières pour « quadriller » c'est-à-dire pour contrôler, pour organiser, pour élargir, pour faciliter mais aussi pour surveiller, pour enfermer et à la limite pour réprimer. C'est pourquoi, il importe d'être très attentif à toute restructuration des systèmes de limites et de frontières car aucun changement n'est jamais innocent : il finira toujours par influencer l'existence même des hommes à travers leur territorialité vécue quotidiennement. »

Le rôle de la limite en tant qu'un des éléments fondamentaux dans la construction d'un territoire a été abordé précédemment. Sa présence est une obligation pour gérer, administrer, aménager un territoire (Paasi, 2003 : 477-478).²² Cela s'explique par le fait que la limite est un cas particulier de frontière. La limite dépasse le concept de frontière. Elle a la fonction de (dé)finir les territoires, qu'ils soient administratifs ou pas. La limite implique une fin ou une délimitation (Imbert-Vier, 2011 : 5). Sans opération de délimitation, un territoire d'action n'existe pas. Pour qu'une action publique soit conçue et mise en œuvre, la délimitation d'un périmètre d'action est indispensable. Dans ce sens, la limite et la frontière doivent être intégrées à une analyse de l'aménagement d'un territoire. Les limites et les frontières en aménagement territorial semblent importantes pour déterminer le périmètre d'un « territoire pertinent » où l'opération d'aménagement va se dérouler. Selon le Groupe de Recherches Interfaces (2008 : 195), « *un aménageur doit fixer des limites explicites sur les discontinuités pour déterminer des politiques d'habitat,*

²² Voir également le tableau 1 sur « les différents types de limites et les formes de territoires correspondantes ».

de transport, etc. ». Sans la présence de la limite, les acteurs ne peuvent pas appliquer un projet d'aménagement territorial car le territoire d'action n'existe pas.

Désormais nous savons que les limites sont liées aux domaines de la géopolitique et de l'aménagement territorial, il nous reste à savoir comment les limites administratives sont liées à la géopolitique de l'aménagement territorial. Nous nous appuyons sur le propos d'Arnaud Lecourt (2003 cité dans Lecourt et Faburel, 2005 : 7) : « *c'est l'irruption d'un projet d'aménagement dans l'espace qui déclenche le conflit en menaçant l'organisation d'un territoire donné, identifié et approprié au sens strict et/ou symbolique par un groupe social* ». L'identité est un des éléments qui favorise l'apparition de conflits dans l'aménagement. Ces conflits sont plus nombreux dans un territoire à forte identité. Rappelons que la source de l'identité vient des limites. Frédérick Douzet et Béatrice Giblin (2012 : 13-14), en s'appuyant sur « la rivalité » des territoires d'Yves Lacoste, écrivent que

« Les frontières sont des discontinuités géopolitiques à fonction de marquage politique. [...] toute rivalité de pouvoirs ayant en jeu du territoire peut se traduire par un marquage politique du ou des territoire(s) en question sans qu'il(s) soi(en)t pour ce faire obligatoirement institutionnalisés(s), la discontinuité pouvant être elle aussi plus ou moins visible et nette. ».

L'emploi du terme « limites » dans la géopolitique de l'aménagement d'un territoire correspond au propos de Stéphane Rosière (2007 : 24-50) qui présente une typologie des frontières comme « une ligne politique ». Elle joue un rôle comme une ligne de séparation entre deux territoires qui constituent l'espace en tant que cadre politique. Les découpages administratifs ne sont pas créés par hasard, ils sont produits ou stabilisés par les acteurs politiques. Un maillage administratif montre toujours une volonté politique entre les territoires et entre les acteurs exprimés par le pouvoir ou par un compromis. Un compromis est indispensable parce que « *tout pouvoir qui s'exerce sur un territoire cherche à en garantir la cohérence* » (Raffestin, 1980 cité dans Alexandre et Genin, 2008 : 311), et parce qu'un projet d'aménagement urbain s'arrête à la limite de son périmètre d'action. Pourtant, les territoires sont aussi déterminés par les réseaux (Raffestin et A. Turco, 1984 cité dans Hoerner, 1996 : 11) dont dépend aussi la cohérence territoriale – donc une limite de territoire de pertinence –, et qui ne s'arrêtent pas nécessairement aux limites administratives. De ce fait, la limite et la frontière, prises comme des synonymes ou comme des concepts différents, constituent des concepts à mobiliser dans le champ de l'aménagement d'un territoire.

III. QUELLES SONT LES LIMITES DES CONCEPTS D'URBAIN ET DE RURAL ?

« *L'urbain et le rural resteraient les horizons fondamentaux de nos rapports à l'espace [...]* » (Vanier cité dans Arlaud et al., 2005 : 27). Cette citation de Martin Vanier montre que la dialectique rural-urbain est un sujet important dans les études sur l'espace et le territoire, alors même que la différence n'est pas toujours apparente comme le souligne Christel Alvergne (cité dans Arlaud et al., 2005 : 21): « *la distinction urbain-rurale n'a plus de sens, puisque tous les territoires sont conditionnés par l'urbanisation* ». Martin Vanier (cité dans Arlaud et al., 2005 : 26) insiste sur ce point :

« Le chercheur a pourtant besoin de limites, et le géographe d'entités homogènes à dégager de l'hétéroclicité des situations. Mais le réel lui est cruel : il y a désormais moins de frontières évidentes entre villes et campagnes, de fronts clairs sur les périphéries, et de limites statistiques tranchées selon la distance au centre, et plus de faits de ruptures ici et là, de constats d'écarts dispersés et spatialement aléatoires, au moins vus sous le microscope. Pire encore : globalement moins de différence dans les pratiques, les ressources, les rapports socio-spatiaux, mais paradoxalement plus d'opposition dans les représentations, les identités, les références et les discours. »

L'importance de la division entre l'urbain et le rural apparait dans les données de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (Insee). Les limites entre territoire urbain et territoire rural sont actualisées par l'Insee à chaque recensement en vue de s'adapter à l'évolution du tracé de ces limites, évolution produite par le mouvement de l'extension des villes (Chavouetet Fanouillet, 2000).

La notion du rural et de l'urbain nous permet de poser la question des limites : y-a-t-il des limites définissables entre espace urbain et espace rural, et quel serait leur impact dans le fonctionnement du territoire ? Comment la ruralité, la périurbanité et l'urbanité dépendent-elles de la représentation que les acteurs ont du territoire ? La réponse à cette question est importante pour comprendre les relations entre le Grand Lyon et les territoires voisins car beaucoup de ces derniers sont catégorisés comme périurbains. L'objectif de notre travail est donc de mieux cerner et redéfinir les limites entre l'urbain et le rural produites par l'évolution de l'urbanisation. Ce travail se décline en trois parties. D'abord, nous abordons la nécessité de redessiner les limites entre le rural et l'urbain, nécessité due aux dynamiques urbaines. Ensuite, nous nous interrogeons sur le périmètre du rural et de l'urbain à partir des données de l'Insee. Enfin, nous étudions la frontière entre le rural et l'urbain du point de vue de la dialectique rural-urbain.

3.1 Les dynamiques urbaines : la nécessité de revoir les limites entre le rural et l'urbain.

« *Urbanism as a Way of Life* » écrit par Louis Wirth en 1938 précisait que la densité et l'hétérogénéité des populations rassemblées constituent les indicateurs qui distinguent l'urbain et le rural. Le changement de l'espace rural en espace urbain ne permet plus d'utiliser ces indicateurs. L'apparition de la périurbanisation montre bien cette difficulté (Charmes, 2007 : 7-18). « *La périurbanisation se caractérise par une forte dispersion de l'habitat, une déconcentration des emplois et des mouvements pendulaires dispersés* » (Schuler, 2002 cité dans Von Ungern-Sternberg et Da Cunha, 2003 : 7). C'est une des conséquences de l'extension du tissu urbain dans le domaine rural limitrophe comme le souligne Philippe Courtine (1986). L'extension de l'urbanisation dans le rural prend trois aspects : (1) la *rangurbanisation*, un type d'urbanisation se développant le long d'une voie routière sous la forme de construction linéaire de résidences, (2) la *périurbanisation*, l'expansion de petites banlieues semi rurales, et (3) la *rurbanisation*, l'apparition de foyers d'urbanisation en milieu rural (Courtine, 1986: 202-206). La relation entre la ville et la campagne se transforme par de nouvelles polarités périphériques (Roux et Vanier, 2008 : 7). Cela s'explique par les migrations quotidiennes centre-périphérie et la croissance des relations périphérie-périphérie. La mobilité des habitants provoque la modification des formes d'organisation spatiale. L'éclatement des espaces vécus brouille les cartes. Ce brouillage implique par conséquent de nouvelles frontières, par ailleurs toujours mouvantes. Les oppositions traditionnelles entre le rural et l'urbain ne sont plus valables (Dodier cité dans Arlaud et al., 2005 : 23).

Avec ces développements, les limites doivent être étudiées dans une nouvelle perspective. L'analyse de Marc Wiel (2010 : 10) sur la modification de l'esprit des limites territoriales le montre bien :

« La mutation urbaine évoque la distinction classique des sociologues entre « communauté » (qui implique plus des liens forts) et « société » (qui renvoie à des liens plus faibles mais souvent plus nombreux). Le passage de l'un à l'autre suppose probablement de refondre le sens des limites territoriales en redéfinissant ce qui est attendu d'un territoire partagé en commun. En absence de cette légitimation nouvelle de la notion de limite, l'étroite interpénétration des deux milieux (citadin et rural), autrefois bien distinct (surtout visuellement car depuis toujours en étroite interdépendance), présente une gradation si progressive qu'elle rend toute séparation arbitraire [...]. »

C'est pourquoi la frontière entre la ville et la campagne ne peut plus vraiment être figurée dans le paysage. Les limites institutionnelles ne seraient plus appropriées pour rendre compte des limites entre le rural et l'urbain. « *Ce ne sont plus les*

caractéristiques urbaines qui définissent la ville (continuité du bâti, etc.), mais le mode de vie des populations qui détermine les zones urbaines » (Von Ungern-Sternberg et Da Cunha, 2003 : 6). Ce mode de vie s'adapte aux infrastructures et aux services. Le territoire tend à s'affirmer comme « territoire fonctionnel ».

3.2 « Rural » et « urbain » : une délimitation statistique

Tout ceci n'empêche pas les concepts d'urbain et de rural de continuer à être mobilisés, notamment par les organismes de production de données statistiques. Les concepts d'urbain et de rural peuvent être définis selon différents critères. Vincent Houillon et Laurence Thomsin (2001 : 195-196), dans leur travail sur quelques pays européens, montrent que les définitions des notions d'agglomération urbaine et d'espace rural se fondent sur divers critères : la taille de l'agrégat bâti, le seuil de population, les critères économiques et fonctionnels, le statut administratif et la région urbaine. Ils mentionnent que la France est un des pays qui n'introduit pas la notion d'urbain et de rural dans l'appellation de ses unités administratives. En France, la différenciation des notions de rural et d'urbain est fondée principalement sur une analyse statistique. Cette analyse se base sur un certain seuil d'habitants et le nombre d'emplois, accompagnés par la combinaison de plusieurs critères : le périmètre de l'institution communale, la continuité du bâti et les activités de la population.

La délimitation basée sur le critère de continuité de l'habitat a été employée dans la nomenclature statistique française depuis longtemps. En 1816, le seuil des 2000 habitants s'était imposé pour établir les tarifs fiscaux appliqués en fonction de l'importance des lieux. La notion d'urbain se fonde également sur le choix du seuil des 2 000 habitants, critère qui a été utilisé depuis 1846, date à laquelle la population urbaine a été définie officiellement pour la première fois en France : « *c'est la population totale de toutes les communes dont la population agglomérée au chef-lieu dépasse 2 000 habitants* » (Potier, 2007 : 13). L'Insee a repris ce critère pour introduire le terme de l'unité urbaine en 1954 : « *une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.* » (Brutelet Levy, 2011 : 4). Une commune est considérée comme en milieu urbain quand elle appartient à une unité urbaine. À contrario, une commune qui n'appartient pas à une unité urbaine est considérée être en milieu rural. Les communes rurales sont donc caractérisées comme étant « *les communes sans zone de bâti continu de 2 000 habitants, et celles dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu.* » (l'Insee, n-d). Le périmètre du rural et de l'urbain est clairement caractérisé par le nombre des habitants (2 000 habitants) et une rupture de continuité dans le bâti (pas de plus de 200 mètres).

Dans les années 1990, l'Insee a révisé les notions d'« urbain » et de « rural ». Elle a introduit de nouvelles nomenclatures qui ont enrichi ces notions : un Zonage en Aires Urbaines (ZAU) défini en 1996 et un Zonage en Aires Urbaines et en Aires d'Emploi de l'espace Rural (ZAUER) défini en 1997 puis précisé en 2002. Le ZAU définit la notion de la ville et délimite les zones d'influence des villes afin de caractériser la périurbanisation qui est très liée aux déplacements entre le domicile et le lieu de travail. Le critère principal pour délimiter une agglomération n'est plus fondé sur le seul seuil de population, mais sur le nombre d'emplois. L'Insee met en place également un espace à dominante urbaine appelé « l'espace urbain ». C'est un espace formé par des pôles urbains, des couronnes périurbaines et des communes multipolarisées. Comme la nomenclature de 1996 complète celle de 1954, le périmètre urbain est basé sur la notion d'unité urbaine : d'abord, les pôles urbains étaient des unités urbaines qui regroupaient plus de 5 000 emplois. Ensuite, les couronnes périurbaines rassemblaient des unités urbaines et des communes rurales. Les communes multipolarisées sont « *les communes rurales et unités urbaines situées hors des aires urbaines, dont au moins 40 % de la population résidente travaille dans plusieurs aires urbaines, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant* » (Courtot et Perrin, 2005 : 10). Complétant le ZAU, le ZAUER définit un espace à dominante rurale en utilisant un degré de concentration des emplois : les pôles d'emploi ruraux, les couronnes des pôles d'emploi ruraux et les autres communes de l'espace rural. Ce sont des pôles d'emploi qui jouent un rôle économique important en milieu rural et offrent 1 500 emplois (Jeanneaux et Perrier-Cornet, 2014 : 33-34).

Le périmètre urbain et le périmètre rural ont été redéfinis par l'Insee en 2010. Le changement porte surtout sur la distinction de trois catégories de pôles : (1) les grands pôles urbains (unités urbaines de plus de 10 000 emplois), (2) les moyens pôles (unités urbaines de 5 000 à moins de 10 000 emplois) et (3) les petits pôles (unités urbaines de 1 500 à moins de 5 000 emplois) (Brutel et Levy, 2011 : 4). Le seuil théorique retenu de plus de 10 000 emplois détermine le caractère urbain. L'Insee met par ailleurs en avant la caractéristique rurale du périurbain en reprenant la définition de 1954 de l'unité urbaine (Floch et Levy, 2011). Elle montre ainsi que plus de 55% de la population des couronnes périurbaines résident dans des communes « rurales ».

Ainsi l'Insee continue à utiliser les concepts d'urbain de rural. En même temps, l'Insee admet que « *les frontières entre l'urbain et le rural sont de plus en plus complexes. Il est donc difficile de se baser sur une distinction urbain/rural pour déterminer les pôles* » (Aliaga, 2015 : 30).

3.3 Le territoire périurbain à la limite entre rural et urbain

La frontière entre le « rural » et l'« urbain » ne repose pas seulement sur une dichotomie rural-urbain, mais également sur une dialectique rural-urbain. La frontière est matérialisée par des disparités rural-urbain selon des approches socio-spatiale, socio-économique, démographique, socio-professionnelle, physique, etc. Plusieurs approches et méthodes peuvent être utilisées pour analyser cette frontière. Des indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs peuvent être utiles. Nous avons évoqué précédemment une approche qui relève des indicateurs quantitatifs avec l'Insee. Nous proposons à la suite quelques pistes de réflexion sur les différences entre « citadins » et « ruraux » en termes sociaux et politiques, et aussi selon les identités et les services (Aliaga, 2015). D'abord, nous analysons la complexité d'un territoire périurbain en tant que tiers espace à part entière, entre territoire rural et territoire urbain. Ensuite, nous étudions les effets du changement de la frontière rural-urbain sur la transformation sociale d'un territoire périurbain. Enfin, nous examinons les rôles de cette frontière du point de vue de l'autonomie des communes que l'on peut qualifier de péri-métropolitaines.

3.3.1 Le périurbain complexifie la frontière entre rural et urbain

La frontière entre rural et urbain, à l'échelle du quotidien, peut s'établir à partir des comportements au sein de ces catégories d'espaces. Les relations entre ces espaces sont d'abord d'ordre social. Comme l'écrit Pages-El Karoui (cité dans Arlaud et al., 2005 : 423), ce sont « *les pratiques des habitants qui démontrent bien une grande souplesse dans l'appartenance aux mondes ruraux et urbains. [...]. (En même temps) il est indéniable que le clivage urbain/rural est très vivace dans les mentalités notamment quand il s'agit de stigmatiser l'autre* ». Ça signifie que les frontières entre le « rural » et l'« urbain » renvoient à l'identité rurale et à l'identité urbaine.²³ À cet égard, la dichotomie rural-urbain peut être étudiée à travers des cadres de sociabilité et d'identité. Les limites entre « citadins » et « ruraux » s'expliquent en termes d'interconnaissances, de qualité de vie, de traditions et d'identités. Guy Di Meo (cité dans Arlaud et al., 2005 : 157) ajoute qu'« *en terme d'idéologie et d'identité, l'urbain et le rural se distinguent et séparent toujours dans les représentations ordinaires de l'homme-habitat* ». Selon lui, la frontière entre le rural et l'urbain se manifeste par la discontinuité et la rupture dans le paysage, l'occupation du sol, la manière d'être, de ressentir, de vivre et de se comporter en société. Pourtant, depuis quelques décennies, il faut prendre en compte la périurbanisation qui entraîne une transformation du mode de vie et des pratiques sociales rurales qui ressemblent de plus en plus aux pratiques urbaines. La

²³ Voir notre travail plus haut sur limite et construction de l'identité territoriale

périurbanisation éloigne de la ville-centre les frontières des espaces urbains.²⁴ Ce changement construit un troisième type d'espace au caractère hybride rural-urbain : l'espace périurbain (Brevard cité dans Arlaud et al., 2005 : 203-204).

L'hybridation du rural et de l'urbain caractérise le territoire périurbain en termes sociaux. Isabelle Duvernoy et Sandrine Bacconnier (cité dans Arlaud et al., 2005 : 255-257) soulignent que les espaces périphériques ne se présentent pas seulement comme un espace frontière entre des urbains et des ruraux, mais aussi comme « *un espace approprié, de façon formelle et informelle, par différents acteurs, se référant ou non à des identités rurales et urbaines* ». Pour Isabelle Duvernoy et Sandrine Bacconnier, les territoires périphériques sont donc un lieu de confrontation et de négociation des identités urbaines et rurales. La complexité d'un territoire périurbain est également soulignée par Vincent Banos et Bruno Sabatier (2010), dans leur travail sur les espaces périurbains non bâtis en France. Ils montrent que l'hybridation de ce territoire met en jeu les pratiques en même temps que les identités. Il s'agit de démontrer que, dans le territoire périurbain, coexistent dans un même espace des représentations et des usages différents et parfois antagonistes. Les questions de cohérence territoriale et de mixité sociale posées par la relation entre habitants, entre « autochtones » et nouveaux arrivants qui sont souvent des citadins migrant vers les espaces ruraux, est prise comme un exemple.

3.3.2 La nouvelle frontière entre le rural et l'urbain : un des éléments de transformation sociale

Le territoire périurbain se trouve donc au cœur de la frontière entre rural et urbain. Caractérisons à présent spatialement les pratiques sociales qui y prennent place. Selon les enquêtes réalisées par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), « *les résidents du périurbain perçoivent leur cadre de vie comme étant celui de la campagne* » (Gauvrit et Mora, 2009 : 7). Cela veut dire qu'ils pratiquent (ou pensent pratiquer) des façons de vivre rurales dans des espaces périurbains. À ce point, l'organisation sociale est structurée selon l'idée d'une « société locale ». Dominique Crozat (2000 : 15) donne un exemple : « *autant qu'un cadre spatial, le village désigne une communauté spatialisée qui entretient des relations privilégiées* ». Avec le périurbain, cette conception s'exprime par un mode de vie organisé autour de « l'entre soi ». Les périurbains sélectionnent les « autres » qui souhaitent s'installer dans leur commune. Cette pratique est usitée de plus en plus dans les communes périurbaines qui pratiquent des formes d'exclusivisme local.

²⁴ Voir notre travail plus haut sur les dynamiques urbaines : la nécessité de redessiner les limites entre le rural et l'urbain.

Eric Charmes (2011 : 3-5 et 56-61) explique qu'avec une volonté d'exclusivité locale, les communes périurbaines contrôlent leur territoire. Il convient de souligner que la perméabilisation des limites d'un territoire périurbain dépend de ce contrôle. Une commune sera ouverte socialement si ce contrôle n'est pas appliqué strictement. Au contraire, cette limite est moins perméable sous un contrôle fort. Ces différents cas peuvent être étudiés à partir des contrôles exercés sur la «qualité» sociale du peuplement. Plusieurs critères peuvent être appliqués dans ce contrôle, par exemple les critères économiques et familiaux. Cette exclusivité locale est importante pour les citoyens : particulièrement, lorsqu'ils déménagent dans des espaces ruraux, les questions de voisinage sont importantes dans le choix de la commune.

D'un autre côté, les services sont importants. Les citoyens qui s'éloignent de la ville-centre veulent garder leur mode de vie urbain. Or la présence des services est associée davantage à la vie urbaine. Les communes périurbaines dépendent donc des services de la ville-centre. Cela se traduit par la migration pendulaire qui profite à la ville-centre qui possède les capitaux et les emplois et qui est également le centre culturel. À cet égard, il faut noter que l'identité rurale des communes périurbaines est perturbée par la transformation sociale des habitants qui de plus en plus sont influencés par le mode de vie urbain. Le changement de la frontière entre « rural » et « urbain » est une dimension de cette transformation sociale.

3.3.3 L'affirmation de l'autonomie des territoires périurbains

Il n'y a donc pas de véritable frontière entre les espaces urbains, ruraux et périurbains. Ces territoires ne sont pas totalement séparés et étanches, ils s'interpénètrent, tout en conservant des spécificités. L'interdépendance de ces espaces est inévitable. Selon un critère structural, la distance entre des espaces est un des facteurs fondamentaux dans les relations entre la forme et le fonctionnement. Plus les communes sont proches, plus la relation est forte. Les communes proches, mais différentes ont tendance à vouloir maintenir leur spécificité, y compris en agissant dans la sphère politique.

Dans ces relations, il faut considérer l'espace périurbain comme une forme spatiale à part entière, qui ne saurait pas être confondue avec le rural ou l'urbain. Inspiré par Martin Vanier, Eric Charmes (2011 : 205-206) affirme l'autonomisation recherchée par des communes périurbaines : « *il est légitime que le périurbain s'autonomise entre le rural et l'urbain et se constitue comme un tiers espace* ». Cette «autonomie» est manifestée par la volonté des communes de déterminer leur avenir. Pour protéger leur spécificité spatiale et le mode de vie qui leur sont propres, les élus de ces communes mettent en œuvre une politique à la fois défensive et coopérative.

Pour mieux comprendre les actions des acteurs, nous pouvons utiliser le concept de sentiment d'appartenance. Ce sentiment détermine la manière dont les acteurs travaillent les uns avec les autres comme le souligne Patrick Moquay (1996 : 60) : « *le sentiment d'appartenance fonde l'existence ressentie et reconnue d'une communauté attachée à un territoire. Ce sentiment d'appartenance repose sur un ensemble d'éléments relevant de la géographie physique ou économique, et bien évidemment de phénomènes culturels, liés à des traditions, à des manières de penser ou de faire partager par la communauté.* ».

Quand nous parlons des territoires périurbains, ce sentiment évolue en accompagnant la transformation des territoires ruraux en territoires urbains. Cette évolution permet aux habitants et aux acteurs d'évoluer dans leur manière de définir leur territoire. Comme « *une communauté parfaitement établie et définie suppose un accord général sur ses limites et sur ce fondement* » (Moquay, 1996 : 60), si nous acceptons l'existence d'un tiers espace périurbain, nous aurons un territoire défini auquel les communes périurbaines peuvent se sentir appartenir. Patrick Moquay (1996 : 60) ajoute que le flou des limites « *met en évidence des sentiments d'appartenance concurrents ou entremêlés [...], donc des propositions diverses d'appartenance* ». Les relations entre les communes et leurs communes voisines vont se faire par le partage de ce qui fait leur qualité : les services pour les communes urbaines, l'environnement pour les communes rurales. Les communes de l'ouest lyonnais, par exemple, se revendiquent le « poumon vert » pour le Grand Lyon.

Les travaux d'Eric Charmes (2011 : 149-206), de David Giband (cité dans Arlaud et al., 2005 : 309 – 321), et de Richardson Dilworth (2005 : 5), portant sur des formations socio-spatiales morcelées dans un tiers espace de type péri-métropolitain, montrent diverses relations politiques entre territoires voisins. Ces travaux montrent que les administrations rurales et urbaines sont différentes de celles des communes périurbaines. Cela prend valeur de distanciation sociale et politique de ces espaces et montre une troisième voie au-delà du dualisme rural-urbain. Les communes péri-urbaines sont face à la turbulence de l'incessant passage entre le rural et l'urbain, et leur avenir dépend des décisions des élus et des caractéristiques qu'ils vont privilégier. On pourrait faire une métaphore en considérant qu'il y a dans les communes périurbaines une « élasticité » entre le rural et l'urbain

Dans son travail, Eric Charmes (2011) souligne que l'autonomie des communes périurbaines ne réside pas nécessairement dans l'isolement. Elle peut aussi prendre sa source dans leur capacité à réaliser un compromis avec leurs voisins pour les problèmes d'aménagement du territoire. Eric Charmes (2011 : 206) constate que « *les institutions politiques autour desquelles le périurbain s'est structuré ne s'inscrivent pas seulement dans une logique défensive. Il s'agit aussi pour les*

périurbains de prendre la parole et de s'impliquer dans les décisions qui concernent leurs environnements, hors des limites de leur commune ». Eric Charmes (2011 : 206) ajoute que les communes périphériques et leurs villes voisines rencontrent des difficultés pour arriver à un compromis quand des points de vue différents empêchent la négociation, par exemple quand les unes stigmatisent les autres comme espaces pathologiques et vice-versa.

La question de la frontière et de l'autonomie est traitée d'un point de vue différent par David Giband qui analyse le cas de Philadelphie et des comtés Quaker. Il met l'accent sur le rôle des limites entre rural et urbain perçues comme des frontières. La nouvelle dimension de cette frontière influence l'affirmation d'autonomie de chacun des territoires, urbain et rural. Mais cette frontière est perméable en raison de l'interdépendance de ces territoires. Des élus peuvent alors défendre l'idée d'un dépassement de cette frontière. C'est le cas pour des communes périurbaines qui acceptent le projet d'élargissement d'une métropole. Ceci étant, ces communes, n'acceptent que leur territoire soit considéré comme une partie du système fédéral de la gouvernance métropolitaine, qu'à condition d'avoir droit à une hétérogénéité culturelle et identitaire (Giband cité dans Arlaud et al., 2005 : 320).

L'autonomie demandée par les communes périurbaines est confirmée également par le travail de Richardson Dilworth. Il met en évidence le rôle de la séparation entre rural et urbain dans l'autonomie des communes périurbaines. Il montre que cette autonomie est effectuée dans les domaines physiques et sociaux. C'est ainsi que des communes périphériques refusent les services urbains proposés par les grandes villes. Ces communes veulent que leur territoire soit différent du territoire urbain des grandes villes voisines (Dilworth, 2005 : 5). En définitive, la frontière qui sépare le rural et l'urbain prend forme dans la manière dont les communes périurbaines affirment leur autonomie.

DEUXIEME CHAPITRE

LA COOPERATION INTERCOMMUNALE D'UN POINT DE VUE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

La coopération intercommunale a émergé progressivement à partir de XIXe siècle et se poursuit de nos jours. Comme les lois et les réglementations relatives à l'intercommunalité évoluent, la coopération intercommunale change et s'adapte à ces nouvelles données. Actuellement, l'intercommunalité est en pleine évolution. La Loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) a institué des changements de nature concernant l'intercommunalité dont une des actions est l'achèvement de la carte intercommunale. Il s'agit de rattacher les communes « isolées », de supprimer les enclaves ou discontinuités territoriales et de réduire le nombre des syndicats mixtes. Cette loi crée deux nouveaux types d'intercommunalité dont la métropole et le pôle métropolitain. Concernant l'objet de notre étude qui se propose d'appréhender les relations d'une communauté urbaine avec les communautés voisines, nous trouvons intéressant d'étudier l'intercommunalité selon une perspective juridique et institutionnelle. La connaissance des cadres juridiques et institutionnels facilite également l'observation de la géopolitique dans l'intercommunalité. Il s'agit d'étudier les choix effectués par les élus pour appliquer une nouvelle loi. Comment les élus organisent-ils la négociation afin de répondre aux demandes d'une nouvelle loi ?

Sur la base d'un travail bibliographique, ce chapitre porte principalement sur l'évolution des règlements et des lois. Ce travail permet d'étudier, en premier lieu, le cadre juridique et institutionnel de l'intercommunalité et celui du service de transport en deuxième lieu.

I. ASPECTS INSTITUTIONNELS DE L'INTERCOMMUNALITE

En suivant l'évolution des structures de coopération intercommunale en France, il s'agissait d'abord de retracer les régulations qui prennent un rôle important dans les constructions et les institutionnalisations des regroupements de communes. Nous aborderons dans un premier temps les racines institutionnelles de l'intercommunalité. Puis nous présenterons l'aspect multifonctionnel des périmètres dans les structures des intercommunalités. Nos analyses se concentrent

sur la question du rural-urbain, du périmètre de « solidarité »²⁵ et sur les modifications des périmètres que les structures d'intercommunalités auront à faire (comme des élargissements, des réductions...) afin de répondre à l'obligation de la continuité territoriale.

1.1 Les racines institutionnelles de l'intercommunalité

L'émiettement communal français est à l'origine du développement de la coopération intercommunale et de la création de structures dans lesquelles les communes se réunissent pour travailler ensemble. Au départ, il s'agit de la transformation, en 1789, des 44 000 anciennes paroisses en 38 000 communes (Gevart, 2006 : 88). Le nombre important de communes semble être un problème récurrent, qui ne fait que s'accroître par le fait que ces communes rencontrent des problèmes de plus en plus nombreux et complexes ayant besoin de solutions de plus en plus coûteuses. Ces communes sont confrontées à des problèmes économiques et administratifs. Les tentatives pour simplifier le nombre des communes deviennent une constante de la vie administrative française. La recherche de cette simplification n'est pas nouvelle. Elle est inscrite à l'instruction de l'Assemblée nationale à propos des fonctions des assemblées administratives en date du 20 août 1790 :

« il peut être à la convenance de plusieurs communes de se réunir en une seule municipalité, il est dans l'esprit de l'Assemblée nationale de favoriser ces réunions, et les corps administratifs doivent tendre à les provoquer et à les multiplier par tous les moyens qui sont en leur pouvoir. C'est par elles qu'un plus grand nombre de citoyens se trouvera lié sous un même régime, que l'administration municipale prendra un caractère plus imposant, et qu'on obtiendra deux grands avantages toujours essentiels à acquérir, la simplicité et l'économie » (Instruction de l'Assemblée nationale cité dans Motte, 2003 : 107).

Cette instruction n'introduit pas les bases d'une coopération intercommunale. Son but est de pallier l'émiettement communal. L'assemblée nationale a annoncé que des changements aux limites soit des départements soit des districts pouvaient être apportés si les convenances locales et intérêts des administrés exigent que quelque partie de territoire soit transportée d'un département ou d'un district à un autre. En dehors du projet de fusion de communes, l'intercommunalité apparaît comme un choix dans la rationalisation administrative. Cela s'explique par l'évolution de la législation dans la longue histoire de la coopération intercommunale française.

²⁵ Nous nommons « périmètre de solidarité » un espace qui comprend le périmètre institutionnel (EPCI) et les compétences.

Nous ne nous proposons pas ici une histoire de l'intercommunalité. L'histoire peut cependant nous aider à comprendre l'évolution de l'intercommunalité. C'est pourquoi nous n'analyserons pas en détails l'histoire de l'intercommunalité. Nous nous intéresserons aux lois et aux règlements qui introduisent les grands changements dans les fonctionnements de la coopération intercommunale. Deux idées principales sont à l'origine du travail qui est présenté. La première sera une étude des syndicats, ce que certains appellent une intercommunalité « associative ». La deuxième étudiera les types de coopération intercommunale qui définissent une intercommunalité « fédérative ».

1.1.1 L'intercommunalité « associative ».

L'histoire de l'intercommunalité en France commence au XIX siècle par la Loi du 18 juillet 1837 créant les commissions syndicales pour la gestion des biens indivis entre communes et pour la réalisation de travaux d'intérêt commun. Ensuite, la Loi du 5 avril 1884 mettant en place le fonctionnement des communes a institué la coopération intercommunale sous forme des relations intercommunales : les ententes et les conférences. Il n'y avait aucune structure *ad hoc* établie par cette loi. Ces deux formules sont de simples relations basées sur les engagements entre une commune et ses communes voisines. Ces types de relation intercommunale donnent aux conseils municipaux la possibilité de « constituer des « ententes » dans le cadre desquelles des « questions d'intérêt commun »²⁶ pourront être débattues au sein de « conférences » où chaque conseil municipal sera représenté et dont les décisions devront être ratifiées par ces conseils » (Pezon et Petitet, 2004 : 2).

Les ententes sont des conventions qui lient les communes, simples relations contractuelles fixant leurs engagements mutuels. Les conférences intercommunales sont quant à elles de simples forums de discussion sans pouvoir de décision. Ces conférences suscitent seulement un engagement moral (Moquay, 1996 : 17). C'est pourquoi ces types de relation intercommunale sont insuffisants lorsqu'il s'agit d'intérêt commun concernant les services.

L'engagement des communes pour confier un ensemble de tâches que ces communes souhaitent réaliser collectivement dans une structure formelle a été facilité juridiquement par la Loi du 22 mars 1890. Elle a créé la forme la plus ancienne de coopération intercommunale en France : le syndicat intercommunal. Celui-ci est introduit comme personnalité juridique de droit public, constituée par l'association libre de plusieurs communes. Par cette loi, le législateur a autorisé les communes à constituer entre elles un établissement public autonome destiné à créer

²⁶ Article 117 de la Loi du 5 avril 1884

et gérer un service d'intérêt commun. Ces syndicats ont pour but de défendre les droits et les intérêts sociaux, économiques et professionnels de ses adhérents. Ces syndicats sont des établissements publics spécialisés. Ils permettent d'adapter la gestion communale comme les nécessités techniques (électrification, adduction d'eau) et les besoins qui sortent des limites territoriales des communes (transports, urbanisme, assainissement). Ces syndicats se sont développés lentement à cause d'un contrôle strict de leur opportunité, imprégné d'une vision restrictive de l'intervention communale appliquée par le Conseil d'Etat (Pezon et Petitet, 2004 : 3). En témoigne le nombre de syndicats avant les années trente (voir tableau 2 suivant).

Tableau 2 : Le nombre de syndicats de 1897 à 1953

Années	Nombre de syndicats
1897	8
1908	22
1914	40
1936	2 168
1953	3 828

Source : Pezon et Petitet (2004 : 3)

Le nombre de syndicats s'est fortement développé après la reconnaissance des syndicats mixtes par le décret-Loi du 30 octobre 1935. Un décret du 20 mai 1955²⁷ a diversifié ces syndicats mixtes : les communes sont autorisées à associer d'autres personnes morales de droit public. Les regroupements des collectivités publiques de nature et de niveau différents sont donc autorisés. Ce décret est le texte fondateur des syndicats mixtes fermés et des syndicats mixtes ouverts. Dans le cadre de l'évolution des institutions intercommunales et du renforcement de la coopération intercommunale mis en place dans les années cinquante, les ordonnances du 5 janvier 1959²⁸ ont instauré la création de syndicats à vocation unique (SIVU) et à vocation multiple (SIVOM). Ces derniers peuvent avoir plusieurs missions comme l'adduction d'eau, la lutte contre les incendies, la construction et la gestion d'installations sportives, de locaux scolaires, de crèches, de maisons de retraite ou encore, du transport de personnes. Les SIVU, les SIVOM et les syndicats mixtes fondent une intercommunalité « associative ».

²⁷ Le décret du 20 mai 1955 (n° 55-606)

²⁸ Les ordonnances du 5 janvier 1959 (n°59-29)

1.1.2 L'intercommunalité « fédérative »

La définition de l'intercommunalité « fédérative » est donnée aux types de coopération intercommunale hors des syndicats classiques. La même année que la création du SIVOM, l'intercommunalité « fédérative » a été instaurée par les ordonnances du 5 janvier 1959²⁹ qui ont créé la formule du district urbain. L'Etat a proposé ce district urbain comme une première étape vers « la formation d'une nouvelle collectivité territoriale unitaire » dans l'intercommunalité. Cette formation est dotée de compétences obligatoires et reçoit une partie des taxes locales. Cela veut dire que cette formation soulève un problème concernant l'indépendance financière de ses communes membres, à tel point que le district urbain n'est pas bien accueilli par les communes. D'autres formules de coopération intercommunale ont vu le jour à la fin de 1966. L'Etat a imposé la création de la communauté urbaine qui permet d'intégrer la coopération tout en maintenant l'existence des communes membres. La Loi du 31 décembre 1966 a institué les quatre premières communautés urbaines : Lyon, Strasbourg, Lille et Bordeaux.

Malgré ces réformes, comme nous l'avons évoqué plus haut, le découpage institutionnel français au niveau local reste un problème. Le morcellement communal étant devenu inadapté et archaïque, il s'agissait, pour l'Etat de reconfigurer la caractéristique de ce découpage communal par la diminution significative du nombre de communes. Afin de supprimer 10 000 communes, la Loi du 16 juillet 1971³⁰ sur la fusion des communes a renforcé les regroupements des communes. En 1974, l'aboutissement de 779 fusions n'a concerné que 1 909 communes parce que l'idée de fusion a fait face à des blocages (Chantepie, 2008 : 3). La loi Marcellin a provoqué un refus des élus.

En raison des résistances à mettre en place la fusion, le gouvernement privilégie à présent la coopération intercommunale comme la solution la plus efficace pour pallier les inconvénients du morcellement (Le Saout, 2012). Une relance de l'intercommunalité a été amorcée par la Loi du 6 février 1992.³¹ Avec cette loi, l'intercommunalité a connu un premier tournant sur l'administration territoriale de la République : « *la fédération des moyens est perçue comme la voie la plus pertinente d'organisation d'un projet de développement* » (Dussauge et Larcade, 2006 : 105). À travers son rôle en tant que promoteur d'intercommunalité « de projet », la Loi ATR a proposé les formules des communautés de communes et des communautés de villes.

²⁹ Les ordonnances du 5 janvier 1959 (n°59-30)

³⁰ Loi n° 71-588 sur les fusions et regroupements de communes dite loi Marcellin.

³¹ Loi n° 92-125 relative à l'administration territoriale de la République dite Loi ATR /Loi Joxe

L'intercommunalité a pris son rythme de développement dans les années 1990 grâce à la formule de la communauté de communes qui a remporté un succès immédiat, manifesté par son succès quantitatif. Les communautés de communes étaient 192 à la fin de l'année de leur institution législative en 1992. Elles se sont multipliées rapidement : 554 en 1993, 562 en 1994, 756 en 1995 et 894 en 1996 et 1348 en 1999 (Gaxie cité dans CURAPP, 1997 : 26). Le dernier chiffre a été influencé par la Loi du 12 juillet 1999³² qui a amplifié la création de l'intercommunalité par la simplification des règles applicables en matière d'EPCI. D'une part, cette loi a introduit le renforcement de l'intercommunalité, notamment l'intercommunalité urbaine en créant les communautés d'agglomération et en réformant les communautés urbaines. D'autre part, la Loi Chevènement a supprimé certaines formes d'EPCI : districts, communautés de ville et, à terme, syndicats d'agglomération nouvelle. La Loi Chevènement a encouragé la taxe professionnelle unique (TPU). Le fonctionnement de l'intercommunalité a été amélioré par les dispositions de la Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales en renforçant la cohérence des périmètres des structures intercommunales et en facilitant leur évolution vers des structures intégrées.

En 2010, une nouvelle loi, la Loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT)³³ vient réorganiser le paysage territorial. Le gouvernement a fixé trois objectifs à cette loi : « (1) la couverture intercommunale intégrale du territoire français du début de l'année 2014, (2) la rationalisation des périmètres des structures intercommunales à la même échéance et (3) l'approfondissement de l'intercommunalité » (Pauliat et Deffigier, 2011 : 77). La Loi RCT enrichit les institutions des EPCI en créant le Pôle Métropolitain et la Métropole. Pour cette dernière, sa naissance est due à la Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPAM).³⁴ Celle-ci donne un statut particulier à Paris, Lyon, et Aix-Marseille et abaisse la condition de seuil démographique de 500 000 habitants exigés par la Loi RCT à 400 000 habitants pour créer les métropoles dans le but du renforcement de l'intercommunalité.

³² Loi n° 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite Loi Chevènement.

³³ Loi n° 2010-1563 16 décembre 2010 : La loi de réforme des collectivités territoriales dite la Loi RCT

³⁴ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite Loi MAPAM ou Loi MAPTAM.

1.2 Quand l'intercommunalité dessine son périmètre

La Direction générale des collectivités locales (DGCL) indique que 2 133 EPCI à fiscalité propre couvrent la France au 1er janvier 2015. La DGCL recense 11 métropoles, 9 communautés urbaines, 226 communautés d'agglomération, 1884 communautés de communes, 3 syndicats d'agglomération nouvelle (AdCF, 2015). C'est un indéniable succès quantitatif de l'intercommunalité. Cette réussite repose sur le grand pouvoir décisionnaire accordé aux communes dans la construction des EPCI. Les communes décident librement avec qui construire leur intercommunalité et quelles compétences transférer. Cette liberté reste cependant encadrée par la dérogation au principe de spécialité territoriale. C'est-à-dire que les communes doivent respecter les règles relatives à la création d'un type d'intercommunalité. Le choix en faveur de l'intercommunalité n'engage pas seulement la définition d'un intérêt communautaire. Les communes sont obligées de respecter les règles juridiques de groupement intercommunal.

Les règles juridiques pour les groupements intercommunaux basent chaque statut particulier (communauté urbaine, aire urbaine...) sur des seuils quantitatifs (nombre d'habitants, taille de l'agglomération...) mais il faut noter également que le concept rural-urbain s'inscrit dans les conditions de la création des EPCI. Ce travail propose alors d'analyser le périmètre de l'intercommunalité sous trois angles : d'abord, nous exposerons l'évolution de l'intercommunalité du point de vue de la division rural-urbain. Nous examinerons par la suite les compétences des EPCI. Enfin, nous étudierons le principe de continuité territoriale.

1.2.1 L'intercommunalité et la division urbain-rural

L'examen des intercommunalités révèle le morcellement communal. Le rôle important de l'intercommunalité dans la rationalité administrative apparaît quand ce morcellement rencontre une difficulté liée au développement urbain et économique. L'Etat a encouragé l'EPCI par des incitations financières et par la création de plusieurs types d'EPCI. La division rural-urbain s'est inscrite dans la coopération intercommunale afin de faciliter la synchronisation de l'intercommunalité avec l'évolution du développement local. L'intercommunalité a été officiellement mise en place dans des zones urbaines en 1959 lors de la création du district urbain. Les districts urbains ont été créés dans les zones urbaines. Ils ont été dédiés aux villes-centres avec des communes périphériques pour répondre au problème posé par les agglomérations avec deux compétences obligatoires : le logement et la protection contre l'incendie.

Les formules de coopération intercommunale qui ont suivi ont également concerné les communes « urbaines » afin de trouver la réponse aux problèmes posés par les

grandes agglomérations : la communauté urbaine en 1966 et les villes nouvelles 1970. La première formule n'est pas conditionnée seulement par son caractère «urbain», la communauté urbaine doit former un ensemble de plus de 500 000 habitants. Les villes nouvelles ont été créées dans le but d'absorber la croissance des agglomérations existantes et notamment à freiner l'attraction de la capitale et des grandes métropoles en constituant des « centres d'équilibre ».

Il faut attendre onze ans pour que des districts soient construits dans les zones rurales par la Loi du 31 décembre 1970. Depuis cette date, l'intercommunalité a été juridiquement établie aussi dans des zones rurales.

À partir de 1983, avec les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), les possibilités d'intercommunalité sont encore élargies, et permettent l'élaboration d'un projet commun en matière de développement et d'aménagement de l'espace. Il s'agit de la nécessité de disposer d'une institution intercommunale ayant une capacité à gérer et à aménager un espace urbain en fort développement. La Loi du 13 juillet 1983³⁵ a proposé une modification du régime des villes nouvelles en instituant les SAN. Le développement de l'intercommunalité a également trouvé sa justification dans le besoin de développements plus larges. La coopération intercommunale tend à changer la mission de l'intercommunalité, centrée sur les services techniques et la réalisation des réseaux, appelée « l'intercommunalité de gestion » en passant à l'intercommunalité à qui l'on confie les compétences stratégiques sur des projets de territoire, connue comme « intercommunalité de projet ». Cette transformation est renforcée dans la Loi ATR. La législation a alors créé simultanément les formules de l'intercommunalité destinées aux zones rurales (la communauté de communes) et aux zones urbaines (les communautés de villes). Selon les chiffres des intercommunalités cités plus haut, la coopération intercommunale s'est fortement développée en milieu rural grâce la communauté de communes, formule la plus choisie. Aucune condition de population n'est exigée pour sa création.

Face à l'intercommunalité qui se développait inégalement sur le territoire, le ministre de l'Intérieur, Jean-Pierre Chevènement, a souligné que *« l'intercommunalité dans la période récente a, il est vrai, surtout profité aux petites unités en milieu rural »* (Bernard-Gelabert et Labia, 2001 : 9). La Loi Chevènement a alors renforcé les structures des EPCI promues en milieu urbain. Cette loi a simplifié les structures des EPCI en retenant trois formes : communautés de communes, communautés d'agglomération, et communautés urbaines, ces deux dernières structures étant destinées aux zones urbaines afin de viser à rééquilibrer l'intercommunalité. La tendance à favoriser la création de l'intercommunalité

³⁵ La Loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant sur la modification du statut des agglomérations nouvelles

«urbaine» est confirmée par deux nouvelles lois : RCT et MAPAM. Elles facilitent les créations des intercommunalités pour les zones urbaines : la métropole et le pôle métropolitain. En s'appuyant sur le travail de Marcel Roncayolo, Patrick Mozol (cité dans Monjal et Aubelle, 2013 : 307-308) note que « *les métropoles sont généralement désignées comme de très grandes villes, qui s'expriment par la taille de leur population et celle de l'agglomération qu'elles animent, par leur poids économiques, politiques ainsi que par leur pouvoir d'attraction et de diffusion* ». La traduction urbaine se manifeste donc par des effets de seuils quantitatifs et qualitatifs.

1.2.2 L'intercommunalité comme périmètre de « solidarité »

« *La coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* » (Grandguillot, 2014 : 95). L'intercommunalité a pour but de regrouper des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. L'espace et le projet sont déterminés par le type d'intercommunalité car la coopération intercommunale comprend une application des principes de spécialité et d'exclusivité. Ces principes revêtent deux aspects : « *une spécialité territoriale en vertu de laquelle l'EPCI ne peut intervenir que dans le cadre de son périmètre et une spécialité fonctionnelle qui interdit à l'EPCI d'intervenir en dehors du champ des compétences qui lui ont été transférées par ses communes membres* » (DGCP, 2006 : 244). Le principe de spécialité fonctionnelle montre que « *les EPCI sont les seuls à pouvoir agir dans les domaines se rattachant aux compétences qui leur ont été transférées* » (DGCP, 2006 : 15). Cela donne une définition de principe d'exclusivité. A partir de cette exclusivité, l'intercommunalité s'est développée en différentes structures (le tableau 3 ci-après).

Tableau 3 : Les différentes structures intercommunales

Les syndicats	Les EPCI à fiscalité propre
<ul style="list-style-type: none"> - Syndicats de communes (SIVU-SIVOM) - Syndicats mixtes - Pôles métropolitains 	<ul style="list-style-type: none"> - Communautés urbaines - Communautés de communes - Communautés d'agglomération - Syndicats d'agglomération nouvelle - Métropoles

Source : Le ministère chargé des collectivités territoriales (2012 : 44)

Nous ne parlerons pas ici de principe de spécialité territoriale parce que ce principe est surtout lié à la limite administrative d'une intercommunalité que nous avons analysée dans le premier chapitre. Nous nous concentrerons donc sur le principe de spécialité fonctionnelle et sur les compétences des structures de l'intercommunalité les plus importantes pour notre travail : syndicat mixte, pôle métropolitain, communauté de communes, communauté urbaine et métropole.

a) Syndicat mixte

- **Généralités**

La naissance des syndicats mixtes est due au partenariat nécessaire entre les différents acteurs locaux. Il existe deux catégories de syndicats mixtes : les syndicats mixtes dits « fermés » et les syndicats mixtes dits « ouverts ». Les deux catégories de syndicats mixtes sont déterminées par la composition de leurs membres. Les premiers se composent uniquement de communes et d'EPCI ou exclusivement d'EPCI.³⁶ Les deuxièmes peuvent regrouper des communes, des groupements de communes, des départements, des régions ou d'autres établissements publics comme les chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers etc. La souplesse des syndicats mixtes ouverts a été constituée par le décret du 20 mai 1955³⁷ parce qu'au début de leur création, le décret-Loi du 30 octobre 1935 n'autorisait pas les syndicats de communes et les institutions départementales à faire partie de syndicats mixtes.³⁸

Les administrations et fonctionnements de ces deux catégories sont soumis à des dispositions similaires de manière générale. Pourtant, les règles juridiques applicables aux syndicats mixtes fermés sont les mêmes que celles des syndicats de communes, et les règles juridiques des syndicats mixtes ouverts sont largement inspirées des dispositions des EPCI. Les points communs dans les modalités de fonctionnement que nous abordons ici sont d'abord leurs périmètres «exclusivité». Comme les syndicats mixtes font partie de l'intercommunalité de «type associatif», aucune compétence obligatoire n'est imposée par la loi. Les syndicats mixtes sont titulaires des compétences qui leur sont transférées par leurs membres. Ensuite, d'un point de vue financier, les ressources des syndicats mixtes s'organisent grâce à la contribution des membres adhérents car les syndicats mixtes ne peuvent pas percevoir de fiscalité propre. Ainsi, les syndicats mixtes sont classés dans l'intercommunalité sans fiscalité propre. Enfin, le syndicat mixte est administré par

³⁶ Article 176-II de la Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 qui a modifié l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

³⁷ Le décret n° 55-606 du 20 mai 1955

³⁸ L'article 1er du décret-Loi du 30 octobre 1935

un organe délibérant, le conseil syndical qui est composé des élus délégués par les adhérents de façon proportionnelle. À partir de mars 2001, la répartition des sièges est proportionnelle à la participation financière des adhérents au budget du syndicat mixte. Cette répartition n'est plus valable puisque la Loi prévoit que la répartition des sièges est fixée par les statuts ou par la décision instituant le syndicat mixte.³⁹

Le statut d'un syndicat mixte peut être modifié, notamment dans sa composition par l'adhésion de nouveaux membres ou par le retrait de certains de ses membres. Un syndicat mixte peut disparaître ou être dissous, par exemple par une fusion avec un autre syndicat (Bioret et al., 2015 : 223-224).

- **Une forme de syndicat qui résiste à la dissolution**

La rationalisation de la carte de l'intercommunalité entraîne une diminution du nombre des syndicats. C'est ce que voulaient la Loi ATR et la Loi Chevènement. La suppression de nombreux syndicats intercommunaux est également entrée en vigueur grâce à la Loi RCT. Cette suppression concerne les syndicats intercommunaux devenus obsolètes. Le syndicat est dissous de plein droit dans les deux cas prévus par la Loi RCT, c'est-à-dire : (1) lorsqu'il ne comporte plus qu'une seule commune, et (2) lorsque les compétences pour lesquelles il avait été créé sont transférées à un EPCI à fiscalité propre ou à un syndicat mixte.⁴⁰

La dissolution des syndicats entraîne la question de la reprise des compétences qu'ils exercent par des EPCI à fiscalité propre ou d'autres structures intercommunales. La dissolution et la reprise des compétences sont réalisées tandis que la question des périmètres s'est étendue :

« Lorsque le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre était identique à celui d'un syndicat, l'EPCI était « substitué de plein droit » au syndicat de communes ou au syndicat mixte « pour la totalité des compétences qu'il exerce ». L'EPCI est alors dans l'obligation de reprendre les compétences préalablement exercées par le syndicat. Lorsqu'un syndicat est « inclus en totalité dans [le] périmètre » d'un EPCI à fiscalité propre, il suffit que ce dernier décide d'exercer les compétences du syndicat pour être « substitué de plein droit » au syndicat de communes ou au syndicat mixte qui est alors fusionné au sein de l'EPCI. » (Nieson, 2012 : 59).⁴¹

³⁹ Article L5212-6 CGCT et Article L. 5721-2 CGCT

⁴⁰ Article 47 de Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010

⁴¹ Articles L. 5214-21, et L. 5216-6 du CGCT

Une fois ces dissolutions mises en place par la Loi RCT, la diminution du nombre des syndicats est aujourd'hui très importante, particulièrement concernant le nombre des syndicats de communes qui diminuent (voir tableau 4 ci-dessous).

Tableau 4 : Les effectifs de syndicats de 2009 à 2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
SIVU	11 165	10780	10 474	10 181	9 721	8 965	8 329
SIVOM	1 444	1 394	1 361	1 344	1 305	1 233	1 181
Nombre syndicats de commune	12 175 (sic) 12 609	12 174	11 835	11 525	11 026	10 198	9 510
	-0,01%	-2,7%	-2,6%	-4,3%	-7,5%	-6,8%	-0,01%
Syndicats mixtes**	3 063	3 193	3 256	3 257	3 273	3 194	3080
évolution		4,24%	1,97%	0,03%	0,49%	-2,4%	-3,57%
Total Nombre des syndicats	16 672 (sic) 15 672	13 367	15 091	14 782	14 299	13 392	12 590
Evolution		-1,9%	-1,8%	-2%	-3,3%	-6,3%	-5,99%

* : 1 avril 2015

** : Syndicats mixtes fermés, syndicats mixtes ouverts, Pôles Métropolitains et le Pôle d'Equilibre Territorial et Rural

Source : la Base nationale sur l'intercommunalité (2015)

Il semble que de 2010 à 2013 la Loi RCT tend à réduire le nombre de syndicats de communes au bénéfice des syndicats mixtes. Le nombre de syndicats mixtes a augmenté pendant cette période. Cela s'explique par le fait que le syndicat mixte apparait comme la solution la plus prometteuse pour les communes et les intercommunalités pour les fédérer :

« On peut y voir une conséquence de la couverture intercommunale croissante qui tend à réduire le nombre de syndicats de communes au bénéfice des syndicats mixtes. En effet, lorsqu'une commune, qui a confié des compétences à un syndicat, intègre un EPCI à fiscalité propre, elle peut souhaiter transférer ces compétences à cet EPCI. Ce dernier se substitue alors à la commune (représentation-substitution) et le syndicat de communes se transforme donc en syndicat mixte. » (Plantevignes et Babelon, 2014 : 2).

Il s'agit également de la création d'une nouvelle structure de syndicat : le Pôle Métropolitain et le Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR). Ce dernier a remplacé le Pôle Territorial d'Equilibre à partir de décembre 2013.

b) Pôle Métropolitain

Le pôle métropolitain est un type particulier de syndicat mixte créé par la Loi RCT. Ce pôle fonctionne comme un syndicat mixte fermé qui se compose exclusivement des EPCI à fiscalité propre. Il s'agit des EPCI qui se regroupent volontairement et appartiennent à un même bassin de vie, même s'il existe des discontinuités sur la carte. Ces EPCI sont obligés de répondre à des critères relatifs aux seuils démographiques : un ensemble de plus de 300 000 habitants et autour d'une agglomération de plus de 150 000 habitants ou 50 000 pour un EPCI frontalier au moment de la création d'un pôle métropolitain.⁴² Le périmètre de ce pôle est déterminé aussi par son caractère urbain lié à sa création destinée à la coopération entre territoires urbains. Dans le pôle métropolitain, ces territoires peuvent coopérer et répondre aux enjeux qui dépassent les limites de leur seul périmètre, notamment en matière d'économie, de déplacement, d'aménagement ou de culture. Est donc présente la question du franchissement de périmètre.

Comme le pôle métropolitain est un syndicat mixte, la loi ne lui impose pas de compétence obligatoire, mais le champ d'action de ce pôle est orienté vers le développement économique, la promotion de l'innovation, la recherche, l'enseignement supérieur et la culture, l'aménagement de l'espace et le développement des infrastructures et des services de transport. A cet égard, les compétences des pôles métropolitains sont les compétences des EPCI membres qui leur sont transférées : *« la notion d'intérêt métropolitain des compétences transférées doit faire l'objet de délibérations concordantes de la part des EPCI membres. Le ou les départements et régions concernés doivent être consultés avant l'arrêté du préfet. »* (Vanier et al., 2011).

c) Communauté de communes

- **Généralités**

La communauté de communes est un des types d'EPCI à fiscalité propre dont elle constitue la formule la plus simple et la plus répandue. Réservée à priori au milieu rural et aux bassins de vie des petites villes, la création de la communauté de communes ne comporte pas de seuil démographique. Elle est née par la Loi ATR. Les modifications appliquées à cette communauté sont introduites par la Loi

⁴² Article 20 de la loi RCT

Chevènement, la Loi du 13 août 2004 et la Loi RCT. Cette dernière modifie le nombre de sièges et leur répartition au sein du conseil municipal, un organe délibérant qui administre la communauté de communes.⁴³ La Loi RCT autorise les conseils municipaux des communes membres d'une communauté de communes à définir cette répartition en respectant les règles suivantes :

- un siège minimum par commune ;
- aucune commune ne pourra détenir plus de la moitié des sièges ;
- la répartition devra tenir compte de la population de chacune des communes membres ;
- la taille maximale du conseil communautaire et le nombre de vice-présidents sont encadrés par la loi.

A défaut, la Loi RCT prévoit le nombre et la répartition des sièges des communautés de communes comme ceux des communautés urbaines et des métropoles. La répartition des sièges en fonction de la population totale apparaît dans le tableau 5 suivant :

Tableau 5 : Répartition des sièges en fonction de la population totale établie par l'article 5211-6-1 du CGCT et l'article 9 de la loi RCT

Population municipale de l'EPCI	Nombre de sièges
De moins de 3 500 habitants	16
De 3 500 à 4 999 habitants	18
De 5 000 à 9 999 habitants	22
De 10 000 à 19 999 habitants	26
De 20 000 à 29 999 habitants	30
De 30 000 à 39 999 habitants	34
De 40 000 à 49 999 habitants	38
De 50 000 à 74 999 habitants	40
De 75 000 à 99 999 habitants	42
De 100 000 à 149 999 habitants	48
De 150 000 à 199 999 habitants	56
De 200 000 à 249 999 habitants	64
De 250 000 à 349 999 habitants	72
De 350 000 à 499 999 habitants	80
De 500 000 à 699 999 habitants	90
De 700 000 à 1 000 000 habitants	100
Plus de 1 000 000 habitants	130

Source : Articles 9 de la Loi RCT - l'article 5211-6-1 CGCT

⁴³ Les répartitions des sièges sont un sujet important sur la question de l'autonomie d'une commune, voir cinquième chapitre : « petits arrangements territoriaux » sur les refus de Millery et de Jons à l'adhésion au Grand Lyon.

Une fois le nombre de sièges attribués par le tableau 5 ci-dessus, il est nécessaire de calculer le quotient pour déterminer le nombre des élus qui représentent chaque commune au sein du conseil communautaire. Le quotient revient à diviser la population municipale de la communauté par le nombre de sièges obtenus.

$$\text{Le quotient} = \frac{\text{la population municipale de la communauté}}{\text{le nombre de sièges obtenus}}$$

- **Ressources financières**

Favorisée par son statut d'intercommunalité à fiscalité propre, la communauté de communes dispose de ressources fiscales propres. Les groupements à fiscalité propre peuvent choisir entre fiscalité additionnelle (FA), fiscalité professionnelle de zone (FPZ) et fiscalité professionnelle unique (FPU). Le régime de la fiscalité additionnelle permet aux communautés de communes d'être dotées des mêmes compétences fiscales qu'une commune sur la fiscalité directe, soit principalement les taxes foncières, taxe d'habitation et cotisation foncière des entreprises (CFE) depuis 2011. La FPZ vise à unifier le taux de la CFE sur une zone d'activité économique : une communauté en FPZ se substitue à ses communes membres pour les dispositions relatives à la CFE, à la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) et à la Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) perçues sur les seules zones d'activité économique (ZAE) concernées. Les intercommunalités qui n'appartiennent pas à ces zones perçoivent seulement les produits du régime de la FA. Enfin, la Taxe Professionnelle Unique (TPU) est un régime fiscal appliqué après la suppression de la Taxe Professionnelle (TP) en 2010. Les intercommunalités qui relèvent du régime fiscal de la TPU peuvent percevoir en lieu et place des communes : la contribution économique territoriale (CET) qui se décline en CFE et CVAE, une partie des IFRER, la Tascom, la taxe additionnelle à la taxe foncière non bâtie (TAFNB) (Michelet et al., 2013 : 1).

Les EPCI à fiscalité propre peuvent aussi bénéficier de sources de financement non fiscales via des dotations budgétaires de l'État. Celles-ci comprennent quatre dotations : (1) La dotation globale de fonctionnement des groupements de communes appelée dotation d'intercommunalité. Elle n'est attribuée qu'à cinq catégories d'EPCI à fiscalité propre dont les communautés de communes à FA et les communautés de communes à FPU. (2) La dotation de développement rural. Afin de recevoir cette dotation, une intercommunalité doit avoir une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. (3) Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée/ le fonds de compensation de la TVA (le FCTVA), et (4) la dotation globale d'équipement (la DGE).

- **Compétences**

En dehors des ressources financières, les compétences sont à l'origine partagées entre les communes et leurs regroupements. Comme les communautés de communes sont une des structures d'intercommunalité de type fédératif, elles disposent des compétences obligatoires définies par son but : « *d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et de l'aménagement de l'espace* » (Dietsch et Meyer, 2014 : 3). Les communautés de communes disposent des compétences obligatoires dans les domaines d'aménagement de l'espace et d'action de développement économique.

Les communautés de communes exercent non seulement ces compétences obligatoires, elles possèdent aussi des compétences optionnelles et des compétences facultatives. D'un côté, elles exercent au moins l'un des quatre groupes de compétences optionnelles : protection et mise en valeur de l'environnement, logement et cadre de vie, création, aménagement et entretien de la voirie, construction, entretien et fonctionnement d'équipement culturels, sportifs, de loisirs et d'enseignement préélémentaire et élémentaire. D'un autre côté, elles exercent les compétences que les communes membres leur ont transférées, par exemple l'assainissement (eaux usées, eaux pluviales, stations d'épuration), l'éclairage public, l'informatique intercommunale (matériel, logiciels, prestations), etc.

d) Communauté urbaine

- **Généralités et compétences**

La communauté urbaine est une intercommunalité destinée aux métropoles hors Paris. Il existe deux types de création de cette communauté : la création autoritaire d'EPCI qui a institué les quatre premières communautés urbaines et la création volontaire des communes. La communauté urbaine a des caractéristiques générales qui répondent à l'intégration très forte des communes en termes de compétences et d'implication des communes membres dans la vie communautaire.

Concernant leurs compétences, les communautés urbaines exercent « *les compétences qui lui sont transférées aux lieux et place des communes membres. Certaines des compétences sont transférées par la loi, de manière obligatoire, d'autres le sont sur décision des conseils municipaux. Elles constituent des compétences supplémentaires* ». ⁴⁴ Au départ, les communautés urbaines étaient dotées par la Loi du 31 décembre 1966 des compétences en matière d'aménagement et de développement d'équipement et d'infrastructures considérées comme les

⁴⁴ Art. L. 5215-20 et L. 5215-20-1 du CGCT

compétences les plus importantes. Pour les communautés urbaines issues de la Loi Chevènement, elles exercent les compétences imposées par la loi et des compétences à titre optionnel. Elles avaient droit d'exercer des compétences d'aide sociale pour le Département. Selon la Loi RCT, les communautés urbaines ont les compétences suivantes : (1) En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel, (2) En matière d'aménagement de l'espace, (3) En matière de politique locale de l'habitat, (4) En matière de gestion des services d'intérêt collectif, et (5) En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie. Par la Loi RCT, les communautés urbaines sont toujours autorisées à exercer des compétences en matière d'action sociale pour le Département.

- **Gouvernance**

La communauté urbaine est administrée par un organe délibérant, le conseil de communauté qui est composé des élus délégués par les conseils municipaux des communes membres. La Loi Chevènement a établi la répartition des sièges au sein du conseil communautaire d'une communauté urbaine sur les critères de population et de nombre de communes. Voir tableau 6 suivant :

Tableau 6 : Nombre de délégués des conseils communautaires selon le nombre de communes et la population totale des communautés urbaines

Nombre de communes	Population municipale totale de l'agglomération			
	200000 ou plus	200 001 à 600 000	600 001 à 1 000 000	Plus de 1 000 000
20 au plus	50	80	90	120
21 à 50	70	90	120	140
Plus de 50	90	120	140	155

Source : Bernard-Gelabert et Labia (2001 : 168)

Un changement fondamental est amené par la Loi RCT dans le fonctionnement des communautés urbaines, particulièrement concernant les répartitions des sièges au sein du conseil communautaire. La Loi RCT fonde ces répartitions sur le critère démographique. Chaque commune peut obtenir ses sièges communautaires en fonction de sa population. Afin d'assurer la représentativité des petites communes au sein des conseils communautaires, les répartitions des sièges respectent « *le principe selon lequel chaque commune dispose d'au moins un siège et aucune*

commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ». ⁴⁵ Le nombre de délégués en fonction de la population municipale des communautés urbaines est établi par la loi. Voir le tableau 6 ci-dessus. L'extension du périmètre peut entraîner une nouvelle répartition des sièges au conseil de la communauté urbaine.

e) **Métropole**

• **Les métropoles de la Loi RCT**

La métropole est née avec la Loi RCT sous la forme d'EPCI à fiscalité propre. Sa création est conditionnée par des critères démographiques et territoriaux. D'abord, il faut compter au moins 500 000 habitants. Puis, la métropole peut être fondée par les communautés urbaines créées à titre obligatoire qui souhaiteraient opter pour le statut de métropole. Enfin, un ensemble d'un seul tenant et sans enclave est un critère territorial demandé. La discontinuité temporaire est autorisée.

Créées sous la forme d'EPCI à fiscalité propre plus intégrée que la communauté urbaine, les métropoles exercent les compétences suivantes : (1) les compétences transférées par les communes plus larges que celles attribuées aux communautés urbaines, avec notamment le maintien d'un intérêt métropolitain uniquement pour la gestion des équipements culturels, socioculturels, socioéducatifs et sportifs, (2) les compétences transférées par le Département et par la Région, soit de plein droit, soit de manière facultative, (3) à sa demande, les compétences transférées de grands équipements et infrastructures relevant jusqu'alors de l'Etat, (4) le domaine obligatoire de compétences à l'élaboration, la révision et la modification des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de transport et d'environnement, de la compétence de l'Etat ou d'une autre collectivité. ⁴⁶

• **Métropole reprise par la Loi MAPAM**

La métropole apparue dans la Loi RCT est modifiée par la Loi MAPAM. ⁴⁷ Celle-ci permet aux métropoles d'avoir des statuts différents qui s'adaptent aux caractéristiques locales. Avec ces différenciations, il existe plusieurs types de métropoles au sens de la Loi MAPAM. D'un côté, les métropoles qui ont des statuts particuliers comme la Métropole de Lyon, les métropoles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris. D'un autre côté, les métropoles ordinaires sont celles

⁴⁵ L'article 5211-6-1 du CGCT et l'article 9 de la loi RCT

⁴⁶ Article 12 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 – Articles L. 5217-1 à L. 5217-19 du CGCT

⁴⁷ La loi Modernisation de l'action publique et affirmation des métropoles (MAPAM) du 27 février 2014.

qui regroupent 400 000 habitants dans une aire urbaine de 650 000 habitants. Une dérogation a été acceptée pour la métropole océane de Brest qui n'atteint pas cette taille (Agglomération de Brest : 2015).

- **Métropole de Lyon**

La métropole de Lyon est l'objectif de notre travail. La Loi MAPAM donne un statut de collectivité territoriale à la Métropole de Lyon.

« Art. L. 3611-1. – Il est créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée « métropole de Lyon », en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône.

Art. L. 3621-1. – Les limites territoriales de la métropole de Lyon fixées à l'article L. 3611-1 sont modifiées par la loi, après consultation du conseil de la métropole, des conseils municipaux des communes intéressées et du Conseil général intéressé, le Conseil d'Etat entendu. Toutefois, lorsque le conseil de la métropole, les conseils municipaux des communes intéressées et le Conseil général ont approuvé par délibération les modifications envisagées, ces limites territoriales sont modifiées par décret en Conseil d'Etat. »⁴⁸

La Loi RCT a cependant fait naître la métropole en tant qu'intercommunalité. La naissance de la Métropole de Lyon a remplacé la Communauté urbaine de Lyon dans son périmètre. Comme c'est une collectivité territoriale, cette naissance a d'abord pour conséquence une redéfinition du périmètre territorial du Département du Rhône. Le Département du Nouveau Rhône est né sur le territoire du département diminué de la Métropole de Lyon. Ensuite, la Métropole de Lyon dispose de la clause générale de compétence. Elle exerce les compétences d'une communauté urbaine, celles de communes pour certaines compétences, et celles d'un département. Elle exerce parfois des compétences de la région comme l'entrée au capital d'une société, le copilotage des pôles de compétitivité.

La Métropole de Lyon est administrée par une assemblée délibérante : le Conseil de la Métropole avec 165 conseillers communautaires. Ils ont été élus lors de l'élection municipale de mars 2014 pour exercer le mandat de conseiller métropolitain jusqu'en 2020 date où ces conseillers seront élus pour la première fois. Les modalités d'élection des futurs conseillers métropolitains à l'horizon de 2020 ne seront plus les mêmes que celles du Grand Lyon. Les conseillers métropolitains seront élus pour la première fois en 2020 selon un mode de scrutin mi-proportionnel, mi-majoritaire pour élire 166 conseillers métropolitains. Les

⁴⁸ Article 26 de Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 MAPAM

membres du conseil de la métropole de Lyon seront élus par les citoyens dans le cadre de 14 circonscriptions au sein de la métropole déterminée par l'Ordonnance du 19 décembre 2014.⁴⁹ Voir figure 6 et tableau 7 ci-dessous :

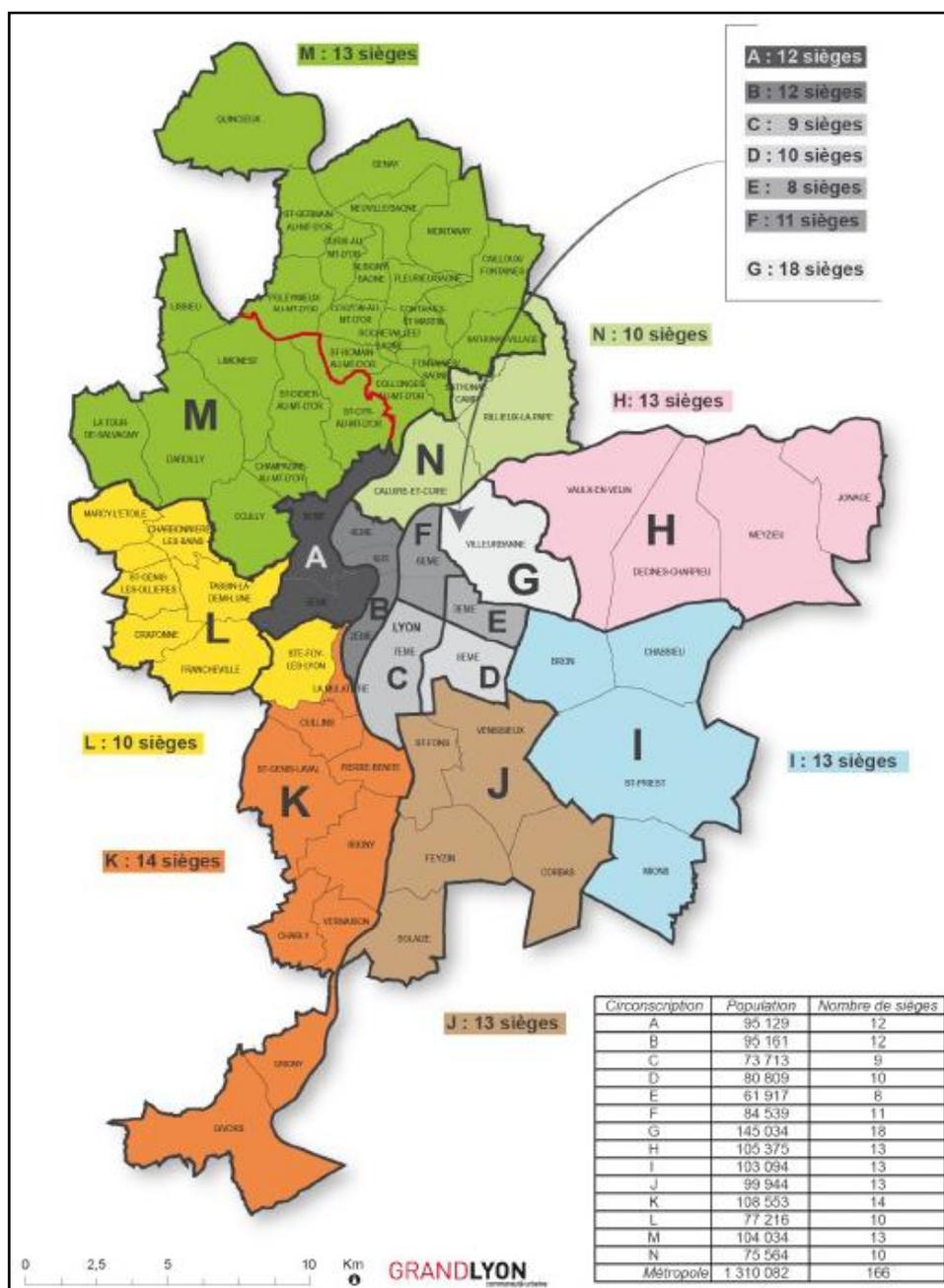


Figure 6 : Découpage électoral des circonscriptions au sein la Métropole de Lyon

Sources : Grand Lyon, 2015

⁴⁹ L'ordonnance n°2014-1539 du 19 décembre 2014 qui fixe les modalités de désignation des conseiller(e)s métropolitain(e)s pour les futures échéances électorales.

Tableau 7 : Les 14 circonscriptions d'élection des conseillers Métropolitains de Lyon

CODE	NOM	DÉLIMITATION	SIÈGES
A	Lyon-Ouest	5 ^e et 9 ^e arrondissements de Lyon	12
B	Lyon-Centre	1 ^{er} , 2 ^e et 4 ^e arrondissements de Lyon	12
C	Lyon-Sud	7 ^e arrondissement de Lyon	9
D	Lyon-Sud-Est	8 ^e arrondissement de Lyon	10
E	Lyon-Est	3 ^e arrondissement de Lyon : partie à l'est de la ligne de chemin de fer Paris-Lyon	8
F	Lyon-Nord	6 ^e arrondissement de Lyon, 3 ^e arrondissement de Lyon : partie à l'ouest de la ligne de chemin de fer Paris-Lyon	11
G	Villeurbanne	Villeurbanne	18
H	Rhône Amont	Décines-Charpieu, Jonage, Meyzieu, Vaulx-en-Velin	13
I	Porte des Alpes	Bron, Chassieu, Mions, Saint-Priest	13
J	Portes du Sud	Corbas, Feyzin, Saint-Fons, Solaize, Vénissieux	13
K	Lônes et Côteaux	Charly, Givors, Grigny, Irigny, La Mulatière, Oullins, Pierre-Bénite, Saint-Genis-Laval, Vernaison	14
L	Ouest	Charbonnières-les-Bains, Craponne, Francheville, Marcy-l'Étoile, Saint-Genis-les-Ollières, Sainte-Foy-lès-Lyon, Tassin-la-Demi-Lune	10
M	Val de Saône	Albigny-sur-Saône, Cailloux-sur-Fontaines, Champagne-au-Mont-d'Or, Collonges-au-Mont-d'Or, Couzon-au-Mont-d'Or, Curis-au-Mont-d'Or, Dardilly, Écully, Fleurieu-sur-Saône, Fontaines-Saint-Martin, Fontaines-sur-Saône, Genay, Limonest, Lissieu, Montanay, Neuville-sur-Saône, Poleymieux-au-Mont-d'Or, Quincieux, Rochetaillée-sur-Saône, Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, Saint-Didier-au-Mont-d'Or, Saint-Germain-au-Mont-d'Or, Saint-Romain-au-Mont-d'Or, Sathonay-Village, La Tour-de-Salvagny	13
N	Plateau Nord-Caluire	Caluire-et-Cuire, Rillieux-la-Pape, Sathonay-Camp	10
TOTAL			166

Source : Tableau n° 8 annexé à l'article L. 224-2 du code électoral, résultant de l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014

Pourtant, le 21 mai 2015, le Sénat a réduit de 166 à 150 le nombre des conseillers métropolitains de Lyon. A partir de 2020, le conseil de la métropole de Lyon sera donc composé de 150 conseillers métropolitains contre 166 élus fixés par l'ordonnance du 19 décembre 2014. Ces conseillers métropolitains seront élus pour 6 ans dans le cadre de 14 circonscriptions métropolitaines. La carte des nouvelles circonscriptions métropolitaines est la suivante (figure 7) :

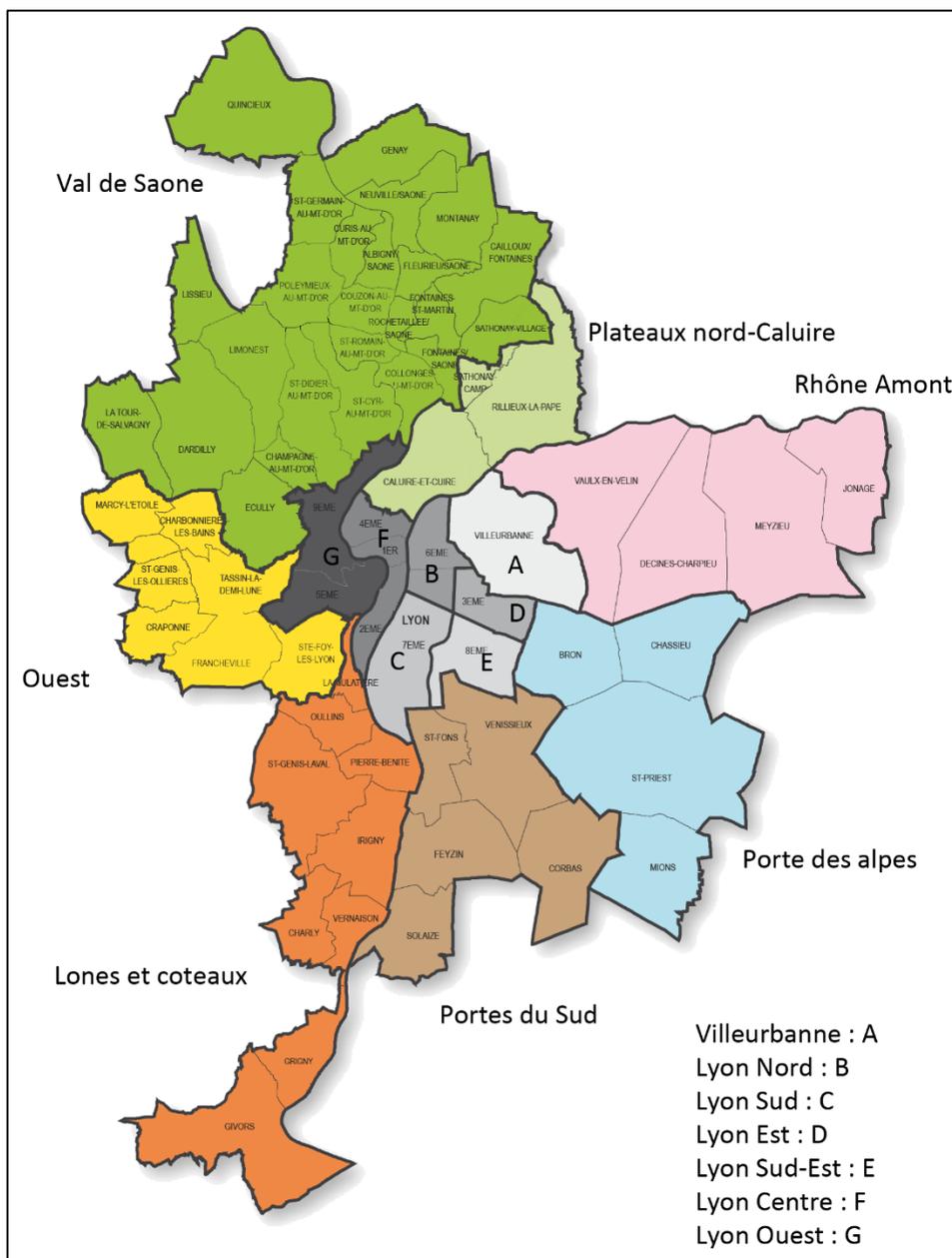


Figure 7 : La carte des nouvelles circonscriptions métropolitaines après mai 2015

Source : Métropolitains socialistes et Républicains, n-d

1.2.3 Modifications des périmètres

Les regroupements de communes ont le droit de modifier leur périmètre et de se transformer en un autre type de structure d'intercommunalité, par exemple une communauté de communes peut se transformer en communauté d'agglomération ou en communauté urbaine. Les modifications de périmètre peuvent se faire par une extension ou par une réduction. Une exception est appliquée aux communautés urbaines. L'extension est le seul moyen de modifier le périmètre d'une communauté urbaine dont le retrait de commune membre n'est pas autorisé (Bernard-Gelabert et Labia, 2001 : 167). Pour répondre à la problématique centrale de notre thèse, nous nous concentrerons sur les procédures de modification et d'extension des intercommunalités.

a) Procédure de modification de périmètre et de dissolution

Les modifications doivent être opérées selon la procédure établie par la législation. Une des conditions juridiques exige que ces modifications conduisent à la création d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave.⁵⁰ Dans les cas de l'extension et de la réduction, l'arrêté du préfet porte ces modifications après avis de la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale (CDCI). Une commune est autorisée à se retirer de sa communauté de communes pour adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre dont le conseil communautaire a accepté la demande d'adhésion.⁵¹

La dissolution d'une structure d'intercommunalité est possible selon les procédures suivantes : (1) de plein droit à l'expiration de la durée fixée par la décision institutive, (2) par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés, et (3) sur demande motivée de la majorité des conseils municipaux.

Pour une communauté de communes, la dissolution peut également être réalisée pour les raisons suivantes : (1) lorsque la communauté a opté pour le régime de la taxe professionnelle unique, (2) d'office, par décret, et (3) suite à la transformation de la communauté de communes en une communauté d'agglomération ou en une

⁵⁰ Articles L. 5211-18 et L. 5211-19 du CGCT, nous allons aborder de manière plus approfondie ce sujet dans la section suivante.

⁵¹ Ces procédures consistent à vérifier le retrait des communes de Lissieu et de Quincieux pour adhérer au Grand Lyon. Voir quatrième chapitre : « les adhésions volontaires des communes voisines ».

communauté urbaine.⁵² Quand toutes les communes membres se retirent, la structure d'intercommunalité est dans les conditions de liquidation.⁵³

b) Procédure d'extension de périmètre

Comme les procédures appliquées pour les modifications de périmètre, il y a également une procédure dérogatoire d'extension de périmètre. D'abord, une extension peut être réalisée en respectant la procédure régie par l'article L.5211-18 du CGCT.

Premièrement, une structure d'intercommunalité fait une extension quand l'initiative d'étendre le périmètre est décidée. Cette initiative peut émaner soit,

- *des conseils municipaux des communes souhaitant rejoindre l'EPCI : l'organe délibérant de l'EPCI doit alors donner son accord,*
- *de l'organe délibérant de l'EPCI : le conseil municipal de chaque commune dont l'admission est envisagée doit alors donner son accord,*
- *du représentant de l'Etat : l'organe délibérant de l'EPCI et les conseils municipaux des communes dont l'admission est envisagée doivent alors donner leur accord (DGFIP et DGCL, 2013).*

Deuxièmement, le processus d'extension du périmètre de l'EPCI est accepté quand le préfet et plus du tiers des communes membres de l'EPCI concerné sont favorables à cette extension. Cette étape dispose d'un délai de trois mois. A la fin de ces processus, l'extension du périmètre est légalisée par un arrêté préfectoral. Voir figure 8 ci-dessous.

⁵² Article L.5214-28 du CGCT

⁵³ C'est le cas de la Communauté de communes de Rhône Sud à laquelle les communes de Givors et de Grigny ont appartenu avant leur adhésion au Grand Lyon. Voir quatrième chapitre : « les adhésions volontaires des communes voisines ».

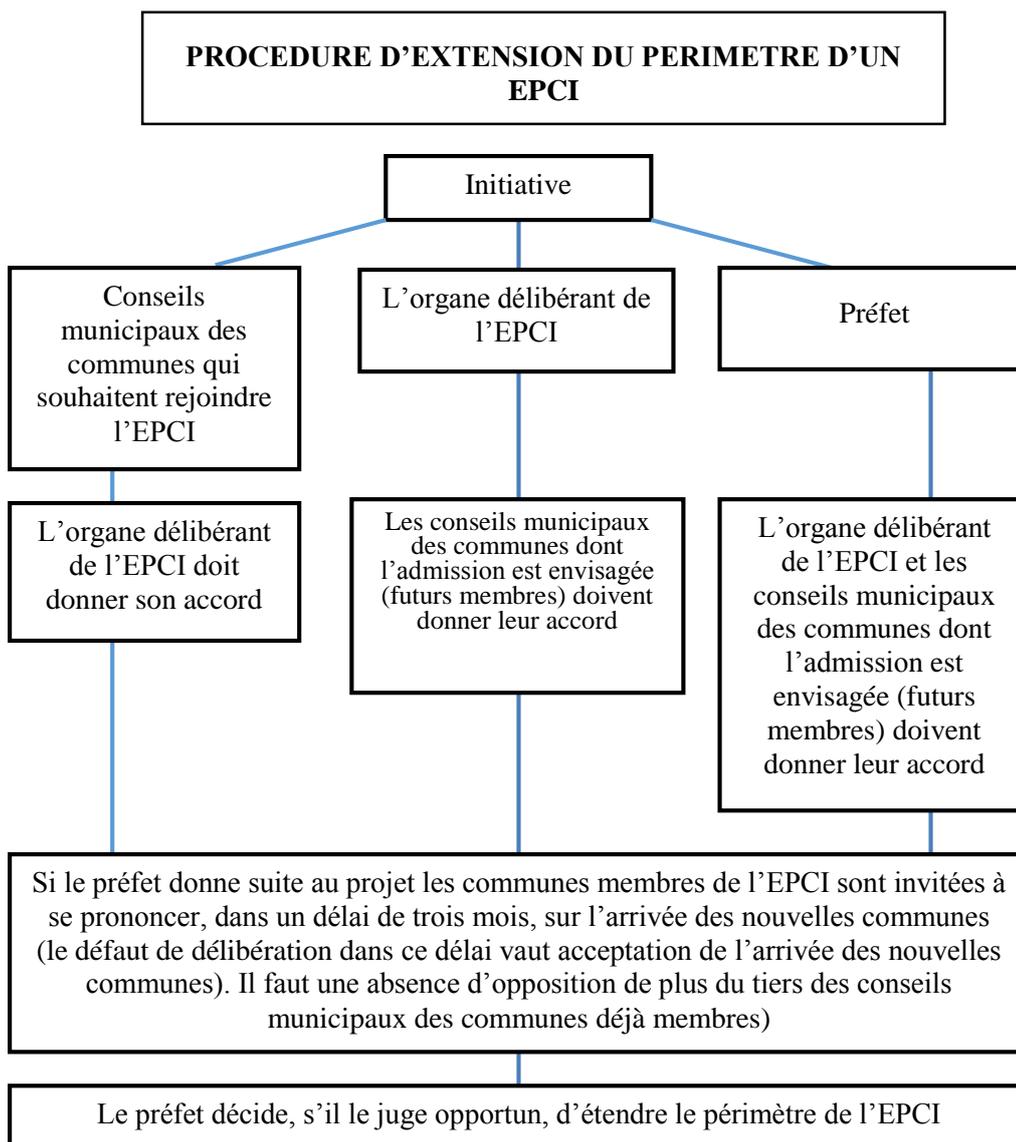


Figure 8 : Le processus d'extension des EPCI

Source : Le Conseil général de Moselle (n-d : 3)

1.2.4 Le périmètre de l'intercommunalité : le principe de la continuité territoriale

La question du périmètre est un sujet fondamental pour les EPCI. Le premier acte dans les procédures de la création de tous les EPCI est destiné à la définition du périmètre assuré à toutes les communes membres. Dans cette création, « *le principe de la continuité territoriale est de portée générale* ». Le principe de l'obligation de continuité territoriale s'impose aux trois catégories de communautés : communautés de communes,⁵⁴ communautés urbaines,⁵⁵ communautés d'agglomération,⁵⁶ et métropole.⁵⁷

a) La continuité territoriale : un critère territorial des EPCI

La règle ne connaissait pas l'obligation de la continuité territoriale dans le critère territorial des EPCI jusqu'à l'apparition de la Loi Chevènement. D'un côté, la Loi Chevènement a exigé ces conditions - continuité territoriale et absence d'enclave - pour les créations des EPCI et les modifications de leur périmètre. D'un autre côté, la Loi Chevènement a permis aux communautés de communes de ne pas respecter cette obligation si elles ont été :

- les communautés de communes existant à la date de publication de la Loi du 12 juillet 1999,
- les communautés de communes issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de villes.⁵⁸

L'application du principe de continuité territoriale des EPCI a été un sujet important dans les débats parlementaires. La Loi du 13 août 2004 a fixé comme règle générale le périmètre sans enclave et d'un seul tenant des EPCI, tout en indiquant dans l'article 175, une exception à cette règle quand « *l'enclave est provoquée par une seule commune qui sans cela empêcherait les communes limitrophes d'adhérer à l'EPCI* » (Senat, 2004 : 22). L'adhésion d'une ou plusieurs communes à un EPCI à fiscalité propre est donc autorisée quand cette adhésion est empêchée par le refus d'une seule commune.⁵⁹

⁵⁴ Article L.5214-1 du CGCT

⁵⁵ Article L.5215-1 du CGCT

⁵⁶ Article L.5216-1 du CGCT

⁵⁷ Article L. 5217-1 du CGCT

⁵⁸ Articles 34 et 39 de la Loi Chevènement

⁵⁹ Article L. 5211-18 du CGCT

Sur le principe de continuité territoriale des EPCI, l'arrêt du 28 décembre 2005 du Conseil d'État restreint les exceptions :

«les dispositions de l'article L. 5214-1 précité du code général des collectivités territoriales selon lesquelles le territoire d'une communauté de communes est d'un seul tenant et sans enclave, doivent, sauf exception prévue par la loi, être regardées comme ayant une portée générale et doivent par suite être respectées non seulement lors de la création d'un tel établissement public de coopération intercommunale mais aussi, le cas échéant, lors d'évolutions ultérieures du territoire de cet établissement.»
(La commission des Lois, 2006).

Avec cette jurisprudence, il faut noter que le projet d'adhésion d'une ou plusieurs communes à une intercommunalité dont l'avis d'une commune empêche l'existence d'une continuité territoriale est autorisé à condition de ne pas provoquer la création d'une discontinuité chez l'autre EPCI.⁶⁰

b) La Loi RCT : la suppression des enclaves et discontinuités territoriales

La Loi RCT demande une couverture intégrale du territoire par les EPCI à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales. Ce texte n'admet plus la discontinuité territoriale dans les EPCI, sauf dans les cas suivants :

- les communautés urbaines existant à la date de publication de la Loi du 12 juillet 1999,
- la création d'une métropole dont le périmètre intègre celui d'une communauté d'agglomération créée avant le 1er janvier 2000 et ayant bénéficié de l'application, au moment de sa création, des dispositions de la Loi du 12 juillet 1999.

La Loi RCT connaît aussi une dérogation à titre temporaire pour la création d'une métropole comportant une discontinuité ou une enclave territoriale composée de plusieurs communes. Cette discontinuité est admise à la condition que la totalité de ces communes soit regroupée dans un EPCI à fiscalité propre. Cette dérogation n'est plus valable après le 17 décembre 2011 (DGCL, 2012 : 43-44.)

En dehors de ces critères, les conditions de la continuité territoriale sont exigées. La Loi RCT n'autorise plus les dérogations portées par les règles précédentes dont

⁶⁰ Ces exceptions nous permettent de comprendre le processus de l'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon malgré leur discontinuité territoriale. Voir quatrième chapitre sur le Grand Lyon qui s'agrandit par les adhésions volontaires des communes voisines

l'objet principal consiste à faire des exceptions dans l'application du principe de continuité territoriale des EPCI. Afin d'accompagner l'évolution de la carte intercommunale, la Loi RCT instaure un Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) élaboré par le Préfet et une Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI). Voir figure 9 suivante :

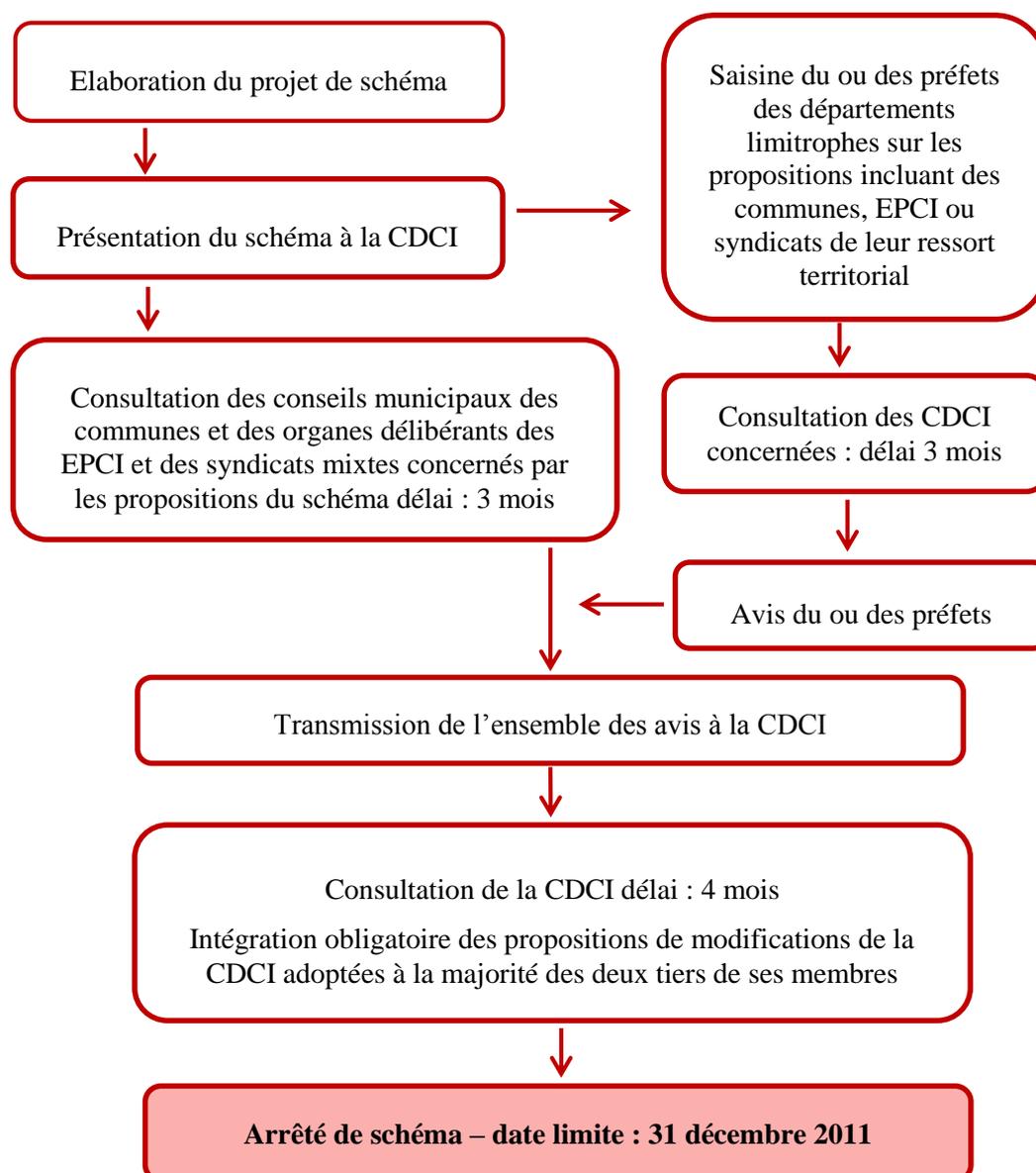


Figure 9 : Élaboration du SDCI telle que prévue par la Loi RCT

Source : AdCF (2012 : 6)

c) La procédure de la suppression des enclaves et discontinuités territoriales : un calendrier dense et serré

La Loi RCT prévoit un calendrier particulièrement dense et serré, car le 1^{er} juin 2013 doit s'achever la carte de l'intercommunalité. Ainsi la procédure de l'application de ce texte a été mise en œuvre d'avril 2011 à juin 2013.

D'abord, à partir d'avril 2011, dans chaque Département, le Préfet doit communiquer le SDCI au Ministère de l'Intérieur. Ensuite, le Préfet transmet les avis des organes délibérants à la CDCI dans un délai de quatre mois après la consultation du SDCI. Puis, l'adoption de ce SDCI est réalisée par la CDCI au plus tard le 31 décembre 2011. En cas d'échec, le préfet aura toute latitude pour procéder aux recompositions territoriales pendant le premier semestre 2012. Si pendant cette période, les opérations des recompositions territoriales ne peuvent pas être menées, l'arrêté final d'évolution du périmètre prend effet au 1^{er} janvier 2013.

Le SDCI qui a été arrêté avant le 31 décembre 2011 doit être mis en œuvre par le Préfet dès l'année 2012. Pour que le Préfet puisse mettre en œuvre les préconisations du SDCI, la loi lui confie des pouvoirs limités dans le temps, jusqu'au 1^{er} juin 2013. Donc, le Préfet peut prendre l'initiative de projets qui sont prévus dans le SDCI ou d'un projet n'y figurant pas. Ces projets comprennent les activités de création, de modification de périmètre, de fusion d'EPCI à fiscalité propre et de tout syndicat de communes ou syndicat mixte. Enfin, à compter du 1^{er} juin 2013, le Préfet dispose de pouvoirs permanents afin de rattacher à un EPCI à fiscalité propre les communes isolées au sein du périmètre de tels établissements, afin de supprimer les enclaves et discontinuités territoriales. La phase relative aux pouvoirs temporaires du préfet est la suivante (figure 10) :

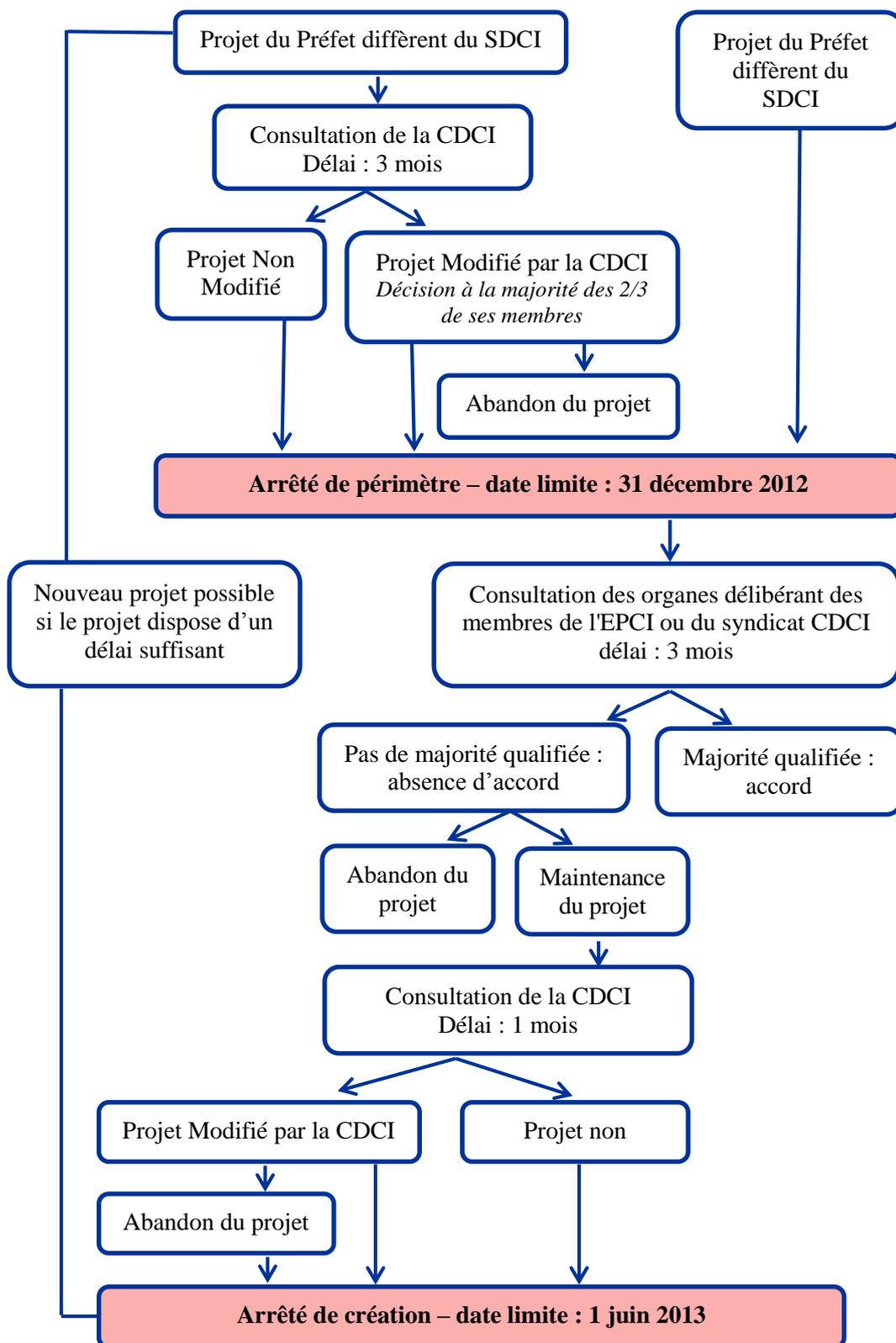


Figure 10: Le Schéma du déroulement de la phase relative aux pouvoirs temporaires du préfet

Source : AdCF (2012 : 21)

II. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DES SERVICES DE TRANSPORT

Dans le deuxième temps de ce chapitre, nous présentons le cadre de notre étude axée sur le service du transport. Nous présentons deux axes de l'organisation des services du transport : le versement du transport (VT) et le Périmètre de Transports Urbains (PTU). Ces éléments sont essentiels pour une connaissance précise du financement et du périmètre des services de transport organisé par des regroupements de communes.

2.1 Le Périmètre De Transports Urbains (PTU)

Le Périmètre de Transports Urbains (PTU) est une zone géographique à l'intérieur de laquelle les réseaux des transports urbains sont exploités. En France, la création du PTU est une obligation dans l'organisation des transports urbains établie par la loi LOTI⁶¹ et par le Code des Transports. Sans l'existence d'un PTU, il n'est pas possible d'organiser un service des transports urbains. La présence du PTU est aussi nécessaire pour instaurer le Versement Transport (VT) et déterminer la compétence territoriale d'Autorité Organisatrice de Transport Urbain (AOTU). L'Article 27 de la Loi LOTI⁶² définit:

« Le périmètre de transports urbains comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes. [...] Le périmètre de transports urbains peut également comprendre le territoire de plusieurs communes adjacentes ayant décidé d'organiser en commun un service de transports publics de personnes. »

La zone de la compétence territoriale de l'AOTU qui couvre les territoires administratifs des communes ou des EPCI membres fait coïncider le PTU avec les limites administratives de ses membres. Cette notion a été amenée par la transformation du Périmètre Urbain en Périmètre des Transports Urbains. Une circulaire du 7 octobre 1974 a transformé le Périmètre Urbain qui devient le «*périmètre des transports urbains, et s'identifie désormais, non plus avec celui d'un ensemble bâti, mais avec celui du ressort territorial de l'autorité administrative compétente en matière de transports urbains* » (Offner, 2002 : 171). Cette nouvelle définition du PTU a redéfini le dispositif mis en place en 1949 réglementant la concurrence entre transport routier et ferroviaire à l'échelle départementale. L'article 3 de la Codification de la frontière du Périmètre Urbain indique que « *ne*

⁶¹ L'Article L. 1231-1 et L. 1231-3 de la Loi LOTI

⁶² Cette définition est suivie par l'Article L. 1231-4 du Code des Transports.

sont pas soumis à la coordination... les services urbains desservant une agglomération urbaine, autorisés ou organisés par les collectivités locales » et le décret précise que « sera considéré comme agglomération urbaine... le territoire de la ville intéressée et les ensembles bâtis de sa périphérie. » (Frère et al., 2005 : 12-14).

La détermination du PTU liée strictement aux limites administratives des communes ou des EPCI membres de l'AOTU a pour but de garantir la cohérence dans l'exercice de la compétence de cette autorité. Puisque l'AOTU gère le service des transports sur un territoire composé par ses membres, les processus de la création du périmètre d'exercice des compétences de l'AOTU commencent par l'accord de l'exécutif local de ses communes membres ou de ses EPCI membres. Ce sont les communes et les EPCI qui ont la compétence en matière d'organisation de services réguliers de transport urbain. Les maires ou les présidents déterminent le périmètre du PTU avant de demander au Préfet de prendre un arrêté qui constate la création de ce périmètre. Ensuite, concernant le Plan Départemental des Transports, le Préfet consulte le Conseil général au sujet de cette création. Enfin, un arrêté préfectoral établit la création d'un PTU. En tant que représentant de l'État, le Préfet est autorisé à refuser cette demande :

« La loi donne au Préfet le pouvoir de constater la création du PTU par une commune ou un établissement public. Dans ce dernier cas, il appartient au représentant de l'Etat d'apprécier le caractère urbain du périmètre. S'il lui apparaît que ce caractère n'est pas établi, du fait de la discontinuité des agglomérations ou de l'inclusion de zones rurales par exemple, le Préfet doit refuser la constatation demandée et notifier son refus à l'établissement public. » (Certu, 2007 : 2).

Le Préfet a le droit non pas seulement d'édicter un arrêté pour la création d'un PTU, mais il signe aussi un arrêté destiné à répondre à la demande de la modification d'un PTU par une AOTU. La modification du PTU permet à l'AOTU d'élargir ou de diminuer le périmètre de sa compétence territoire. L'élargissement d'un PTU est bien souvent produit par l'intégration de nouvelles communes. L'extension d'un PTU est un des résultats de l'agrandissement du périmètre des EPCI. La compétence territoriale de l'AOTU est diminuée quand une commune membre ou un EPCI retire sa compétence transport déléguée à l'AOTU. Le changement du PTU est influencé aussi par l'évolution du statut de l'AOTU ainsi que par le syndicat mixte des transports.

2.2 Le Versement Transport (VT)

Le Versement Transport (VT) est appliqué dans une politique financière du transport. La naissance du VT est liée à la crise du financement du transport urbain

à la fin des années 60. Le VT est un impôt destiné au financement des transports publics urbains qui permet de subvenir aux dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains, ainsi qu'aux autres services de transports publics. La création du VT a été décidée avec l'objectif de « *faire participer les employeurs publics et privés au titre des bénéfices indirects générés par l'existence d'un réseau de transports urbains (trajets domicile-travail) et de développer et améliorer les transports collectifs en finançant en partie leurs investissements par cette recette.* » (MEDDE, 2011). Les employeurs concernés sont les employeurs des entreprises privées ou publiques qui emploient plus de neuf salariés situées dans le périmètre de transport urbain (PTU). Celui-ci est un territoire sur lequel une Autorité Organisatrice de Transport Urbain (AOTU) assure l'organisation du réseau de transport urbain, organisation pour laquelle l'AOTU perçoit le VT. Les bénéficiaires de cet impôt sont les communes ou établissements publics administratifs sous réserve qu'ils soient reconnus AOTU avec le titre de communautés urbaines, districts urbains, syndicats de commune. Sur le territoire dans lequel le VT est récolté, l'existence d'un PTU est devenue une obligation. Au début de sa création, seule la région Ile-de-France bénéficiait du VT.

L'histoire du VT a commencé dans la région parisienne. La Loi du 12 juillet 1971⁶³ a établi le VT comme prélèvement obligatoire seulement pour cette région. 2 ans plus tard, le VT a été mis en place au niveau national par la Loi du 11 juillet 1973.⁶⁴ Grâce à cette Loi, les AOTU de province qui regroupent plus de 300.000 habitants sont autorisées à prélever le VT. Nice, Lille, Marseille, Bordeaux, Grenoble, Strasbourg, et Lyon ont bénéficié du VT en 1974. À cette époque, il n'existait que 7 agglomérations hors région Ile-de-France qui avaient le droit de récolter le VT à cause des difficultés à répondre aux taux plafonds des seuils de population. Les agglomérations de province ont adopté progressivement le VT après l'abaissement des seuils de population. Le décret du 7 novembre 1974 a abaissé les seuils de population de 300 000 à 100 000 habitants. L'abaissement du seuil minimal de population a été fait par la Loi du 6 février 1992 qui a autorisé le prélèvement du VT aux communes ou aux communautés urbaines dont la population est supérieure à 20 000 habitants. Finalement, la Loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouveau Urbains (SRU) a fixé le seuil minimal de population à 10 000 habitants.

Le nombre d'habitants regroupés dans un PTU joue toujours un rôle important dans la politique du VT. Les taux plafonds du VT perçus par les AOTU sont fixés selon le nombre d'habitants regroupés et selon la nature des investissements réalisés par

⁶³ Loi n°71-559 du 12 juillet 1971 : versement des employeurs destiné aux transports en commun de la région parisienne

⁶⁴ Loi n°73-640 du 11 juillet 1973 : autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun. Conditions; source; affectation

l'AOTU concernée. Le conseil municipal ou les assemblées délibérantes peuvent appliquer la fixation et la modification de ces taux en respectant les plafonds légaux imposées par la Loi en fonction du critère de population. Les plafonds légaux impliquent un taux de versement dans la limite maximum fixée :

- 0,55% pour les communes ou les EPCI ayant une population comprise entre 10 000 et 100 000 habitants
- 0,85 % pour les communes ou les EPCI ayant une population comprise entre 50 000 et 100 000 habitants et pour lesquels l'AOTU a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en site propre.
- 1% pour les communes ou les EPCI ayant une population de plus de 100.000 habitants.
- 1,75 % pour les communes ou les EPCI ayant une population de plus de 100 000 habitants et pour lesquels l'AOTU a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé.⁶⁵

Les taux de versement ci-dessus deviennent le taux maximum légal autorisé à l'AOTU, c'est-à-dire qu'il est possible de modifier le taux du VT d'un AOTU par délibération du conseil municipal ou par l'organisme compétent de l'établissement public, mais cette modification ne peut pas excéder le taux maximum qui est autorisé au titre de cette régulation. Une exception peut être appliquée aux PTU comprenant une ou plusieurs communes touristiques pour lesquels la Loi du 12 juillet 2010 autorise l'AOTU à majorer le taux du versement transport de 0,2 %. Une autre exception est la réduction du VT permise pour une durée maximale de cinq ans aux territoires des communes ou des EPCI en cas d'extension d'un périmètre des transports urbains, comme mentionné par l'Article L2333-67 :

«En cas d'extension d'un périmètre de transports urbains résultant de l'extension du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre ou d'un syndicat mixte auquel a adhéré un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre, le taux de versement destiné au financement des transports en commun applicable sur le territoire des communes incluses peut être réduit par décision de l'organe délibérant de l'établissement public ou du syndicat mixte, pour une durée maximale de cinq ans à compter de cette inclusion, par rapport au taux applicable sur le territoire des autres communes, lorsque le versement de transport n'était pas institué sur le territoire de communes nouvellement incluses ou l'était à un taux inférieur.»

Il est possible donc qu'une AOTU construise un seul périmètre de prélèvement du VT avec des niveaux de taux différents (MEDDE, 2012).

⁶⁵ L'Article L2333-67 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) modifié par la Loi du 22 mars 2012

DEUXIEME PARTIE

LE GRAND LYON SUR LA SCENE GEOPOLITIQUE LOCALE

Introduction

La France se caractérise par le mille feuille territorial. Il se n'agit pas seulement de la mosaïque territoriale mais aussi du puzzle des pouvoirs. Il va de soi que cette multiplication des structures territoriales et cette balkanisation du paysage politique configurent un espace géopolitique (Duroy, 1998 : 26–28). Comme on l'a vu, la géopolitique de l'aménagement du territoire fait référence aux conflits et tensions qui « *s'inscrivent à la fois dans le jeu des rivalités entre acteurs politiques et dans une concurrence entre territoires ou entre populations* » (Subra, 2008 : 228). Or, avec les regroupements intercommunaux comme le souligne François Hulbert (2009) : « *un point important est justement de remettre en cause les périmètres politiques et les espaces institutionnels, car ils forment dans la plupart des agglomérations urbaines des constructions territoriales inappropriées et constituent par le fait même un vaste champ d'investigation de l'analyse géopolitique.* ». Dans ce cadre, l'approche géopolitique constitue un outil central dans l'analyse des relations entre le Grand Lyon et les communes et EPCI voisins.⁶⁶ Les questions du périmètre du Grand Lyon sont au cœur de cette analyse.

- **Les modifications du périmètre à l'origine de relations conflictuelles**

Les relations du Grand Lyon avec les collectivités voisines n'ont jamais été simples. Dans sa dimension historique, d'abord, un échec d'une intercommunalité souhaitée par la ville de Lyon a laissé des traces. Ensuite, la naissance de la Communauté urbaine de Lyon (Courly) a confirmé la nécessité de former de grandes agglomérations capables de faire contrepoids à Paris. Dans ce cadre la Courly est née sur un périmètre comprenant 56 communes dont 29 rattachées aux départements de l'Ain et de l'Isère. Etre à l'origine de l'élargissement du

⁶⁶ Pour la méthodologie, consultez l'introduction générale et pour le concept de la géopolitique consultez le premier chapitre sur l'aménagement du territoire : « un terreau fertile pour des enjeux géopolitiques ».

département du Rhône vers ses départements voisins n'est pas sans conséquences. Le résidu historique des changements des limites départementales subsiste comme un point de résistance dans la relation entre cette communauté urbaine et son côté Est. Enfin, le caractère conflictuel des relations s'est manifesté avec le rejet de communes voisines du projet de l'élargissement du Grand Lyon présenté par Raymond Barre en 1996. C'est sur cette dimension historique que sera construit le travail sur la formation d'organismes de coopération intercommunale dans l'agglomération lyonnaise dans le troisième chapitre.

- **Qui a encore peur du Grand « méchant » Lyon ?**

Les relations de méfiance qui existent entre le Grand Lyon et les communes et les intercommunalités voisines ne disparaissent pas totalement dans la situation actuelle. Une appellation informelle « le Grand Méchant Lyon »⁶⁷ est même donnée par les collectivités voisines. Le Grand Lyon applique néanmoins une politique «douce» dans sa relation avec les communes voisines. Plusieurs organismes, comme l'INTER-SCOT, la RUL incarnent cette politique. Dans ce cadre, le quatrième chapitre étudiera les récentes évolutions du périmètre du Grand Lyon. Nous nous intéressons, d'abord, aux adhésions volontaires des nouvelles communes au Grand Lyon. Depuis sa création, le périmètre du Grand Lyon s'est agrandi vers 4 nouvelles communes : Givors et Grigny en 2007, Lissieu en 2011 et Quincieux en 2014. Ensuite, nous nous examinerons le projet SDCI du Rhône destiné à la suppression de la discontinuité territoriale qui n'a pas abouti. Ce projet a proposé l'intégration des communes de Millery et Jons au Grand Lyon afin de supprimer les discontinuités territoriales présentées par le Grand Lyon et la CCEL. Ces communes ont trouvé « des solutions » pour répondre à l'obligation d'un territoire d'un seul tenant.⁶⁸

Les raisons des adhésions et des refus de l'intégration au Grand Lyon entrent tout à fait dans la géopolitique de l'aménagement du territoire. S'affirment des conflits et des rivalités politiques locales dont l'existence ne se gère pas sur le mode de l'affrontement ouvert, mais est occultée. Il s'agit d'une pratique de la négociation et de l'alliance. Cela signifie que « *chaque acteur local cherche à obtenir l'usage ou l'appropriation en fonction de ses ambitions ou ses intérêts, ses objectifs et ses projets.* » (Hulbert, 2009). A cet égard, la géopolitique urbaine se traduit également par des questions sur la représentation au sein de l'organe délibérant.

⁶⁷ Rappelons-nous le grand méchant loup dans l'histoire du Petit chaperon rouge. Ce grand méchant loup a mauvaise réputation: mangeur d'enfants voire de mère-grand.

⁶⁸ Voir la section du deuxième chapitre sur la continuité territoriale : « un critère territorial des EPCI ».

- **Une nouvelle discontinuité entre l'urbain et le rural**

La pacification est envisagée dans les relations entre le Grand Lyon et les communes et les intercommunalités voisines. Preuve en est que la création de la Métropole de Lyon au début 2015 est accueillie par les communes et les intercommunalités voisines comme une garantie de « tranquillité » face à la menace d'une absorption. Pourtant, cette tranquillité risque d'être troublée par la question de la discontinuité territoriale du Nouveau Rhône. Par ailleurs remplacer la Communauté urbaine de Lyon par la Métropole de Lyon renforce la séparation entre l'urbain et le rural. Ces questions seront traitées dans le cinquième chapitre.

TROISIEME CHAPITRE

LE GRAND LYON : UNE CONSTRUCTION POLITIQUE CIMENTEE PAR L'INTERCOMMUNALITE

Ce chapitre analyse la géopolitique de l'aménagement du territoire à travers des regroupements de communes sur la base d'une lecture historique de l'intercommunalité lyonnaise. Nous cherchons à cerner l'évolution des coopérations intercommunales lyonnaises, depuis la naissance des premiers syndicats communaux jusqu'à la création de la Communauté urbaine de Lyon, et nous allons étudier la question de l'intercommunalité sous l'angle de la géopolitique, en nous penchant tout particulièrement sur la mise en place des périmètres des regroupements de communes.

Le paysage géopolitique de l'agglomération lyonnaise nous permet de réfléchir aux difficultés de constitution des regroupements de communes, de détermination du périmètre de l'agglomération lyonnaise et celles liées au franchissement des limites administratives, particulièrement celles des départements. La question des limites administratives s'inscrit également dans le projet de l'élargissement de la ville-centre par l'annexion lancée par la ville de Lyon. Le pouvoir de décision que les communes limitrophes de Lyon ont acquis depuis leur autonomie leur permet de s'opposer aux projets d'annexion de la ville de Lyon qui veut s'implanter sur la scène politique locale lyonnaise : « *la méfiance des maires de banlieue vis-à-vis de « l'impérialisme lyonnais » s'est durablement enracinée.* » (Scherrer, 1995 : 106). D'abord, l'extension de ses limites a été produite par une annexion en 1852. Ensuite, il était prévu de redéfinir ses limites par plusieurs projets de l'annexion lancés par la Ville de Lyon. Enfin, le sujet des annexions présente un double effet, le premier est la redéfinition des limites administratives et le deuxième est la question de l'autonomie communale, comme le souligne Boris de Rogalski Landrot (2014 : 86) : « *le problème de fond n'est pas en soit le principe de l'annexion, qui est une procédure administrative et juridique, mais plutôt la distinction entre une annexion volontaire et une annexion autoritaire* ». Cela se charge de fabriquer les traces dans les relations entre la Ville de Lyon et les communes voisines : « *la méfiance des maires de banlieue vis-à-vis de « l'impérialisme lyonnais » s'est durablement enracinée* » (Scherrer, 1995 : 106).

La mise en place d'un champ de recherches sur l'histoire de l'intercommunalité lyonnaise conduit à réfléchir aux enjeux des acteurs. Nous nous concentrons donc sur les acteurs nationaux et locaux dans l'aménagement de l'agglomération lyonnaise. Comme notre analyse dans ce chapitre est limitée à l'époque où la loi de

la décentralisation n'était pas encore appliquée, l'État occupera une place prépondérante dans notre analyse.

Nous allons aborder quatre points dans ce chapitre : premièrement, nous examinerons le projet de l'annexion de la ville de Lyon. Deuxièmement, comment l'intercommunalité reflète les compromis territoriaux. Troisièmement, nous montrerons que la naissance de la Communauté urbaine de Lyon est « *une affaire de pouvoirs, de rapports de forces, de rivalités* » (Subra, 2008 : 224) entre l'État et les acteurs locaux. Enfin, nous étudierons les questions de gouvernance territoriale, surtout concernant la présence des élus. Cela nous permettra d'analyser l'autonomie communale à travers la répartition au sein de l'organe délibérant de la Courly.

I. LES ALEAS DES PROJETS D'ANNEXION

Nous nous intéressons aux situations géopolitiques locales. Il s'agit d'appliquer la méthode d'analyse géopolitique aux conflits locaux pour exposer les conflictualités intercommunales face à l'« impérialisme » lyonnais. Cela nous conduit à nous concentrer sur les conflits entre la ville de Lyon et ses communes voisines à cause des projets d'annexion lancés par la ville de Lyon et sur la coopération intercommunale qui a fait suite à l'échec de ces projets. Ce travail nous amène à comprendre les pratiques des alliances, des oppositions et aussi des négociations dans l'application de l'intercommunalité en tant qu'outil d'aménagement du territoire.

Pour répondre à nos problématiques, il est nécessaire d'étudier les relations entre la ville de Lyon et les communes voisines d'un point de vue historique. Sans entrer dans le détail de cette histoire, la question essentielle est celle du rapport entre les différents acteurs pour négocier, défendre leurs intérêts, rivaliser et gérer les conflits. Cette connaissance historique nous permet de comprendre la constitution de l'intercommunalité lyonnaise et les éléments fondamentaux dans les relations entre la ville de Lyon et les communes voisines. Les résultats de ce travail seront liés à la réalité actuelle. Qu'il suffise de rappeler que l'image de l'« impérialisme » lyonnais est un héritage de ces relations historiques. Afin de faciliter ce travail, nous étudierons deux idées principales : la première portera sur le projet d'annexion des communes alentour par la ville de Lyon au début du 20ème siècle, la deuxième traitera de l'échec de cette annexion.

1.1 L'annexion : une procédure administrative qui autorise une ville à s'agrandir

L'agglomération lyonnaise est née de l'expansion démographique et économique de la ville de Lyon. Une croissance forte de cette ville au Nord et à l'Est a montré le rôle important de la ville de Lyon au sein de cette agglomération. En fonction de l'évolution démographique, la configuration du territoire municipal peut être modifiée par l'agrandissement de la municipalité qui se fait « *sous l'effet d'un double processus : les annexions et fusions territoriales* » (Keill, 2000 ; Hulbert, 2006, cité dans Hulbert, 2007 : 31). C'était le cas de la ville de Lyon. Elle s'est agrandie par l'annexion des communes de la Guillotière, Vaise et de la Croix-Rousse par décret impérial du 24 mars 1852.⁶⁹ L'application de ce décret pose, d'une part, la question du périmètre, avec la modification des limites administratives de la ville de Lyon, et d'autre part, la question du changement de limites départementales, Villeurbanne, Vaulx-en-Velin, Bron et Vénissieux, quatre communes de l'Isère, étant rattachées au département du Rhône.

La question du périmètre : l'agglomération lyonnaise se construit dans le « territoire vécu » par le mode de vie des habitants qui n'étaient pas tenus de respecter les délimitations administratives. La ville de Lyon se développe donc parallèlement avec l'élargissement de son territoire d'influence. Le développement de la ville de Lyon était de plus en plus important du fait de celui de ses communes voisines. Par conséquent, ces dernières devenaient des zones influencées par l'attractivité de la ville de Lyon, la ville-centre. Cela entraîne une polarisation de la croissance de l'agglomération lyonnaise à travers le paradigme centre-périphérie caractérisé par la dépendance des périphéries de la ville-centre.⁷⁰ Il s'agit de transformer ces relations traditionnelles en relation hiérarchique. Les communes voisines sont désignées sous le terme de « banlieue ». Boris De Rogalski Landrot (2014 : 88), dans sa thèse, écrit : « *l'étude historique de l'annexion pose en termes nouveaux la relation entre la banlieue et la ville* ».

La relation entre la ville de Lyon et les communes voisines était la source de problèmes dont une concurrence fiscale. Elles rivalisaient dans l'accueil des entreprises : des établissements industriels déménageaient dans les communes périphériques et quittaient les vieux quartiers de Lyon. À cet égard, Arthur Kleinclautz (1952 : 266 cité dans Boino (dir), 2009 : 53) souligne :

⁶⁹ Cette annexion a influencé la gestion des services du transport. Voir chapitre sixième chapitre sur l'exkursus historique sur l'organisation des transports avant la création du Sytral

« (Un) péril qui pouvait naître pour Lyon du parasitisme des cités suburbaines. À la longue, on verrait s'établir ou se transporter en dehors de la ville-mère les établissements industriels et commerciaux, tout ce qui par des contributions, directement, crée les ressources municipales. Par contre, Lyon conservait toutes les institutions qui coûtent au lieu de rapporter, les écoles, les universités, les théâtres, les hospices ... ».

Après le décret de 1852, les tentatives pour annexer à la ville de Lyon les communes voisines se sont multipliées. D'abord, les annexions des communes de Caluire, Villeurbanne et Vénissieux (une partie) ont été projetées en 1854. Ensuite, le préfet Duclos a lancé une nouvelle tentative en 1874 pour annexer Vaulx-en-Verin, Bron et Saint-Fons dans les années 1880 (Polère, 2008c : 4). L'arrivée d'un nouveau Maire à la tête de la ville de Lyon en 1881 a été suivie par le changement de l'intérêt politique de la ville de Lyon. Cela est expliqué par Antoine Gailleton, Maire de Lyon de 1881 à 1900 qui a exprimé son opposition au projet d'annexion :

« Nous avons certainement intérêt à conserver les relations de bonne amitié avec les communes voisines, mais il n'y a aucune raison, ni pour Lyon, ni pour ces communes de faire un mariage forcé. Il serait onéreux pour la ville de Lyon de prendre à sa charge les frais de voirie que lui occasionnerait l'annexion d'un périmètre aussi étendu que, par exemple, celui des communes de Villeurbanne, Vénissieux, Saint-Fons, où tout est à faire au point de vue des égouts, des chaussées, de l'éclairage, des alignements, etc. Nos finances ne pourraient supporter les conséquences d'une telle opération. Quant à ces communes, il est probable qu'elles se trouvent très bien dans leur régime actuel et qu'elles ne tiennent pas à être englobées à la ville de Lyon. [...] Il n'y a qu'un seul motif qui pourrait nous faire désirer l'annexion des communes voisines au point de vue de l'octroi (...). Or pour défendre efficacement la ville contre la fraude, il faudrait reporter cette limite jusqu'au nouveau mur d'enceinte des fortifications. Et bien ! Il est certain que la ville ne peut songer à faire une annexion semblable ; du reste, si l'octroi est supprimé prochainement, la question n'aura plus d'intérêt, et nous aurons tout avantage à rester dans le statu quo. » (Le Journal de Villeurbanne, 1897 : 2 cité dans Rogalski Landrot, 2014 : 53-54).

Il apparaît que le projet d'annexion était un sujet important du point de vue de la politique locale car ce projet a été présenté à nouveau par Jean-Victor Augagneur, le Maire de Lyon élu en 1900. À cette période, la ville de Lyon a décidé de prendre le contrôle direct de l'organisation des services d'eau gérés par la CGE. Il s'agissait d'une décision politique pour reprendre la main face à l'expansion des réseaux de la CGE aux communes voisines de la ville de Lyon. Comme le souligne Franck Scherrer (1995 : 106) :

« (la) « conquête » de la banlieue par la CGE répond à la fois à une logique de marché et au souci de la Compagnie de consolider sa position vis à vis de Lyon : la ville centre ayant finalement décidé en 1900 de gérer

directement le service d'alimentation en eau, le territoire desservi par la CGE en banlieue prend cette forme insolite de couronne qui va perdurer près de trois quart de siècle ».

Cette raison s'appliquait également aux autres services urbains comme le transport urbain. La dépendance des communes voisines des services urbains lyonnais s'est trouvée au cœur de la politique de l'annexion lyonnaise. L'élargissement du territoire communal signifie également l'extension du périmètre fiscal.

Le projet d'annexion a été envisagé dès 1901 et lancé officiellement en 1903. La ville de Lyon attendait la croissance dans les domaines économique, démographique et politique via cette annexion. L'annexion des territoires communaux concernait les communes voisines dites « suburbaines » qui présentaient une grande attractivité : Villeurbanne, Caluire-et-Cuire, Bron, Saint-Rambert-l'Île-Barbe, Vénissieux et Saint-Fons. Les territoires qui seraient annexés par la ville de Lyon sont représentés par les zones colorées sur la figure 11 ci-dessous :

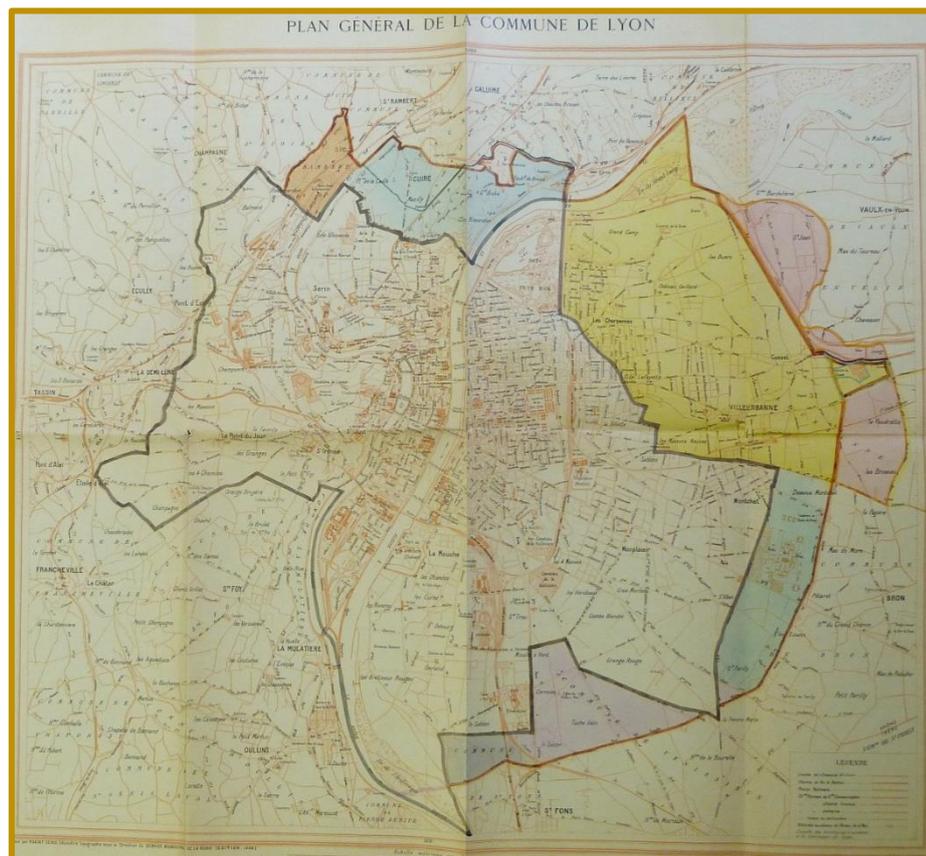


Figure 11 : Carte du projet d'annexion de Lyon en 1903

Source : AMV-3D1- cité dans Rogalski Landrot (2014 : 558)

1.2 Les communes voisines ont refusé le projet d'annexion de la ville de Lyon.

Face aux projets d'annexion, certaines communes voisines ont réagi fortement contre la ville de Lyon. L'interventionnisme municipal lyonnais les a conduites à stigmatiser la ville-centre : l'« impérialisme » lyonnais.⁷¹ De vives tensions sont apparues sur la scène politique locale lyonnaise entre les villes anti-annexionnistes et les annexionnistes. L'agglomération lyonnaise devenait un « territoire en concurrence » avec trois acteurs principaux : la commune-centre, les communes de banlieue et des acteurs intermédiaires étant les acteurs publics ou parfois les acteurs public (l'État) ou parfois privés. Ces acteurs présentaient des intérêts divergents dans lesquels les questions rurales et urbaines s'inscrivaient. D'un côté, la ville de Lyon montrait sa volonté de gérer directement les services urbains. De l'autre côté, les communes voisines s'intéressaient aux intérêts des communes agricoles et résidentielles (Scherrer, 1995 : 106-107). Cela permettait aux édiles des communes voisines d'avoir un intérêt commun pour agir contre l'expansionnisme lyonnais. Une alliance pour sauvegarder l'autonomie locale a été nouée. Chaque fois que les relations entre la ville de Lyon et les communes voisines se tendaient, les relations entre les communes voisines se développaient.

Une série de réunions entre les futures communes a permis d'introduire le sujet de l'annexion dans le jeu politique local et national. La municipalité de Villeurbanne a joué le rôle de coordinatrice des villes anti-annexionnistes. Un contre-rapport produit par Villeurbanne est devenu une référence pour les autres villes anti-annexionnistes. L'exemple le plus significatif nous est fourni par la commune de Caluire-et-Cuire qui a argumenté ainsi son rejet de l'annexion : « *la campagne active menée par nos amis de Villeurbanne ; la loyale attitude de notre député Francis de Pressensé, nous laisseront croire et espérer que le gouvernement de la République refusera de sanctionner les visées ambitieuses de nos puissants voisins* » (Rapport de la commission spéciale sur le projet d'annexion d'une partie de Caluire-et-Cuire à la ville de Lyon, 1903 : 16 cité dans Rogalski Landrot, 2014 : 77-78). Francis de Pressensé, un député du Rhône et Jules Grandclément, le maire de Villeurbanne ont freiné les démarches d'annexion. La tension politique s'est concentrée sur un jeu de concurrence entre trois acteurs importants : Jean-Victor Augagneur (annexionniste), Francis de Pressensé (anti-annexionniste) et Jules Grandclément (anti-annexionniste) (Lyon Capital du 26 juin 2009). Le sujet de l'annexion devenait donc un enjeu territorial et politique. L'appartenance politique des acteurs a joué un rôle : ils étaient socialistes. Il faut insister sur le fait que l'annexion était liée au projet de découpage cantonal réalisé en 1890 :

⁷¹ Selon Franck Scherrer (1995 : 106-107), l'image de l'« impérialisme » lyonnais s'est durablement enracinée. Elle existait jusqu'au début des années 1990.

« l'enjeu de l'annexion se situe dans ce domaine à plusieurs échelles, et tout d'abord au niveau local, où il s'agit pour la majorité socialiste de conforter sa position. L'annexion est capitale aussi pour la représentation de Lyon à l'échelon départemental : l'annexion est liée avec le projet de redécoupage cantonal que la mairie de Lyon s'efforce de faire aboutir depuis 1890 et qui permettrait à Lyon de faire mieux entendre sa voix au Conseil général où elle fournit 2/3 des ressources et 1/3 seulement des élus. » (Pierre-Yves Saunier, 1991 : 28).

Les acteurs bénéficiaient de leurs réseaux politiques pour convaincre les autres élus au sein du Conseil général du Rhône et du Parlement à Paris. Les acteurs politiques ont basé leur stratégie sur leurs relations au niveau local et national. Après de longues négociations, au niveau local, les acteurs annexionnistes ont tiré les fruits de leurs travaux. À la fin de 1904, la commission d'intérêt local⁷² a accepté le principe de l'annexion. Puis, le 21 avril 1905, la conclusion de son rapport a favorisé le projet d'annexion avec une modification concernant l'intégration de la totalité de la commune de Villeurbanne au 8e arrondissement de Lyon. De l'autre côté, les anti-annexionnistes faisaient du lobbying au parlement. Il fallait une loi qui légalise cette annexion, ce qui donnait une opportunité au niveau national à ces acteurs. Pendant le débat sur le projet de loi de Lyon en 1905, la distinction entre une annexion volontaire et une annexion autoritaire était au cœur de la discussion au cours de laquelle le maire de Lyon a été critiqué :

« Les délégués de Villeurbanne ont laissé entendre que la question de l'annexion aurait été résolue plus facilement, si on avait procédé à une entente préalable et à une discussion amicale entre les intéressés. À cette politique d'entente, vous avez préféré une politique brutale. Vous avez apporté dans la conduite de cette affaire un tempérament autoritaire, qui a choqué une partie de la population à annexer. » (Fleury-Ravarin, 1905 : 22 cité dans Rogalski Landrot, 2014 : 87).

Le changement de Maire de Lyon, Edouard Herriot ayant remplacé Jean-Victor Augagneur,⁷³ a eu un impact direct sur le sujet de l'annexion. Le nouveau Maire a fait retirer le projet de loi de Lyon en janvier 1906. Il préférerait d'utiliser d'autres stratégies pour négocier avec les communes concernées par l'annexion. C'est à cette période que débute l'histoire de l'intercommunalité lyonnaise, comme le souligne Franck Scherrer (1995 : 105) : *« l'histoire du maillage intercommunal lyonnais, encore largement méconnue, ne commence pas avec la création de la Communauté Urbaine en 1970, mais débute sans doute avec...l'échec de l'annexion de Villeurbanne par Lyon au début de ce siècle. »*

⁷² La commission d'intérêt local chargée d'examiner le projet de loi tendant à annexer à la ville de Lyon la commune de Villeurbanne et diverses parcelles de communes suburbaines

⁷³ Edouard Herriot a remplacé Jean-Victor Augagneur qui a quitté son poste de maire pour être gouverneur de Madagascar.

II. L'INTERCOMMUNALITÉ LYONNAISE : UNE ILLUSTRATION DES COMPROMIS TERRITORIAUX

Cette section s'intéresse à l'intercommunalité lyonnaise avant la naissance de la Communauté urbaine de Lyon (Courly). Notre analyse s'appuie de manière sélective sur la relation entre la ville de Lyon et ses communes voisines au début de l'intercommunalité lyonnaise. Après l'annexion ratée, la fragmentation territoriale est donc forte. Nous allons analyser cette relation sous trois aspects de la géopolitique de l'aménagement du territoire : les rivalités politiques locales, les affrontements entre la ville de Lyon et ses communes voisines afin de diriger les structures intercommunales, et la capacité technique des services qui jouent un rôle important dans l'agglomération lyonnaise. Afin d'exposer ces trois aspects, nous développons trois pistes d'analyse. La première piste d'analyse porte sur la naissance de l'intercommunalité lyonnaise via les services communautaires. La deuxième s'intéresse au processus de la construction des regroupements intercommunaux par les syndicats des services. La troisième parle d'une seconde phase de coopération intercommunale caractérisée par les créations du district urbain de Lyon et le Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Lyonnaise (SIVMAL).

2.1 Les services urbains sont la base de l'intercommunalité lyonnaise

A cause de l'échec des annexions, le développement et la planification lyonnaise sont devenus un peu incohérents. La coopération intercommunale lyonnaise en regroupant des communes et non plus en les absorbant devient une manière de répondre à la crainte des communes périphériques vis-à-vis de la ville centre. Et pour la ville de Lyon, la coopération intercommunale est considérée comme un moyen efficace d'absorber les communes voisines. L'autonomie reste donc toujours au cœur de cette relation :

« La coopération intercommunale avant la création de la Communauté urbaine se situe dans une logique de mutualisation de moyens techniques et financiers entre des communes. Elle se met en place laborieusement, car les communes sont prises entre le marteau d'une coopération dont elles admettent la nécessité, et l'enclume d'une même coopération dont elles se méfient, car elle pourrait signifier une perte d'autonomie. » (Polère cité dans Gueugneau, 2013 : 15).

L'intercommunalité lyonnaise comme celle d'autres villes est historiquement liée au développement des services urbains, même si la question de l'intercommunalité est liée également à la cohérence territoriale en aménagement, en urbanisme commercial et en localisation de zones industrielles. L'augmentation des réseaux urbains transforme le territoire en une grande agglomération, qui tend à remettre en

question les limites communales. Il est nécessaire de pratiquer un nouveau modèle dans la relation entre la ville-centre et ses communes voisines. Il s'agit de stimuler de nouvelles relations fonctionnelles dans une logique coopérative. Ces nouvelles relations obligent la ville de Lyon et les territoires alentour à trouver ensemble une solution afin de répondre aux problèmes quotidiens qui dépassaient les limites administratives, essentiellement la gestion des équipements lourds. C'est pourquoi Edouard Herriot s'est concentré sur une relation autour des grands équipements et l'embellissement de la ville (Polère, 2014 : 30).

Le développement des relations entre la ville de Lyon et les communes voisines sous la nécessité des services urbains s'appuie sur l'émergence d'une culture technique partagée. Les agents communaux apprennent à coopérer. Cela entraîne le ralentissement des tensions politiques. Un aménagement du territoire à l'échelle pluri-communale se développe autour des questions techniques. Il s'agit de gérer des réseaux techniques urbains en matière de distribution d'eau, de transports collectifs et d'assainissement urbain. Cette intercommunalité est réduite à sa plus simple expression, celle que lui donne Marc Bonneville (1997 : 23) : « *c'est le modèle de la coopération intercommunale obligée qui a prévalu, essentiellement pour la gestion des réseaux d'eau, d'assainissement et de transport* ».

A Lyon, la coopération entre communes s'établit donc, à l'origine, afin de traiter les sujets très pratiques comme la gestion des réseaux techniques urbains en matière de distribution d'eau, de transports en commun et d'assainissement urbain. Franck Scherrer (1995 : 105) souligne que « *l'histoire de l'intercommunalité ou de la supracommunalité à Lyon est étroitement associée à celle du développement des services urbains organisés en réseau : alimentation en eau, transports collectifs, électricité, assainissement* ». La création de syndicats pour gérer ces services est aussi géopolitique car la relation qui se noue entre la ville de Lyon et les communes voisines repose sur des intérêts réciproques. D'une part les communes voisines soutiennent l'accroissement rapide de la ville-centre qui exige des équipements publics nombreux. D'autre part, les communes voisines ont besoin de cette coopération malgré des rivalités, des difficultés techniques, des freins financiers, des différences de préoccupations. En définitive, il est indispensable pour la ville de Lyon et les communes voisines de se mettre d'accord pour coopérer.

2.2 L'intercommunalité lyonnaise : des compromis territoriaux autour d'une culture technique

Dans son application, la coopération intercommunale prend des formes extrêmement variées. Nous montrerons dans ce travail, comment les créations de syndicats dans les années 1930 et des négociations entre les édiles se mettent en

place. Dans cette section, nous étudierons les deux premiers syndicats fondateurs de l'intercommunalité lyonnaise : le Syndicat des Eaux de la Banlieue de Lyon (SIEB) en 1929, le Syndicat Intercommunal d'Assainissement de la Rive Gauche du Rhône (SIARGR) en 1931. Nous étudierons le Syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise (STCRL) créé en 1941 de manière approfondie dans la troisième partie de notre thèse.

2.2.1 L'intercommunalité lyonnaise fondée par la coopération intercommunale en matière d'assainissement

La coopération intercommunale a été fondée par les services urbains, en premier lieu, autour de l'assainissement. L'assainissement urbain devient le point de départ de l'intercommunalité lyonnaise en liaison avec l'obligation de l'assainissement urbain pour les villes de plus de 30 000 habitants.⁷⁴ Pour répondre à cette obligation « *Villeurbaine et d'autres communes de banlieue, en raison de leur localisation ou par manque de moyens sont tributaires des collecteurs lyonnais pour évacuer leurs eaux pluviales et usées en aval dans le Rhône* » (Scherrer, 1995 : 110). Une coopération intercommunale limitée aux réseaux techniques est mise en place. Après l'échec de tentatives de conciliation proposées en 1909, le Conseil Municipal a ratifié en 1913 une convention entre « *Lyon et les communes de l'Est⁷⁵ pour le déversement des eaux usées de ces dernières dans le réseau d'égout lyonnais* » (Saunier, 1991 : 26). Dans ce cadre, la ville de Lyon se dote d'une capacité d'expertise, de conception et de réalisation indépendante des services de l'Etat au sein de ses services techniques.

Les années suivantes, les questions du périmètre de la commune et des capacités techniques se posent. Cela s'explique par le besoin des communes voisines, au cours des années 1920, de développer les réseaux des égouts qui ne sont plus adaptés à leur croissance. « *Ce dysfonctionnement du réseau manifeste directement la prégnance de la référence au territoire communal : de fait, ces égouts de liaison sont souvent de faible diamètre parce qu'ils n'ont été conçus que pour une collecte très locale aux limites de la commune* » (Scherrer, 1995 : 110). Ce problème a provoqué un nouveau conflit entre ces communes et la Ville de Lyon. D'une part, un problème est posé par la participation financière pour le doublement des égouts de liaison entre la ville de Lyon et les communes voisines. Ces conflits d'ordre financier ont conduit les communes voisines à dénoncer « *le lugdunidictator* » (Boino, 2009 : 53) parce que la ville de Lyon ne souhaitait pas participer à des

⁷⁴ Cette obligation est portée par la Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique.

⁷⁵ Les communes qui se situent à l'Est de Lyon : Villeurbanne, Bron, Vénissieux, Saint-Fons, Vaulx-en-Velin

financements coûteux pour ces communes. Le sujet de l'annexion revient même dans cette difficulté de gérer les réseaux de l'assainissement par les communes voisines. Cela se manifeste par l'opposition des élus lyonnais à la proposition du maire de Villeurbanne d'un rattachement de sa commune à la ville de Lyon. En 1930, la réponse à cette demande était ainsi formulée : « *votre suggestion n'est pas maladroite, vous avez des dettes et vous demandez aux Lyonnais de les acquitter* » (Polère, 2008b : 4). D'autre part, un conflit apparaît autour du projet de renforcement du réseau. Une solution institutionnelle est nécessaire afin de répondre à ce problème. Pour cela, l'Etat a tenté d'intervenir par le Plan Régional d'Assainissement. En 1931, le Syndicat Intercommunal d'Assainissement de la Rive Gauche du Rhône (SIARGR) est un « compromis territorial » qui est consacré à résoudre les conflits d'assainissement à l'échelle pluri-communale. La création de ce syndicat ne peut pas faire disparaître la question du périmètre, même si la coopération intercommunale permet aux communes membres d'ignorer les limites municipales. Le périmètre d'action du SIARGR est en effet contraint par des limites syndicales, comme le souligne Franck Scherer (1995 : 111) :

« le dispositif spatial du réseau projeté, le grand collecteur, est révélateur du contenu de l'intercommunalité et de ses limites, ce choix technique à l'exclusion d'autres possibles préserve au mieux l'autonomie communale tant de Lyon que de la banlieue aussi bien du point de vue du rythme d'extension des réseaux de base de chaque commune que de l'usage qui en est fait (tout à l'égout ou non). Le tracé choisi, qui n'est pas, de loin, la meilleure solution technique s'explique par le fait qu'il suit au plus près possible les frontières communales. »

2.2.2 L'intercommunalité de la gestion de l'eau dressée contre Lyon

La distribution d'eau potable s'inscrit dans l'histoire de l'intercommunalité lyonnaise par le Syndicat des Eaux de la Banlieue de Lyon (SIEB). Avant d'analyser brièvement le SIEB, il faut rappeler que la Compagnie Générale des Eaux (CGE) a été créée par concession de la ville de Lyon. Par extension de ses réseaux, la CGE desservait quelques communes limitrophes de Lyon. En 1900, la ville de Lyon a souhaité diriger directement la CGE. Ce souhait a conduit la ville de Lyon à lancer le projet de l'annexion. En 1929, ce sont 28 communes voisines « *à avoir concédé leur service de l'eau à cette compagnie, et à être desservies par un réseau de distribution qui encercle complètement Lyon* » (Polère, 2014 : 28). Menées par le maire de Villeurbanne, ces communes ont fondé le Syndicat des Eaux de la Banlieue de Lyon. « Banlieue » a été inscrite dans le nom de ce syndicat avec l'objectif de « *dire que la banlieue est dressée contre Lyon* » (Polère, 2014 : 28).

La création du SIEB par les communes voisines de la ville de Lyon est très liée à leur délégation du service de l'eau à la CGE. Ce syndicat peut assurer les services

de distribution de l'eau en régie. Ce syndicat peut aussi déléguer ces services à un opérateur, la CGE dans ce cas. Pour la suite, à travers cette délégation, le syndicat peut obtenir un contrat unique qui lui permet de demander à l'opérateur un service plus favorable pour ses communes membres. Cela veut dire que la création de ce syndicat poursuit deux buts principaux : « *réguler et contrôler la Compagnie Générale des Eaux* » (Polère, 2008c : 6).

Les vingt-huit communes voulaient renforcer leur « taille politique » vis-à-vis de la Compagnie Générale des Eaux (CGE) et de la ville de Lyon. Elles s'allient en vue de peser dans la négociation avec cette compagnie. Avec le syndicat, les communes ont un pouvoir de négociation accru. Cela permet « *d'exercer un réel contrôle du concessionnaire, remédiant à une situation qui laissait chaque commune seule en face d'une compagnie d'autant plus puissante qu'elle avait su imprimer à son organisation technique et administrative une remarquable homogénéité* » (G. Gerard cité dans Pezon et Petitot, 2004 : 8-9).

Il faut attirer l'attention sur le fait que, comme les communes sont traumatisées par la menace de l'annexion, il est difficile d'établir un climat de confiance. Pourtant, comme nous l'avons vu plus haut, à partir de 1914, les communes voisines et la ville de Lyon ont formé une coopération intercommunale en matière d'assainissement. Le rôle de Villeurbanne dans l'opposition à Lyon sur la question de l'autonomie locale permet à cette commune de s'implanter sur la scène politique locale lyonnaise. C'est aussi grâce à sa taille et à son caractère urbain. « *De plus Villeurbanne va faire de la « différenciation urbaine », en d'autres termes, de la mise à distance territoriale vis à vis de Lyon le fil directeur des politiques locales mises en œuvre jusqu'à aujourd'hui* » (Scherer, 1995 : 109). Créer un syndicat sans la présence de la ville-centre d'un côté, montre « l'indépendance » et l'autonomie des communes rurales. D'un autre côté, en l'absence de la ville-centre, il est difficile pour le SIEB d'agir de concert avec les maires des banlieues agricoles et résidentielles de l'Ouest, et ceux des banlieues industrielles de l'Est, communes aux intérêts divergents, banlieues que tout sépare, politiquement et socialement. C'est pour cette raison que le SIEB a été inopérant pendant 20 ans en matière de réalisations. Le SIEB n'engage un programme d'investissement qu'en 1949.

2.3 L'intercommunalité lyonnaise entre dans une seconde phase de coopération intercommunale

Les syndicats fondateurs de l'intercommunalité lyonnaise sont l'intercommunalité de gestion à vocation unique (SIVU). Les uns comme les autres gèrent uniquement une compétence. Ce type d'intercommunalités comporte quelques points faibles dont une inefficacité due à la volonté de plusieurs communes de déléguer leur

pouvoir afin de diriger « l'action concertée ». Ces syndicats fondateurs sont limités également par leurs situations géographiques à la proche banlieue lyonnaise. Comme ces syndicats sont initiés par une coopération intercommunale limitée aux réseaux techniques, ce sont plutôt les techniciens qui se rencontrent, ce ne sont pas les maires. Par conséquent, la collaboration politique ne se développe pas bien. Ces points rendent difficile l'aménagement du territoire pour répondre aux nouveaux phénomènes après la Seconde Guerre mondiale. Tel est le cas, par exemple, de l'explosion urbaine de l'agglomération dans les années 1950. Pour faire face à ce nouveau défi, la création de nouveaux organismes de coopération dans l'agglomération lyonnaise est lancée, bénéficiant des nouvelles politiques publiques destinées à la gestion de l'urbanisation. Il s'agit des créations des zones spécialisées (ZUP, ZI, ZA, ...) ⁷⁶ et de nouvelles formes de l'intercommunalité : le syndicat à vocation multiple (SIVOM) et district urbain. ⁷⁷

L'intercommunalité lyonnaise entre alors dans une seconde phase de coopération avec, d'une part, la mise en place de la tentative de la construction du district urbain, et d'autre part, la création du Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Lyonnaise (SIVMAL) qui permet l'extension des compétences pour l'intercommunalité lyonnaise. Dans cette section, nous développerons trois analyses : (1) la détermination du périmètre de l'agglomération lyonnaise, (2) l'échec de la mise en place du district urbain lyonnais, et (3) la création du SIVMAL souhaitée par les élus.

2.3.1 La détermination du périmètre de l'agglomération lyonnaise a conduit au franchissement des limites départementales

Le développement des agglomérations urbaines repousse les limites des espaces urbains du centre-ville en banlieue. Mais, aucun critère précis ne permet néanmoins de mesurer les territoires agglomérés pour déterminer le périmètre d'une agglomération avant les années 1950. Plusieurs discussions concernent donc les réflexions sur la définition de l'agglomération lyonnaise et la détermination de son périmètre avant que l'agglomération se base sur les critères précis donnés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) en 1954. ⁷⁸ Marie-Clotilde Meillerand (2010 : 72) montre que trois moments importants ont déterminé le périmètre de l'agglomération lyonnaise :

⁷⁶ Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP), Zones industrielles (ZI), Zone Agglomérée (ZA)

⁷⁷ La création du SIVOM faite par l'ordonnance du 5 janvier 1959. Consultez le cadre institutionnel et juridique de l'intercommunalité dans le deuxième chapitre.

⁷⁸ Voir premier chapitre : « rural » et « urbain » : une délimitation statistique »

«D’abord, une première période, globalement les années de guerre, pendant laquelle le périmètre idéal est toujours défini en référence à celui du GURL⁷⁹ établi en 1938. Puis, après la guerre, la définition de l’agglomération lyonnaise fait l’objet de diverses controverses. Enfin à partir de 1954, l’agglomération devient une catégorie statistique appliquée à la région lyonnaise comme aux autres villes françaises. »

À première vue, la construction du périmètre de l’agglomération lyonnaise ne concerne pas le sujet de notre thèse, mais elle s’inscrit dans une réflexion qui nous permet de répondre aux questions : (1) quel est le périmètre d’origine de la Communauté urbaine de Lyon (Courly) ? (2) pourquoi cette création a-t-elle franchi les limites administratives départementales ?

a. Le périmètre du GURL préfigure les limites administratives de la Courly.

La première réponse, nous la trouvons lors la création du Groupement d’Urbanisme de la Région Lyonnaise (GURL) décrétée en 1938 à l’initiative de l’Etat. Le GURL est considéré comme un espace fonctionnel de la métropole qui se compose d’un comité régional d’urbanisme de 122 membres et de 8 commissions de travail. Le GURL constituait également *« la première forme de structure intercommunale avec un cadre géographique précis (56 communes) »* (AML, 968 WP 35 cité dans Belmessous (dir), 2008 : 20). Concernant le périmètre du GURL, Franck Scherrer (1995 : 108) souligne que *« ce périmètre coïncide de façon frappante à quelques détails près avec celui des 55 communes de la Communauté Urbaine trente ans plus tard, comme si l’espace de projet s’était transformé en continuité en territoire institutionnel supra communal »*. Cela montre que le périmètre du GURL a préfiguré les limites administratives de la Courly. Ce périmètre était considéré comme les limites qui convenaient à l’aménagement pluri-communal de l’agglomération lyonnaise. Le GURL est devenu la référence du périmètre de l’aménagement dans l’agglomération lyonnaise jusqu’à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

La réalisation des projets d’urbanisme de la ville de Lyon concernait l’ensemble des communes du GURL. À travers ces projets, les communes du GURL bénéficiaient d’une coordination des services techniques. Les maires et les techniciens avaient un rôle à jouer (Cf. AML, 968 WP 35 cité dans Meillerand, 2010 : 76). Après la guerre, les urbanistes et les techniciens ont pris un rôle important dans la gestion urbaine. Ensuite, le Commissariat aux travaux du département du Rhône a découpé ce périmètre en trois catégories : *« (1) les*

⁷⁹ Le Groupement d’Urbanisme de la Région de Lyon

communes dont les services doivent être immédiatement coordonnés, (2) les communes intéressées par les premières études, et (3) les autres communes du GURL concernées par l'urbanisation » (Meillerand, 2010 : 75-76). (Voir la carte de la figure 12 suivante).

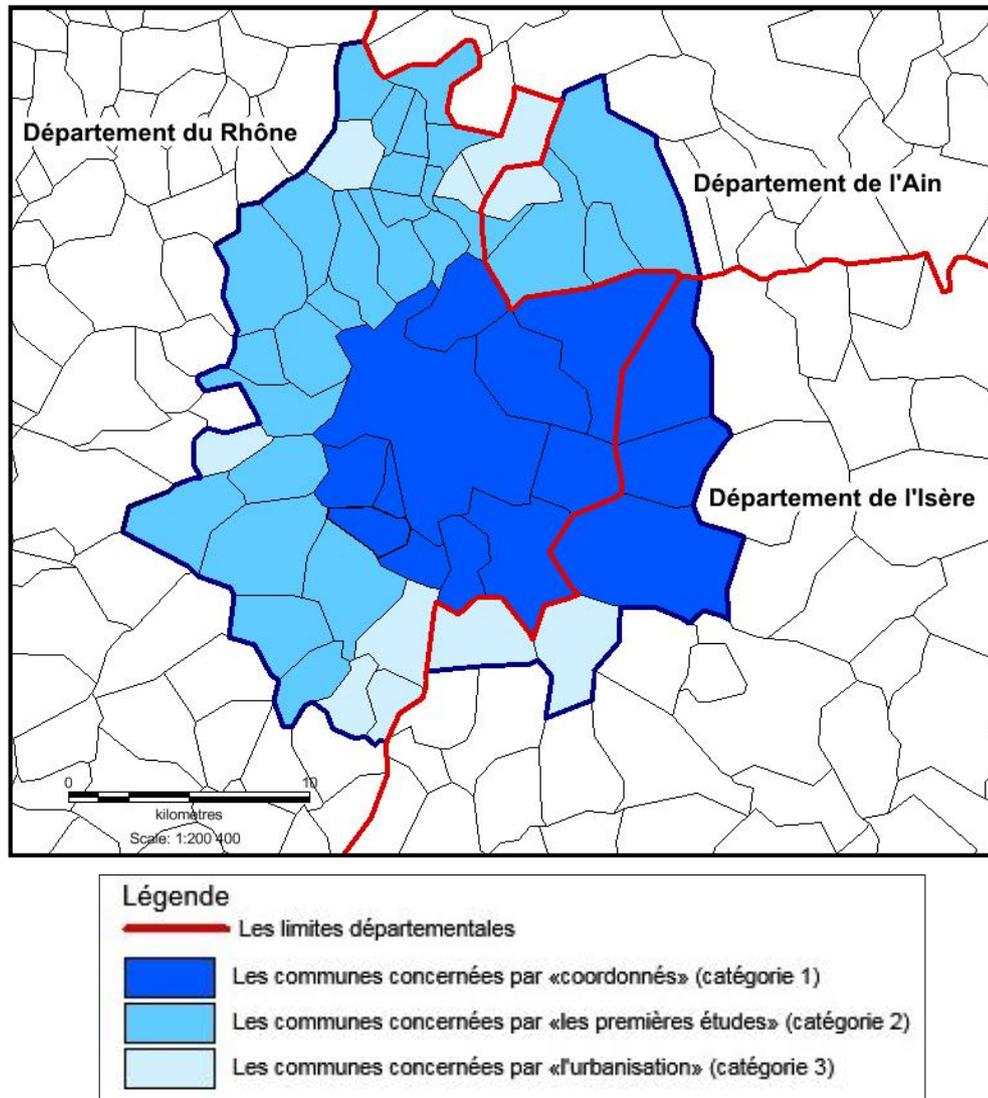


Figure 12 : Le classement des communes dans la réalisation des projets d'urbanisme de la ville de Lyon en 1941

Sources : Meillerand (2010 : 76) ; BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, mai 2015 par mapinfo

Les regroupements des communes selon ces trois catégories n'illustrent pas le rôle des limites administratives, car ils comprenaient les communes qui appartenaient aux différents départements : le Rhône, l'Isère et l'Ain. Les communes étaient associées en fonction de leur « niveau » d'urbanisation. Les seize « communes coordonnées » regroupées dans la première catégorie présentaient une urbanisation

plus dense que les deux autres catégories. La relation entre les communes membres du GURL s'était construite profondément sur le territoire de la première catégorie car plusieurs études s'étaient concentrées sur ce territoire. Avec cette répartition, seules les seize communes avaient pris l'habitude de travailler ensemble, par contre les relations internes entre l'ensemble des communes du GURL n'étaient pas bien développées. Quant aux relations entre ces communes avec l'extérieur du territoire du GURL, elles n'existaient guère.

b. Le franchissement des limites départementales facilité par l'extension de l'agglomération lyonnaise

Tournons-nous à présent vers la question du rattachement des communes de l'Ain et de l'Isère au département du Rhône. Comme nous l'avons évoqué en première partie, les zones rurales-urbaines sont délimitées puis traduites en termes d'analyse statistique. La définition de l'agglomération a été faite pour la première fois par l'Insee à l'occasion du recensement de 1954. « *L'agglomération est l'ensemble de constructions voisines distantes de moins de 200 mètres et regroupant au moins 50 habitants* » (Houillon et Thomsin, 2001 : 198). Les critères de l'Insee concernant l'agglomération permettaient de repérer deux agglomérations dans le département du Rhône : tout d'abord l'agglomération de Lyon, comprenant neuf communes (Caluire-et-Cuire, La Mulatière, Oullins, Sainte-Foy-Lès-Lyon, Bron, Saint-Fons, Vénissieux, Villeurbanne) composées de 627 733 habitants et l'agglomération de Givors, constituée par deux communes (Givors et Chasse-sur-Rhône) avec 15 625 habitants (Meillerand, 2010 : 76). Ces aires d'agglomération composées de onze communes n'ont pas satisfait les responsables du département du Rhône en 1957. Ils souhaitent conserver les 53 communes définies par le périmètre du GURL : « *« l'agglomération lyonnaise » ne peut pas être définie une fois pour toute ; son étendue varie avec chacun des équipements considérés. Ces divers territoires sont cependant tous contenus dans le « groupement d'urbanisme de la région lyonnaise » qui intéresse 53 communes* » (le préambule du Programme d'équipement de l'agglomération lyonnaise janvier 1957 cité dans Meillerand, 2010 : 89).

Il semble que pour satisfaire ce souhait, il a été proposé, d'abord, un découpage de l'agglomération lyonnaise en trois zones spécialisées qui regroupaient quarante-trois communes : 17 communes dans une Zone agglomérée (ZA), 13 communes dans une Zone d'interdépendance (ZI) et 13 communes dans une Zone marginale (ZM). Ensuite, une nouvelle nomenclature spatiale de l'Insee a proposé des Zones de peuplement industriel et urbain (ZPIU)⁸⁰ en vue du recensement de 1962. La délimitation des ZPIU adopte trois aspects : une unité urbaine, les communes

⁸⁰ Voir le premier chapitre : « Rural » et « urbain » : une délimitation statistique »

industrielles et les communes dotoirs qui l'entouraient. En appliquant ces critères, on constate le franchissement des limites départementales. Le périmètre de l'agglomération de 1962 s'est étendu vers l'Isère (Décines-Charpieu et Sathonay-Camp, Saint-Priest et Feyzin) et vers l'Ain (Rillieux-la-Pape). Cela dessine un périmètre qui appartiendra à la future communauté urbaine de Lyon. Avec ce franchissement, le visage de l'agglomération lyonnaise au début des années 1960 est lui qui apparaît figure 13.

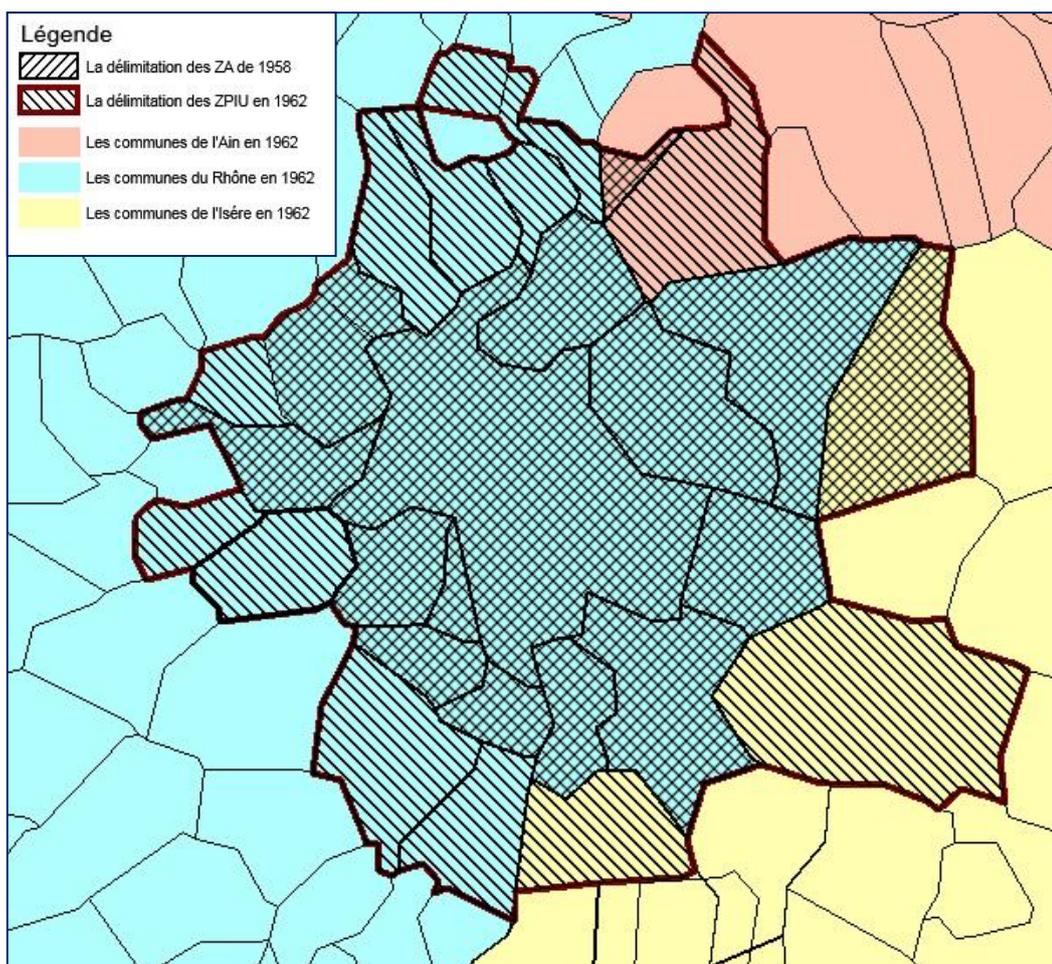


Figure 13 : L'agglomération lyonnaise d'après la définition adoptée par l'INSEE en 1962

Sources : Meillerand (2010 : 94) ; BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, mai 2015 par mapinfo

Les différentes délimitations de l'agglomération lyonnaise dont il a été question, du périmètre du Groupement d'Urbanisme de la Région Lyonnaise (GURL) à la définition donnée par l'Insee ci-dessus démontrent que l'agglomération lyonnaise a franchi, tant par les pratiques des habitants que par les coopérations entre communes, les limites départementales depuis les années 1930.

2.3.2 District urbain : un refus de l'institutionnalisation de l'intercommunalité lyonnaise

Le district urbain a été lancé par l'Etat en 1959.⁸¹ C'est une nouvelle forme d'intercommunalité qui permettait de faciliter les relations entre les communes, comme le souligne le Préfet du Rhône :

« À défaut d'une unité de décision qui peut encore paraître prématurée dans plusieurs domaines, le district urbain doit offrir la possibilité d'une harmonisation de ces décisions et conduire à la définition d'une politique d'aménagement à l'échelle de l'agglomération. [...] construction progressive, œuvre de longue haleine, les structures anciennes ne peuvent pas disparaître brutalement, surtout lorsque l'on veut respecter les libertés communales comme c'est le cas. La force des choses conduit à reconnaître dans sa structure administrative l'unité de l'agglomération. Cette unité doit s'y concrétiser par une association et non par l'annexion pure et simple des communes suburbaines. Le district urbain offre cette possibilité. » (Jean, 1959 : 4 et 6, cité dans Meillerand, 2010 : 93 – 94).

Le district de Lyon concernait le périmètre de l'agglomération lyonnaise, qui faisait référence au Groupement d'Urbanisme de la Région Lyonnaise (GURL). L'ensemble des communes du GURL a été consulté en vue de réfléchir à la possibilité d'établir le district de Lyon. Les échanges entre le Préfet et les communes concernées ont donné lieu à une série de réunions pour préciser les aménagements qui se font par « zones spécialisées : des zones résidentielles, des zones à urbaniser (la Duchère, Montessuy, Vénissieux), des zones industrielles (Caluire, Neuville, Feyzin, Rillieux...) » (Meillerand, 2010 : 93).

Le périmètre du district de Lyon ne tentait pas toutes les communes consultées. Le district de Lyon n'engloberait que vingt-et-une communes dans le Rhône, trois dans l'Ain et sept dans l'Isère. Le district serait mis en place sur 31 communes au lieu des 56 communes. Concernant la diminution du périmètre du district de Lyon, « il apparut assez rapidement qu'il n'y avait pas lieu d'envisager l'adhésion des communes de la frange Ouest et Nord du groupement à une institution à caractère supra-communal dont la fluidité de leurs liens avec les autres collectivités de l'agglomération ne leur faisait pas sentir la nécessité » (Jean, 1959 : 6 cité dans Meillerand, 2010 : 155). L'adhésion des communes de la frange Ouest et Nord a été supprimée du projet du district de Lyon. Le projet se concentrait sur un territoire qui « [...] s'étendait plus largement vers l'est, dans la plaine du Dauphiné, où se

⁸¹ Voir le premier chapitre : « l'intercommunalité « fédérative » ».

porte plus naturellement l'expansion de l'agglomération » (Jean, 1959 : 6 cité dans Meillerand, 2010 : 155).⁸²

Le district urbain ne voit pas le jour à Lyon car il a été refusé majoritairement par les communes. Parmi les 31 communes prévues, quatorze dont Villeurbanne et les trois communes de l'Ain ont refusé, cinq communes formulent des réserves et seules douze ont prononcé un avis favorable. La question du périmètre de gestion est toujours au cœur de la discussion. Un besoin d'un territoire pertinent de gestion au « champ géographique et administratif » se fait ressentir. Le Préfet du Rhône, dans une lettre adressée au ministère de l'Intérieur.⁸³ écrit :

« Il conviendrait, à mon sens, de retenir comme champ géographique et administratif d'application, non pas seulement les 12 communes actuellement agglomérées en droit (Loi du 5 avril 1884 et textes subséquents) ou les 29 communes sur lesquelles l'agglomération s'étend, en fait, sans solution de continuité, mais les 56 communes qui composent le groupement d'urbanisme dans la région lyonnaise. Cette solution aurait l'incontestable avantage d'utiliser un cadre existant et de permettre un dosage heureux entre les collectivités en cause, puisque les communes moyennes et rurales y feraient contrepoids à la ville de Lyon. » (ADR, 694 W 522 cité dans Belmessous (dir), 2008 : 21).

Le blocage des communes face au projet du district urbain a conduit à réfléchir à la nécessité de concevoir l'aménagement à l'échelle du district urbain et à la question du franchissement des limites administratives départementales, comme l'écrit le Préfet du Rhône dans sa lettre :

« [Les difficultés] tiennent sans aucun doute, du moins pour une large part, au démembrement de l'agglomération qui, comme on le sait, fait littéralement craquer les frontières administratives du département du Rhône pour s'étendre sur les deux départements limitrophes de l'Ain et de l'Isère. A cet égard, il y a tout lieu de penser que la création d'un district urbain sera de nature à aplanir, dans une proportion très satisfaisante, les inconvénients résultant d'une situation administrative devenue paradoxale. » (ADR, 694 W 522 cité dans Belmessous (dir), 2008 : 21).

L'échec de la réalisation du district de Lyon est dû, en premier lieu, à la question politique. Les communes opposantes ont exprimé leur refus du district urbain en considérant que c'était un type d'intercommunalité qui dépasserait les aspects techniques. La question de la représentation a aussi contribué à cet échec. Le conseil de ce district a été défini par le Préfet comme un « conseil supérieur » (Polère, 2014 : 33) des communes, dans lequel, la répartition des sièges donnerait une majorité à la ville de Lyon et à la commune de Villeurbanne. Les élus locaux ont

⁸² Voir introduction générale « le poumon vert » vs « le poumon économique » ».

⁸³ Lettre du 9 juillet 1959 du Préfet du Rhône au ministre de l'Intérieur

considéré que c'était « *une atteinte aux principes de l'administration locale et à l'existence même des communes* » (Meillerand, 2010 : 155). Cela s'explique par le fait que « *le district urbain est, en France, la première étape vers la formation d'une collectivité territoriale unitaire ; le pouvoir central a la possibilité d'en imposer la création, et d'imposer des compétences obligatoires* » (Polère, 2014 : 33). En deuxième lieu, la question financière a joué un rôle dans cet échec. Le district devait recevoir une partie des taxes locales et jouir par conséquent d'une relative indépendance financière. La crainte des communes moyennes était que celles qui « *ne pourraient faire face à leurs charges pourraient être annexées à Lyon* » (Polère, 2008b : 18). C'est parce que « *les modes de financement du district dont les ressources provenaient uniquement de prélèvements sur les communes n'ont pas convaincu la majorité des élus, car le district ne disposait pas de fonds propres* » (Meillerand, 2010 : 155). Enfin, l'opposition des communes à la création du district urbain est due aux questions liées à la croissance urbaine (Meillerand, 2008). Ainsi, le cas du district urbain de Lyon met en évidence l'importance des questions politiques et financières dans la géopolitique de l'aménagement du territoire. Pourtant, au moment de l'établissement du district urbain, une conception très centralisée de l'Etat présidait à l'aménagement.

2.3.3 SIVMAL : la seule forme de coopération intercommunale acceptée

Nous voyons, à travers le projet de district urbain, combien l'intercommunalité lyonnaise est difficile à mettre en œuvre. Un problème qui est au cœur de cette difficulté est celui de la question de l'autonomie communale. « *Les petites et les moyennes communes sont méfiantes dès qu'on leur parle de coopération intercommunale* » (Polère, 2014 : 33). L'État a reconnu cette difficulté en créant un regroupement des communes « *plus modestes à terme censé déboucher sur le district* » (Polère, 2014 : 33) : le Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Lyonnaise (SIVMAL) créé le 14 novembre 1960.⁸⁴ À la différence du district urbain, le SIVMAL a été bien accueilli par les élus comme le démontre Franck Scherrer : « *c'est la seule forme de coopération volontaire élargie qu'a connue l'agglomération lyonnaise. De surcroît, la création du SIVOM est le résultat d'un compromis assez semblable dans ses termes à celui des années 30.* » (Scherrer, 1995 : 108).

Le SIVMAL a pu répondre au manque de participation des communes concernées pour la constitution du district urbain. C'est « *la première fois que 26 communes vont se réunir, apprendre à se connaître et à négocier des projets [...]* » (Polère, 2014 : 23). Le fonctionnement du SIVOM laissait à tous les maires des communes

⁸⁴ Rappelons-nous que le SIVOM est créé en 1959 avec l'ordonnance n° 59-33 du 5 janvier 1959. Voir le premier chapitre : « l'intercommunalité « fédérative » ».

membres la possibilité de déterminer librement leurs projets par la négociation dans le conseil syndical : « *des communes du futur comité du syndicat, compte tenu de l'importance relative des différentes collectivités (Lyon disposant de 40 % des sièges, Villeurbanne de 9% et les petites et moyennes communes de 51 % des sièges)* » (Cf. ADR, 668 W 94. Cité dans Meillerand, 2010 : 159).⁸⁵ Le maire de Lyon, Louis Pradel, a présidé le comité du syndicat du SIVMAL qui se compose de 19 communes du Rhône et de 6 de l'Isère. Ce comité n'était pas un organe délibérant : « *tous les projets acceptés par le bureau du comité de ce syndicat doivent en effet être votés par les organes délibérants de toutes les communes membres* » (Polère, 2014 : 57).

L'extension des compétences du SIVMAL a été discutée entre 1960 et 1964. En 1962, le SIVMAL possédait une double compétence avec pour objectif « *la poursuite des études nécessaires à l'équipement et à l'aménagement de l'agglomération.* » (Polère, 2008c : 19). Ensuite, un arbitrage venu du pouvoir central a étendu ces compétences aux travaux d'assainissement. Cet arbitrage était considéré comme une réponse aux blocages des communes qui s'opposaient à ce projet d'extension. Il y avait deux groupes en présence : les plus favorables (les maires de Lyon et Villeurbanne) et les plus hostiles (les maires de Vénissieux et de Vaulx-en-Verlaine) (Belmessous (dir), 2008 : 21). Ainsi il y a eu une transformation des alliances des communes voisines de la ville de Lyon, surtout de la part de la commune de Villeurbanne, comme le souligne Franck Scherrer :

« *Le SIVOM est apparu comme une solution de compromis soutenue par les Maires de Lyon et de Villeurbanne porte-paroles des vertus d'une intercommunalité restreinte respectueuse des libertés communales, à l'exacte mi-chemin entre la position de l'État planificateur et celle des municipalités communistes de banlieue ou plus droitières de l'Ouest, très rétives.* » (Scherrer, 1995 : 112).

Pour autant, poursuit-il,

« *Le SIVOM est un véritable lieu d'acculturation à l'intercommunalité, surtout pour les communes de l'Ouest novices en la matière, à qui le Maire de Villeurbanne donne parfois des leçons de bonne conduite. C'est également là que se structurent des relations de pouvoir (voire de clientélisme) qui vont s'épanouir dans la Courly et qui permettent d'admirer l'habileté manœuvrière du Maire de Lyon, Louis Pradel. De même, la position du Maire de Villeurbanne, encore ambiguë (tantôt « maire de banlieue » exprimant une méfiance séculaire vis à vis de Lyon, tantôt « maire de ville-centre » porte-parole des intérêts supérieurs de l'agglomération) préfigure l'alliance objective entre Lyon et Villeurbanne*

⁸⁵ Voir la conférence sur « La région lyonnaise, ses projets et ses problèmes », présidée par le Ministre de l'Intérieur, Pierre Chatenet, le 30 juillet 1960.

qui est la clé de la « gouvernance » de la Communauté Urbaine jusqu'à aujourd'hui. » (Scherrer, 1995 : 113).

Si le SIVMAL a obtenu l'extension de ses compétences, ce syndicat a pensé également à l'élargissement de son périmètre. Celui-ci est plus petit que celui du Groupement d'Urbanisme de la Région Lyonnaise (GURL) et que celui du district urbain de Lyon. Rappelons-nous qu'il existait des syndicats d'assainissement dont le Syndicat Intercommunal d'Assainissement de la Rive Gauche du Rhône (SIARGR) qui est un des syndicats fondateurs de l'intercommunalité lyonnaise. Parmi les communes membres du SIARGR, cinq communes ont refusé d'adhérer au SIVMAL pour l'assainissement : Genas, Irigny, Pierre Bénite, Crépieux, Sathonay-Camp et Rillieux. Ces communes avaient déjà précédemment refusé d'adhérer au district. Ce refus fait que le SIVMAL ne comprenait aucune commune du département de l'Ain. Le franchissement des limites départementales a été envisagé par une campagne pour l'extension du SIVMAL à 60 communes lancée en 1965. Depuis sa création jusqu'en 1967, 19 communes ont prononcé leur adhésion au SIVMAL : dix-sept d'entre elles se situent à la frontière occidentale de la zone initiale du SIVOM. Deux sont rajoutées à l'Est, Mions et Jonage (Meillerand, 2010 : 160).⁸⁶

Au fond, la géopolitique de l'aménagement du territoire montre que le Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Lyonnaise (SIVMAL) est une décision prise d'« en haut » car sa création venait d'une initiative étatique. Au niveau local, le SIVMAL est une forme de compromis, pour organiser une intercommunalité à contenu politique. Les représentants des communes dans le SIVMAL étaient les maires, alors que ceux dans le Syndicat Intercommunal d'Assainissement de la Rive Gauche du Rhône (SIARGR) étaient des adjoints techniques. En même temps, le SIVMAL était une forme volontaire de coopération intercommunale.

III. LA COURLY NEE D'UN TERRITOIRE POLITIQUE FRAGMENTE

La communauté urbaine est une institution politique qui permet aux différents acteurs de partager les compétences, les ressources, les expériences pour défendre les intérêts communautaires (Paris, 2002 : 1). Il s'agit de permettre à ces acteurs de prendre conscience de problèmes courants, sur des périmètres parfois différents. Bien travailler ensemble sous-entend toutefois la possibilité d'être « pour » et

⁸⁶ Le périmètre du SIVMAL a été le noyau du périmètre initial de la Courly. Concernant notre thèse, l'adhésion de Jonage au SIVMAL nous permet de comprendre son intégration au Grand Lyon. La commune de Jonage fait partie de notre terrain d'étude concernant la suppression de la discontinuité territoriale de la CCEL. Voir le cinquième chapitre : « petits arrangements territoriaux ».

«contre». Le travail de groupe peut mener à des collaborations et à des confrontations. Il en va de même pour la création de la Communauté urbaine de Lyon. Le projet de cette création a provoqué l'opposition des maires, sauf celle du maire de Lyon. En conséquence celle-ci a été imposée par la loi. L'intervention de l'État montre la difficulté des élus locaux à se mettre d'accord dans l'histoire de l'intercommunalité lyonnaise.

Cette section s'intéresse à la manière dont la Communauté urbaine de Lyon est traitée sous l'angle de la géopolitique « interne ». Cette analyse porte premièrement sur les principaux enjeux des acteurs locaux et nationaux dans les lobbyings politiques lors du projet de la création de la communauté urbaine. Deuxièmement, nous examinerons le sujet du territoire pertinent à travers la délimitation du périmètre.

3.1 Le projet de la communauté urbaine : l'arène des acteurs politiques

Dans le cadre de notre approche géopolitique, nous mettons en évidence le rôle des acteurs et les enjeux qui les motivent. Nous aborderons dans un premier temps le rôle de l'État dans la construction d'un territoire pertinent face à l'extension urbaine de l'agglomération lyonnaise. Dans un deuxième temps, nous examinerons les acteurs locaux qui se trouvent dans les alliances politiques pour refuser la création de la communauté urbaine. Parallèlement, les motifs de ces refus seront étudiés.

3.1.1 Le rôle déterminant de l'État dans la construction d'un territoire pertinent de gestion

Les présentations du « *théâtre de multiples démarches de coopération intercommunale* » (le feuilleton de 40 ans de la communauté urbaine de Lyon, 2009a) jusqu'aux années 1960 montrent que l'enjeu de l'échelle pluri-communale était de remédier au décalage entre les structures administratives et la réalité géographique de l'agglomération lyonnaise. De nombreuses tentatives sont proposées afin de maîtriser le développement de l'agglomération lyonnaise. Dans le cas de l'aménagement du territoire, à la fin de 1958, la ZUP et les Plans d'urbanisme directeur (PUD) ont été créés pour la rénovation urbaine (Delfante, 2009 cité dans l'Agence d'urbanisme, 2010a : 8). En 1962, le Plan d'Aménagement et d'Orientation générale (PADOG) montre le souhait de l'État d'harmoniser une zone de solidarité entre communes à un niveau plus grand que l'agglomération lyonnaise. Le PADOG a été suivi par la création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) en 1963. Un an après, en 1964, huit villes sont désignées pour devenir des « métropoles d'équilibre » par la DATAR. C'est avec le but de réaliser la politique des métropoles d'équilibre que

l'organisation d'Études d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine (OREAM) est mise en place en 1966. L'OREAM était chargée d'élaborer un Schéma d'Aménagement (SDAM) (Agence d'urbanisme, 2010a : 4-17).

L'essentiel ici est que tous ces organismes ont été pris dans un système politico-administratif « *top down* ». ⁸⁷ L'État était l'initiateur-concepteur de ces organismes. L'État a repris l'initiative dans la recherche d'un territoire pertinent de gestion (Deffigier, 2007 : 81). Le renforcement des coopérations intercommunales dans l'agglomération lyonnaise a été relancé après le conflit qui a opposé Lyon à certaines villes voisines. Le rôle de l'État dans cette réforme était lié à la fonction publique avec l'objectif de l'intérêt général. L'un des exemples les plus frappants se trouve dans la politique des « métropoles d'équilibre » qui présentait l'intérêt national d'un renforcement en services et en industries.

La politique des « *métropoles d'équilibre* » avait pour but d'être un contrepoids au développement démographique de la région parisienne (Giblin-Delvallet, 1990 cité dans Dolez et Paris, 2004 : 73). Cette politique a été lancée dans le cadre de l'intérêt national destiné à équilibrer la croissance et le développement économique sur le territoire français en répartissant la centralisation économique parisienne. En vue de favoriser l'émergence de métropoles régionales, « *l'État souhaite disposer d'un interlocuteur unique à l'échelle des grandes agglomérations* » (le feuillet de 40 ans de la communauté urbaine de Lyon, 2009b). Le gouvernement a choisi huit agglomérations appelées « villes en réseaux » dont celle de Lyon, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Lille, Nancy, Strasbourg et Nantes (DATAR, 2003 : 8). Cette démarche devait ainsi « *renforcer, en services, ou en industrie d'ailleurs, mais du moins pour autant que cela dépendait des pouvoirs publics, pour mailler un peu plus fermement le territoire français* » (Cohen, 2002). D'un côté, la politique des « métropoles d'équilibre » confirmait le rôle des acteurs nationaux. Cette politique a entraîné la création de missions telles que la DATAR pour laquelle, « *les élites technico-administratives agissent et pensent alors dans le cadre d'un référentiel planificateur et stator-centré dont la DATAR est le bras armé* » (Bue et al. cité dans Dolez et Paris (dir), 2004 : 73). D'un autre côté, la politique des « métropoles d'équilibre » a « *consisté à déplacer vers la province certaines administrations de l'État* » (Senat, n-d.c). Cette politique donnait une place aux acteurs locaux par le biais d'une politique dite de *déconcentration des activités tertiaires* (Senat, n-d.c). Rappelons-nous que « *dans les années 1960, il n'y a pas de décentralisation, c'est l'État qui commande* » (Le feuillet de 40 ans de la communauté urbaine de Lyon, 2009c). C'était une époque où l'État était dans la capacité d'imposer toute réforme territoriale. Dans la continuité des « métropoles d'équilibre », l'État a imposé la

⁸⁷ « *Top down* » est une approche de l'action publique menée par Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky en 1973. La démarche « top-down » laisse à l'État le point de départ d'une décision (Hill et Hupe, 2014 : 47-49).

création des quatre premières communautés urbaines parmi les huit métropoles d'équilibre : Bordeaux, Lille, Lyon, et Strasbourg.

3.1.2 La création de la communauté urbaine reconfigurait l'alliance politique locale lyonnaise

La formation de la Communauté Urbaine de Lyon ne s'est pas faite par l'adhésion des seules communes. Elle fut imposée par la loi,⁸⁸ « *Dans un contexte politique spécifique, l'État décide alors d'imposer par la loi la création de la Communauté Urbaine. La préparation de cette loi, comme sa mise en œuvre en territoire lyonnais, fait l'objet d'une vive protestation de la part de nombre d'élus des communes de l'agglomération* » (Le feuillet de 40 ans de la communauté urbaine de Lyon, 2009a). La création de la communauté urbaine a provoqué les résistances locales des agglomérations concernées. Dans l'agglomération lyonnaise, les maires de soixante communes concernées par cette création ont tout d'abord tenté de s'y opposer, sauf celui de Lyon. 59 sur 60 communes ont manifesté leur intérêt pour le maintien du syndicat intercommunal à vocation multiple, avec une extension de ses attributions (Assemblée Nationale, 1966 :3216) lors de la réunion du 28 juin 1966 : « *rejet du projet de loi et demande à ce qu'à la place, le SIVMAL soit étendu aux 60 communes pressenties par le projet de loi, avec une extension des compétences du syndicat.* » (Polère, 2010 : 14).

Il importe de souligner que la création de la communauté urbaine reconfigurait l'alliance politique locale lyonnaise. Alors que, comme nous l'avons vu, pendant le débat sur l'extension des compétences du SIVMAL en 1962, les communes s'étaient divisées en deux groupes : les plus favorables et les plus hostiles, et la commune de Villeurbanne s'étant jointe à la ville de Lyon parmi les communes les « plus favorables », mais lors des discussions pour la création de la communauté urbaine de Lyon, en 1966, la ville de Lyon était toute seule à l'accepter parmi l'ensemble des communes concernées.⁸⁹

Tout en reconnaissant le fait que la commune de Villeurbanne appartenait aux communes qui refusaient le projet de la communauté urbaine, il faut cependant noter que les autres communes opposantes considéraient Villeurbanne comme une menace potentielle et faisaient de Villeurbanne une des raisons pour lesquelles ils refusaient ce projet. Voici les trois motifs de refus :

⁸⁸ La Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines

⁸⁹ Voir SIVMAL dans la section précédente

- *une perte d'autonomie des communes périphériques : peur d'être absorbées par les villes centres Lyon et Villeurbanne, peur que les conseils municipaux perdent du pouvoir.*
- *l'hypothèse de la nomination par l'État d'un haut fonctionnaire à la tête du futur établissement public.*
- *un nombre de sièges communautaires qui ne permet pas la représentation directe des petites communes dans le projet initial (Le feuillet de 40 ans de la communauté urbaine de Lyon, 2009.d).*

Une grande partie des élus de l'agglomération a résisté au projet de la communauté urbaine en raison de l'inquiétude face au volontarisme de l'État. Cette peur était provoquée par le rôle important de Lyon et Villeurbanne dans le SIVMAL. Les édiles opposants anticipaient la domination de ces deux communes dans la future communauté urbaine. Une remarque importante peut être faite concernant le rôle crucial de Villeurbanne dans l'intercommunalité lyonnaise. D'une part, Villeurbanne était à la tête des communes banlieues s'opposant à la ville de Lyon lors du projet d'annexion et aussi au début de l'intercommunalité dans les années 1930. D'autre part, Villeurbanne était identifiée avec la ville de Lyon comme « un couple territoriale » qui représentait les villes-centres dans les années 1960 (Scherrer voire Le feuillet de 40 ans de la communauté urbaine de Lyon, 2009d).

« La mise en place de la Communauté Urbaine sera ainsi soumise aux soubresauts du lobbying des différentes communes pour ne pas faire partie... ou faire partie de la nouvelle institution. L'attitude de Lyon et Villeurbanne notamment jouera un rôle important, celles-ci percevant clairement le bénéfice qu'elles pouvaient tirer d'une institution au sein de laquelle elles allaient être surreprésentées. Ces tergiversations vont conduire à la délimitation d'un territoire communautaire présentant des contours pour le moins surprenants. »

Il semble intéressant d'identifier les acteurs qui jouent un rôle important dans la création de la communauté urbaine de Lyon : les acteurs nationaux (l'État et les hauts fonctionnaires), les élus de la ville-centre (Lyon) et les édiles des communes périphériques (59 communes). Comme la communauté urbaine a été à l'origine initiée par l'État et lancée par la DATAR, les alliances politiques dans l'agglomération lyonnaise pendant la création de la communauté urbaine étaient représentées d'un côté par les édiles des communes périphériques et de l'autre par les acteurs nationaux et les élus de la ville-centre. Autrement dit, l'analyse de la composition politique du fait de l'intercommunalité, à travers la création de la communauté urbaine de Lyon, n'est pas une opposition qui constate le pouvoir du centre (l'État et acteur nationaux) devant le pouvoir local (les représentants des collectivités locales). Il ne s'agit pas non plus d'une opposition démographique (entre grandes et petites communes), ni d'opposition géographique (entre la ville centre et les communes périphériques) (Guéranger 2008 : 601). Nous proposons les

diagrammes suivants pour illustrer ces configurations politiques (figure 14 et figure 15) :

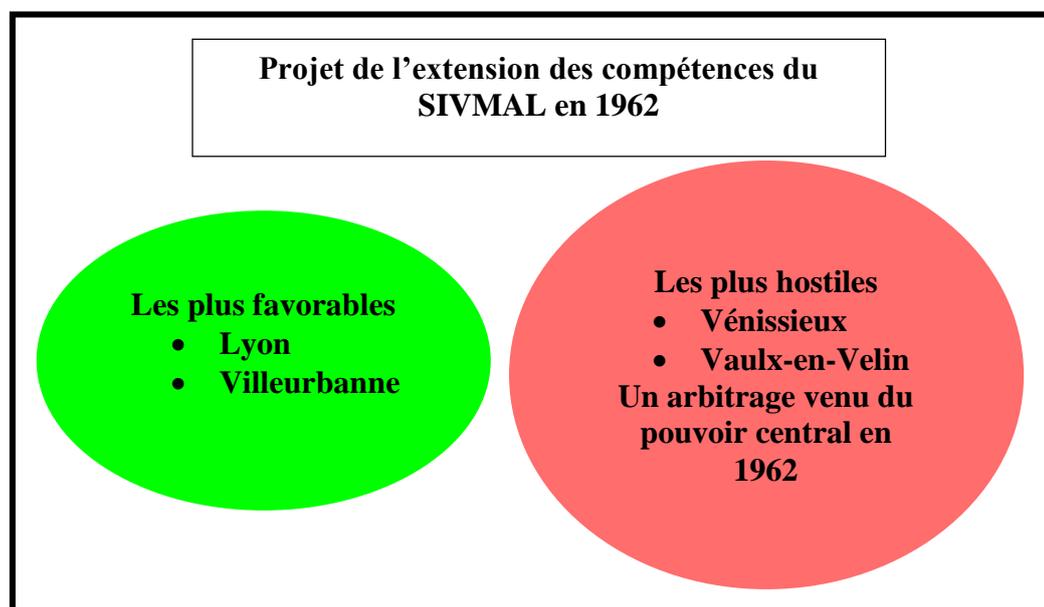


Figure 14 : Les configurations des communes lyonnaises pendant l'extension des compétences du SIVMAL en 1962
Source : réalisé par Arie Fitria, mai 2015

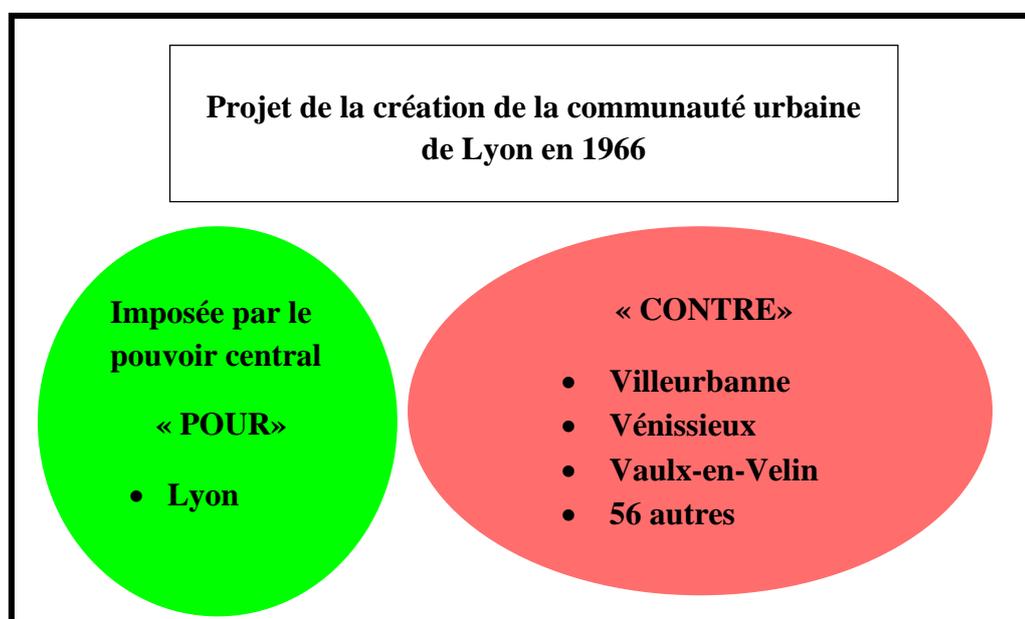


Figure 15 : Les configurations des alliances politiques dans l'agglomération lyonnaise pendant la création de la communauté urbaine en 1966
Source : réalisé par Arie Fitria, mai 2015

La mise en place du projet de la communauté urbaine imposée par l'État et soutenue par la ville de Lyon a fait revenir une opposition géographique, la tension entre la ville-centre et les communes voisines. Par conséquent, il n'y a pas un consensus suffisant pour établir une intercommunalité renforcée. Afin de contrer ce projet, des communes ont fait du lobbying auprès des différentes communes pour qu'elles n'intègrent pas la communauté urbaine. Le processus de gestation législative pour construire une communauté urbaine a pris beaucoup de temps. Il a fallu cinq lectures à l'Assemblée nationale et quatre au Sénat. Finalement, la création de la communauté urbaine de Lyon a été décidée administrativement par la Loi du 31 décembre 1966.

En résumé, nous pouvons considérer que les groupes qui soutenaient les projets, soit l'extension des compétences du SIVMAL, soit la création de la communauté urbaine, ont trouvé le chemin de la victoire dans les alliances politiques dans l'agglomération lyonnaise (illustrées par les figures 14 et 15 ci-dessus).⁹⁰ Dans les deux cas, la ville de Lyon se trouvait dans la configuration victorieuse, même quand elle était seule.

3.2 La naissance de la communauté urbaine : une confirmation de l'élargissement du Département du Rhône

La section qui suit concerne les limites et les frontières en géopolitique de l'aménagement territorial lors de la création de la communauté urbaine de Lyon. La détermination des limites territoriales d'une intercommunalité correspond aux limites communales des membres. Par ailleurs, une communauté urbaine ne peut pas être composée de communes qui appartiennent à des départements différents. Dans cette section, nous allons analyser en premier lieu les critères utilisés pour la délimitation de la communauté urbaine, et en deuxième lieu les débats concernant la modification des limites départementales.

3.2.1 La délimitation de la communauté urbaine repose sur le critère de l'agglomération

La délimitation de la communauté urbaine qui reposait sur le critère de l'agglomération était indiquée dans le projet de la Loi du 9 juin 1966 : « *la délimitation du périmètre de communauté urbaine doit permettre l'inclusion, d'une part, de la totalité de l'agglomération existante, telle qu'elle est définie par*

⁹⁰ Les compétences du SIVMAL ont été élargies par arrêté du 22 juin 1965. La communauté urbaine de Lyon est imposée par la Loi du 31 décembre 1966.

l'institut national de la statistique et des enquêtes économiques, et d'autre part les zones d'extension nécessaire à la croissance harmonieuse de la ville » (Polère, 2014 : 67). Rappelons que les réflexions sur la définition de l'agglomération lyonnaise et la détermination de son périmètre, avant que l'agglomération se base sur les critères de l'Insee, se posaient en vue de répondre au développement urbain lyonnais. La question du « territoire pertinent » a fait l'objet d'études et de travaux dédiés à la délimitation de l'agglomération lyonnaise. Le résultat a montré que le périmètre du Groupement d'Urbanisme de la Région Lyonnaise (GURL) était le plus intéressant. Le périmètre du GURL qui se composait de 56 communes, dont 45 communes du Rhône, 6 communes de l'Ain, et 5 communes de l'Isère, était plus large que la délimitation de l'agglomération donnée par l'Insee qui concernait 42 communes (voir figures 12 et 13).⁹¹

La Loi du 31 décembre 1966 ne mentionnait pas la liste des communes concernées par la délimitation d'une communauté urbaine. Par contre, cette loi exige un critère géographique de contiguïté entre communes. C'est-à-dire qu'une communauté urbaine est établie sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave. La construction de la communauté urbaine doit également intégrer les territoires d'influence de l'agglomération. Ceux-ci permettaient d'envisager le développement de cette agglomération dans le futur. Pour répondre à l'exigence de cette loi, une Commission d'Étude chargée de mener les consultations préalables à la définition de ce périmètre a été mise en place par le Préfet du Rhône. Le rapport de cette commission a défini les critères de la création de la communauté urbaine pour qu'elle puisse s'adapter aux réalités locales de l'agglomération lyonnaise :

- *Les critères socio-économiques définissant l'agglomération à partir de la plus ou moins grande interdépendance des communes au niveau des densités, des migrations alternantes et des structures d'emploi. Ce sont principalement des indicateurs statistiques qui ainsi dessinent, à minima, une cartographie de l'aire urbaine lyonnaise et justifient l'existence d'un tel périmètre.*
- *La seconde catégorie de critères partait de l'analyse de l'implantation des grands équipements d'agglomération. La Communauté Urbaine étant essentiellement créée pour faire face aux grands problèmes d'équipement d'une agglomération, cet élément fut nettement pris en compte (Archive communautaire 2039 W 004 cité dans Belmessous (dir), 2008 : 31).⁹²*

À partir de ces critères, la détermination du périmètre de la communauté urbaine de Lyon a combiné le périmètre du GURL et celui du Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Lyonnaise (SIVMAL). La délimitation de

⁹¹ Voir la section précédente qui parle de la détermination du périmètre de l'agglomération lyonnaise qui a conduit au franchissement des limites départementales

⁹² Voir Rapport sur le siège et le périmètre de la communauté urbaine de Lyon, mai 1968

cette communauté urbaine était celle des 55 communes du GURL⁹³ auxquelles s'ajoutent trois communes de l'Isère : Meyzieu, Mions et Jonage,⁹⁴ ainsi que deux communes de l'Ain : Beynost et Saint Maurice de Beynost. Le projet de la communauté urbaine de Lyon concernait donc 60 communes dans l'agglomération lyonnaise.

Un point intéressant pour notre thèse est que les communes hors du Grand Lyon incluses dans notre terrain d'étude étaient concernées par le projet de la création de la communauté urbaine de Lyon. Au Nord, la commune de Quincieux a demandé l'intégration à la communauté urbaine. Cette demande a été refusée puisque cette commune avait des relations encore insuffisantes avec le noyau de l'agglomération lyonnaise. À l'Ouest, les communes de Brignais, Vourles, Chaponost et Craponne se situaient hors de l'orbite lyonnaise par rapport au pourcentage de déplacements pendulaires vers ce noyau urbain. Comme Craponne appartenait au syndicat des eaux des banlieues lyonnaises, cette commune était rattachée à la Courly. Vourles et Chaponost ont demandé à être exclues du périmètre de la Courly : ces communes ont expliqué qu'elles étaient rattachées au syndicat des eaux de Millery-Mornant et au centre EDF de l'Arbresle. Comme la commune de Millery était membre de ce syndicat, cette commune n'a pas été retenue pour le projet de création de la Courly. D'autre part, Vourles et Chaponost étaient des communes agricoles. Leur demande a été acceptée car l'agglomération lyonnaise tentait de se développer plus vers l'Est que vers l'Ouest. Pourtant les communes de l'Est, comme celles de Genas, de Saint-Bonnet et de Saint-Laurent-de-Mure étaient moins tournées vers Lyon. Ce n'était pas le cas des autres communes de l'Est, celles de Meyzieu, de Mions et de Jonage. Elles ont adhéré au SIVMAL. C'est la raison pour laquelle ces communes ont été ajoutées dans le périmètre de la communauté urbaine de Lyon (Polère, 2014 : 68).

3.2.2 Une création retardée par la question des limites départementales.

Le périmètre du GURL et les différentes délimitations de l'agglomération lyonnaise franchissaient les limites départementales du Rhône vers les deux départements voisins : l'Ain et de l'Isère : plusieurs communes de ces deux derniers départements faisaient partie des territoires d'influence de Lyon. Des liens étroits se sont tissés entre ces communes et la croissance urbaine de Lyon. L'exemple de la catastrophe industrielle de Feyzin (Isère) du 4 janvier 1966 a confirmé la nécessité de la cohérence entre les territoires administratifs et les compétences des services de la même agglomération. Le service d'incendie de Lyon a été amené à intervenir lors

⁹³ Les communes membres du GURL passent de 56 à 55 communes car la commune de S'Rambert a été rattachée à Lyon en 1963.

⁹⁴ Rappelons-nous que Mions et Jonage ont adhéré au SIVMAL en 1967.

de cette catastrophe qui a causé la mort de 18 personnes dont 7 pompiers de Lyon et 4 de Vienne. Pourtant Feyzin n'était pas dans le territoire de compétence du service incendie lyonnais. Cet accident a été un moyen de justifier le besoin d'organisation des services au niveau de l'agglomération. Comme la création de la communauté urbaine répondait à la nécessité de créer une gestion urbaine pluri-communale, cet accident a été cité également dans le débat autour de la modification des limites départementales de juin à décembre 1967. En fait, une proposition de modification a été déposée à l'Assemblée nationale par le Conseil général du Rhône en avril 1966. Aucun débat n'a eu lieu pour discuter de ce sujet. Il faut attendre encore l'année suivante pour qu'une nouvelle proposition de loi destinée à cette modification soit proposée à l'initiative du Préfet du Rhône (Le Progrès, 1966 cité dans Polère, 2010 : 4, 39 et 43).

L'obligation pour une communauté urbaine d'être créée entre communes d'un département a suscité une série de débats. En ce qui concerne Lyon, la loi mentionne que « *les dispositions de la présente loi ne seront applicables à l'agglomération lyonnaise qu'après modification des limites territoriales des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône* ». ⁹⁵ Trois scénarios de modification ont été proposés : le premier était un élargissement vers 10 communes de l'Ain et 12 communes de l'Isère. Le deuxième était un rattachement de 12 communes de l'Ain et 32 communes de l'Isère. Le dernier présentait une extension du Département du Rhône vers 69 communes de l'Ain et 134 communes de l'Isère (Cf. ADR, 668 W 97 cité dans Meillerand, 2010 : 170). ⁹⁶ Les édiles des départements concernés ont pris diverses positions face à ces propositions. D'un côté, le refus de cette modification a été déclaré par les deux communes communistes du Rhône : Vénissieux et Vaulx en Vélain. Celles-ci n'étaient pas accord avec la proposition de loi pour modifier les limites des départements du Rhône proposée en avril 1966. Cette proposition a toutefois été prise à une majorité des élus du Conseil général du Rhône (Grand Lyon, 2009 : 10). D'un autre côté, l'opposition était venue des conseils généraux de l'Ain et de l'Isère. Louis Mermaz, un député de l'Isère a déclaré : « *[Les maires] s'étonnent de n'avoir jamais été informés de façon officielle des décisions importantes qui concernent le devenir de leurs communes et des populations (...) [et] affirment leur désir de ne pas être séparés ni dissociés les uns des autres, voulant au contraire, rester ensemble* » (Cf. ADR, 3565 W 40 cité dans Meillerand, 2010 : 169). ⁹⁷ Ensuite, une solution extrême a été proposée par les parlementaires isérois : le rattachement entier de l'arrondissement de Vienne au Département du Rhône.

⁹⁵ Article 43 la Loi No. 66-1069 du 31 décembre 1966

⁹⁶ La proposition de Loi du 3 juin 1967 et notamment la partie intitulée « la solution proposée ».

⁹⁷ La session du Conseil général du Rhône du 21 avril 1967.

Ces longs débats ont retardé la création de la communauté urbaine de Lyon.⁹⁸ La naissance de la Courly n'a été possible qu'avec la modification des limites départementales réalisée par la Loi du 29 décembre 1967.⁹⁹ Par cette loi, le département du Rhône a été élargi vers 6 communes de l'Ain et 23 communes de l'Isère. Le projet de délimitation de la Communauté urbaine a été validé en 1968 (voir figure 16)

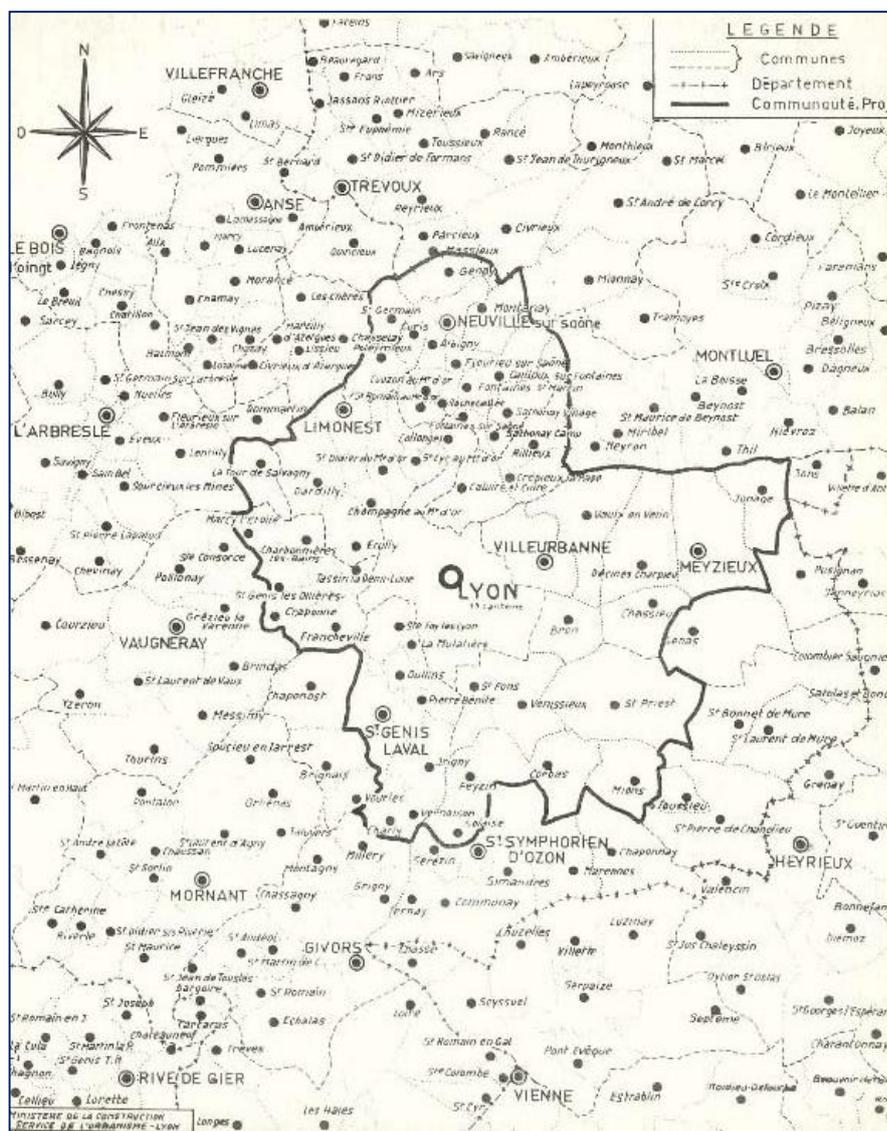


Figure 16 : Le projet de délimitation de la Communauté urbaine, validé par le décret du 27 août 1968

Source : Polère (2010 : 45)

⁹⁸ Les communautés urbaines de Strasbourg et de Lille ont été créées en 1967. Et la communauté urbaine de Bordeaux est née en 1968

⁹⁹ La Loi n°67-1205 du 29 décembre 1967 qui modifie les limites des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône

Après l'élection de Louis Pradel, maire de Lyon, et lors du premier Conseil de Communauté, premier président, le 11 décembre 1968, la communauté urbaine de Lyon (la Courly) voit officiellement le jour le 1er janvier 1969 en regroupant 56 communes.¹⁰⁰ Le périmètre de la Courly est illustré par la carte suivante (Voir figure 17):

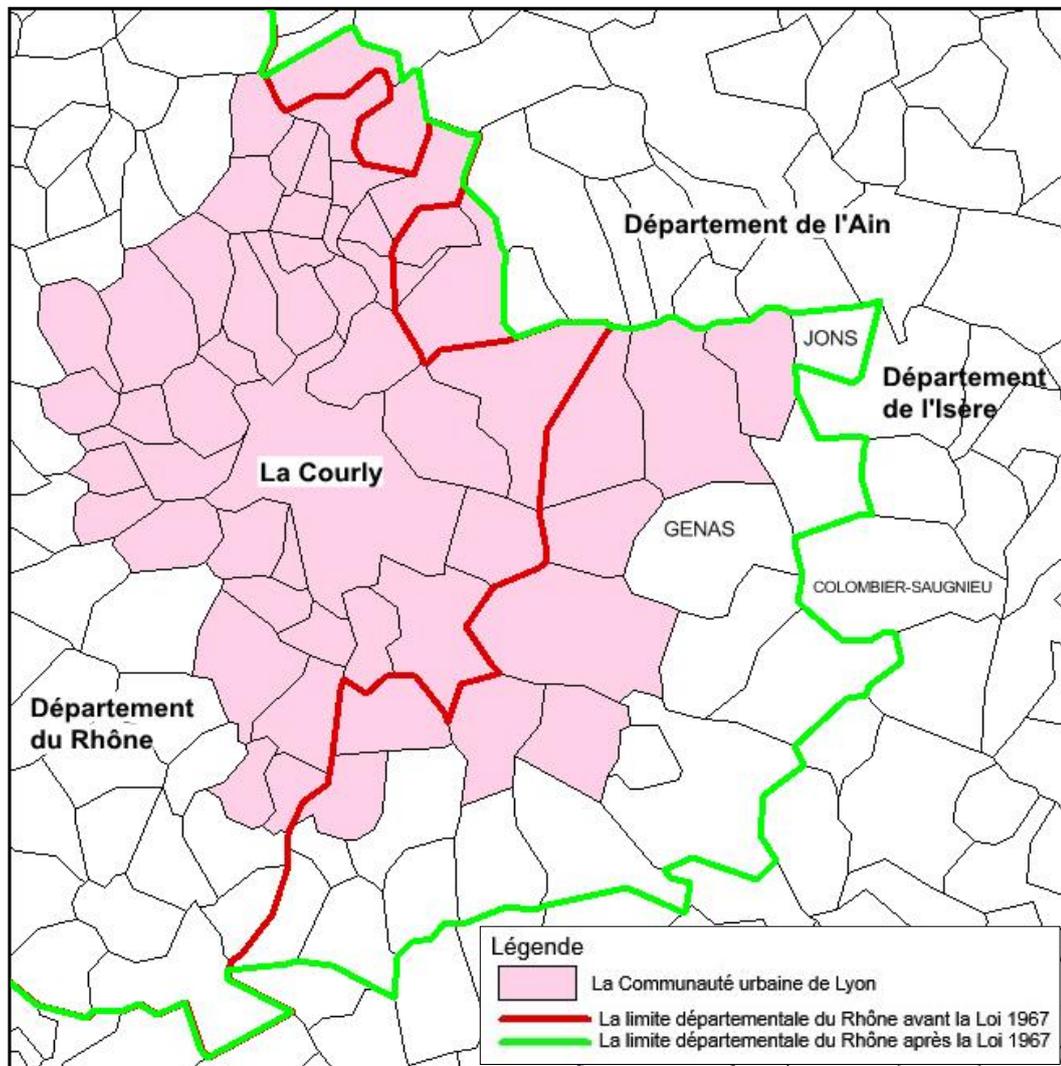


Figure 17 : Le périmètre de la Courly le 1 janvier 1969

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, juin 2015 par mapinfo

¹⁰⁰ La communauté urbaine de Lyon regroupait 56 communes. Depuis 1972, la Courly est connue comme un regroupement de 55 communes parce que les communes de Rillieux et de Crépieux-la-pape ont été fusionnées en Rillieux-la-pape le 15 décembre 1972.

Les communes de l'Ain et de l'Isère rattachées au département du Rhône n'ont pas toutes intégré la Courly. Des 23 communes de l'Isère, 14 n'ont pas été intégrées à la communauté urbaine, dont les communes de Genas et de Jons qui font l'objet de notre thèse. Nous pouvons faire l'hypothèse que le projet de construction du futur aéroport, initié en 1965, ne soit pas étranger à ce rattachement. Si cette hypothèse s'avère juste, il ne serait pas impossible que le Rhône ait utilisé l'évènement de la construction de la communauté urbaine pour rattacher les communes qui lui permettraient de construire l'aéroport. En 1971 une dernière commune de l'Isère, Colombier-Saugnieu, sur laquelle se trouvent les pistes de l'aéroport a été rattachée au Rhône. Lors de nos enquêtes de terrain, la plupart des élus n'a pas souhaité répondre autrement à notre question sur le rattachement qu'en disant qu'il s'agissait d'une obligation de la loi. Cette hypothèse ne peut être prouvée que dans le soutien du Département du Rhône au refus de l'adhésion de la commune de Jons au Grand Lyon.¹⁰¹ En ce qui concerne Jons et Genas, ces deux communes n'appartiennent pas au périmètre du Groupement d'Urbanisme de la Région Lyonnaise (GURL), ni au périmètre du SIVMAL. Cela nous permet de comprendre que ces deux communes n'ont pas l'habitude de travailler ensemble dans une institution formelle avec les communes membres du Grand Lyon. La commune de Genas était même une des communes qui refusait le projet du district urbain de Lyon et du SIVMAL. En ce qui concerne notre problématique sur les effets des limites administratives du Grand Lyon, nous pouvons noter que depuis sa naissance, le Grand Lyon a tendance à modifier les limites administratives. Cela démontre que selon le concept basique de la géopolitique, comme « un organisme vivant », le territoire a tendance à s'agrandir.

IV. LA QUESTION DE L'AUTONOMIE COMMUNALE AU SEIN DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE

Nous avons vu que le projet de la création de la communauté urbaine de Lyon a provoqué les refus des communes concernées sauf la ville de Lyon. La question de l'autonomie explique en partie ces refus. Les communes périphériques s'opposaient à l'hégémonie de la ville de Lyon. Elles avaient peur de perdre leurs prérogatives et ressources fiscales, surtout lorsqu'elles ne pouvaient avoir de représentation dans l'assemblée communautaire. Le rapport ville-centre/périphérie s'inscrit dans ce sujet car la ville centre est dominante d'un point de vue démographique. La ville centre présente un grand pouvoir au sein de l'EPCI à travers le nombre de ses élus au conseil communautaire. Sous l'angle de la géopolitique locale, nous analyserons les répartitions des sièges au sein du conseil communautaire. En premier lieu, nous

¹⁰¹ Voir le cinquième chapitre : « petits arrangements territoriaux ».

étudierons la répartition des sièges de 1968 à 1983, l'époque où la représentation communautaire excluait les communes membres les moins peuplées. En deuxième lieu, nous examinerons l'époque où toutes les communes sont représentées, à partir de 1983. Le bilan de ces analyses nous permet d'identifier certains des éléments qui poussent les communes à refuser l'adhésion au Grand Lyon. Une des raisons est la peur des maires de ne pas pouvoir faire entendre leur voix au sein du conseil communautaire.

4.1 Une représentation communautaire qui exclut les communes membres les moins peuplées.

La Loi du 31 décembre 1966 précise que le système de répartition au sein du conseil de la communauté urbaine est fondé sur une application du principe de représentation proportionnelle au nombre d'habitants des communes. C'est-à-dire que la distribution des sièges s'effectue en fonction de la population totale de la communauté urbaine. Ce système a entraîné des inconvénients pour les petites communes, peu peuplées, parce qu'elles ne pouvaient pas remplir le quota demandé. C'était le cas du conseil de la communauté urbaine de Lyon de 1968 à 1983.

La géopolitique « interne » se manifeste par les actions des élus pour que toutes les communes membres de la Courly soient représentées au conseil communautaire. Notre étude de cette géopolitique se décline en trois volets. Le premier porte sur le système de la répartition des sièges qui ne permettait pas aux petites communes d'être représentées directement au sein du conseil communautaire, d'où la crainte des petites communes à propos de l'hégémonie de la ville centre. Le deuxième volet explore les réactions des élus qui critiquent le conseil de communauté de Lyon qui a adopté le système de représentation proportionnelle. Le troisième volet montre les efforts des élus afin de modifier la répartition des sièges. Ces élus ont pu réaliser cette modification grâce au boom démographique de l'Est de l'agglomération.

4.1.1 La COURLY administrée seulement par un tiers de ses communes membres.

La création de la communauté urbaine est destinée à répondre aux problèmes posés aux grandes agglomérations en regroupant les communes. Elle joue un rôle dans l'organisation administrative du territoire. Cette coopération s'étend du domaine technique au développement économique ou d'aménagement de l'espace. Dans cette évolution, les enjeux sont tout aussi importants en termes de démocratie. Dans ce

domaine, les petites communes craignent l'hégémonie de la ville centre (Bernard voire Millenaire3, 2008).¹⁰²

Ces craintes se retrouvent fondées lorsque la Loi du 31 décembre 1966 – fondation de la création de la communauté urbaine – précise que le Conseil de Communauté est composé, en fonction de la population totale de la communauté urbaine, de 20 à 90 conseillers élus pour 6 ans par les conseils municipaux, et que la distribution des sièges au conseil s'effectue par accord entre les conseils municipaux intéressés.¹⁰³

La Communauté urbaine de Lyon avait 90 conseillers selon cette loi, parce qu'elle comprenait 55 communes et plus de 200 000 habitants. La répartition des 90 sièges révèle que seul un tiers des 55 communes de la Courly était représenté directement au sein du Conseil de Communauté. 40 communes sont représentées indirectement, par le biais de délégués désignés par des groupements de communes. Les conseillers des villes centre dominaient, notamment Lyon, qui avait 46 sièges ou Villeurbanne qui en avait 10. La question du caractère « démocratique » de la communauté urbaine était alors posée : 60 % des conseillers étaient issus de la ville de Lyon. L'inquiétude de la plupart des communes qui craignaient une perte de leur autonomie et l'hégémonie de Lyon réapparaissait fortement. Cette répartition peut être consultée complètement dans l'arrêté pris par le préfet du Rhône, Max Moulins, le 14 novembre 1968, conformément au tableau 8 ci-après :

¹⁰² Entretien avec Roland Bernard, sénateur de 1986 à 1995, député du Rhône de 1981 à 1986 et maire d'Oullins de 1977 à 1990. Propos recueillis par Catherine Panassier le 3 septembre 2008.

¹⁰³ Article. 15 de la Loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines

Tableau 8 : Répartition des 90 sièges du Conseil de communauté urbaine de Lyon entre les communes et les groupes de communes incluses dans le périmètre de la Communauté urbaine en 1968

Art. 2. — Les quatre-vingt-dix sièges du Conseil de la Communauté urbaine de Lyon sont répartis comme suit entre les communes directement représentées et les groupes de communes :

Lyon	46 sièges
Villeurbanne	10 —
Vénissieux	4 —
Bron	3 —
Caluire-et-Cuire	3 —
Oullins	2 —
Saint-Priest	2 —
Vaulx-en-Velin	2 —
Décines-Charpieu	1 siège
Ecully	1 —
La Mulatière	1 —
Pierre-Bénite	1 —
Saint-Fons	1 —
Saint-Foy-lès-Lyon	1 —
Tassin-la-Demi-Lune	1 —
Cailloux-Sur-Fontaines, Crépieux-la-Pape, Fontaines-Saint-Martin, Fontaines-sur-Saône, Rillieux, Rochetaillée, Sathonay-Camp, Sathonay-Village	3 sièges
Albigny-sur-Saône, Couzon-au-Mont-d'Or, Curis-au-Mont-d'Or, Fleurieu-sur-Saône, Genay, Montanay, Neuville-sur-Saône, Poleymieux-au-Mont-d'Or, Saint-Germain-au-Mont-d'Or, Saint-Romain-au-Mont-d'Or	2 sièges
Collonges-au-Mont-d'Or, Limonest, Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, Saint-Didier-au-Mont-d'Or	1 siège
Champagne-au-Mont-d'Or, Charbonnières, Dardilly, Marcy-l'Etoile, La Tour-de-Salvagny	1 siège
Craponne, Francheville, Saint-Genis-les-Ollières.	1 siège
Charly, Irigny, Saint-Genis-Laval, Vernaison	1 siège
Chassieu, Jonage, Meyzieu	1 siège
Corbas, Feyzin, Mions, Solaize	1 siège
	<hr/>
	90 sièges

La répartition des sièges au conseil de communauté, extrait du bulletin officiel n°1 (janvier 1969), archives du Grand Lyon, 0001Per001.

Source : Bulletin officiel de la communauté urbaine de Lyon (1969 cité dans Polère, 2014 : 65)

4.1.2 Les élus critiques quant à la répartition des sièges au conseil communautaire de la Courly

La combinaison des sièges au sein du conseil communautaire de la Courly a provoqué les critiques des petites et moyennes communes. Marcel Houël (cité dans Polère, 2008a : 3), maire communiste de Vénissieux, a annoncé : «*L'arrêt de mort des communes françaises*» puis il a pointé un deuxième enjeu qui se profilait :

« La représentation des petites communes au conseil communautaire est susceptible de modifier le rapport de force entre groupes politiques. Pour comprendre comment le conseil en vient à représenter toutes les communes, il faut accepter de rentrer dans la “petite histoire” des calculs politiques, visant pour chaque groupe présent au conseil à maximiser son poids, voire même, au sein d’un même groupe, à obtenir un leadership dans l’agglomération (au sein du groupe socialiste, le conflit Hernu/Queyranne est aussi mémorable à Lyon que l’est celui de Notebart/Mauroy à Lille...) » (Polère, 2008a : 3).

Une autre protestation est venue de M. Guilhem (cité dans Polère, 2008a : 5), l’adjoint au maire de Bron, qui estime :

« il semble (alors) difficile d’appeler “Communauté” un organisme de gestion et d’administration qui d’emblée écarte la moitié de ses membres, quelles que puissent être par ailleurs les dispositions plus ou moins apaisantes dont cette mesure serait assortie. Certains maires ont alors imaginé, notamment au cours des réunions de Saint-Fons, que l’on pourrait concilier les deux tendances en introduisant dans le système des coefficients de pondération, susceptibles de rétablir, dans la mesure du possible l’équilibre entre communes d’importance très différentes. »

4.1.3 Le boom démographique : une opportunité pour reconfigurer le conseil communautaire

La combinaison des membres du conseil communautaire peut être influencée par l’évolution démographique. Le décret du 29 janvier 1971 prévoit que «*la modification de la composition des conseils des communautés urbaines peut intervenir lorsqu’à la suite du dernier recensement général de la population, une ou plusieurs communes sont susceptibles de voir leurs modalités de représentation modifiées* ». ¹⁰⁴ Pour le conseil communautaire de la Courly, il y a eu un changement de la configuration des membres du conseil de communauté à cause de l’augmentation de la population totale de la Courly qui est passée à 1 119 013 habitants. L’arrêté préfectoral a redistribué les sièges entre les communes en juin

¹⁰⁴ Le décret n°71-82 du 29 janvier 1971

1977. Pour qu'une commune ait un siège direct, elle devait avoir plus de 12 400 habitants. Puisqu'il faut 90 sièges pour la population totale de la Courly, dans la nouvelle composition, la ville de Lyon avait toujours le plus grand nombre de sièges dans les conseils des communautés avec 37 sièges même si elle avait perdu 67 900 habitants. En 1975, elle avait 456 700 habitants (Bonneville, 1977 : 18). En revanche les communes de l'Est de l'agglomération ont gagné jusqu'au double du nombre de délégués au conseil grâce à leur boom démographique : Vaulx-en-Velin et St-Priest sont passées de 2 à 4 conseillers, Décines-Charpieu, de 1 à 2, et Vénissieux de 4 à 6. Les nouvelles communes ont pu obtenir une représentation : St-Genis-Laval a eu 1 siège, et Meyzieu 2 sièges. Ces deux communes ont donc quitté les groupements respectifs qui les représentaient auparavant au sein du conseil communautaire.

Le boom démographique de l'Est de l'agglomération a opéré une nouvelle transformation de la répartition des sièges entre les communes, ce qui a eu de l'influence sur le plan de la composition politique parce que les socialistes avaient 22 sièges et les communistes en avaient 10. Ainsi l'opposition a plus que doublé ses effectifs depuis 1969, en passant de 15 à 32 sièges, soit un peu plus du tiers des sièges. Mais il restait encore 39 communes membres qui n'étaient pas représentées directement au sein du Conseil de Communauté. Elles devaient se regrouper pour avoir droit à une représentation. Cette disposition présente une autre difficulté sur la question de la délégation. Sur ce point, Martine Aubry (cité dans Lecocq et Lefebvre, 2001 : 30) a affirmé que « être élu local sans faire de la proximité, je vous demande à quoi on sert. Pour moi c'est intrinsèque à la fonction d'élu d'être à l'écoute des gens, de leurs demandes, de leurs avis (...) les gens veulent de la proximité (...) ils veulent que les élus les entendent, les écoutent et répondent à leurs questions ». Faute de délégation, le travail de proximité n'aboutit pas à des solutions parce que la décision finale est prise par la Courly. En conséquence, chaque regroupement entraîne ainsi des discussions, car entrent en jeu les proximités géographique, politique, mais aussi des calculs pour maximiser les sièges. Afin de remédier à cette situation en avril 1977, Jean Capievic, maire communiste de Vaulx-en-Velin, a adressé une lettre à tous les maires de la Courly indiquant la position des maires et responsables des groupes communistes des communes membres de la communauté urbaine, demandant une modification de la loi pour garantir la présence de tous les maires au conseil. Il s'en détache trois propositions :

« Le fait que les 55 communes ne soient pas toutes directement représentées au conseil de communauté, est contraire aux règles démocratiques élémentaires. Dans ces conditions, nous souhaitons vivement que s'affirme publiquement, une attitude ferme de l'ensemble des maires sur les points suivants : 1. Un siège, au moins, doit revenir à chaque commune, et ce sans exception. 2. Une représentation la plus

équitable possible, pour chaque commune, en fonction de son nombre d'habitants, doit être recherchée. 3. L'article L. 165.25 doit être modifié dans le sens d'une augmentation du nombre de conseillers en fonction même de la nouvelle répartition proposée » (Le Journal, 1977 cité dans Polère, 2008a : 10)

La réponse est venue des services du ministère de l'Intérieur qui a modifié les dispositions du code des communes relatif à la communauté urbaine en 1978-1979 par une proposition de modification de l'article L 165-19 : « *La Communauté Urbaine est administrée par un Conseil où sont représentées toutes les communes de l'agglomération intéressée* ».

4.2 Quand une garantie est donnée aux petites communes membres du Grand Lyon d'avoir leur représentation au sein du conseil communautaire

La proposition de la modification de l'article L 165-19 CGCT permet à toutes les communes membres d'une communauté urbaine d'être représentées au sein du conseil communautaire. Cette modification ne concerne pas uniquement la communauté urbaine de Lyon, mais aussi la modalité de fonctionnement des communautés urbaines. Un accord des autres communautés urbaines est donc indispensable pour cette modification. Après de longues négociations, l'État a fixé la répartition des sièges au sein du conseil communautaire d'une communauté urbaine sur les critères de population et du nombre de communes, avec une garantie donnée aux petites communes membres de la Courly d'avoir leur représentation au sein du conseil communautaire.

Nous utilisons une approche géopolitique « interne » dans cette section pour analyser le conseil communautaire de la Courly qui représente directement les communes membres à partir de 1983. D'abord, nous aborderons la modification portée par l'article L 165-19 CGCT. Ensuite, nous ferons une analyse de la négociation politique interne de la Courly destinée à trouver un accord entre les communes pour la répartition des sièges.

4.2.1 La possibilité d'être représenté au sein du Conseil communautaire grâce à la modification des lois

La fixation des sièges au sein du conseil de la communauté urbaine a été un sujet important pour toutes les communautés urbaines suite à la modification de l'article L 165-19. Celle-ci s'effectue avec l'accord des conseils communautaires, malgré le désaccord d'autres communautés urbaines, comme la communauté urbaine de Lille

qui a examiné plusieurs réformes en octobre 1979. Une résolution sage a été signée en octobre 1980 à Bordeaux quand les délégations ont partagé l'idée suivante : «Malgré les difficultés liées à la diversité des neuf Communautés,¹⁰⁵ les élus estiment qu'il est indispensable de poursuivre les réflexions tendant à améliorer la représentation de l'ensemble des communes au sein des Conseils de Communauté» (Polère, 2008a : 12). Ces difficultés ont été montrées par Francisque Collomb :

« Lorsque j'ai été élu Président de cette Communauté en décembre 1976, dans mon allocution, j'ai manifesté mon désir profond que tous les maires de cette Communauté soient effectivement représentés. J'ai ré-exprimé ce souhait au renouvellement du Conseil en 1977. J'ai renouvelé encore ce désir au cours des réunions des Présidents des Communautés urbaines qui ont lieu tant à Bordeaux qu'à Lille ou ailleurs. Pourquoi n'a-t-on pas accepté cette représentation ? Parce que M. Notebart avait jugé que cela posait un important problème pour la Communauté Urbaine de Lille. Sur les neuf communautés, j'ai été le seul à défendre cette représentation de toutes les communes au sein du Conseil de Communauté, celle de Strasbourg n'étant pas concernée, les maires étant déjà tous représentés au sein de cette Communauté » (Polère, 2008a : 17-18).

Dans la reconfiguration des Conseils communautaires, il fallait éviter des assemblées trop nombreuses et ne pas pénaliser les villes-centre. Finalement, après que l'on a discuté de la modification des deux premiers chapitres de la loi 1129 au sein de l'Assemblée nationale, la loi PLM¹⁰⁶ du 31 décembre 1982 porte sur le nombre des délégués des communes au conseil de communauté, illustré dans le tableau 9 suivant :

Tableau 9 : Nombre de délégués des conseils communautaires selon le nombre de communes et la population totale des communautés urbaines

Nombre de communes	Population municipale totale de l'agglomération			
	200000 ou plus	200 001 à 600 000	600 001 à 100 0000	Plus de 1 000 000
20 au plus	50	90	90	120
21 à 50	70	120	120	140
Plus de 50	90	140	140	140

Source : Article 46 de la loi PLM

¹⁰⁵ Le nombre de Communautés Urbaines (CU) en France a évolué depuis 1972 de 4 CU à 9 CU. Ce nombre est passé à 10 CU en 1996, 11 CU en 1997, 12 CU en 1998, 14 CU en 2001 et 14 en 2006.

¹⁰⁶ PLM : Loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Lyon, Marseille et des établissements publics de coopération.

Avec 140 sièges selon la nouvelle distribution des sièges, la communauté urbaine de Lyon donne la possibilité à ses membres d'être représentés au sein du Conseil communautaire. Dans cette nouvelle configuration les villes centres dominent toujours avec 60 % des sièges : Lyon a 46 représentations et Villeurbanne a 14 sièges. Viennent ensuite les villes de l'Est de l'agglomération qui ont 23% des sièges (32 sièges), les villes du Nord-Ouest ont 12% des sièges (17 sièges), enfin les villes du nord et du Sud-ouest de l'agglomération ont le même pourcentage : 10%, représentés par 14 sièges, voir le tableau 10 suivant :

**Tableau 10 : Répartition des sièges au Conseil Communautaire de la Courly
votée le 31 mai 1983**

	par délibération du	déposée en Préfecture le
Caluire-et-Cuire	9 mai 1983	11 mai 1983
Lyon	25 avril 1983	3 mai 1983
Rillieux-la-Pape	9 mai 1983	10 mai 1983
Saint-Priest	5 mai 1983	11 mai 1983
Vénissieux	5 mai 1983	9 mai 1983
Villeurbanne	2 mai 1983	10 mai 1983

de se prévaloir de la clause dite « de sauvegarde » prévue par l'article L 165-26 du Code des Communes.

III. Dans ces conditions, la répartition amiable des sièges au sein de la Communauté Urbaine de Lyon entre les communes membres sera la suivante pour le mandat 1983-1989 :

Albigny-sur-Saône	1
Bron	5
Cailloux-sur-Fontaines	1
Caluire-et-Cuire	4
Champagne-au-Mont-d'Or	1
Charbonnières-les-Bains	1
Charly	1
Chassieu	1
Collonges-au-Mont-d'Or	1
Corbas	1
Couzon-au-Mont-d'Or	1
Craponne	1
Curis-au-Mont-d'Or	1
Dardilly	1
Décines-Charpieu	2
Ecully	2
Feyzin	1
Fleurieu-sur-Saône	1
Fontaines-Saint-Martin	1
Fontaines-sur-Saône	1
Francheville	1
Genay	1
Irigny	1
Jonage	1
Limonest	1
Lyon	46
Marcy-l'Etoile	1
Meysieu	2
Mions	1
Montanay	1
La Mulatière	1
Neuville-sur-Saône	1
Oullins	2
Pierre-Bénite	1
Poleymieux-au-Mont-d'Or	1
Rillieux-la-Pape	3
Rochetaillée-sur-Saône	1
Saint-Cyr-au-Mont-d'Or	1
Saint-Didier-au-Mont-d'Or	1
Saint-Fons	1
Sainte-Foy-lès-Lyon	2
Saint-Genis-Laval	1
Saint-Genis-les-Ollières	1
Saint-Germain-au-Mont-d'Or	1
Saint-Priest	4
Saint-Romain-au-Mont-d'Or	1
Sathonay-Camp	1
Sathonay-Village	1
Solaize	1
Tassin-la-Demi-Lune	1
La Tour-de-Salvagny	1
Vaulx-en-Velin	5
Vénissieux	7
Vernaison	1
Villeurbanne	14

Source : Polère (2014 : 118)

4.2.2 Des débats sur la répartition des places qui se poursuivent

Après de longues négociations, les conseils communautaires des communautés urbaines entrent dans une étape importante de leur histoire. La Loi du 23 avril 1983 accorde une représentation à toutes les communes d'une Communauté Urbaine.

Les médias lyonnais (le Progrès et Courly information) ont écrit que le changement du Conseil aurait comme conséquence un nouvel engagement politique. Le Progrès, 25 avril 1983, a noté que « *La représentation directe de toutes les communes, va fatalement faire de ce nouveau conseil, une assemblée qui se sentira plus responsable de la politique menée. On peut donc s'attendre à ce que les élus se déchargent moins que par le passé sur l'appareil administratif communautaire* », et Courly Information, juin 1983, a écrit que « *C'est en effet un pas énorme qui vient d'être franchi pour elles (les petites communes). Elles auront désormais une voix délibérative, très importante pour elles en ce qui concerne le budget. Ces nouvelles dispositions permettront de la solidarité communautaire et sans doute également de faire prendre conscience à tous les Maires de la dimension réelle de la Courly* » (Polère cité dans Gueugneau (dir), 2013 : 67).

La relation de la ville-centre avec les autres communes a, quoiqu'il en soit, été modifiée par la désignation systématique des maires comme conseillers communautaires. Parce qu'elles ont bénéficié de cette représentation, les difficultés à se « faire entendre » des petites communes a diminué et elles ont pu faire prendre en compte leurs problèmes spécifiques, par exemple en matière de déplacement et de ruralité. La modification du nombre de conseillers à Lyon de 90 à 140 sièges augmente également le nombre de vice-présidents de 12 à 15. L'augmentation significative des conseillers et des vice-présidents provoque une difficulté au niveau de l'exécutif pour prendre des décisions, surtout quand le changement se démocratise et met le service des communes comme la fonction première du fonctionnement de la communauté urbaine accompagné par un esprit communautaire et l'intérêt de l'agglomération. Donc, cette difficulté a un impact sur le fonctionnement des services difficile à évaluer.

Dans les années 1990, la représentation des communes au sein du Bureau de communauté a fait le sujet d'un nouveau débat. « *Depuis l'entrée en fonction de la Communauté urbaine en 1969 jusqu'à cette date, Lyon détient la majorité du Bureau avec six postes de vice-présidents sur douze, plus le président qui est de manière invariable le maire de Lyon* » (Gueugneau (dir), 2013 : 68). Il semble que les autres communes étaient absentes dans cet organe exécutif, par exemple la commune de Saint-Fons qui n'a jamais eu un poste de vice-président.

Les postes de vice-présidents au sein du conseil communautaire de la Courly remplacent l'« éternel débat » sur les distributions des sièges entre les communes

membres de la Courly. Les postes de vice-présidents permettent en effet un contrôle du conseil communautaire. Ce débat a débouché sur une innovation politique de Raymond Barre : ne pas réserver les postes de vice-présidents à la droite majoritaire. Il a confié des postes de vice-présidents à des élus socialistes et communistes. Cela permettait aux communes de l'Est d'être représentées. Ce principe de l'exécutif élargi a été repris par Gérard Collomb en 2001 avec l'octroi de postes de vice-présidents au groupe UDF-Démocratie libérale notamment (Gueugneau, 2013 : 68).

CONCLUSION DU TROISIEME CHAPITRE

La naissance de l'intercommunalité lyonnaise repose sur de nombreuses tentatives de regroupements de communes et sur de longues négociations politiques, dans lesquelles l'État a joué un rôle dominant. La géopolitique « interne » a donné un rôle important aux acteurs nationaux, surtout lors de la création de la Communauté Urbaine de Lyon. L'Etat a imposé sa naissance. Les acteurs locaux de l'agglomération lyonnaise ont fait valoir leurs intérêts en négociant, en faisant des alliances et en refusant des projets proposés. L'appartenance politique, la capacité personnelle des élus, et les problèmes économiques, les besoins de services et le développement des zones urbaines prennent une place importante dans les actions des acteurs politiques lyonnais pour défendre leurs intérêts. L'alliance politique peut changer quand les intérêts ne sont plus les mêmes. L'un des exemples les plus frappants se trouve dans les fluctuations de la relation « amis-rivaux »¹⁰⁷ entre la ville de Lyon et la commune de Villeurbanne.

Le rapport ville-centre/périphérie est un facteur déterminant dans la relation entre la ville de Lyon et les communes voisines. Une méfiance dans cette relation est apparue depuis le projet d'annexion de la ville de Lyon. « L'impérialisme Lyonnais » est un terme qui revient à chaque fois qu'il y a un conflit entre la ville de Lyon et les communes périphérique. Cela a été aussi le cas lors de la création de la communauté urbaine de Lyon. La question de la relation la ville-centre avec les autres communes est également présente lorsqu'il faut répartir les sièges au sein du conseil communautaire. Nous ne pouvons pas oublier l'opposition rural-urbain dans la relation entre la ville de Lyon et les autres communes membres du Grand Lyon, car le refus des communes lors de la création de la communauté urbaine de Lyon était lié à cette opposition.

¹⁰⁷ Expression empruntée à Bernard Jouve (2007 cité dans Belmessous (dir), 2008 : 32)

En définitive, ce chapitre montre la pertinence d'une approche géopolitique centrée sur les conflits d'aménagement.¹⁰⁸ Les négociations sont souvent pratiquées par les élus, surtout dans la relation entre la ville-centre et les communes périphériques. Dans ces négociations pour le contrôle de l'espace, la ville-centre, Lyon, pèse d'un poids dominant. Et la négociation s'impose aux communes périphériques en raison de leur interdépendance. Cela se manifeste clairement dans les réseaux des services urbains qui franchissent les limites administratives. Ces réseaux ont fait naître l'intercommunalité lyonnaise qui a été institutionnalisée par la naissance de la communauté urbaine de Lyon. Celle-ci a repris les délimitations des regroupements des communes préexistantes à l'échelle de l'agglomération lyonnaise : le Groupement d'Urbanisme (GURL) et le syndicat d'eau (SIVMAL). L'intégration de certaines communes de l'Ain et de l'Isère à ces regroupements a entraîné leur rattachement à la Courly par la modification des limites départementales. Une frontière, en géopolitique, peut être changée.

¹⁰⁸ Voir l'introduction de ce chapitre

QUATRIÈME CHAPITRE

LE GRAND LYON : « UN ORGANISME VIVANT » QUI VEUT S'AGRANDIR

La création des communautés urbaines entraine dans le cadre de la réalisation de la politique des « métropoles d'équilibre » pour concevoir et organiser rationnellement le développement des régions pour qu'elles créent et gèrent les services publics d'intérêt commun. Les communautés urbaines sont nées pour « *faire contrepoids à l'influence grandissante de Paris* » (Schnetzler, 1969 : 295) et « *réorganiser le niveau régional en le hiérarchisant plus clairement* » (Rochefort, 2002).

Il s'agit de réaliser la transformation des structures institutionnelles et administratives des grandes villes de province. A travers cette politique, l'Etat redistribuait certaines des activités industrielles de Paris vers ces métropoles. Du point de vue de la géopolitique de l'aménagement d'un territoire, nous pouvons remarquer que la Communauté urbaine de Lyon, dès sa naissance, s'inscrit dans les enjeux de « rivalités » des territoires. Les rivalités des territoires s'inscrivent dans les concurrences territoriales entre les grandes villes qui se manifestent par « comment vendre la ville ? » pour pouvoir accueillir les activités industrielles et aussi pour devenir l'agglomération la plus puissante parmi les régions hors Paris. Dans cette rivalité, la taille des villes ne peut pas être négligée. Elle joue un rôle important dans la hiérarchie des territoires illustrée par une division territoriale du travail et des fonctions : grandes villes, métropoles régionales, villes moyennes, petites villes, communes rurales. La communauté urbaine de Lyon voulait développer sa « *vision métropolitaine* » dès les années 1990. C'est à partir de ces deux points (rivalité et vision métropolitaine) que nous allons analyser le périmètre de la Communauté urbaine de Lyon et sa relation avec les communes voisines. Nous nous concentrons sur les motivations qui poussent la communauté urbaine de Lyon à s'agrandir et sur les changements des limites administratives.

La première analyse sera consacrée à une étude des enjeux stratégiques métropolitains, dans lesquels les différentes échelles des périmètres se sont inscrites. D'un côté, à travers plusieurs échelles de projet comme le SCOT, la DTA, la RUL et l'INTERSCOT, qui dépassent tous son périmètre, le Grand Lyon tente de « franchir » sa limite administrative. L'adhésion de Givors et Grigny témoigne également de ce franchissement. Ces deux communes ont fait partie de ces projets grâce à leur situation géographique qui constitue un territoire stratégique. D'un autre côté, avec la « vision métropolitaine », l'appellation « Courly » est remplacé

par « Grand Lyon » en 1991. Mais Le Grand Lyon est-il suffisamment «GRAND»? Il semble que la réponse ait été donnée à l'époque de Raymond Barre. En 1996, il a présenté le projet de l'extension du Grand Lyon. Ce projet a provoqué une vive opposition qui a fait naître « l'archipel » des communautés de communes autour du Grand Lyon. Même si notre thèse n'est pas un travail historique, il est important d'analyser les projets d'extension du Grand Lyon sous Michel Noir et Raymond Barre. Cela n'a pas été sans conséquence sur les relations actuelles entre le Grand Lyon et les territoires voisins, par exemple le Département de l'Ain :

« Après c'est compliqué les relations avec le département de l'Ain parce que historiquement, mais ça remonte à très vieux, à l'époque, je crois, de Michel Noir et Raymond Barre, la volonté, c'était que le Grand Lyon puisse s'étendre puisqu'effectivement ce territoire quand vous prenez une carte du Grand Lyon, vous voyez bien que c'est un territoire qui est de plus en plus à l'intérieur même du Grand Lyon quoi, la pointe Nord-Est, donc forcément à l'époque, il y avait eu une volonté que ce territoire devienne le Grand Lyon, mais, à l'époque, ils n'ont pas voulu évidemment entrer au Grand Lyon, ce qui fait qu'il y a un passé, et ça reste toujours présent, je pense dans l'esprit des acteurs, le fait que ça aurait pu devenir le Grand Lyon et le fait qu'ils pensent toujours que le Grand Lyon a une volonté de s'étendre. » (Pillonel, 2013).

La deuxième analyse a pour but d'examiner les changements des limites administratives du Grand Lyon par les adhésions volontaires de quatre communes : Givors, Grigny, Lissieu et Quincieux. Nous allons utiliser une approche géopolitique de l'aménagement du territoire dans cette analyse, notamment pour étudier les processus de leur adhésion, leurs motivations et les avantages et les inconvénients de ces adhésions. Les adhésions volontaires de ces communes représentent un symbole important pour le Grand Lyon, surtout après la longue relation de méfiance qui se manifeste dans l'expression « Grand Méchant Lyon ». ¹⁰⁹ Le Grand Lyon bénéficie de ces adhésions pour réduire l'image négative provoquée par la peur des villes voisines du Grand Lyon de subir « l'hégémonie de Lyon ».

I. LES PERIMETRES AU CŒUR DE LA VOLONTE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE LYON DE S'AGRANDIR

Les territoires d'influence de l'agglomération lyonnaise se sont étendus vers quatre départements, ceux du Rhône, de l'Isère, de l'Ain et de la Loire (PLU du Grand Lyon, 2005 : 38). L'influence lyonnaise vers ces territoires a fait naître le phénomène de métropolisation qui est défini par François Ascher (1998 : 18) : « la métropolisation n'est donc pas un simple phénomène de croissance des grandes

¹⁰⁹ Cette appellation est inspirée par l'histoire du « Grand Méchant Loup »

agglomérations. C'est un processus qui fait rentrer dans l'aire de fonctionnement quotidien de ces grandes agglomérations, des villes et des villages de plus en plus éloignés et qui engendre des morphologies urbaines de types nouveaux ». Ce phénomène modifie la relation entre les territoires qui s'appuie sur les réseaux des villes, « *la connectivité l'emportant sur la proximité* » (Bassand, Leresche, 1995 ; May, 1993 cité dans Leroy, 2000 : 80). Pour répondre à ce phénomène, l'aménagement du territoire lyonnais est mis en place à l'échelle de l'aire métropole lyonnaise.

C'est sous cet angle que nous allons développer une analyse dans cette section. Nous allons étudier les influences des projets métropolitains sur la relation entre le Grand Lyon et les communes voisines. Nous nous intéresserons aux stratégies métropolitaines du Grand Lyon dans cette relation. Notre étude se consacrera donc aux trois aspects suivants : (1) l'influence du périmètre de l'aire métropolitaine sur la relation métropolitaine entre le Grand Lyon et les communes voisines et sur la volonté du franchissement du périmètre du Grand Lyon, (2) le projet de l'extension du Grand Lyon, et (3) les stratégies du rapprochement du Grand Lyon et des territoires voisins

1.1 L'aire métropolitaine lyonnaise : un enjeu stratégique pour franchir le périmètre du Grand Lyon

Dans cette section, nous aborderons les stratégies métropolitaines utilisées par le Grand Lyon dans ses relations avec les communes voisines. Quel est l'intérêt du Grand Lyon pour les territoires qui l'entourent ? Quelle est l'influence de cet intérêt sur l'agrandissement du Grand Lyon ? Comment le Grand Lyon se rapproche-t-il des communes voisines ?

Nous organiserons cette section en deux volets. Le premier sera dédié à un travail sur la vision métropolitaine du Grand Lyon et son appellation. Le deuxième sera consacré à l'étude de l'affirmation du pouvoir du Grand Lyon sur la région urbaine par la création de la RUL.

1.1.1 « Devenir grand », un projet au centre de la vision métropolitaine de la Courly

Nous sommes dans les années 1980/1990. C'était l'époque où la communauté urbaine voulait développer sa « *vision métropolitaine* ». Cette époque est considérée comme le point départ de la volonté de la Communauté urbaine de Lyon d'aller au-delà de son périmètre : « *Donc à l'époque, on était vraiment le Grand Lyon. Ce qui a fait changer de cap, c'était dans l'année 1980 – 1990, on a fait le SDAL (le*

Schéma Directeur de l'Agglomération Lyonnaise). C'est le Schéma Directeur qui allait au-delà des limites du Grand Lyon et qui s'est projeté dans une planification plus importante. » (Rolland, 2013). Pour François Ascher (cité dans Linossier, 2006 : 330), cette époque est marquée par la rivalité des territoires afin d'accueillir des entreprises :

« Si dans les années 1960/1970 les pouvoirs publics se préoccupaient beaucoup de la « maîtrise » des processus d'urbanisation, dans les années 1980/1990, la préoccupation principale des autorités locales, qui ont dorénavant pleinement la compétence en matière d'urbanisme, est avant tout la création d'emplois. Ayant pris conscience qu'un certain nombre de qualités urbaines sont des facteurs clefs de leur attractivité, les villes se livrent à une concurrence aiguë sur ces « facteurs » pour attirer les entreprises. »

La question de la concurrence territoriale ne peut pas oublier la taille des villes et la hiérarchie des territoires. Avec plus de 1,2 millions d'habitants sur 50 000 hectares,¹¹⁰ la Communauté Urbaine de Lyon devient la plus importante communauté urbaine de France (à part Paris bien sûr, mais qui n'est pas une communauté urbaine). Le programme « Lyon 2010 » a été adopté pour faire de Lyon « la première métropole européenne française après Paris ». La vision métropolitaine de la Communauté urbaine de Lyon était bien mentionnée sous le mandat de Michel Noir (1989-1995) qui « renoue avec les grands projets pour l'agglomération avec la volonté « d'affirmer plus fortement la dimension supra-communale de la Communauté urbaine, pour laquelle il a imposé de façon très significative la dénomination de Grand Lyon. » (Gueugneau, 2013 : 37). Selon (Leroy, 2000 : 79), « la métropolisation vient de métropole qui signifie ville-mère », comme c'est le cas de plusieurs métropoles en Europe et aux États-Unis qui ont conservé le nom de la ville-centre dans la dénomination de l'agglomération : *Greater London, Greater Manchester, Greater Philadelphia, Greater Cincinnati* en sont des exemples. Pour cette raison la **CO**mmunauté **UR**baine de **LY**on – Courly – a été renommée « Grand Lyon » depuis 1991.

Le passage de la « COURLY » au « Grand Lyon » était destiné à soutenir sa visibilité et sa légitimité métropolitaine affirmées « pour permettre à tous, acteurs et habitants du territoire, de mieux identifier leur appartenance à la deuxième agglomération française » (Grand Lyon, 2007). Avec cette identification, ce passage confirme également le pouvoir politique de la Communauté urbaine dans les enjeux métropolitains. Le développement de l'agglomération se fait dans l'espace vécu avec des relations fonctionnelles : culturelles, économiques et sociales. Cet espace n'est pas neutre, mais un champ d'affrontement de valeurs, particulièrement pour ceux qui détiennent ou conquièrent la maîtrise de l'espace

¹¹⁰ La population entre 1989 et 1991 (Martin, 1992 : 142)

(Chevalier, 1974 : 68.). Il se traduit par une concurrence pour devenir la « représentation de l'espace » : « *une représentation qui symbolise et définit un espace et lui donne ainsi sa valeur* » (Diener et al., 2006 : 169).

Afin de réaliser sa vision métropolitaine, la Communauté Urbaine de Lyon s'est intéressée à tous les territoires situés dans sa périphérie. L'intérêt du Grand Lyon pour les territoires qui l'entourent est très variable. Il dépend des stratégies métropolitaines et des différents acteurs locaux. Donc certaines communes voisines apparaissent aux yeux du Grand Lyon comme importantes afin de réaliser les stratégies métropolitaines présentées par de nombreux outils de planification : le Syndicat d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise (SEPAL), la Directive Territoriale d'Aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise (DTA). Ces périmètres contribuent à fixer les enjeux des acteurs. Ces périmètres montrent également la même ambition de regrouper des territoires qui sont différents administrativement.

1.1.2 La RUL : le franchissement de l'échelle intercommunale

L'intérêt du Grand Lyon pour son aire métropolitaine s'est notamment traduit par la création de la Région Urbaine de Lyon (RUL) :

« Avec la première loi de décentralisation dans les années 80, les collectivités ont pris des compétences, de l'importance et cette idée de RUL qui était animée par l'État, a été reprise à leur compte par les collectivités. [...]. Au départ, il y avait un nombre de collectivités limitées. La RUL, quand elle est créée en 1989 est composée : (1) du Grand Lyon [...], (2) de 3 Départements (le Rhône, l'Ain et l'Isère), (3) le Président de la Région qui est un peu observateur, (4) le Préfet de Région qui est membre de droit [...].

Un an après la création de la RUL, il y a eu un rapprochement entre Lyon et Saint-Etienne. [...] La RUL est sur ces bases-là dans sa première phase, ce qui correspond au premier mandat de Michel Noir. La RUL est dans son rôle de conduire un diagnostic, conduire des recommandations et très vite, on lui confie la mission d'élaborer une charte d'objectifs qui s'est appelée RUL 2010. [...] La charte d'objectifs RUL est quand même le premier document politique donnant la vision qu'avaient les élus de ce territoire, de l'importance qu'ils pensaient qu'il devait avoir au niveau national.

La charte RUL 2010 commence en disant que Lyon est la seconde Métropole, c'était important. Il y avait beaucoup de positionnements par rapport à Paris, une revendication de jouer la deuxième Métropole après Paris. Il y avait une ambition de positionnement du territoire en France et en Europe, on commençait à voir l'ambition d'être dans les grandes villes

européennes, et puis une ambition d'organisation dans ce RUL 2010. C'était une vision de l'organisation de ce territoire tant du point de vue des déplacements, de la stratégie économique, etc. » (Dubromel, 2013).

La création de la Région Urbaine de Lyon (RUL) constitue un exemple significatif de la volonté de franchissement des limites du Grand Lyon. Au lieu d'être utilisée comme un outil qui donne une vision d'ensemble des enjeux métropolitains, la RUL a été utilisée comme une plate-forme politique car « *le Grand Lyon [...] tente d'utiliser la RUL pour affirmer son pouvoir politique à une échelle plus large que celle de la communauté urbaine (aéroport de Satolas, principales zones d'activités métropolitaines...)* » (Polère, 2008b : 5). Cela a provoqué des tensions entre le Président de la Communauté urbaine de Lyon et le Président du Conseil général du Rhône.

La RUL peut être considérée comme une « super Courly », un « très grand Lyon ». Cette instance permet au « *Grand Lyon de dépasser son périmètre institutionnel pour devenir une « eurocité »* » (Polère, 2008b : 5). Un peu comme l'intercommunalité lyonnaise permet au regroupement des communes de franchir les périmètres communaux, la RUL facilite le franchissement de l'échelle intercommunale. Mais les relations entre les responsables de la Communauté urbaine de Lyon et les élus voisins se sont vite tendues. La difficulté de mener un projet métropolitain qui dépasse son périmètre est devenue la principale difficulté à l'époque de Michel Noir (Ben Mabrouk, 2005 : 12). Lors de sa campagne électorale de 1989, il a soulevé l'idée d'étendre le périmètre de la communauté urbaine. Même si, finalement pendant son mandat, Michel Noir n'a pas réalisé son projet d'élargissement du Grand Lyon, cette idée a fait naître six communautés de communes à fiscalité additionnelle bénéficiant de la Loi ATR de 1992.¹¹¹ Avec ces communautés de communes, les communes voisines du Grand Lyon se protègent de l'intégration forcée à la Communauté urbaine de Lyon (Boino, 2009 : 56-57). La difficulté des relations entre le Grand Lyon et les territoires voisins à cette époque est confirmée par les refus des élus de la scène régionale adressés à la RUL et par les refus des communes voisines à l'idée de l'élargissement du Grand Lyon.

1.2 Les enjeux stratégiques métropolitains poussent la Communauté urbaine de Lyon à élargir son périmètre

Cette section est consacrée à l'agrandissement du Grand Lyon à l'époque de Raymond Barre qui prend la suite de Michel Noir comme maire de Lyon et à la naissance des communautés de communes autour du Grand Lyon. Nous développerons quatre analyses. La première s'intéressera au projet d'annexion du

¹¹¹ La loi du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République, dite loi ATR

Grand Lyon. La deuxième piste d'analyse portera sur les créations des communautés de communes autour du Grand Lyon. La troisième et la quatrième analyses porteront sur la création des EPCI inclus dans notre terrain d'étude. La troisième analyse portera sur les périmètres des EPCI qui ont repris les périmètres des anciens regroupements intercommunaux. Enfin, avec la quatrième analyse, nous étudierons l'importance que représente l'habitude qu'ont les communes de travailler ensemble dans le blocage de l'extension du Grand Lyon.

1.2.1 Le projet d'annexion présenté à nouveau par la vision métropolitaine.

« La relation entre le Grand Lyon et ses communes voisines n'était pas bonne. [...] Le périmètre de la communauté urbaine posait quand même quelques problèmes. Bien sûr du côté de l'Est avec l'aéroport parce que l'aéroport n'est pas dans la communauté urbaine. [...] L'aéroport n'était pas sur le territoire du Grand Lyon, en plus on n'aurait même pas pu intervenir. À ce moment-là, il aurait fallu qu'on ait la compétence, une fois de plus, ce n'était même pas sur le territoire, donc à plusieurs reprises, M. Barre s'était exprimé publiquement sur l'intérêt d'avoir des liens avec ses voisins, des liens réguliers, ce que la communauté urbaine faisait peu avant lui. Donc il a dit « on va essayer de changer ça ! On va essayer surtout de gérer les choses pourquoi pas en changeant le périmètre. »

Les propos ci-dessus présentant les relations entre le grand Lyon et les communes voisines ont été tenus par un haut fonctionnaire (2013)¹¹² qui a travaillé dans le cabinet de Raymond Barre pendant son mandat.

Le plan du mandat de Raymond Barre publié le 11 mai 1996 a annoncé deux réformes stratégiques : *« une réforme profonde de la fiscalité dans l'agglomération et la modification des limites territoriales de la Communauté urbaine »* (Foret, 2008 : 12).¹¹³ Avec ce plan, Raymond Barre souhaitait *« élargir le périmètre du Grand Lyon aux « vraies limites de l'agglomération » »* (Le feuillet de 40 ans de la communauté urbaine de Lyon, 2014). Ce projet d'élargissement s'appuyait sur le constat de dysfonctionnements, notamment du point de vue économique, comme l'aéroport et la concurrence économique : *« le cas de l'aéroport de Satolas, situé à l'extérieur du territoire communautaire et sur lequel la Courly n'a aucune maîtrise foncière, [...] Elles (les communes limitrophes) attirent des entreprises qui ont les avantages de la Communauté sans en payer le coût. Cela n'est plus admissible »*

¹¹² Code pour respecter son anonymat

¹¹³ Nous nous concentrons sur la deuxième réforme, celle de la modification des limites territoriales

(Lyon Figaro, 1996 cité dans Foret, 2008 : 12). Les raisons qui ont motivé le projet de l'extension sont confirmées également par Jean-Jack Queyranne¹¹⁴ :

« La Communauté urbaine de Lyon, dont les contours ont été tracés il y a trente ans, doit aujourd'hui s'étendre sur un bassin de vie et d'emploi plus important. Je ne vois pas, en particulier, comment elle pourrait se priver de son aéroport. De plus, elle ne peut accepter de se voir dévitalisée sur son pourtour, avec l'installation d'entreprises dans des zones où elles profitent des infrastructures communautaires mais où la taxe professionnelle est plus faible. » (Le Monde Rhône-Alpes, 1996 cité dans Foret, 2008 : 15).

Le projet de cette extension n'était pas précis sur le futur périmètre du Grand Lyon car Raymond Barre préférait *« avant tout effet d'annonce, engager les contacts avec ses partenaires »* (Lyon Figaro, 1996 cité dans Foret, 2008 : 12). Ce projet a cependant rappelé l'histoire des annexions et de *« l'impérialisme lyonnais »*. Du côté des élus du Conseil Communautaire du Grand Lyon, c'était André Gérin, Maire de Vénissieux, qui a manifesté l'opposition la plus vive sur *« la politique impériale »* et *« l'hégémonie Grand Lyon »*. Il avait peur que la politique portée par Raymond Barre porte atteinte à l'identité des communes. Pour répondre à l'opposition interne du Grand Lyon, au sein du Conseil communautaire, l'argument de *« l'intérêt général »* a été mis en avant par les groupes favorables au plan du mandat de Raymond Barre : ce mandat était défini comme le *« projet d'agglomération »*. Raymond Barre a convaincu que son travail n'était pas *« dans un esprit d'impérialisme, mais de réalisme. Il s'agit de tenir compte des évolutions. [...] J'ai toujours souhaité travailler dans un esprit de coopération. »* (Foret, 2008: 16). L'adoption majoritaire du plan du mandat de Raymond Barre le 14 mai 1996 montre qu'un compromis entre les élus du Grand Lyon a été trouvé.¹¹⁵

De la part des communes voisines du Grand Lyon, les réponses restent les mêmes : le refus. Les élus municipaux des communes voisines et les élus des Conseils généraux, tout particulièrement ceux du Rhône, ont mené une action pour empêcher l'extension forcée du Grand Lyon vers leurs territoires (Le feuillet de 40 ans de la communauté urbaine de Lyon, 2014). *« [...] Raymond Barre ne peut faire évoluer le périmètre de la communauté urbaine durant son mandat, tant la levée de boucliers est importante du côté des communes, intercommunalités et départements. »* (Polère, 2008b : 8). La relation conflictuelle ne pouvait pas être évitée entre le Grand Lyon et ses communes voisines et aussi avec les départements, notamment le Rhône, car l'aéroport était au cœur du projet de cette extension. *« Il y a eu des grosses réactions négatives [...] Il (M. Barre) pensait à l'aéroport, et donc ces six communes qui sont à l'Est. Il l'a dit dans la presse, notamment c'est*

¹¹⁴ Jean-Jack QUEYRANNE était le Maire de Bron 1989 – 1997

¹¹⁵ Le Parti Communiste (PC) et le Front National (FN) ont voté contre

ça qui a fait peur. » (Un haut fonctionnaire du cabinet de R. Barre, 2013). Rappelons-nous que les communes de l'Est du Grand Lyon ont été rattachées au département du Rhône lors de la création de cette communauté urbaine. Mais certaines communes ne sont pas intégrées au Grand Lyon pour les raisons dont nous avons parlé. Concernant les communes de l'Ain et de l'Isère rattachées au département du Rhône sans leur intégration à la Communauté urbaine de Lyon, nous avons proposé l'hypothèse que le rattachement de ces communes était lié au projet de construction du futur aéroport. Le département du Rhône veut conserver cet aéroport, ressource économique importante, hors du Grand Lyon.¹¹⁶

1.2.2 Les communautés de communes autour du Grand Lyon : des intercommunalités de défense

Ayant peur d'être absorbées par le Grand Lyon, les communes voisines de cette communauté urbaine ont fait une alliance politique pour se protéger de l'extension du Grand Lyon. Le département du Rhône rejoint cette alliance. Celle-ci avait pour but de défendre l'autonomie communale, de protéger le leadership des élus locaux et de préserver les revenus de la fiscalité. La Loi ATR autorise les communes à créer des communautés de communes avec une liberté de définition de leur périmètre. Ensuite, si une commune a accepté d'adhérer à une intercommunalité à fiscalité propre, cette commune ne peut plus participer à un autre établissement public de la coopération intercommunale (EPCI).¹¹⁷

Les conseillers généraux ont activement organisé une série de réunions avec les maires des communes isolées et des municipalités déjà regroupées dans des intercommunalités à fiscalité propre. Les conseillers généraux ont vu également les habitants. L'objectif de ces actions est bien d'encourager la création des EPCI. Les communes voisines s'opposent fermement à l'extension du Grand Lyon en créant les EPCI comme en témoignent des interventions des élus lors des créations de la Communauté de communes de la Vallée du Garon (CCVG) et la Communauté de communes des Vallons du Lyonnais (CCVL).¹¹⁸ Ces intercommunalités sont nées le même jour, le 23 décembre 1996.

Voici ce que nous a déclaré un élu sur la création de la CCVG :

« La CCVG a été créée le 23 décembre 1996, une raison très simple : le point départ, je n'ai pas à le cacher, c'est effectivement l'envie de se

¹¹⁶ Voir le troisième chapitre sur la section : « la Courly née d'un territoire politique fragmenté ».

¹¹⁷ Article 69 de Loi d'orientation 92-125 du 6 Février 1992 modifiée relative à l'administration territoriale de la République

¹¹⁸ La question de ces interventions : pourquoi votre communauté de communes a-t-elle été créée par les communes périphériques du Grand Lyon ?

protéger d'une absorption par le Grand Lyon. Le point de départ, c'était ça. Il n'y avait pas de prise de conscience sur l'intérêt de mutualiser, de créer des emplois, et tout ça... les communes vivaient bien dans l'ensemble. C'était essentiellement une idée de se protéger. » (Cliet, 2012.b).

Et d'autres élus sur la création de la CCVL :

« Création de la CCVL par les communes périphériques du Grand Lyon (9 communes), pour éviter d'être absorbé et garder une certaine autonomie » (Tabary, 2013).

« [...] le fait d'avoir une communauté de communes, c'est vrai que par rapport au Grand Lyon, on est tout petit, mais c'est vrai que le fait que les communes soient regroupées, ça crée un lien entre elles, et il y a moins de possibilités d'adhérer au Grand Lyon ou à la future métropole. Je disais que le fait qu'il y ait une communauté de communes de 9 communes et que les communes ne sont plus isolées, c'est plus facile de ne pas être absorbé par le Grand Lyon, sachant qu'il n'y a jamais eu pour Grezieu, il n'y a eu jamais de tentative de demande pour adhérer au Grand Lyon, ni le Grand Lyon, ni la commune. On n'a pas eu à refuser, on ne nous l'a jamais demandé puis on ne voudrait pas mais voilà. » (Romier, 2013).

Les communes isolées qui entourent le Grand Lyon se regroupent dans quatre communautés de communes : outre la CCVL et la CCVG, la Communauté de communes du Pays de l'Ozon (CCPO) arrêtée le 26 novembre 1997 et la Communauté de communes Rhône-Sud (CCRS) le 1 avril 2000. Il n'existe qu'une commune isolée au Nord et quatre communes isolées au Sud-est du Grand Lyon. Ces quatre dernières s'étaient associées dans le SIVOM de l'Ozon. Elles estimaient qu'elles ne risquaient rien car *« elles ne possédaient pas de bases imposables importantes et la communauté urbaine ne tente pas de les intégrer. »* (Boino, 2009 : 57).

Depuis l'idée d'élargissement du Grand Lyon de Michel Noir et le projet d'extension de Raymond Barre, dix communautés de communes sont nées autour du Grand Lyon. Concernant notre terrain d'étude, 2 communautés de communes ont été créées à l'époque de Michel Noir : la communauté des Communes de l'Est Lyonnais (CCEL) en 1993 et la Communauté des Communes Monts d'Or Azergues (la CCMOA) en 1994, et 3 EPCI (CCVL, CCVG et CCRS) sont nés pendant le mandat de Raymond Barre.

La CCEL, créée donc à l'époque de Michel Noir, avait le même but défensif comme en témoignent ces extraits de nos entretiens :¹¹⁹

¹¹⁹ Ce sont les réponses à notre question : pourquoi la CCEL a-t-elle été créée par les communes périphériques du Grand Lyon ?

« Ça fait trop peu temps que je suis là. Mais jusqu'à présent la CCEL, a été créée uniquement pour créer un bloc contre l'hégémonie et l'absorption par le Grand Lyon. C'était une espèce de coquille un peu vide sur laquelle on a greffé progressivement un certain nombre des compétences mais au départ c'était pour dire « non, non le Grand Lyon, vous n'allez pas nous absorber ». Voilà c'était une intercommunalité qu'on appelle l'intercommunalité de défense mais pas de projet » (Perez, 2013).

« Pour une mauvaise raison. C'était parce qu'on ne voulait pas aller dans le Grand Lyon. Les communes à l'époque, en 1993, qui ont créé la CCEL, ne voulaient absolument pas rentrer dans le Grand Lyon. C'est une forme de protection et c'est une forme d'anti Grand Lyon. C'est pour cela que cette mentalité anti Grand Lyon est quand même très ancrée chez nous. Les gens ne sont pas pour la CCEL, ils sont anti Grand Lyon. (Pourquoi) Parce qu'ils ont peur d'être englobés dans une immense machine, une grande structure dans laquelle on ne prendra pas en compte ce qu'ils voudront, ils ne seront pas écoutés... [...] » (Ducatez, 2013).

La CCEL où se trouve l'aéroport existait déjà lors du projet d'extension de Raymond Barre. Pourtant le Département du Rhône s'est tout de même opposé à cette extension, ce qui prouve que l'aéroport n'est pas la seule raison de cette opposition. Le leadership politique local était aussi enjeu. Le département ne souhaitait pas que le Grand Lyon devienne plus « Grand » et plus puissant que lui.

Avec l'apparition de la loi Chevènement qui a instauré la taxe professionnelle unique (TPU), les conseillers généraux ont encouragé les communautés de communes à adopter la TPU. Morgane Sanchez (2006 : 15) dans son mémoire a écrit :

« [...] les communes qui appartiennent déjà à une intercommunalité à fiscalité unique, c'est-à-dire qui ont adopté la Taxe Professionnelle Unique, sont « protégées » d'une adhésion forcée à toute autre intercommunalité. Or, malgré toutes les attentes du Grand Lyon, les petites Communautés de Communes vont tout mettre en place dès 1999 pour adopter la TPU, avant le Grand Lyon et ainsi se protéger définitivement. Elles y parviendront quasiment toutes, stabilisant définitivement les périmètres des Communauté de Communes « défensives. »

Ainsi le Grand Lyon se situe au milieu d'un « archipel » de communautés de communes. Cet archipel était rapidement apparu autour du Grand Lyon. Prenons l'exemple de la CCVG et de la CCVL qui ont été créées par des arrêtés préfectoraux six mois après l'adoption du mandat qui a apporté la stratégie de l'extension du Grand Lyon. La Loi ATR est à l'origine de cette rapidité. Lors de la création de la communauté de communes, cette loi autorise les communes à déterminer librement

les périmètres de leurs communautés de communes sans plancher pour le nombre d'habitants et à modifier les statuts de leurs anciens syndicats ou districts.¹²⁰

1.2.3 Des communautés de communes qui reprennent les périmètres de structures intercommunales plus anciennes

Certaines communautés de communes sont des transformations des syndicats intercommunaux. Les périmètres de ces communautés de communes ont été définis selon les périmètres de ces syndicats, comme la Communauté de communes Rhône-Sud (CCRS) qui est une transformation du district Givors-Grigny qui avait été créé en 1997. C'est aussi le cas de la Communauté de communes des Vallons du Lyonnais (CCVL) et de la Communauté des Communes Monts d'Or Azergues (CCMOA). Comme nous l'indique dans l'entretien, le Directeur Général des Services de la CCMOA (2013) :

« La création de la Communauté de communes Mont d'Or Azergues ne vient pas de la question du Grand Lyon. Il y avait depuis 40 ou 50 ans ici, un Syndicat Intercommunal qui regroupait 22 ou 23 communes. Ce Syndicat s'occupait de Voirie et les Ordures ménagères. Quand est arrivée la loi – les Communautés de Communes se sont créées à peu près ici en 1994 alors que la loi est de 1992 – la logique aurait été que ce Syndicat de 23 communes se transforme en Communauté de Communes. Mais à ce moment-là, les hommes étant ce qu'ils sont, certains, au lieu de simplifier les choses les ont compliquées. Donc cette Communauté n'a pas pu voir le jour et très vite, 3 communes se sont regroupées dans le sud, c'est la Communauté de Communes Beaujolais Val d'Azergues (petite Communauté) qui est allée à une très forte intégration au niveau des compétences. Ensuite, ici, les gens qui étaient sur un canton différent, qui n'étaient pas avec le canton d'Anse, se sont regroupés à 6 à l'époque et ont créé cette Communauté de communes. Et les 12 dernières communes qui restaient, se sont regroupées ensemble et ont donné la Communauté de Communes Beaujolais Saône Pierres Dorées. »

La Communauté de communes des Vallons du Lyonnais (CCVL) a succédé au Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples des Monts du Lyonnais, créé en avril 1970 (Quoi de Neuf, 2008 : 4). Le périmètre de la CCVL correspond à celui de ce SIVOM, il en est de même pour les compétences. Le vice-président de la CCVL souligne :

« À l'origine, ça ne s'appelait pas la CCVL, c'était un syndicat mixte, un SIVOM, c'est-à-dire un syndicat mixte à vocation multiple l'objectif du SIVOM au départ, ça concernait beaucoup la collecte des ordures

¹²⁰ Article 71 de la Loi ATR. Voir les aspects institutionnels de l'intercommunalité dans le deuxième chapitre.

ménagères etc. c'est une des premières choses qui se faisaient et ensuite il y a eu une loi qui donnait la possibilité à ces SIVOM de se transformer en communauté de communes et d'élargir en fait leur champ de compétences, [...].

Les ordures ménagères et la piscine, c'était les deux choses principales, voilà c'était ça les compétences de SIVOM. Ensuite, la communauté de communes, elle date de 1996. [...] c'est à cette époque, c'était fait un peu pour ça (l'extension du Grand Lyon) aussi, au niveau du SIVOM, c'était pour être un peu plus forts, solidaires là-dessus, oui enfin on avait les exemples, pour nous, on est un peu plus rural, les exemples un peu négatifs de la part de ce qui se passait à Craponne : le plan local d'urbanisme par exemple ce n'est pas la commune qui le gère, maintenant c'est le Grand Lyon donc il y a tout un tas de choses qui sortent de votre domaine de compétence au niveau des communes. Ça apparemment, jusqu'à maintenant, ces 9 communes de la CCVL n'en veulent pas. » (Scarna, 2013).

Les élus municipaux des communes voisines du Grand Lyon ont décidé de créer leurs EPCI sur des territoires qui bénéficiaient déjà de structures intercommunales. Cela explique la rapidité de la création des EPCI autour du Grand Lyon.

Nous retrouvons à cet égard, les observations d'Emmanuelle Bonerandi (2000 : 148) qui souligne que « *certaines communautés de communes reprennent les limites de structures intercommunales plus anciennes. Cette permanence des territoires de gestion révèle la force ou l'inertie de l'habitude. Pourquoi aller chercher plus loin quand on se connaît déjà entre soi ?* ». Ceci souligne un point important pour notre thèse, le rôle de l'habitude de travailler ensemble dans la détermination des structures de gouvernement.

1.2.4 Des communautés de communes créées par défaut

La Communauté de communes de la Vallée du Garon (CCVG) a été créée par défaut. Rappelons-nous que Vourles, Chaponost, Millery étaient exclues du périmètre du Grand Lyon car ces communes appartenaient au syndicat des eaux de Millery-Mornant (MIMO) lors de la création de la Communauté urbaine de Lyon.¹²¹ Pourtant ce syndicat n'est pas à l'origine de la CCVG. Les communes de Vourles et Millery ont souhaité adhérer à la Communauté de communes du Pays Mornantais (COPAMO) qui a hérité du Syndicat intercommunal à vocations multiples de la région de Mornant. Mais elles n'ont pas été acceptées en raison du caractère rural de la COPAMO. Vourles et Millery étaient considérées comme des communes urbaines. C'est pour la même raison que la CCVG a refusé les

¹²¹ Voir la naissance de la communauté urbaine dans le troisième chapitre.

communes de Givors et Grigny qui avaient demandé leur adhésion à cette communauté de communes à cause de leur caractère urbain.

« Honnêtement, au départ nous étions 2 communes : Millery et Vourles, mais une communauté de communes à deux, ça ne peut pas exister, mais bon, on a eu un contre-exemple avec Givors et Grigny. Donc Montagny est venue avec nous. On pensait partir avec la COPAMO, mais ils ne voulaient pas nous accepter eux (le Pays Mornantais) : « Non vous êtes trop urbains, vous ne venez pas avec nous ». Tant pis on s'est dit : « on va monter notre communauté, donc on l'a montée à 3 communes ». Puis du coup Brignais a dit : « attendez, vous n'allez pas nous laissez seuls, nous aussi on n'a pas envie de rester seul car nous sommes à côté du Grand Lyon. On vient avec vous, si vous le souhaitez ». Alors elle est venue avec nous. Chaponost, qui était un petit peu à l'extérieur a dit : « mais attendez, vous n'allez pas nous laissez seuls on vient également ». Donc on est parti à 5, on a monté le statut. Effectivement les petites communes ont été entendues. « OK » on part à 5, mais c'est quand même nous qui avons eu l'initiative. Donc on peut être entendu. Sinon on n'aurait pas la majorité (si on était au Grand Lyon) donc la CCVG s'est construite comme cela. On a bien travaillé maintenant cela va faire 16 ans donc pas de souci. » (Cliet, 2012b).

Les refus exprimés par la COPAMO et par la CCVG montrent que, dans le cadre de regroupements intercommunaux, les communes «ne font coopérer que des communes aux profils très similaires » (Desjardins, 2010 : 32). Les communes se regroupent donc avec les communes qui présentent un caractère rural similaire.

1.3 Les enjeux stratégiques métropolitains motivent la volonté d'intégration au Grand Lyon

À travers l'histoire que nous avons évoquée, nous voyons la difficulté d'instaurer une instance qui facilite la coopération au niveau métropolitain et d'élargir le périmètre du Grand Lyon. Face à ces difficultés, le Grand Lyon a élaboré donc de nouvelles stratégies pour dialoguer avec les communes limitrophes. Est-ce que ces nouvelles stratégies facilitent les relations entre le Grand Lyon et les communes et les EPCI voisins ?

Pour répondre à cette question, nous nous concentrerons sur les territoires partenaires. Ceux-ci ont ultérieurement facilité l'agrandissement du Grand Lyon par les adhésions volontaires de nouvelles communes. Comme « la loi SRU énonce qu'un SCOT devrait se faire à l'échelle de l'aire urbaine » (Tourasse voir

Millenaire3, n-d),¹²² nous analyserons également le rôle du SCOT de l'agglomération lyonnaise. Le SCOT permet non seulement le franchissement du périmètre du Grand Lyon vers les communes de l'Est de son territoire, mais il favorise également le changement du périmètre du Grand Lyon.

Nous allons ainsi consacrer cette section aux stratégies utilisées par le Grand Lyon pour se rapprocher des communes et des intercommunalités voisines. Nous allons donc organiser cette section autour de quatre pistes : (1) le changement politique du Grand Lyon, (2) le SCOT, (3) les territoires partenaires et (4) les Conférences Locales des Maires de la Communauté urbaine.

1.3.1 De nouvelles stratégies dans la politique du Grand Lyon vis-à-vis de son « voisinage »

Les idées proposées pour l'élargissement de son périmètre ne faisaient pas coïncider le territoire du Grand Lyon avec celui de l'agglomération lyonnaise. Le Grand Lyon n'a pas réussi à mettre en place une gouvernance via une instance métropolitaine. Il semble qu'il ne reste pas « *d'autre choix à la communauté urbaine de Lyon que de développer la coopération avec les territoires qui l'entourent* » (Polère, 2008b : 9). L'élection de Gérard Collomb comme maire en 2001 apporte des changements de stratégie. Un mécanisme de coordination souple est appliqué dans les stratégies du rapprochement entre le Grand Lyon et les territoires voisins. Le chargé d'études transport-urbanisme du pôle métropolisation et grands territoire de l'Agence d'urbanisme à l'époque souligne : « *[...] depuis dix ans maintenant, depuis l'arrivée au pouvoir de Gérard Collomb je pense que l'approche a radicalement changé sur le mode de coopération avec les territoires voisins.* » (Pech, 2013).

Une amélioration de l'articulation entre le Grand Lyon et les communes et les EPCI voisins a eu lieu grâce à une concertation à l'échelle de l'aire métropolitaine concernant les périmètres sur lesquels le Grand Lyon est appelé à intervenir moins directement. Cela se manifeste par des politiques de partenariat. Ainsi le Grand Lyon ne parle plus d'extension de son périmètre. Concernant le changement de la politique du Grand Lyon dans ses relations avec ces derniers, la Directrice de la Direction prospective et stratégie d'agglomération (DPSA) du Grand Lyon explique :

« Gérard Collomb souhaitait se rapprocher aussi des communautés de communes limitrophes du Grand Lyon, avec lesquelles il existait des tensions, des effets de concurrence aux frontières... Il est entré en dialogue

¹²² TOURASSE Corinne. Directrice de la Direction prospective et stratégie d'agglomération (DPSA) du Grand Lyon. Entretien réalisé par Cédric Polère, le 23 juillet 2008

avec la quinzaine de communautés de communes qui jouxte le Grand Lyon, une par une, puis collectivement. [...]

Si le « slogan »¹²³ n'était pas encore inventé, le Grand Lyon a renoué le dialogue, petit à petit, dans une relation bilatérale avec chaque intercommunalité. Gérard Collomb a rencontré les élus des communautés de communes, dans un tout autre registre que celui utilisé par Raymond Barre, plus convivial, plus d'égal à égal... Il a ainsi instauré une relation de confiance. Le principe était simple : développer des coopérations basées sur le volontariat et dans une logique gagnant-gagnant. [...]

« Territoires partenaires » a changé les systèmes de représentation et le mode de relation entre le Grand Lyon et ses voisins. Cela a d'abord pacifié le dialogue, bien plus que cela n'a produit des coopérations concrètes. (Tourraze voir Millenaire3, n-d).

Le dialogue entre le Grand Lyon et ces communes a récolté les fruits de ces politiques. Grâce aux territoires partenaires, le Grand Lyon bénéficie du premier rapprochement institutionnel avec la ville de Givors. Le rôle important de ces territoires a été confirmé lors de l'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon. C'est « un grand cadeau » pour le Grand Lyon. Avec cette adhésion, le Grand Lyon a construit une nouvelle image dans ses relations avec les territoires voisins. En somme, l'hypothèse selon laquelle ces communes ont pris l'habitude de travailler ensemble avec les communes du Grand Lyon mérite d'être proposée. Comme le proverbe indonésien qui dit « connaître, c'est faire confiance »,¹²⁴ les connaissances de ces communes sur les démarches du Grand Lyon poussent ces communes à intégrer cette communauté urbaine. Les rôles des territoires partenaires (et des conférences des maires) sont analysés dans les travaux suivants.

¹²³ Slogan des territoires partenaires

¹²⁴ Connaître, c'est faire confiance, un proverbe indonésien « *tak kenal maka tak sayang* ». C'est-à-dire qu'on a besoin de connaître quelqu'un avant d'en tomber amoureux.



Figure 18 : Le périmètre des territoires partenaires et les conférences des maires du Grand Lyon

Source : Agence Urbanisme de Lyon (2005 : 15)

1.3.2 Les « pétales de fleur » des SCOT autour du Grand Lyon

« L'archipel » des communautés de communes est apparu autour du Grand Lyon quand cette communauté urbaine a tenté d'élargir son périmètre. Une action similaire a été faite par les communes voisines du Grand Lyon quand l'Etat a institué les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) par la Loi Solidarité et Renouveau urbain (SRU).¹²⁵ L'État a voulu un SCOT Métropolitain auquel les communes voisines du Grand Lyon ont répondu par les « pétales de fleur » des SCOT autour du Grand Lyon avec les SCOT de l'Ouest Lyonnais, du Beaujolais, du Val de Saône/ Dombes, Nord Isère et de Sud-Loire Saint Etienne (Pech, 2013).

¹²⁵ La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)

a. Le caractère rural s’inscrit dans la détermination du périmètre du SCOT

Les stratégies métropolitaines du Grand Lyon sont présentées par de nombreux outils de planification dont le Syndicat d’Etudes et de Programmation de l’Agglomération Lyonnaise (SEPAL) créé en 1985. Refondé en 2002, le périmètre du SEPAL qui comprenait le Schéma directeur de l’agglomération lyonnaise (SDAL) a été modifié en vue d’élaborer le futur SCOT et accompagner sa mise en place. Le périmètre du SCOT de l’Agglomération Lyonnaise a été initié en 2004 par le SEPAL et défini en 2006 sur 72 communes dont les 55 du Grand Lyon et les 17 communes voisines qui appartenaient à la CCRS, à la CCEL, à la CCPO et au SIVOM de l’Ozon (Agence Urbanisme, n-d). Le 14 décembre 2009, le Conseil syndical du SEPAL a en effet arrêté le projet de SCOT qui concerne trois EPCI (le Grand Lyon, la CCEL, et la CCPO)¹²⁶ et quatre communes isolées (Chaponnay, Marennes, Saint-Pierre de Chandieu et Toussieu) qui étaient réunies dans le SIVOM de l’Ozon. Voir figures 19 et 20 ci-après :

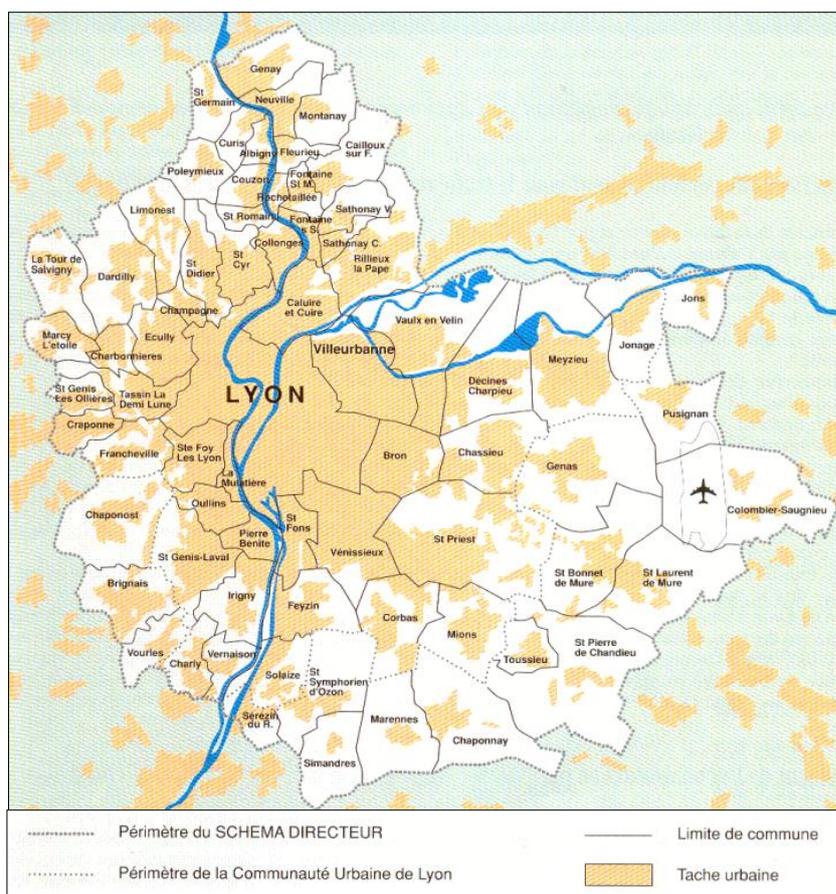


Figure 19 : Le périmètre du Schéma Directeur de l’Agglomération Lyonnaise

Source : SEPAL (1992 cité dans Linossier, 2006 : 65)

¹²⁶ La CCRS a été dissoute lors de l’adhésion ses communes membres au Grand Lyon.



Figure 20 : Le périmètre du SCOT de l'Agglomération Lyonnaise en 2006

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, juin 2015 par mapinfo

La caractéristique rurale de l'Ouest Lyonnais joue un rôle important pour que le Grand Lyon se rapproche seulement des communes de l'Est de son territoire pour la création du SCOT. Les communes de l'Ouest Lyonnais préfèrent travailler autour de la question rurale. A ce sujet, le Directeur de la Planification et des Politiques d'Agglomération du Grand Lyon nous explique les raisons qui poussent la CCEL et la CCPO à être dans le même SCOT que le Grand Lyon :

« Ce sont les élus qui ont choisi de travailler sur une échelle qui était plutôt restreinte parce que les territoires voisins voulaient déterminer leur propre devenir indépendamment, pas tout seuls, mais en tout cas

indépendamment du Grand Lyon. Je pense notamment à l'Ouest Lyonnais, au Beaujolais, au Nord Isère, et aux SCOT du Département de l'Ain. Tous ces territoires ne souhaitaient pas dépendre d'une planification qui les dépasserait, surtout qui les empêcherait, c'était leur crainte en tout cas en 2000, d'avoir un propos spécifique sur leur territoire. On peut le comprendre, les Monts du lyonnais par exemple, même s'ils sont dans l'Aire Urbaine de Lyon, les gens travaillent majoritairement à Lyon, mais ils ont une identité de territoire très forte, très rurale en terme de paysages, avec des problématiques particulières parce qu'il n'y a pas de transports en commun sauf quelques cars départementaux etc. » (Chambre, 2014).

La ruralité de l'Ouest Lyonnais a séduit les communes des Vallées du Garon (la CCVG) qui se sont associées avec le syndicat mixte de l'Ouest Lyonnais pour créer le SCOT de l'Ouest Lyonnais (le SOL) dont la CCVL fait partie.

« La Loi SRU a créé les SCOT et puis a rendu obligatoire, [...] C'est à dire que le SEPAL du coup renaît de ses cendres à ce moment-là, [...] avec une vocation à être pérennisé pour élaborer le SCOT [...]. Dans le cadre institutionnel dans lequel « s'est réveillé » le SEPAL, s'est posée la question de savoir comment traiter ce périmètre qui était celui du SDAL précédent par rapport aux évolutions intercommunales et donc ça a abouti finalement à ce périmètre, la CCVG rejoignant le syndicat mixte de l'Ouest Lyonnais pour créer le SCOT de l'Ouest Lyonnais [...] » (Pech, 2013).

Brignais, Chaponost et Vourles qui sont des communes membres de la CCVG, ont quitté le périmètre du SDAL (voir figures 19 et 20 ci-dessus) qui était l'ancien périmètre du SEPAL d'où le SCOT a tiré son origine.¹²⁷

b. Le SCOT de l'Agglomération Lyonnaise facilite-t-il la relation entre le Grand Lyon et les territoires de l'Est ?

Le périmètre du SCOT de l'Agglomération Lyonnaise qui est plus grand que périmètre du Grand Lyon facilite la discussion entre le Grand Lyon et les communes de l'Est de la communauté urbaine, notamment la CCEL où se trouve l'aéroport.

Du point de vue de la communauté des Communes de l'Est Lyonnais (CCEL), le SCOT est une contrainte d'ampleur limitée pour sa relation avec le Grand Lyon. Le SCOT est considéré comme une programmation non opérationnelle. C'est ce que nous a affirmé le Directeur Général des Services de la CCEL lors de notre entretien :

¹²⁷ Le projet de SCOT de l'Agglomération Lyonnaise (SCOT) trouve son origine dans une délibération du comité syndical du SEPAL n° 2004-10 du 1^{er} avril 2004.

« On est avec eux (le Grand Lyon) dans le SCOT (Le Schéma de Cohérence Territoriale) et Inter-Scot mais c'est de la programmation. Ce n'est pas opérationnel. C'est de la programmation à 20 ans, 30 ans. C'est cohérent en disant voilà le Grand Lyon va se développer, on ne peut pas mettre de côté ce truc-là donc on travaille avec eux mais ils ne sont pas opérationnels. C'est des urbanistes qui disent que si on veut une ville durable, si on veut une ville où les transports soient efficaces, si on veut une ville où il y ait de la campagne, il faut faire ça, faire ci. Et on a dit d'accord. Ça paraît logique. Mais ce n'est pas pour autant qu'on fait partie du Grand Lyon. Ça, c'est programmatif. On en reste là. » (Perez, 2013).

Ainsi c'est parce que le SCOT n'impose pas de contraintes opérationnelles que la CCEL a pu intégrer celui du Grand Lyon. Le SCOT est un document de réflexion dans la relation entre le Grand Lyon et les communes et EPCI voisins. C'est-à-dire que le SCOT est un outil qui leur permet de réaliser une coopération pour concevoir une planification. Le responsable du service Territoires et Planification (DPPA / DGDU) du Grand Lyon confirme :

« Le PTU n'est pas dans le SCOT. C'est différent parce que le SCOT, c'est un document de réflexion, de planification, de stratégie urbaine. Ça permet de regarder comment les politiques en matière d'économie, d'habitats, s'organisent sur le territoire. C'est un document où les élus ont partagé ensemble une réflexion. C'est un outil de planification. Ce n'est pas un outil qui permet d'organiser des rapports financiers entre les collectivités. C'est vraiment un outil de réflexion. Ça n'organise pas les rapports institutionnels comment fonctionnent les collectivités, les syndicats entre eux. » (Chagnard, 2013)

1.3.3 Les discussions autour des territoires partenaires ont préparé l'adhésion de Givors¹²⁸

Les communes de Givors et Grigny faisaient partie du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme Givors – Vienne – Roussillon (Sdau GVR). C'est la raison pour laquelle ces deux communes n'étaient pas concernées par le SDAL. Quand Brignais, Chaponost et Vourles en sont sorties Givors, Grigny, Communay, et Ternay sont entrées dans le périmètre du SCOT de l'agglomération lyonnaise lors de sa création (Linossier, 2006 : 64). Cela s'explique par le fait que « le territoire Givors Vienne Roussillon a été identifié comme un des secteurs de développement majeur qui participe pleinement de la dynamique de la région métropolitaine lyonnaise. » (l'Agence d'urbanisme, 2009 : 6). D'un côté, ce territoire a attiré l'attention du SEPAL, particulièrement sur les sujets des risques technologiques, de

¹²⁸ Nous reviendrons plus tard sur l'adhésion de Givors au Grand Lyon, mais nous souhaitons ici insister sur les échanges préalables.

la politique locale de l'habitat, des compétences « espaces verts », des réseaux ferroviaires. Ces sujets donnaient l'occasion de rechercher une cohérence à l'échelle du bassin métropolitain :

« La communauté de communes Rhône-Sud (Givors-Grigny) est concernée par la question des risques géologiques, risques d'inondation (Rhône, Gier, ruisseaux) et risques technologiques autour du port pétrolier industriel de Givors et des ressources naturelles (puits de captage d'alimentation en eau potable de Grigny à protéger). Le futur SCOT devra les prendre en compte. » (le Scot de l'Agglomération Lyonnais, 2003 : 73).

D'un autre côté, Givors et Grigny montrait leur volonté de se rapprocher de Lyon, plutôt que de Vienne ou Saint-Etienne. Ce rapprochement est dû à la situation du «bassin de vie» qui correspond au territoire influencé par le développement du Grand Lyon, comme l'indique le Secrétaire de section du Parti Socialiste de Givors-Grigny :

« [...] en terme d'emploi, d'attraction culturelle, de commerces spécifiques, c'est le Grand Lyon qui est déjà la référence de la plupart des Givordins et des Grignerots ; dernièrement, l'évolution du marché immobilier amène chez nous des « Lyonnais » en nombre. Saint-Etienne et la vallée du Gier ont les mêmes problèmes que nous sur la reconversion postindustrielle ! Et Vienne est un partenaire dans le cadre du Contrat Global de Développement régional, mais c'est tout » (Gagneur voire Groupe socialiste et apparentés de la Communauté urbaine de Lyon, 2006 : 1).

L'intérêt du Grand Lyon pour la ville de Givors et la commune de Grigny a conduit cette communauté urbaine à faire inscrire la Communauté de communes de Rhône Sud (CCRS) en 2003 parmi les territoires dont le Grand Lyon se rapprochait : ses «*territoires partenaires*» (Le Progrès du 15 décembre 2003). La politique des territoires partenaires a été lancée pendant le mandat de Gérard Collomb. Le bilan de cette politique montre que les territoires partenaires permettaient des rapprochements plus structurés entre le Grand Lyon et les villes voisines. C'est le cas de la commune de Givors qui a adhéré en 2007 au Grand Lyon, car ils avaient beaucoup travaillé en commun grâce aux territoires partenaires. Le rôle important des territoires partenaires dans cette adhésion est confirmé par la ville de Givors : «*Le maire de Givors l'a toujours dit, c'est grâce aux territoires partenaires que l'adhésion a été possible, et que l'adhésion s'est réalisée dans de bonnes conditions... non sans débats quand même côté Givors et côté Grand Lyon.*» (Tourasse voir Millenaire3, n-d).

Les territoires partenaires ont offert une chance d'intégrer le projet du Grand Lyon, car il existait un obstacle juridique à l'adhésion de Givors au Grand Lyon à cause de la discontinuité territoriale entre cette commune et le Grand Lyon. Le Directeur Général des Services de la mairie de Givors le souligne :

« [...] M. Passi, c'est ce qui a incité le maire de Givors et le président du Grand Lyon à discuter autour de la notion de territoires partenaires. Ça permettait à ce que sans être membre direct et de droit de la communauté urbaine Givors puisse commencer à travailler sur un certain nombre de sujets avec le Grand Lyon dans le cadre d'une convention référencée dans le territoire partenaire. Donc le travail a commencé et puis en fait un aménagement légal a permis à ce que la continuité territoriale ne soit plus un élément indispensable du projet d'adhésion. » (Fuentes, 2009).

1.3.4 La Commune de Lissieu a pris d'habitude de travailler avec les communes du Grand Lyon grâce à la conférence des maires

Les Conférences Locales des Maires de la Communauté urbaine de Lyon ont été instaurées en 2002. Cette nouvelle politique a été mise en place pendant le premier mandat de Gérard Collomb pour améliorer la gouvernance locale sur son territoire. Les relations entre la Communauté et les communes sont repensées dans le cadre des conférences des maires. Celles-ci sont construites comme des instances d'information, d'échange et d'arbitrage entre le Grand Lyon et ses communes membres.

« Alors quand il est arrivé, Gérard Collomb a mis en place ce qu'on appelle « les conférences des maires », par exemple, il y a quatre ou cinq communes donc à une conférence des maires. Cette conférence des maires, c'est une espèce d'instance pour parler ensemble. Vous êtes le maire de la commune A, je suis le maire de la commune B, on va discuter et peut-être on va prendre les décisions. Mais c'est quelque chose d'assez libre. Dans ces conférences des maires, vous avez régulièrement des dossiers qui sont présentés qui concernent le territoire en question. » (Secherresse, 2013).

Les conférences des maires sont des espaces de dialogue « sur des questions d'intérêt communal ou sur des prestations rendues par les services communautaires sur la proximité. » (Agence d'urbanisme, 2005 : 15). Le territoire du Grand Lyon est découpé en neuf bassins de vie : Val de Saône, Nord-Ouest, Plateau Nord, Val d'Yzeron, Lyon Villeurbaine, Rhône-Amont, Lômes et coteaux du Rhône, Portes du Sud et Porte des Alpes (voir la figure 16). Ce découpage associe des communes par des critères politiques, économiques, sociaux, culturels et géographiques. Ce découpage territorial interne au périmètre du Grand Lyon « permet à terme de conduire la plupart des politiques urbaines communautaires de façon décentralisée, en lien étroit avec les territoires locaux (planification spatiale, aménagement urbain, déplacements, logement, etc. » (Linossier, 2006 : 313). Les conférences des maires sont donc créées afin de permettre l'organisation de relations institutionnelles entre le Grand Lyon et ses communes membres. Pourtant dans leurs démarches, les conférences des maires permettent d'organiser les relations avec les communes voisines du Grand Lyon, comme le souligne la Vice-

présidente du Grand Lyon, Chargée de la Métropole : «[...]si vous présidez la conférence des maires de notre territoire, et que vous avez envie d'inviter un maire de la commune d'à côté pour aborder telle ou telle question, par exemple, faire une piscine commune, vous pourrez en discuter, personne ne vous interdira de le faire» (Secheresse, 2013).

Comme les Conférences des maires regroupent les communes par secteurs géographiques, les communes organisent des dialogues entre les communes d'un même bassin de vie. Pour les communes voisines du Grand Lyon qui se trouvent dans un même bassin de vie, des discussions sont possibles. Prenons le cas de la conférence des maires Val d'Yzeron qui facilite le dialogue entre les communes voisines du Grand Lyon et les communes membres du Grand Lyon regroupées dans cette Conférence des Maires (Charbonnières-les-Bains, Craponne, Francheville, Marcy-l'Etoile, Saint-Genis-les-Ollières, et Tassin-la-Demi-Lune). Les communes de Brindas, de Ste-Consorce et de Grézieu-la-Varrenne ont été invitées par le Maire de Tassin-la-Demi-Lune qui préside cette Conférence des maires, pour discuter de projets en commun dont la création des parcs relais.¹²⁹

La commune de Lissieu a participé à la Conférence des maires Nord-Ouest qui se composait de 7 communes du Grand Lyon : Champagne-au-Mont-d'Or, Dardilly, Ecully, La Tour-de-Salvagny, Limonest, Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, et Saint-Didier-au-Mont-d'Or. La Conférence des maires Nord-Ouest se concentre sur « *les problématiques immobilières et foncières, d'environnement urbain (déchets, voirie, eau, déplacements), de mise en réseau, etc.* » (Service économique du Grand Lyon, n-d). Comme nous l'a expliqué le Maire de Lissieu lors de notre entretien, c'est parce que la commune de Lissieu a travaillé avec les communes du Grand Lyon dans la Conférence des maires Nord-Ouest que la commune de Lissieu a voulu intégrer le Grand Lyon :

« *C'est la conférence des maires dans laquelle effectivement, il y a Lissieu, Dardilly, Limonest, Champagne-Au-Mont d'Or, Ecully etc. On travaille ensemble, on échange, on propose des modifications. C'est comme un groupe de travail. C'est un lieu d'échanges décentralisé. [...] On est vraiment dans les choses, dans la discussion, dans des voies de progrès. On est surtout là-dessus.* » (Schuk, 2013)

¹²⁹ Voir le neuvième chapitre de : « les facteurs qui poussent les communes à voter « pour » ».

BILAN

Les relations entre le Grand Lyon et les communes voisines sont influencées par le phénomène de métropolisation qui élargit les territoires de coopération de la Communauté Urbaine de Lyon sans tenir compte des limites administratives. Les territoires vécus sont au cœur de cet agrandissement. Il y a la nécessité d'un nouveau paradigme dans l'aménagement du territoire. C'est un paradigme qui met en avant une coopération entre les communes pour mener la coordination et la cohérence de l'action publique à une échelle plus large que les territoires municipaux et que le périmètre de la Communauté urbaine de Lyon. L'absence d'une institution et d'une instance qui puissent gérer cette coordination a entraîné des rivalités pour le leadership politique local, raison pour laquelle la Communauté urbaine de Lyon a tenté d'affirmer son pouvoir politique. Cela se manifeste par la volonté de cette communauté de devenir « Grand » en franchissant son périmètre.

Le Grand Lyon a mis en œuvre plusieurs stratégies pour franchir son périmètre. D'abord, le Grand Lyon a montré son souhait d'être en position de commandement dans la RUL. Ensuite, il a projeté l'extension de son périmètre pour étendre ses limites administratives. Puis, à travers plusieurs échelles du projet métropolitain, particulièrement le SCOT, le Grand Lyon a tenté de « franchir » sa limite administrative en travaillant avec les territoires voisins. Enfin, les territoires partenaires ont été lancés en vue de faciliter le rapprochement du Grand Lyon avec ces territoires. Ces stratégies s'inscrivent dans une géopolitique de l'aménagement du territoire. Cela s'explique par les actions menées par les élus municipaux des communes voisines et les élus du Conseil général du Rhône. L'histoire se répète à travers les manières utilisées par les communes voisines pour ne pas être intégrées au Grand Lyon. Lors de la création de la Courly, les communes voisines se protégeaient en adhérant aux intercommunalités hors des villes-centres.¹³⁰ « L'archipel » des communautés de communes et les « pétales de fleur » des SCOT autour du Grand Lyon ont confirmé les blocages de ces élus pour empêcher que les territoires voisins ne soient absorbés par le Grand Lyon. L'opposition rural-urbain s'inscrit parmi les facteurs qui conduisent ces regroupements, avec par exemple la création de la CCVG et l'intégration de la CCVG au SCOT de l'Ouest Lyonnais. Ces regroupements prennent en large part appui sur les habitudes du travail en commun. C'est ce qui a poussé également la commune de Givors à adhérer au Grand Lyon. Concernée par les territoires partenaires du Grand Lyon, la ville de Givors a pris l'habitude de travailler avec cette communauté urbaine. C'est le fruit des stratégies « douces » du Grand Lyon qui privilégient le dialogue entre les territoires.

¹³⁰ Voir la naissance de la communauté urbaine dans le troisième chapitre.

II. LES ADHESIONS VOLONTAIRES DES COMMUNES VOISINES

« Depuis la création de la Communauté Urbaine de Lyon, il y a près de 40 ans, jamais cette dernière n'avait accueilli de nouvelle commune, ses frontières restaient inchangées. C'est dire si l'adhésion de Givors au Grand Lyon est un événement historique !

Elle n'est pas le fruit du hasard, mais d'un processus de dialogue, de partage, et d'engagement mutuel. Elle est aussi le fruit de l'investissement personnel des élus, d'une conviction partagée qu'ensemble nous formons une communauté de destin, qu'unis-nous sommes plus forts pour construire l'avenir, pour répondre aux défis de demain, et que la puissance future de notre métropole dépendra de la puissance de chacun de ses membres » (Grand Lyon, n-d).

L'extension du périmètre du Grand Lyon par l'adhésion volontaire de nouvelles communes est la première en 40 ans d'histoire de la Communauté Urbaine. C'est l'intégration de Givors et Grigny au Grand Lyon en janvier 2007. Les limites administratives du Grand Lyon ont été remodifiées par l'adhésion de la commune de Lissieu en janvier 2011 et celle de la commune de Quincieux en juin 2014. Voir figure 21 suivante :



Le périmètre initial du Grand Lyon :
de 1969 à 2006



L'adhésion de Givors et Grigny
le 1 janvier 2007



L'adhésion de Lissieu
le 1 janvier 2011



L'adhésion de Quincieux
le 1 juin 2014

Figure 21 : Les modifications des limites administratives du Grand Lyon par l'adhésion des nouvelles communes

Sources : BD ORTHO® IGN
Réalisation : Arie Fitria, juillet 2015 par Mapinfo

Les élargissements du territoire du Grand Lyon vers ces quatre communes ne se sont pas faits sans effort. Ils sont le produit d'une longue négociation politique. En nous appuyant sur la définition de l'extension des espaces de Cynthia Salloum (2014 : 2-3), pour mémoire : « *l'extension des espaces et des territoires physiques et/ou virtuels se confronte à un repli des territoires par la réaffirmation ou l'érection de frontières physiques ou politiques. Ces frontières s'érigent à différents niveaux, local, national, régional et communautaire* », ¹³¹ nous analyserons les modifications des limites administratives du Grand Lyon. Nous nous intéresserons particulièrement aux agrandissements du Grand Lyon par les adhésions volontaires des communes. Quelles sont les raisons qui poussent les nouvelles communes à intégrer le Grand Lyon ? Quelles sont les procédures et conditions que ces communes ont mises en œuvre pour se joindre au Grand Lyon ? Quelles sont les conséquences de ces adhésions ? Nous proposons de traiter ces questions à partir des adhésions des communes de Givors, Grigny, Lissieu et Quincieux au Grand Lyon.

Cette section comportera quatre volets. Dans le premier, nous examinerons les motivations des nouvelles communes qui les font se tourner vers le Grand Lyon. Le deuxième volet analysera les raisons qui ont poussé le Grand Lyon à accepter ces nouvelles communes. Le troisième volet dressera un portrait des procédures lors des adhésions des nouvelles communes au Grand Lyon. Enfin, dans un quatrième volet, nous examinerons les effets des adhésions des nouvelles communes au Grand Lyon.

2.1 Des communes qui croient en la capacité du Grand Lyon à leur offrir un avenir meilleur

Pourquoi Givors, Grigny, Lissieu et Quincieux se sont-elles tournées vers le Grand Lyon ? Les motivations de ces communes voisines d'adhérer au Grand Lyon sont l'objectif de cette section. Elles ont choisi d'intégrer volontairement le Grand Lyon pour trouver des solutions à certains de leurs problèmes. Les objectifs de ces nouvelles communes sont différents parce qu'elles ne sont pas dans la même situation. Elles ont néanmoins des points communs : elles estiment qu'avec le Grand Lyon, elles sont capables de sortir de leurs problèmes.

Nous allons analyser ces motivations sous cinq aspects : (1) comme une conséquence de la réalité géographique et du déplacement des habitants vers le Grand Lyon, (2) comme une réponse au besoin des services, (3) comme le résultat de l'hybridation rural-urbain (4) comme un reflet de la puissance économique, et (5) comme une façon de bénéficier du rayonnement international.

¹³¹ Voir la première partie de notre thèse sur la géopolitique des limites administratives.

2.1.1 L'adhésion au Grand Lyon confrontée à la réalité des déplacements et à la réalité géographique

« *L'attractivité de l'agglomération lyonnaise vis-à-vis de ses territoires voisins est au quotidien en grande partie liée au travail.* » (L'Agence d'urbanisme, 2012 : 2). Comme une nuée de papillons voletant autour de la lumière, le Grand Lyon est un pôle d'emploi très attractif qui attire les habitants des communes voisines à venir sur son territoire. Les relations d'interdépendance entre la Communauté urbaine de Lyon et les territoires voisins sont illustrées par les échanges quotidiens : « *240 000 personnes sortent du Grand Lyon ou y entrent pour aller travailler.* » (Insee Rhône-Alpes, 2014). Les nombreux habitants qui se tournent vers le Grand Lyon ont conduit les nouvelles communes à réfléchir sur leur adhésion au Grand Lyon. L'adhésion des communes de Givors et Grigny a été motivée par les nombreux habitants qui travaillent hors de Givors et Grigny, notamment vers le Grand Lyon. Martial Passi (cité dans Communes du Rhône, 2009 : 7), maire de Givors, affirme que « *les arguments développés en faveur de l'adhésion au Grand Lyon se sont appuyés sur la réalité (60% des Givordins travaillent dans l'agglomération lyonnaise) ainsi que sur une forte demande d'amélioration et de développement des transports en commun.* ». C'est aussi le cas de Grigny car 60% des Grignerots travaillent dans la vallée de la Chimie et sur l'Agglomération lyonnaise, à Saint-Etienne et au sud de la vallée du Rhône (Insee, 2008 : 1).

Lissieu et Quincieux, deux nouvelles communes qui se situent au Nord du Grand Lyon, souhaitent également adhérer au Grand Lyon parce que leurs habitants se rendent dans cette communauté urbaine pour leurs activités. Le Maire de Lissieu, à l'époque, souligne que « *nous sommes proches du Grand Lyon à plusieurs titres. Limitrophe de Limonest et Dardilly, la commune est à la frontière de la Communauté urbaine. Et puis 65% des Lissillois travaillent dans l'agglomération lyonnaise. Et presque tous vont dans la métropole pour faire leurs achats, se distraire ou se faire soigner.* » (Communes du Rhône, 2009 : 6). Après son adhésion au Grand Lyon, le Maire de Lissieu ne change pas d'avis, comme nous l'indiquent les propos suivants :

« *On est près de Lyon et dans le Grand Lyon. Ici, les trois-quarts des habitants travaillent sur Lyon. C'est pour ça qu'on comprend notre adhésion au Grand Lyon. Les gens vont à Lyon. Les études supérieures, la culture, les TGV, la santé, les hôpitaux sont à Lyon. Donc Lissieu devait naturellement faire partie du Grand Lyon. C'est tout à fait normal.* » (Schuk, 2013).

Le Maire de Quincieux, à l'époque, donne les mêmes raisons pour expliquer sa volonté d'adhérer au Grand Lyon :

« Il y a beaucoup de gens qui vont travailler à Lyon. 50% la population va travailler sur Lyon. Le restant travaille à Villefranche, et puis Trévoux et les environs. [...] On a noté l'année dernière, 2011, sur la SNCF, 60 000 passagers pour toute l'année. Ça veut bien dire que les gens prennent ces transports et qu'il y a beaucoup de gens qui vont travailler à Lyon. 60 000 dans l'année, c'est énorme. » (Boucher, 2013).

En somme, les raisons d'adhérer au Grand Lyon, sont liées au besoin de transport des habitants. Un des buts de l'adhésion au Grand Lyon est de profiter de la mutualisation de moyens importants, notamment l'utilisation des réseaux de transport. Avec leur adhésion au Grand Lyon, ces nouvelles communes bénéficient des lignes des TCL et de ses tarifications. Le transport et l'adhésion seront étudiés dans la troisième partie.

2.1.2 L'adhésion au Grand Lyon : une réponse à un besoin de services,

La nécessité de la performance dans les services publics oriente les nouvelles communes vers le Grand Lyon. *« C'est bien d'être dans une grande métropole. Il y a des services. » (Schuk, 2013).* En adhérant au Grand Lyon, les nouvelles communes peuvent mieux bénéficier des services du Grand Lyon. Cette motivation est influencée par la capacité budgétaire du Grand Lyon qui permet de financer les services publics, qui étaient trop coûteux pour une commune et même pour les capacités des communautés de communes auxquelles ces nouvelles communes appartenaient, particulièrement la communauté de communes de Rhône Sud (CCRS). Le secrétaire de section du Parti Socialiste de Givors-Grigny explique que les services sont au cœur de l'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon :

« Nous attendons du Grand Lyon une connexion de transports en commun : notre Gibus s'intégrera au Sytral ; un concours en matière d'affaires économiques, de planification de la voirie, de gestion des ordures ménagères sera le bienvenu ; notre DGF (Dotation globale de fonctionnement, outil de financement des collectivités locales par l'Etat) s'en sentira mieux. » (Gagneur, 2006).

Pour les communes de Lissieu et de Quincieux, leur adhésion au Grand Lyon est également déterminée par les services de leur future intercommunalité, issue d'une fusion entre la Communauté de Communes Monts d'Or Azergues (CCMOA) et la Communauté de Communes Beaujolais Saône Pierres Dorées (CCBSPD). Cela est indiqué dans l'entretien avec le Maire de Quincieux :

« À mon avis, on aura certainement beaucoup de choses à voir avec le Grand Lyon qu'on n'aura pas avec la CCBSPD. Elle ne nous apportera pas grand-chose par rapport au Grand Lyon.

Le Grand Lyon possède des services qu'on n'a pas et ça à mon avis, c'est très important. [...] lorsqu'on demande un permis de construire par exemple, nous sommes obligés faire appel à des organismes extérieurs. Et si bien que ça me coûte beaucoup d'argent. Mais avec le Grand Lyon, il y a tout ce qu'il faut. Tout est là je n'aurai qu'à claquer des doigts et ils arrivent. Ça, je pense que c'est très important. C'est le but de l'adhésion. J'y tiens énormément, actuellement chaque fois que je veux faire quelque chose, je suis obligé d'appeler un bureau d'étude pour qu'il me fasse les études : par exemple j'ai une espèce de hangar pour stocker les appareils et pour les mettre à l'abri. J'ai déposé un permis de construire. Ça me coûte de l'argent. Et ça prend beaucoup de temps. Avec le Grand Lyon, je pourrai lui dire « je veux ça » et c'est eux qui mèneront toute l'étude jusqu'au bout. Pour maintenant, je ne suis pas bien équipé, franchement. C'est un avantage, c'est très important. » (Boucher, 2013)

Les services ont aussi joué un rôle important dans l'adhésion de Lissieu au Grand Lyon comme l'explique le Maire de Lissieu de l'époque :

« Le souci de Lissieu c'est d'adhérer à une grande structure qui va nous apporter ses compétences et ses services comme les transports que nous n'avons pas. Si nous ne faisons pas ce choix, nous allons être contraint d'adhérer à un autre territoire qui est le Pays Beaujolais, ce n'est pas notre choix. » (Schuk, 2009d)

En effet, tout au long des discussions dans cette section, se manifeste un besoin de services publics « forts » comme en témoigne les adhésions de Givors, Grigny, Lissieu et Quincieux. Ces communes ont mis en avant les services du transport comme la raison principale parmi les autres services du Grand Lyon.

2.1.3 La tension entre le rural et l'urbain

Les communes de Givors, Grigny, Lissieu et Quincieux, les quatre nouvelles communes du Grand Lyon, appartenaient aux communautés de communes suivantes : la communauté de communes de Rhône Sud (CCRS) pour Givors et Grigny, et la Communauté de Communes Monts d'Or Azergues (CCMOA) pour Lissieu et Quincieux. Rappelons-nous que la communauté de communes est un type de regroupement intercommunal qui est plus adapté aux communes rurales. La question du rural-urbain s'inscrit fortement dans les choix de l'intercommunalité d'une commune. Nous avons vu précédemment que les communes autour du Grand Lyon se sont regroupées en intercommunalité pour se protéger de l'extension de cette communauté urbaine. Ces communes veulent garder leurs caractères ruraux. Pourquoi ces quatre nouvelles communes ont-elles adhérer au Grand Lyon au caractère urbain ? Est-ce que les communes voisines cessent détenir compte de leurs caractères ruraux ?

a. Les caractéristiques urbaines ont conduit à l'isolement de Givors et de Grigny

Il faut attirer l'attention sur le fait que la création de la CCRS était due au refus de la Communauté de Communes de la Vallée du Garon (CCVG). Les communes de Givors et Grigny avaient demandé leur adhésion à la CCVG. Les communes membres de la CCVG ne souhaitaient pas intégrer Givors et Grigny dans leur EPCI. La raison invoquée était que le caractère de la CCVG était différent de celui de Givors et Grigny : la CCVG se caractérise par sa ruralité, Givors et Grigny ont un profil urbain. Il aurait en effet été difficile de travailler avec Givors et Grigny sur un projet de territoire commun puisque les problématiques urbaines et économiques de Givors et Grigny sont très spécifiques. Le Maire de Grigny a souligné :

« Nous n'avons pas intégré la CCVG parce qu'elle n'a pas voulu nous accueillir. La CCVG se considère comme une communauté de communes rurales. Et nous, avec notre industrialisation, nous ne sommes pas considérées comme une commune rurale. De plus, nos deux communes, Grigny et Givors ne sont pas de petites communes, par exemple, Grigny a environ 9 000 habitants. Donc la CCVG a craint que nous la dominions si nous entrions dans sa communauté de communes. » (Balme, 2013)

Ce refus a été un des facteurs qui a entraîné l'isolement de ces deux communes de leurs voisines. C'est pour cela que Givors et Grigny ont décidé de se regrouper pour créer la plus petite communauté de communes du Rhône : la CCRS. C'est pourquoi la communauté de communes de Rhône Sud a été créée en 2000, beaucoup plus tard que les autres Communautés de Communes périphériques qui sont toutes apparues entre 1993 et 1997. Comme la CCRS ne marchait pas comme il faut, les communes de Givors et de Grigny se sont rapprochées des territoires ayant un projet urbain. Il existait deux options : l'intégration à la Communauté d'Agglomération du Pays Viennois (CPAV) ou à Saint-Etienne Métropole (SEM). Les problèmes administratifs ont freiné l'adhésion à ces intercommunalités. Cela s'explique par le fait que Givors et Grigny ne se trouvent pas dans les mêmes départements que la CPAV et la SEM : la Loire pour la SEM et l'Isère pour la CPAV (Leleu, 2007 : 48-49). Pour que Givors et Grigny ne se heurtent pas à une difficulté d'ordre administratif, une adhésion au Grand Lyon était le choix le plus raisonnable. Cela rappelle que les frontières administratives départementales jouent un rôle important dans les coopérations entre les territoires.

Le directeur général des services de la Commune de Givors explique que son caractère urbain a conduit sa commune à se tourner vers le Grand Lyon. Cela est très lié à ses besoins des services urbains organisés par le Grand Lyon, comme la gestion des déchets et les transports (Fuentes, 2012).

b. Les caractères ruraux ne poussent pas Lissieu et Quincieux à travailler avec les autres communes rurales dans le Pays Beaujolais.

L'orientation des communes de Lissieu et de Quincieux vers le Grand Lyon correspond à la disparition de la Communauté de Communes Monts d'Or Azergues (CCMOA) par manque d'habitants. La CCMOA se tourne vers la Communauté de Communes Beaujolais Saône Pierres Dorées (CCBSPD) en raison du caractère rural de ces intercommunalités. Le nouveau regroupement créé par la fusion de la CCMOA et de la CCBSPD ne représente pas le territoire vécu par les habitants de Lissieu. Le résultat d'une analyse faite par le cabinet KPMG¹³² démontre que les habitants ont un mode de vie urbain : « *la population lissiloise est dans le bassin de vie de l'agglomération de Lyon* » (Commune de Lissieu, 2009). Cela s'explique par l'histoire de Lissieu qui a perdu un peu de sa vocation agricole :

« Dans les années 1789, il devait y avoir 120 habitants. C'était vraiment un petit village. Par contre, ce petit village a grandi très rapidement dans des années 1970 puisque là on est passé à 500 habitants et ensuite dans les années 1980 à 2 500 habitants et aujourd'hui on a 3 200 habitants. [...] »

En 2007, mes collègues maires souhaitaient fusionner, non pas avec le Grand Lyon, mais avec le Pays Beaujolais (CCBSPD). Le Pays Beaujolais est un territoire magnifique, mais pour moi ce n'est pas stratégiquement ce que je voulais faire. [...] »

Le fait d'entrer au Grand Lyon ne change pas les caractéristiques du village : les caractéristiques agricoles, et la caractéristique rurale. Le Grand Lyon n'a pas commencé à mettre du béton partout. On a gardé nos massifs forestiers, nos prés, nos bois. On n'a pas changé les caractéristiques du village. Ça reste de la compétence du maire. Mais le Grand Lyon, il est très heureux d'avoir des espaces verts, des forêts, de l'agriculture. Pour le Grand Lyon, c'est important. » (Schuk, 2013).

Le caractère rural de la commune de Quincieux ne la pousse pas à travailler avec les autres communes rurales dans le Pays Beaujolais (CCBSPD). Bien qu'ayant un caractère rural, Quincieux souhaite intégrer le Grand Lyon car la moitié des habitants ont des activités professionnelles en territoire urbain. Ils travaillent dans le Grand Lyon. C'est la raison pour laquelle Quincieux n'est pas complètement considérée comme une commune agricole :

¹³² KPMG = Klynveld, Peat, Marwick, Goerdeler. Cette abréviation a été choisie à partir des noms des cabinets d'expertise-comptable qui ont construit KPMG en fusionnant : KMG (Klynveld Main Goerdeler) et PMI (Peat Marwick International) en 1987. C'est une société anonyme d'expertise comptable et de commissariat aux comptes. Cette société a un réseau mondial de prestations de services d'audit (*Audit*), fiscaux (*Tax*) et de conseil (*Advisory*) dédiés aux entreprises du monde entier.

« Il s'est aperçu qu'on était dans une zone qui pouvait se rapprocher de Lyon et il m'a écouté quand j'ai dit « non » pour le Beaujolais. Malgré qu'on soit une commune rurale -il y a 27 exploitants agricoles-, ça ne veut pas dire que nous sommes complètement agricoles. Car 50% de nos habitants travaillent à Lyon. On en est là pour l'instant. » (Boucher, 2013)

En fin de compte, la tension entre les caractères ruraux et urbains ne pose pas de problème dans l'adhésion des nouvelles communes au Grand Lyon. L'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon est motivée par les caractères urbains de ces communes. Pour Lissieu et Quincieux, la situation géographique proche du Grand Lyon place ces communes dans les territoires d'influence du Grand Lyon. Avec l'urbanisation due au Grand Lyon, ces communes présentent une rurbanisation : *« un phénomène de « dissémination » de l'urbain sur le rural »* (Riviere d'Arc (dir), 2001 : 72). Cela se manifeste par le mode de vie des habitants qui sont attirés par le Grand Lyon. Cela veut dire que ces communes se composent de territoires ruraux et urbains. Le caractère urbain de ces communes et le caractère excessivement rural du Pays Beaujolais ont finalement entraîné leur adhésion au Grand Lyon.

Une remarque intéressante peut être notée concernant le sujet rural-urbain dans les regroupements des communes. D'abord, rappelons que, à l'époque, la Communauté de Communes de la Vallée du Garon (CCVG) a été créée après que la Communauté de communes du Pays Mornantais (COPAMO) a refusé la demande des communes de Vourles et Millery. Celles-ci avaient demandé leur adhésion à cette communauté de communes qui a refusé à cause du caractère urbain de Vourles et Millery. Ensuite, la CCVG a refusé Givors et Grigny compte tenu de la caractéristique urbaine de ces communes. C'est-à-dire que la CCVG est moins urbaine que la Communauté de Communes Rhône Sud (CCRS). Enfin, comment la caractéristique urbaine est-elle définie ? La COPAMO et la CCVG n'utilisent pas la définition de l'Insee¹³³ pour déterminer leurs caractéristiques urbaines ou rurales. Ces communautés de communes ont utilisé les caractères de leur intercommunalité pour identifier les caractères ruraux-urbains des autres communes. Le périmètre des espaces ruraux-urbains est donc défini subjectivement. Il dépend des intérêts des communes.

2.1.4 La séduction de la puissance économique du Grand Lyon

« Lyon assoit son rang de capitale économique sur plusieurs siècles d'une histoire prospère, mêlant situation stratégique, excellence industrielle et pouvoir d'innovation. » (Only Lyon, n-d). Lyon joue un rôle important dans le secteur économique grâce à sa situation géographique, au carrefour des réseaux

¹³³ Voir le premier chapitre sur « « rural » et « urbain » : une délimitation statistique »

économiques, et se retrouve liée avec les régions et pays voisins. Au Moyen Age, Lyon était considérée comme la capitale économique de la France. Fernand Braudel et ses collaborateurs (1993) soulignent que cette réussite était soutenue par « *la capacité de développer des savoir-faire industriels à partir d'innovation technique et à faire travailler les campagnes environnantes pour les donneurs d'ordre Lyonnais.* ». Avec son expérience, le Grand Lyon a assuré sa prospérité économique : 594.000 emplois salariés au 31 décembre 2006 (publics et privés), 85 sièges d'entreprises et d'administrations de plus de 1000 salariés et 1,4 milliard d'euros en 2005 (Agence d'urbanisme, 2009a : 5). La force économique du Grand Lyon est une des raisons qui motive l'adhésion de Givors et Grigny, comme le dit le Chef de projet au service de l'Urbanisme Opérationnel (Direction des Opérations, DGDU) au Grand Lyon : « *la situation économique est préoccupante pour tout un chacun et pour toutes les communes aussi. Quand on fait partie d'une intercommunalité forte, on se sent plus fort – C'est les questions de départ – se tourner vers une grande intercommunalité. Ça donne des appuis économiques certains.* » (Jestin, 2009).

Les communes de Givors et de Grigny étaient en difficulté économiques. Il faut insister sur le fait que Givors et Grigny étaient des communes industrielles. Leurs industries ont décliné dans les années 1970. Ces deux villes ont donc connu une situation économique et une période de reconversion industrielle très difficiles. La Communauté de Communes Rhône Sud (CCRS) ne pouvait leur apporter aucune solution à cause de sa taille : composée uniquement de Givors et Grigny, elle était trop petite. Donc, l'intégration au Grand Lyon est un choix qui peut offrir des avantages (Commune du Rhône, 2010).

La deuxième raison économique pour intégrer le Grand Lyon est du point de vue des entreprises. D'abord, Givors et Grigny peuvent attirer d'autres entreprises en bénéficiant de l'image du Grand Lyon. Ensuite, l'adhésion au Grand Lyon permet aux entreprises d'obtenir des fonds supplémentaires et de baisser leur taux de Taxe Professionnelle (TP). Cela s'explique par le fait que la Communauté de communes de Rhône-Sud n'avait pas la Taxe Professionnelle Unique (TPU) adoptée par le Grand Lyon. La CCRS appliquait la TP avec un taux de 39,00% en 2004. Celle-ci était supérieure à la Taxe Professionnelle Unique (TPU) du Grand Lyon dont le taux était de 20,1% en 2004. Pour les entreprises, l'adhésion au Grand Lyon a conduit à l'harmonisation des taux d'imposition avec une baisse de 25% pour les entreprises (Leleu, 2007 :76). Cela devient une motivation intéressante pour entrer dans une Communauté Urbaine, parce que Givors et Grigny peuvent «faire revivre» leurs zones industrielles. Avec un taux d'imposition plus bas, Givors et Grigny espèrent attirer des investisseurs qui souhaitent s'installer dans l'agglomération lyonnaise.

La question économique pousse Givors et Grigny à intégrer le Grand Lyon parce qu'en adhérant au Grand Lyon, ces communes bénéficient de l'important pouvoir économique du Grand Lyon. C'est ce qu'a souligné le Maire de Grigny :

« Toutes les communes se sont organisées pour créer des communautés de commune. Givors et Grigny ont créé une communauté de communes à deux mais elle n'a pas très bien fonctionné car pas très riches alors quand le Grand Lyon a proposé de rejoindre leur structure, c'était intéressant pour le développement économique, industriel et des transports en commun. On ne peut solutionner les problèmes rencontrés qu'en joignant le Grand Lyon » (Balme, 2009).

L'intérêt de Lissieu et de Quincieux pour le Grand Lyon est nettement moins lié à la question économique. Ces deux communes n'ont pas de difficultés économiques : ce sont des communes riches. Lissieu a reçu la Marianne d'Or¹³⁴ du développement économique le 18 décembre 2008. Lissieu a vu une augmentation du nombre d'emplois dans sa zone : 1 100 emplois en 2001, 1 385 emplois en 2007 et 1 595 emplois en 2012 (Insee, 2015b). L'économie de ce village est soutenue par environ 130 entreprises. Quincieux présente des Zones d'Activités Économiques (ZAE) importantes : les zones situées à Chuel et à Champgrillet pour un total de 64,6 hectares (Le Syndicat Mixte du Beaujolais, 2011 : 2). La principale motivation économique dans les adhésions de Lissieu et Quincieux est la capacité économique du Grand Lyon à attirer d'autres entreprises. En bénéficiant de l'image du Grand Lyon, les nouvelles communes du Grand Lyon peuvent attirer des investissements. Ce point va être étudié dans la section suivante.

2.1.5 L'intégration au Grand Lyon : une fenêtre pour s'ouvrir au monde

La vision métropolitaine du Grand Lyon dont nous avons parlé plus haut pousse à réaliser des projets consacrés à attractivité du Grand Lyon pour qu'il puisse se révéler en pointe à l'échelle internationale. Il s'agit de transformer le Grand Lyon en « une Eurocité » à l'exemple de Milan, Barcelone, Francfort ou Zurich. Comme la première métropole européenne française après Paris, le Grand Lyon est connu dans le monde entier. Par conséquent, l'adhésion au Grand Lyon facilite l'ouverture nationale et internationale. C'est affirmé par le Maire de Grigny : *« le Grand Lyon est repéré au niveau international car Lyon est connue. La ville de Lyon offre une vitrine et reconnaissance internationales que n'avaient pas notre commune jusqu'alors. Avant Givors et Grigny n'étaient pas connues. »* (Balme, 2009). Givors et Grigny entrent dans un rayonnement économique fort au niveau national et

¹³⁴ Ce trophée récompense le travail des équipes municipales précédentes et actuelles, qui, depuis des décennies, ont créé des réserves foncières sur la commune, afin de créer des ZAC et d'attirer ainsi des entreprises. Ces implantations se sont toujours faites dans le respect du cadre environnemental.

international. Au moment de l'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon, l'agglomération lyonnaise est l'aire urbaine française qui a enregistré la plus forte augmentation du nombre de créations d'entreprises au cours de la période 2001-2006. Pendant cette période, le nombre de créations d'entreprises a augmenté de 20% dans le Grand Lyon contre 15,6 % au niveau national et 19,4 au niveau régional (Gilmer, 2007). Givors et Grigny bénéficient de l'image « internationale » du Grand Lyon pour attirer les investissements. Avant cette intégration, il était difficile de le faire car elles étaient inconnues des investisseurs qui de surcroît n'étaient pas intéressés par les villes pauvres avec des difficultés économiques. Le chef de projet au service de l'Urbanisme Opérationnel (Direction des Opérations, DGDU) au Grand Lyon l'a confirmé :

« [...] Je pense que le but pour Givors et Grigny est de pouvoir accueillir les entreprises qu'elles n'auraient pas pu accueillir. En se retrouvant toutes les deux, elles n'auraient pas été suffisantes, convaincantes ou reconnues. Là il n'y a aucun doute de reconnaissance du fait de cette appartenance comme une grande intercommunalité ». (Jestin, 2009)

L'adhésion au Grand Lyon au rayonnement international permet également à Lissieu de bénéficier des services avec une qualité mondiale et de sortir de l'isolement.

« Je pense que stratégiquement c'était la bonne idée (aller au Grand Lyon) parce qu'on le voit aujourd'hui que ce soit en Europe, en Asie ou ailleurs, se construisent des grandes métropoles. Je pense qu'il vaut mieux être dans une grande métropole qu'être isolé. Bien sûr que la Grande Métropole, c'est grand et gigantesque, il y a des fonctionnaires à tous les étages. On perd un peu de pouvoir mais, peut-être, aussi c'est la seule façon d'avoir une vision européenne ou internationale. Si Lyon ne fait pas ça, Lyon ne restera qu'une petite ville de province. [...] Ce que j'ai appris [...] que c'est la métropole qui crée la richesse. J'ai eu une analyse d'un géographe qui disait que les métropoles, c'est elles qui produisent de la richesse pour le Produit Intérieur Brut (PIB). C'est les métropoles qui créent la richesse, donc on a tout intérêt à être dans le Grand Lyon. Ce Grand Lyon, il évolue petit à petit, métropolisation et tout. Ça lui donne une dimension européenne et internationale parce que à partir de là ça donne beaucoup de visibilité pour les investisseurs et pour les grands groupes internationaux. C'est mieux de faire des études à Lyon que faire des études à Bourg en Bresse. » (Schuk, 2013).

Nos entretiens soulignent effectivement que le rayonnement international du Grand Lyon est étroitement lié à la motivation économique de ces communes. Givors, Grigny et Lissieu par leur adhésion peuvent attirer les investisseurs.

2.2 Le point de vue du Grand Lyon qui accepte l'adhésion des nouvelles communes

Il nous reste maintenant à analyser les motifs du Grand Lyon dans ces acceptations. Pourquoi Givors, Grigny, Lissieu et Quincieux sont acceptées par le Grand Lyon ? Malgré les difficultés économiques et la discontinuité territoriale portées par Givors et Grigny, quelles sont les motivations du Grand Lyon ? De plus, selon la Directrice du projet de rénovation urbaine de Givors (citée dans Aupetit, 2012 : 19-20), Vienne et les communes périphériques du Grand Lyon ne souhaitaient pas

« Être associées de près ou de loin avec Givors qui est un bastion communiste, qui a plus de 50% de logement social, qui a une image très négative et qui est une ville post industrielle qui a subi une crise très forte, qui est aussi une ville avec un niveau de délinquance important et qui n'a pas un environnement très attractif... [...] Car qui dit intercommunalité plus large dit aussi solidarité plus large notamment sur des questions de logement par exemple. Et qui veut du logement social ? Personne ! »,¹³⁵

La présente section a pour objectif de comprendre les motifs qui conduisent le Grand Lyon à accepter ces nouvelles communes. L'analyse de ces motifs comporte quatre volets : dans le premier, nous apportons des précisions sur la motivation politique ; dans le deuxième, nous examinons les facteurs liés à la vision métropolitaine du Grand Lyon. Le troisième volet trace un portrait des raisons économique ; enfin dans le quatrième volet, nous traitons de la question du logement social.

2.2.1 Les adhésions des nouvelles communes : une opportunité de «nettoyer» l'image du Grand Lyon

À cette étape, il nous semble important de revenir sur les stigmatisations du Grand Lyon dues aux communes et intercommunalités voisines. : « Le Grand Méchant Lyon » ou « l'impérialisme lyonnais ». Le problème du « grignotage du Grand Lyon » est au cœur de la relation entre le Grand Lyon et les communes et les intercommunalités voisines. Ces dernières ont peur d'être absorbées par le Grand Lyon. Sur ce point, les adhésions volontaires des nouvelles communes au Grand Lyon représentent un symbole important pour le Grand Lyon, notamment pour supprimer l'image négative provoquée par la peur des villes voisines du Grand Lyon.

« Pour Givors et Grigny c'est une page de leur histoire qui se tourne. Mais le maire de Lyon espère faire de cette intégration réussie « une vitrine

¹³⁵ Directrice du projet de rénovation urbaine de Givors. Entretien réalisé par Constance Aupetit le 3 mai 2012.

pour faire réfléchir les autres communes », en souhaitant que ce moment fort devienne « historique si après Givors et Grigny le mouvement prend une dimension métropolitaine. ». La proposition est claire. Mais il ne s'agit pas de forcer les uns ou les autres, et il est important surtout d'insister sur le « respect des identités communales ». » (Bibliothèque municipale de Lyon : 2007a)

Il y a donc une petite « obligation » de réussite de l'adhésion de Givors et Grigny car celle-ci est la première en 40 ans d'histoire de la Communauté Urbaine. Cette intégration pourrait aider le Grand Lyon à attirer des villes limitrophes afin qu'elles intègrent le Grand Lyon. L'adhésion de Givors et Grigny en 2007 est suivie par les adhésions de Lissieu en 2011 et de Quincieux en 2014. Il semble qu'une hypothèse mérite d'être proposée : le Grand Lyon réussit à utiliser les adhésions de nouvelles communes pour mettre en place des stratégies pour donner une bonne image du Grand Lyon et pour attirer d'autres communes. Mais en quoi l'intégration des nouvelles communes a-t-elle influencé la demande d'adhésion d'autres nouvelles communes ?

a. Lissieu a « frappé à la porte » du Grand Lyon sans véritable influence de l'adhésion de Givors et Grigny

« En janvier 2007, alors que Givors et Grigny célébraient leur adhésion au Grand Lyon, je parlais de « moment historique ». Historique, puisqu'il enclenchait une dynamique d'élargissement de l'agglomération qui se confirme aujourd'hui avec le souhait de Lissieu d'intégrer la communauté urbaine de Lyon. » (Collomb, 2009 : 6)

Lissieu a demandé l'intégration au Grand Lyon deux ans après l'intégration de Givors et Grigny. Est-ce que c'est le bilan des deux ans d'adhésion de Givors et Grigny qui a incité Lissieu à demander son intégration ? Cette question a été posée au Maire de Lissieu, qui a répondu :

« L'adhésion de Lissieu au Grand Lyon ne correspond pas à l'adhésion de Givors et Grigny. Cette adhésion ne nous a pas donné envie d'intégrer le Grand Lyon. Givors et Grigny sont des grandes villes et nous sommes un petit village. Givors et Grigny ont réussi leur adhésion, mais je ne connais pas le maire de Givors et Grigny, donc je ne pose jamais cette question. C'est mieux pour vous de jeter cette question à la poubelle » (Schuk, 2009c).

La réponse du maire de Lissieu montre que sa volonté d'intégrer au Grand Lyon est motivée par ses propres raisons. Sa réponse ne soutient pas l'espoir du Maire de Lyon qui : « [...] espère faire de cette intégration réussie une vitrine pour faire réfléchir les autres communes. » (Bibliothèque municipale de Lyon, 2007a) que nous avons cité au début de cette section. Les problèmes, et les nécessités des communes

deviennent le facteur qui semble, selon nous, jouer un rôle crucial dans les stratégies d'intégration au Grand Lyon. En fin de compte, l'alliance entre le Grand Lyon et la Commune de Lissieu est fondé sur leurs intérêts respectifs.

En réalité, l'adhésion de Lissieu s'explique par elle-même, et non par le souci du Grand Lyon d'améliorer son image. Comme le Maire nous l'explique en 2012 :

« J'ai entendu ce problème (un problème du grignotage du Grand Lyon). Mais ce n'est pas vrai. Le Grand Lyon ne grignote pas. Il n'a pas envie de grignoter. Ce n'est pas le Grand Lyon qui a grignoté Lissieu mais Lissieu qui est allé à la porte du Grand Lyon en disant « voulez-vous que j'entre ? » [...] Il nous a dit « oui, mais peut-être » » (Schuk, 2013).

Attachons-nous à la réponse du Grand Lyon : « oui, mais peut-être » sur l'adhésion demandée par Lissieu. Pourquoi le Grand Lyon a dit « oui, mais peut-être » s'il y a un problème du grignotage du Grand Lyon ? Pourquoi n'a-t-il pas dit directement « oui » ? Il semble que la communauté urbaine de Lyon a exaucé la demande d'intégration de Lissieu parce que cette adhésion peut donner une bonne image à la politique du Grand Lyon en prouvant aux villes voisines qu'une petite commune a pris l'initiative d'intégrer le Grand Lyon car elle a besoin du Grand Lyon et elle ne craint pas de cette communauté. C'est ce qu'a souligné le Vice-président du président du Grand Lyon qui dirige la Commission Locale d'Évaluation des Charges (CLEC) :

« L'intérêt, évidemment, de l'arrivée de Lissieu, c'est que, d'une part, il y a une extension demandée par les habitants, d'autre part, il s'agit d'une commune limitrophe avec Limonest en particulier et cela peut inciter les autres communes de la communauté de communes à faire de même. Mais tout reste encore à faire, bien sûr. J'ai participé à une réunion de cette communauté de communes où toutes les communes étaient représentées. Le climat était très ouvert, je ne dis pas positif parce que ce serait anticiper sur l'avis des élus mais très ouvert. Il n'y avait pas les réticences que l'on avait pu connaître antérieurement. Donc je crois que cette ouverture est très positive, qu'elle montre que le Grand Lyon devient une Communauté urbaine attractive, que le Grand Lyon ne fait plus peur, que chacun sait qu'il pourra y trouver sa place, que, même en étant membre d'une entité importante avec tous les élus que nous formons, un Conseil communautaire compliqué, que chacun sait qu'il peut faire entendre la voix de sa commune et je crois que c'est très positif. » (Voir la séance publique du Conseil Communautaire du Grand Lyon du 9 février 2009).

b. La commune de Lissieu est un ambassadeur du Grand Lyon dans l'adhésion de Quincieux

L'analyse de l'adhésion de Lissieu montre que cette intégration a peu de relation avec l'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon. La validité de l'hypothèse, selon laquelle le Grand Lyon réussit à utiliser les adhésions des nouvelles communes pour mettre en place des stratégies pour donner une bonne image du Grand Lyon et pour attirer d'autres communes, trouve toutefois une confirmation dans l'adhésion de Quincieux qui a été motivée par celle de Lissieu.

Ces deux communes sont dans une situation similaire. Elles affrontent le problème de la disparition de leur intercommunalité. La décision de Lissieu, qui ne suit pas la fusion entre des intercommunalités, la Communauté de Communes Monts d'Or Azergues (CCMOA), et le Pays Beaujolais (CCBSPD) en se tournant vers le Grand Lyon, inspire Quincieux. C'est en 2009 que Quincieux a commencé à réfléchir à son avenir entre le Pays Beaujolais ou le Grand Lyon : « *Lissieu ayant décidé de partir au Grand Lyon, nous aurons, d'ici quelques temps un choix à faire* » (voir séance du Conseil municipal de Quincieux du 19 mars 2009). En 2010, Quincieux a demandé l'examen de son adhésion au Grand Lyon.¹³⁶ Concernant l'influence de Lissieu dans cette demande, le Maire de Quincieux de l'époque explique :

« L'intercommunalité avec la CCMOA a été créée en 1993. On a été amené à se mettre dans une intercommunalité très importante et le choix a été fait pour se regrouper sur 6 communes. Donc ces 6 communes sont parties dans cette communauté de communes et aujourd'hui on se retrouve avec 5 communes car Lissieu est partie sur le Grand Lyon. Nous, on voudrait suivre ce mouvement parce que ça ne nous n'intéresse pas d'aller sur Beaujolais : la Communauté de Communes Beaujolais Saône Pierres Dorées (CCBSPD). [...] »

Je prends Lissieu comme un exemple. Lissieu a 3 000 habitants, et Quincieux a 3 100 habitants. Je sais ce qu'ils ont eu. Je sais ce qu'on leur a fait à partir du moment où ils ont été rattachés au Grand Lyon. Je me dis que ça va nous changer la vie. C'est sûr que je me calque là-dessus. Pourvu que j'arrive à faire ce qu'ils ont fait, eux. J'ai beaucoup de contacts avec M. Schuk, on s'appelle une fois par semaine pratiquement. Il est au Grand Lyon. Il a des contacts avec le Grand Lyon. Il fait passer mes messages donc ça va très bien. » (Boucher, 2013).

C'est l'habitude de travailler ensemble avec Lissieu qui pousse Quincieux à adhérer au Grand Lyon. Elles ont appartenu à la Communauté de Communes Monts d'Or Azergues (CCMOA). La réussite de l'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon ne l'influence pas. Lissieu et Quincieux n'ont pas de relation directe avec Givors et Grigny en raison notamment de leurs positions géographiques très différentes :

¹³⁶ Par la délibération du 14 octobre 2010 du Conseil municipal de Quincieux

« Nord vs Sud ». Le Maire de Lissieu est en revanche l'« ambassadeur » du Grand Lyon pour Quincieux. Il a fait passer réciproquement les messages de Quincieux et du Grand Lyon. Cela nous montre que l'adhésion de Lissieu au Grand Lyon améliore la bonne image de cette communauté urbaine. Cette amélioration est une des motivations du Grand Lyon dans l'acceptation de Quincieux, le 59ème commune membre, selon le souhait des élus du Grand Lyon :

« Enfin, je souhaite que cette adhésion de Quincieux puisse donner un signal positif à d'autres communes extérieures, qui verront que le Grand Lyon n'est pas une superstructure qui avale tout sur son passage mais un lieu de dialogue et de projets au service de tous et qui permet de préserver l'identité de nos communes » (Barthélémy et Vincent voire la séance du Conseil communautaire du Grand Lyon du 25 juin 2012).

Pour conclure sur le motif politique du Grand Lyon dans les acceptations des nouvelles communes, l'intérêt du Grand Lyon de « redorer » son image constitue un enjeu important. En acceptant ces nouvelles communes, le Grand Lyon est poussé par l'espoir que ces nouvelles communes persuaderont d'autres communes que l'adhésion au Grand Lyon leur sera profitable et nécessaires. Les communes voisines du Grand Lyon doivent changer l'image négative qu'elles se font du Grand Lyon.

2.2.2 Les nouvelles communes servent la vision métropolitaine du Grand Lyon

En s'élargissant, la communauté urbaine de Lyon peut renforcer son poids et sa situation géographique. Lissieu et Quincieux desservent la porte Nord du territoire du Grand Lyon. Et avec Givors et Grigny, le Grand Lyon développe la porte au sud de son territoire : *« la situation géographique de Givors et Grigny donne une porte au Sud pour l'ouverture et la collaboration vers le Sud et le Sud-Ouest qui entraînera l'adhésion d'autres communes. Ce sera une vitrine pour l'ouverture vers d'autres communes. »* (La bibliothèque municipale de Lyon, 2007a).

L'extension au Sud de son périmètre devient une manière de rapprocher le Grand Lyon, de Vienne et de Saint- Etienne. Une alliance avec ces deux pôles permettrait au Grand Lyon de rivaliser avec les grandes cités européennes : *« nous avons beaucoup travaillé sur la première couronne dans l'est lyonnais. Moins sur le Sud-Ouest où nous devons développer des projets urbains qui ont du sens. L'avenir est au rapprochement du Grand Lyon et de Saint-Étienne métropole. »* (La bibliothèque municipale de Lyon, 2007a). Sur ce point, le Grand Lyon a accepté de l'adhésion Givors et Grigny afin de revaloriser son positionnement stratégique dans le rapprochement de Lyon et de Saint-Étienne. C'est ce que le président du Grand Lyon affirme :

« Givors est un pôle déjà très structuré. Son ancrage au Grand Lyon permettra de le renforcer et de mettre en œuvre un développement multipolaire de l'agglomération, que je crois le seul capable de concilier les avantages de la vie en ville et le maintien d'espaces naturels et agricoles à proximité. L'adhésion de Givors au Grand Lyon favorisera aussi le rapprochement avec Saint-Étienne Métropole, avec laquelle je souhaite amplifier les coopérations. » (Grand Lyon, n-d.b)

En conclusion de cette section, il est clair que la géopolitique de l'aménagement du territoire est présente dans la motivation du Grand Lyon du point de vue de sa vision métropolitaine. Le Grand Lyon accepte l'adhésion des nouvelles communes pour renforcer sa position de métropole.

2.2.3 Les petites communes apportent-elles « des bagages » économiques au Grand Lyon ?

Le but de cette section est d'examiner les raisons économiques qui poussent le Grand Lyon à accueillir de nouvelles communes sur son territoire. Comment ces nouvelles communes ont convaincu économiquement le Grand Lyon d'accepter leurs demandes d'adhésion ? De plus Givors et Grigny étaient des villes en difficulté économique. Elles se sont tournées vers le Grand Lyon pour trouver une solution. Mais, pourquoi ces deux villes en difficulté ont-elles été acceptées par le Grand Lyon ?

La désindustrialisation de Givors et Grigny a laissé des terrains industriels qui ne sont plus utilisés. Les besoins de terrains industriels du Grand Lyon l'ont poussé à accepter Givors et Grigny dans son territoire, comme le souligne le maire de Grigny : *« le Grand Lyon a besoin de terrains industriels [...] » (Balme, 2009)*. L'intérêt du Grand Lyon pour les terrains industriels de Givors et Grigny est lié à la nécessité de renforcer sa position métropole à l'échelle économique, car Givors et Grigny présentent une situation géographique stratégique comme nous l'avons montré dans la section précédente.

Ce sont aussi les besoins de terrain industriels qui ont motivé le Grand Lyon à accepter Lissieu et Quincieux. Ces deux communes apportent de nouvelles zones industrielles au Grand Lyon. Concernant l'intérêt économique du Grand Lyon dans les adhésions de Lissieu et Quincieux, le Maire de Lissieu affirme que :

*« [...] la mariée de Lissieu n'était pas trop vilaine. Lissieu est un joli village. Parce qu'on était motivé. On a des entreprises. On avait envie.
[...] Pourquoi le Grand Lyon a accepté Quincieux aujourd'hui ? [...] Quincieux a beaucoup d'entreprises. Elle a un grand territoire industriel. » (Schuk, 2013).*

Quincieux apporte aussi des ressources importantes pour l'alimentation de la métropole en eau : « *et demain, le Grand Lyon va aller chercher l'eau potable à Quincieux. Stratégiquement, Quincieux va devenir la première commune qui va alimenter en eau potable le Grand Lyon. Parce que le Grand Lyon à Quincieux va faire des forages pour alimenter toute la métropole en eau* ». » (Schuk, 2013). L'intérêt du Grand Lyon pour l'eau potable de Quincieux a été discuté pendant la séance du 19 mars 2012 du Conseil Communautaire du Grand Lyon. Ça signifie que le Grand Lyon a étudié le potentiel hydrogéologique de la Commune de Quincieux avant de l'accepter lors de la séance du 25 juin 2012. L'adhésion de Quincieux apporte 2 champs captant potentiels : le secteur des Hautes Combes et Pré aux Iles à Quincieux avec une production autorisée de 30 000 mètres cubes par jour à 51 000 mètres cubes par jour au lieu-dit les Hautes Combes et de 17 000 mètres cubes par jour au Pré aux Iles. Le Grand Lyon a besoin de ressources stratégiques en eaux souterraines pour son alimentation en eau potable future (voir des délibérations du Conseil communautaire du Grand Lyon no. 2012-2854).

2.3 Comment les processus se mettent-ils en place dans l'adhésion ?

La procédure d'extension du périmètre d'un EPCI se déroule en trois étapes: les accords des élus du Conseil Municipal, l'acceptation des élus du Conseil Communautaire et l'arrêté préfectoral qui décide cette extension.¹³⁷ Un projet d'adhésion comprend donc trois acteurs principaux : les élus municipaux, les élus communautaires et le Préfet. Les compromis et les négociations sont effectués par ces acteurs pendant le processus d'adhésion d'une commune à l'EPCI. Le processus d'adhésion est « long » ou « rapide » selon le niveau de « difficulté » ou de « facilité » de ces compromis. Les intérêts de ces acteurs sont au cœur de ces négociations. C'est la raison pour laquelle les adhésions de Grigny, Givors, Lissieu et Quincieux ne présentent pas le même rythme. Le processus d'adhésion de Grigny, Givors et Quincieux semble plus compliqué que celui de Lissieu. Quels sont les facteurs qui influencent la complexité ou la simplicité de ces adhésions ?

Ces questions seront étudiées dans cette section. Celle-ci développera quatre pistes d'analyse. La première portera sur les processus de déblocage des problèmes de la discontinuité territoriale. La deuxième étudiera les processus d'adhésion des nouvelles communes au niveau technique. La troisième montrera les démarches politiques. Et la quatrième parlera des processus de modification des intercommunalités des nouvelles communes du Grand Lyon.

¹³⁷ Voir figure 7 : « le processus d'extension des EPCI »

2.3.1 Le long processus d'intégration causé par l'obligation de la continuité territoriale

L'obligation d'un périmètre sans enclave et d'un seul tenant des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) est connue depuis la Loi Chevènement.¹³⁸ Le premier acte dans les procédures d'adhésion de Givors et Grigny a été destiné au déblocage de l'obstacle juridique dû au fait que ces deux communes sont séparés du périmètre du Grand Lyon. Cela a nécessité un amendement de la Loi Chevènement par la Loi des Libertés et responsabilités locales. La continuité territoriale a également été utilisée par le Préfet du Rhône pour refuser l'intégration au Grand Lyon demandée par la Commune de Quincieux. De longues négociations sont nécessaires pour l'adhésion de Quincieux au Grand Lyon.

Dans cette section, nous ferons une analyse géopolitique des processus qui ont mené au déblocage des obstacles juridiques dans les projets d'adhésions des nouvelles communes causés par l'obligation de la continuité territoriale. Dans un premier temps, nous présenterons le long processus d'adhésion de Givors et Grigny. L'étape suivante décrit le déroulement de l'adhésion de la Commune de Quincieux. Le troisième temps précise comment la discontinuité territoriale est définie.

a. L'obstacle de Millery dans le processus d'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon

Les communes de Givors et Grigny sont séparées du périmètre du Grand Lyon par la commune de Millery (voir la figure 21 ci-dessous).

¹³⁸ Voir les aspects institutionnels de l'intercommunalité dans le deuxième chapitre

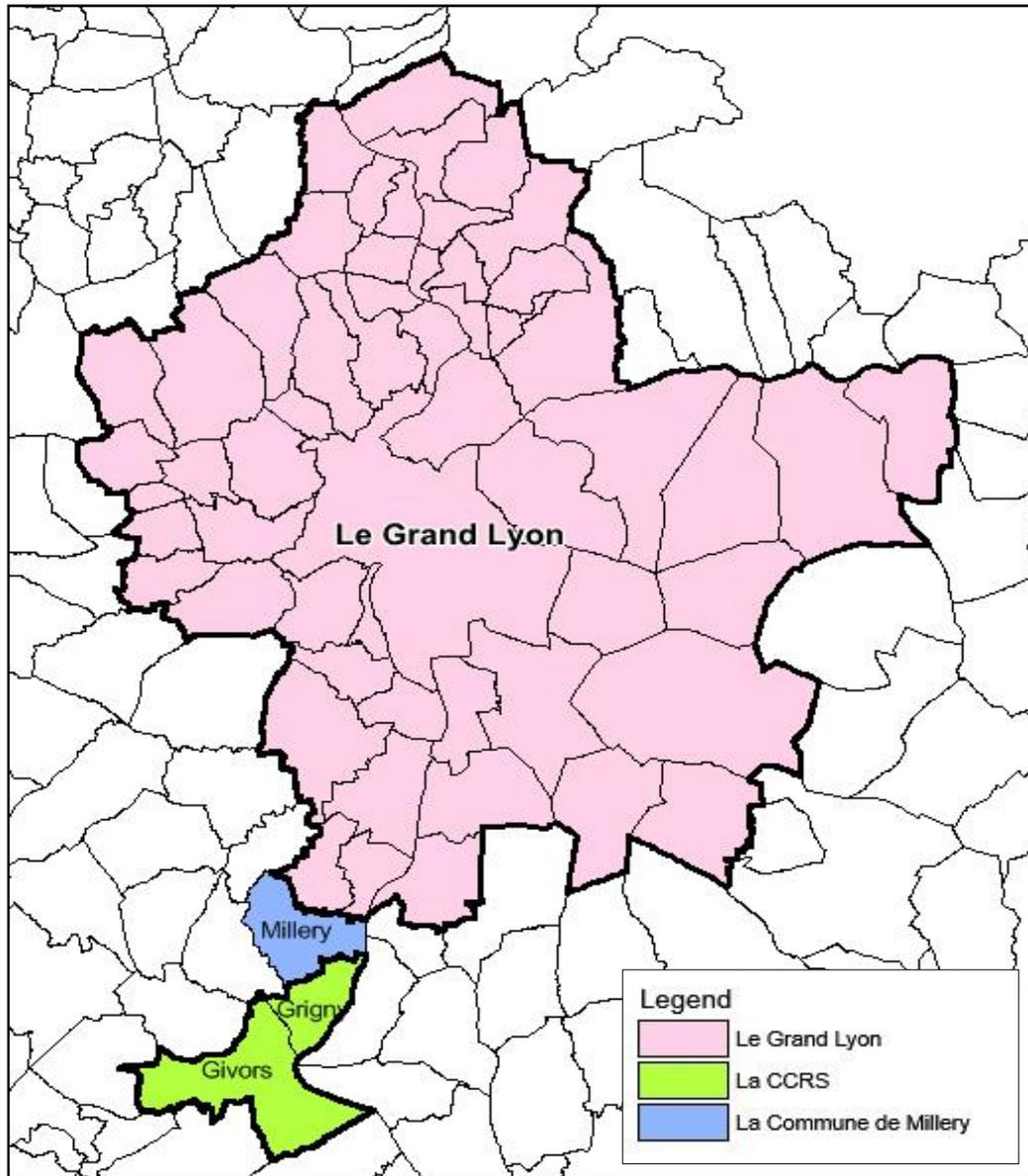


Figure 22: La discontinuité territoriale entre la CCRS le Grand Lyon

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, juillet 2015 par Mapinfo

Les discussions organisées lors du projet d'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon ne peuvent pas laisser de côté la ville de Millery. Il s'agit non pas seulement du fait que cette commune sépare Givors et Grigny du périmètre initial du Grand Lyon, mais aussi du fait que Millery a refusé la proposition du Grand Lyon d'intégrer sa communauté de communes. Cela a entraîné l'amendement à la Loi Chevènement, car sans cet amendement, l'intégration de Givors et Grigny aurait été impossible.

Le président du Grand Lyon a en effet déposé un amendement à la Loi Chevènement au Sénat.¹³⁹ La demande de cet amendement a amené des débats parlementaires importants lors de la préparation de la Loi du 13 Août 2004.¹⁴⁰ Après de longs débats, l'intégration de Givors et Grigny a été rendue possible par une exception portée par cette loi : la discontinuité territoriale n'empêcherait pas l'adhésion des communes à l'EPCI si seulement une commune se trouvait entre leurs périmètres.¹⁴¹ L'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon était donc autorisée. Le refus de la Commune de Millery ne pouvait empêcher cette adhésion.¹⁴²

Nous sommes le 11 octobre 2004, un mois après l'apparition de la Loi des libertés et responsabilités locales, quand Gérard Collomb invite les communes voisines du Grand Lyon à adhérer à la communauté urbaine de Lyon. La réponse à cette invitation est venue une semaine plus tard de Martial Passi et René Balme qui se sont déclarés intéressés par cette invitation. Au début d'avril 2006, Millery a indiqué son refus. Le Directeur Général des Services de la Ville de Givors, Jérôme Fuentes explique :

« Millery a quand même été interrogé au moment où Givors-Grigny s'est positionnée pour une adhésion et il me semble que Millery a confirmé le fait qu'il n'envisageait pas d'adhérer au Grand Lyon.

On les (le Grand Lyon et Millery) a rencontrés mais comme au moment des territoires partenaires, Millery s'était positionné pour dire : « on comprend la position de Givors-Grigny mais cette position n'est pas la nôtre, on ne la partage pas ». » (Fuentes, 2009).

Différentes tentatives ont été faites pour que la commune de Millery accorde une continuité territoriale entre le Grand Lyon et la Communauté de communes de Rhône Sud (CCRS). Millery les a refusées pour des raisons sur le détail des quelles nous reviendrons plus loin.

¹³⁹ La Loi qui permet le changement du nombre des élus du conseil communautaire pour accueillir les élus de nouvelles communes.

Voir le troisième chapitre : « Quand une garantie est donnée aux petites communes membres du Grand Lyon d'avoir leur représentation au sein du conseil communautaire ».

¹⁴⁰ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

¹⁴¹ Article 175 de la loi du 13 août 2004, voir le deuxième chapitre : « Le périmètre de l'intercommunalité : un principe de la continuité territoriale ».

¹⁴² Voir également Article L. 5211-18 du CGCT

b. Le projet du SDCI mentionnait la discontinuité territoriale dans le projet de l'adhésion de Quincieux au Grand Lyon

La Commune de Quincieux a sollicité volontairement son adhésion au Grand Lyon en 2010. Mais le processus n'a abouti que le 1 juin 2014. Il semble que l'adhésion de Quincieux a eu besoin de plus de temps que l'adhésion de Lissieu demandée en 2009 et réalisée en 2011. Même si ces deux communes se sont retirées de la Communauté de Communes Monts d'Or Azergues (CCMOA) à laquelle elles appartenaient depuis 1993, Quincieux et Lissieu n'ont pas vécu le même processus d'adhésion. Cela s'explique par le Projet de schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) proposé par le Préfet du Rhône en avril 2011. Ce projet a ralenti le processus de l'adhésion de Quincieux au Grand Lyon puisque ce SDCI projetait de rattacher Quincieux à la fusion des Communautés de communes Mont d'Or Azergues (CCMOA), Saône Pierre Dorées (CCBSPD) et de Beaujolais Val d'Azergues (CCBVA).

La continuité territoriale a été considérée comme une raison principale pour intégrer la Commune de Quincieux dans cette fusion et rejeter le projet de l'adhésion de Quincieux au Grand Lyon. Le Préfet applique la Loi de Réforme des Collectivité Territoriales (RCT) qui demande une couverture intégrale du territoire par des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales (Direction générale des finances publique de Rhône Alpes et du Département du Rhône, 2011).

« Le projet de SDCI ne prévoit pas d'extension du périmètre de la Communauté urbaine de Lyon vers cette commune mais la fusion de la Communauté de communes Mont d'Or Azergues avec 2 autres Communautés de communes et 13 autres communes. Le projet de SDCI invoque plusieurs arguments techniques : 30 % des résidents actifs de la future intercommunalité travaillent dans le périmètre de celle-ci, 9 % dans la Communauté d'agglomération de Villefranche sur Saône (CAVIL) et 12% dans l'Ain ; 35% des emplois de Quincieux sont occupés par les habitants de la future intercommunalité ; l'adhésion à la Communauté urbaine de Lyon formerait une quasi discontinuité territoriale. » (Communauté urbaine de Lyon, 2011 : 8).

Des négociations se sont donc engagées avec le Préfet du Rhône pour que Quincieux puisse adhérer au Grand Lyon.

« C'est pourquoi le Conseil de Communauté du Grand Lyon demandera à M. le Préfet du Rhône, dans l'attente des discussions à intervenir au sein de la Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), la poursuite des échanges afin de privilégier une solution négociée pour la commune de Quincieux qui a entamé une démarche volontaire d'adhésion à la Communauté urbaine. » (Le Conseil Municipal de la Ville de Lyon 7eme, 2011 : 10).

Les autres moyens pour débloquer la situation sont les avis défavorables au projet de SDCI émis par les communes et des EPCI situés dans le Département du Rhône, même si, c'est le Préfet qui décide.

Il est inscrit dans le cadre de la procédure d'élaboration du SDCI que les communes ou les groupements impactés directement ou indirectement par les propositions du schéma doivent être consultés. Les communes du département du Rhône sont donc invitées à formuler leurs avis sur le projet de ce SDCI avec un délai de trois mois. Ces avis sont transférés à la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI). « À compter de la réception de ces avis, la CDCI dispose d'un délai de quatre mois pour se prononcer sur le projet de schéma accompagné des avis qui auront été sollicités. » (Département du Rhône, 2011 : 3).

Des avis défavorables sur les projets de SDCI qui propose le rattachement de Quincieux à la fusion des Communautés de Communes de Monts d'Or Azergues (CCMOA) et de Pays Beaujolais (CCBSPD) et de Beaujolais Val d'Azergues (CCBVA) ont été reçus par la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI). Les débats des élus au sein de leurs conseils municipaux ont donné les mêmes raisons à ces avis : le principe d'une démarche de libre adhésion. Suite à cela, un nouveau SDCI du Rhône a été arrêté par le Préfet au 19 décembre 2012.¹⁴³ Ce nouveau SDCI permet l'adhésion de Quincieux au Grand Lyon.

c. Comment la discontinuité territoriale est-elle définie ?

La commune de Quincieux se trouve à 25 kilomètres au Nord de Lyon. Elle est limitrophe du Grand Lyon par la Commune de Saint Germain au Mont d'Or (69207). Voir figure 23 ci-dessous.

¹⁴³ Arrêté Préfectoral du Rhône No 6002 du 19 décembre 2012.

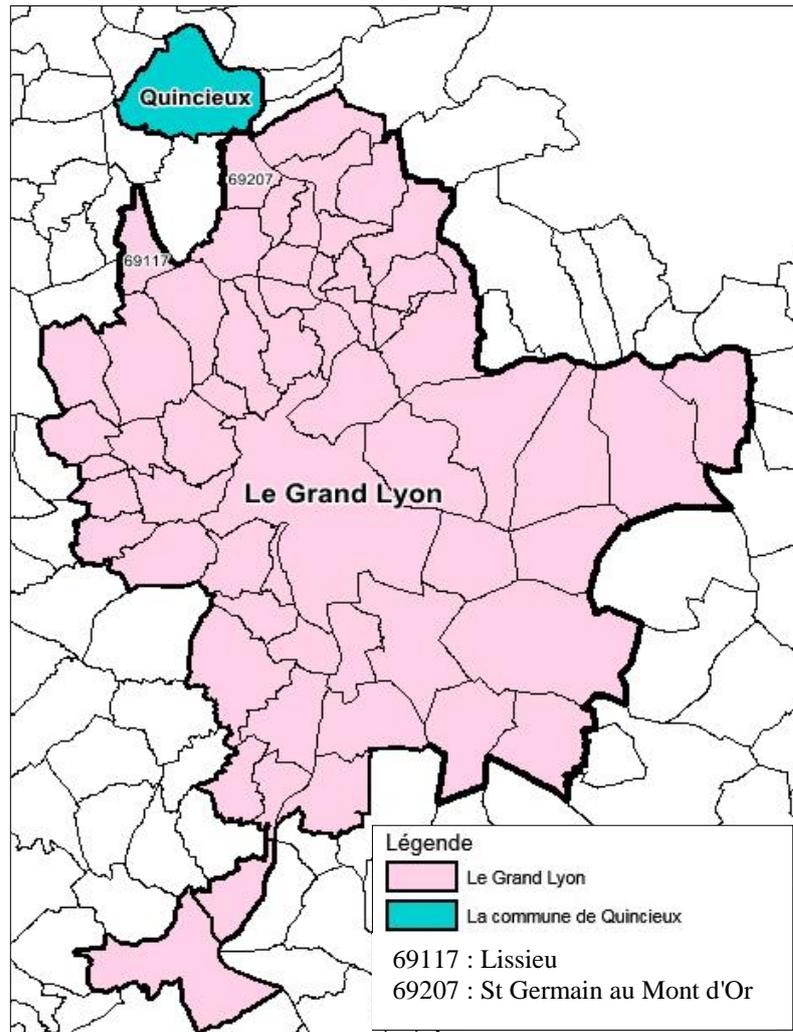


Figure 23: La continuité territoriale entre Quincieux et le Grand Lyon

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Fitria, juillet 2015 par Mapinfo

Si la commune de Quincieux présente une continuité géographique avec le Grand Lyon, pourquoi est-il mentionné que son adhésion à la Communauté urbaine de Lyon « *formerait une quasi discontinuité territoriale* » ? Comment la discontinuité territoriale est-elle définie ?

Il faut d'abord considérer que Quincieux apparaît comme une « excroissance » du Grand Lyon ce qui permet effectivement de parler de « quasi-discontinuité » territoriale. Ceci étant, au-delà de la continuité physique de Quincieux avec le Grand Lyon par la commune de Saint Germain au Mont d'Or, le projet du SDCI du Rhône s'intéresse à la continuité territoriale dans le territoire vécu révélée par les analyses territoriales concernant la création de la Communauté de communes

Beaujolais-Pierres Dorées (CCBPD) par la fusion de Monts d'Or Azergues (CCMOA) et Pays Beaujolais (CCBSPD).

Le territoire vécu est au cœur du projet du SDCI du Rhône. La question des bassins de vie a conduit au projet du SDCI qui garde Quincieux dans la CCMOA car cette commune joue un rôle important dans les bassins de vie des territoires situés à quelques kilomètres au Nord du centre de la Communauté urbaine de Lyon. Le territoire de Beaujolais-Pierre Dorées (CCBPD) prend en compte Quincieux dans son bassin de vie car ses habitants occupent 35% des emplois de Quincieux. Pourtant Quincieux considère que son bassin de vie est le Grand Lyon car 47% des résidents actifs travaillent dans cette communauté urbaine.¹⁴⁴ À cet égard, nous pouvons remarquer que la Commune de Quincieux et le projet du SDCI du Rhône ont utilisé la même raison « bassin de vie » pour déterminer leurs périmètres administratifs. Les territoires où les habitants vont travailler ont contribué à la perméabilisation des limites administratives, d'abord les habitants peuvent travailler dans les territoires hors de leur commune, ensuite le nombre des habitants de Quincieux qui travaillent dans le Grand Lyon a favorisé l'adhésion de cette commune au Grand Lyon.

La continuité territoriale basée sur le territoire vécu a été évoquée également dans les adhésions de Givors et Grigny au Grand Lyon. La continuité dans les domaines économiques et sociaux était la raison de l'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon (Cliet, 2012a). Le Maire de Grigny a confirmé que la continuité dans le domaine économique a facilité sa relation avec le Grand Lyon. Grâce à cette continuité, la discontinuité territoriale ne provoque pas de difficultés pour sa commune. « *La discontinuité territoriale entre notre commune et Vernaison n'influence pas notre travail avec le Grand Lyon. Nous travaillons bien ensemble. Nous avons la continuité des activités économiques avec le Grand Lyon.* » (Balme, 2013).

Les adhésions de Givors, Grigny, Quincieux et Lissieu ont été conduites avant tout sur la base des territoires vécus de leurs communes. Si le territoire vécu ne connaît pas les limites administratives, l'adhésion de ces communes au Grand Lyon a modifié le territoire administratif de la Communauté urbaine. Le sujet de la continuité des territoires vécus dans l'adhésion de Givors et Grigny a amené l'amendement de la Loi Chevènement. Avec la logique de la continuité des bassins de vie, la Loi du 13 août 2004 a autorisé l'adhésion des communes aux EPCI même s'il y a une discontinuité territoriale provoquée par une commune. La réforme territoriale portée par la Loi du 16 décembre 2010 n'autorise plus cette logique. La Loi Réforme de la Collectivité Territoriale demande une continuité physique. C'est

¹⁴⁴ Voir dans la section précédente : la motivation de Quincieux (Ces communes croient en la capacité du Grand Lyon de leur offrir un avenir meilleur).

pourquoi pour le Maire de Grigny : « *la modification des limites communales est destinée uniquement à respecter la Loi, mais aucun changement pour nous* » (Balme, 2013). Mais pour le Maire de Millery : « *Après, la loi exige la continuité territoriale. Donc on était mal. Mais c'est mal venu parce qu'à un moment on met Givors et Grigny dans le Grand Lyon théoriquement à la limite il n'y avait pas le droit. Et maintenant une fois qu'on l'a fait, on n'est pas d'accord* » (Cliet, 2012a). Une analyse approfondie est consacrée à la suppression de la discontinuité territoriale dans le cinquième chapitre.

2.3.2 Une procédure technique mais aussi politique

Les processus d'adhésion des nouvelles communes ont été organisés au niveau technique et politique. C'est ce que nous a affirmé le Maire de Grigny lors de notre entretien : « *l'échelon de gestion se déroule en 2 temps. Le premier est la gestion politique qui est une réflexion sur le long terme. Le deuxième est la gestion administrative entre les services de la Ville et Grand Lyon. La gestion administrative fait avancer les décisions plus que la politique.* » (Balme, 2009). Comment la géopolitique de l'aménagement d'un territoire prend-elle forme à ces étapes techniques ?

Le travail de préparation de l'adhésion au niveau technique porte sur les implications du rapprochement, surtout en ce qui concerne la fiscalité et la gestion des personnels. L'étape suivante est la vérification des conditions de l'adhésion, afin que celle-ci n'ait pas d'impact sur la fiscalité locale, et qu'elle permette la reprise de tous les personnels communautaires.

« Pour la procédure de l'intégration, d'abord, il faut que le conseil municipal soit d'accord. Ensuite il faut aller voir le Président du Grand Lyon pour lui expliquer qu'on veut entrer au Grand Lyon. [...] Il a envoyé des experts qui ont regardé la commune, la comptabilité, et le budget. Est-ce que la commune a des gros travaux à faire ? Comment est l'assainissement, la voirie etc. Ils sont restés un an ici. Au bout d'un an, ils ont fait un tableau. On a discuté. À partir de là, on était tombé d'accord. KPMG a fait un projet d'intégration mais après les services du Grand Lyon ont repris tout ça » (Schuk, 2013).

Les étapes techniques se sont déroulées sans problème comme prévu, notamment pour Lissieu et Quincieux, parce que ces communes ont demandé au bureau du KPMG de réaliser des études qui pouvaient aider ces communes pendant les étapes techniques. Le Maire de Lissieu (cité dans Communes du Rhône, 2009 : 15) souligne : « *nous travaillons avec les services du Grand Lyon pour «décortiquer» les transferts de charges et de compétences. KPMG nous apporte son soutien. Ce qui nous permettra de donner plus de lisibilité aux compétences que nous*

garderons, car toutes ne sont pas reprises par la Courly ». Cela montre que les pratiques politiques s'inscrivent dans les étapes techniques. Les transferts des compétences sont le fruit de compromis entre les nouvelles communes et le Grand Lyon.

« L'autonomie, ça ne me pose pas de problème. Je vais garder notre autonomie, j'en suis sûr. Ce n'est pas le Grand Lyon qui va me l'enlever. Il y a des services que je garderai. Par exemple à la voirie, je garderai ça, le déneigement, la propreté du village, la bibliothèque, je les garderai. Ils restent à moi. Par contre, je demanderai autre chose. Mon autonomie, je la garderai quand même. Mais je demanderai le transport. C'est des choses qui m'intéressent et dont j'ai besoin. [...] » (Boucher, 2013).

Les nouvelles communes ont discuté pour déterminer quelles sont les compétences qui appartiennent aux communes et les compétences transférées au Grand Lyon. La question de l'autonomie est au cœur de ces discussions. La préparation soutenue par le bureau KPMG a pour objectif que Lissieu et Quincieux soient bien « armées ». Il s'agit d'avoir plus de poids dans les discussions avec le Grand Lyon, surtout parce que les communes transfèrent des compétences qu'elles n'ont pas intérêt à garder.

« J'ai transféré ces compétences parce que je ne voulais plus m'en occuper. Ce n'est pas une petite commune comme Lissieu qui a les moyens de s'occuper de l'assainissement, d'une station d'épuration. Une petite commune comme Lissieu ne peut pas s'occuper de l'eau potable. Le Grand Lyon les organise. » (Schuk, 2013)

L'adhésion des communes de Givors et Grigny reposait également sur des étapes d'ordre techniques qui sont considérées comme un moyen pour répondre à leurs besoins. Ces communes ont consacré beaucoup de temps à la préparation de leur adhésion :

« Il y a eu un gros travail de préparation parce que, que ce soit sur la partie qui partant des communes aller au Grand Lyon et la façon dans ayant des compétences transférées, la ville devait se réorganiser dans son fonctionnement interne, ça a pris effectivement deux ans.

Et d'ailleurs, ce n'est pas un temps forcément suffisant puisque tout au long de l'année 2007, on a aussi continué à travailler sur des ajustements, sur un certain nombre de choses qu'il a fallu affiner, préciser. C'est effectivement un gros travail de préparation entre un fonctionnement qui existait et un fonctionnement ensuite qui doit exister sur une base intercommunale pour partie et sur une base qui reste communale pour une autre partie. D'autant plus que dans ce processus, il a fallu également, en parallèle à l'adhésion, dissoudre la Communauté de Communes et pour les syndicats pour lesquelles la commune était adhérent jusqu'ici en nom propre, il a fallu prévoir que les communes dorénavant dans ces syndicats ou dans d'autres, seraient représentées par le Grand Lyon. Donc il a un

travail administratif, juridique, financier qui a été très long et que nous avons mené sur un peu-près deux années. » (Fuentes, 2009)

Les projets d'adhésion des nouvelles communes ont donc franchi les étapes techniques sans oublier les pratiques politiques pour défendre leurs intérêts. Les communes gardent les compétences qui les intéressent et transfèrent les compétences qui ne les intéressent pas. Cela s'explique par le fait que les compétences transférées coûtent cher aux budgets communaux.

2.3.3 Les adhésions des nouvelles communes : fruit de négociations politiques

Le processus d'adhésion a débuté sur le plan politique : « *il y a eu d'abord une approche politique : vérifier que les deux côtés étaient d'accord.* » (Jestin, 2009). L'étape politique porte plutôt sur la façon de mettre d'accord les conseils municipaux des nouvelles communes, les conseils communautaires des intercommunalités auxquelles ces communes appartiennent, le Conseil de la Communauté urbaine de Lyon et le Préfet du Rhône. Cet accord est difficile. Le processus d'adhésion se compliquait quand des élus s'opposaient au projet. Plus il y avait d'opposition, plus le processus était compliqué. Nous allons étudier cette étape politique dans cette section autour de trois volets principaux. Le premier porte sur les changements d'orientation politique du côté des nouvelles communes et du Grand Lyon, alors que l'appartenance politique en constitue le deuxième. Le troisième étudie le rôle des habitants.

a. Les changements d'orientation politique

Les anciens maires de Givors et Grigny étaient opposés au projet d'adhésion de ces communes. Ceci a conduit Givors et Grigny à s'opposer à l'intégration dans toute forme d'intercommunalité structurée. Par conséquent, alors que la plupart des communes qui les entourent avaient déjà intégré des groupements intercommunaux, Givors et Grigny étaient les seules à ne pas avoir intégré un groupement intercommunal. Givors et Grigny se sont donc progressivement retrouvées isolées. L'arrivée de nouveaux maires ont replacé ces communes dans une stratégie de développement différente. Rattrapées également par des difficultés financières et la peur du projet d'extension du Grand Lyon, Givors et Grigny se tournent vers l'intercommunalité. Givors et Grigny ont créé et intégré ensemble le district Givors-Grigny en 1997 et la communauté de communes du Rhône Sud (CCRS) en 2000. Cinq ans plus tard, Givors et Grigny sont entrées dans un processus d'adhésion au Grand Lyon, cela provoque les vifs refus des acteurs politiques locaux, notamment des anciens maires.

Camille Vallin, l'ancien maire de Givors,¹⁴⁵ était le plus virulent des opposants à ce projet. En raison de son attachement à la cellule démocratique de base et proche des citoyens que constitue la commune, il a manifesté ouvertement son opposition. Il a écrit une lettre ouverte publiée en octobre 2005, avant le vote des habitants :

« Pour lui, « Givors n'est pas « une ville de banlieue » et ne mérite donc pas un avenir « pieds et mains liés au Grand Lyon ». Sur le problème de transfert des compétences, « il te restera Martial, avec l'aide sociale, la célébration des mariages, l'inauguration de chrysanthèmes le jour de la Toussaint, quelques bricoles que l'on voudra bien te concéder. Pardon, tu seras aussi le 38ème vice-président de la Courly... » et de prévenir : « As-tu réfléchi au fait que [...] l'adhésion est définitive, ad vitam aeternam [...]. Le divorce n'y est pas admis. De quoi réfléchir avant le mariage... » (Le Progrès du 7 octobre 2005).

Cet ancien maire de Givors a critiqué le rapprochement progressif de sa commune avec le Grand Lyon en déclarant au Progrès que Martial Passi, le nouveau maire qui lui succède avait « tué le père » (le Progrès du 3 novembre 2005). Martial Passi apporte un changement d'orientation politique (Le Progrès du 7 octobre 2005). Le changement n'est pas seulement dû à Givors, mais aussi à l'évolution de l'orientation politique de la présidence du Grand Lyon. Le changement est arrivé quand Gérard Collomb a gagné l'élection de 2001. Un président de gauche est élu au Grand Lyon.

L'arrivée de Gérard Collomb à la tête du Grand Lyon a modifié les stratégies dans les relations entre la Communauté urbaine de Lyon et ses territoires voisins. Gérard Collomb a transformé également la position politique de la communauté urbaine de Lyon qui était dirigée par des présidents de droite depuis sa création jusqu'en 2002. Le changement de « droite » à « gauche » à la présidence du Grand Lyon a facilité le dialogue entre le Grand Lyon et Givors et Grigny, comme le souligne le Maire de Grigny : « *La couleur politique joue ici. Le fait que le Grand Lyon soit politiquement géré à gauche et Grigny aussi à gauche, a été bénéfique pour faciliter l'adhésion* » (Balme, 2009). Concernant l'appartenance politique, il est nécessaire de revenir sur l'isolement de Givors et Grigny pendant la création des intercommunalités dans les années quatre-vingt-dix. Cet isolement n'est pas seulement dû au fait qu'elles souhaitent rester indépendantes de toute intercommunalité structurée, mais aussi parce que les villes voisines tenaient isolées ces deux villes à cause de leur caractère urbain¹⁴⁶ et de leur appartenance politique. Givors et Grigny sont deux villes communistes au sud du département du Rhône entourées par des communes de « droite ». Celles-ci ne voulaient pas intégrer

¹⁴⁵ Camille Vallin fut le maire de Givors pendant quarante ans, de 1953 à 1993. Il est décédé en août 2009

¹⁴⁶ Voir la section précédente sur « la tension entre le rural et l'urbain ».

Givors et Grigny dans leurs intercommunalités à cause de leur appartenance politique : « *C'est compliqué d'intégrer toute l'histoire de Givors et Grigny depuis 50 ans. Ce sont les deux seules communes à gauche dans le Sud du département. Les autres communes sont de droite et ne voulaient pas de l'intercommunalité* » (Balme, 2009).

b. La question de la couleur politique

La question de la couleur politique a joué un rôle ambivalent dans le processus d'adhésion des nouvelles communes au Grand Lyon. D'un côté, Lissieu et Quincieux sont des communes à droite. Comme la droite est légèrement majoritaire au sein du conseil communautaire du Grand Lyon, il est plus facile pour Lissieu et Quincieux d'avoir les soutiens des communes de droite. L'arrivée de Lissieu et Quincieux peuvent renforcer leur majorité. Le Maire de Quincieux souligne : « *la commune est à droite. Au Grand Lyon, il y a des communes à droite aussi. Ça facilite notre adhésion. Par rapport aux élections, Quincieux est plus à droite qu'à gauche* » (Boucher, 2013). D'un autre côté, Givors et Grigny sont des communes à gauche. Comme nous en avons parlé plus haut, le rapprochement de Givors et Grigny avec le Président du Grand Lyon a été facilité par leur appartenance à la « gauche ». Cela s'explique par le fait que Gérard Collomb était soutenu par les maires de centre droit ou de droite des « petites » communes de l'Ouest de la Communauté Urbaine. Alors, l'intégration de Grigny et Givors, deux communes communistes, peut renforcer la gauche à l'Assemblée communautaire. Les sièges de gauche peuvent devenir une « *aubaine* » pour Gérard Collomb, spécialement Givors et Grigny qui ont intégré officiellement le Grand Lyon à la fin de son mandat avant l'élection en 2008. Cela montre que la question de la couleur politique « à gauche et à droite » a joué un rôle ambivalent dans les adhésions des nouvelles communes au Grand Lyon. Ça dépend des intérêts des élus dans ces adhésions.

Les divergences politiques entre élus sont aussi internes aux communes. De telles divergences ont eu pour conséquence que le processus d'adhésion ne s'est pas déroulé simplement à Givors. Cette commune a dû faire face au parti Vert qui s'est opposé au processus d'adhésion.

« Si on rentre dans le détail, on avait-ce n'est plus tout-à-fait la donne aujourd'hui- on avait quatre groupes au sein de la majorité municipale. Le groupe des communistes, le groupe socialiste, le groupe des personnalités (ce qu'on appelle généralement la société civile) et le groupe des Verts. Au niveau des deux groupes principaux que sont le Parti Socialiste et le Parti Communiste, il y avait un principe favorable à l'adhésion. Le groupe des Verts s'y sont opposés du début à la fin. Et le groupe des personnalités a été convaincu au final d'un avis qui était plutôt favorable à cette adhésion. Donc à partir du moment où on a eu les trois

principaux groupes de la majorité qui étaient favorable à l'adhésion, et bien c'était la base nécessaire et suffisante pour que le conseil municipal adopte la délibération. Par contre, au moment du vote, le groupe d'opposition a voté pour mais les Verts ont voté contre. » (Fuentes, 2009)

Les partis Verts des deux communes s'étaient opposé au projet d'intégration de Givors et Grigny au Grand Lyon en considérant que les deux villes avaient « *tout à perdre, alors que le Grand Lyon a tout à gagner* » (bibliothèque municipale de Lyon, 2007a). L'opposition du projet d'intégration de Givors et Grigny au Grand Lyon est venue aussi du groupe Vert au sein du Conseil de la Communauté Urbaine. Pendant le débat organisé pour le vote en faveur de la recevabilité de la demande de Givors et de Grigny d'intégrer le Grand Lyon, les conseillers communautaires étaient d'accord sauf deux élus Verts ayant choisi de s'abstenir (voir Délibération du Conseil communautaire n° 2006-3380).

c. La participation des habitants dans le processus d'adhésion

Les habitants sont au cœur du système démocratique.¹⁴⁷ Ils présentent le pouvoir effectif des citoyens, comme le souligne Donzelot et Epstein (2006 : 19) : « *les habitants ne contrôlent pas les décisions mais ont une prise effective sur le processus* ». La participation des habitants à l'élaboration des projets d'adhésion de nouvelles communes au Grand Lyon a joué un rôle dans le processus d'adhésion des communes au Grand Lyon. Le choix d'adhésion de nouvelles communes au Grand Lyon concerne les habitants d'une manière directe et indirecte.

• Les communications sont la clé de l'adhésion

Les municipalités de Grigny, Lissieu, et Quincieux ont réalisé de nombreuses communications auprès de leurs habitants, des élus et des entreprises. C'est ce que nous a souligné le Maire de Lissieu lors de notre entretien : « *ce qui a favorisé notre adhésion c'est qu'on a fait énormément de communications. On a rencontré les gens. On a rencontré les chefs d'entreprises. On a expliqué ce qui allait se passer.* » (Schuk, 2013).

Les discussions avec les chefs des entreprises sont importantes car l'adhésion au Grand Lyon a pour conséquence un versement transport (le VT). Grigny n'a pas fait de consultation publique, parce qu'elle a discuté de ce projet avec ses habitants et ses conseils municipaux comme l'affirme son Maire : « *il s'agit d'une discussion*

¹⁴⁷ Voir le premier chapitre : « l'aménagement territorial donne-t-il un espace pour la démocratie locale ? ».

politique avec le Président Grand Lyon concernant les avantages pour Grigny : comment réaliser l'intégration, les avantages pour Grigny ? Nous avons discuté avec les habitants et le conseil municipal. Ils sont d'accord. » (Balme, 2009). Dans cet entretien, le Maire de Grigny a ajouté que l'accord des citoyens a été demandé à l'occasion d'une consultation organisée entre le maire, les conseils de quartier et la réunion de la population : « Nous avons réuni des habitants donc ça a été réalisé en consultant les 6 conseils de Quartier de Grigny et la réunion de 10% de la population qui s'est prononcée favorablement à l'adhésion. Ça se passe aussi au niveau de conseil communautaire. » (Balme, 2009), avec le résultat suivant : « plus de six cents personnes ont été immédiatement informées lors des assemblées générales. Une dizaine seulement a exprimé un désaccord » (Balme, 2009).

La commune de Quincieux considérait que ses habitants étaient largement pour le son choix d'adhésion au Grand Lyon. En s'appuyant sur cette considération, la municipalité de Quincieux n'a pas interrogé ses habitants :

« Les habitants, je n'ai eu aucune interrogation de la part des habitants me demandant pourquoi vous voulez aller au Grand Lyon. Ils ont tous, je pense, la majorité, accepté qu'on parte au Grand Lyon parce que cela les intéressait. Et partir de l'autre côté, ce n'est pas ce qu'ils voulaient. Donc je persiste à dire que le choix que nous avons fait c'est le bon choix. L'avenir nous le dira. Je suis convaincu, aucun souci. » (Boucher, 2013).

- **Les habitants comme source de légitimité**

Nous avons vu antérieurement que l'adhésion de Givors ne s'est pas déroulée simplement. Les oppositions venues de l'ancien maire et du groupe Vert ont rendu plus complexe l'adhésion de Givors. Afin de légitimer son choix, la municipalité de Givors s'était rapprochée des entreprises et des habitants. Givors a mobilisé plusieurs moyens pour demander officiellement l'avis à ses résidents dont notamment un référendum qui s'est tenu le 28 octobre 2005 (Grand Lyon – Ville de Givors, 2005 ; Passi, 2005). Ce référendum a été précédé par une consultation publique qui a eu lieu du 15 septembre au 28 octobre 2005.

« Il y a eu le referendum, mais également pas mal de débats dans les quartiers, notamment des présentations du fonctionnement des services du Grand Lyon, les services à la population des choses qui sont un peu différentes de ce que connaissait la population avant. Ce sont les transformations qui ont été les plus présentées. » (Jestin, 2009).

Les avantages offerts de l'adhésion au Grand Lyon ont été mis en avant dans ces débats, notamment sur la question de l'autonomie. La commune de Givors assure qu'elle gardera toujours son autonomie après son adhésion. Rappelons-nous que dans son histoire, Givors a refusé l'intercommunalité structurée.

« [...] la population, elle était en phase avec la municipalité précédente qui était opposée à l'adhésion ; avec le fait que Givors pouvait s'auto-suffire en terme de développement et il y avait cette crainte effectivement d'être mangé tout cru par le grand méchant Lyon. Donc la population, au-delà du référendum, il y a eu en amont du référendum, tout une campagne d'information et de communication pour montrer à quel point ce qui a pu être vrai dans les années précédentes ne l'étaient plus du tout aujourd'hui et que l'avenir de Givors était tourné vers Lyon. » (Fuentes, 2009).

Finalement, le résultat du référendum a vu la victoire du « oui » avec 54% des suffrages exprimés (Conseil de développement du Grand Lyon, 2009 : 2-3).

2.3.4 Les adhésions au Grand Lyon : des divorces avec les anciens EPCI

Les adhésions des nouvelles communes au Grand Lyon ont fait qu'elles sortent de leur structure d'intercommunalité, et se retirent, en conséquence, de la communauté de communes à laquelle elles appartenaient pour s'engager dans la communauté urbaine. L'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon a conduit la Communauté urbaine de Lyon à englober la Communauté de communes du Rhône Sud (la CCRS). Comme la CCRS n'était composée que de Givors et Grigny, l'adhésion de ces communes en même temps n'a provoqué aucun problème avec les autres communes membres. Cette adhésion a entraîné la dissolution de la CCRS.

Les adhésions de Lissieu et de Quincieux ont conduit ces communes à se retirer de la Communauté de Communes Monts d'Or Azergues (CCMOA). Celle-ci était constituée de six communes du Nord-Ouest Lyonnais : les Chères, Marcilly, Quincieux, Lissieu, Chasselay, et Civrieux d'Azergues. Les départs de Quincieux et Lissieu sont considérés comme un divorce entre ces communes et les autres communes membres de la CCMOA, comme le souligne le Maire de Lissieu : « *en 2007, mes collègues, ils ont voulu partir au Pays Beaujolais. On n'a pas été d'accord. C'est comme un divorce, c'est pareil. Quand on ne s'entend plus, on divorce. Chacun voulait avoir son destin. Notre destin est ailleurs, et voilà on l'a quittée. On est entré au Grand Lyon.* » (Schuk, 2013).

Les retraits de Quincieux et Lissieu touchent non seulement la CCMOA, mais aussi les dix-sept communes concernées par le projet de la fusion entre Monts d'Or Azergues (CCMOA) et Saône Pierre Dorées (CCBSPD). Le périmètre du nouvel établissement public de coopération intercommunale produit par cette fusion ne comprenant pas Lissieu, neuf élus du Conseil Communautaire de la CCBSPD ont voté contre, deux élus se sont abstenus et 33 élus ont approuvé ce périmètre (le Conseil de la Communauté de Communes Beaujolais Saône Pierres Dorées, 2010 : 5). La série de débats consacrée à l'adhésion de Quincieux au Grand Lyon concerne la réforme territoriale.

Le projet de schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) proposé en avril 2011 prévoit le rattachement de Quincieux à la fusion des communautés Beaujolais Saône Pierres Dorées, Monts d'Or Azergues, Beaujolais Val d'Azergues, Pays du Bois d'Oingt.¹⁴⁸ Saône Pierre Dorées a exprimé le vœu de garder Quincieux dans le projet de cette fusion. Le conseil communautaire de la CCBSPD s'est estimé satisfait « *du maintien dans son intégralité de la plaine des Chères avec, Ambérieux d'Azergues, Anse, Chasselay, Les Chères, Lucenay, Morancé, Quincieux* » (le Conseil de la CCBSPD, 2011). Le conseil communautaire de la CCBSPD souhaitait que le périmètre de la fusion soit le territoire qui regroupe complètement les territoires de ces communautés de communes. Le conseil s'était basé sur plusieurs raisons dont : « *les habitudes de travail existent entre ces communes. [...] De plus, les communes travaillent en commun sur la thématique Azergues avec les communautés BVA, MOA, et PBO¹⁴⁹ au sein du syndicat mixte de la plaine des Chères.* » (le Conseil Municipal de la commune de Marcy, 2011 : 3).

Le souhait de garder la commune de Quincieux est motivé également par la situation et le potentiel économique de Quincieux qui est une commune riche.

« Le préfet nous a proposé de rester à la CCMOA parce que nous sommes une commune riche. On a de l'argent. La CCMOA ne voulait pas nous laisser partir. La CCMOA veut qu'on reste avec eux. On amène de l'argent avec les impôts. Pour eux, c'était un plus. C'est surtout ça qui les a intéressés dans notre adhésion sur le Beaujolais. C'est surtout une question de revenus. Parmi les 25 ou 26 communes qui vont faire l'intercommunalité, on était la commune qui apportait le plus d'argent. Donc on nous voit partir au Grand Lyon, donc les gens pleurent. L'activité principale de Quincieux est la zone industrielle où on regroupe des ateliers, des industries qui apportent des impôts sur la commune. » (Boucher, 2013).

Une alliance a alors été créée du côté de Quincieux pour que son choix d'adhérer au Grand Lyon puisse se réaliser. Le Maire de Lissieu a été choisi pour piloter cette alliance.

« Au départ, Collomb a hésité, on était dans les rapports de force politique. C'est-à-dire qu'il y avait des maires là-bas qui voulaient garder Quincieux absolument. Parce que c'était le trésor de guerre, c'était la pépite. Quincieux, c'est comme dans une famille s'il y en a un qui a tout l'argent et qui s'en va les autres, ils sont là pour pleurer. Il a changé d'avis parce que Collomb, le président a dit "OUI", que les maires ont dit "OUI" et que Quincieux a dit "OUI". C'est ça le plus important. » (Schuk, 2013)

¹⁴⁸ Voir le cinquième chapitre : « la continuité territoriale portée par le SDCI » et figure 26 : « Scénario de regroupement projeté par le SDCI du 28 avril 2011 »

¹⁴⁹ Les communautés de communes Beaujolais Val d'Azergues (BVA), Monts d'Or Azergues (MOA), Pays du Bois d'Oingt (BPO).

L'étude du retrait de ces communes de leurs intercommunalités nous permet mieux de comprendre les étapes politiques du processus d'adhésion des nouvelles communes au Grand Lyon. Afin de défendre leurs intérêts, les élus ont mobilisé leurs réseaux politiques. Les élus se sont alliés pour avoir des soutiens et augmenter leur capacité de négociation politique.

2.4 Les adhésions au Grand Lyon : entre avantages et inconvénients

Tout n'est pas toujours rose. Les adhésions au Grand Lyon ont leurs avantages, mais aussi leurs inconvénients. C'est pourquoi cette section analyse les avantages et les inconvénients des adhésions du point de vue des nouvelles communes et du Grand Lyon. Cette analyse nous permettra de vérifier, d'abord, si les communes ont réussi à accomplir leurs buts. Ensuite, nous évaluerons les points forts et faibles après cinq ans d'adhésion de Givors et Grigny et après trois ans de l'intégration de Lissieu au Grand Lyon.

Pour confronter les avantages et les inconvénients attribués aux adhésions des nouvelles communes au Grand Lyon, notre propos est organisé en quatre temps. La première section discutera des services du transport comme point fort dans les adhésions au Grand Lyon. La seconde section examinera les conséquences provoquées par les adhésions au Grand Lyon dans le domaine des impôts. La troisième section traitera des points faibles de ces adhésions. La dernière section traitera de la question de l'autonomie.

2.4.1 Le transport en commun : un point fort dans les adhésions au Grand Lyon.

Le 1er janvier 2007, l'entrée de Givors et Grigny dans la communauté urbaine de Lyon a été marquée par l'arrivée d'un premier bus aux couleurs des Transports en Commun Lyonnais (TCL) dans ces communes. Le transport en commun ne présente pas uniquement une liaison entre ces deux villes et le Grand Lyon. Parallèlement, il devient aussi une manifestation du changement de service public attendu dans cette intégration (Gagneur voire le Groupe Socialiste et Apparentés de la Communauté Urbaine de Lyon, 2006). C'est aussi le cas pour les adhésions de Lissieu et de Quincieux. Les changements des services, dont le transport en commun, sont attendus. Dans cette section, nous analysons les constats des nouvelles communes du Grand Lyon qui confirment les avantages de leur adhésion à cette communauté urbaine. Nous analysons les avantages des transports pour ces nouvelles communes, d'abord les bénéfices tarifaires, ensuite les profits au niveau de la qualité du transport, enfin les avantages du point de vue des usagers.

a. Les habitants bénéficient d'une tarification moins onéreuse

Devenir des communes membres du Grand Lyon permet aux nouvelles communes de mieux répondre à leurs besoins concernant les transports. Nous avons évoqué dans la section précédente que ces communes s'orientaient vers le Grand Lyon parce que nombre de leurs habitants travaillent hors de leurs communes. 60% des Grignerots et Givordins, 65% des Lissillois et 50% des Quincerots travaillent dans l'agglomération lyonnaise.¹⁵⁰ Le transport est donc important pour les habitants. C'est la raison pour laquelle un des buts des adhésions de Givors, Grigny, Lissieu et Quincieux au Grand Lyon était de profiter de la mutualisation de moyens importants, notamment l'utilisation des réseaux de transport des TCL. Grâce à leur adhésion au Grand Lyon, ces nouvelles communes sont dans le périmètre de transports urbains (PTU) du Sytral comme les autres communes membres du Grand Lyon et les communes adhérentes du Sytral. Cela permet aux habitants de bénéficier de la tarification des TCL, surtout les habitants payent moins cher pour leur transport car ils n'ont plus besoin d'acheter un deuxième ticket. Le directeur général des services de la Commune de Givors affirme :

« [...] avant l'adhésion, le Givordin payait double abonnement. Il était abonné au réseau du transport local (le Sytuag¹⁵¹) et il devait ensuite prendre un abonnement complémentaire pour voyager sur le réseau TCL et Sytral. Aujourd'hui il n'y a qu'un seul abonnement dont les tarifs ont été alignés sur ceux du Sytral. » (Fuentes, 2012).

b. L'adhésion au Grand Lyon offre un service du transport plus performant

Les municipalités et les habitants interviewés apprécient également le changement des services au niveau de la qualité du transport. Le Maire de Lissieu souligne que « on a même créé des lignes de bus » (Schuk, 2013). La création de lignes de bus permet d'augmenter significativement les fréquences de passage. Cela s'explique par le changement des Autorités Organisatrices des Transports (AOT) qui organisent les transports sur les nouvelles communes. Avant son adhésion au Grand Lyon, la commune de Lissieu était traversée par la ligne de bus 21 qui ne s'arrêtait pas. La commune de Lissieu était desservie uniquement par les cars départementaux. Avant d'être communes membres du Grand Lyon, les communes de Givors et Grigny bénéficiaient des transports organisés par le Syndicat Intercommunal Des Transports Urbains d'Agglomération Givordine (Sytuag). Avec leur adhésion au Grand Lyon, Givors, Grigny et Lissieu intègrent le réseau des TCL, le Sytral, transports qui ne sont pas les mêmes que ceux du Sytuag, ni que

¹⁵⁰ Voir dans la section précédente : « des communes qui croient en la capacité du Grand Lyon à leur offrir un avenir meilleur ».

¹⁵¹ Sytuag : Syndicat Intercommunal des Transports Urbains d'Agglomération Givordine

ceux du Département qui gèrent le transport en milieu rural. Comme nous l'a expliqué le Directeur général des services de la Commune de Givors :

« À l'adhésion au Grand Lyon, le Sytuag a été dissous car Givors et Grigny ont adhéré au Grand Lyon et se sont vues inscrites dans le cadre du Sytral avec notamment toute l'organisation au niveau du réseau TCL. Ça a été « un plus » indéniable pour la ville puisque à travers l'adhésion au Grand Lyon et au Sytral, l'offre de transport s'est largement diversifiée et augmentée sur la ville. On a augmenté de cadence. On a créé de nouvelles lignes et donc c'est à travers ce nouveau réseau de transport que la politique et l'adhésion au Grand Lyon a été un plus très fort pour la collectivité. » (Fuentes, 2012)

2.4.2 L'impact de l'adhésion au Grand Lyon sur la fiscalité et le coût des services

La crainte de l'augmentation de l'impôt est un des arguments exprimés par les opposants à l'adhésion au Grand Lyon. L'augmentation de l'impôt et des taxes est considérée comme « une punition fiscale » que subissent les habitants à cause de ces adhésions. Qu'en est-il réellement ?

Pour répondre à cette question, nous allons étudier les effets de l'adhésion des nouvelles communes sur trois points. Le premier point examinera les avantages économiques que les nouvelles communes ont obtenus. Le deuxième point traitera des inconvénients que subissent les entreprises. Enfin, le troisième point étudiera comment la fiscalité locale touche les habitants après l'adhésion des nouvelles communes au Grand Lyon.

a. Les nouvelles communes bénéficient d'avantages économiques

« Elle ne perdra ni son âme, ni de l'argent ! »

La phrase ci-dessus a été prononcée par le Maire de Lissieu (cité dans Le Patriote du 20 janvier 2011) pour encourager la Commune de Quincieux dont la demande d'adhésion suit celle de la Commune de Lissieu. Selon le Maire de Lissieu (cité dans Bulletin municipal de Lissieu, 2009 : 9), les habitants doivent changer d'opinions sur le Grand Lyon : *« il n'est pas vrai que les impôts vont doubler si une commune devient une partie du Grand Lyon. On a montré aux habitants que le taux d'impôt était un avantage pour Lissieu ».*

La commune de Lissieu ne subit pas de hausses d'impôt. À l'inverse, en intégrant la communauté urbaine de Lyon, Lissieu peut bénéficier de la même Dotation

Globale de Fonctionnement (DGF) que le Grand Lyon, soit 77,79 € par habitant. Cette commune gagne beaucoup plus que son ancienne DGF qui était de 5,33 € par habitant. Lissieu peut également économiser sur son budget et ses impôts. D'abord, Lissieu fait une économie en ce qui concerne l'assainissement pour lequel cette commune a dû dépenser 650 000 € pour son réseau les trois dernières années avant son adhésion au Grand Lyon. Ensuite, le taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères est passé de 8,31 % (avant son adhésion) à 4,12 % (après son adhésion au Grand Lyon). Les habitants bénéficient aussi des avantages économiques de l'adhésion de Lissieu au Grand Lyon. Ils peuvent diminuer leurs dépenses de consommation d'eau. Avant l'adhésion au Grand Lyon, ils payaient 240,54 € /120 mètres cubes. Après l'adhésion, cette consommation est payée 203,82 € / 120 mètres cubes (le Grand Lyon et Lissieu, 2008 ; Schuk, 2012).

Les effets de l'adhésion de Lissieu sur la fiscalité locale et le coût des services ont motivé l'intégration de Quincieux au Grand Lyon, comme le souligne le Maire de Quincieux :

« J'ai regardé un peu, par exemple le prix de l'eau est moins cher à Lyon. L'enlèvement des ordures ménagères, on aura un service beaucoup plus efficace avec des passages plus importants. Je pense que les impôts locaux ne bougeront pas, à mon avis, je dis la vérité. La taxe des ordures ménagères sera moins chère. Tout ça fait réfléchir, on ne doit pas perdre d'argent, parce que tout est basé sur l'argent. Il y a des personnes qui pensent qu'on va payer plus d'impôt. C'est faux. J'ai des documents qui nous disent qu'on n'aura pas plus d'impôt qu'actuellement. Voilà, c'est certain. » (Boucher, 2013)

Une baisse des taux au niveau de la taxe de l'ordure ménagère est confirmée également par le Maire de Grigny : *« Pour la fiscalité locale, la taxe de l'ordure ménagère est plus basse. Pour les autres taxes qui relèvent de la compétence de la commune, par exemple la taxe habitation, il n'y a pas de changement, donc il n'y a pas d'augmentation de taxe. » (Balme, 2013).*

b. Certaines entreprises souffrent d'une augmentation de la fiscalité

Après l'adhésion au Grand Lyon, les entreprises situées à Givors et à Grigny bénéficient du taux de Taxe Professionnelle Unique (TPU) du Grand Lyon, inférieur à la Taxe Professionnelle adoptée par ces communes.¹⁵² En revanche pour la commune de Lissieu après son entrée au Grand Lyon, le taux de la taxe professionnelle est un inconvénient. Les entreprises installées à Lissieu souffriront de l'augmentation du taux de la taxe professionnelle qui était de 13,59 % avant

¹⁵² Voir la section précédente : « la séduction de la puissance économique du Grand Lyon ».

l'adhésion et qui passe à 20,09% (TPU du Grand Lyon) (Groupe socialiste de Grand Lyon, n-d ; le Grand Lyon et Lissieu, 2008). L'augmentation de la fiscalité concerne plus particulièrement les entreprises de plus de neuf salariés, soumises au Versement du Transport (VT). Il y a en plus la taxe sur les transports, de l'ordre de 1,75 % pour les entreprises situées dans les nouvelles communes du Grand Lyon. Quand Givors et Grigny appartenaient au Sytuag, les entreprises concernées par la taxe sur les transports payaient 0,6% du Versement Transport. Comme les communes de Lissieu et de Quincieux étaient desservies par le transport départemental, il n'y avait aucun VT versé par les entreprises à ces communes.¹⁵³

c. Les adhésions au Grand Lyon : une opération financière « blanche » ?

Les adhésions au Grand Lyon entraînent une augmentation d'impôt, surtout pour les entreprises, et pour certaines communes, ces adhésions ont également entraîné une perte du revenu communal. Tel est le cas de Givors et Grigny qui ont remplacé la Taxe Professionnelle par la Taxe Professionnelle Unique (TPU) du Grand Lyon avec un taux plus bas. Pourtant Givors et Grigny reçoivent un nouveau revenu : la dotation de solidarité (Balme, 2013). Le directeur général des services de la Commune de Givors explique cette situation :

« [...] le Grand Lyon, dans l'adhésion, s'est vu doté de la TP (Taxe Professionnelle) qui depuis est devenue la CET (Contribution Économique Territoriale). Donc aujourd'hui le Grand Lyon perçoit cette ressource qui n'est plus perçue directement par la ville, mais par le Grand Lyon. En contrepartie, la ville s'est vu doter de ce qu'on appelle l'Attribution de la Compensation qui permet à ce que perdant cette recette, la ville pouvait, en fonction d'un certain nombre de besoins qu'elle avait, capter une ressource supplémentaire [...]. Cette somme correspond en fait au calcul que l'on a fait entre les charges que la ville a transférées au Grand Lyon, les recettes que la ville a transférées au Grand Lyon. [...] Donc pour nous, financièrement parlant, l'opération a été une opération « blanche » c'est-à-dire qu'on a fait la somme des dépenses et la sommes des recettes. Et comme en recettes, il fallait que la ville récupère un certain nombre de crédits, c'est l'Attribution de Compensation qui est venue faire l'équilibre. Ça c'est en terme financier. » (Fuentes, 2012)

¹⁵³ Voir le dixième chapitre : « la participation financière ».

2.4.3 Les inconvénients de l'adhésion au Grand Lyon

Où il y a un avantage, il y a nécessairement un inconvénient.¹⁵⁴ Les avantages de ces adhésions sont exprimés par les maires qui ont été interviewés. Le Maire de Grigny constate : « nous n'avons que des avantages dans notre adhésion au Grand Lyon. Tout se passe bien comme il était prévu » (Balme, 2013). Le Maire de Lissieu affirme « Pour moi, je n'ai rien perdu ni gagné dans la collecte des ordures ménagères. Par contre dans le transport, c'est différent. J'ai gagné. [...] Pour le transport, on n'a que des avantages. » (Schuk, 2013). Le Maire de Quincieux estime également que son adhésion au Grand Lyon profite à sa commune (Boucher, 2013).

Les avantages ne doivent toutefois pas faire oublier les inconvénients des adhésions des nouvelles communes au Grand Lyon. Quels sont les points faibles de ces adhésions ? Cette question sera étudiée, premièrement selon le problème de la capacité de réactivité et deuxièmement, selon le problème des services dans les ordures ménagères.

a. La capacité de réactivité de la « grosse machine »

Les inconvénients existent dans cette adhésion surtout quant à la capacité de réactivité, puisque le Grand Lyon est une « grosse machine » comme le souligne le directeur général des services de la Commune de Givors :

« [...] Le Grand Lyon, c'est une grosse machine avec des services importants, avec un certain nombre de procédures administratives et financières qui peuvent de temps en temps être un peu lourdes. [...] C'est à dire qu'une même opération que la ville portait avant l'adhésion, que porte aujourd'hui le Grand Lyon, elle met plus de temps pour se mettre en place. Donc il y a moins de réactivité, mais en même temps c'est contre balancé par le fait qu'on fait plus avec le Grand Lyon, que ce que l'on faisait seul. Donc le prix à payer, c'est que pour faire un peu plus, ça prend plus de temps. La principale difficulté aujourd'hui que l'on a vis-à-vis du Grand Lyon, c'est cette lourdeur, cette inertie qui fait qu'un mandat ça passe très vite et qu'il faut faire coïncider les 5 ans du mandat avec le temps de réactivité d'intervention du Grand Lyon. » (Fuentes, 2012)

Le problème de la réactivité a également été soulevé par le Maire de Grigny deux ans après l'adhésion au Grand Lyon. Grigny a des difficultés par rapport à son activité, car la commune est moins réactive que lorsqu'elle était seule.

« Les points négatifs ne sont pas très nombreux. La difficulté est de trouver un mode de fonctionnement satisfaisant. Le Grand Lyon dans certains

¹⁵⁴ C'est un proverbe chinois classé dans la catégorie philosophique

domaines est moins réactif que Grigny toute seule (par exemple pour l'urbanisme). [...] Pour les travaux de voirie le choix ne se fait pas tout seul mais avec le Grand Lyon. Il faut réfléchir pour mieux argumenter et planifier dans le temps sur la durée du mandat. Pas de gros, gros inconvénients. » (Balme, 2009)

Cette difficulté a été vécue probablement à Grigny et dans d'autres communes membres du Grand Lyon à cause de la différence de priorités entre le Grand Lyon et ces communes. La complexité du Grand Lyon quand il réalise un projet joue un rôle ainsi dans cet inconvénient. La négociation politique dont nous avons parlé prend beaucoup de temps, ce qui provoque en partie la question de l'inefficience et du manque de réactivité.

b. La perte (relative) d'autonomie

« Parmi les 55 communes de la communauté urbaine, les plus importantes avaient leur autonomie »

La phrase de la Direction de la voirie du Grand Lyon (Pijourlet, 2008 ; voir Millenaire3, 2008)¹⁵⁵ ci-dessus révèle l'importance de la question de l'autonomie pour les villes membres du Grand Lyon. Certaines communes voisines du Grand Lyon ne voulaient pas adhérer à cette communauté urbaine afin de conserver l'intégralité de leurs compétences qui allaient disparaître si elles intégraient de plus grandes structures d'intercommunalité. La question de l'autonomie dans les regroupements intercommunaux est très liée aux compétences des communes et intercommunalités pour gérer certains services publics. On estime qu'à cause des transferts des compétences, le maire n'a plus un véritable pouvoir décisionnel, ce pouvoir est remplacé par des compétences administratives (par exemple enregistrement des naissances, mariages et décès). Comment les nouvelles communes du Grand Lyon peuvent-elles alors garder leur autonomie après leur adhésion ?

- **Le transfert des compétences ne signifie pas le transfert du pouvoir**

Les transferts des compétences sont la clé pour que les communes puissent garder leurs compétences c'est-à-dire leur autonomie : plus elles ont de compétences, plus elles ont d'autonomie. D'un côté, pour Givors, Grigny, Lissieu et Quincieux, les compétences transférées par les nouvelles communes au Grand Lyon sont pour la plupart des compétences gérées par leurs anciennes intercommunalités. Ce transfert

¹⁵⁵ PIJOURLET Pierre, le directeur adjoint des opérations, à la direction de la voirie du Grand Lyon, entretien réalisé par Cédric Polère, le 29 janvier 2008.

montre aussi que les compétences transférées n'appartiennent plus à ces communes. Celles-ci transmettent des problèmes qui n'avaient pas été réglés par leurs anciennes intercommunalités. D'un autre côté, pour le Grand Lyon, « *dans le cadre du transfert de compétences, le Grand Lyon va désormais gérer les services urbains essentiels au développement des deux communes et au bien-être de leurs concitoyens, en mettant à la disposition de tous ses moyens financiers, techniques et humains.* » (Le Grand Lyon, 2009). Les transferts des compétences ne peuvent pas être définis par le transfert de « pouvoir » :

« Ce n'est pas vraiment un transfert de pouvoir mais plutôt un transfert de compétences. Alors l'indication des compétences transférées concerne l'urbanisme, l'habitat, la voirie, les transports, réseau d'eau, assainissement. Il y a encore des compétences qui sont en cours d'étude par exemple le tourisme, l'élargissement des compétences du Grand Lyon. [...]

Il y a eu des changements de services urbains, effectivement qui ne sont plus assurés par les villes mais restent quand même localisés et qui assurent la continuité de services. Même si ce n'est plus les villes (Givors ou Grigny) qui les ont directement en main ou l'ancienne coopération intercommunale, maintenant c'est le Grand Lyon qui assure ce qui est la voirie, la propreté, le nettoyage, etc. C'est un changement important, l'ordure ménagère, parce que ce n'est plus le même syndicat qui les fait mais l'idée était de le faire aussi bien. » (Jestin, 2009).

Le Maire de Grigny constate que sa commune ne subit pas une perte d'autonomie avec les transferts de compétences : « *nous sommes intéressés aussi par tout ce qui concerne l'urbanisme. Nous ne perdons pas notre autonomie même si ces compétences en matière d'urbanisme appartiennent au Grand Lyon. En effet, Le Grand Lyon partage ces compétences avec les élus et le maire, donc la commune décide du développement de son territoire.* » (Balme, 2013). Le transfert des compétences qui ne provoque pas une perte d'autonomie négative est confirmé également par le Maire de Lissieu :

« La commune a un peu moins d'autonomie. C'est normal. Le Grand Lyon a pris énormément de compétences. Avant, on avait gardé la compétence assainissement, eaux usées, la station d'épuration etc. Maintenant c'est le Grand Lyon qui l'a prise. Donc j'ai perdu de l'autonomie dans l'assainissement, mais ça ne me gêne pas. [...]. Je ne pense pas que ce soit une mauvaise chose. Pour moi, ce n'est pas une perte d'autonomie négative. » (Schuk, 2013)

- **Ces petites communes ne sont pas perdues au sein du Grand Lyon**

La question de l'autonomie se manifeste également à travers la capacité des communes à participer à la prise de décision. À cet égard, l'autonomie communale se manifeste par un élu au sein du Conseil communautaire et au bureau exécutif du Grand Lyon. Il y a eu une longue période chaotique à cause de la non-représentativité de certaines communes au sein du conseil de la communauté urbaine de Lyon.¹⁵⁶ Les communes de Givors, Grigny, Lissieu et Quincieux ne sont pas concernées par ce problème car ces communes sont représentées au sein du conseil communautaire.

Le rôle important donné par le Grand Lyon aux Maires des nouvelles communes permet de montrer qu'ils « existent » parmi les autres communs membres du Grand Lyon. Le Grand Lyon a attribué un poste de vice-président au maire de Givors, Martial Passi étant le 38ème vice-président en charge de la stratégie métropolitaine de 2008 à 2014 et le 12ème vice-président en charge des Déplacements depuis 2014. Les postes de vice-présidents sont un sujet important qui provoque des débats animés à la salle du Conseil communautaire du Grand Lyon. Il faut attendre trente-trois ans, pour que Vaulx-en-Velin ait son premier poste de vice-président. Vénissieux a attendu près de quarante ans avant d'obtenir son premier poste de vice-président. « *Quant à Saint-Fons, elle n'en a jamais eu* » (Gueugneau, 2013 : 68). La position de vice-président, le Maire de Givors l'a obtenue parce qu'il appartient à un territoire partenaire qui lui permet de travailler beaucoup avec le Grand Lyon, ce qui fait qu'il est connu des conseillers communautaires (Fuentes, 2009). Cela s'explique également par l'importance de l'adhésion de Givors et Grigny dans l'amélioration de l'image politique du Grand Lyon.

« Collomb a choisi Martial Passi comme « ambassadeur » auprès des communes voisines. Maire de Givors, qui vient d'adhérer au Grand Lyon, il est certainement le mieux placé pour les convaincre de rejoindre la communauté urbaine. Collomb a raison de profiter de cette dynamique. [...] c'est surtout la stratégie « multipolaire » développée dans la campagne par Collomb qui pourrait intéresser les villes voisines (Lyon Capitale du 5 juin 2008).

Le rôle d'« ambassadeur » a été accordé également au Maire de Lissieu qui était le rapporteur dans le projet d'adhésion de Quincieux au Grand Lyon. Le Maire de Lissieu souligne « *le Grand Lyon m'a demandé (pour rapporter ce projet) [...]* » (Schuk, 2013).¹⁵⁷

¹⁵⁶ Voir le troisième chapitre : « une représentation communautaire qui exclut les communes membres les moins peuplées ».

¹⁵⁷ Voir la section précédente : « les adhésions des nouvelles communes : une opportunité de « nettoyer » l'image du Grand Lyon

- **Le poids « négociations » des nouvelles communes**

L'autonomie communale apparaît dans la capacité des communes à réagir aux projets communautaires et communaux. Un exemple de négociation avec le Grand Lyon est la négociation de Givors sur le montant des investissements adopté à la Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI). Pour Givors, la négociation est « *le jeu normal de l'intercommunalité. Chaque commune, même si elle participe à un développement général, essaye de tirer le maximum pour son propre territoire, [...] en disant : « vous nous proposez tant, on vous propose tant et la négociation permet de trouver le juste milieu. »* (Fuentes, 2009).

Une des preuves qui peut servir aux nouvelles communes en ce qui concerne leur autonomie après leur intégration est fournie par le pouvoir des Maires qui peuvent dire « non » au aux projets du Grand Lyon.

« Nous sommes comme toutes les petites communes. Nous avons peur de perdre notre identité, de l'autonomie, de perdre nos prérogatives. Nous avons eu peur d'être dicté au domaine d'habitat, au domaine d'urbanisme et au domaine économique etc. Mais en fait ce n'est pas vrai parce que le Grand Lyon respecte l'autonomie des communes. Cela est faux car les décisions sont prises avec l'accord des Maires. Après il y a la solidarité au niveau du Grand Lyon. Adhérer au Grand Lyon ce n'est pas perdre son âme et son identité. Au contraire ça donne des moyens supplémentaires pour que des communes puissent avoir ce que le Grand Lyon a.

Ça n'a pas l'air d'autonomie. Nous pouvons refuser le projet que nous ne voulons pas » (Balme, 2009).

Des oppositions aux projets du Grand Lyon confirment que les maires gardent toujours leur « pouvoir ». René Balme, l'ancien Maire de Grigny, s'oppose au projet de la Métropole de Lyon.

« Je suis contre le projet de Lyon Métropole Européenne, parce que Lyon Métropole met en place un pouvoir administratif. C'est mieux de conserver la politique actuelle. Avec Lyon métropole, la politique sera éloignée des habitants. Les élus n'auront plus le même pouvoir que maintenant. Je pense qu'on perdra en démocratie. Ce projet est basé sur le développement de l'économie et de la finance. Il y aura 2 vitesses dans le développement en France. Les Métropoles se développeront rapidement. Et les autres communes qui sont hors des métropoles, se développeront plus lentement. Donc, il n'y aura pas d'égalité dans le développement en France. Je pense qu'il est mieux de redynamiser le niveau de la Région que de créer la métropole. Avec le développement au niveau de la Région, il y aura moins d'écart de niveau dans le développement de la France. » (Balme, 2013)

Le Grand Lyon répond à la question de l'autonomie de ses communes membres en créant les Conférences locales des Maires (CLM) qui accordent un fonctionnement plus démocratique et une meilleure prise en compte des identités locales à l'échelle intercommunale en relayant les souhaits des maires auprès du Grand Lyon. L'installation des Conférences des Maires a pour but de développer des relations plus étroites avec les maires, interlocuteurs directs de la population et de mieux adapter les services fournis par le Grand Lyon aux besoins de proximité (Grand Lyon, 2003). Les CLM permettent aux élus de Grigny et Givors de ne pas perdre tout leur pouvoir dans un transfert de compétences de la CCRS au Grand Lyon, car les CLM ont préparé le vote du Conseil Communautaire.

Comme la conférence des maires regroupe géographiquement les communes, celles-ci partagent des caractères et des problèmes similaires. Les nouvelles communes du Grand Lyon s'intègrent au tissu économique et bassin d'emplois des communes regroupées dans leurs conférences de maires, CLM Lômes et Coteaux du Rhône pour Givors et Grigny, CLM Ouest et Nord pour Lissieu, et CLM Val de Saône pour Quincieux, qui ne présentent pas les mêmes projets. Les intégrations de ces nouvelles communes à la conférence des maires seront proposées comme hypothèse pour expliquer le refus de la commune de Millery d'intégrer le Grand Lyon.¹⁵⁸

CONCLUSION QUATRIEME CHAPITRE

À travers les adhésions des nouvelles communes au Grand Lyon, nous pouvons observer le fonctionnement de la limite tel que souligné par Denis Retailé (cité dans Vanier, 2009 : 110) : la « *frontière isole le territoire qui, comme unité, est une forme de lieu quelle que soit sa dimension* ». Les limites des intercommunalités sont un système strict appliqué pour agir sur les « entrées » et les « sorties » dépendant des intérêts du territoire.¹⁵⁹ La Communauté de Communes Monts d'Or Azergues (CCMOA) a voté les « sorties » de Lissieu et de Quincieux car ces deux communes ne présentaient plus le même intérêt que les communes membres de la CCMOA. Le Grand Lyon a ouvert sa frontière ce qui permet à Givors, Grigny, Lissieu et Quincieux d'« entrer » dans son territoire. Les perméabilités des limites administratives du Grand Lyon sont liées aux intérêts du Grand Lyon. Ces perméabilités sont influencées également par les nouvelles communes qui réussissent à convaincre le Grand Lyon que leur présence permet à cette

¹⁵⁸ Voir le cinquième chapitre : « l'influence du voisinage ? ».

¹⁵⁹ Voir le premier chapitre : « limite et construction de l'identité territoriale ».

communauté urbaine de réaliser ses intérêts, notamment l'amélioration de son image politique.

Les raisons qui poussent les nouvelles communes à se tourner vers le Grand Lyon sont diverses. En termes géopolitiques de l'aménagement du territoire, les élus développent diverses stratégies pour défendre leurs intérêts dans les déplacements, les services, le caractère rural-urbain, l'économie ou le rayonnement international. L'adhésion au Grand Lyon signifie également une alliance avec la Communauté urbaine de Lyon. Avec le Grand Lyon, les nouvelles communes peuvent affirmer leur existence dans les compétitions de territoires. Ces communes essaient de « vendre » leurs territoires en utilisant l'image du Grand Lyon. L'arrivée des investisseurs montre la réussite de ces communes dans ces compétitions. En même temps, le Grand Lyon utilise les adhésions des nouvelles communes pour « vendre » une bonne image politique de sa communauté urbaine. Cet intérêt a conduit le Grand Lyon à attribuer des postes importants aux maires des nouvelles communes. Cela devient une preuve que les petites communes ne sont pas perdues parmi les grandes communes membres du Grand Lyon. A la situation géographique stratégique de ces communes s'ajoute le poids politique de chacune d'entre elles. Considérons par exemple le cas de Givors et de Lissieu. C'est aussi le cas de Grigny qui manifeste son autonomie par son opposition aux projets de la Métropole de Lyon et du pôle métropolitain.

L'intégration des nouvelles communes au Grand Lyon devient un bon exemple des compromis politiques qu'implique un « *mariage de raison* » entre une commune et une structure intercommunale. Les compromis s'élaborent au fil de négociations politiques qui interviennent tout au long des processus d'adhésion tant dans les étapes techniques que dans les étapes politiques. Ces processus font appel à la géopolitique de l'aménagement du territoire. Les négociations et les compromis politiques sont pratiqués sur plusieurs échelles : d'abord, au niveau communal, une série de réunions ont été organisées au sein des Conseils municipaux et aussi entre la Mairie et les habitants, ensuite, au niveau communautaire, les discussions ont été menées au sein du Conseil communautaire et aussi entre les intercommunalités, enfin, au niveau national, des débats ont eu lieu au sein du Sénat.

L'adhésion de Givors et de Grigny renvoie à la conception originale de la géopolitique proposée par Friedrich Ratzel. L'extension du Grand Lyon vers ces communes a conduit à l'absorption de la Communauté de Communes Rhône Sud (CCRS) qui a été dissoute. En empruntant un terme de la biologie, on peut dire que c'est une « phagocytose territoriale ».

CINQUIEME CHAPITRE

LA REFORME TERRITORIALE REVISE LA LIMITE ADMINISTRATIVE DU GRAND LYON

La coopération intercommunale a beaucoup progressé depuis les années 1990. Aujourd'hui, l'intercommunalité s'inscrit dans la réforme territoriale. La Loi de la Réforme des Collectivités Territoriales (RCT)¹⁶⁰ renforce l'intercommunalité en fixant trois objectifs dont une obligation d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave et la création de deux nouveaux types d'EPCI: la métropole et le pôle métropolitain.¹⁶¹ Quels sont les effets de la réforme territoriale sur la limite administrative du Grand Lyon? Nous proposons de traiter ces questions en deux étapes. La première sera une étude du cas des suppressions des discontinuités territoriales du Grand Lyon et de la Communauté de communes de l'Est lyonnais. La deuxième sera l'étude de la création de la Métropole de Lyon. Nous analyserons les effets de la création de la Métropole de Lyon sur les relations de cette dernière avec les territoires voisins.

I. PETITS ARRANGEMENTS TERRITORIAUX

Alors que dans le quatrième chapitre de ce travail, nous avons expliqué les cas où la balance des avantages et des inconvénients penche en faveur de l'intégration au Grand Lyon, cette section portera sur des cas où la balance penche dans l'autre sens. Nous analyserons les avantages et les inconvénients qui conduisent des communes à refuser l'adhésion au Grand Lyon, ceci dans le contexte de réformes territoriales visant à rationaliser et renforcer les coopérations intercommunales. La Loi RCT demande strictement une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales.¹⁶² Dans le département du Rhône, deux discontinuités se présentaient : l'une concerne le Grand Lyon et l'autre se trouve dans la communauté de communes de l'Est lyonnais. Pour répondre à cette obligation, le Préfet du Rhône a proposé un Schéma Départemental de la Coopération Intercommunale (SDCI) publié en avril 2011. Cette injonction venant de la préfecture et pas des territoires concernés, comment se déroule la suppression des discontinuités territoriales ? Quels sont les rôles des

¹⁶⁰ La Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de Réforme des Collectivités Territoriales dite Loi RCT.

¹⁶¹ Voir le deuxième chapitre : « les racines institutionnelles de l'intercommunalité ».

¹⁶² Article 35 de la Loi RCT

communes limitrophes de la communauté urbaine dans ce déroulement ? Ces questions seront étudiées dans la première section de ce chapitre. Celle-ci insiste sur les enjeux géopolitiques locaux.

Pour le département du Rhône où les discontinuités territoriales sont présentes dans le Grand Lyon et dans la CCEL, le Préfet a proposé l'intégration de Millery et de Jons au Grand Lyon afin de mettre fin aux discontinuités territoriales de ces deux communautés. Cette proposition facilite le changement du périmètre du Grand Lyon. Elle provoque l'agrandissement du Grand Lyon au détriment de la CCEL et de la CCVG. Elle est aussi en effet un enjeu majeur au regard de la géopolitique de l'aménagement d'un territoire. Cette section se décline en cinq volets. L'analyse sera en premier lieu construite à partir de l'histoire des discontinuités territoriales dans le Grand Lyon et la Communauté de communes de l'Est lyonnais. En second lieu, l'analyse sera centrée sur le SDCI. En troisième lieu, nous analysons les facteurs qui motivent les refus de Jons et de Millery. En quatrième lieu, nous nous intéresserons aux solutions proposées par Jons et Millery en vue de mettre fin aux discontinuités territoriales qui concernent leurs communes. On verra que les solutions retenues sont pour le moins originales. Enfin, en cinquième lieu, nous proposerons une hypothèse sur le rôle de la Conférence Locale des Maires dans les refus de Jons et de Millery.

1.1 Les histoires de discontinuités autour de Lyon

Autour de Lyon, deux discontinuités ont attiré l'attention du Préfet du Rhône. L'une concerne le Grand Lyon dont le territoire n'est plus d'un seul tenant depuis l'intégration de Givors et Grigny dans son périmètre. L'autre concerne la CCEL où se trouve l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry. Il semble nécessaire d'établir un état des lieux pour ces discontinuités territoriales.

1.1.1 Enjeux de la continuité territoriale pour le Grand Lyon

La discontinuité territoriale du Grand Lyon est née lors de l'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon dont nous avons parlé. Rappelons brièvement que ces deux nouvelles communes de la Communauté urbaine de Lyon étaient séparées du périmètre initial du Grand Lyon par la commune de Millery.¹⁶³ Cette dernière appartient au canton de Givors et compte 3 647 habitants en 2011 sur 922 hectares (Insee, 2014j). Voir la carte suivante (figure 24).

¹⁶³ Voir le long processus d'intégration causé par l'obligation de la continuité territoriale dans le quatrième chapitre

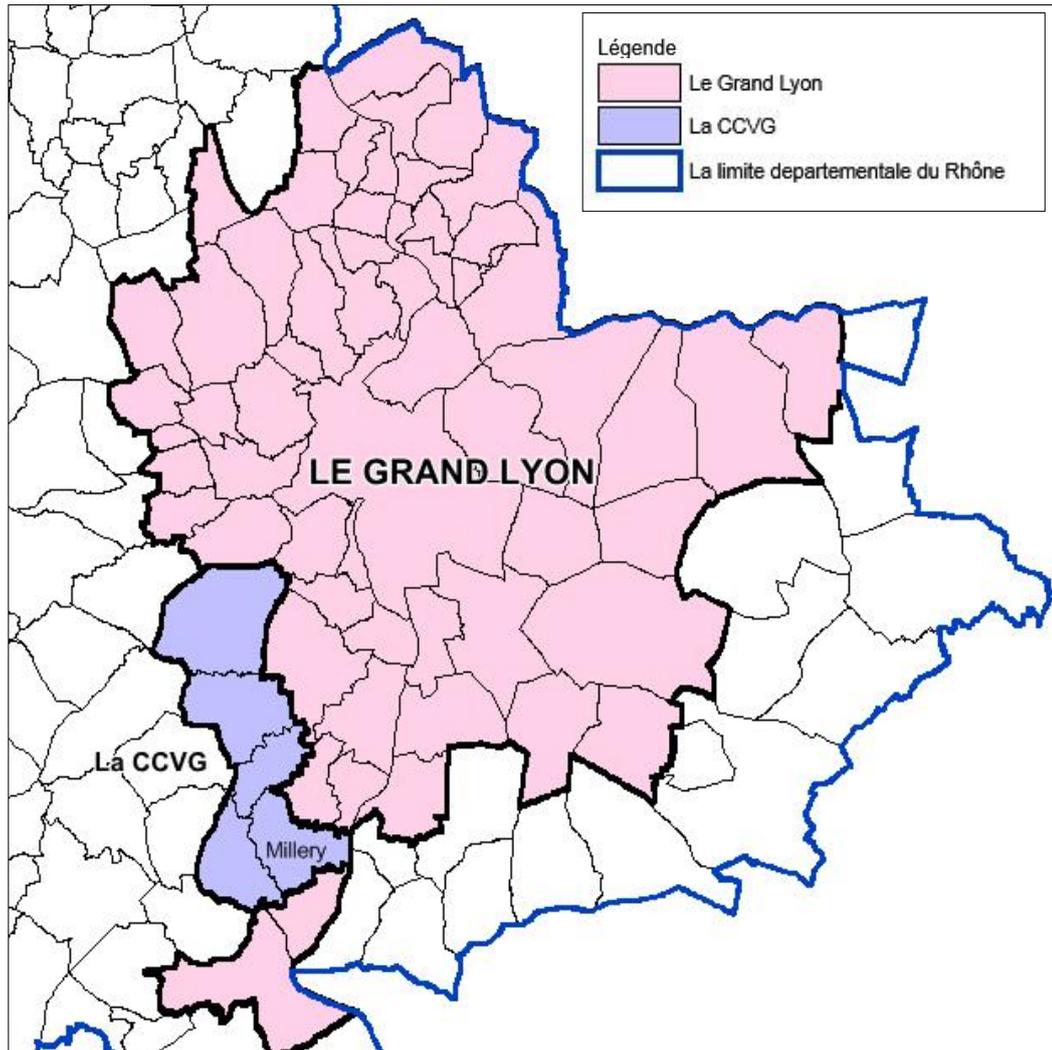


Figure 24: Le périmètre du Grand Lyon, janvier 2011

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, juillet 2015 par mapinfo

La discontinuité territoriale due à l'adhésion de Givors et de Grigny au Grand Lyon a été acceptée et reconnue comme légitime en application d'un principe de cohérence économique ainsi que de solidarité financière et sociale.¹⁶⁴ Rappelons que l'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon a été rendue possible après un « cavalier législatif » dans la Loi Libertés et Responsabilités Locales.¹⁶⁵ Cette loi apporte un amendement à la Loi Chevènement et autorise cette discontinuité territoriale.¹⁶⁶ Mais la Loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) a

¹⁶⁴ Voir le quatrième chapitre : « comment la discontinuité territoriale est-elle définie ? ».

¹⁶⁵ La Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

¹⁶⁶ Article L 5211-18 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) exécuté dans la Loi Libertés et Responsabilités Locales du 13 Août 2004

imposé la suppression des enclaves et discontinuités territoriales. Suite à cela, le Préfet du Rhône a proposé un projet de SDCI qui introduisait la suppression de la discontinuité du Grand Lyon en intégrant la commune de Millery au Grand Lyon. Pourtant, les discontinuités des communautés urbaines qui existent à la date de publication de la Loi du 12 juillet 1999 sont admises par la Loi RCT,¹⁶⁷ c'est-à-dire qu'il existe des dispositions légales qui permettent, désormais, de fonder la discontinuité territoriale de la Communauté Urbaine de Lyon après la publication de la Loi RCT.

Il serait intéressant de connaître les motifs du projet de la suppression de la discontinuité territoriale proposé par le Préfet du Rhône. Deux hypothèses méritent d'être proposées. D'abord, le Grand Lyon est concerné par l'obligation de la continuité territoriale, même si cette communauté urbaine est née en 1969, parce que son périmètre s'est trouvé discontinu après les dispositions de la Loi Chevènement. Ensuite, cette suppression est destinée à la création de la Métropole de Lyon qui exige également la continuité territoriale. Ces deux hypothèses ne peuvent pas être prouvées. Les élus interviewés se contentent en effet de donner la même raison à ce sujet : l'obligation de la Loi. Le maire de Millery de l'époque a dit : *« ce que je peux dire, suite à la loi qui impose la continuité territoriale, le préfet avait proposé d'intégrer la commune de Millery à la communauté urbaine de Lyon. Ce qui permettait finalement d'assurer la continuité entre la commune de Vernaison et la commune de Grigny [...]. La loi, c'est la loi, il y avait une obligation. »* (Cliet, 2012a). La deuxième hypothèse reste pour sa part spéculative car la création de la Métropole de Lyon a été annoncée en décembre 2012, plus d'un an après la publication du projet de SDCI du Rhône.

1.1.2 La gestion de la discontinuité territoriale au sein de la CCEL

Jons est une petite commune d'une superficie de 741 hectares et de 1 318 habitants en 2011 (Insee, 2014k). La commune de Jons a une situation particulière puisqu'elle se trouve aux confins des départements du Rhône, de l'Isère et de l'Ain. Jons est une commune riveraine du Grand Lyon, mais en 1993, cette commune a préféré s'associer à cinq autres communes pour fonder la Communauté de communes de l'Est lyonnais, la CCEL malgré une discontinuité territoriale (voir figure 25 ci-dessous).

¹⁶⁷ Article 30, paragraphe I de la Loi RCT

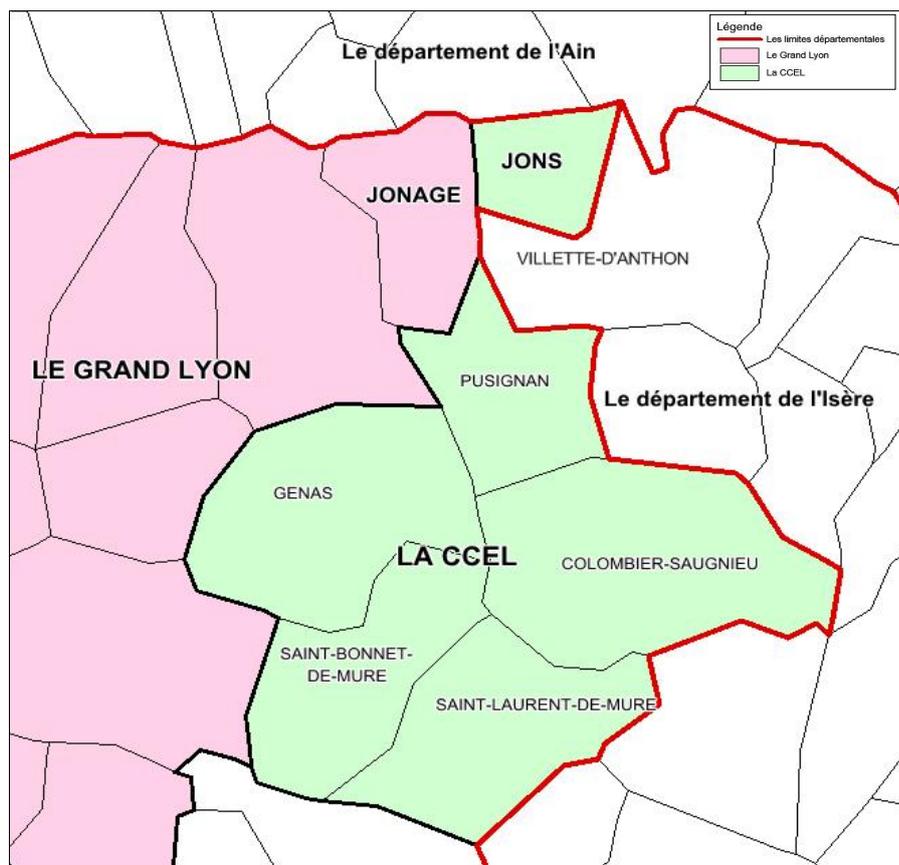


Figure 25: Le périmètre de la CCEL au 1er janvier 2011

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, juillet 2015 par mapinfo

La possibilité pour Jons de ne pas faire partie du Grand Lyon est expliqué ainsi par le Maire de Jonage :

« Il fallait que Jonage soit impérativement dans la Courly. C'est tout simplement compte tenu du fait que l'on a un tiers de notre territoire qui est dans la zone de loisir de Miribel Jonage. Il fallait que la Courly vienne sur toute les communes qui avaient une grande surface dans le Parc, parce qu'il y a des communes qui sont restées dans l'Ain, et en même temps elles sont aussi dans la gestion du Parc. Pour une question d'équilibre, la commune de Jons, qui avait peu de surface dans le Parc, a eu le choix de ne pas être dans la Communauté urbaine. Mais Jonage n'a pas eu le choix, c'était un impératif comme les communes des Mont-d'Or à l'Ouest de Lyon, n'ont pas eu elles aussi le choix d'être ou de ne pas être dans la Courly. Elles ont été rattachées automatiquement au Grand Lyon pour que ce soit « le poumon vert » de Lyon. » (Barge, 2012)

Le choix de Jons de ne pas rejoindre le Grand Lyon a créé une discontinuité territoriale comme l'explique le Maire de Jons : *« il se trouve que nous étions coupés des communes qui nous sont associées : coupé géographiquement, car*

entouré par l'Ain et l'Isère. Si vous voulez on est la presque île des départements du Rhône, de l'Isère et de l'Ain qui nous coupent des communes de la CCEL » (Villard, 2012). La discontinuité territoriale de la CCEL venait de ce que la commune de Jons était séparée de ses partenaires par la commune de Villette d'Anthon qui se trouve dans le département de l'Isère, alors que l'ensemble des communes de la CCEL se trouvent dans le Rhône (voir figure 25 ci-dessus).

La discontinuité de la CCEL était autorisée puisque l'obligation de la continuité territoriale n'était pas mentionnée dans le critère territorial de l'intercommunalité à fiscalité propre jusqu'aux dispositions de la Loi Chevènement. Celle-ci exclut de cette obligation les communautés de communes créées avant sa publication en 1999. Cette exception n'est pas reconnue par la Loi RCT qui interdit la discontinuité territoriale dans les communautés de communes. Suite à la réforme territoriale, il faut supprimer la discontinuité territoriale de la CCEL. La commune de Jons est alors poussée à adhérer au Grand Lyon par le SDCI du Rhône. Il faut ici faire observer que, si le projet de SDCI du Rhône a proposé à la commune de Millery d'intégrer le Grand Lyon pour supprimer la discontinuité de cette communauté urbaine, cette proposition n'a pas pu être faite à la commune de Villette d'Anthon. Elle n'est pas concernée car cette commune se trouve hors de la compétence du SDCI du Rhône. Ceci souligne une nouvelle fois l'influence des limites départementales dans le gouvernement des villes. Le Préfet ne propose pas non plus à la commune de Jonage, commune membre du Grand Lyon, d'adhérer à la CCEL, afin de supprimer cette discontinuité territoriale (voir figure 25 ci-dessus). Le règlement n'autorise pas le retrait d'une commune membre d'une communauté urbaine.¹⁶⁸ Cela montre l'imperméabilité de la limite administrative du Grand Lyon.

1.2 LA CONTINUITÉ TERRITORIALE PORTÉE PAR LE SDCI

Le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) est un document d'orientation institué par la Loi RCT à caractère juridiquement contraignant. Le SDCI est réalisé par le Préfet et par la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI). Après la publication du premier SDCI en avril 2011, les communes de Jons et Millery se sont engagées dans une bataille géopolitique pour rester dans leurs intercommunalités respectives. Dans cette section, nous allons examiner, dans un premier temps, les projets de SDCI d'avril 2011 qui a entraîné les changements des limites administratives du Grand Lyon, dans un deuxième temps nous allons analyser les soutiens donnés à Jons et à Millery par leurs EPCI, puis dans un troisième temps nous allons traiter des modifications du SDCI du Rhône après la transmission de l'ensemble des avis à la CDCI.

¹⁶⁸ Article L. 5211-19 du CGCT. Voir le deuxième chapitre : « modifications des périmètres ».

1.2.1 Les changements des limites du Grand Lyon demandés par le SDCI du Rhône

Suite à la Loi RCT de 2010, chaque préfecture s'est vue confier la mission de proposer une nouvelle carte de l'intercommunalité pour mettre la situation en conformité avec les attentes du législateur. Il s'agissait notamment de regrouper des intercommunalités trop petites, de réduire le nombre de syndicats, d'intégrer les communes isolées et de faire disparaître les discontinuités existantes. Dans le Département du Rhône, ces missions ont conduit le Préfet à introduire cinq propositions dans le SDCI présenté le 28 avril 2011 :

- (1) *L'intégration de 5 communes isolées dans des EPCI à fiscalité propre : Sainte-Colombe avec la communauté de commune de la Région de Condrieu, et Chaponnay, Marennes, Saint-Pierre de Chandieu et Toussieu avec la communauté de communes du Pays de l'Ozon,*
- (2) *L'extension du périmètre de la Communauté Urbaine pour mettre fin aux deux discontinuités territoriales à Jons et à Millery,*
- (3) *Le regroupement de 11 EPCI à fiscalité propre en 4 EPCI aux périmètres élargis dont l'intégration des 3 communautés de communes de moins de 5000 habitants dans des structures plus importantes,*
- (4) *La réduction du nombre de syndicats, axée autour de 2 principes :*
 - *une intercommunalité forte, mesurée par un nombre suffisant de communes membres,*
 - *l'exercice par un EPCI à fiscalité propre des compétences structurantes, en particulier l'assainissement et la voirie. (Préfet de la région Rhône-Alpes, 2011).*

Les projets adressés pour la suppression de la discontinuité territoriale et pour l'intégration des trois communautés de communes de moins de 5 000 habitants impliquaient de revoir les limites administratives du Grand Lyon. Le premier comportait l'intégration de Jons et de Millery au Grand Lyon, ce qui permettait non seulement les modifications des limites administratives du Grand Lyon en élargissant le périmètre de cette communauté urbaine mais aussi la diminution des périmètres des deux intercommunalités limitrophes du Grand Lyon : la Communauté de communes de la Vallée du Garon (CCVG) et la Communauté de communes de l'Est Lyonnais (CCEL). Le deuxième projet confirmait le refus de l'adhésion au Grand Lyon demandée par la commune de Quincieux. Le Préfet a rattaché Quincieux à la fusion des intercommunalités du Beaujolais dont nous avons parlé plus haut.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Voir le quatrième chapitre, particulièrement la section sur « le projet du SDCI mentionnait la discontinuité territoriale dans le projet de l'adhésion de Quincieux au Grand Lyon ».



RHÔNE - Réforme de l'intercommunalité

Scénario de regroupement

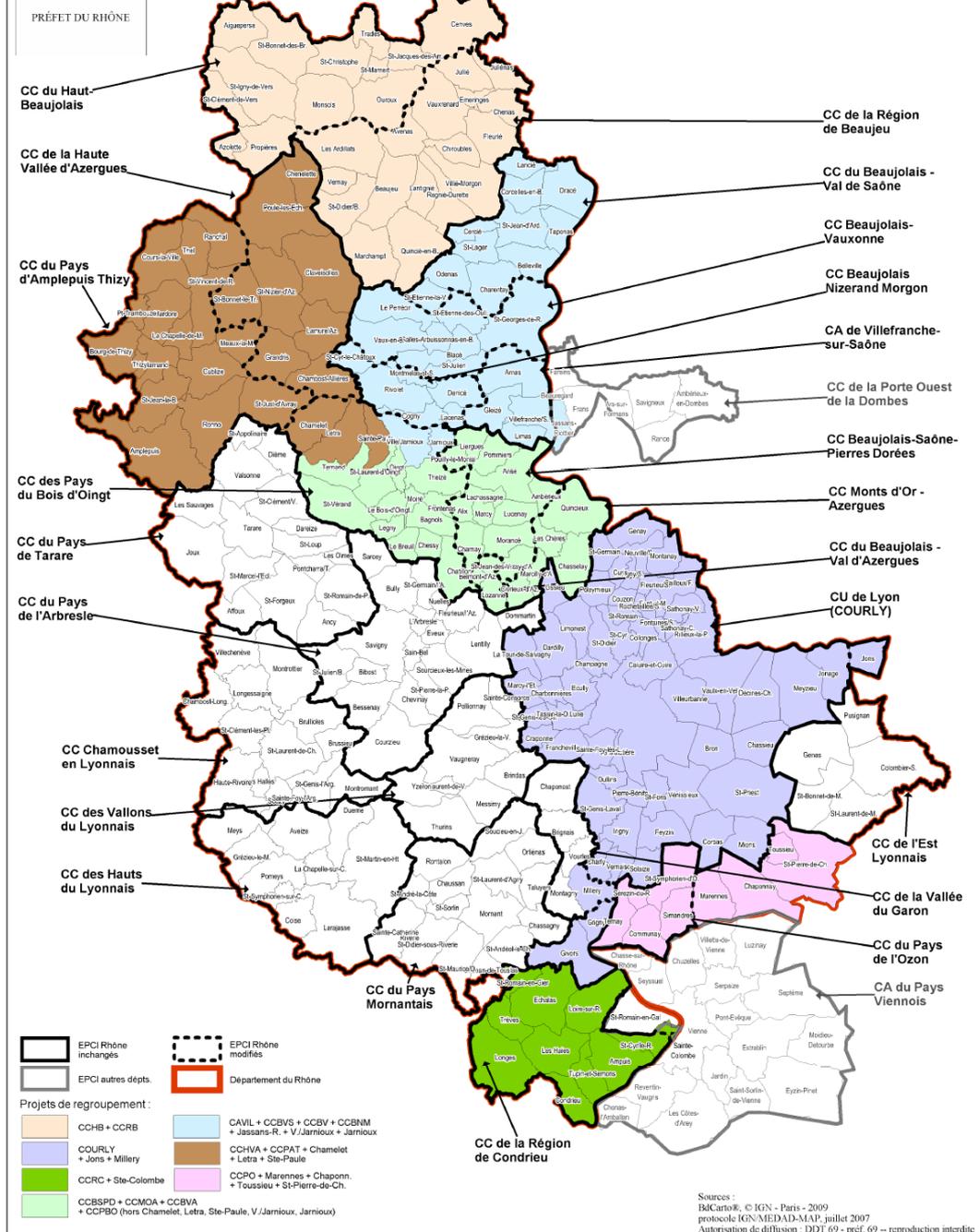


Figure 26 : Scénario de regroupement projeté par le SDCI du 28 avril 2011
 Source : Direction Département des Territoire du Rhône (2011 : 12)

Les projets du Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) faisaient face à un calendrier particulièrement dense et serré. Avec la date de l'achèvement de la carte de l'intercommunalité, fixée au 1er juin 2013, ce SDCI devait être adopté par la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI) au plus tard le 31 décembre 2011. Pour commencer la mise en application de ce SDCI, le Préfet du Rhône a invité les communes et les intercommunalités de son territoire à formuler leurs avis sur les projets proposés par ce SDCI avec un délai de trois mois, à travers une série de débats organisés par les élus au sein de leurs conseils municipaux et communautaires.¹⁷⁰

Les avis favorables ou défavorables émis par les communes et les EPCI situés dans le Département du Rhône sur les projets de SDCI sont un soutien ou une opposition, selon les objectifs des communes ou des intercommunalités concernées. Ainsi, nous avons vu que les avis défavorables au projet de SDCI, qui propose le rattachement de Quincieux aux regroupements des communes du Beaujolais, étaient considérés par Quincieux comme un moyen pour débloquer sa situation. Par contre, ces avis défavorables ont entraîné un problème pour les élus qui souhaitaient garder Quincieux dans leur communauté de communes.¹⁷¹ Il en va de même pour Millery et Jons, ces deux communes ont besoin d'avis défavorables au projet de SDCI qui rattache leurs communes au Grand Lyon. Quelles sont les influences de ces avis lors de la consultation du SDCI dans le projet de la suppression des discontinuités territoriale situées dans le Département du Rhône ? Quelles sont les solutions pour mettre fin aux discontinuités dans le Grand Lyon et la CCEL ? Quels sont les processus pour réaliser ces solutions ?

1.2.2 Les EPCI constituent l'instance principale de la solidarité locale

L'intercommunalité en tant qu'espace de solidarité pour un projet commun intercommunal est mise en avant dans les cas de Millery et de Jons. La protection du périmètre intercommunal alimente l'intérêt communautaire des Communautés de communes de la Vallée du Garon (CCVG) et de l'Est Lyonnais (CCEL). Leurs intérêts communaux ont également conduit Jons et Millery à ne pas suivre la proposition d'adhésion au Grand Lyon. Ces deux communes veulent rester au sein de leurs intercommunalités, comme le souligne le Directeur Général des Services de la CCEL : « *Jons préfère venir chez nous plutôt que chez les autres à côté* » (Perez, 2013). L'argument du respect de la démocratie locale est mis en avant pour refuser le projet de l'extension du périmètre du Grand Lyon afin de supprimer les

¹⁷⁰ Voir figure 9 : « élaboration du SDCI telle que prévue par la Loi RCT ».

¹⁷¹ Voir le quatrième Chapitre sur « les adhésions au Grand Lyon : des divorces avec les anciens EPCI ».

discontinuités territoriales à Jons et à Millery. Ainsi, communes et intercommunalités ont demandé au Préfet de respecter le souhait des communes de rester dans la structure de l'intercommunalité.

L'esprit de solidarité est ce qui motive les communes membres de la CCEL et de la CCVG qui ont proposé de revoir le SDCI du Rhône. Ces deux EPCI ont émis des avis défavorables sur ce projet lors de la consultation du SDCI (CCVG, 2011 : 14 ; CCEL, 2011 : 3).

« La ville de Jons n'a jamais demandé d'entrer au Grand Lyon. [...] On aime bien la ville de Jons, elle est proche de chez nous et c'est la solidarité. Nous, Genas et Colombier Saugnieu, on est des communes un peu plus riches, et Jons est un peu plus pauvre. Ce n'est pas grave. C'est ça la solidarité. » (Valéro, 2013).

La CCVG explique quant à elle que son refus de laisser Millery la quitter est dû à son désir de fonder un périmètre cohérent et à la pertinence de ses actions. L'intérêt de la CCVG est de défendre un territoire cohérent dans ses aspects géographique, économique et social (Commune de Millery, 2011 : 1-2). Le départ de Millery pose une question sur l'avenir de la CCVG :

« L'intégration de Givors et Grigny dans le Grand Lyon a-t-elle signé l'arrêt de mort de la Communauté de communes de la vallée du Garon (CCVG) ? C'est tout au moins ce que laisse craindre la réforme des collectivités territoriales. La discontinuité territoriale provoquée par ce rattachement menace directement l'avenir de la communauté de communes. Si Millery devait s'intégrer dans le Grand Lyon, son démantèlement paraît quasi inévitable. Que deviendront alors les autres communes ? » (Le Progrès du 27 octobre 2011).

La question de la solidarité dans le souhait de la CCVG et de ses communes membres de garder Millery au sein de leur regroupement est souligné par l'Adjoint à l'Urbanisme aux Transport, au Logement et au Déplacement de la ville de Chaponost de l'époque :

« [...] si le coup du préfet avait réussi, que Millery quitte la CCVG, vraisemblablement la CCVG se serait délitée, serait partie en morceaux. [...] Puisque Millery tenait vraiment, absolument à ne pas entrer au Grand Lyon et puisque on avait des choses en négociation par exemple le transport, on a bien choisi la solidarité avec eux. » (Pillard, 2013).

Cette explication nous permet de noter que la question de la solidarité est très liée à l'intérêt communautaire. Quand les élus de la CCVG n'ont pas les mêmes intérêts au sujet du transport en commun, la solidarité ne s'est pas manifestée, comme nous le verrons dans la troisième partie de cette thèse.

1.2.3 La solidarité des communes et des EPCI du Rhône impose une modification du SDCI

La solidarité en faveur de Jons et Millery se manifeste par les avis négatifs sur les projets du SDCI, avis émis par plusieurs communes et intercommunalité situées dans le Département du Rhône. Le conseil communautaire du Grand Lyon a lui-même donné un avis défavorable sur les propositions du département. Le conseil de la Communauté urbaine de Lyon constate que le Grand Lyon respecte les souhaits de Millery et Jons de rester dans leur communauté respective en en prenant acte :

- *Demande de respecter la décision du Conseil Municipal de Millery de ne pas intégrer la Communauté Urbaine de Lyon*
- *Donne un avis défavorable au projet de la SDCI tendant à résorber la discontinuité territoriale de la Communauté de Communes de L'Est Lyonnais par extension du périmètre de la Communauté urbaine de Lyon à la commune de Jons et prend acte des démarches de la commune de Jons pour rester dans la CCEL. (Grand Lyon, 2011 : 11)*

Les avis des communes sont rapportés dans les discussions de la Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI). Cette commission a adopté l'amendement du SDCI du 28 avril 2011 et accepte le nouveau projet de SDCI du Rhône. Après avoir pris connaissance de cet amendement et des avis des conseillers municipaux, des organes délibérants de l'EPCI et des syndicats mixtes, la Préfecture a arrêté le SDCI du Rhône le 19 décembre 2011.¹⁷² Ce SDCI est un nouveau schéma qui ne propose plus l'adhésion des communes de Millery et de Jons au Grand Lyon. Dans la nouvelle carte, ces deux communes ne sont plus de la même couleur que celle du Grand Lyon (voir figures 24 ci-dessus et 25 ci-dessous). Le nouveau scénario accorde par ailleurs l'extension du Grand Lyon vers la commune de Quincieux dont nous avons parlé. Le nouveau SDCI ne renonce cependant pas à la suppression des discontinuités, comme le montre la figure 26 suivante :

¹⁷² L'Arrêté Préfectoral du Rhône n° 2011-6002 du 19 décembre 2011

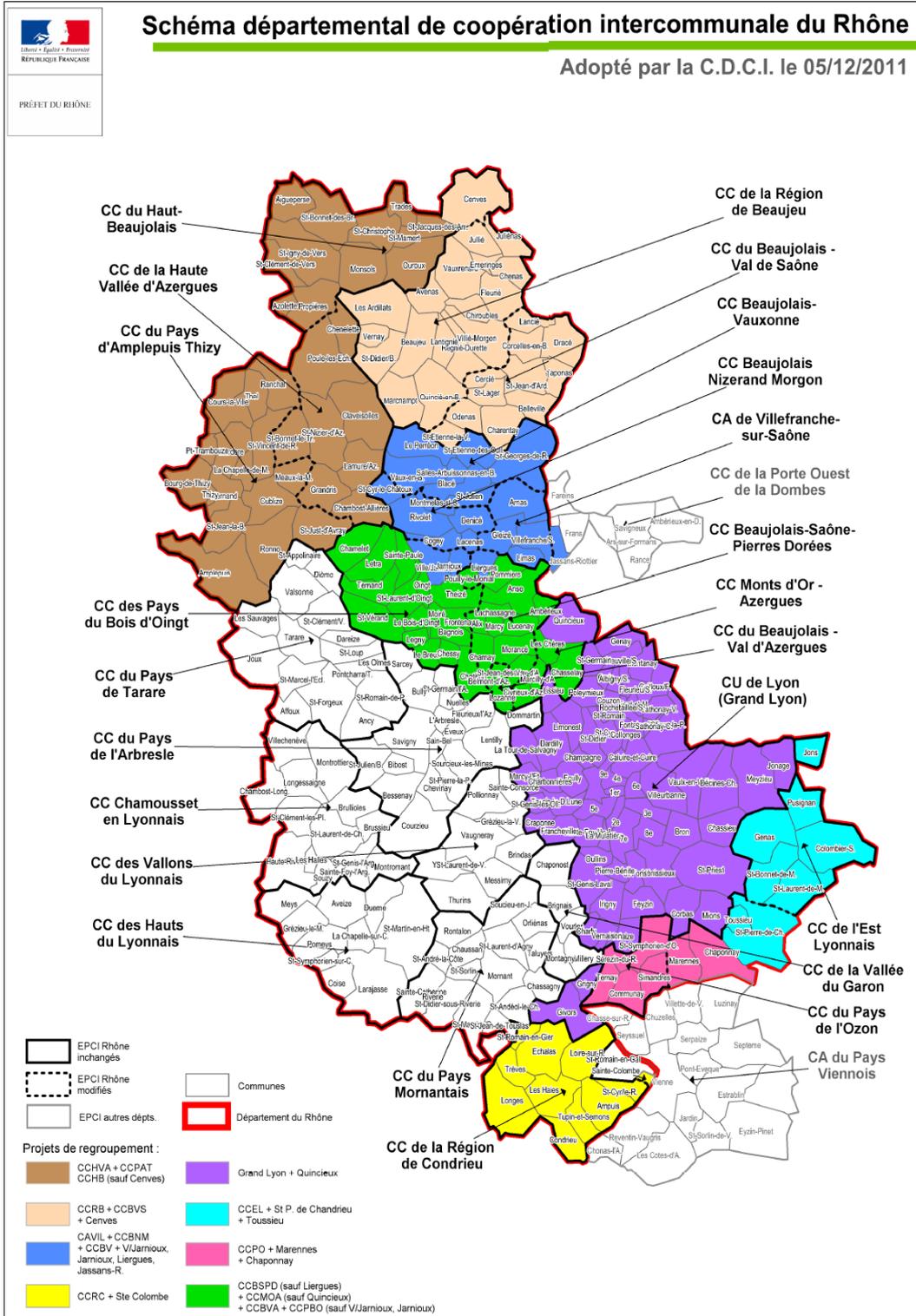


Figure 27 : Le Nouveau scénario de regroupement Département du Rhône du 5 décembre 2011

Source : Direction Département des Territoire du Rhône (voir la lettre du Préfet du Rhône du 10 janvier 2012)

1.3 Quand les petites communes peuvent peser sur un État très centralisé

Telle que prévue par la Loi RCT, le 31 décembre 2011 était la date limite pour arrêter le schéma, le scénario du regroupement porté par le SDCI du 19 décembre 2011 est donc le scénario final. Ça signifie que les projets de rattachement de Jons et Millery au Grand Lyon n'ont pas pu aboutir. Cela permet de respecter la liberté de Millery et de Jons dans le choix de leur intercommunalité, mais le problème des discontinuités territoriales existait toujours. Il nous semble que le refus de l'adhésion au Grand Lyon est mis en évidence comme prioritaire. Les élus mettaient de côté le sujet de la discontinuité territoriale qui est au cœur de la Loi RCT. Il s'agit de répondre à ce sujet pendant le temps qui reste, jusqu'au 1^{er} juin 2013. Quels sont les motifs de cette décision ? Quels sont les facteurs qui motivent le souhait de Jons et de Millery de ne pas adhérer au Grand Lyon ?

Dans cette section, nous détaillerons les raisons de Millery, de Jons et de leurs communautés pour refuser d'adhérer au Grand Lyon. Les arguments sont assez classiques et ont déjà été en large part présentés dans le chapitre précédent, à ceci près que la perspective sur l'adhésion au Grand Lyon est à présent renversée. Ce sont les raisons primordiales qui sont utilisées par les communes périphériques pour refuser le projet d'extension lancé par le Grand Lyon pendant les années quatre-vingt-dix comme l'autonomie politique, l'économie fiscale et l'environnement. Pour étudier ces raisons, nous organisons cette section en cinq volets : (1) la question politique, (2) l'économie fiscale, (3) le caractère rural-urbain, (4) la maîtrise du peuplement et (5) le rôle du Préfet dans le refus de Jons et Millery.

1.3.1 La question de l'autonomie

Les communes de Jons et de Millery n'avaient pas les mêmes raisons dans leur opposition au projet de SDCI. D'abord, pour Millery, il ne s'agit pas de présenter de nouvelles raisons à son refus. Rappelons brièvement que Millery avait déjà refusé l'adhésion au Grand Lyon proposé par le Président du Grand Lyon.¹⁷³ À l'inverse, Jons ne s'était pas opposé explicitement à l'intégration au Grand Lyon avant le projet de SDCI. Pour expliquer le refus d'intégrer le Grand Lyon de ces deux communes, nous allons commencer par la question du pouvoir. Ensuite, nous allons montrer comment Millery et Jons défendent leur autonomie. Enfin, nous allons observer la protection des communes périphériques exprimée par Jons.

La question de l'autonomie municipale est au cœur des oppositions des communes périphériques aux projets de l'extension de la Ville de Lyon et de ceux du Grand

¹⁷³ Voir le quatrième chapitre de notre thèse

Lyon dont nous avons parlé plus haut. Ces extensions posent des questions sur l'autonomie municipale et provoquent la peur de ces communes de perdre leur identité, leur pouvoir, leur indépendance. Être membre du Grand Lyon signifie que ces communes ne seraient plus maîtresses chez elles. L'adhésion à la Communauté Urbaine implique une réduction du contrôle et du pouvoir sur les actions menées dans les communes. C'est pour cela que la commune de Jons s'oppose au projet de SDCI qui propose l'adhésion au Grand Lyon. Le maire de Jons estime que sa commune se perdrait si elle était au Grand Lyon : « *quand vous êtes dans le Grand Lyon, je ne veux pas exagérer, vous êtes le maire qui fait les mariages. On perd son pouvoir, on perd beaucoup de pouvoir [...].* » (Villard, 2012).

Certes Jons fait partie d'une intercommunalité. L'autonomie d'une commune dans l'intercommunalité est très liée à sa participation aux décisions des institutions intercommunales. L'autonomie est associée à la question du nombre des élus qui représentent la commune au sein du conseil communautaire. Millery met en avant cette question dans son refus de l'adhésion au Grand Lyon. Comme lors de son refus d'intégration au Grand Lyon au moment de l'entrée de Givors et Grigny, Millery a souligné sa crainte de ne plus avoir une voix qui compte au sein de sa communauté, comme nous l'a indiqué le maire de Millery :

« Nous sommes 5 communes. Donc le bureau, l'instance, exécutive se compose de 10 personnes. Donc on se réunit autour d'une table et tout le monde s'entend. Donc on pourrait discuter facilement. Si on rentre à la Courly, j'aurai une voix sur 158 donc quand nous sommes dans la grande salle pour s'entendre ça sera plus difficile. » (Cliet, 2012a)

En restant au sein de la Communauté de communes de la Vallée du Garon (CCVG), Millery peut garder 4 élus sur 23 conseillers communautaires, alors que Millery n'aurait qu'un seul élu sur 156 au conseil communautaire du Grand Lyon (mandat 2008-2014). De plus, le maire de Millery de l'époque était le président de la CCVG.

La raison de Millery de rester avec la CCVG, plutôt que d'intégrer le Grand Lyon est aussi confirmée par le maire de Jons qui préfère demeurer avec la CCEL :

« Tandis que quand vous êtes dans une petite communauté de communes, tout le monde a la parole que ce soit les petits ou les grands. Nous pouvons discuter, nous avons chacun une responsabilité. Moi, Maire de Jons je suis Vice-Président de l'aménagement du territoire. Nous avons chacun des Maires de la CCEL des compétences et une Vice-Présidence. Nous travaillons en restreint parfois on discute. Ça reste en petit comité nous sommes des amis. Nous sommes intelligents, nous restons avec des bons rapports. Nous nous défendons les uns les autres. Par exemple, à midi, je vais avec le Maire de Genas pour discuter sur une évolution de PLU (Plan Local d'Urbanisme) [...]. Nous sommes plus proches. Nous ne sommes pas noyés dans une grande machine. » (Villard, 2012)

Ainsi Jons et Millery préfèrent rester avec leurs « petites » intercommunalités pour pouvoir continuer à jouer un rôle au lieu d'être totalement perdues au sein de la « grande » Communauté urbaine de Lyon.

Les autres communes périphériques ont été solidaires de Jons et Millery car elles voyaient là un précédent. Ce soutien s'inscrit dans l'idée d'une protection de cette communauté urbaine comme le souligne le Maire de Jons :

« On connaît le Grand Lyon, donc on ne veut pas être « bouffé » par le Grand Lyon. Ce qu'on appelle bouffer, ce n'est pas grignoter, parce que petit à petit le Grand Lyon il sait comment grignoter. Nous, on résiste on est des Gaulois. Si vous laissez partir une commune comme Jons, par exemple, ce qui paraît dérisoire, c'est commencer à grignoter. Les autres ils ont dit : « on ne va pas laisser Grand Lyon grignoter. On va la défendre pour faire voir au Grand Lyon qu'on ne se laisse pas grignoter comme ça ! » (Villard, 2012).

Il s'agit de protéger les communes périphériques du « grignotage ». Jons joue le rôle « gardien » dans la protection des communes et intercommunalités voisines du Grand Lyon. La commune de Jons n'est ainsi pas seule. Jons s'est ailleurs organisée pour attirer l'attention d'autres communes en soulignant que si elle était forcée d'intégrer le Grand Lyon, cela créerait un précédent et que, par la suite, d'autres communes périphériques seraient menacés. Elle a fait alliance avec d'autres territoires, notamment avec la CCEL pour bloquer l'extension du Grand Lyon. Cela nous permet de voir que les relations entre le Grand Lyon et ses communes et intercommunalité voisines ne sont pas toujours harmonieuses. Le Maire de Jonage confirme cette relation compliquée : *« Mais c'est vrai que les discussions entre le Grand Lyon avec les CCEL sont toujours un peu délicates »* (Barge, 2012) en raison de la présence de l'aéroport sur le territoire de la CCEL.

1.3.2 Un intérêt fait le fiscal

L'enjeu de l'autonomie est en partie fiscal. Les analyses de cette section portent sur ce sujet. D'abord, nous allons examiner l'attitude de Jons vis-à-vis de la principale richesse intercommunale : l'aéroport. Puis, nous allons traiter la question de la dotation de solidarité. Enfin la crainte de la hausse de l'impôt sera étudiée.

a. L'aéroport est au cœur du refus de Jons d'adhérer au Grand Lyon

Le souci de protection de la commune de Jons concerne aussi la protection des richesses, et notamment celles dues à la présence de l'aéroport de Lyon Saint Exupéry dans le périmètre de la communauté de communes de l'Est lyonnais

(CCEL). Le sujet de l'aéroport est au cœur des relations entre le Grand Lyon, le Département et la CCEL.

« C'est une grosse machine qui a « les dents longues » qui ne peut pas supporter que l'aéroport ne soit pas sur son territoire. Et les richesses autour de l'aéroport ne sont pas de son territoire. Nous on est soudé avec les autres départements de l'Ain et de l'Isère pour ne pas que le Grand Lyon « nous bouffe. » (Un élu de l'Est lyonnais, 2012)¹⁷⁴

L'enjeu est en large part fiscal dans le refus de Jons d'adhérer au Grand Lyon et se traduit par la volonté de sa communauté de communes de gérer sa richesse, c'est-à-dire les élus de la CCEL veulent toujours être maîtres chez eux pour déterminer l'avenir de l'aéroport. Il est probable qu'institutionnellement cette volonté est trop ambitieuse, par rapport à la taille de la CCEL et à celle du Grand Lyon quia presque dix fois plus de communes membres que la CCEL qui se compose de six communes : *« il y a 6 communes qui sont coincées entre l'Isère et le Grand Lyon. Ça n'a pas de sens. Institutionnellement, ça n'a pas de sens. »* (Un haut fonctionnaire, 2013).

Avec son autonomie fiscale, la CCEL montre sa capacité cependant à se révolter contre le Grand Lyon, même si c'est une petite intercommunalité. Grâce à la présence de l'aéroport, la CCEL est un poids lourd sur la scène politique lyonnaise. Cela apparait dans la relation entre la CCEL vis-à-vis du Grand Lyon. Elle a un pouvoir de blocage et de refus du projet du Grand Lyon : *« mais vous savez ce qu'on a là : on a un truc qui s'appelle l'aéroport de St. Exupéry. C'est l'argent ! »* (Perez, 2013).

b. L'enjeu des dotations de solidarité

Les communes de Jons et Millery ont aussi refusé l'adhésion au Grand Lyon pour éviter le changement de type d'intercommunalité. Un enjeu est la dotation de solidarité distribuée¹⁷⁵ par la CCEL et la CCVG à leurs communes membres.

Pour le cas de Jons, la CCEL est une communauté riche qui attribue une dotation de solidarité intéressante à ses membres. Jons bénéficie de cette dotation dont le montant représente 25% de son budget annuel (Commune de Jons, 2011 : 9). Ces richesses expliquent également l'adhésion à la CCEL de deux communes isolées,

¹⁷⁴ Code pour respecter son anonymat

¹⁷⁵ Article 185 de la Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a donné un caractère péréquateur à la dotation de solidarité communautaire (DSC) des EPCI autres que les communautés urbaines (CU), celles-ci étant « réparties en tenant compte prioritairement » de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant, les autres critères étant fixés librement par le conseil. (Senat, n-d.d)

Saint Pierre de Chandieu et Toussieu, à partir de janvier 2013. Le Maire de Jonage (commune du Grand Lyon) nous explique :

« Jons ne souhaite pas intégrer le Grand Lyon parce qu'elle n'aurait pas la même dotation de solidarité que sur la Communauté de communes. Pour la simple et bonne raison que quand on est passé à la taxe professionnelle unique (TPU) dans une agglomération comme Lyon, ça remet les équilibres. [...] Et par exemple le Grand Lyon reverse 7 Millions d'euros à la dotation d'équilibre. Il reverse 7 Millions d'euros à Meyzieu, alors que Jonage, c'est nous qui reversons 467 000 euros au Grand Lyon.

C'est une situation différente dans la CCEL. Quand ils sont passés à la taxe Professionnelle Unique, la commune de Colombier-Saugnieu, sur laquelle l'aéroport s'est implanté, au niveau de la Taxe Professionnelle, elle a été écrêtée au-delà d'un certain seuil. Cet écrêtement ça va au département. Le fait que ça passe au niveau de la communauté de communes, ça a enlevé le seuil d'écrêtement. Toute la taxe professionnelle a été perçue par la communauté de communes, ce qui lui a permis de refaire une distribution supplémentaire aux communes. [...] C'est ainsi que Jons a vu une dotation de l'ordre de 1 Million d'euros qui lui est arrivé en plus.

Effectivement si Jons intégrait le Grand Lyon elle n'aurait plus tous ces avantages. » (Barge, 2012).

A Millery, les enjeux fiscaux semblent moindres. Mais selon son Conseil Municipal, Millery aurait perdu des ressources à cause du changement de type d'intercommunalité : *« en effet, depuis le passage en TPU (taxe professionnelle unique) du Grand Lyon, il n'y a plus de fiscalité additionnelle sur les impôts des ménages (TH, FB, FNB). Millery perçoit une dotation de solidarité importante de la CCVG (547 000 € pour 2011). Qu'advient-il de cette dotation ? »* (Conseil Municipal de Millery, 2011a : 3). Cette situation provoquerait un nouveau problème fiscal : l'augmentation des impôts.

c. La crainte de la hausse de l'impôt

La crainte d'une hausse d'impôt a poussé Millery à rester dans la Communauté de Communes de la Vallée du Garon (CCVG). Même si Millery ne devait pas subir directement cette hausse d'impôt : *« les impôts locaux ne devraient pas augmenter au départ. [...] L'abaisse des ressources de la Commune entraînera sans doute une augmentation des impôts locaux. »* (Conseil Municipal de Millery, 2011a : 3).

Le Maire de Jons a également ce problème :

« [...] je vais vous dire du concret : Dans la taxe foncière de la commune, vous payez le ramassage des poubelles et le traitement des déchets. La

CCEL paye les poubelles à tous les habitants, c'est-à-dire les habitants ne payent pas leurs poubelles : 2 à 300 euros par foyer payé par la CCEL. Les habitants ne payent pas le ramassage des poubelles, c'est payé par notre communauté. Par contre, par exemple, la taxe foncière, la taxe d'habitation, la commune reste le maître de ces taxes. Mais même au niveau des taxes on est moins cher que le Grand Lyon en ayant un service plus important. Nous avons le nettoyage des routes qui est fait par la CCEL. Nous mutualisons beaucoup plus mais nous gardons le pouvoir. L'urbanisme relève du pouvoir de la commune. Il faut savoir ce que nous voulons construire chez nous. Nous gardons la gestion de notre commune.» (Villard, 2012).

Le Maire de Millery ne doute pas quant à lui qu'il y aurait une augmentation des dépenses qui pourraient même atteindre le double si Millery entrait au Grand Lyon.

« C'est vrai que, si on était dans le Grand Lyon, mes administrés paieraient plus cher. À mon avis c'est plus cher. À mon avis, c'est pratiquement le double par rapport ce qu'ils paient. Mais ils auraient d'autres services notamment il y aurait le transport en commun qu'ils n'ont pas dans l'immédiat » (Cliet, 2012a).

La même idée est confirmée par un habitant de Millery qui compare l'impôt qu'il paye à Millery à celui qu'il paye à Grigny : *« j'ai les terrains à Grigny et à Millery. Je paie l'impôt 50% moins cher à Millery que l'impôt que j'ai payé pour Grigny. Oui il y aura l'augmentation si après Grigny on adhère au Grand Lyon »* (Viticulteur -2, 2012).¹⁷⁶ Il faut insister sur le fait que les communes de Grigny et de Givors ne confirment aucune augmentation de l'impôt après leur adhésion au Grand Lyon. Même, le directeur général des services de la Commune de Givors assure qu'il est possible que la commune bénéficie d'une baisse des impôts communaux de par son adhésion.¹⁷⁷ Il serait intéressant de demander une explication sur ce sujet. Concernant la comparaison des taxes faite par un habitant de Millery, le Maire de Grigny nous a répondu : *« nous avons des taxes différentes. Je ne suis pas capable de vous répondre. Je n'ai pas d'information détaillée »* (Balme, 2013). Précisant que Givors et Grigny n'ont pas la même position fiscale que Millery dans leurs intercommunalités.

¹⁷⁶ Code pour respecter son anonymat

¹⁷⁷ Voir le quatrième chapitre : « Les adhésions au Grand Lyon : entre avantages et inconvénients ».

1.3.3 La tension entre le rural et l'urbain

Millery et Jons sont deux communes limitrophes du Grand Lyon. Il va de soi que ces communes sont dans le territoire d'influence du Grand Lyon. Leur contiguïté avec le Grand Lyon fait que Jons et Millery ont des relations et des rapports d'échanges intenses avec cette communauté urbaine. En même temps, les enjeux environnementaux poussent Jons et Millery à essayer de freiner les influences du Grand Lyon sur leurs territoires. Elles veulent conserver leurs parties rurales.

La position géographique de Millery, qui se situe à 15 km au Sud-Ouest de Lyon, entraîne des relations intenses entre cette commune et le Grand Lyon. Ceci fait de Millery et des autres communes membres de la CCVG des « espaces transitoires » entre les centres urbains et les espaces ruraux.

« La CCVG assure bien la transition entre la zone urbaine et tous les Monts du lyonnais. C'est la raison fondamentale pour laquelle Millery n'a pas voulu rentrer dans la Communauté Urbaine, parce qu'elle se considère comme rurale. »

Nous avons sur son territoire, encore 5 Viticulteurs jeunes qui vivent de leur travail. Donc ce qui veut dire que c'est vraiment important. Nous avons un céréalier. On a 4 maraichers qui fonctionnent très bien. Donc c'est vraiment considéré comme une commune rurale et c'est un choix. »
(Cliet, 2012a)

Il peut être nécessaire pour Millery de prendre des mesures de protection de sa ruralité vis-à-vis de son besoin de services. L'intégration au Grand Lyon permettrait à Millery de bénéficier de services supplémentaires. Parmi ces avantages, le transport en commun serait un service mis en place immédiatement après son adhésion au Grand Lyon. Mais les bénéfices apportés par les services du Grand Lyon n'intéressent pas Millery, comme l'explique le Maire (cité dans le Progrès du 30 octobre 2011) : *« il faut savoir ce qu'on veut, préserver notre qualité de vie ou avoir des bus toutes les 5 minutes et des arrêts tous les 100 mètres »*. Cela ne veut pas dire que Millery n'a pas besoin de transport. Le transport en commun est un des problèmes rencontrés par les habitants.

L'intérêt d'une telle desserte n'est pas nié, mais il ne suffit pas à contrebalancer les inconvénients de l'intégration au Grand Lyon. D'ailleurs, à ce moment-là, le service du transport était au cœur des discussions au sein du Conseil communautaire de la CCVG. Mais il faut que le type de transport respecte la caractéristique de la CCVG d'être « campagne » c'est-à-dire située en zone rurale et respecte ainsi son budget. Le Maire affirme que *« ce n'est pas la peine de mettre en place les services du style Lyonnais où les bus circulent tout le temps. Ça coûte très cher [...]. Ici c'est la campagne. On connaît bien les avantages et les inconvénients car nous sommes très proches de nos habitants. »* (Cliet, 2012a).

La question de la protection du caractère rural est comme à Millery au cœur des raisons qui poussent Jons à refuser l'adhésion au Grand Lyon. Pour préserver leur espace agricole, les communes de Jons et de Millery travaillent avec le Département du Rhône pour mettre en place une Protection des terres agricoles et des Espaces Naturels Périurbains (PENAP). Le Département du Rhône a engagé cette démarche PENAP en 2005.

« On a fait des protections agricoles pour éviter de tout mettre en maison, en villa et en zone industrielle. On veut protéger l'agriculture périurbaine du Grand Lyon pour leur donner à manger. C'est nous, à la périphérie, qui alimentons les grandes villes. On protège nos agriculteurs en faisant un périmètre agricole et des « flèches vertes » qui permettent d'interdire de construire et de protéger l'agriculture. Les agriculteurs qui eux auraient espéré spéculer sur la vente de leur terrain pour pouvoir prendre leur retraite et ainsi pour avoir de l'argent sont bloqués car on les oblige ainsi à rester agriculteur. » (Cliet, 2012a)

Les citadins s'intéressent à la campagne pour les attributs environnementaux, esthétiques ou patrimoniaux des espaces ruraux (Hervieu et Viard, 1996 cité dans Roy et al., 2005). Ces intérêts conduisent les citadins à s'installer à la campagne : *«alors que certains citadins seraient attirés par les attributs et les vertus de la campagne, d'autres seraient plutôt motivés par l'idée de fuir la ville, un milieu de vie ne leur convenant plus »* (Bowles et Beesley, 1991 ; Bryant et al. 1982 ; Swaffield et Fairweather, 1998 ; Walmsley et al. 1998 ; voir Roy, 2005 : 38). La périurbanisation est provoquée par ces migrations en raison du cadre de vie, du paysage et du calme. Les migrations des citadins vers la campagne apportent des modifications dans les campagnes au niveau de la démographie, de l'économie, de l'environnement, des paysages, de l'habitat, des rythmes et les modes de vie (Urbain, 2002). Les communes de Millery et Jons caractérisées par leur ruralité n'échappent pas à ce phénomène. Ces communes sont touchées par la périurbanisation. Le refus de l'adhésion au Grand Lyon s'explique par la volonté de ces communes délimiter l'ampleur des changements et de préserver leur ruralité.

1.3.4 L'enjeu de la maîtrise du peuplement

La commune de Jons s'oppose à l'adhésion au Grand Lyon pour respecter le choix des nouveaux arrivants qui s'installent dans sa commune, notamment par rapport à leur besoin de calme et leur souhait d'éviter les problèmes de la ville. Mais le refus du rattachement s'explique aussi par la maîtrise de devoir construire des logements sociaux.

« Il y a de la population qui ne veut pas de logement sociaux.

C'est pour ne pas avoir des populations à risques : des populations qui créent plus d'ennuis que de gentilleses. C'est le grand problème de

Gérard Collomb qu'il faut éviter ! [...] Les populations dans l'Est Lyonnais sont toutes propriétaires. Les logements HLM sont des logements sociaux qui attirent des populations à risques. Il ne faut pas avoir trop de populations à risque pour respecter la tranquillité des gens.

Quand vous voyez les problèmes qu'ont pu avoir des communes comme Vaux en Vélain, Vénissieux à cause de la diversité de la population qui n'a pas été réglée et la concentration des populations identiques, [...]. Toutes les communes autour ont peur d'avoir une obligation d'amener des populations sur leur territoire qui peuvent leur amener des problèmes. [...]

Pour être plus clair, les gens qui habitent dans l'Est sont des gens qui ont fui ou sont partis des zones, d'où il y avait des problèmes. Vous habitez un endroit où il y a des problèmes, donc vous partez, vous cherchez toutes les possibilités pour partir. Il y avait des gens qui sont partis des zones où il y avait des problèmes pour trouver la tranquillité sur l'Est. Si aujourd'hui vous leur dites que vous allez refaire venir des gens à problèmes dans leur secteur ils vont dire : « non ». » (Un élu de l'Est lyonnais, 2012)

Qu'en est-il de cette peur du logement social dans les nouvelles communes du Grand Lyon ? Givors, Grigny, Lissieu et Quincieux sont aussi des communes périphériques touchées également par la périurbanisation. La question des logements sociaux se pose évidemment de manière différente à Givors et Grigny. Il n'y pas de refus de ce type de logements. Cela s'explique par le fait que la Communauté de communes du Rhône Sud (CCRS) comptait 41,8% de locataires de logements sociaux, ce qui est supérieur à celui du Grand Lyon qui en a 21,7 % (Fiches sur les intercommunalités citées dans Sanchez, 2006 : 61). Les arrivées des anciennes communes de la CCRS ont apporté une stabilité du taux des logements sociaux de la communauté urbaine de Lyon

Lissieu et Quincieux sont des communes situées au Nord du Grand Lyon. Ce sont des communes riches. Elles sont choisies par les gens qui cherchent une campagne « vivante ». Et comme à Jons, le logement social suscite des craintes. Il existe toutefois des moyens de lever ces craintes et même de retourner la contrainte en ressource. Concernant le problème de la population et l'obligation de logements sociaux après leur adhésion au Grand Lyon, le Maire de Lissieu explique :

A. Fitria : « Par rapport aux logements sociaux, vous êtes obligé par le Grand Lyon ? »

JL. Schuk : « Le logement social est imposé par La Loi. Le Parlement Français a voté des Lois, dans ces Lois, il est dit que vous devez avoir au minimum 25% de logements locatifs par rapport au nombre de maisons de la commune : par exemple, à Lissieu, si j'ai 1 000 logements, il faut que j'aie 250

logements locatifs. Donc ce n'est pas le Grand Lyon qui oblige Lissieu mais le Gouvernement, c'est le parlement. Donc c'est la Loi, que je sois dans le Grand Lyon ou que je ne sois pas dans le Grand Lyon, je dois avoir ces logements locatifs. Nous sommes encore très loin. Maintenant on a 3,5% pour 25%. Les programmes commencent à se mettre en place. [...] »

A. Fitria : « Est-ce vous n'avez pas peur, parce que maintenant vous êtes dans le Grand Lyon, que les gens du Grand Lyon habitent les logements sociaux à Lissieu. »

JL. Schuk : « Oui, mais déjà avant cela existait, avant que nous soyons au Grand Lyon, il venait déjà des gens d'ailleurs par exemple dans nos logements sociaux, il y a qqn qui est venu de Vaulx-en-Velin. C'est la règle du jeu. Ici, nous avons des gens qui viennent de Villefranche-sur-Saône et d'autres communes. Le Grand Lyon n'impose pas des habitants que je ne voudrais pas.

C'est la crainte. Les gens ont peur parce que logements sociaux égalent banlieue, danger, vol, et drogue. Nous faisons des petits programmes, on ne fait pas des gros programmes, des gros bâtiments. Dans ces petits programmes, nous avons la priorité de mettre les gens du village (Lissieu) : les personnes âgées, les jeunes couples, les célibataires, les jeunes couples sans enfant. [...] »

A. Fitria : « C'est-à-dire que vous sélectionnez des gens qui vont habiter dans les logements sociaux ? »

JL. Schuk : « Je ne fais pas toute la sélection. Le Préfet m'envoie des gens, je ne peux pas faire plus de la moitié de la sélection. Je ne peux pas sélectionner, La loi ne me le permet pas. Mais j'ai trouvé une solution. Quand je fais du logement locatif, je fais en sorte que la moitié des logements appartiennent à la commune. Dans les 14 logements qui sont faits, il y en a 5 qui sont à la commune. Dans ces 5 logements, je pourrai mettre les gens de Lissieu. Je ne sélectionne pas. Il n'y a pas de difficulté. Le Préfet m'envoie bien sûr des gens. Le Grand Lyon est grand donc je ne suis pas très inquiet. » (Schuk, 2013)

Les communes de Millery, Jons, Givors, Grigny, Lissieu et Quincieux sont des communes avec une partie rurale et une partie urbaine sur leur territoire. Avant d'être dans le périmètre du Grand Lyon, Givors, Grigny, Lissieu et Quincieux se trouvaient à la périphérie de cette communauté urbaine. Givors et Grigny sont des cas à part, mais Lissieu et Quincieux rencontrent presque les mêmes problèmes que Jons et Millery au niveau de la périurbanisation. Les questions de tranquillité et de

qualité de l'environnement sont au cœur de cette périurbanisation. Jons et Lissieu n'appliquent pas la même stratégie pour répondre à ces questions, même si ces communes adoptent un même principe : « la sélection des habitants ». Jons refuse l'adhésion au Grand Lyon, à l'inverse de Lissieu qui a demandé cette adhésion. Cela nous permet de comprendre que les communes apportent des réponses différentes aux mêmes problèmes. Dans la décision conduisant ces communes à accepter ou à refuser l'adhésion au Grand Lyon, nous voyons l'importance d'intérêts tels que le cadre de vie urbaine et de vie rurale. Les nouvelles communes du Grand Lyon ont été motivées dans leur demande d'adhésion par leur partie urbaine. À l'inverse, Jons et Millery jouissent d'un cadre de vie périurbain, c'est-à-dire au moins autant rural qu'urbain, qui les pousse à refuser d'adhérer au Grand Lyon. Tout ceci montre que la différence entre rejet et acceptation du Grand Lyon est ténue.

1.3.5 Les soutiens de Jons et Millery

Parce qu'ensemble, on est plus fort que seul, les communes nouent des alliances en vue de défendre leurs intérêts. Nous savons que grâce aux avis négatifs émis par plusieurs communes et EPCI lors de la consultation du Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) d'avril 2011, celui-ci a été remplacé par celui arrêté en décembre 2011.

Nous proposons l'hypothèse que dans leur résistance aux injonctions de la continuité territoriale, Jons et Millery n'étaient pas seules. Elles ont été soutenues non seulement par leur communauté de communes et des intercommunalités du Rhône, mais aussi par le département du Rhône. La vérification de cette hypothèse nous permet de comprendre pourquoi le Préfet a donné suite au souhait de Jons et de Millery de rester hors de la Communauté urbaine de Lyon.

Cette section a pour but d'analyser les raisons des communautés de communes de la Vallée du Garon et de l'Est lyonnais et aussi l'intérêt du Département du Rhône dans leur soutien à Millery et à Jons. Cette section se décline en deux volets : l'intérêt du Département du Rhône dans son soutien à Millery et à Jons et l'habitude de travailler ensemble qui est une des motivations de la CCVG et de la CCEL pour conserver Jons et Millery.

a. L'intérêt du Département du Rhône

L'intérêt du département du Rhône pour les communes hors du Grand Lyon situées dans son territoire s'est manifesté à travers le soutien qu'il a apporté à la création de petites intercommunalités autour du Grand Lyon. Il s'explique par le fait que derrière la question de l'extension du Grand Lyon, se joue une concurrence forte entre la communauté urbaine de Lyon et le département du Rhône. Contenir le Grand Lyon et limiter son extension est pour le Rhône un enjeu important pour maintenir son influence. Il y a des concurrences dans les leaderships locaux lyonnais et dans l'aménagement de l'aéroport qui est une ressource importante pour le Département du Rhône. L'aéroport est au cœur des discussions du Grand Lyon, de la Communauté de communes de l'Est Lyonnais (CCEL) et du Département du Rhône. Pour comprendre cette situation, il faut remonter à l'époque de la création du Grand Lyon :

« C'est une particularité de quand la Courly a été créée. En fait, ils ont rattaché les communes de l'Isère pour que l'aéroport soit sur le département du Rhône sauf qu'ils ne les ont pas mises toutes dans le Grand Lyon. Et en définitif l'aéroport St Exupéry est sur le territoire de la CCEL. Bien sûr que ça a créé des problèmes. [...] Il aurait fallu que la communauté urbaine aille jusqu'à l'aéroport pour résoudre ce problème. Cela n'a pas été fait et c'est tout. Il faut vivre avec, il faut tout simplement s'adapter. » (Barge, 2012)

Ainsi pendant la création du Grand Lyon, certaines communes de l'Isère ont été rattachées au Rhône pour construire l'aéroport sans être rattachées au Grand Lyon.¹⁷⁸ Si le Département réussit à profiter de la création du Grand Lyon pour rattacher ces communes à son territoire, il est raisonnable de penser que le Département ne veuille pas les perdre en laissant le Grand Lyon les prendre. Conserver l'aéroport de Lyon dans son giron constitue toujours un enjeu stratégique. Cette attention du département du Rhône aux communes limitrophes du Grand Lyon s'est manifestée dernièrement dans les transports. Le Département se rapproche des communes hors du Grand Lyon par le fait qu'il aide les communes rurales en matière de services publics, par exemple par le transport départemental. La concurrence du Département du Rhône et du Grand Lyon dans le projet de l'adhésion des communes au Sytral sera étudiée en troisième partie.

¹⁷⁸ Nous pouvons faire la preuve de notre hypothèse à savoir que le projet de construction du futur aéroport, initié en 1965, ne soit pas étranger aux rattachements de certaines communes de l'Isère au Rhône lors de la création de la Courly. Voir le troisième chapitre : « la création de la communauté urbaine reconfigurait l'alliance politique locale lyonnaise ».

b. Des communautés solidaires

Le sujet de la solidarité est présenté à nouveau dans cette section après avoir été étudié plus haut. Les communautés de communes de l'Est Lyonnais (CCEL) et de la Vallée du Garon (CCVG) ont exprimé leur intérêt de garder Jons et Millery dans leur territoire parce qu'elles ont d'habitude de travailler ensemble. Jons et Millery n'apportent pas beaucoup de ressources financières pour leur regroupement. Il semble important de rappeler qu'un des facteurs qui a poussé Millery à créer la CCVG était un problème économique. Cette commune rencontrait des difficultés financières à cause de la fin d'exploitation de la carrière. Aujourd'hui, les communes membres de la CCVG ont pris d'habitude de travailler ensemble et sont solidaires. Le Président de la CCVG explique :

« La CCVG a estimé que si Millery quittait cette structure, elle aurait des difficultés à assurer la pertinence de ce territoire [...] et puis finalement on a pris l'habitude de travailler ensemble. La CCVG a pris une délibération pour dire souhaiter rester à 5 communes. [...] »

Millery a fait ses preuves. On n'a rien à lui reprocher. CCVG, c'est un territoire qui est dynamique, pertinent et qui fonctionne bien voilà. Il n'y a pas de raison de le casser. La seule raison de le casser c'était la loi c'est le problème de la continuité. C'est vraiment dommage, car avec tout le reste, on était largement au-dessus des exigences de ce projet de loi.

Les autres communes de CCVG et les autres communautés, elles sont toutes d'accord pas de problèmes sur ce projet. Je fais partie de la coopération intercommunale. Tout le monde est favorable à cette position. Dans la commission départementale, vous avez M. Gerard Collomb. [...] (qui) a donné son avis. Déjà au niveau de la commission (CDCI), il était d'accord : « Je crois que vous avez intérêt de ne pas séparer Millery de la CCVG, ça va avec cet ensemble ». Il y a eu unanimité sur la proposition de Millery. » (Cliet, 2012b)

Les motivations de la CCEL sont semblables comme le soulignent le Maire de Genas et le Directeur Général des Services de la CCEL :

« En plus parce qu'on s'entend bien avec Jons. Et que ce n'est pas une ville riche, Jons. Elle n'a pas d'entreprises. Donc pour nous, si Jon partait, on allait gagner plus d'argent qu'en la gardant » (Valéro, 2013).

« Parce que, avant, la solidarité entre les communes, c'était l'État qui le faisait. Par exemple, si moi j'étais une commune qui a beaucoup d'argent, l'État m'en prenait un peu pour redistribuer à celles qui n'en ont pas. Maintenant, la solidarité se fait au sein des EPCI, donc c'est la communauté de communes qui va redistribuer dans son périmètre, par exemple Jons qui n'a pas beaucoup d'argent, ils n'ont pas de quoi faire leur voirie. Donc on prend à Genas ou Colombier Saugnieu qui ont

beaucoup d'argent pour que Jons puisse le faire. Donc la solidarité maintenant, c'est une volonté de l'État, elle existe mais elle ne vient pas de l'État mais par le biais de l'intercommunalité. » (Perez, 2013)

Le Maire de Jons ajoute :

« Nous avons eu le soutien de tous les maires pour que notre commune reste la CCEL puisque nous avons une histoire ensemble. Nous avons eu également le soutien de toutes les communes du département. Pratiquement plus de 50% des communes nous ont soutenues avec une délibération pour rester à la CCEL. » (Villard, 2012)

Outre ce qui a été mentionné plus haut, d'autres facteurs interviennent dans les adhésions des nouvelles communes au Grand Lyon : ce sont les habitudes de ces communes de travailler ensemble avec le Grand Lyon. Prenons l'exemple de Givors qui a pris l'habitude de travailler avec le Grand Lyon dans le cadre des « territoires partenaires » et Lissieu qui a participé aux Conférences Locales des Maires. La question de l'habitude de travailler ensemble a motivé également Jons et Millery pour refuser l'adhésion au Grand Lyon. Ces communes ont d'habitude de travailler ensemble dans une institution formelle avec les communes membres de leurs intercommunalités. L'habitude de travailler ensemble explique également les motivations de Saint Pierre de Chandieu et de Toussieu dans leur adhésion à la CCEL le 1^{er} janvier 2013.¹⁷⁹ Le Maire de Saint Pierre de Chandieu a confirmé que *« on s'intègre à la CCEL parce qu'on a l'habitude travailler ensemble avec eux (la CCEL). »* (Ibanez, 2013).

1.4 Les petits terrains sacrifiés aux grands territoires

Reste que le refus de Jons et Millery d'intégrer le Grand Lyon laissait irrésolu le problème des discontinuités territoriales. Le changement de scénario du regroupement porté par le SDCI du 19 décembre 2011 ne répond pas à ce problème.¹⁸⁰ Millery et Jons doivent toujours trouver une solution pour se mettre en conformité avec la loi et rester dans leurs intercommunalités. Cette solution doit assurer les continuités territoriales du Grand Lyon et de la communauté de communes de l'Est lyonnais.

¹⁷⁹ Rappelons que la Loi RCT demande une couverture intégrale du territoire par les EPCI à fiscalité propre. Le SIVOM de l'Ozon qui regroupait quatre communes du Sud-Est lyonnais dont Saint Pierre de Chandieu et Toussieu, n'est donc plus autorisé. Le SDCI d'avril 2011 a proposé l'intégration de ces quatre communes à la CCPO (voir figure 22 sur le scénario de regroupement projeté par le SDCI du 28 avril 2011). Mais les communes de Saint Pierre de Chandieu et de Toussieu ont décidé d'adhérer à la CCEL.

¹⁸⁰ Voir figure 27 sur « le nouveau scénario de regroupement Département du Rhône du 5 décembre 2011 ».

Nous allons expliquer dans cette section comment Millery et Jons ont trouvé une solution. Cette section s'organise en deux étapes : la première étudiera la solution déciller et la deuxième analysera la solution choisie par Jons. Nous examinerons également les effets des solutions proposées par ces deux communes.

1.4.1 Un redressement des limites communales de Jons et Jonage pour assurer la continuité territoriale de la CCEL

a. Les possibilités pour Jons

Jons se trouve comme une presqu'île des départements du Rhône, de l'Isère et de l'Ain. La commune de Jons pourrait intégrer l'Isère ou l'Ain pour ne pas être absorbée par le Grand Lyon, si elle ne pouvait pas rester à la CCEL.

« il y avait 3 possibilités, on n'était pas obligé d'aller dans le Grand Lyon, mais il nous faut avoir une continuité territoriale. On avait la continuité avec l'Isère et on a la continuité territoriale avec l'Ain. Donc on pouvait choisir entre le Rhône enfin Grand Lyon, l'Isère et l'Ain. Tout le monde dit « on va aller dans le Rhône », non d'après moi en tant que Maire j'aurais demandé à la population : « on ne peut pas rester à la CCEL. Maintenant à vous de choisir si on va dans l'Ain, l'Isère ou dans Lyon »

[...] Après à Lyon on a le Préfet de région. Donc les Préfets de l'Ain, de l'Isère n'ont pas envie de se mettre à dos le préfet de la région. Il faut y aller avec des pincettes, savoir qu'il faut savoir que les deux autres Préfets acceptent. On restera dans le Rhône, mais la Communauté de Communes pourrait être dans un autre département. On resterait dans le département du Rhône. On aurait toujours notre conseiller général. On aurait toujours nos subventions propres. On vivrait toujours avec le Rhône sauf que la Communauté de Communes serait soit dans l'Isère ou dans l'Ain. Ça les textes le prévoit, c'est possible. » (Conseil Municipal de Jons, 2011 : 1).

Nous avons vu que Jons était à une distance de 1 130 mètres des autres communes membres de la CCEL séparée par la commune de Villette d'Anthon qui appartient au Département de l'Isère. Selon le Maire de Jons, il serait intéressant de proposer à Villette d'Anthon d'intégrer la CCEL. Mais cela suppose l'accord de l'Isère et de long processus administratifs.

« C'est intéressant de faire échange avec l'Isère, seulement le problème c'est un arrêté ministériel qu'il faut. C'est plus compliqué et c'est plus long : au moins 5 ans d'attente car c'est entre départements différents et non entre communes d'un même département. Là il y avait une grosse machine à mettre en route. Là on était hors délais par rapport à la limite qu'il avait demandée. Il y a eu une autre solution, c'était que la commune de Villette d'Anthon vienne dans notre CCEL sans changer son

département. Par contre la Communauté de Communes d'à côté (de Porte Dauphinoise de Lyon Satolas) était contre car ils perdaient une grande commune avec un potentiel industriel et économique important. Si ça avait été une commune pauvre, ça aurait été différent. Donc on n'a pas pu faire comme ça. » (Conseil Municipal de Jons, 2011 : 1).

« Au moins 5 ans d'attente », le calendrier demandé pour le changement des départements a conduit le Préfet du Rhône à choisir une autre option : le rattachement de Jons au Grand Lyon. Cela nous permet de constater que les limites administratives du Département du Rhône ont une influence importante dans le choix du Préfet en vue d'éviter les obstacles administratifs.

b. Une mobilisation des territoires ayant une discontinuité territoriale

Le Maire de Jons a déployé toute son énergie pour ne pas devenir une commune membre du Grand Lyon. Il a essayé de trouver une solution jusqu'au niveau national.

« On a beaucoup travaillé au niveau national pour trouver les solutions. On s'est battu avec tous les députés, avec les associations de défenses des Maires Ruraux, des Maires de France. On est monté au créneau. On a commencé à mobiliser d'autres communes qui ont eu le même problème que nous. Ça représente beaucoup de temps et d'énergie. La Préfecture a vu qu'ils (Grand Lyon) ne pourraient pas nous bouffer comme cela, même si nous sommes petits, nous sommes Gaulois. On se défend. Mais après la force, c'est la loi. La loi est strictement appliquée. On a essayé de trouver toutes les solutions. On aurait pu faire la grève de la faim. » (Villard, 2012)

La commune de Jons n'est pas la seule à être confrontée au problème de la discontinuité territoriale. Comme nous l'avons vu, Millery a le même problème. Plus largement 5,3 % de l'ensemble des EPCI en France avait ce problème de discontinuité, soit 133 communautés en 2005 (Portier et Abuli dir., 2006 : 9). La mobilisation dont le Maire de Jons a parlé signifie qu'il a tenté de créer une alliance pour défendre ses intérêts.

« La stratégie, ça a été de me renseigner. Nous avons fait beaucoup de travail. Ma stratégie a été d'abord de me rapprocher de toute la France et puis de voir partout s'il y avait des problèmes comme le nôtre. Et après de contacter chaque Maire, qui a des problèmes, les mêmes problèmes que nous de la discontinuité. Mais en France il y a des endroits où il y avait la discontinuité. Ailleurs, par exemple d'abord en Loire Atlantique, dans les Pyrénées ensuite, il y avait déjà des communes comme nous qui étaient séparées géographiquement mais qui vivaient ensemble comme nous. Tout allait bien et tout d'un seul coup on a commencé à les recenser, après leur dire : « écoutez si jamais on n'arrive pas à s'entendre, on se montera en

collectif et on montera à Paris, au ministère pour expliquer ». C'est ce qui s'est passé. Donc après avoir fait tout ça nous avons essayé de chercher et de trouver une solution. » (Villard, 2012)

Grace à cette alliance, la commune de Jons pouvait promouvoir la solution adoptée par Millery comme le souligne le Maire de Jons : *« en fait, notre solution a donné la solution à Millery. Quand le Préfet s'est mis d'accord sur cet accord-là à ce moment-là Millery a dit « je veux faire comme Jons. » (Villard, 2012).* Pourtant la solution qui permet à la commune de Jons de rester à la CCEL ne vient pas de son alliance, c'est une proposition de sa voisine, Jonage, une commune membre du Grand Lyon.

c. Une question de bon voisinage

Le moyen de rester à la CCEL vient d'une idée du Maire de Jonage qui a proposé à Jons l'aménagement des limites communales pour assurer la continuité territoriale. Le Maire de Jonage a dit avoir fait cette proposition dans le cadre des liens anciens entre les deux communes et de leurs relations de bon voisinage. Cette proposition a été également faite en concertation avec le Président du Grand Lyon.

« Avec Jons on a des choses en commun. Par exemple les cérémonies officielles du 8 Mai et du 11 Novembre, on fête ça toujours en commun. Il y a un corps de sapeur-pompier à Jonage qui défend aussi le territoire de Jons. Il y a donc des Jonsois qui sont des pompiers de Jonage. On a un certain nombre de relations entre Jons et Jonage. [...]

Et je savais que les habitants de Jons souhaitaient plutôt rester avec la CCEL plutôt que de venir se perdre dans le Grand Lyon.

Le Président du Grand Lyon m'avait dit que « si je pouvais trouver une solution se serait bien parce que le Grand Lyon n'avait pas vocation à intégrer une commune qui n'avait pas envie de venir dans le Grand Lyon. On est prêt à accueillir toutes les communes à condition qu'elles aient envie de rejoindre le Grand Lyon. Si elles n'ont pas envie, elles restent comme elles sont, elles se débrouillent et puis le jour où elles y trouveront leur intérêt, elles viendront. » (Barge, 2012)

La solution proposée par Jonage dans le cadre de ce que le Maire de Jonage présente comme des relations de bon voisinage consiste à échanger des terrains sur lesquels porte la juridiction des deux communes. Au départ, Jons a été réticente car il lui semblait qu'elle perdait au change.

« Chaque Maire peut avoir l'idée (du changement). Le Maire de Jonage a eu en premier l'idée, en me proposant un rendez-vous, en me disant : « ce serait intéressant pour toi, si on change de limite communale pour que tu puisses avoir la continuité territoriale ». J'ai trouvé que c'était intelligent,

sympa, sauf qu'il était beaucoup trop exigeant par rapport à l'échange. C'est-à-dire qu'il voulait que je lui donne un hameau¹⁸¹ complet avec un potentiel très important de construction, contre des champs de pommes de terre. L'échange n'était pas équitable. Lui il voyait que le fait de rester dans la Communauté de Communes riche justifiait qu'il fallait que je paye le prix en lui donnant un hameau. J'ai refusé et c'est resté en « stand-by » jusqu'au jour où le Préfet m'a demandé de trouver une solution. Ensuite j'ai proposé à Jonage de faire un échange un peu plus équitable. Même si elle ne nous paraissait pas très honnête, l'idée est venue de Jonage parce que nous avons plutôt pensé de faire bouger les limites du département en n'échangeant que des parties qui ne sont que des marais et des terrains agricoles. » (Villard, 2012)

La commune de Jons est restée en « stand-by » parce qu'elle a utilisé la Charte intercommunale d'aménagement et programme local de l'habitat pour définir la continuité territoriale de sa commune et des autres communes membres de la CCEL. Cette raison ne suffit pas pour laisser en état la discontinuité territoriale de la CCEL. Rappelons-nous que la Loi RCT demande la continuité physique.¹⁸² Sous la pression de la Préfecture et après quelques ajustements, Jons a proposé à Jonage de réaliser un redressement des limites territoriales par un échange de territoire qui relie Jons à Pusignan par deux tronçons de la départementale. Cette proposition est acceptée par Jonage en raison des relations de bon voisinage entre Jonage et Jons :

« L'échange porte sur 43 452 m² de chaque côté cela ne fait rien perdre à la commune, ce bout de déviation va devenir Jonage et celui-là va devenir Jons sauf que ce n'est pas au même endroit et c'est tout ! Je ne gagne rien. C'est Jons qui gagne. Ça rend service à Jons qui gagne à rester à la CCEL. Nous Jonage on ne gagne rien. Finalement c'est équilibré Jonage en a de même. Les terrains qui vont devenir Jonage ne sont pas des propriétés privées. Par contre dans ce qui va devenir Jons il y en a qui appartiennent à des particuliers. » (Barge, 2012)

Plusieurs tentatives ont été suggérées pour la suppression de la discontinuité territoriale de la CCEL, l'adhésion au Grand Lyon étant exclue. Le redressement des limites communales de Jons et Jonage pour assurer la continuité territoriale de la CCEL semble avoir plus d'avantages que les autres tentatives. Ainsi, se constitue un corridor intercommunal. Consultez les figures 28, 29 et 30 suivantes :

¹⁸¹ Voir les photos de la commune de Jons dans tome II : « l'annexe dix ».

¹⁸² Voir le quatrième chapitre sur « comment la discontinuité territoriale est-elle définie ? »

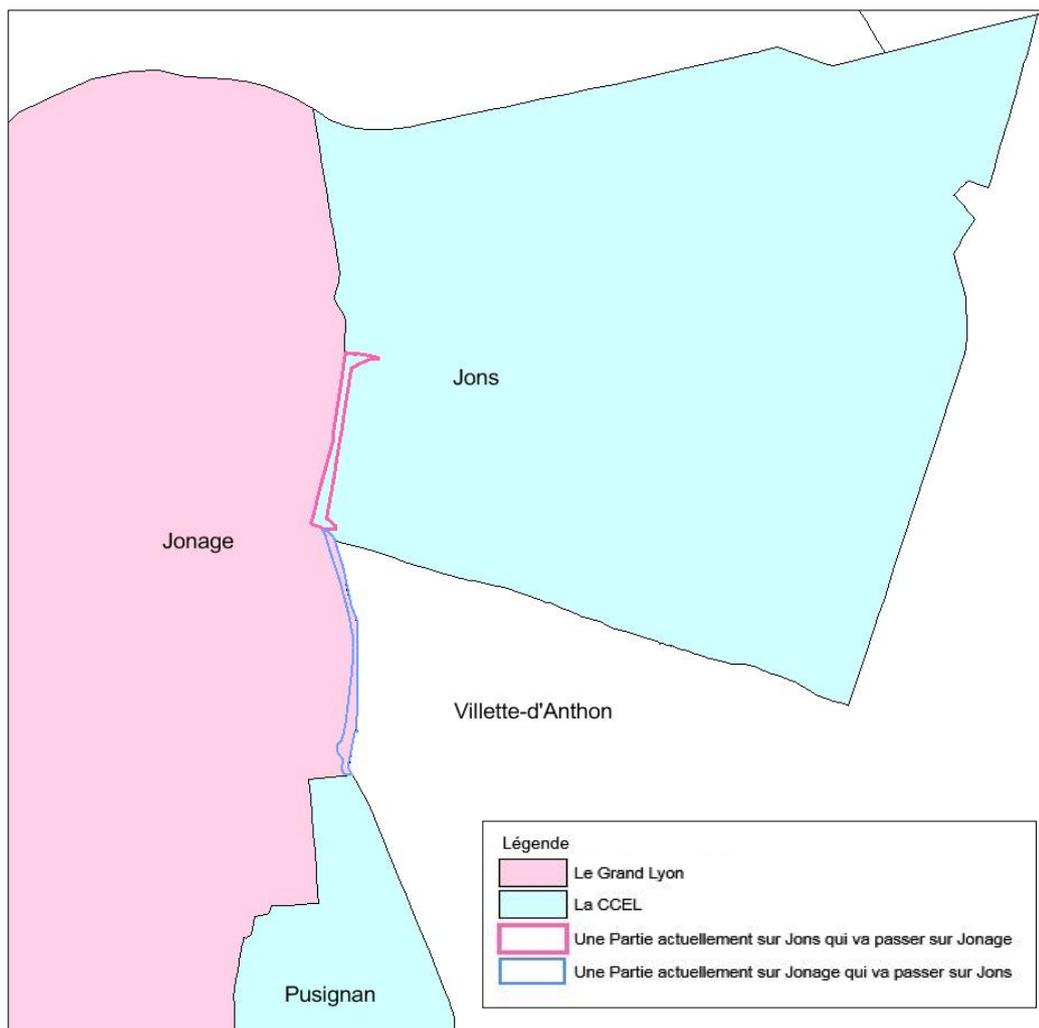


Figure 28 : La continuité territoriale de la CCEL

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, juillet 2015 par mapinfo

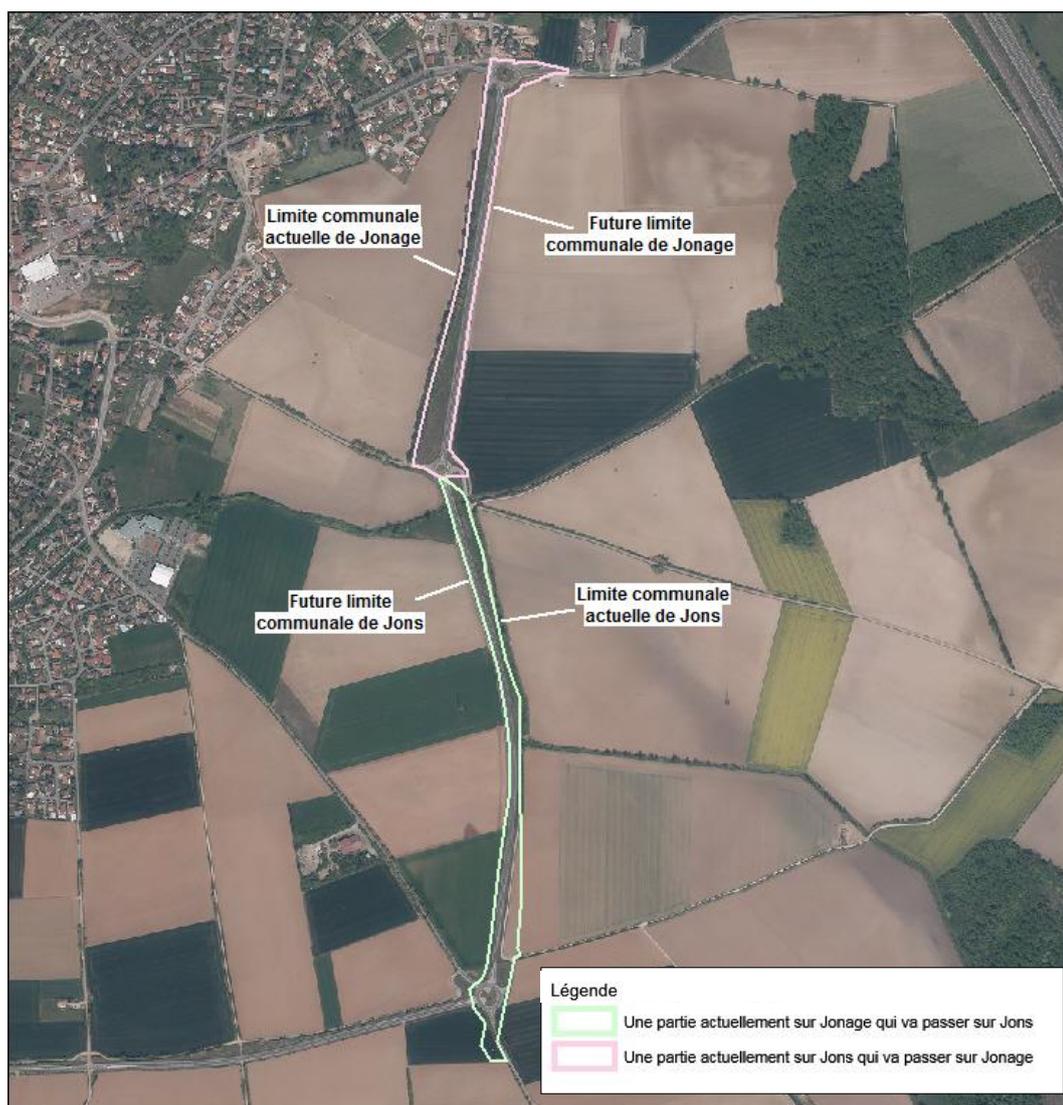


Figure 29 : Le projet du redressement des limites territoriales entre Jons et Jonage

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, juillet 2015 par mapinfo



Figure 30: Le terrain qui assure la continuité territoriale de la CCEL

Sources : L'image prise par A. Fitria sur Rue Chemin Départemental 303le 29 novembre 2012 à 10h 54

Après des procédures administratives assez longues, le maire de Jons explique enfin « *même si nous avons passé un long processus, vous savez que finalement, nous avons gagné. Il a été réglé. Voilà, nous restons toujours avec la CCEL.* » (Villard, 2013). Cette satisfaction du Maire de Jons est basée sur l'Arrêté Préfectoral du 28 février 2013 qui règle la modification de la limite territoriale entre les communes de Jons et de Jonage.¹⁸³ Voir les figures 31 et 32 suivantes :

¹⁸³ Arrêté préfectoral n°2013059-0004 du 28 février 2013 portant sur la modification des limites territoriales entre les communes de Jons et de Jonage

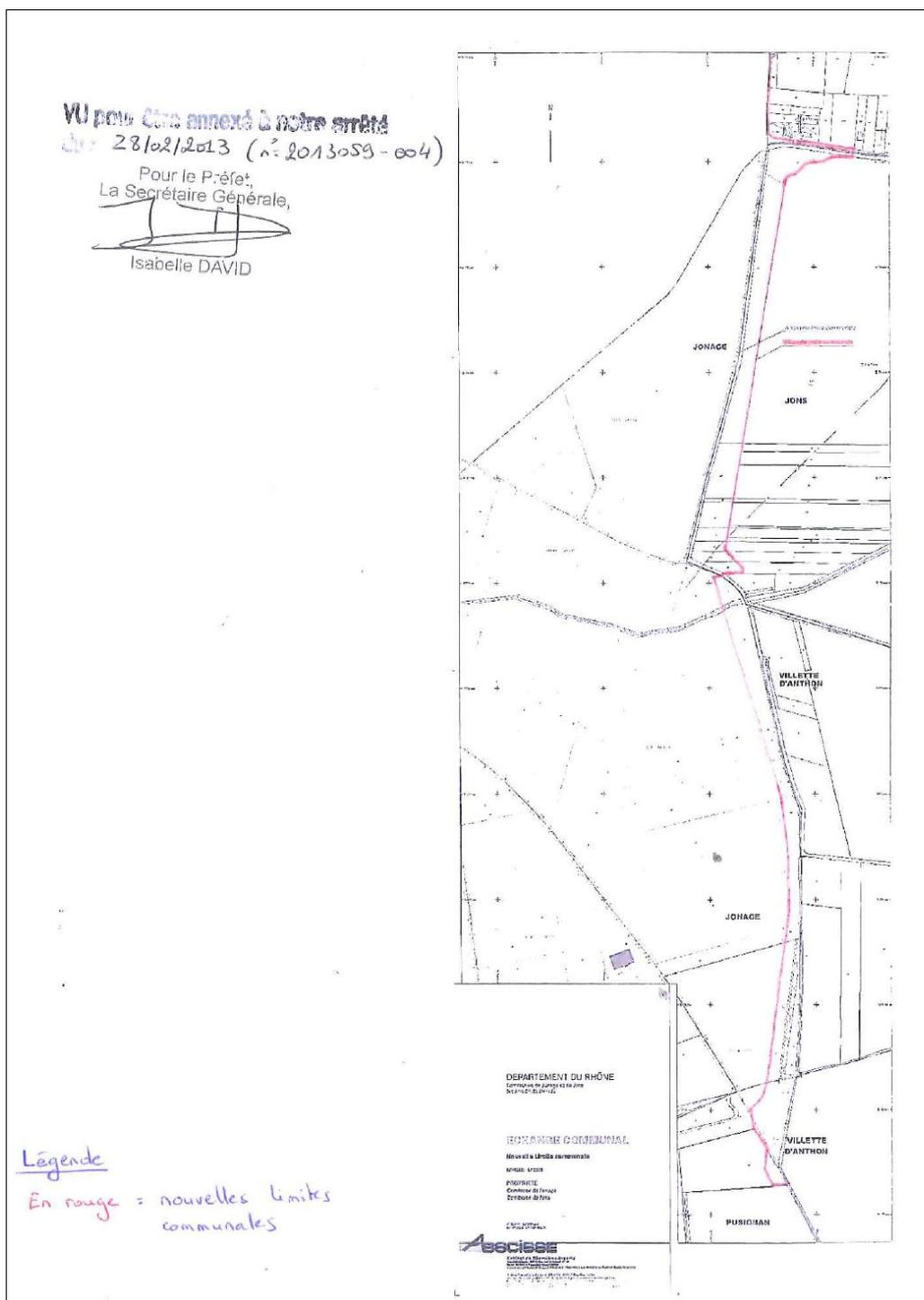


Figure 31: La modification de la limite territoriale entre les communes de Jons et de Jonage

Sources : Arrêté préfectoral n°2013059-0004 du 28 février 2013

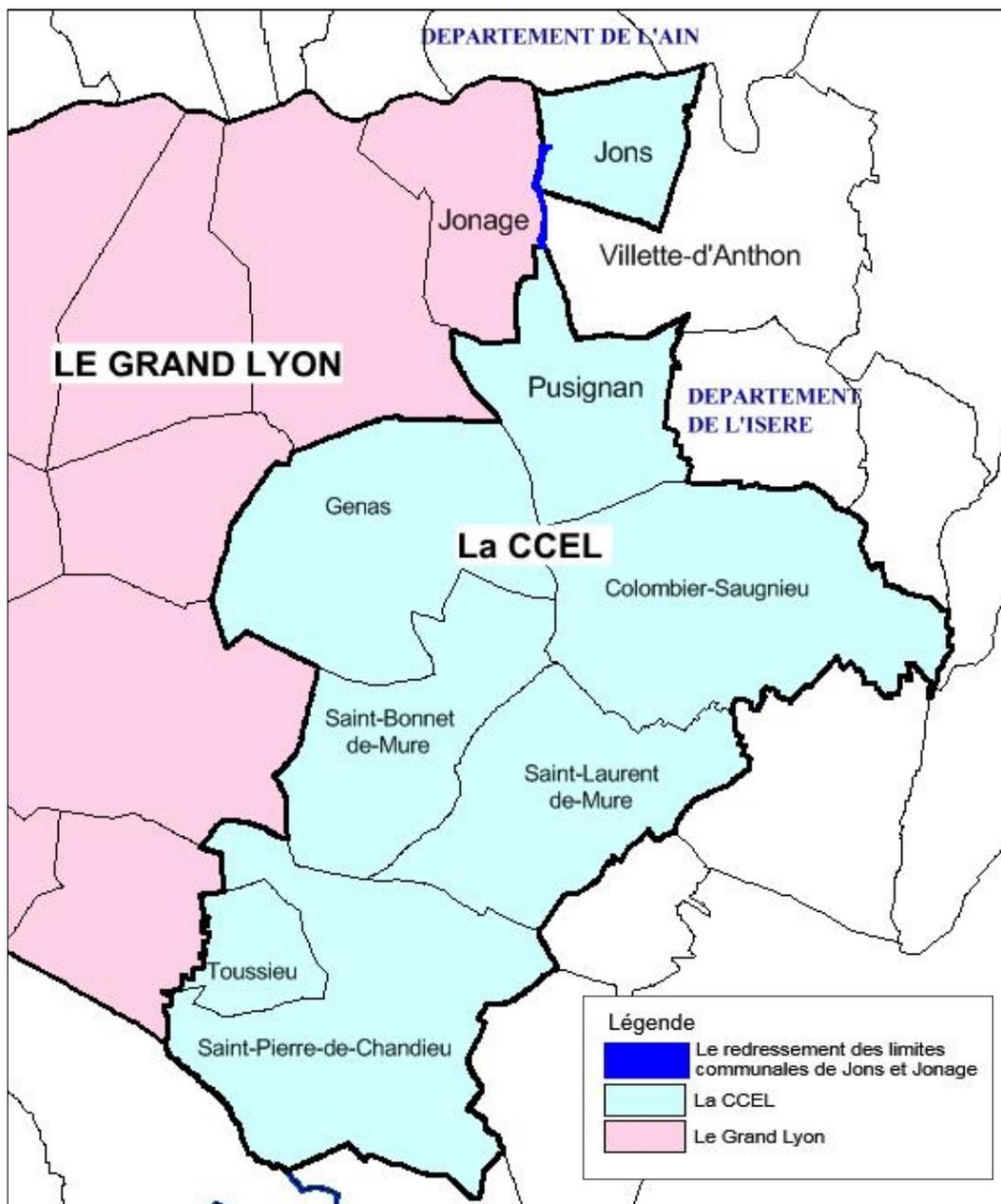


Figure 32 : Le périmètre de la CCEL du 1 juin 2013

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, juillet 2015 par mapinfo

d. Des effets concrets limités

Le corridor intercommunal entre Pusignan et Jons est considéré comme la «solution» qui met fin à la discontinuité territoriale de la Communauté de communes de l'Est Lyonnais (CCEL). Cette solution apporte la tranquillité à la commune de Jons et à la CCEL car le redressement des limites communales de Jons et Jonage met les limites administratives de la CCEL en conformité avec la Loi RCT.

Au niveau de l'aménagement, les communes de Jons et Jonage ne seront pas beaucoup affectées après le changement puisque ce redressement des limites communales concerne pour l'essentiel un tronçon de voies départementales, c'est-à-dire que ces voies sont sous la responsabilité du département du Rhône pour lequel l'échange modifie peu de choses. Le département du Rhône assurera toujours l'aménagement de ce terrain (Villard, 2012).

Ce redressement aura également un impact politique local limité : des propriétaires privés concernés par les modifications des limites communales. Sur le territoire échangé, il y a des propriétaires fonciers inscrits sur les listes électorales de la commune de Jonage.

« Cinq parcelles privées sont concernées par le projet, toutes sont des propriétés non bâties. Deux concernent des propriétaires non-inscrits sur les listes électorales de la commune trois appartiennent à des propriétaires inscrits sur les listes électorales pour une surface de 2176 m².

Les conséquences de cette modification sur la population sont inexistantes pour Jons et très faibles sur Jonage puisque l'échange s'effectue en majorité sur des parcelles appartenant au Domaine Public, au département du Rhône et à la Commune de Jonage. » (Conseil Municipal de Jonage, 2012 : 4)

1.4.2 La modification des limites communales de Millery pour assurer la continuité territoriale du Grand Lyon

La commune de Millery a été conduite à trouver une solution pour pouvoir rester dans la communauté de communes de la Vallée de Garon (CCVG) tout en assurant la continuité territoriale du Grand Lyon. Afin de trouver une solution pour défendre sa situation actuelle face aux conséquences d'une stricte application de la Loi Réforme Collectivité Territoriale (RCT), Millery a entamé plusieurs procédures dont nous allons parler dans cette section. Nous allons d'abord examiner la proposition de la suppression de la discontinuité territoriale du Grand Lyon. Puis nous analyserons les démarches de la modification des limites administratives du Grand Lyon. Ensuite, nous allons évoquer la question des rapports de voisinage

entre Millery et les communes voisines. Enfin, nous verrons les effets de la suppression de la discontinuité territoriale du Grand Lyon réalisée grâce aux changements de ses limites administratives.

a. Un corridor intercommunal

Le Maire de Millery a beaucoup consulté : hors des communes membres de la CCVG, il a rencontré le Président du Conseil général, l'Association des Maires de France et le président du Grand Lyon. Il a également sollicité les communes de Vernaison et de Grigny. Des propositions ont émergé. Millery a proposé de céder des terrains situés le long du Rhône au lieu-dit la Tour. Millery a ainsi proposé de réduire son territoire et de transférer à ses communes voisines, Grigny et Vernaison, deux communes membres du Grand Lyon, des terrains situés le long du Rhône. Ce terrain sera coupé en deux : une partie sera donnée à Vernaison et l'autre partie à Grigny. Donc les limites communales sur ce terrain ne seront plus celles de Millery, mais celles de Vernaison et de Grigny. Voir les figures 33, 34 et 35 suivantes.

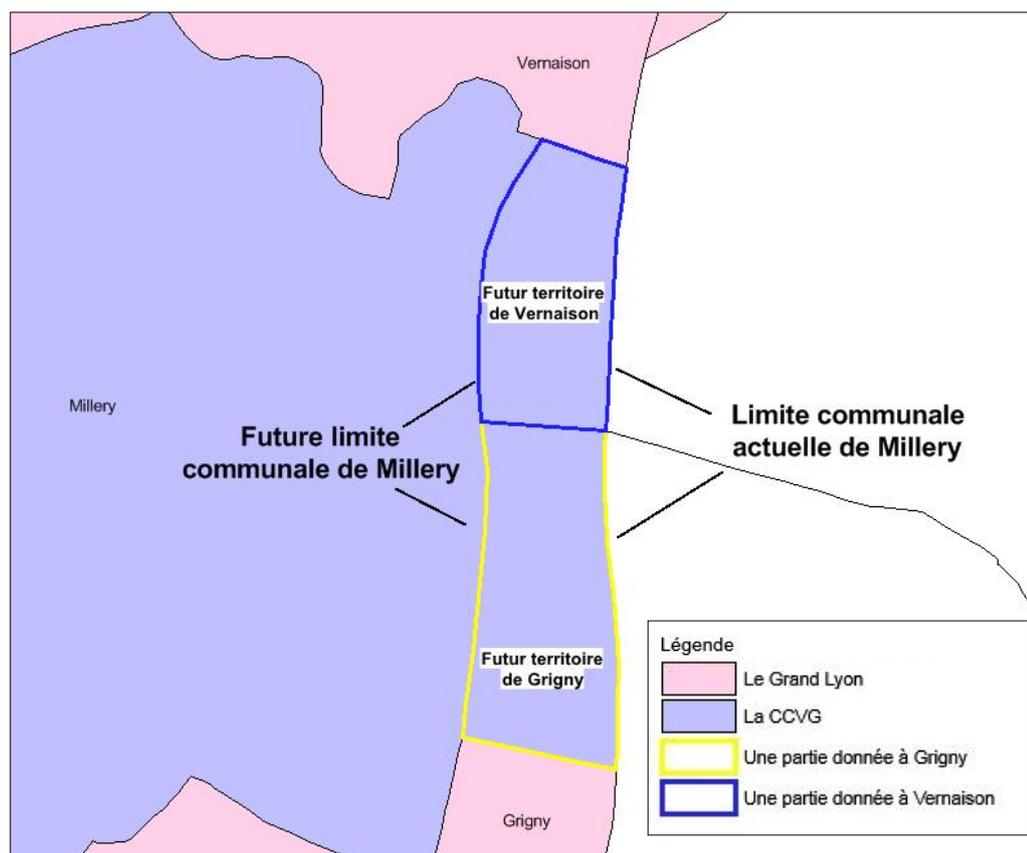


Figure 33 : La continuité territoriale du Grand Lyon par le changement des limites communales

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, juillet 2015 par mapinfo

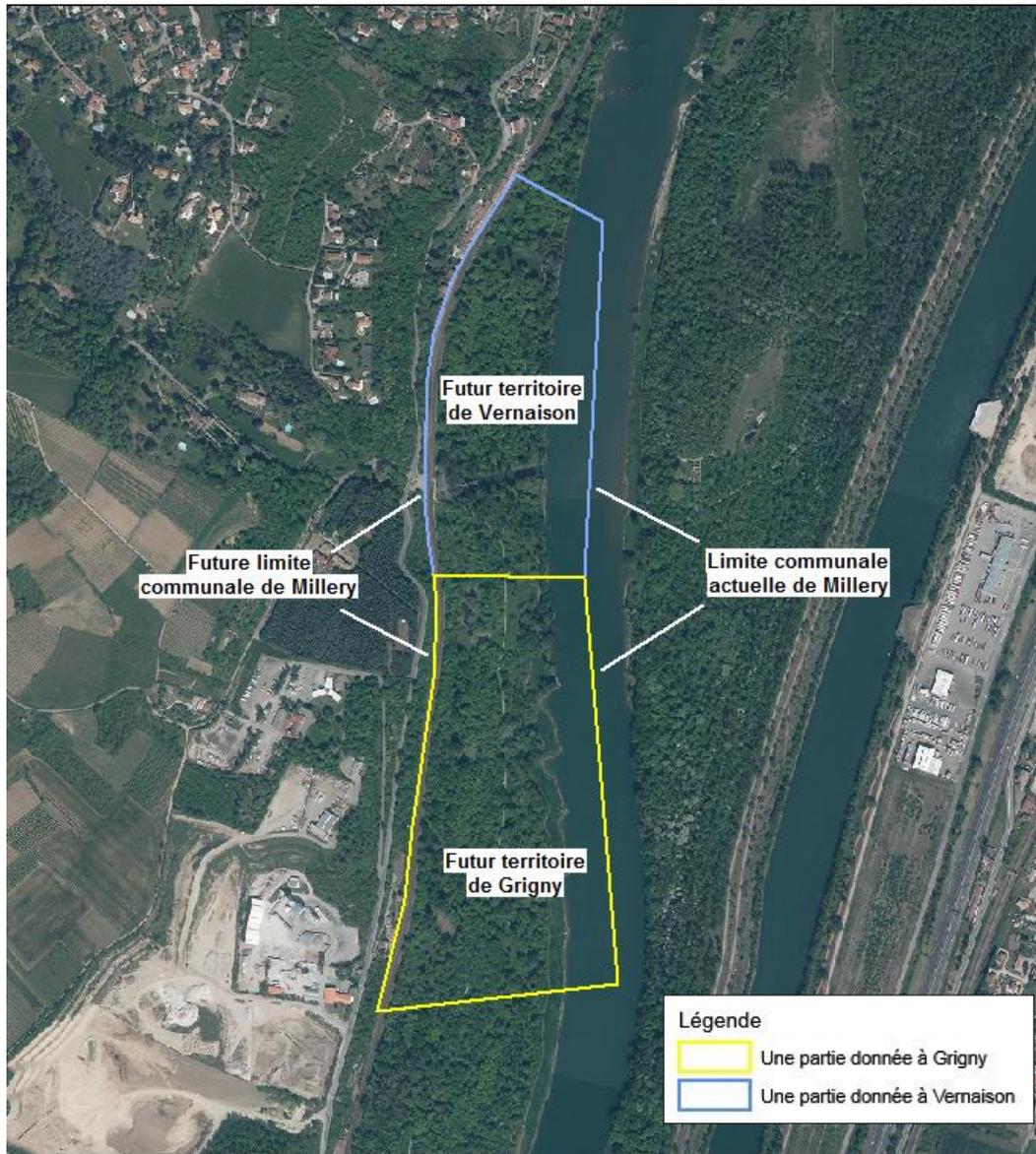


Figure 34 : Les bandes le long du Rhône proposées par Millery pour supprimer la discontinuité territoriale du Grand Lyon

Sources : BD ORTHO® IGN
Réalisation : Arie Fitria, juillet 2015 par mapinfo



Figure 35: Le terrain qui assure la continuité territoriale du Grand Lyon

Sources : L'image prise par Arie Fitria sur Rue Chemin Départemental 15
le 26 novembre 2012 à 15h 25

b. Les limites administratives du Grand Lyon sont modifiées par les changements des limites communales entre Millery, Vernaison et Grigny

Les terrains concernés par la proposition de Millery appartiennent à l'État, soit à réseau ferré de France, soit sont gérés par la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) et le Syndicat Mixte du Rhône des Iles et des Lônes (SMIRIL). Les acteurs concernés étaient donc peu nombreux et peu affectés par l'éventuelle modification des limites communales. Millery a consulté la Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) à laquelle la commune a présenté sa proposition de changement des limites communales du Grand Lyon grâce aux terrains situés le long du Rhône. La CDCI l'a acceptée à l'unanimité. Cette proposition a été entendue aussi par le Préfet. Il aurait pu refuser.

Pour exécuter le changement des limites, il faut avoir franchi toutes les étapes législatives et administratives pour que le Préfet puisse prendre l'arrêté de création du SDCI et le mettre en place en juin 2013. Le préfet met en place la procédure administrative qui est assez longue. Le Préfet initie les enquêtes publiques pour solliciter l'avis du public et prendre les décisions appropriées.

c. Un rapport de bon voisinage ?

Plusieurs remarques intéressantes concernant la question du voisinage peuvent être faites lors des démarches conduisant à la suppression de la discontinuité territoriale du Grand Lyon. Sans l'accord de Vernaison et Grigny, ces changements ne peuvent pas être réalisés. Le Préfet a d'ailleurs demandé l'avis de Vernaison et Grigny dans ces changements des limites communales. Et le Maire de Millery a rencontré personnellement le Maire de Grigny, et celui-ci s'est montré solidaire :

« Pour la continuité territoriale, nous avons voté contre pour respecter le choix de Millery. Elle ne veut pas intégrer le Grand Lyon. Pour la modification des limites communales, nous n'organisons pas de consultation publique. Nous avons demandé les avis des élus du conseil municipal de Grigny.

Nous en avons discuté. Il (le Maire de Millery) est venu me voir pour m'expliquer que Millery ne veut pas intégrer le Grand Lyon. » (Balme, 2013)

Grigny est d'accord avec les changements de sa limite administrative à condition que ce changement ne lui apporte pas d'inconvénients, surtout pas sur le plan financier, comme indiqué dans un compte-rendu de séance du Conseil Municipal de Grigny.

« Il est proposé au conseil municipal d'émettre un avis favorable à la modification des limites territoriales de la commune de Millery occasionnant l'intégration des terrains situées le long des berges du Rhône de la voie ferrée au lieu-dit la Tour dans le territoire communal, sous réserve qu'aucune incidence financière ne soit supportée par la Ville, de demander la prescription d'une enquête publique afférente à la modification des limites territoriales des communes concernées, et de solliciter une évolution des statuts du SMIRIL précisant que la contribution de la Ville de Grigny ne supportera pas l'incidence de l'augmentation de sa longueur de berges résultant de la modification des limites territoriales de la commune de Millery » (Rollat, 2012 : 1).

Le Maire de Millery a répondu à cette condition en acceptant de continuer sa participation financière :

« Ce qu'il faut savoir c'est que tous ces terrains sont gérés par un syndicat, SMIRIL, auquel je demande de faire partie encore pour gérer car c'est assez compliqué. C'est un secteur à enjeux environnementaux très importants. Je souhaite continuer à participer encore, à payer pour entretenir. Ça ne pose pas de problème s'ils veulent, mais tout le monde le souhaite. Il n'y a pas de souci. » (Cliet, 2012a)

Grigny a finalement voté à l'unanimité la modification de ses limites communales le 13 novembre 2013 (Conseil Municipal de Grigny, 2012 :1). De façon similaire

la commune de Vernaison a prononcé son accord le 13 décembre 2012 à condition qu'il n'y ait pas d'augmentation fiscale.

« Le projet de modification portera sur la cession par Millery d'une portion de son territoire situé le long des berges du Rhône et de la voie ferrée au lieu-dit « La Tour ». Les terrains concernés ne comportent aucune habitation.

Madame le Maire propose au conseil municipal d'approuver le principe d'intégration de ces terrains dans le territoire communal de Vernaison.

Il est précisé au conseil municipal que cette opération n'occasionnera pas de frais à la charge de la commune de Vernaison. » (Conseil Municipal de Vernaison, 2012 : 9)

Les acceptations de Grigny et de Vernaison n'ont pas mis fin aux démarches de la suppression de la discontinuité territoriale du Grand Lyon. Une enquête publique a été diligentée par le Préfet dans les communes concernées du 30 janvier au 9 février 2013.¹⁸⁴ La modification des limites territoriales entre les communes de Grigny, Millery et Vernaison a été arrêtée le 28 Février 2013.¹⁸⁵ La continuité territoriale du Grand Lyon peut être consultée sur la figure 36 suivante :

¹⁸⁴ Voir également l'Arrêt Préfectoral du Rhône no 2013018-0004 du 18 janvier 2013 portant sur l'ouverture d'une enquête de commodo et incommodo sur le projet de modification des limites territoriales entre les communes de Grigny, Millery et Vernaison.

¹⁸⁵ Arrêté Préfectoral du Rhône n °2013059-0005 du 28 Février 2013 portant sur la modification des limites territoriales entre les communes de Grigny, Millery et Vernaison

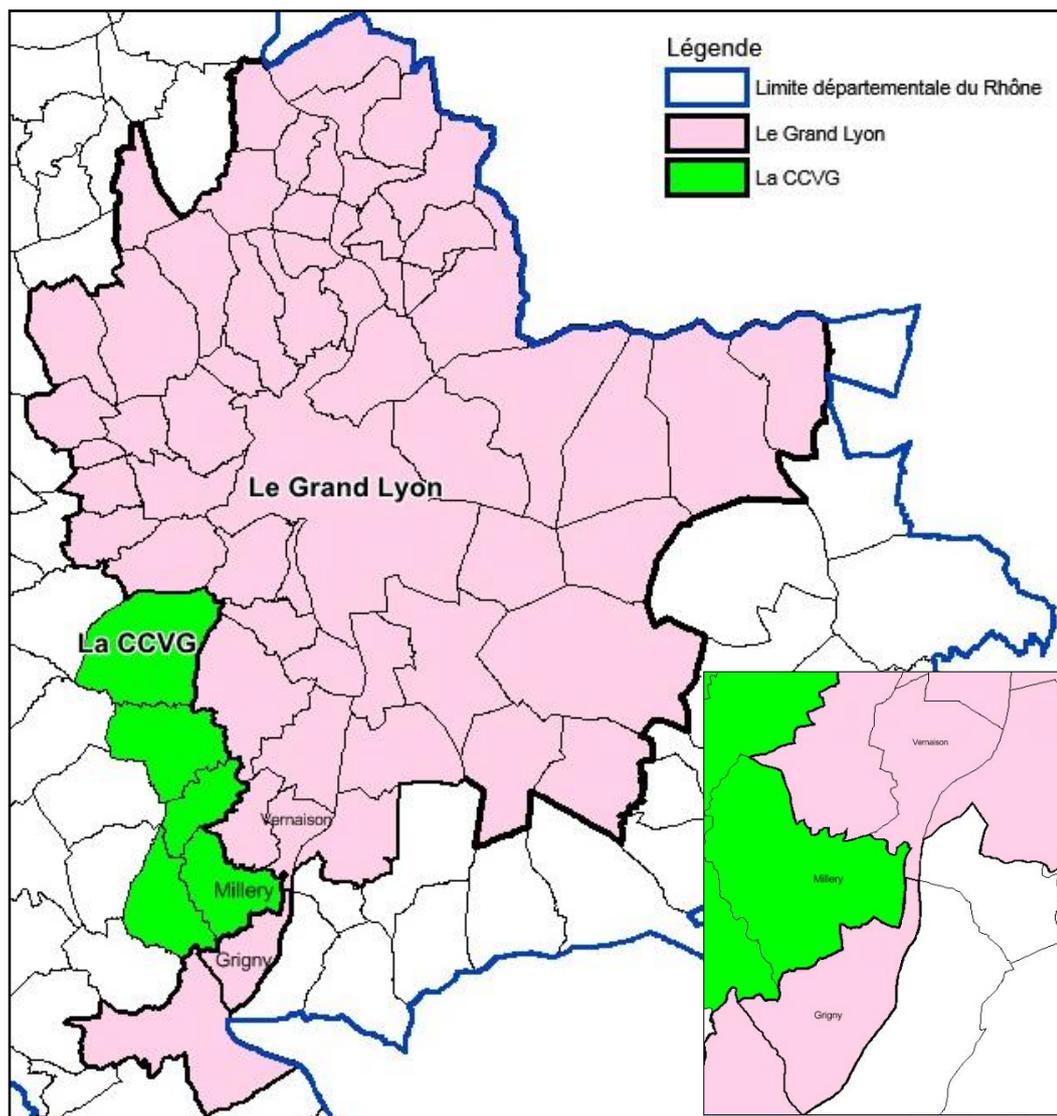


Figure 36: La continuité territoriale du Grand Lyon, le 1 juin 2013

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, juillet 2015 par mapinfo

d. Une continuité artificielle

Les changements des limites communales entre Millery, Vernaison et Grigny sont réalisés grâce aux bandes le long du Rhône qui appartiennent à l'État. Ces changements n'auront aucune influence pour la CCVG et le Grand Lyon.

« On déplace les limites. On ne donne pas les terrains. Les terrains appartiennent forcément à quelqu'un. C'est la limite qui sera déplacée. Cette limite ne sera plus Millery, mais Vernaison et Grigny. Mais les terrains ils ont un propriétaire le propriétaire ce n'est pas la commune. En fait le propriétaire privé ici ce sera l'Etat ce sont des terrains qui

appartiennent à l'Etat parce que ce sont des terrains inondables qui sont en bordure du Rhône. Donc je n'ai pas de propriétaires là, c'est plus simple. Si j'avais par exemple des propriétés privées, cela aurait été difficile. Ils auraient peut-être pu s'y opposer en disant « mais attendez là je ne paye pas beaucoup d'impôts, vous me mettez dans une collectivité où je vais en payer 2 fois plus ». Voilà ils n'auraient peut-être pas été d'accord, et puis là le problème du transport en commun ne se pose pas, parce que le Grand Lyon a son mot à dire. Il aurait pu dire « mais attendez maintenant il faut que j'aille desservir les habitants ». Il n'y en pas, donc il ne peut rien dire. Le Grand Lyon est d'accord sur le principe. J'ai vu M.Collomb il est d'accord. » (Cliet, 2012a)

La « solution » de Millery respecte la Loi de 2010 sur la réforme territoriale à la lettre, mais elle n'en respecte évidemment pas l'esprit. Les changements effectués sont des artifices qui, s'ils permettent une continuité géographique, ne permettent pas une véritable continuité territoriale. Cela est admis par le Responsable du service Territoires et Planification du Grand Lyon et le Maire de Millery de l'époque :

« Il faudrait une petite bande de terrain de 3 mètres le long du fleuve entre la commune de Vernaison et la commune de Grigny. [...]. On dirait c'est bon. [...] La continuité territoriale que je vous donne, c'est la continuité juridique. C'est une continuité qui, à un moment donné, fait que juridiquement on peut avoir cette carte là mais après bien évidemment dans le fonctionnement urbain, dans la cohérence de politique publique en matière de tarif, en matière de transport en commun ça pourrait être mieux si effectivement on avait une continuité plus forte avec les communes qui sont à côté, qui intègrent. Mais elles ont fait un choix différent, elles se sont mises avec une autre intercommunalité. [...] c'est vrai que ce n'est pas satisfaisant. » (Chagnard, 2013)

« [...], je trouve que c'est un peu ridicule. [...] Comme ça, tout le monde est tranquille. [...] Cette solution officieusement arrange tout le monde y compris le préfet : il respecte la loi. On respecte la loi c'est un petit artifice pour permettre de respecter la loi. Mais la discontinuité existera quand même. » (Cliet, 2012a)

Le fait que « la discontinuité existera quand même » se manifeste dans le cas de Millery dans le domaine des transports. Mais ce cas sera étudié dans la troisième partie. Les lignes de bus TCL qui relient Grigny et Givors à Vernaison passent par Millery sans s'arrêter. Ces lignes ne feront toujours pas halte sur la route départementale qui traverse cette commune. Mieux, on pourra gagner Givors et Grigny depuis le centre de Lyon par train, par bateau et à pied sans quitter le territoire du Grand Lyon, mais on ne pourra pas le faire en voiture.

Enfin, la suppression de la discontinuité entre Vernaison et Grigny au sein du Grand Lyon se fera au prix de l'introduction d'une discontinuité dans le territoire du

département du Rhône, du moins si celui-ci voit son domaine d'intervention réduit aux communes qui ne feront pas partie de la future métropole de Lyon. Ce sujet sera analysé lors de la deuxième section de ce chapitre.

1.5 L'influence du voisinage ?

Le sujet du voisinage s'inscrit dans l'analyse de la limite administrative car la limite présente un intervalle entre des contiguïtés et des voisinages (Marin cité dans Lacoste et al., 1991 : 107).¹⁸⁶ La question du voisinage est au cœur des attitudes à l'égard de l'adhésion au Grand Lyon. À première vue, le rapport de bon voisinage entre Lissieu et Quincieux se manifeste par l'adhésion volontaire de cette dernière au Grand Lyon. Dans le cas de l'adhésion de Quincieux au Grand Lyon, l'intégration de Lissieu joue un rôle important dans la volonté de Quincieux d'adhérer au Grand Lyon. Mais le voisinage semble avoir une influence variable. L'adhésion de Givors et Grigny n'a pas donné de motivation à Millery pour intégrer le Grand Lyon. La résistance de Millery est très forte, car c'est la troisième fois qu'elle refuse la proposition d'intégrer le Grand Lyon.

La question du dialogue entre des territoires et la richesse dans la relation entre le Grand Lyon et les territoires voisins est en partie déterminée par les Conférences Locales de Maires (CLM). Certes, les Conférences Locales de Maires ont d'abord pour but de renforcer les dialogues entre les communes membres du Grand Lyon d'un même secteur géographique. Ces communes partagent des caractéristiques et des problématiques similaires. Mais, les Conférences Locale de Maires facilitent également la discussion entre ces communes et les communes voisines du Grand Lyon situées dans un même bassin de vie (site économique du Grand Lyon ; n-d).

Or, les communes qui refusent l'adhésion (Millery et Jons) seraient liées dans les Conférences locales de Maires à des communes globalement plus pauvres et soumises à des enjeux différents des leurs. A l'inverse, les communes qui souhaitent leur adhésion auraient en leur voisinage des communes riches et semblables à elles-mêmes.

¹⁸⁶ Voir le premier chapitre sur les conceptions des limites

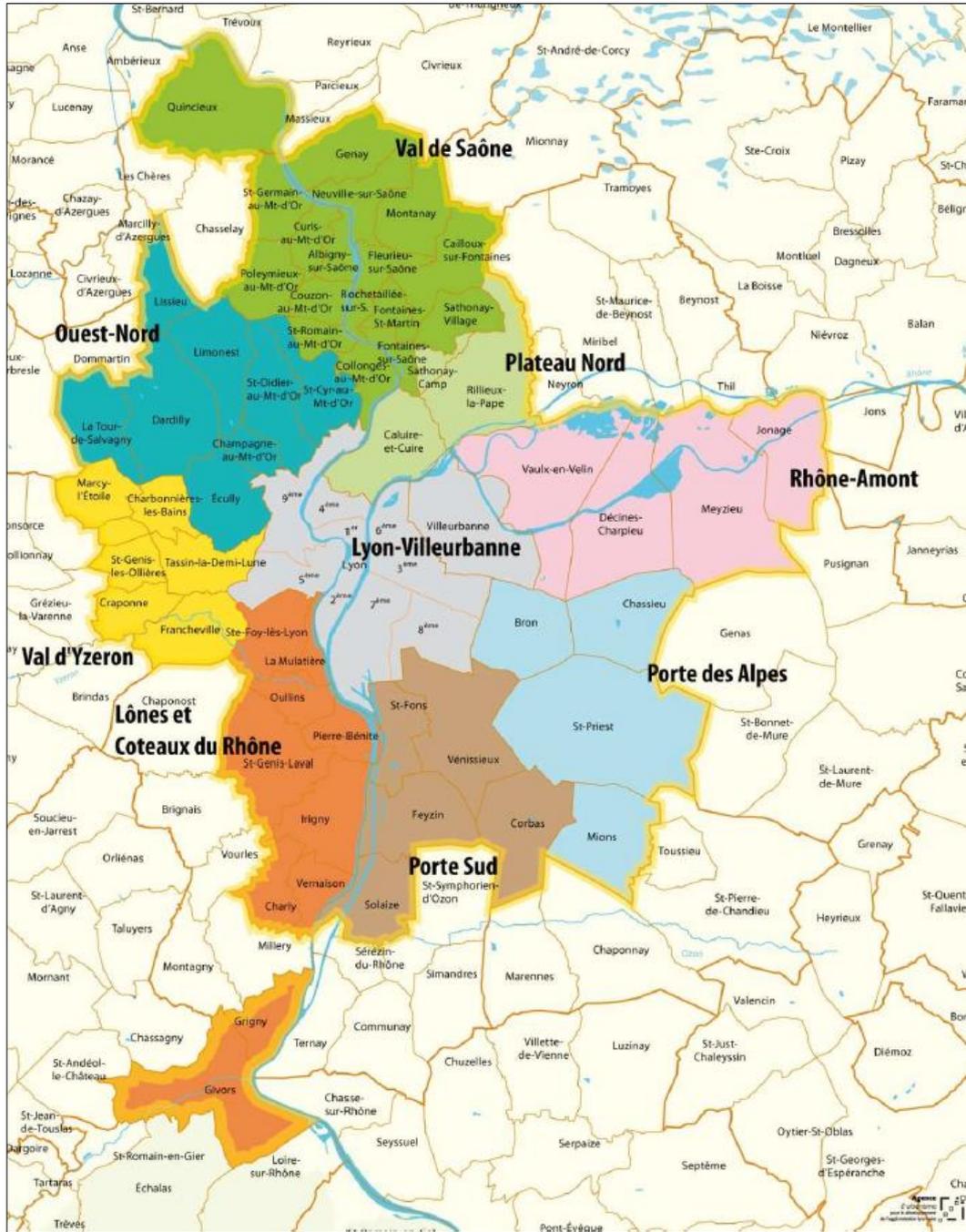


Figure 37: Conférences Locales des Maires du Grand Lyon
 Sources : Agence d'urbanisme (cité dans Chambre-Foa, 2013 : 19)

On peut alors faire l'hypothèse que « **les enjeux de voisinage sont déterminants dans le refus ou la volonté d'adhésion des petites communes à la grande structure intercommunale** ».

Les questions de peuplement pèsent au travers du voisinage. Il s'agit ici d'une hypothèse qui mériterait des enquêtes plus approfondies pour être validée, mais il semblerait que les communes qui seraient voisines de Jons au sein du Grand Lyon et plus encore celles qui seraient voisines de Millery ont des caractéristiques qui renforcent les réticences. Ainsi le Grand Lyon est divisé en neuf « bassins de vie » dont les maires concernés sont réunis en conférence. Dans ce contexte, Jons serait dans la Conférence de Maires de Rhône-Amont avec Vaulx-en-Velin, deux mondes différents. Millery serait associée, outre Givors et Grigny, à Pierre-Bénite, toutes des communes populaires, qui ont beaucoup souffert de la désindustrialisation et dont les maires appartiennent au parti communiste. La pertinence de cette hypothèse est renforcée par l'adhésion récente de Lissieu au Grand Lyon et par le souhait de Quincieux d'également adhérer. Ces deux communes ont des caractéristiques comparables à Millery et Jons et revendiquent tout autant un cadre de vie campagnard. Simplement, en rejoignant le Grand Lyon, elles ont rejoint ou rejoindraient un bassin comprenant des communes d'un type proche, tant sur le plan paysager que sur le plan social.

BILAN

Le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) proposé par la préfecture du Rhône est conforme à l'esprit de la Loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) au moins sur l'objectif d'élimination des discontinuités territoriales. Cette proposition met fin aux discontinuités territoriales du Grand Lyon et de la Communauté de communes de l'Est lyonnais. Les « solutions » trouvées respectent la loi de 2010 sur les collectivités territoriales à la lettre, mais ces solutions n'en respectent évidemment pas l'esprit.

« La continuité » mise en place pour répondre à la continuité territoriale demandée par la Loi RCT n'est que formelle ou « juridique ». Les changements effectués sont en réalité des artifices qui, s'ils permettent une véritable continuité géographique, ne permettent pas une continuité territoriale. La continuité du Grand Lyon ne permet pas d'accéder à Givors et Grigny en voiture, ni en transports en commun lyonnais.

La première partie de ce chapitre nous montre également les limites administratives du Grand Lyon qui se heurtent à la rigidité des frontières départementales et à la limite administrative d'une communauté urbaine. Ainsi pour le cas de Jons, un

rapprochement avec Villette d'Anthon, qui aurait constitué une solution plus respectueuse de l'esprit des lois, n'a pas pu être envisagé car cette commune se trouve dans un autre département. Un rapprochement avec Jonage n'est pas autorisé par la Loi. L'essentiel n'est toutefois pas là. L'essentiel est que les résistances aux modifications des périmètres des intercommunalités peuvent être très fortes, surtout lorsqu'il s'agit de permettre à une communauté urbaine de grande taille de s'étendre sur des territoires péri-urbains ou sur des communes qui se considèrent plus campagnardes que rurales. Nous pouvons remarquer également que les communes périphériques renforcent la rigidité des limites rurales-urbaines pour freiner l'extension des limites administratives du Grand Lyon sur leurs territoires.

II. LA METROPOLE DE LYON : LES LIMITES DU GRAND LYON SE RIGIDIFIENT-ELLES ?

Lors de la réforme territoriale, les Présidents du Grand Lyon et du Conseil général du Rhône de l'époque, bénéficiant de la Loi du 16 décembre 2010 (RCT), se sont mis d'accord sur un projet de création de Métropole européenne à Lyon annoncé le 3 décembre 2012. Ce projet tend à évoluer dans le temps en fonction de la Loi du 27 janvier 2014 (MAPAM). Il se réalise lors de la naissance de la Métropole de Lyon le 1^{er} janvier 2015. La métropole concerne l'objet de notre travail. La création de la Métropole de Lyon constitue un enjeu majeur au regard des modifications du périmètre du département du Rhône. La métropole de Lyon reprend le périmètre du Grand Lyon, et le statut du Grand Lyon passe d'un EPCI à celui de Collectivité Territoriale. En outre, le Département du Rhône disparaît du territoire de la Métropole de Lyon.

La Métropole de Lyon peut répondre à la continuité territoriale demandée par la Loi RCT. L'obligation d'un territoire d'un seul tenant peut être assurée grâce à la suppression de la discontinuité par la bande de terrain donnée par Millery qui relie le Grand Lyon à la Commune de Grigny.¹⁸⁷ Mais la suppression de la discontinuité du Grand Lyon, donnera lieu à une nouvelle discontinuité dans le Nouveau Rhône, résultant de la séparation complète entre le Département et le Grand Lyon lors la création de la Métropole de Lyon. Le Nouveau Rhône est né sur le reste du territoire du Département du Rhône hors la Métropole de Lyon. Si la création de la communauté urbaine de Lyon a entraîné l'élargissement du Département du Rhône en passant les frontières départementales : l'Isère, l'Ain et le Rhône, la création de la Métropole de Lyon a amputé le Département du Rhône de 59 communes. Quels

¹⁸⁷ Voir la section précédente sur la modification des limites communales de Millery pour assurer la continuité territoriale du Grand Lyon.

sont les effets de la création de la Métropole de Lyon ? Quelles sont l'influence et les conséquences de la discontinuité territoriale du Nouveau Rhône ? Comment évolue la perméabilité de la limite du Grand Lyon après la création de la Métropole de Lyon ?

Il est raisonnable de penser que la séparation entre le Grand Lyon et le Département du Rhône influence la relation entre cette communauté urbaine et les communes et intercommunalités voisines. Mais, comme la Métropole de Lyon a été créée le 1^{er} janvier 2015, c'est trop récent pour que nous puissions livrer une analyse complète de ses conséquences. Nous traiterons ces questions, en premier lieu, à partir de son nouveau statut de collectivité territoriale, et en deuxième lieu, nous aborderons la « tranquillité » accrue dans la relation entre le Grand Lyon et les communes et intercommunalités voisines. Enfin, nous proposons de terminer la deuxième partie de ce chapitre à travers une réflexion sur les conséquences de la naissance de la Métropole de Lyon.

2.1 La métropole de Lyon en tant que collectivité territoriale ne peut pas s'élargir facilement

La Métropole est un EPCI porté par la Loi RCT, pourtant la naissance de la Métropole de Lyon est due à la Loi MAPAM. Elle donne un statut particulier à la Métropole de Lyon, celui d'une collectivité territoriale. La naissance de la Métropole de Lyon entraîne un changement du système du gouvernement local français, comme l'indiquent les figures 38 et 39 suivantes :

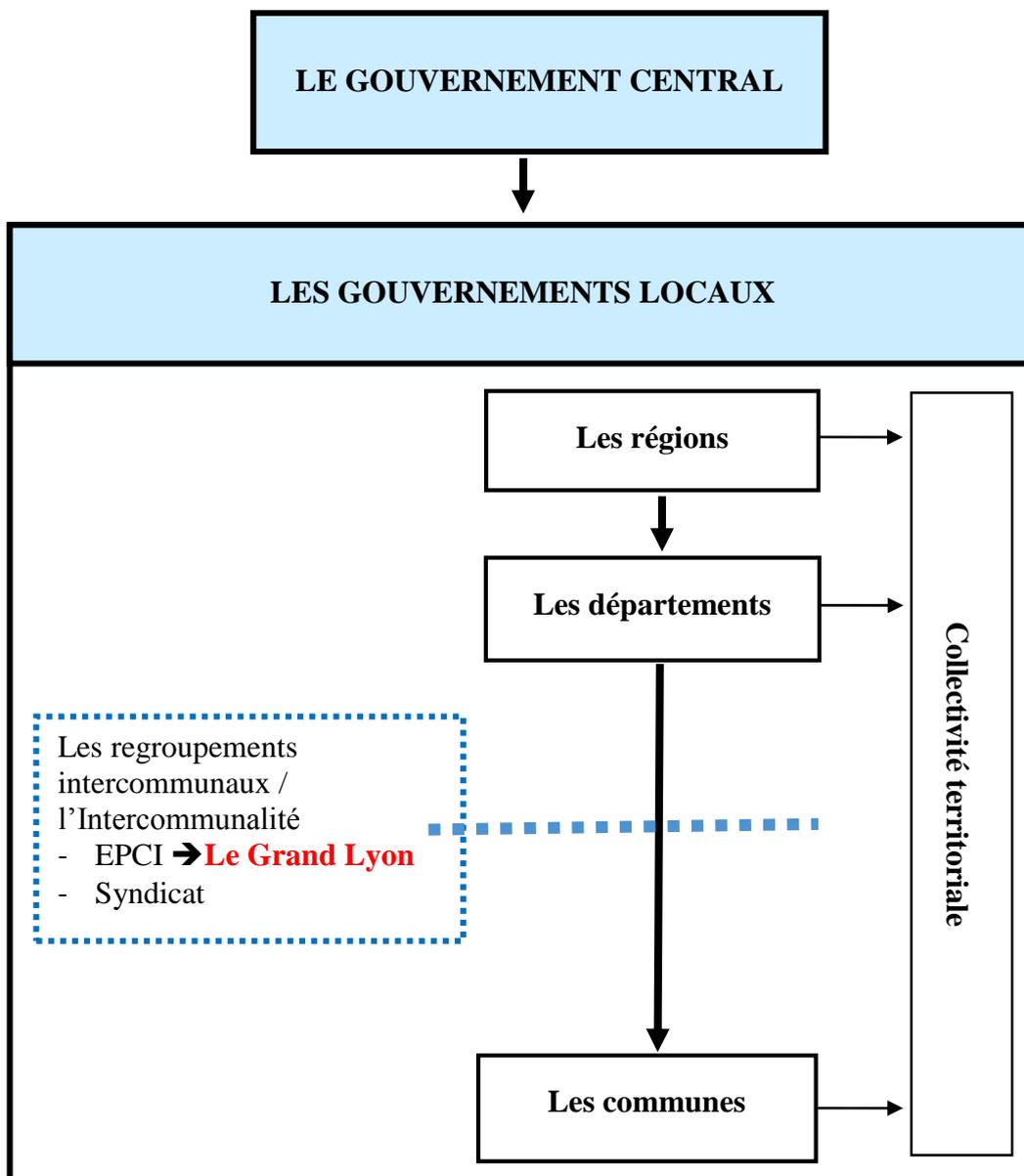


Figure 38 : Le Grand Lyon dans le système du gouvernement français avant la Loi MAPAM

Source : Analyse réalisée par Arie Fitria, mai 2015

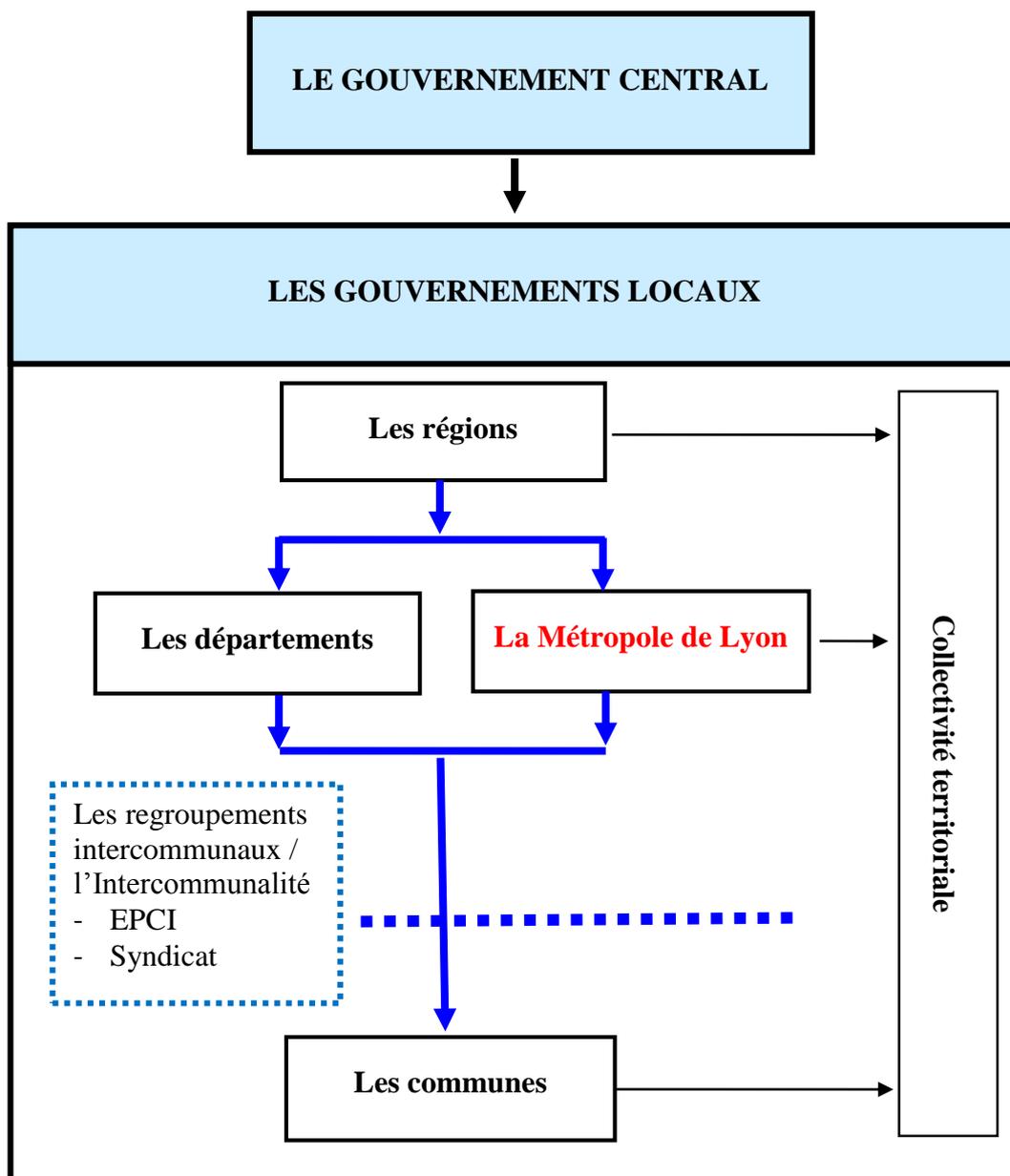


Figure 39 : La Métropole de Lyon dans le système du gouvernement français après la Loi MAPAM

Source : Analyse réalisée par Arie Fitria, mai 2015

Le changement de statut d'une intercommunalité en collectivité territoriale a pour conséquence que la Métropole de Lyon a le même rang que le Département du Nouveau Rhône. Cela signifie que les communes hors du Grand Lyon n'appartiennent plus au même département que les communes membres de cette Métropole. Il apparaît plus difficile d'intégrer la Métropole de Lyon que d'adhérer au Grand Lyon. Il faudrait un processus plus long pour adhérer à la Métropole de Lyon

à cause du caractère départemental des limites de la Métropole de Lyon. Rappelons l'explication de la commune de Jons sur la raison qui a conduit le Préfet du Rhône à ne pas retenir l'option d'un rapprochement avec Villette d'Anthon à cause des procédures et d'un calendrier plus compliqués : « *c'est plus compliqué et c'est plus long : au moins 5 ans d'attente car c'est entre départements différents et non entre communes d'un même département.* » (Conseil Municipal de Jons, 2011 : 1).¹⁸⁸ La plus grande difficulté dans l'adhésion à la Métropole de Lyon s'explique également par le fait que, d'un côté, les limites territoriales de la Métropole de Lyon doivent être modifiées par la Loi,¹⁸⁹ alors que d'un autre côté, le périmètre du Grand Lyon était modifié par un Arrêté préfectoral. C'est-à-dire que les élus n'avaient pas besoin de mobiliser leurs réseaux politiques jusqu'au niveau national pour modifier les limites administratives du Grand Lyon.

Les limites du Grand Lyon se rigidifient car l'agrandissement du périmètre du Grand Lyon devient plus compliqué, comme le souligne le Directeur de la Planification et des Politiques d'Agglomération du Grand Lyon :

« Donc il n'y a pas eu même dans le SDCI (Le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale), il n'y a pas vraiment eu de velléité d'extension du Grand Lyon et ce n'est pas à l'agenda officiel du Grand Lyon de s'étendre, même si beaucoup évoquent la question de la CCEL et de la CCPO (La communauté de communes du Pays de l'Ozon) et peut-être de La Communauté de Communes de la Vallée du Garon et de quelques communes vraiment limitrophes dont les habitants sont vraiment liés au Grand Lyon, mais ça supposerait des accords politiques d'une part qui ne sont pas obtenus aujourd'hui, et d'autre part ce sera, hélas, presque plus compliqué demain, du fait de la loi sur la métropole qui entérine un périmètre. Ce n'est pas juste l'adhésion d'une commune pour rejoindre la métropole à partir du 1er janvier prochain. [...]

La possibilité de changer ce périmètre ? Elle existe cette possibilité mais elle est plus difficile à mobiliser. » (Chambe, 2014)

Pour ces raisons, l'adhésion de Quincieux est considérée comme la dernière de l'extension du Grand Lyon vers les communes voisines, comme le souligne le Maire de Lissieu : « *et nous, je pense qu'on a fait le choix au bon moment parce qu'après Lissieu et Quincieux, c'est fini. Il n'y aura pas d'autres communes qui entreront au Grand Lyon. Le Grand Lyon n'a pas envie de s'étendre après ça. Et les communes à*

¹⁸⁸ Voir la section précédente sur un redressement des limites communales de Jons et Jonage pour assurer la continuité territoriale de la CCEL.

¹⁸⁹ Article L. 3112-1 du CGCT : *les limites territoriales des départements sont modifiées par la loi, après avis des conseils généraux concernés. Toutefois, si les conseils généraux concernés sont favorables à la modification envisagée, un décret en Conseil d'Etat procède à la modification.*

Voir le deuxième chapitre sur la Métropole

côté ne savent pas décider, donc Gérard Colomb a dit « Lissieu est ok. Quincieux c'est fait. Après, c'est fermé ». » (Schuk, 2013). Lissieu et Quincieux ont demandé leur adhésion au Grand Lyon quand ces communes et le Grand Lyon appartenait au Département du Rhône. C'est d'ailleurs pour cette raison que Quincieux a adhéré au Grand Lyon le 1^{er} juin 2014¹⁹⁰ au lieu du 1^{er} janvier 2015¹⁹¹ comme c'était initialement prévu.

2.2 La métropole de Lyon : une tranquillité pour les communes et intercommunalités voisines

La séparation entre le Grand Lyon et le Département du Rhône influence indéniablement la relation entre la Métropole de Lyon et les communes et les intercommunalités voisines. Il s'agit d'une nouvelle étape de la coopération entre la Métropole de Lyon et les communes et intercommunalités voisines. Nous avons interrogé à ce sujet les élus et les responsables des services. Nos entretiens soulignent effectivement une « tranquillité » accrue dans la relation entre le Grand Lyon et le Département du Rhône et aussi dans les relations entre cette communauté urbaine et les communes et intercommunalités voisines. C'est ce que nous a souligné le Directeur Général des Services de la CCEL lors de notre entretien :

« Pour nous, ce qui se passe avec la Métropole, ça n'a rien changé. On reste au Département mais on n'est pas absorbé par le Grand Lyon. Au contraire, on reste maintenant encore plus indépendant. On ne veut pas des emmerdeurs là-bas. On est resté dans notre coin. Pour nous cette Métropole Européenne,¹⁹² c'est plutôt la confirmation de notre indépendance. On est plus tranquille maintenant parce qu'on connaît d'une manière claire la délimitation de la Métropole. Et il aura une Loi qui va passer et dans cette délimitation il n'y a pas la CCEL. La CCEL reste dans le domaine du Département. [...]

Pour nous, on sera plus indépendant, on est plus tranquille qu'avant. Ça, c'est sûr. Pour nous c'est une bonne chose. C'est une bonne surprise. » (Perez, 2013)

Pour la Communauté de communes de l'Est lyonnais (CCEL), la création de la Métropole de Lyon apporte une garantie de tranquillité grâce à la limite départementale entre la Métropole de Lyon et le Nouveau Rhône. Les élus estiment

¹⁹⁰ Arrêté Préfectoral du Rhône n°2013119-0009 du 29 Avril 2013 portant sur l'extension du périmètre de la communauté urbaine de Lyon à la commune de Quincieux

¹⁹¹ Le Conseil Communautaire du Grand Lyon. Délibération n° 2013-3530. Extrait du registre des délibérations du Conseil De Communauté de Lyon du 18 février 2013, p. 2-4

¹⁹² Les appellations au début du projet de la création de la Métropole de Lyon : Lyon Métropole Européenne ou Euro-métropole lyonnaise.

toutefois que cette tranquillité ne sera pas éternelle. Les communes de l'Est Lyonnais s'inquiètent d'une absorption à long terme par la Métropole de Lyon, comme le souligne le Maire de Genas :

« Je pense qu'après dans un deuxième temps, dans 10 ans, ou je ne sais pas quand, je ne maîtrise pas. Mais dans un deuxième temps, je pense que Genas et les autres villes intégreront Lyon Métropole Européenne. Pas en 2015, mais peut-être en 2025, je n'en sais rien. Mais dans tous les cas aujourd'hui, c'est « non », mais demain, je pense qu'on sera obligé.

Parce que ça sera des accords qui viendront de l'État. Je ne sais pas. Je ne peux pas vous dire. Ça change tellement vite que c'est très compliqué.»
(Valéro, 2013)

La crainte du Maire de Genas peut être expliquée par la discontinuité territoriale du Nouveau Rhône. La suppression de la discontinuité du Grand Lyon par la bande de terrain donnée par Millery pour relier la Commune de Grigny est à l'origine d'une nouvelle discontinuité dans le Département du Nouveau Rhône. Or ceci soulève des interrogations du type de celles qui suivent :

« On peut se poser quand même la question de l'aéroport de Lyon. Parce que, demain le périmètre du Conseil général sera le périmètre du Département du Rhône hors le Grand Lyon. Il y aura discontinuité territoriale du côté sud entre la CCVG et la CCPO. Du côté Est, il n'y a plus de continuité territoriale sauf avec la petite bande de terrain entre Jons et Pusignan dans la CCEL.

On pourrait se poser la question assez logiquement de dire que la Métropole Européenne a le périmètre du Grand Lyon, plus celui de la CCEL et celui de CCPO et le territoire du Département sera le reste du Département du Rhône actuel. Mais aujourd'hui le projet de la Métropole Européenne est le périmètre du Grand Lyon. Ça veut dire qu'il y aura discontinuité territoriale dans le département du Rhône. C'est dur. Je pense qu'ils doivent se sentir un peu enfermés ici (sur le territoire de la CCEL et CCPO). Ce serait étonnant de développer des politiques départementales ici (sur le territoire de la CCEL et CCPO). » (Rolland, 2013)

Voir les figures 40 et 41 ci-dessous :

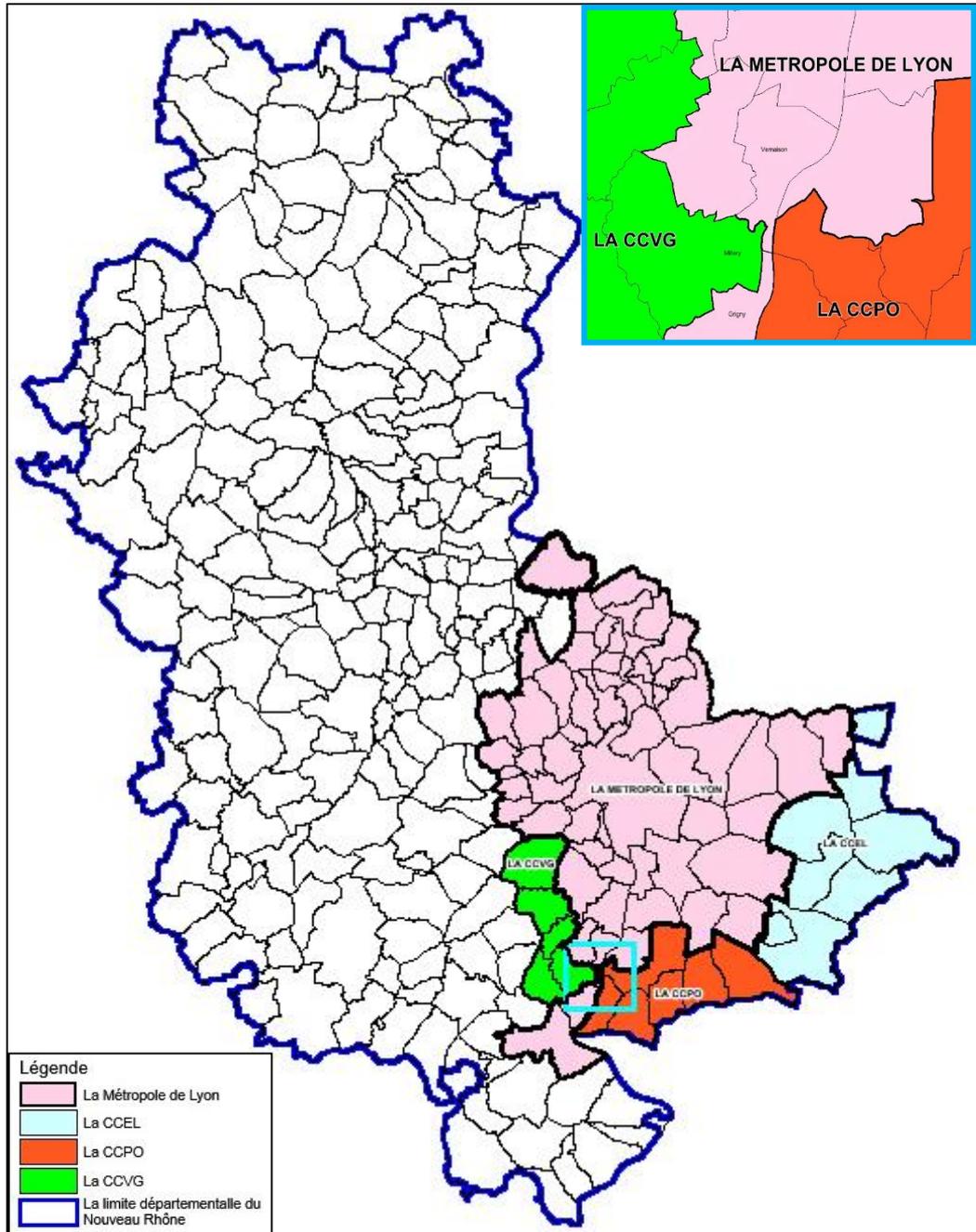


Figure 40 : La séparation avec le Département du Rhône

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, mars 2015 par mapinfo

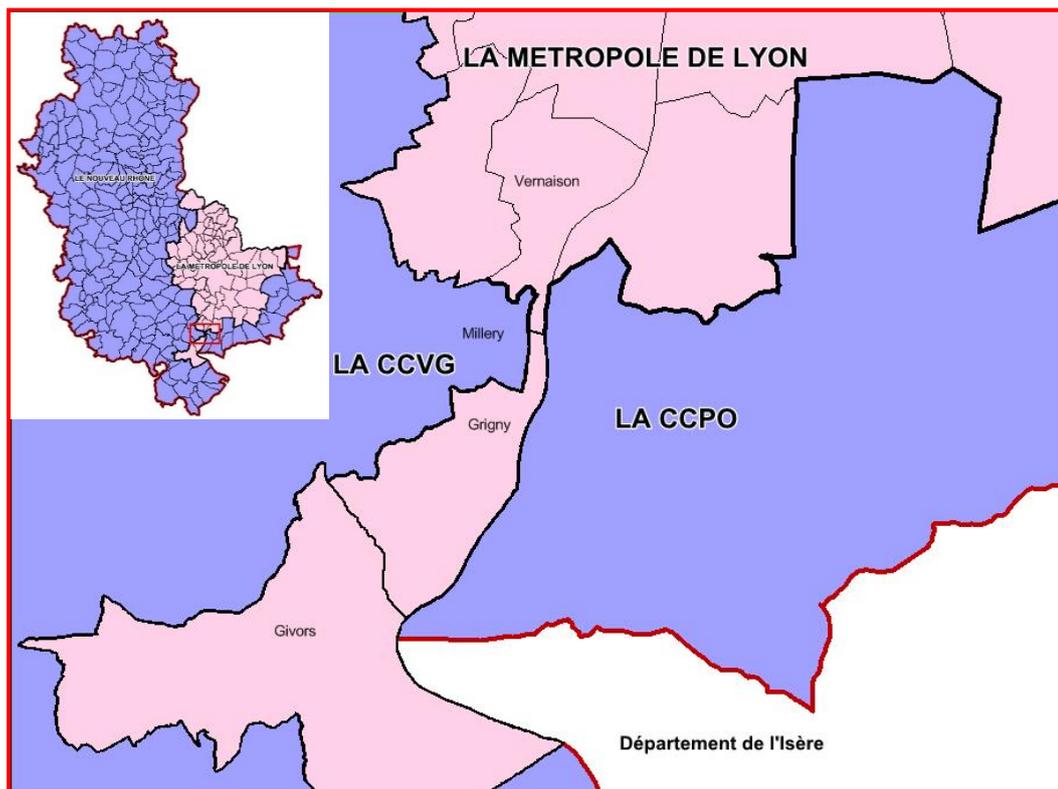


Figure 41: La discontinuité du Nouveau Rhône

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, mars 2015 par mapinfo

La tranquillité de la CCEL risque d’être perturbée par la question de la discontinuité territoriale du Nouveau Rhône. Un élu de l’Est lyonnais¹⁹³ explique que cette discontinuité territoriale provoque l’isolement des communes du Nouveau Rhône situées à l’Est de la Métropole de Lyon. À cause de cet isolement et bien sûr de l’aéroport, ces communes envisagent leur rattachement au Grand Lyon.

« (Par rapport au projet de Lyon Métropole) Pour nous, c’est une catastrophe ! Je ne sais pas comment ça va se traduire mais... [Il fait un dessin]¹⁹⁴

Le Département est un peu comme ça, vous avez le Grand Lyon qui est là, on va avoir le croissant avec Genas ici, il y a toute la Communauté de Communes de l’Est Lyonnais, la Communauté de communes des pays de L’Ozon et il y a tout le reste du Département qui est là. Vous allez avoir ici (CCPO et CCEL) 50 à 60 000 habitants, et là 500 000 habitants, tout le reste du Département. Voilà ! Et entre les deux, il y a le Grand Lyon avec 1 million d’habitants. Le Département est coupé en deux. On ne l’a

¹⁹³ Code pour respecter son anonymat

¹⁹⁴ Voir figure 40 ci-dessus

pas choisi, on le subit mais aujourd'hui, les liens de cet espace sont avec le Grand Lyon. [...]

Ce qui est clair : la digestion des compétences du Département par le Grand Lyon, à mon avis, va prendre un mandat, au moins un mandat. [...] Je pense – mais ça ne sera pas dans le prochain mandat – que dans le deuxième mandat, en gros dans 10 ans, tout cela ira dans le Grand Lyon. On n'a pas le choix ! Ça sera naturel. Rendez-vous dans 10 ans ! » (Un élu de l'Est lyonnais, 2013)

Du point de vue du Grand Lyon, la naissance de la Métropole de Lyon pourrait être suivie par l'élargissement de la Métropole de Lyon vers les territoires de l'Est de son territoire. L'extension de la Métropole de Lyon n'est pas un projet immédiat, mais serait un projet à « moyen terme ».

2.3 Quelques réflexions autour de la Métropole de Lyon

Nouveau type d'intercommunalité introduit par la Loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT), la Métropole de Lyon est récemment née. En raison de la jeunesse de son existence, nous proposons ici une réflexion sur les conséquences de la création de la Métropole de Lyon qui reste sous forme d'hypothèses et de questions.

- **Métropole de Lyon et le Département : un divorce politique**

Le Grand Lyon et le Département du Rhône n'ont pas toujours eu une relation harmonieuse. Les études que nous avons réalisées, particulièrement les projets de l'extension du Grand Lyon, nous ont en effet permis de mettre en exergue une relation qui est influencée par l'intérêt de protéger le leadership des élus locaux et de préserver les revenus de la fiscalité.

« La relation avec le département, c'est compliqué. 80% du Département du Rhône, c'est la communauté urbaine. [...]. Le problème du Département c'est d'exister avec un partenaire qui représente 80% de son territoire. Ce n'est pas en surface mais en population, en richesses etc. [...].

L'annonce de faire disparaître le Département sur le territoire de la communauté urbaine, c'est une chose assez intelligente. Le projet de Lyon Métropole est un projet intelligent. C'est bien l'aveu que ce n'est pas possible quelque part de continuer, indépendamment de la question politique, de la couleur politique du Département et du Grand Lyon, le problème, c'est qu'on reconnaît effectivement que dans le Département du

Rhône c'est très compliqué d'exister alors que le principal partenaire représente 80% de vous. » (Un haut fonctionnaire, 2013)

Dans ce nouveau contexte, de la création de la Métropole de Lyon qui entraîne la séparation complète entre le Grand Lyon et le Département du Rhône, le Département semble devoir acquérir une nouvelle identité. Nous proposons l'hypothèse selon laquelle le Nouveau Rhône pourrait être le représentant du périurbain lyonnais et des communes de droites.

La création de la Métropole de Lyon provoque une division territoriale entre le territoire urbain du Grand Lyon et le territoire rural du Département. Plus exactement, le Nouveau Rhône est constitué pour l'essentiel de communes périurbaines. Ces communes sont représentées par des communautés de communes, mais celles-ci restent petites et peu à même d'organiser la couronne périurbaine de Lyon (il y a bien des syndicats porteurs de SCOT, mais ce ne sont pas des structures dotées d'un poids politique significatif). A cet égard, le Nouveau Rhône pourrait s'imposer comme l'agent de la planification et de l'aménagement de la couronne périurbaine de Lyon, du moins pour la partie de cette couronne qui se trouve sur son territoire. Il pourrait également s'instituer comme le représentant politique du périurbain et être un interlocuteur majeur du Grand Lyon pour l'organisation de l'aire urbaine.

La division est renforcée par les caractères politiques des relations entre le Grand Lyon et le Département du Rhône. L'appartenance politique des élus pèse « *parce que les territoires ruraux du Département du Rhône sont effectivement de tradition plutôt à droite. Et la bascule des conseillers généraux qui sont élus là, dans tous les secteurs d'agglomération qui ne sont pas tous à gauche, mais les trois-quarts sont à gauche et vont basculer dans le Grand Lyon.* » (David, 2013). Le Grand Lyon est plutôt à gauche et ses communes voisines plutôt à droite. Le projet de la création de la Métropole Lyon signifie également l'institutionnalisation de ces appartenances politiques. Le Nouveau Rhône serait une représentation des communes de droites.

« Oui, il y a une séparation. On peut le penser en tous cas [...] que M. Mercier et M. Collomb se sont mis autour d'une table, ils ont divisé et ils ont dit « Tiens je te laisse les copains là et toi, je te laisse les copains là ! » [...] on a une séparation nette entre le Rhône qui va devenir très à droite et l'urbain qui va être plus à gauche. C'est clair. » (Une élue de l'Ouest lyonnais, 2013)

Ainsi, la réforme territoriale renforce la séparation entre la Métropole de Lyon et les territoires qui l'entourent, plutôt que leur intégration au sein d'une collectivité unique. Cela permet au Nouveau Rhône de jouer un rôle de premier plan sur un territoire redéfini comme périurbain. Et sa séparation signale un divorce politique et établit une limite entre les territoires urbains et périurbains.

- **Le retour de la question de l'autonomie ?**

L'imperméabilisation de la limite administrative du Grand Lyon après la naissance de la Métropole de Lyon modifie les perspectives sur l'adhésion à la Métropole de Lyon. Nous faisons l'hypothèse que les communes voisines de la Métropole de Lyon utiliseraient l'argument classique de l'autonomie locale pour refuser d'être intégrées à la Métropole de Lyon. À la question pourquoi les communes voisines du Grand Lyon ont peur d'être absorbées par cette communauté urbaine ? Nous avons souvent entendu comme réponse : « *c'est la peur de ne pas pouvoir décider.* » (Dubromel, 2013). Les communes et intercommunalités voisines ne souhaiteraient donc pas adhérer à la Métropole de Lyon afin de garder leur autonomie, étant donné la représentation au sein du conseil métropolitain.

La question de la représentativité se pose en termes nouveaux avec le découpage électoral de la Métropole de Lyon, déterminé selon la logique démographique. Les conseillers communautaires du Grand Lyon étaient élus parmi les conseillers municipaux. Par contre, les conseillers métropolitains seront élus au suffrage universel direct dans le cadre de 14 circonscriptions au sein de la métropole.¹⁹⁵ Ces circonscriptions regroupent plusieurs petites communes en vue de remplir le quota, cela va même jusque 25 communes pour Val de Saône. Par contre la ville de Lyon compte six circonscriptions et Villeurbanne est, à elle seule, une circonscription.¹⁹⁶ La représentation des «petits maires» pose un problème : « [...] *il y aura plus au moins un siège par commune de l'ouest lyonnais. Certains « petits maires » de l'ouest ne siégeront donc plus en 2020.* » (Rue89Lyon du 31 décembre 2014). Cela nous rappelle la fragilité des répartitions des élus au sein du Conseil communautaire de la Communauté urbaine de Lyon avant 1983.¹⁹⁷ Donc l'absence de demande d'adhésion de nouvelles communes à la Métropole de Lyon après celle de Quincieux ne serait pas seulement motivée par une question technique comme la longueur des procédures, mais aussi et peut-être même avant tout par une question politique.

¹⁹⁵ Voir figure 6 : « découpage électoral des circonscriptions au sein la Métropole de Lyon » et figure 7 : « la carte des nouvelles circonscriptions métropolitaines après mai 2015 » au deuxième chapitre

¹⁹⁶ Voir tableau 7 : « les 14 circonscriptions d'élection des conseillers Métropolitains de Lyon » au deuxième chapitre

¹⁹⁷ Voir « une représentation communautaire excluait les communes membres les moins peuplées » dans le troisième chapitre

- **Une perméabilisation pour le réseau transport**

« *Tout est en réseau, tout est rhizomatique.* » (Deleuze cité dans Vanier, 2009 : 61).¹⁹⁸ A travers les réseaux de transports, la limite administrative de la Métropole de Lyon révèle sa perméabilité. Le jour même de la naissance la Métropole de Lyon, le 1^{er} janvier 2015, le Nouveau Sytral est né. Celui-ci est une nouvelle autorité organisatrice de transport issue du Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (Sytral). Ce changement permet à ce syndicat d'élargir son périmètre transport urbain (PTU) qui se confondait avec celui du Grand Lyon. Le Nouveau Sytral prend en charge tous les transports départementaux. A partir du 1^{er} septembre 2015, le Nouveau Sytral met en place ses services sur le Nouveau Rhône et la Métropole de Lyon. C'est-à-dire que les services de transports continuent à franchir les limites administratives de la Métropole de Lyon, malgré leur imperméabilisation.

Nos analyses montrent que, dans certains domaines, les frontières de la Métropole de Lyon deviennent plus imperméables. Ainsi, l'intégration à la Métropole de Lyon est plus difficile que l'adhésion au Grand Lyon. Mais en même temps, les territoires de vie vont évidemment continuer à franchir les limites du Grand Lyon. Les réseaux de transports répondent à cette réalité. Ils constituent une interconnexion entre la Métropole de Lyon et les communes voisines. L'histoire du transport lyonnais illustre que les services du transport tendent à sortir des limites administratives de la ville de Lyon et du Département du Rhône. A l'époque du Sytral, les services de transport ont franchi la limite administrative du Grand Lyon. L'ancien syndicat de transport lyonnais fournissait ses services sur le Département de l'Isère et de l'Ain, et par une convention, le Sytral desservait sept communes voisines du Grand Lyon situées hors de son PTU. Les services de transport sont considérés comme le point fort dans les adhésions volontaires des nouvelles communes au Grand Lyon. Le franchissement des limites administratives par les services de transport sera analysé de manière approfondie en troisième et quatrième parties de ce travail.

¹⁹⁸ Voir premier chapitre sur « l'intercommunalité et une approche des frontières par les interfaces ».

CONCLUSION DU CINQUIEME CHAPITRE

Dans le cadre de la rationalisation de la carte intercommunale, les limites administratives du Grand Lyon sont concernées par la Loi de réforme des collectivités territoriales (RCT). Le périmètre du Grand Lyon doit répondre à l'obligation d'un territoire d'un seul tenant et sans enclave demandée par cette loi. On a vu dans la première partie de ce chapitre comment cette injonction a été traitée. Parallèlement, le paysage de l'intercommunalité se modifie, surtout s'agissant des métropoles. La création de la Métropole de Lyon apporte beaucoup de changements au niveau de la politique locale et aussi de l'organisation institutionnelle. La Communauté urbaine de Lyon a disparu. Elle est remplacée par la Métropole de Lyon qui épouse le même périmètre que celui du Grand Lyon. La création de la Métropole permet au Grand Lyon d'exercer toutes les compétences antérieures du Département du Rhône sur son territoire.

À partir de notre analyse qui se concentre sur les effets des limites administratives du Grand Lyon dans la deuxième partie de ce chapitre, la séparation du Grand Lyon et du Département du Rhône semble conduire à une frontière plus rigide autour de la Métropole de Lyon. Ainsi, l'intégration à la Métropole de Lyon sera plus difficile qu'auparavant au Grand Lyon. Preuve en est que la création de la Métropole est accueillie par les communes et les intercommunalités voisines comme une garantie de « tranquillité » face à la crainte d'être absorbées par cette communauté urbaine. Cette tranquillité risque toutefois d'être perturbée par la question de la discontinuité territoriale du Nouveau Rhône. Et la question de la maîtrise de l'aéroport Saint-Exupéry par le Grand Lyon reste ouverte.

TROISIEME PARTIE

LES ENJEUX GEOPOLITIQUES DES PERIMETRES DES TRANSPORTS URBAINS AUTOUR DU GRAND LYON

Introduction

Les services urbains sont présentés comme les fondateurs de la coopération intercommunale entre Lyon centre et ses communes périphériques. Pour mémoire les trois syndicats fondateurs de l'intercommunalité lyonnaise sont : le Syndicat des Eaux de la Banlieue de Lyon (SIEB), le Syndicat Intercommunal d'Assainissement de la Rive Gauche du Rhône (SIARGR), et le Syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise (STCRL).¹⁹⁹

« Les services urbains sont aussi « fondateurs » de la Communauté urbaine, à plusieurs titres : c'est par les réseaux urbains que naît la coopération intercommunale dans l'agglomération lyonnaise depuis les années 30, car il est impératif de réaliser des réseaux d'approvisionnement en eau, d'assainissement, de transport... à l'échelle non pas des communes, ce qui serait aberrant, mais à celle de l'agglomération. La création de la Communauté urbaine en 1969 sera au bout de cette logique. » (Millenaire3, 2009 : 5)

Les existences des limites de la Communauté urbaine de Lyon n'empêchent pas la mobilité toujours plus éclatée des habitants. Même si la coopération intercommunale est passée d'une intercommunalité parfois dite « de tuyau » à une intercommunalité de projet, les services publics semblent être un des avantages principaux attendus dans les relations entre le Grand Lyon et les communes et intercommunalités voisines. Alors, comment les communes hors du Grand Lyon bénéficient-elles des services urbains de cette communauté urbaine ? Est-ce que l'adhésion au Grand Lyon est indispensable pour qu'elles soient desservies par ses services urbains ? La réponse à ces problématiques passe par une analyse géopolitique dans les enjeux des services urbains dans les franchissements des limites du Grand Lyon. Les questions du périmètre du transport urbain du Syndicat

¹⁹⁹ Voir le troisième chapitre : « les services urbains sont la base de l'intercommunalité lyonnaise » le troisième chapitre.

du transport lyonnais sont au cœur de la troisième partie de notre travail. Ce choix est le résultat des chapitres précédents qui montrent que l'adhésion des nouvelles communes tient essentiellement aux services des transports,²⁰⁰ et que les services de transports continueront à franchir les limites administratives du Grand Lyon après la création de la Métropole de Lyon.²⁰¹

- **Le périmètre du transport était plus perméable que les limites administratives**

« *Les problèmes du transport urbain sont aussi anciens que la ville* » (Beudet et Wolff, 2012). La mobilité des habitants met en place du lien entre urbanisme et transports. Ils ont des relations réciproques dans le phénomène de l'urbanisation. Cela s'explique par la mobilité des habitants dans leurs territoires vécus. A Lyon, l'histoire raconte les franchissements des limites administratives par les transports publics lyonnais. Ceux-ci desservaient les communes périphériques qui étaient situées dans les Départements de l'Isère et de l'Ain. L'organisation de cette desserte n'était pas toujours simple. Les tensions entre les acteurs concernés ont produit des conflits dans l'histoire du transport lyonnais. A cet égard, la géopolitique urbaine se traduit par les concurrences entre les syndicats de transport et aussi par les lobbyings politiques qui n'ont pas cessé. L'analyse sur les enjeux des services de transport dans les franchissements des limites du Grand Lyon au point de vue historique seront traitées dans le sixième chapitre. Ce chapitre a pour but d'analyser la naissance du Sytral et la détermination de son périmètre. Cette analyse nous permet de comprendre que, pour des raisons historiques, le Sytral franchissait son périmètre de transport urbain (PTU).

- **Les enjeux des politiques de transports lyonnais face aux logiques territoriales**

« *Le territoire est ainsi l'archétype du système hiérarchique multi échelons.* » (Plottu E et Plottu B, 2009 : 287). Nous pouvons conformer les enjeux des limites territoriaux à ce système hiérarchique. A cet égard, les territoires vécus désignent des espaces qui se composent de multi échelons territoriaux car les territoires vécus ne sont pas structurés par les limites administratives, mais par les activités quotidiennes des habitants, par exemple des « bassins de vie » définis par l'Insee.

²⁰⁰ Voir « les adhésions au Grand Lyon : entre avantages et inconvénients » dans le quatrième chapitre.

²⁰¹ Voir « la Métropole de Lyon : une réflexion » dans le cinquième chapitre.

Se pose alors la question du rôle du transport dans la coordination des différentes logiques territoriales. La réponse à cette question sera au cœur du septième chapitre.

Les réseaux des TCL s'affranchissent des périmètres du Grand Lyon parce que le développement de cette communauté urbaine influence fortement ses territoires avoisinants. Certaines communes limitrophes cherchent à intégrer le Grand Lyon pour pouvoir répondre aux besoins de leur population qui se déplace beaucoup vers le Grand Lyon. Cela a pour conséquence l'élargissement du PTU du Sytral. Ainsi 7 communes voisines du Grand Lyon bénéficient des TCL par conventions signées en 2001 et en 2005.

- **Des problèmes financiers soulignés par la CRC,**

La desserte du Sytral sous convention était considérée comme une réponse à l'augmentation des trajets réalisés quotidiennement dans les bassins de vie de l'agglomération lyonnaise. Le Directeur de la mission territoire et inter-modalité du Sytral a expliqué la motivation qui pousse le Sytral à réaliser cette desserte : « *c'est pour adapter l'évolution de l'urbanisme au contexte administratif et au périmètre administratif des transports et du PTU.* » (Rodet, 2013). Le Grand Lyon s'est fait la même réflexion. Son président a montré son intérêt pour une desserte en transport en commun adaptée à la réalité territoriale des bassins de vie et qui assure les services aux populations de ses territoires voisins (CRC 2011 : 7). Mais, la Chambre Régionale des Comptes (CRC) a un point de vue différent. La CRC mentionne que les dessertes du Sytral sur les communes hors du Grand Lyon provoque une inégalité devant l'impôt des usagers et des entreprises parce que ces communes ne payent pas de Versement Transport (VT) ni la participation des communes concernées indexée sur le nombre d'habitants au même titre que le Grand Lyon. Le changement du PTU du Sytral est imposé. La critique de la CRC adressée à la desserte du Sytral sous convention sera analysée dans le septième chapitre.

SIXIEME CHAPITRE

LES TRANSPORTS PUBLICS LYONNAIS : UNE LONGUE HISTOIRE

INTRODUCTION

1985 a été pour le transport en commun lyonnais une année importante car marquée par la création du Syndicat Mixte des Transports du Rhône et de l'Agglomération Lyonnaise (le Sytral). C'était le seul syndicat des transports à pouvoir desservir le territoire de l'agglomération lyonnaise. Le Sytral a succédé à l'ancien syndicat mixte des transports lyonnais : Transports en Commun de la Région Lyonnaise (STCRL) qui était lui-même une transformation du Syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise (le syndicat des TCRL). Ce dernier était un nouveau régime des moyens de transport en commun lyonnais qui a remplacé en 1941 la Compagnie des Omnibus et Tramways de Lyon (OTL). Comme héritier du STCRL, le Sytral est indissociable de l'OTL, une compagnie qui pendant quatre-vingt-six ans, de 1879 à 1966, a exploité le réseau des transports urbains lyonnais. Certaines lignes de ce réseau existent toujours aujourd'hui parmi les lignes-fortes du réseau Transports en Commun Lyonnais (TCL).²⁰² Elles gardent d'ailleurs le numéro donné lors de sa création : « *l'OTL dessert un réseau de 10 lignes dont certaines figurent encore aujourd'hui parmi les principaux axes de trafic de l'agglomération.* » (Chappelet et al., 2014 : 5).

Il nous semblait nécessaire de retracer rapidement l'histoire des transports en commun lyonnais en nous concentrant sur le réseau de l'Est et de l'Ouest de Lyon dans le but de comprendre le franchissement des limites administratives par les services du transport et la raison pour laquelle le Sytral dessert les communes voisines par une convention signée en 2001 que nous analyserons plus tard. Nous étudierons le reflet de l'histoire du Sytral sous deux analyses. La première sera une étude de l'organisation des transports lyonnais avant la création du Sytral. La deuxième sera le reflet de l'histoire du Sytral après sa création. Cette longue description historique sur l'organisation des transports, faite d'après lectures, sans consultation personnelle des archives.

²⁰² La Société des Transports en Commun Lyonnais (TCL) est la marque commerciale du Sytral. C'est en 1988 que le Sytral a obtenu les droits de la marque « TCL ». Initialement, TCL est le nouveau nom de l'OTL après le changement le 1 janvier 1967.

0 - EXCURSUS HISTORIQUE SUR L'ORGANISATION DES TRANSPORTS AVANT LA CREATION DU SYTRAL

Le reflet de l'histoire de l'organisation des transports avant la création du Sytral est au cœur de cette section. Il nous semble nécessaire d'analyser l'histoire générale du transport lyonnais. L'histoire montre que le périmètre du transport tentait de franchir les limites administratives municipales et départementales. À l'époque, quand le projet de l'extension de la Ville de Lyon provoquait les refus de ses communes voisines, les réseaux de transport lyonnais franchissaient les limites administratives de cette ville pour desservir les territoires de l'Ain et de l'Isère. Les difficultés inhérentes à ces franchissements ont fait appel à un enjeu géopolitique entre les syndicats de transport, la Ville de Lyon, les Départements du Rhône, de l'Ain et de l'Isère. En vue de faciliter la compréhension des lecteurs, nous préférons mettre cette analyse comme excursus historique plutôt que la joindre dans les annexes.

0.1 L'histoire des transports en commun lyonnais

Les transports urbains lyonnais s'expliquent par la situation géographique et topographique de l'agglomération lyonnaise et de ses alentours. D'une manière globale, les transports urbains à Lyon ont été représentés par les transports terrestres et le transport fluvial. Le Rhône et la Saône, deux fleuves qui embrassent le territoire de l'agglomération lyonnaise, notamment sa ville-centre, facilitent la communication entre la Méditerranée et l'Europe du Nord. Situé à l'axe le plus important, ce territoire s'est développé économiquement grâce au transport fluvial plus utilisé que le transport routier (Michael, 1986 : 14). Roland Racine (2008 : 7-8) décrit aussi l'importance de ces deux fleuves dans les transports en commun lyonnais : « *la ville de Lyon, accrochée aux rives du Rhône et de la Saône, est née des transports et sa vocation a été avant tout d'être un carrefour. Dès son origine, la ville est au cœur des grandes voies de communication. La navigation fluviale s'y développe d'abord ; il était plus facile de transporter les marchandises par bateau* ». Depuis les années 1820, Lyon a développé un moyen de transport en commun. Le transport fluvial par bateau à vapeur a commencé à Lyon en 1827 (Michael, 1986 : 19). Puis, en 1833, le chemin de fer est arrivé. Pour le transport urbain, les transports terrestres ont facilité les échanges à l'intérieur du territoire lyonnais grâce aux omnibus. Ils ont été suivis par le transport fluvial : « les bateaux-mouches » qui a montré sa puissance en mettant à mal le service d'omnibus.

0.1.1 La naissance des transports publics lyonnais

Les omnibus sont apparus à Lyon en 1837 quand, pour la première fois, la ville de Lyon a été desservie par les fiacres à chevaux (Amtuir, n-d). C'était la première apparition des services du transport urbain collectif lyonnais. Les omnibus offraient un itinéraire régulier de Perrache au faubourg de Saint-Clair situé sur la commune de Caluire-et-Cuire, à heures fixes et à tarif unique de 25 centimes (Chappelet, 2014 : 9).

Un réseau de transport urbain lyonnais s'est développé rapidement par des créations de nombreuses sociétés de transport. Le transport était un marché potentiel lié à la croissance démographique et économique. Rappelons que c'était l'époque de la révolution industrielle laquelle a provoqué une période d'exode rural : les ruraux ont déménagé en ville pour être recrutés par les industries. La ville de Lyon a été affectée profondément par une croissance urbaine et démographique en raison du développement de l'industrie textile, et d'une évolution administrative portée par le décret impérial du 24 mars 1852 qui a rattaché les communes de la Guillotière, de la Croix Rousse et du faubourg industriel de Vaise à Lyon.²⁰³

La démographie de la ville de Lyon et de ses banlieues a cru fortement. Pour la ville de Lyon d'origine, la population est passée de 177 000 à 292 000 habitants, soit une augmentation de 60,62% en un an (1851-1852) (Chappelet, 2014: 7).²⁰⁴ Le tableau 11 suivant illustre la croissance de la population pendant la révolution industrielle et à la veille des rattachements.

Tableau 11 : La croissance de la population Lyon et de ses faubourgs

	Lyon	Vaise	Croix-rousse	Guillotière
1806	130 000 hab.	2 200 hab.	6 000 hab.	7 000 hab.
1851	177 000 hab.	8 800 hab.	28 700 hab.	41 500 hab.

Source : Laferrère M. et al.,1988 (cité dans Brunel, 2011)

²⁰³ Voir le chapitre trois : « les aleas des projets d'annexion ».

²⁰⁴ Le décret impérial du 24 mars 1852 relatif à la commune de Lyon a découpé la ville de Lyon en cinq arrondissements. Ce fusionnement a été fait après que Lyon s'est séparée de ses faubourgs depuis la Révolution française. 1^{er} regroupe le nord de la presqu'île et les pentes de la Croix-Rousse. Le 2^{eme} est limité aux quartiers du sud de la presqu'île. Le 3^{eme} s'entend sur la rive gauche du Rhône. Le 4^{eme} est localisé sur le plateau de la Croix-Rousse. Le 5^{eme} très étendu regroupe les quartiers de la rive droite de la Saône.

L'agrandissement de la ville nécessitait une organisation des services urbains, y compris celui des transports collectifs. Selon Pierre Merlin (cité dans Brunel, 2011), il y a « *une étroite concordance entre la vitesse du moyen de transport dominant et la taille des villes.* ». Le transport des voyageurs est à la fois cause et conséquence de l'augmentation de la population (Thibault, 2012). Un territoire peuplé au sein de l'agglomération lyonnaise, fruit des migrations alternantes, était un marché potentiel pour les entreprises du transport. La croissance constante du nombre de trajets était en rapport avec une croissance équivalente du nombre d'habitants (Guernalec, 2014). Les sociétés de transport se sont créées en développant leur réseau dans un contexte de forte concurrence. Voici ci-dessous (tableau 12) les sociétés qui ont été créées après le succès de la première ligne d'omnibus (Perrache – Saint-Clair) :

Tableau 12 : Les nouvelles sociétés de transport et leurs réseaux

Compagnies	Réseau exploité
Les Ecosaises	Pont du Change – La Pyramide (Place Valmy)
Les omnibus du Nord de Lyon	Pont la Feuillée – Quartier de Serin (Caluire)
Les omnibus du Midi	Bellecour – La Mulatière
Les omnibus de Villeurbanne	au départ du pont de la Guillotière
Les réunis de St-Clair	au départ du pont Morand

Source : Chappelet et al., 2014 : 9

0.1.2 L'atmosphère concurrentielle dans le marché des transports publics lyonnais

Afin de regrouper les services des compagnies concurrentes et de structurer les transports en commun, un arrêté organisant le « service des omnibus et voitures forme omnibus faisant le transport en commun » a été publié par la municipalité de Lyon en 1841 (Chappelet et al., 2014 : 9). Un groupe d'entrepreneurs parisiens a reçu la concession d'un réseau de transport en commun dans la ville de Lyon. Il a fondé la **Compagnie Lyonnaise d'Omnibus, Voitures et Voies ferrées (CLO)** le 17 septembre 1855. La CLO exploitait un réseau de trois lignes urbaines et vingt-trois services suburbains dont une ligne traversait la limite administrative de la ville de Lyon vers Chaponost.

Le transport fluvial par bateaux à hélice s'est développé à Lyon en 1862. Un arrêté préfectoral du 12 décembre 1862 a autorisé l'exploitation d'une ligne de bateaux à hélice : « mouche ». Plasson et Chaize ont créé la Compagnie des bateaux-omnibus, sous le nom célèbre «bateaux-mouches»²⁰⁵ dont le nom était en référence au quartier de La Mouche,²⁰⁶ où les chantiers navals ont été implantés (Gomez, 2013 : 3-4). La création des gares des bateaux-mouches en banlieue a facilité les communications entre Lyon et ses banlieues en reliant l'île-Barbe à la Mulatière. Via le renforcement du trafic entre Vaise et Perrache, les bateaux-mouches ont réussi à capter une partie du trafic ouvrier qui transportait 2,7 millions de voyageurs par an. La concurrence entre les bateaux-mouches et les omnibus n'a donc pas pu être évitée, particulièrement entre la liaison Perrache-Vaise sur la Saône assurée par les bateaux-mouches, et la liaison de la CLO reliant Bellecour à Ecully. Le tarif offert par les bateaux-mouches était de 15 centimes, soit 10 centimes de moins que celui de la CLO (Chappelet et al., 2014 : 10). Finalement, cette concurrence a entraîné la disparition de la CLO (Sytral, n-d.b).

La CLO a été mise en liquidation et la Société Travaux et Transports (T&T) choisie pour la remplacer. La Société T&T a repris l'ensemble des actifs de la CLO à compter du 2 juillet 1872, et remplacé la CLO le 6 juin 1974. Une volonté d'être et d'agir sur son territoire par elle-même a conduit la municipalité lyonnaise à s'opposer à la décision qui remplaçait la CLO par la société T&T, car à la direction et les capitaux de la T&T étaient essentiellement parisiens. Cette société était présidée par le baron Haussmann. La municipalité lyonnaise a demandé au préfet du Rhône la création d'une filiale lyonnaise de T&T. Dans ces conditions, la T&T a décidé de se retirer et finalement.

0.1.3 La naissance de l'OTL

La Compagnie des **Omnibus et Tramways Lyonnais** de Lyon (OTL) est créée les 21 juin et 2 juillet 1879. L'OTL a été le point de départ des transports urbains modernes dans l'agglomération lyonnaise parce que « *l'OTL s'emploie activement aux études pour l'implantation du réseau urbain de la ville de Lyon, constitué de dix lignes de tramways à chevaux, représentant une longueur de 44 km* » (Arrivetz,2001 : 9). L'OTL a apporté une évolution des transports urbains lyonnais par les tramways, d'abord hippomobiles, puis mus par la vapeur et enfin par l'électricité.

²⁰⁵ Dans état actuel, les bateaux-mouches sont la propriété exclusive d'une entreprise parisienne. Ils sont est très célèbre dans le transport touristique à Paris pour la promenade croisière sur la Seine.

²⁰⁶ La Mouche, dans l'état actuelle, située à la place Jean Macé

L'OTL a ouvert son premier service le 11 octobre 1880 par la ligne qui va de Bellecour à Ecully. C'était une section de la ligne de la CLO qui avait été supplantée par les bateaux-mouches. La CLO via sa descendante, l'OTL, a renforcé la rivalité avec la Compagnie des bateaux-omnibus. Mais l'OTL ne concurrence pas seulement la Compagnie des bateaux-omnibus, elle rivalise également avec plusieurs entreprises qui se partagent le marché des transports publics lyonnais à cette époque. Voici les lignes des transports publics de l'agglomération lyonnaise qui étaient assurées par les tramways d'entreprises différentes (figure 42) :

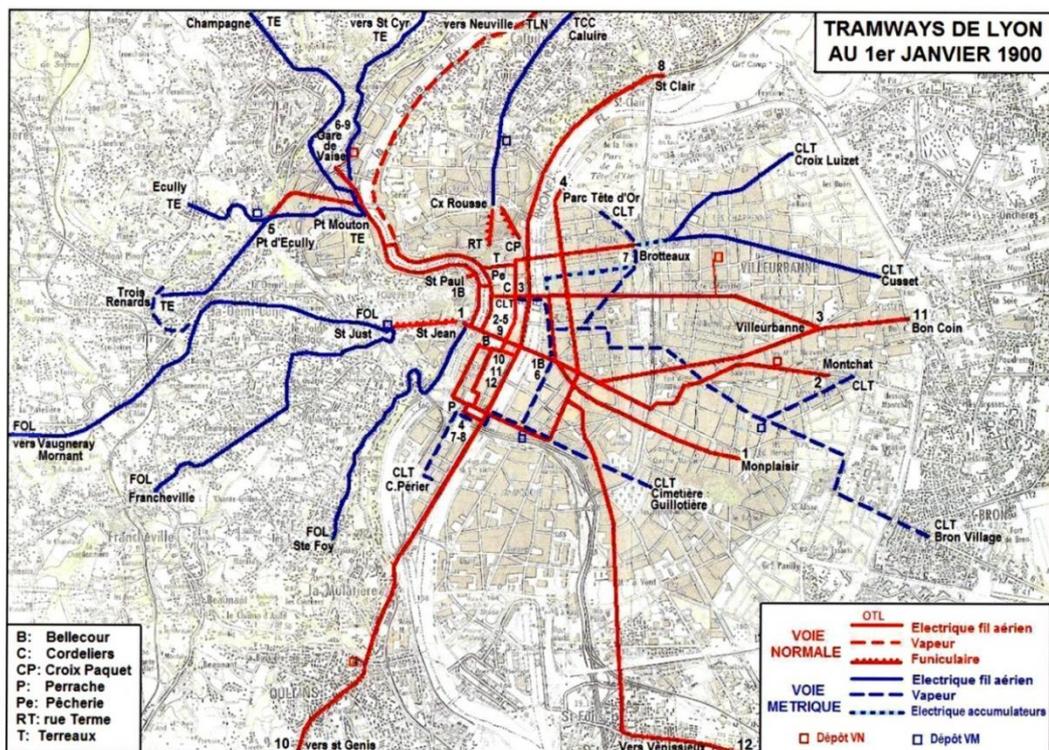


Figure 42 : Le réseau des tramways lyonnais au 1 janvier 1900

Source : Chappolet et al., 2014 : 48

Comme nous l'avons écrit plus haut, beaucoup de sociétés de transport ont été créées parmi lesquelles deux compagnies concurrençaient fortement l'OTL : la Compagnie de Fourvière et de l'Ouest lyonnais (FOL) et la Compagnie lyonnaise de tramways et de chemins de fer (CLT) qui ont vu le jour en même temps que l'implantation des Voies Ferrées d'Intérêt Local (VFIL) dans le département du Rhône. La construction d'un grand nombre de lignes de chemins de fer d'intérêt local a bénéficié de la loi de 1880 qui a apporté un nouveau règlement aux VFIL : « *l'Etat participe également aux charges d'exploitation en offrant au concessionnaire un minimum* » (Michael, 1986 : 65-81). Cette Loi a aidé à la

réalisation de certains projets à Lyon et aux alentours : le réseau de l'Est de Lyon (1881-1882), les lignes Lyon-Trévoux et St-Victor-Cours (1882) et le réseau de l'Ouest Lyonnais vers Vaugneray et Mornant (1886-1887).²⁰⁷ La Compagnie de Fourvière et de l'Ouest lyonnais a vu le jour en 1886 par la création d'une liaison entre divers villages des monts du Lyonnais via le plateau de Craponne jusqu'au quartier de Lyon Saint-Just. La même année, dans la banlieue Est, une concession pour alimenter une ligne vers l'Est de Lyon reliant Bron au pont Lafayette a été accordée à Balilly, Duret et Peillon. La Compagnie lyonnaise de tramways et de chemins de fer a été fondée le 8 décembre 1887 (Chappelet et al., 2014 : 30). La FOL et la CLT étaient deux des compagnies de transport qui desservaient principalement les banlieues et les communes voisines de la Ville de Lyon.

0.2 Les franchissements des limites administratives par les transports publics lyonnais

Concernant la situation administrative, parmi les réseaux des entreprises qui irriguaient les banlieues et les communes voisines de la Ville de Lyon, il existait déjà des lignes qui franchissaient les limites départementales du Rhône vers les départements limitrophes : l'Isère, l'Ain et la Loire.

0.2.1 Les franchissements des limites départementales du Rhône vers l'Isère et vers l'Ain

Nous commençons par analyser les franchissements des limites départementales du Rhône vers l'Isère et vers l'Ain résumés par José Banaudo sur la carte suivante (figure 43) :

²⁰⁷ Le FOL et la CLT sont présentés de manière plus approfondie dans la deuxième partie de ce chapitre.

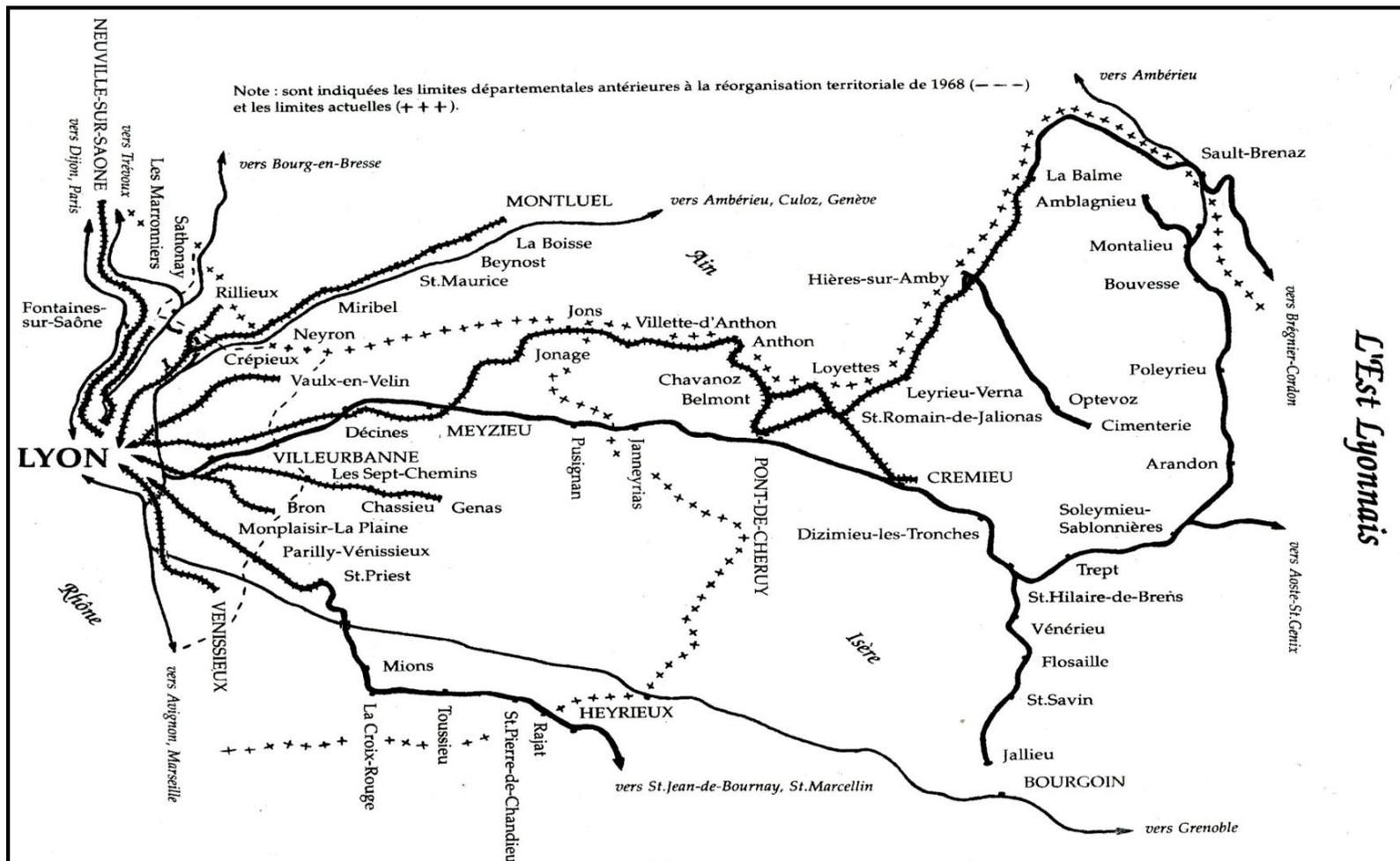


Figure 43 : Le franchissement de la limite départementale du Rhône vers l'Est lyonnais, sans date
 Source : Banaudo, 2002 : 44

La carte ci-dessus (figure 43) présente les lignes qui franchissaient les limites départementales du Rhône vers l'Est lyonnais. Ces franchissements étaient favorisés par les entreprises de transport, particulièrement les VFIL et l'OTL qui desservait les communes qui ne faisaient pas partie du département du Rhône. D'abord, le franchissement de la limite départementale du Rhône et de l'Isère s'est fait également par le réseau de l'Est comme le souligne José Banaudo (2002 : 39-45) : « *la limite départementale du Rhône et de l'Isère passait autrefois dans ce secteur entre Décines et Meyzieu (7km), puis fut reportée entre Pusignan et Janneyrias (19 km).* ». Sur ce sujet, José Banaudo pointe la Société anonyme du Chemin de Fer de l'Est de Lyon (EL ou CFEL) qui franchissait la limite départementale du Rhône et de l'Isère via ses lignes : (1) Lyon-Est – Aoste-St.Genix, (2) Soleymieu-Sablonnières – Montlaliieu-Transit, (3) Montlaliieu-Ville – Amblagnieu-Porcieu et (4) St. Hilaire-de-Brens – Jallieu. Puis, la CLT a desservi les communes qui appartenaient au Département du Rhône par une ligne élargie des Cordeliers vers Cusset, Vaulx-en-Velin et Genas (Arrivetz, 2001 : 15).

Ensuite, les tramways ont relié la Ville de Lyon à la région rurale des «Terres Froides» du Bas Dauphiné. Une ligne de Tramways départementaux de l'Isère (TDI) : Lyon-Monplaisir – St. Marcellin a occupé l'ancien terminus de la CLT. Cette ligne s'est installée au-dessus de l'artère PLM Lyon – Grenoble pour desservir Moins, Toussieu et St. Pierre-de-Chandieu avant de franchir l'actuelle limite départementale du Rhône et de l'Isère non loin d'Heyrieux et est sortie des zones urbanisées pour arriver à St. Marcellin. Enfin, l'OTL a apporté des franchissements sur le côté l'Est lyonnais : l'Isère et l'Ain. Vers l'Isère, les lignes de l'OTL ont croisé le réseau de la CFEL. C'étaient les lignes : n° 2, n° 11, n° 16, n° 24 et n° 28. Parmi elles, la ligne n° 16 de l'OTL était dite de la Balme, car cette ligne franchissait le département du Rhône pour aller à la Balme situé dans le département de l'Isère. Dans ce département, la ligne n°16 avait une antenne à Crémieu. Les lignes de l'OTL ont franchi également la limite administrative départementale du Rhône pour aller dans l'Ain par les lignes n° 8 et n° 17 : la ligne n° 8 a franchi les limites départementales du Rhône et de l'Ain avec son terminus situé à Rillieux, et la ligne n° 17 passait par Miribel pour arriver à Montluel. La ligne de Montluel était considérée comme la « petite sœur » de la ligne n° 16.

0.2.2 Les franchissements des limites départementales du Rhône vers la Loire

Nous examinons ensuite les franchissements des limites départementales du Rhône dans le secteur de l'Ouest de Lyon vers le Département de la Loire comme nous pouvons le voir sur la carte ci-dessous (figure 44).

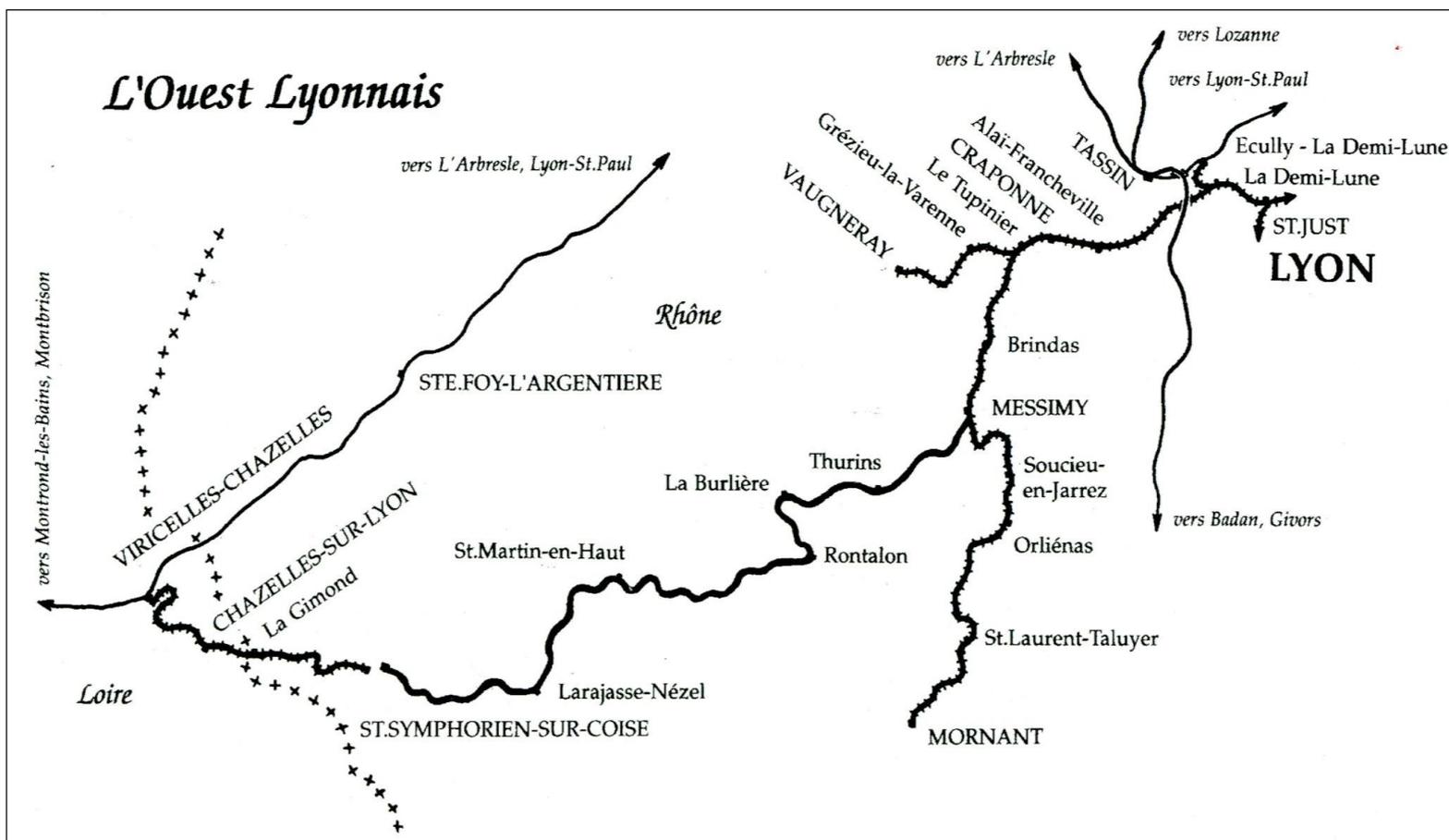


Figure 44 : Le franchissement de la limite départementale du Rhône vers l'Ouest lyonnais, sans date

Source : BANAUDO, 2002 : 17 et 25

Le franchissement des limites départementales du Rhône et de l'Ain par l'Ouest lyonnais montré par la figure 44 ci-dessus se faisait par le tramway de Chazelles exploité par la Société des Tramways électriques de Viricelles-Chazelles à Saint-Symphorien-sur-Coise et extension (VCS) fondée à Lyon. Ce tramway reliait la gare PLM²⁰⁸ de Viricelles-Chazelles situé dans le Département de la Loire à la localité voisine de Saint-Symphorien-sur-Coise dans Département du Rhône. Les modalités financières de l'opération de cette liaison étaient assurées par les Départements du Rhône et de la Loire et de l'État. Cette ligne avait une longueur totale de 9,723 km partagée ainsi : 4,697 km dans le département de la Loire et 5,036 km dans le département du Rhône. Elle a aussi un arrêt situé à la limite de ces deux départements : l'arrêt La Gimond (Chauffourt et Becker, 1982 : 3-28).

0.3 L'OTL : un empire du transport lyonnais

Nous reviendrons sur le marché des transports publics lyonnais que se partageaient, jusqu'en 1910, plusieurs entreprises de transport dont les lignes franchissaient les limites départementales du Rhône (Arrivetz, 1965 ; Clavaud et al., 1984 cité dans Montagnon, 1999, 96-114). La situation a changé quand l'OTL s'est inscrite dans une situation de monopole après avoir racheté ses grands compétiteurs : la CLT devenue la Nouvelle Lyonnaise de Tramways (NLT) en 1906 et la FOL en 1911. L'OTL a pu bâtir un empire du transport en rachetant les exploitations des réseaux d'autres entreprises : « *toutes ces exploitations n'ont d'autre issue qu'une intégration à l'OTL.* » (Arrivetz, 2001 : 24-25). Nous nous référons ici à l'arbre généalogique des transports urbains à Lyon représenté par le diagramme proposé par Jean Arrivetz (voir figure 45).

L'intégration des entreprises du transport à l'OTL :

1899	les Tramways d'Ecully
1905	le Funiculaire de la Rue Terme
1906	la Nouvelle Lyonnaise de Tramways (NLT compris CLT)
1910	le réseau Fourvière – Ouest Lyonnais (FOL compris Ste. Foy)
1914	la Compagnie de Caluire et du funiculaire de Croix-Paquet

²⁰⁸ Le PLM est l'abréviation de la compagnie des chemins de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée.

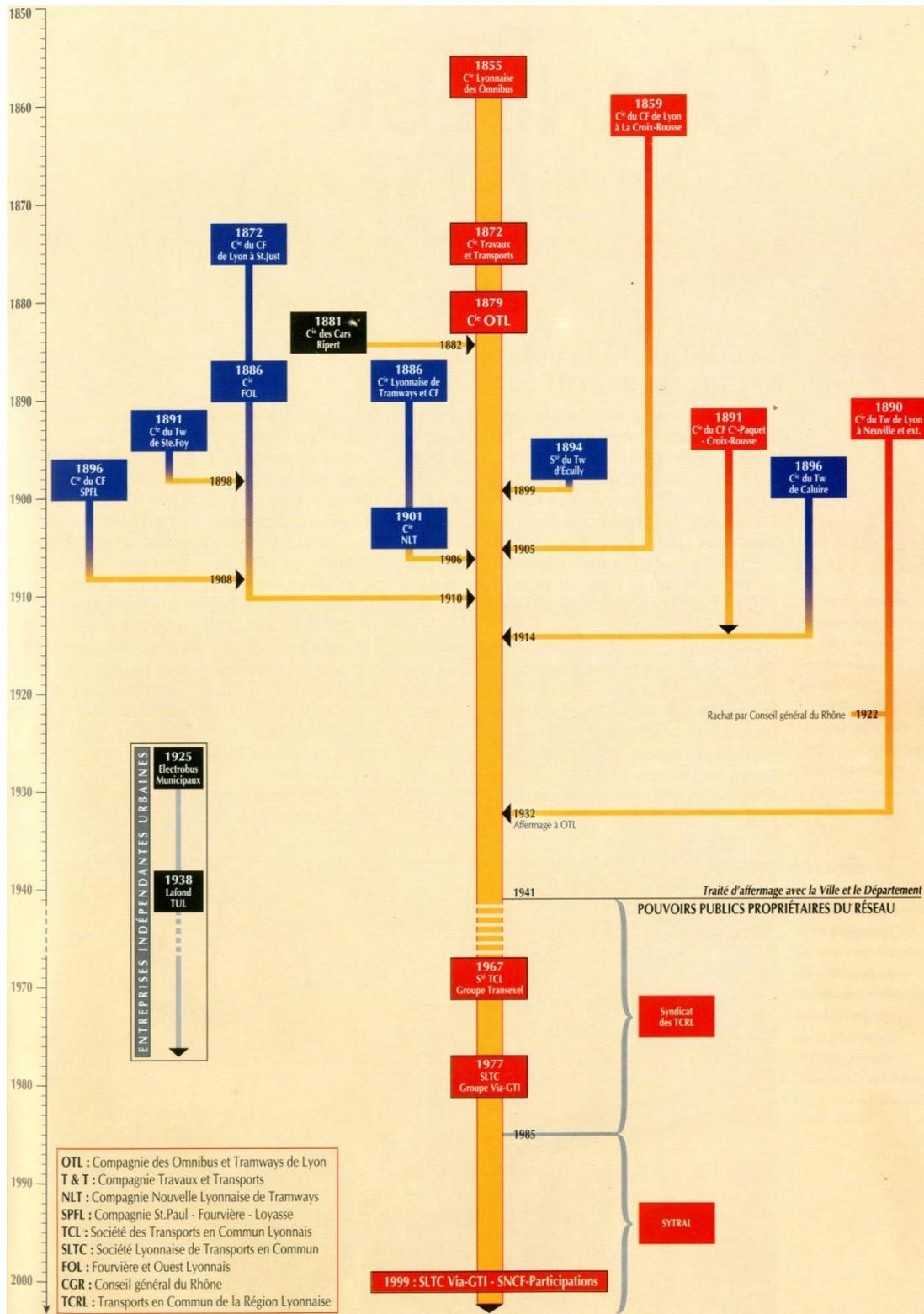


Figure 45 : L'Arbre généalogique des transports urbains à Lyon
 Source : Arrivetz, 2001 : 23

Selon l'analyse du tableau ci-dessus, il s'agissait de fusions entre les réseaux de l'OTL et ceux des autres compagnies. L'OTL a agrandi son réseau qui a ainsi irrigué Lyon et sa périphérie. L'OTL n'a pas seulement exploité le réseau urbain. Elle est sortie de Lyon centre en allant vers les villages et les départements limitrophes qui ont été desservis par le réseau suburbain de l'OTL. Voici la carte de l'extension maximale du réseau OTL (voir figure 46).

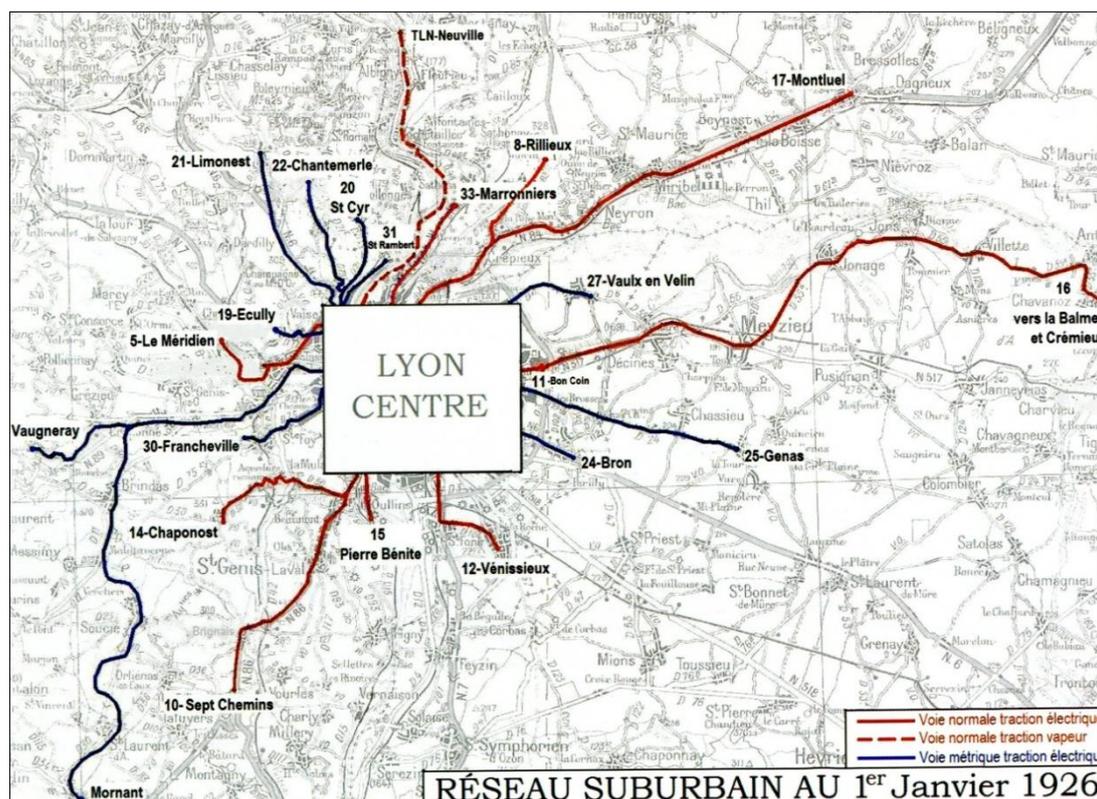


Figure 46 : L'extension maximale du réseau OTL le 1^{er} janvier 1926

Source : Chappélet et al., 2014 : 81

La discussion sur le franchissement des limites départementales du Rhône, étudié plus haut, permet de comprendre le rôle joué par l'OTL dans un système régional de transports après la fusion des entreprises. Ce rôle peut être mis en valeur à travers le réseau de l'OTL qui dépassait les limites de l'espace urbain lyonnais en partant aux communes rurales. Ce réseau a franchi également les limites administratives de Lyon et du Département du Rhône.²⁰⁹ Nous illustrons ce rôle par des exemples, d'abord les lignes qui reliaient Saint-Just à Vaugneray et Mornant étaient les anciennes lignes de

²⁰⁹ Pour mémoire, administrativement, la commune de Lyon était limitrophe de l'Isère avant le rattachement des communes de Villeurbanne, Vaux, Bron et Vénissieux au département du Rhône par le Décret impérial du 24 mars 1852. Ces communes étaient situées dans le département de l'Isère.

la FOL. Ces lignes partaient de l'espace urbain lyonnais pour aller vers les communes de montagne de l'ouest lyonnais. Ensuite, la ligne Cordeliers – Genas était une ex-CLT (Arrivetz : 1966 : 32). En exploitant cette ligne, l'OTL a franchi la limite administrative du Département du Rhône, car Genas était une commune de l'Isère.²¹⁰

0.4 Les panoramas conflictuels dans l'histoire du transport lyonnais

L'organisation des services du transport n'est pas toujours simple. L'histoire du transport lyonnais montre que les divers intérêts dans ces organisations produisaient les panoramas conflictuels dans l'histoire du transport lyonnais que nous allons analyser sous les six points qui suivent :

0.4.1 Les tensions entre l'OTL et la Municipalité lyonnaise

Dans l'histoire du transport lyonnais, il y avait des tensions dans le transport en commun lyonnais entre l'exploitant et les pouvoirs publics. Ainsi l'OTL s'est opposée à la Municipalité lyonnaise. Des aménagements des voies de l'OTL ont été demandés en vue de faciliter les transports utiles à l'effort de guerre.²¹¹ L'OTL s'est retrouvée en déficit : elle n'avait pas les moyens d'entretenir son réseau, notamment le renouvellement des motrices qui étaient tombées en panne. De plus, l'OTL a dû faire face à la mise en œuvre de la loi des huit heures de 1919.²¹² Divers avantages ont été aussi accordés par le Maire de Lyon aux employés de l'OTL. Les actionnaires de l'OTL, ne percevant plus de dividendes, ont exprimé leur protestation en repoussant le paiement de la redevance à la municipalité. Ils ont refusé aussi l'exploitation de certaines lignes dont l'OTL avait la concession mais qu'ils jugeaient peu rentables. Ces actions ont fait entrer l'OTL en conflit avec la municipalité lyonnaise. Cette dernière a poursuivi en justice cette compagnie. L'OTL a essayé de demander à la municipalité un remboursement des « charges extra contractuelles » (Arrivetz, 2001 : 39). « *Il devenait évident que l'ancienne législation et les anciennes procédures ne pouvaient plus régler les problèmes nés de la guerre.* » (Arrivetz, 1966 : 38). Des débats ont été organisés en vue de trouver une solution. Enfin, une convention signée le 30 décembre 1924, a remédié à cette relation conflictuelle. La convention de 1924 a mis en place également des relations entre l'OTL, la municipalité de Lyon, le département du Rhône, les communes et les départements voisins. Les contenus importants de cette convention étaient les suivants :

²¹⁰ Pour mémoire : Genas a été rattaché au Département du Rhône en 1968 pendant la création de la Courly.

²¹¹ La Première Guerre Mondiale de 1914 à 1918

²¹² Avant l'apparition de la loi des huit heures de 1919, de nombreux établissements travaillaient neuf heures (54 h par semaine) ou dix heures par jour (55 h par semaine).

- (1) *Les concessions accordées à la Cie OTL par les Département du Rhône, de l'Isère, de l'Ain, la Ville de Lyon et les communes de St-Genis-Laval et Vaulx-en-Velin sont regroupées en concession unique accordée conjointement par le Département du Rhône et la Ville de Lyon.*
- (2) *Le principe d'un financement entre le pouvoir concédant et le concessionnaire est acquis, marquant ainsi le but d'un régime d'exploitation contrôlée.* (Chappelet et al., 2014 : 80)

Cette convention offre des garanties financières à l'OTL et donne aux collectivités locales un pouvoir de contrôle. Une collaboration entre les pouvoirs publics organisateurs et la société privée concessionnaire a été donc établie. Grâce à cette convention, l'OTL a bénéficié des équipements du réseau : engins et infrastructure modernes, par exemple le rajeunissement des tramways par 12 belles rames «Matricielles» (Arrivetz, 2001 : 37 – 40). Malheureusement, la convention n'a pas permis à l'OTL de sortir de ses difficultés financière, administrative et politique.

0.4.2 Le conflit se lève sur le territoire de l'Ouest lyonnais

La desserte des transports en commun n'est pas une chose à négliger dans le franchissement des limites administratives, comme nous l'avons examiné des côtés et Est (voir figure 43) et Ouest lyonnais (voir figure 44). Mais la coordination entre les acteurs n'est pas toujours facile. Pour le cas de l'Ouest lyonnais, la première étude du rapport porte sur la discontinuité de la ligne de Messimy à Saint-Symphorien-sur-Coise exploitée par la Compagnie des Chemins de Fer Départementaux du Rhône et Loire (CRL), alors que les conflits entre la CRL et les Départements du Rhône et la Loire en constituent la deuxième étude. La troisième partie contient les polémiques entre la CRL et l'OTL

a. La discontinuité des réseaux du transport à Saint-Symphorien-sur-Coise

La coordination entre les acteurs a rencontré des problèmes à l'Ouest lyonnais, l'un des exemples les plus frappants se trouvait sur la ligne de Messimy à Saint-Symphorien-sur-Coise exploitée par la CRL. Cette ligne a suscité une série de querelles concernant ses relations (1) avec le tramway de Chazelles, (2) avec le Département du Rhône et (3) avec l'OTL. Première polémique : la ligne de la CRL traversait la limite départementale rhodanienne vers la Loire via Messimy – Saint-Symphorien-sur-Coise. Elle n'était pas raccordée au tramway de Chazelles. Pourtant ce tramway rejoignait le bourg de St. Symphorien-sur-Coise. C'était une commune sur laquelle se trouvait aussi le terminus de la CRL (voir figure 44). De plus, le projet de ces deux lignes a été pensé à la même époque.

Dans un premier temps, le Département du Rhône a envisagé une liaison entre Lyon et Saint-Symphorien-sur-Coise, à l'origine de la ligne de la CRL. C'était le premier projet qui s'appelait « tracé bleu », en 1884-1885, proposant une liaison de Saint-Symphorien-sur-Coise à Messimy par Saint-Laurent-d'Agny. Entre temps, en 1890, le projet de Saint-Etienne à Saint-Symphorien-sur-Coise a été voté par le Conseil général de la Loire. C'était l'origine du tramway de Chazelles.

D'un côté, en 1891, la FOL était intéressée par la concession du projet reliant Lyon à Saint-Symphorien-sur-Coise à condition que ce réseau soit raccordé à Vaugneray. C'était donc une liaison de Vaugneray à Saint-Symphorien-sur-Coise via Yzeron. Concernant ce projet, le 6 novembre 1892, le Conseil municipal de Messimy a délibéré sur trois propositions : bleu, vermillon et vert. Le projet vert demandait à la FOL la suppression de plusieurs km de voie à crémaillère à Yzeron. Une longue discussion a eu lieu, particulièrement pour éviter les risques sur le plan de l'exploitation. Le système à crémaillère était considéré comme dangereux, surtout pendant de rudes hivers enneigés.

En 26 décembre 1897, l'ingénieur en chef du contrôle des chemins recommande d'abandonner le projet d'une liaison de Vaugneray à Saint-Symphorien-sur-Coise. Considérée inutile parce que Saint-Symphorien-sur-Coise avait une relation commerciale importante avec Saint-Etienne et le centre de la France, mais pas avec Lyon malgré le fait que ce projet de liaison faisait l'objet d'une demande de la municipalité qui souhaitait le prolongement du chemin de fer jusqu'à Lyon, ou au moins un raccordement à la ligne Lyon – Saint-Just-Mornant. Mais, finalement, le tracé bleu n'a fait l'objet d'aucune autre demande (Michael, 1986 : 135 – 157).

Il serait intéressant d'étudier de façon précise quelles ont été les raisons de la discontinuité entre la ligne de tramway de Chazelles et la ligne de la CRL. Une hypothèse mérite d'être proposée : pour les lignes franchissant les limites administratives il fallait une convention de concession et un décret d'utilité publique (Banaudo, 2002 : 87). La déclaration d'utilité publique du tramway de Chazelles est parue au journal officiel du 5 mai 1898 soit cinq mois après la recommandation de l'ingénieur en chef du contrôle des chemins de fer d'intérêt local et des tramways. La ligne de tramway de Chazelles a effectué son premier service le 13 novembre 1899. Pour la liaison de Lyon à Saint-Symphorien-sur-Coise, il a fallu, cependant, attendre 1914 afin que la ligne de la CRL soit mise en service. Cette hypothèse ne considère pas cette discontinuité comme une « rupture politique » entre les acteurs, mais plutôt comme une conséquence de la recommandation de l'ingénieur, donc une raison technique. C'est vrai cependant qu'aucun effort n'a été fait pour la continuité entre la ligne de tramway de Chazelles et celle de la CRL.

b. Les échecs dans la relation entre la CRL et l'autorité concédante

Deuxième polémique : il y avait un problème entre la CRL et l'autorité concédante : les départements du Rhône et de la Loire. Selon H.J Fournet (cité dans Araire, 1989 : 30) : terme trop fort « *il en résulta, entre les administrations préfectorales et concessionnaire, la Compagnie des CRL, un conflit juridique qui devait se prolonger durant plus de trente ans, ne prenant fin qu'en 1939, avec la signature d'une convention de résiliation et l'indemnisation – très partielle – de la Compagnie, qui prononça aussitôt sa dissolution* ». Le problème a commencé depuis le projet du réseau. Nous avons vu dans notre analyse précédente, qu'une liaison entre Lyon et Saint-Symphorien-sur-Coise avait été pensée treize ans avant la recommandation de l'affaire du tramway de Chazelles, pourtant cette liaison a été mise en service tardivement, cinq ans après le tramway. Dix-huit ans ont été consacrés à la préparation de la liaison de Lyon à Saint-Symphorien-sur-Coise. Une longue discussion et un lobbying politique ont animé cette préparation. Même si le premier projet de cette liaison ne faisait l'objet d'aucune demande sauf de la part de la municipalité de Saint-Symphorien-sur-Coise, une convention, en 1909, a été réalisée dans le cadre de la coopération entre les deux départements voisins : le Rhône et la Loire pour desservir l'Ouest lyonnais. Cette convention a été réalisée quand la Loi du 16 avril 1909 a entériné la création d'un réseau par la construction de quatre lignes dont seulement la (1) a été effectivement construite :

- (1) *Messimy à Symphorien-sur-Coise (31,1 km),*
 - (2) *Mornant à Rive-de-Gier (31,1 km),*
 - (3) *L'Arbresle à Panissières (39 km),*
 - (4) *Pontcharra-sur-Turdine à Ste.Foy-l'Argentière (34,1 km)*
- (H.J Fournet cité dans Araire, 1989 : 30)

Par cette convention le réseau ne proposait aucune liaison entre Vaugneray et Saint-Symphorien-sur-Coise. La FOL n'a pas obtenu la concession de ces lignes mais c'est le Syndicat d'Étude des Nouveaux Chemins de Fer de Rhône et de Loire remplacé par la CRL en 1914 qui l'a obtenue. Un problème a été, ensuite, provoqué par cette convention. Puisqu'elle n'était pas résiliée, les départements du Rhône et de la Loire ont considéré que la CRL devait réaliser toutes les lignes dans les délais prescrits, alors que c'est seulement la ligne de Messimy à Symphorien-sur-Coise qui a été construite. La CRL a rencontré des difficultés pour la poursuite des constructions en raison de la faute de personnel compétent et de ressources financières pendant la première guerre mondiale. Ensuite, la CRL et le Département du Rhône ne se sont pas entendus quand la CRL proposait de fermer la ligne de Messimy à Saint-Symphorien-sur-Coise, qui n'était pas rentable et construire une ligne de Mornant à Rive-de-Gier (voir figure 47).



Figure 47 : Les lignes de la FOL et de la CRL à l’Ouest Lyonnais, sans date
 Source : Arrivetz, 2001, 30

En effet il était impossible pour la CRL de poursuivre ses dessertes sur la ligne pas rentable Mesimy – Symphorien-sur-Coise (Clavaud et al., 2007 : 50). La fermeture de cette ligne avait pour but de s’adapter aux nouvelles situations économiques de l’après-guerre. Pourtant, le Département du Rhône n’a pas été d’accord avec la fermeture de la ligne construite et la proposition de la CRL de construire une des trois autres lignes pour lesquelles elle avait la concession, à savoir, Mornant vers Rive-de-Gier. Cette compagnie a contré le Département du Rhône en menant des actions juridiques qui s’appuyaient sur le fait que la CRL avait la concession.²¹³ La procédure au tribunal d’instance a duré quatorze ans, tant pour les lignes concédées et non construites que pour Messimy – Saint-Symphorien. La CRL a donc demandé un remboursement du

²¹³ La CRL a remplacé la propriétaire d’origine de la concession en 1914

Département du Rhône. Finalement, une convention a été signée entre le Préfet du Rhône et le Président du conseil d'administration de la CRL (Michael, 1986 : 138-150). Mais, la ligne Mornant – Rive-de-Gier n'a jamais été ouverte.

c. La polémique entre la CRL et l'OTL

Une troisième polémique s'est élevée entre la CRL et l'OTL. Pendant les travaux des lignes de la CRL, l'OTL a profité d'un important apport de trafic marchandise qui passait auparavant par les lignes de la CRL. Malgré cela, des problèmes sont apparus. Tout d'abord il y avait un problème concernant les usagers de la CRL qui étaient obligés d'effectuer deux changements pour aller à Lyon. Il fallait prendre trois lignes : d'abord la CRL, puis la FOL (Messimy – Saint-Just), enfin l'OTL Saint-Just – Lyon. Le conflit venait du refus de l'OTL d'accepter que CRL emprunte le réseau OTL pour rejoindre Lyon : « *L'OTL n'a jamais accepté que les trains de cette ligne circulent sur son propre réseau [...].* » (Le Vieux Brindas, 2009 : 10).

Ensuite il y avait un autre problème concernant l'utilisation des gares de Messimy et de Mornant, deux gares de l'OTL concernées par les lignes de la CRL. L'OTL a admis difficilement que ses deux gares soient considérées comme des gares communes partagées avec la CRL.²¹⁴ Pour ce problème, Clavaud et ses collaborateurs (2007 : 51 – 52) pointent que la tension entre l'OTL et la CRL s'est manifesté par, d'abord, une évidente mauvaise volonté de la direction de l'OTL qui s'est expliquée dans les échanges de courriers et les quelques entretiens accordées parcimonieusement aux ingénieurs de la CRL, ensuite par une demande de l'OTL à la CRL de partager à parts égales les frais d'exploitation de la gare commune (Clavaud et al, 2007 : 51-52). Par une lettre du 25 octobre 1928, la CRL a adressé à l'OTL son refus :

« [...] Le partage des frais par moitié entre chaque compagnie me paraisse arbitraires et ne pas répondre à la réalité. Le tableau suivant fait ressortir l'usage fait pour chaque compagnie de la gare commune :

Rubriques	O.T.M L ?	R. & L
<i>Recette de l'année</i>	<i>1927 179 074,35 F</i>	<i>75 942,90 F</i>
<i>Proposition des recettes totales</i>	<i>70%</i>	<i>30%</i>
<i>Nombre de trains annuels</i>	<i>7 592</i>	<i>1 496</i>
<i>Proportions</i>	<i>83%</i>	<i>17%</i>

[...] En ce qui concerne la répartition des frais entre les deux compagnies, il semble qu'il serait juste de la faire dans les proportions suivantes : O.T.L 2/3 R. & L. 1/3.» (Clavaud et al, 2007 : 53)

²¹⁴ Ce statut est dû à la Loi du 16 avril 1909.

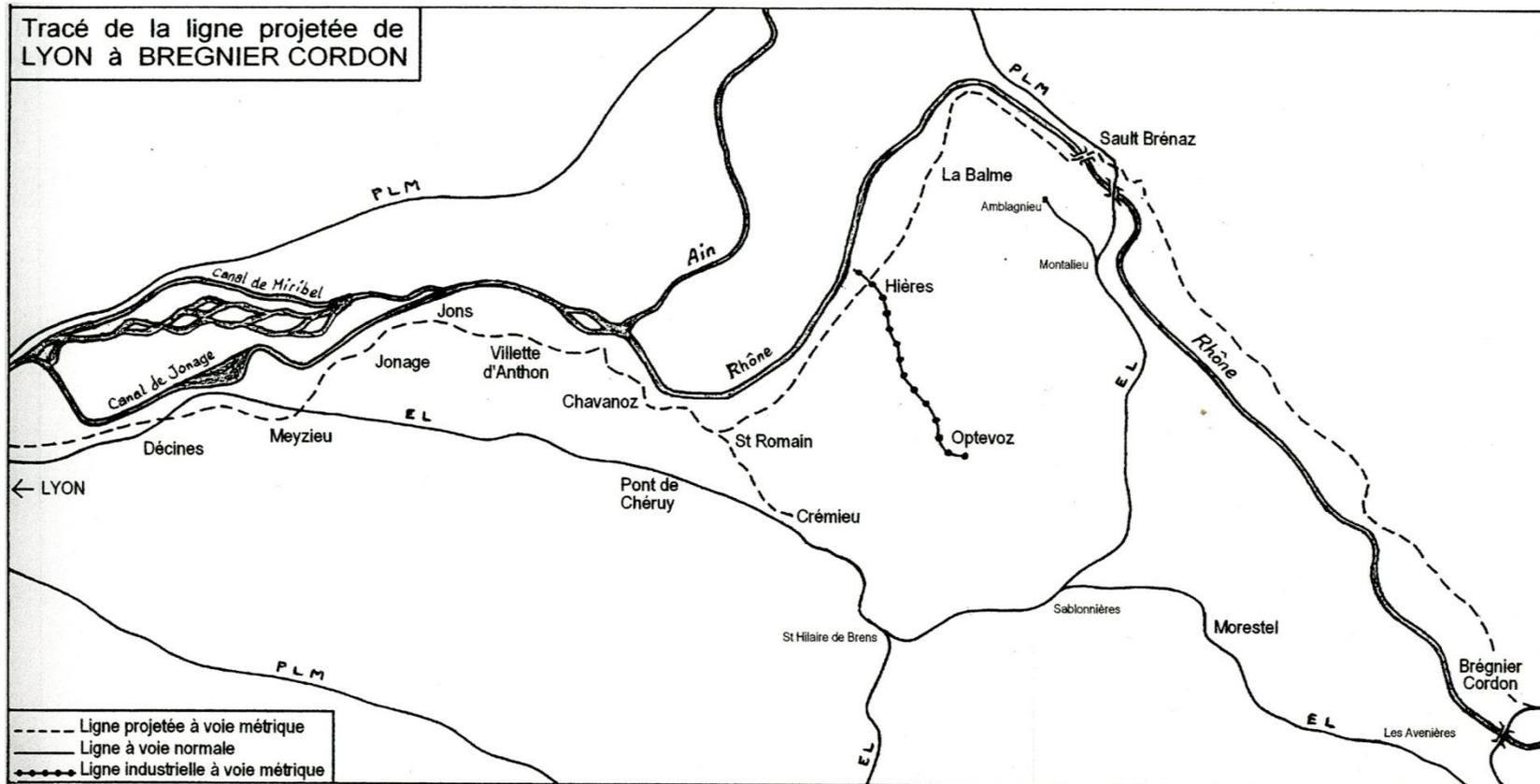
Les mauvaises relations entre la CRL et l'OTL ont duré jusqu'à la fin de l'exploitation de la ligne Mesimy – Saint-Symphorien-sur-Coise par la CRL car à partir du 30 juin 1933, le département du Rhône est intervenu et géré cette ligne. Et les relations problématiques entre la CRL et l'autorité concédante se sont poursuivies jusqu'à la fin de la ligne Messimy – Saint-Symphorien-sur-Coise en 1938. Comme nous l'avons vu précédemment, le Préfet du Rhône et le Président du conseil d'administration de la CRL ont signé une convention le 23 mars 1938. La CRL a signé les accords avec les Départements du Rhône pour 5,5 millions de francs et de la Loire pour 1,9 millions de francs. Avec cet accord, les installations fixes et le matériel roulant appartenaient au Département du Rhône. La fermeture de la ligne Mesimy–Symphorien-sur-Coise a eu lieu en 1939. L'époque de la CRL était définitivement terminée quand la société des autocars Lafond a acheté son activité routière en 1943.

Quant à l'apparition des problèmes entre la CRL, l'OTL et l'autorité concédante, il est envisageable à notre avis de se poser les questions de hiérarchie concernant les pouvoirs publics. Pour résoudre ce problème, la CRL ne s'est pas limitée aux négociations avec l'autorité concédante, elle est allée au tribunal. Il a fallu plusieurs années de combat, de 1920 à 1934, pour trouver une solution qui lui convienne. La ligne Messimy – Symphorien-sur-Coise a vécu seulement dix-neuf ans dont quatorze ans de querelles judiciaires.²¹⁵ Ainsi la CRL a travaillé dans de mauvaises conditions. Même le problème entre la CRL et l'OTL a perduré, car seule la fin de l'exploitation de la ligne a pu mettre fin aux disputes.

0.4.3 Les conflits dans l'Est lyonnais

Il y a aussi eu des conflits sur les lignes qui desservaient l'Est lyonnais. Pour expliquer le problème de coordination entre les acteurs des transports en commun, nous prenons le cas de la ligne de la Balme de l'OTL (voir figure 48 et 49).

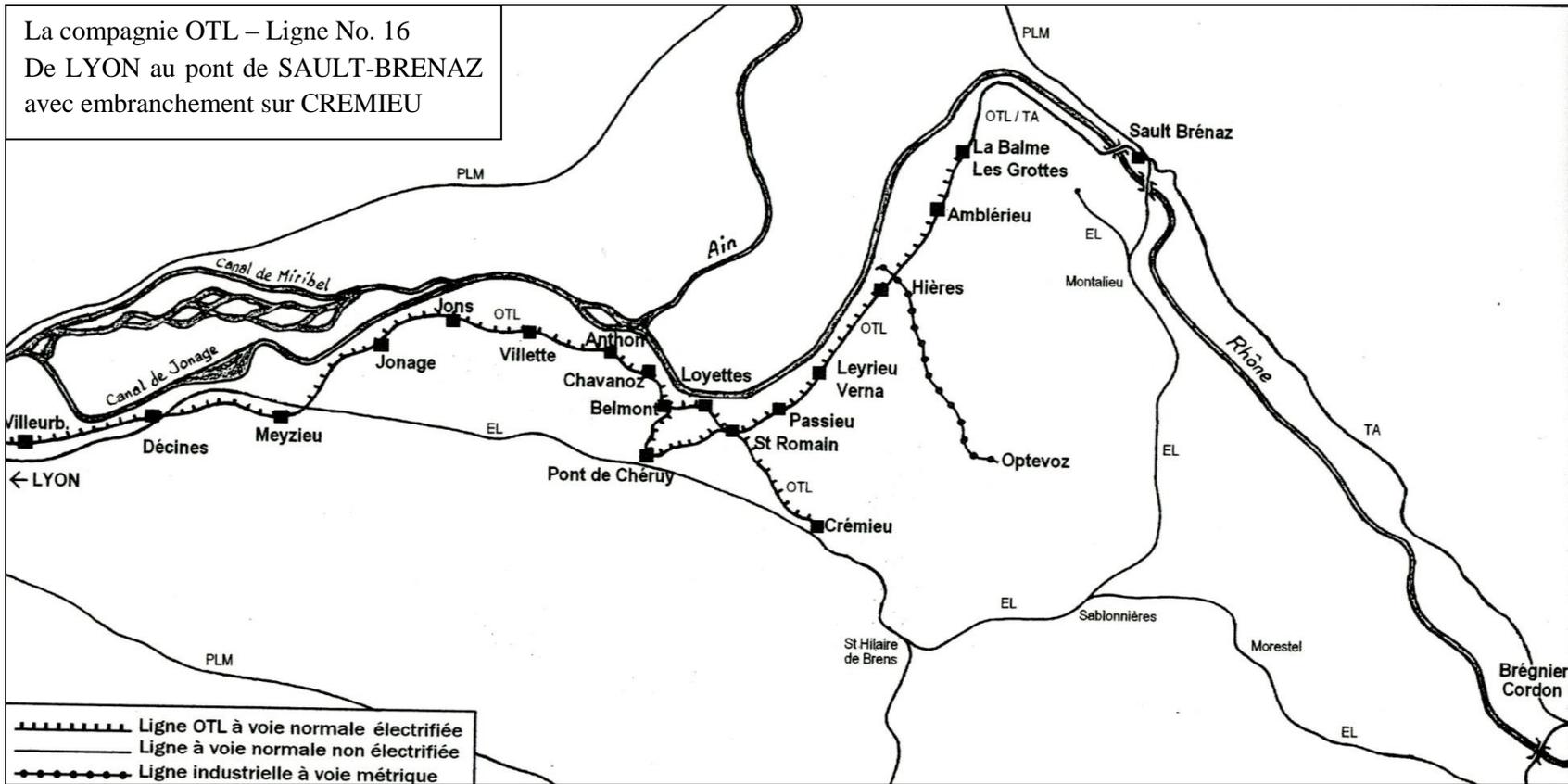
²¹⁵ L'ouverture a eu lieu le 6 avril 1914 et la fermeture le 30 juin 1933.



EL : le Chemin de Fer de l'Est de Lyon (dit aussi CFEL)
 PLM : la ligne de Paris-Lyon à Marseille-Saint-Charles

Figure 48 : Le projet des lignes de la Balme de l'OTL, vers 1901

Source : Perenon et al., 2010 : 13



EL : le Chemin de Fer de l'Est de Lyon (dit aussi CFEL)
 PLM : la ligne de Paris-Lyon à Marseille-Saint-Charles

Figure 49 : Les lignes de la Balme de l'OTL, vers 1926
 Source : Perenon et al., 2010 : 24

a. La ligne de la balme traversaient trois départements

La ligne de l'OTL n° 16 baptisée la ligne de la Balme était la « plus longue ligne de tramways de France » (Chappelet et al., 2014 : 77). À l'origine une concession de tramways de Lyon à Sault-Brénaz et Brégnier-Cordon (voir figure 48) avait été accordée à Claudie-Etienne Laurent et Marc Peyret. Ces deux titulaires ont persuadé l'OTL de réaliser ce projet d'une longueur de 94 km et traversant trois départements : le Rhône, l'Isère et l'Ain. Ces trois départements ont émis un avis favorable en ce qui concerne la réalisation, mais leurs avis divergeaient en ce qui concerne l'emplacement des sous-stations de l'alimentation électrique qui aucun département voulait sur ses terres. À mettre en cohérence Ainsi, pendant cinq ans (de 1901 à 1906), l'OTL a eu des difficultés à obtenir un terrain pour construire les sous-stations de l'alimentation électrique. Ce problème n'a été résolu que quand l'OTL a trouvé un terrain avec une alimentation du courant alternatif monophasé.²¹⁶ Mais cette situation a provoqué d'autres problèmes, car en raison de l'emplacement de ce terrain, l'OTL a lancé une ligne qui se dirigeait vers Isle-Crémieu et avec un trajet bis vers Pont-de-Chéruy. Pourquoi était-ce un problème ? Jean Arrivetz (2001 : 28) répond « *deux localités déjà desservies par le Chemin de Fer de l'Est de Lyon : l'échec était évident !* ».

Puis, ayant l'alimentation de courant alternatif monophasé, l'OTL a construit seulement un trajet de 60 km de Lyon à Sault-Brénaz. Une négociation a été engagée avec les départements concernés, l'OTL et les deux titulaires de la concession. Le département de l'Isère a approuvé que le projet de tramways de Lyon à Sault-Brénaz et Brégnier-Cordon s'arrête provisoirement à la Balme-les Grottes. C'est la raison pour laquelle finalement la ligne n° 16 de l'OTL était achevée jusqu'à la Balme en 1916. Pour le reste du trajet, il n'y avait que le département de l'Ain qui était intéressé à le prolonger. Il a demandé à l'OTL le prolongement de la ligne de la Balme à Sault-Brénaz, et il a fait en sorte que la Compagnie du Haut-Rhône créée par Claudie-Etienne Laurent et Marc Peyret, les deux titulaires de la concession, rachète la dernière section : de Sault-Brénaz à Brégnier-Cordon.

Le prolongement de la ligne de la Balme à Sault-Brénaz, longue de 8 km, avait pour but le raccordement au chemin de fer du Haut-Rhône. L'OTL n'était pas intéressée par cette prolongation. Sur ce sujet, Robert Chappelet (2014 : 77) écrit « *face au peu d'empressement de la Compagnie OTL pour mettre en œuvre ce prolongement, il faudra toute la persuasion du département de l'Ain, associé à des conditions financières particulièrement favorables, pour qu'un accord soit finalement conclu le 27 septembre 1918* ». L'OTL et le Département de l'Ain le 1^{er} décembre 1919 ont signé une convention financière modifiée par la convention du 10 juin 1920 : 4/6 pour la part de l'OTL et 2/6 pour celle du Département de l'Ain. Ces participations

²¹⁶ Dans le service urbain, le tramway de l'OTL utilisait le courant continu à 600 Volt. Avec le volt alternatif monophasé, l'OTL produisait 6600 Volt, 16 2/3 Hz.

financières ont été changées le jour de la mise en service de la ligne, le 1^{er} mai 1921, quand la section de la Balme à Sault-Brenaz a été ouverte. Ces participations financières étaient devenues : 5/6 pour la part de l'OTL et 1/6 pour celle du Département de l'Ain. Pourquoi le Département de l'Isère n'a-t-il pas pris en charge cette ligne ? Pourtant la majeure partie de la ligne est située dans ce département.²¹⁷ La réponse est formulée par Jacques Prenons et ses collaborateurs (2010 : 35) : «*la convention stipule que le département de l'Ain qui est en réalité le seul demandeur du raccordement, apportera sa garantie financière à la Compagnie OTL en cas d'insuffisance de trafic générant un déficit d'exploitation*». Ainsi, il apparaît que c'est une réalisation qui repose sur la seule volonté du Département de l'Ain. C'est pourquoi il faut qu'il assure lui-même la garantie du financement, les conventions signées montraient néanmoins que la répartition des participations financières n'était pas égale entre le département de l'Ain et l'OTL.

b. La ligne de la balme a rencontré une situation difficile

La ligne no.16 : Lyon – La Balme – Sault-Brenaz, a rencontré une situation difficile à partir des années 1920. L'OTL, à cause de deux grandes difficultés, a été obligé de quitter le territoire isérois. La première de ces difficultés était un problème financier. Le déficit de l'OTL s'est amplifié d'année en année parce que la ligne n° 16 était trop longue et improductive. Cette ligne comprenait un parcours suburbain (de Lyon à Meyzieu) et un parcours rural (de Meyzieu à son terminus). Comme nous l'avons vu plus haut, l'OTL et le Chemin de Fer de l'Est de Lyon (CFEL)²¹⁸ ayant des correspondances à Crémieu et à Pont-de-Chéruy, les voyageurs préféraient prendre le train à vapeur de le CFEL et continuer à pied plutôt que de prendre le tramway de l'OTL. Le déficit de l'exploitation de la ligne n° 16 a atteint 1 millions de francs en 1924 et 1,5 millions de francs en 1928 (Chappelet et al., 2014 : 113).

Le deuxième était le conflit administratif entre les départements du Rhône et de l'Isère. Ce conflit a commencé quand l'administration départementale de l'Isère a refusé de prendre en charge tout ou partie du déficit de la ligne n° 16 : «*de par le traité de concession, c'est au Département de l'Isère de combler ce déficit à hauteur de 80% ; ce que refuse obstinément le Conseil général.* » (Chappelet et al., 2014 : 113). Cela a entraîné une longue négociation entre ces deux départements. Débuté en 1928, ce n'est qu'en 1931 où le projet d'accord a été présenté aux conseillers municipaux de la ville de Lyon et aux conseillers généraux de l'Isère. Ce projet a proposé les trois points suivants :

²¹⁷ Voir Figure 43 : Le franchissement de la limite départementale du Rhône vers l'Est lyonnais.

²¹⁸ D'autre abréviation : EL

- (1) *Modification de l'exploitation avec remplacement des tramways par des autocars au-delà de Meyzieu, maintien des trains de marchandises jusqu'à La Balme et suppression des embranchements de Pont – de – Chérucy et Crémieu.*
- (2) *Prise en charge du déficit annuel par le compte d'exploitation de l'OTL jusqu'à concurrence de 390 000 francs : au-delà, 20% serait encore porté au compte, le surplus étant à la charge du département de l'Isère.*
- (3) *La période 1914 – 1922 et 7,75 millions pour la période 1923 – 1930, le département de l'Isère verserait une première annuité « A » pour la période 1914-1921 et une deuxième annuité « B » pour la période postérieure à 1921, la détermination du montant de ces annuités devant être faite ultérieurement. (Perenon et al., 2010 : 41–42)*

Les conseillers généraux de l'Isère n'étaient pas d'accord avec ce projet. Suite au refus des élus isérois, le Maire de Lyon a essayé de trouver une solution : « *la Cie OTL est invitée par le Maire de Lyon à suspendre les pourparlers et à tenter un procès au département de l'Isère en vue d'obtenir une indemnité au titre du remboursement des charges extracontractuelles* » (Perenon et al., 2010 : 42). Pour répondre à cette proposition, l'OTL a réorganisé la ligne n°16 en diminuant sa desserte : les embranchements de Pont-de-Chérucy et Crémieu ont été supprimés, et la section de Meyzieu à la Balme a été remplacée par des autocars. Il ne reste que la section de Lyon à Meyzieu qui n'a pas été touchée par cette réorganisation.

c. Les lobbyings politiques n'ont pas cessé

Les réorganisations n'ont pas solutionné tous les problèmes. Les négociations ont continué jusqu'en 1933 quand les discussions se sont concentrées sur la prise en charge du déficit de l'année courante. Mais le département de l'Isère est resté fidèle à sa décision de ne pas participer à la prise en charge du déficit de la ligne 16. Provoqués par ce deuxième refus, les élus du Rhône ont perdu patience. Au début août 1933, le Conseil général du Rhône et les ingénieurs du Contrôle ont demandé à la Direction de l'OTL de faire pression lors des pourparlers. Cette méthode a réussi. Le Département de l'Isère a accepté le projet de 1933 établi par la convention provisoire de décembre 1933, avec effet au 1^{er} juillet 1933. Cet accord avait une durée limitée, jusqu'à la fin de 1934, avec un des points importants de ce projet : le département de l'Isère était d'accord pour prendre en charge le remboursement de 80% du déficit excédant 390 000 francs. Ce département a approuvé de verser les annuités des déficits antérieurs, soit 2,21 millions pour la période 1914 – 1922 et 7,7 millions pour la période 1923 – 1930 (Chappelet et al., 2014 : 113).

Ce projet de 1933 a été critiqué par les conseillers généraux du Rhône qui souhaitaient laisser au CFEL l'exploitation de la ligne n°16 à partir de Meyzieu. Le Maire de Lyon

a appuyé cette critique comme il est écrit dans le compte-rendu de la réunion de son cabinet le 9 juin 1934 « à partir de janvier 1935 il ne voulait plus entendre parler de la ligne de la Balme et demande à la Cie de l'Est de Lyon de s'en charger. » (Perenon et al., 2010 : 43). Le CFEL a remplacé la ligne no.16 par une convention à partir du 1^{er} janvier 1935. Ce qui nous intéresse ici c'est le rôle du Département du Rhône et du Maire de Lyon. D'abord, le positionnement du Département du Rhône était ambigu. Son opposition au département de l'Isère n'avait pas pour objectif d'aider l'OTL à sortir de ses difficultés économiques. Le département du Rhône avait son propre intérêt, c'était que l'exploitation de la ligne no.16 soit reprise par le CFEL. Ensuite, le maire de Lyon a joué un rôle d'arbitre dans ce conflit. Mais c'était un conflit administratif départemental entre le Rhône et l'Isère. C'était donc à la région, la hiérarchie la plus haute, d'arbitrer le conflit entre ces deux départements, plutôt qu'au Maire de Lyon qui fait partie de la coordination du Conseil général du Rhône, d'essayer de trouver une solution. Les lobbyings politiques n'ont pas cessé, notamment quand il y a eu un changement de politique au sein du Conseil général de l'Isère.²¹⁹

À la fin de 1936, le Conseil général de l'Isère a changé d'avis. Au lieu d'accepter la convention définitive laborieusement mise au point depuis 1931, les élus de l'Isère ont déposé une proposition de résiliation de la concession de la Compagnie OTL.²²⁰ La même proposition avait été demandée de la part du Conseil général du Rhône qui avait sollicité la résiliation de la concession de la Compagnie OTL le premier mars 1936. Le conflit n'était donc plus un conflit départemental, c'était un conflit entre l'OTL et les Départements du Rhône et de l'Isère. Le conflit entre l'OTL et le Département de l'Isère s'est aggravé. L'OTL avait un déficit qui avait atteint 2 millions francs, et le Département de l'Isère a arrêté son versement, pourtant il n'avait pas remboursé tout le versement accepté en 1933.²²¹ Finalement, l'OTL a approuvé la proposition de résiliation au printemps 1937 avec deux exigences :

- (1) exige en contrepartie la perception d'une redevance péage pour la pénétration dans le département du Rhône des véhicules du nouveau service organisé par le département de l'Isère.
- (2) demande que l'Isère lui abandonne l'exploitation de la ligne 16 jusqu'à l'église de Décines, situé au-delà de la limite départementale. (Perenon et al., 2010 : 45)

Un arrêté préfectoral du 22 juin 1937 a notifié à l'OTL de mettre fin à l'exploitation de la ligne no.16 dans le territoire isérois à compter du 1^{er} juillet 1937. Cet arrêté

²¹⁹ Les élections législatives françaises de 1936 ont eu lieu les 26 avril et 3 mai.

²²⁰ Pour prendre cette décision, le Conseil général de l'Isère s'est appuyé sur le décret-loi du 23 octobre 1935 qui donne : « (...) tant au Pouvoir concédant qu'au concessionnaire, le droit d'obtenir la résiliation d'une concession dont la viabilité ne pourrait pas d'être démontrée ».

²²¹ Le département de l'Isère n'a versé en tout et pour tout que 1,2 millions en août 1935 et 1,3 millions en octobre 1935.

préfectoral avait pour conséquence de mettre fin également à l'exploitation par l'OTL dans la section La Balme – Sault-Brenaz. D'un côté, la section de Sault-Brenaz à Brégnier-Cordon exploitée par les Tramways de l'Ain (TA) n'avait donc plus de débouché direct à Lyon.

D'un autre côté, l'OTL ne versait plus rien au Département de l'Ain au titre de l'intérêt de l'emprunt que celui-ci avait contracté pour financer les travaux de construction. L'OTL a versé à ce département l'annuité de 72 000 francs depuis l'ouverture de cette section en 1921. Pour finir la discussion sur les conflits à l'Est lyonnais, nous pouvons dire que les relations entre l'OTL et le Département de l'Ain n'ont pas non plus été toujours faciles. Comme le département de l'Isère qui a répugné à payer sa part du déficit d'exploitation de la ligne no.16, le Département de l'Ain a refusé de prendre en charge le déficit d'exploitation de la ligne no.17 dite ligne de Montluel.

0.5 Adieu à l'OTL ...

D'après ce qui précède, il est raisonnable de penser que l'OTL a connu une situation difficile à partir des années 1920 : le déficit et les problèmes avec les pouvoirs publics. Outre ce qui a été mentionné plus haut, d'autres facteurs interviennent dans les problèmes vécus par l'OTL : les guerres et la présence de l'automobile. C'est donc pour de multiples raisons que l'OTL s'est trouvé en difficulté. Nous avons analysé les relations conflictuelles entre l'OTL et les pouvoirs publics. Nous devons nous étudier également les facteurs qui ont conduit l'OTL à des difficultés plus globales. D'abord, la concurrence entre les tramways et l'autobus avait commencé depuis 1925. Pendant la période de 1934 à 1938, plusieurs décrets relatifs à la coordination des transports sont apparus.²²² Il semble d'ajouter une spéculation sur le développement du tramway avec des instruments qui ne sont pas avérés rentables.²²³

Ils ont permis la création d'une multitude d'entreprises à libre autobus. Les électrobus municipaux, ayant le droit d'entrer dans le centre-ville ont détourné une grande partie du trafic des tramways, particulièrement les lignes du réseau de banlieue, qui, eux, n'avaient pas ce droit. La plupart des lignes de tramway sont passées à l'autocar, soit à l'autobus de 1932 à 1938, par exemple les lignes de l'Ouest Lyonnais ex- FOL sont les plus touchées : les fermetures d'une ligne de Tupinier vers Mornant en 1933 et d'une liaison de Messimy à Saint-Symphorien-sur-Coise en 1935.

²²² De 1934 à 1938, plusieurs décrets relatifs à la coordination des transports sont apparus, par exemple le décret du 19 avril 1934, le décret du 10 juillet 1935, le décret du 30 octobre 1935, le décret du 31 août 1937 et le décret du 17 juin 1938.

²²³ Voir les tensions entre l'OTL et la Municipalité lyonnaise dans la première partie de cette section.

Ensuite, l'OTL et la municipalité de Lyon n'entretenaient pas de bonnes relations. Nous avons vu que l'OTL s'est opposée à la municipalité. La convention signée n'a pas pu mettre un terme aux différends. Le conflit entre l'OTL et la municipalité de Lyon s'est donc prolongé. La ville de Lyon pendant la séance du 28 décembre 1936 a discuté des problèmes de l'OTL et de la modification de la compagnie. À cause de ces problèmes, les pouvoirs publics avaient de moins en moins confiance dans les capacités et les compétences de l'OTL. Le résultat c'est que le renouvellement de la concession de l'OTL n'a pas été souhaité par les pouvoirs publics :

«Établie avant-guerre, cette concession semblait donner toute satisfaction ; mais la guerre, avec les modifications profondes qu'elle a apportées, le changement de la compagnie OTL et l'arrêté de Bordeaux,²²⁴ en ont modifié complètement la valeur. [...] Le conseil municipal actuel devra prendre position à ce sujet par suite de l'arrivée à expiration des concessions d'un certain nombre de la ligne en 1941. Il est nécessaire d'entreprendre, dès maintenant, ainsi que nous le demande monsieur le maire, l'étude d'un nouveau régime des moyens de transport en commun dans notre ville ». (La municipalité de Lyon à la Séance du 28 décembre 1936 voir Chappelet et al., 2014 : 115).

C'était la concession de la ligne 12, Bellecour–Saint-Fons–Vénissieux, qui expirait le 11 décembre 1937.²²⁵ L'OTL n'a pas été retenue pour le renouvellement de la concession de la ligne no.12. C'était le 12 décembre 1937 quand la société des cars Lafond a entrepris son exploitation du réseau après avoir remporté cette concession. Les autobus de cette la société des cars Lafond circulaient sous le label TUL (Transports Urbains Lyonnais), qui à l'origine signifiait : Transports Urbains Lafond (Arrivetz, 2001 : 39–44 et 88).

Puis, le conflit s'est aggravé à cause des restrictions en tout genre pendant la deuxième guerre mondiale.²²⁶ Les restrictions étaient dues au trafic des marchandises généré par les nombreux établissements militaires desservis par les tramways. Enfin, le début des années 1940 ont été des années noires pour l'OTL. Comme le Conseil municipal de Lyon avait demandé une étude ayant pour objectif la création d'un nouveau régime du transport lyonnais,²²⁷ le Département et la Ville de Lyon en ont discuté depuis juillet 1940 sous l'autorité du préfet du Rhône. En fait, la discussion entre le Département et

²²⁴ L'arrêté de Bordeaux est un décret-Loi du 23 octobre 1935 qui donne, tant au Pouvoir concédant qu'au concessionnaire, le droit d'obtenir la résiliation d'une concession dont la viabilité ne pourrait être démontrée.

²²⁵ Puis, la concession de dix lignes est venue à expiration, le 17 mai 1941. La concession de certaines lignes est venue à expiration dans les années suivantes. Enfin, la ligne 5, Trois Renards–Méridien, est arrivée à expiration, la dernière, le 11 juillet 1988.

²²⁶ Les restrictions de la Première Guerre Mondiale ont continué pendant la Seconde Guerre Mondiale (1939-1945).

²²⁷ Lors de la séance du 28 décembre 1936

la Ville de Lyon avait aussi l'objectif de réformer la convention de 1924. Finalement, l'OTL n'a pas obtenu le renouvellement de la concession des lignes venues à expiration en mai 1941. C'est la fin de l'OTL comme principal acteur des transports collectifs lyonnais, puisque le Conseil général du Rhône et la ville de Lyon ont décidé d'installer un régime original de concession de service public. Adieu à l'OTL ...

0.6 Bienvenu au syndicat des TCRL ...

Le 25 février 1942, Le syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise (le syndicat des TCRL) est né avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1941. Le Conseil général du Rhône et de la ville de Lyon devaient être propriétaires du réseau. Il n'avait pas d'autre choix que de confier à l'OTL l'exploitation du réseau parce qu'elle le maîtrisait bien. La délégation de l'exploitation du réseau était réalisée par une convention selon les modalités suivantes :

- *Le traité d'affermage est conclu pour une durée de 25 ans, du 1^{er} janvier 1941 au 31 décembre 1965,*
- *La concession de la Compagnie OTL est rachetée pour un montant de 5 millions de francs.*
- *Les biens de la Compagnie OTL sont rachetés pour 11 millions de francs, à l'exception de l'immeuble de la Direction, au 50 cours Lafayette, que l'OTL possédait dans son patrimoine privé,*
- *Le Syndicat de TCRL versera à la Compagnie OTL une annuité compensatrice de 1,2 millions pendant 25 ans,*
- *La Compagnie OTL percevra un salaire de gestion établi à 0,0075 F par voyageur transporté, complété par un intéressement de 1,5% sur les recettes,*
- *Enfin, la Compagnie OTL participera directement, à hauteur de 12%, au bénéfice ou au déficit d'exploitation, sans toutefois que la participation au déficit puisse dépasser la prime sur les recettes. (Chappelet et al., 2014 : 126).*

D'un côté, avec cette convention, l'OTL n'intervenait donc plus comme une entreprise concessionnaire, mais comme une entreprise « fermière » qui exploitait un réseau avec du matériel et des infrastructures qui ne lui appartenaient plus. C'était le syndicat des TCRL le nouveau propriétaire ensemble de ce matériel et de ces infrastructures. D'un autre côté, c'était pour les pouvoirs publics lyonnais un point départ de leur véritable implication dans une gestion active des transports en commun.

Le Conseil général du Rhône et la ville de Lyon, impliqués à part égale comme copropriétaires, sont représenté par 8 élus: 4 conseillers municipaux de la ville de Lyon

et 4 conseillers généraux (Chappelet et al., 2014 : 126).²²⁸ Le préfet du Rhône dirigeait le syndicat des TCRL car ce syndicat a été établi sous la tutelle de l'État. Il bénéficiait des ressources attribuées aux entreprises qui exploitent et définissent la politique des transports urbains (Le feuillet de 40 ans de la communauté urbaine de Lyon, 2010). Au moment du renouvellement du contrat du syndicat des TCRL qui se terminait le 31 décembre 1965, par arrêté ministériel du 14 février 1966, le syndicat des TCRL a été transformé en syndicat mixte sous la même dénomination : Le syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise (STCRL). La création du STCRL avait pour but d'exploiter le réseau de transport en commun de la région lyonnaise avec une durée fixée à 25 ans (Labia et Schwartz, 2011 : 10). D'autres changements ont été réalisés aussi du côté de l'OTL. Le 1 janvier 1967, l'OTL est devenue Transports en Commun Lyonnais (TCL), initialement il s'agissait de la Société des Transports en Commun de Lyon (STCL), soit la société TCL. Ce changement faisait suite au renouvellement du contrat d'affermage du réseau. L'OTL était donc lié au STCRL.

Dans le cadre de la création de cette communauté urbaine en 1968, la Ville de Lyon a été remplacée par la Communauté Urbaine de Lyon en 1970, La ville de Lyon ne pouvait plus participer au STCRL parce qu'elle n'avait plus de compétence transport. La compétence transport devient une des compétences obligatoires de la communauté urbaine. Dans ce contexte, la Communauté Urbaine de Lyon (Courly) délègue cette compétence au STCRL. Le périmètre du STCRL correspondant au périmètre de la Courly dépassait les 300 000 habitants. Ainsi, en 1973, le STCRL a pu bénéficier du Versement Transport (VT). C'est-à-dire que le STCRL a reçu une taxe spécifique sur la masse salariale des entreprises à laquelle sont assujettis les employeurs de plus de 9 salariés qui se trouvent dans son périmètre. Du côté de l'OTL, en 1976, la concession a été renouvelée. En 1977, la société TCL est devenue la Société lyonnaise de transports en commun (SLTC) suite au renouveau de l'affermage du réseau. Depuis cette modification, TCL n'est désormais plus qu'une marque. La SLTC était une filiale du groupe Transexel qui a été rachetée par VIA-GTI²²⁹ en 1981 (Bibliothèque municipale de Lyon, 2007b).

La territorialisation de l'action collective urbaine au début des années 1980 a joué un rôle important pour le renouvellement des statuts du STCRL. Premièrement, les effets de la décentralisation se sont concrétisés par l'adoption des lois Defferre en 1982–1983. La Loi de Décentralisation permet aux collectivités locales de développer leurs prérogatives en matière d'urbanisme et de transports urbains. Deuxièmement,

²²⁸ La copropriété à part égale est appliquée jusqu'en 1999 en raison de la diminution de la participation financière du Conseil général. Voir les mutations du statut du Sytral dans la troisième partie de ce chapitre

²²⁹ GTI = la Générale de Transport et d'Industrie. VIA-GTI est l'autre appellation de la GTI en référence à sa marque VIA étant une société de transport de voyageurs,

l'affirmation d'un droit au transport pour tous est portée par la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI) de 1982. La loi LOTI a donné la pleine responsabilité des Autorités Organisatrices des Transports Urbains (AOTU) aux collectivités territoriales. À la suite de l'application des lois Defferre et de la Loi LOTI, les statuts du STCRL ont été changés de manière importante le 11 juillet 1983 : « *en 1983, suite aux lois de décentralisation, le Préfet n'est plus l'exécutif du Département et se retire du STCRL. En 1984, le STCRL se dote d'une structure autonome chargée de proposer des orientations, d'analyser et de suivre la mise en œuvre des décisions du comité.* » (Mobiles, 2015). Ce changement est aussi une réponse à la demande de la Loi LOTI qui désignait les collectivités locales comme responsables des transports urbains. Ainsi, l'Arrêté préfectoral a adopté les nouveaux statuts du STCRL qui a entraîné le changement de nom de STCRL en Sytral. Mais l'acte de création du Sytral a été fait trois ans plus tard, 1985.

I. LES TRANSPORTS EN COMMUN LYONNAIS, MISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE

Une description historique sur le transport lyonnais qui desservait les communes voisines de la Ville de Lyon avant la création du Sytral est au cœur de cette section. Nous nous concentrons sur les dessertes du transport lyonnais sur les territoires qui maintenant appartiennent aux communautés de communes des Vallons du Lyonnais (CCVL), de la Vallée du Garon (CCVG), et de l'Est Lyonnais (CCEL). L'analyse de ces dessertes, nous semble indispensable parce que le Sytral s'est servi de l'existence de ces dessertes pour sortir de son PTU et continuer à desservir des communes anciennement desservies par l'OTL et le STCRL. Nous organisons cette section en trois volets. Premièrement, nous allons étudier les franchissements des limites administratives vers la CCVL. Deuxièmement, nous examinerons les dessertes du transport lyonnais sur la CCVG. Enfin, nous traiterons les lignes de transport qui irriguaient la CCEL.

1.1 L'époque des petits trains de l'Ouest Lyonnais

Le territoire des Vallons du Lyonnais (CCVL) s'inscrit dans l'histoire des transports lyonnais. La moitié de son territoire a bénéficié des transports exploités par les chemins de fer d'intérêt local lyonnais : la Compagnie du Chemin de Fer de Fourvière–Ouest Lyonnais (FOL) et la Compagnie des Chemins de Fer Départementaux du Rhône et Loire (CRL). Voir les figures 50 et 51 :

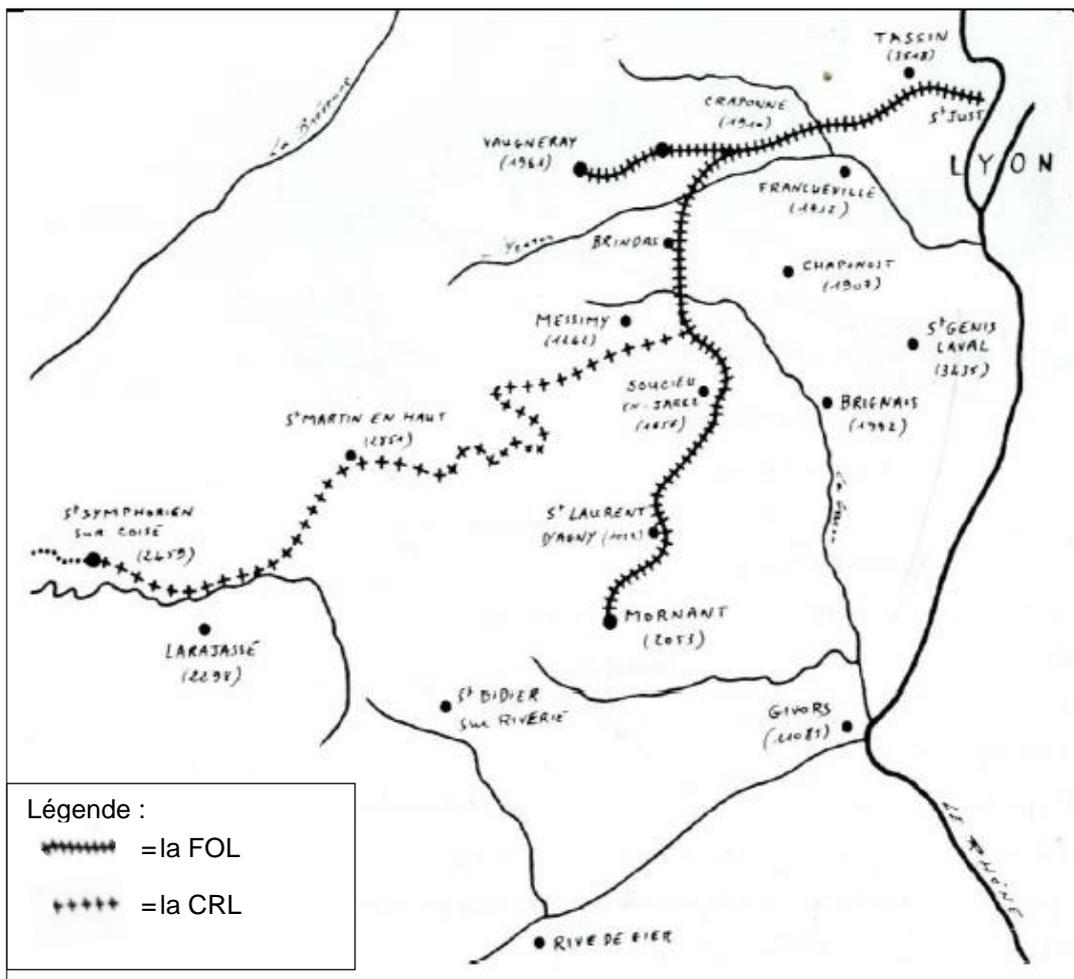


Figure 50 : Les dessertes de la FOL et de la CRL à l'Ouest lyonnais
 Source : Michael, 1986 : 99

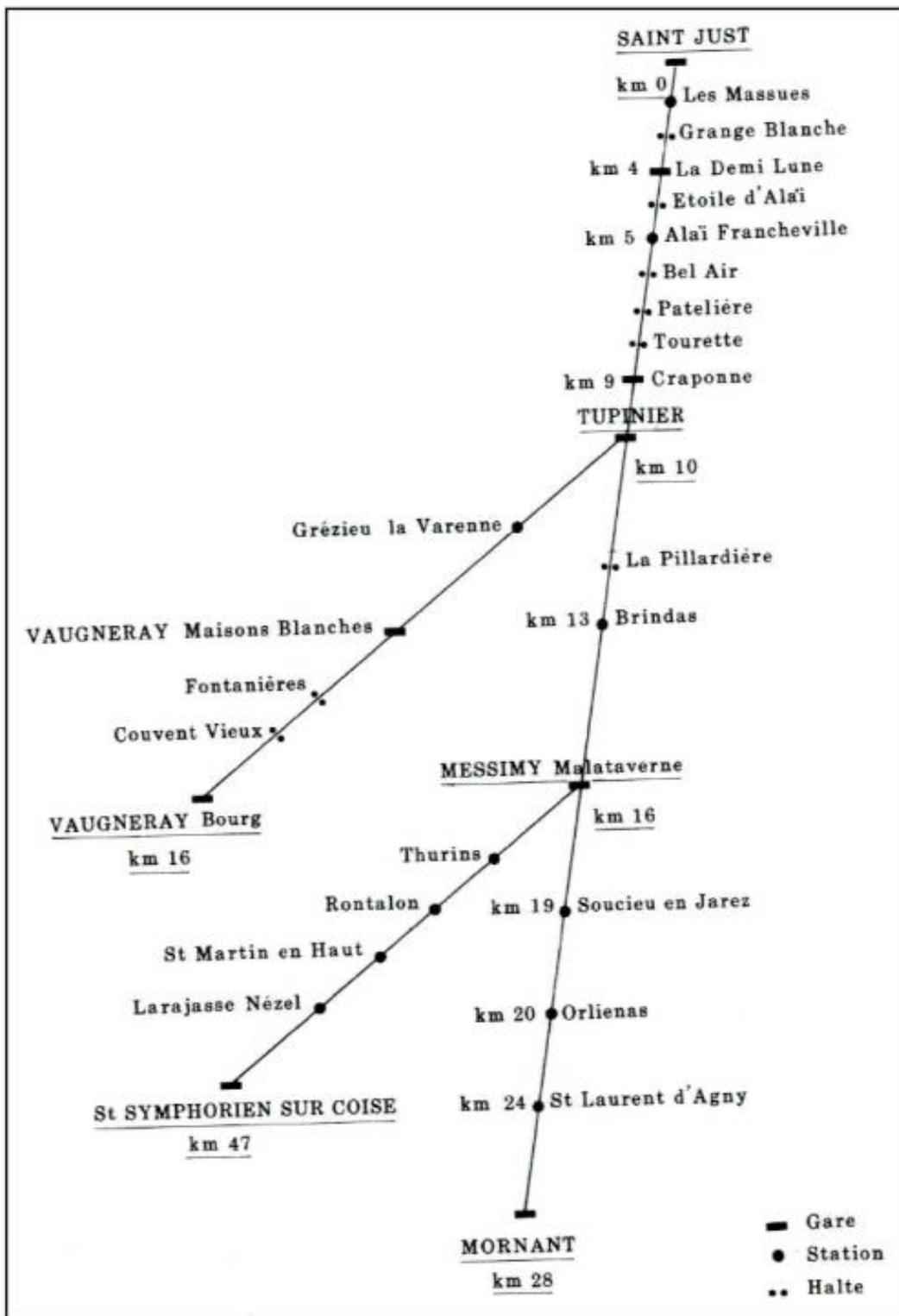


Figure 51 : Les gares desservies par les lignes de la FOL et la CRL

Source : Michael, 1986 : 100

La FOL desservait 4 communes de la CCVL : Vaugneray, Grézieu-la-Varenne, Messimy et Brindas. La CRL avait la ligne de Messimy (le Rhône) à Saint-Symphorien-sur-Coise (La Loire) desservant en correspondance une commune de la CCVL : Thurins. Le tramway de Francheville a passé à la commune d'Yzeron.²³⁰

Le 17 avril 1886, le Département du Rhône a autorisé la mise en exploitation de la section Lyon St-Just à Vaugneray. Le 19 avril 1886, la ligne de l'ancien « petit train de Vaugneray » ou « le tutu de Vaugneray » a mis en circulation ses premiers trains (ROUVILLE, 1980 : 11-12 ; Servanin, 2010 : 53). C'était au lendemain de son inauguration officielle par les FOL.²³¹ Il était un train à vapeur qui utilisait quatre locomotives tender de type 031, production de locomotive Five-Lille. Ce train se déplaçait sur une longueur de 14,8 km de Saint Just à Vaugneray (Clavaud et al., 2007 : 8). Pendant son trajet, ce petit train s'arrêtait 15 fois : 5 gares, 3 stations et 7 haltes (voir figures 50 et 51). Sur les arrêts intermédiaires de la FOL, il y avait six arrêts situés sur le territoire de la CCVL. Les arrêts de la gare du Tupinier et de la station de Grézieu-la-Varenne (Village) se trouvaient sur la commune de Grézieu-la-Varenne. Les arrêts de Vaugneray Maison Blanche, Fontainière, Couvent Vieux et Vaugneray Bourg et de Vaugneray-Gare se situaient sur la commune de Vaugneray.

Le 27 janvier 1887, la FOL a lancé le trajet du Tupinier vers Messimy par l'ouverture de la branche au Tupinier. La ligne de petit train de Vaugneray s'est divisée en deux pour finir soit à Vaugneray soit à Messimy. Ce nouveau trajet avait quatre arrêts : Le Tupinier, La Pillardière, Brindas et Messimy. Ils étaient tous sur le territoire de la CCVL. Ce trajet était connu sous le nom de «le petit train de Brindas» car c'était son premier terminus, même si six mois plus tard, la Compagnie du Chemin de Fer de Fourvière–Ouest Lyonnais (FOL) ouvrait le trajet du train de Messimy vers Mornant.²³² Le 11 juillet 1887, ce trajet a prolongé celui du Tupinier-Messimy avec quatre arrêts Messimy, Soucieu-en-Jarret, Orléanas, Saint-Laurent-Taluyer, Mornant (Ruillere, 2008).

²³⁰ Voir l'exkursus : « les franchissements des limites départementales du Rhône vers la Loire ».

²³¹ La délibération du Conseil général du Rhône du 10 septembre 1880 a accordé la concession de la ligne Lyon St-Just à Vaugneray. Le 28 décembre 1880, l'Assemblée Générale des actionnaires a approuvé une convention passée entre le Conseil d'administration et le Préfet du Rhône portant sur la concession d'un chemin de fer d'intérêt local (longueur 31 Km) à voie d'un mètre, reliant Lyon St-Just à Vaugneray et Mornant.

²³² Mornant se trouve dans le département du Rhône à 24 kilomètres au sud-ouest de Lyon. Cette commune est une des communes membres de la Communauté de communes du Pays Mornantais. Elle appartient au canton du Mornant.



Figure 52 : Gare et bifurcation du Tupinier - carte postale vers 1900

Source : Le Vieux Brindas, 2009, 64²³³

²³³ Ces photos ont été présentées lors de l'exposition des photos « L'Ancienne ligne de chemin de fer de l'Ouest Lyonnais (FOL puis OTL) » organisée par le Groupe de Recherches Historiques du Vieux Brindas le 26 avril 2009.

Ces trains ont été bien accueillis aussi bien par les habitants de l'Ouest Lyonnais que par ceux de Lyon. Le transport ouvrier entre Vaugneray, Grézieu la Varenne, Craponne et Lyon Saint-Just a profité de la desserte du petit train du Vaugneray. Les Lyonnais ont utilisé aussi ces trajets le dimanche afin de venir en masse dans la campagne de l'ouest lyonnais. Donc les gens faisaient le trajet vers Lyon plutôt afin de se rendre sur leurs lieux de travail, en revanche les habitants faisaient le trajet vers l'Ouest Lyonnais pour leurs activités de loisir. Sans doute, ce train influence la vie du territoire de la CCVL, notamment au niveau de l'économie et du trafic voyageur René Clavaud et ses collaborateurs (2007 : 14), soulignent :

« ce nouveau chemin de fer améliore considérablement la vie économique des régions desservies, grâce aux facilités apportées pour l'écoulement des produits agricoles ainsi que pour l'approvisionnement en matière première et l'expédition de la production des industries locales, principalement orientées vers le textile, réparties le long de la ligne. Un trafic voyageur important s'établit rapidement, constitué par le flux des « ruraux » se rendant en ville pour leurs affaires ou leur travail et par celui, dominical, des « citadins » qui découvrent cette agréable région de moyenne montagne. »

Avec ces avantages, la qualité de l'exploitation des lignes de Vaugneray et de Mornant, s'est fortement améliorée : la qualité des services, l'élargissement du territoire desservi, et l'augmentation des trajets proposés. L'électrification de la ligne de Vaugneray a été commencée à travailler dès la fin 1896. En 1906, le territoire de la CCVL desservi par les transports en commun s'est élargi. La commune d'Yzeron a été desservie par le tramway de Francheville dont le nouveau terminus était Francheville le haut (Le Vieux Brindas, 2009 : 5-11). La même année, le 6 août 1906, la FOL s'est intéressée à un tram suburbain qui rejoignait Vaugneray gare à Vaugneray bourg par la route. Cette portion de trajet n'avait donc pas de site propre (Ruillere, 2008). En 1914, la FOL a proposé 16 allers et retours par jour entre Lyon et Vaugneray (Michael, 1986 : 114). Les trajets ont augmenté trois fois des offerts en 1888 qui étaient 5 trajets aller-retour entre Lyon et Mornant, nombre porté à 6 sur Vaugneray (Clavaud et al., 2007 : 14). Il y avait 45 minutes de trajet pour 300 places assises disponibles. Le 6 avril 1914, la CRL avec la FOL a ouvert une liaison d'environ 31 Km entre Messimy et Saint-Symphorien-sur-Coise desservant en correspondance Thurins, Rontalon, Saint-Martin-en-Haut, Larajasse et Saint-Symphorien-sur-Coise. La gare de Messimy a été une gare de correspondance et transbordement parce que cette gare été partagée avec la CRL.²³⁴ Les voyageurs ont profité la gare de Messimy en transit vers Lyon. Pour aller à Lyon, ils y ont changé leur train de la CRL en l'OTL. Certes en 1914, la ligne de l'Ouest Lyonnais n'était plus gérée par la Compagnie du Chemin de Fer de Fourvière–Ouest Lyonnais (FOL), cependant l'OTL accusait que la ligne de la CRL

²³⁴ Voir également « le conflit se lève sur le territoire de l'Ouest lyonnais » dans l'excursus

empruntait son propre réseau. La rupture de charge à la gare de Messimy ne pouvait pas être évitée.

L'histoire du « petit train de l'Ouest Lyonnais » a pris fin petit à petit. Le 3 avril 1933, une branche qui bifurquait du Tupinier vers Mornant a fermé. Cette fermeture a été provoquée par la concurrence de l'autocar direct Mornant - Lyon par Oullins. En 1935, la liaison de Messimy à Saint-Symphorien-sur-Coise a été fermée. Finalement, les autres trajets ont fermé à leur tour. Un service d'autobus (ligne 37) a remplacé le trajet du « petit train de Vaugneray » après la fermeture du trajet de Lyon Saint-Just vers Vaugneray bourg. Le 2 novembre 1954, ce petit train a effectué son dernier service. C'était un bus de l'OTL qui effectuait le service de la ligne 37 par la route de Saint-Jean à Vaugneray (Clavaud et al., 2007 : 80-82). L'époque de la FOL s'est terminée quand la ligne du FOL a été déclassée en 1955.

1.2 La CCVG s'inscrit dans l'histoire du transport lyonnais

Le transport collectif n'est pas un sujet nouveau à la CCVG. Historiquement, une partie de la CCVG était un territoire qui était desservi par les transports en commun lyonnais. À l'époque de l'OTL, le territoire de la CCVG était desservi par deux lignes de l'OTL : la ligne 10 vers Sept-Chemin (Vourles) qui passait par Brignais et la ligne 14 vers Chaponost.²³⁵

1.2.1 Une partie de La CCVG desservie par la ligne 10 de l'OTL

En premier lieu, examinons la ligne no.10 dont le réseau de tramways concédé à l'OTL en 1879 était composé de dix lignes de tramways hippomobiles. La ligne no.10 a été mise en service le 22 août 1881 de la place de la Charité à Oullins. Pour arriver jusqu'au territoire de la CCVG, cette ligne a été prolongée en 1894 à Saint-Genis-Laval, ensuite le 26 mai 1901 à Brignais et enfin, le 13 août 1910 à Sept-Chemin (Vourles). Le trajet de la ligne 10 peut être consulté sur la figure 53 suivante :

²³⁵ Voir Figure 46 : « l'extension maximale du réseau OTL le 1er janvier 1926 » dans l'excursus

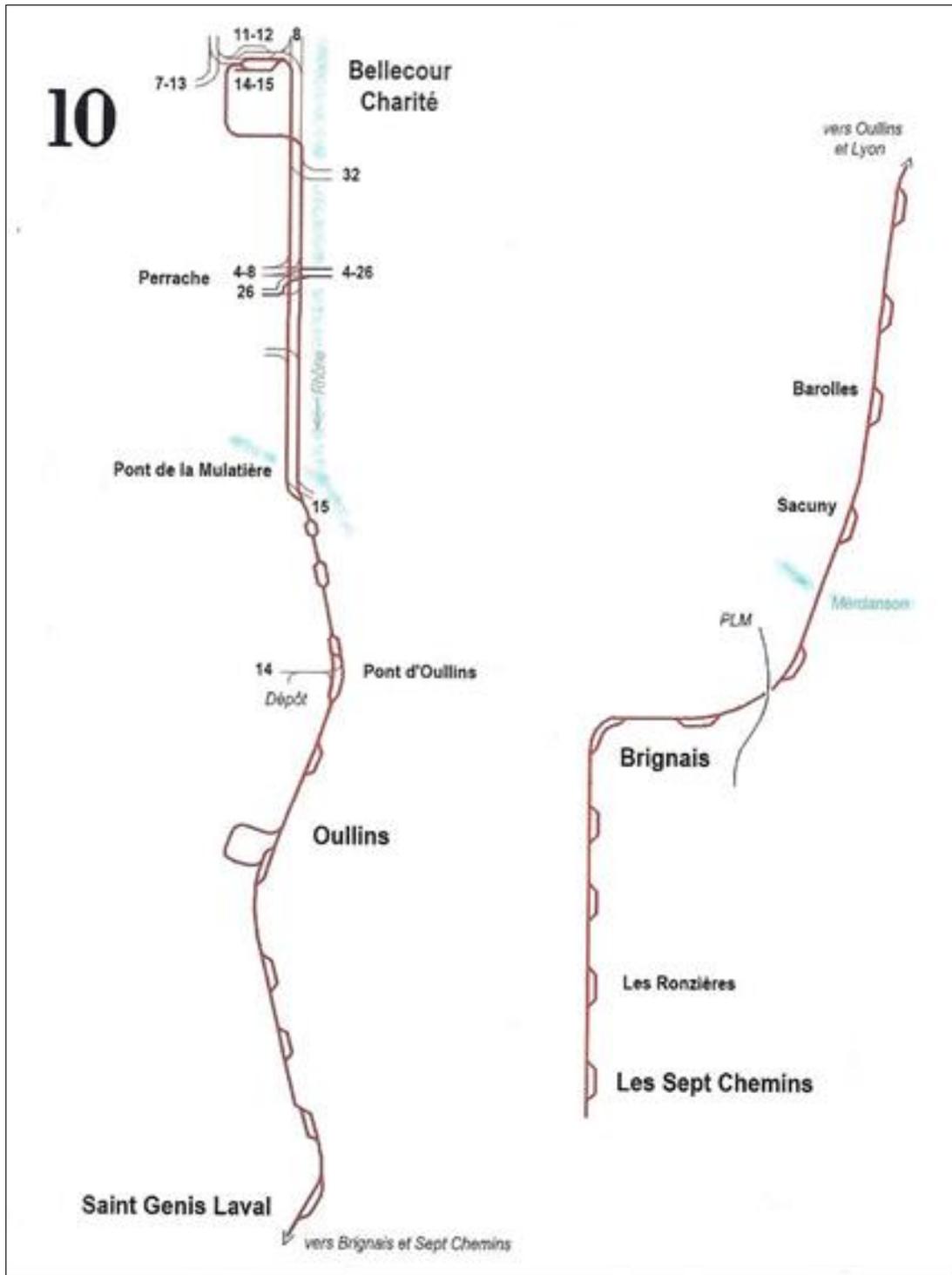


Figure 53 le trajet de la ligne 10 de l'OTL vers Brignais et Vourles en 1931
 Source : Chappellet et al., 2014 : 199

Le transport en commun lyonnais était arrivé, sur le territoire de la CCVG, premièrement, grâce à la prolongation de la ligne 10 d'OTL de Saint-Genis-Laval à Brignais qui se trouve à mi-chemin entre Lyon et Givors. Avec cette prolongation, la ligne 10 a assuré un service à une banlieue lyonnaise de caractère rural. Cette prolongation a été décrite par Robert Chappelet et ses collaborateurs (2014 : 55) qui constatent que « *ce prolongement confère un caractère rural à la ligne 10 qui, de Lyon à Oullins, possède les caractéristiques d'une ligne de proche banlieue à fort trafic.* ». Deuxièmement l'arrivée du transport lyonnais sur le territoire de la CCVG a été favorisée par 2 km de la ligne 10 qui prolongeait le centre de Brignais jusqu'au carrefour des Sept Chemins (Vourles) qui se situe à l'intersection des routes de Saint-Etienne et de Vienne. Il était prévu de prolonger cette ligne jusqu'à Givors et Sainte-Colombe-lès-Vienne. Malheureusement, ce prolongement ne verra jamais le jour (Chappelet et al., 2014 : 61). C'est pourquoi finalement Givors et Grigny n'ont pas jamais été desservies par l'OTL.²³⁶

À partir du 27 juillet 1933, l'OTL a assuré le transport vers Brignais et Sept-Chemin par autocar en semaine et par tramways le weekend. La ligne 10 de l'OTL est revenue à son trajet d'origine. Son terminus a été remis à Oullins le 25 mai 1938. Un an et demi plus tard, le 3 septembre 1939, le trajet d'Oullins à Saint-Genis-Laval a été remis en service, avec une navette d'autobus de Saint-Genis-Laval à Brignais. La commune de Brignais a bénéficié de la desserte des Cars Jasserand sous-concessionnaire à partir du 3 juillet 1940. Finalement à compter du 11 avril 1950, la ligne 10 a desservi Bellecour–Oullins–Saint-Genis-Laval en trolleybus (Chappelet et al., 2014 : 198). Aujourd'hui, après l'adhésion de Chaponost au Sytral, la ligne 10 du réseau TCL est revenue sur le territoire de la CCVG. Cette adhésion sera étudiée dans le neuvième chapitre.

1.2.2 La commune de Chaponost desservie par la ligne 14 de l'OTL

En deuxième lieu, analysons la desserte historique sur la commune de Chaponost. Cette commune a été desservie par la ligne 14 de l'OTL. Cette ligne partait de la ligne 10 de l'OTL au Pont d'Oullins (voir figure 53 ci-dessus) pour aller à Chaponost et a été mise en place le 3 juin 1906. La ligne 14 de l'OTL était une des deux nouvelles dessertes de la banlieue Sud-ouest lyonnaise créées en 1906, l'année la plus riche pour l'OTL. Cette ligne 14 a été prolongée jusqu'à Bellecour Charité donc la ligne 14 avait une longueur de 1 252M de Bellecour Charité à Chaponost. La ligne 14 de l'OTL devenait une ligne autonome qui permettait d'aller au centre de Lyon (Chappelet et al., 2014 : 64). Voir figure 54 ci-dessous.

²³⁶ Voir tableau 18 : « Communes concernées par les enjeux du territoire de compétence du Sytral », dans neuvième chapitre.

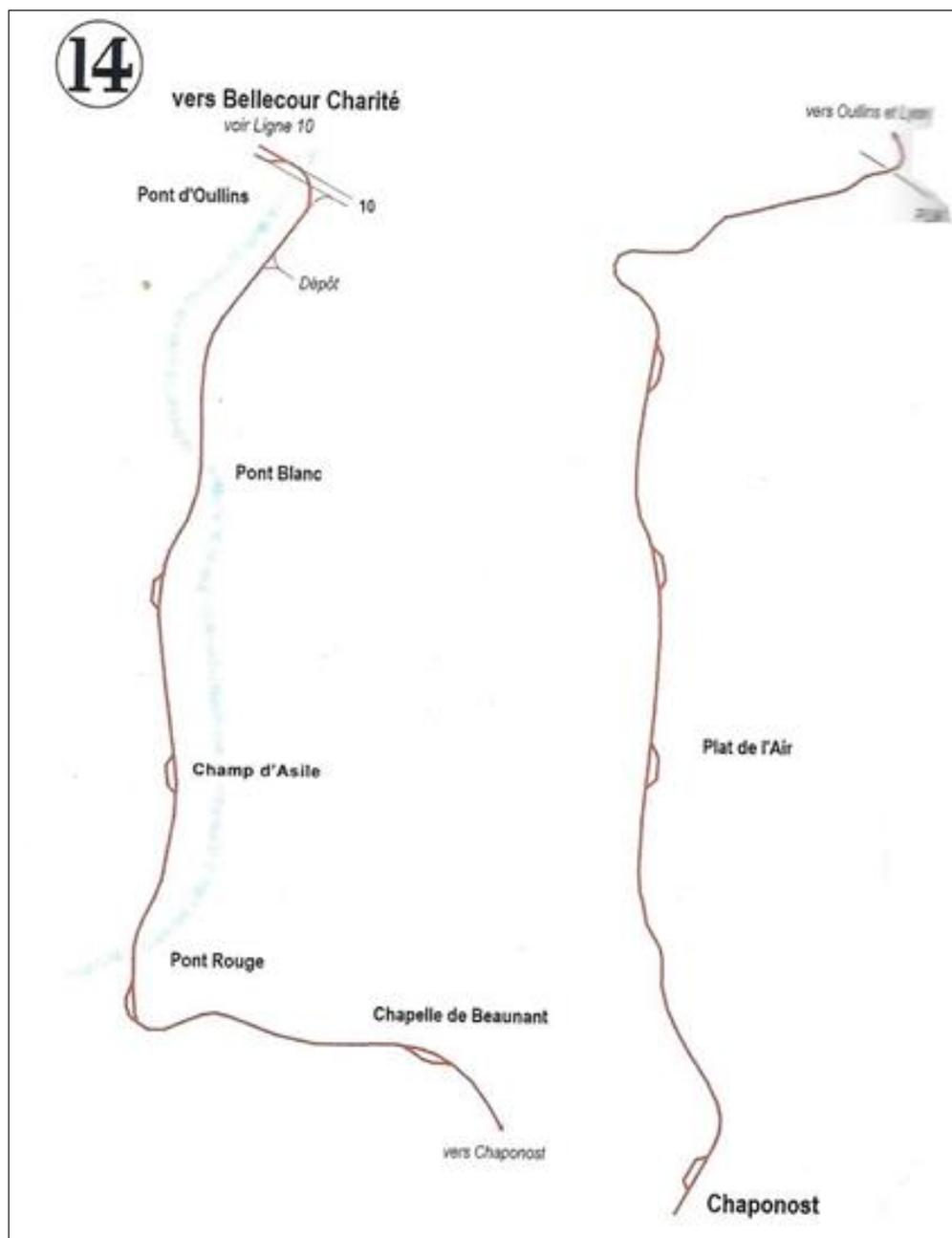


Figure 54 : Le trajet de la ligne 14 de l'OTL vers Chaponost en 1936
 Source : Chappelet et al., 2014 : 206

Le trajet de Champ d'Asile à Chaponost (voir figure 54 ci-dessus) a été supprimé le 19 janvier 1938. Six ans plus tard, le 25 novembre 1944, la commune de Chaponost bénéficiait pour la deuxième fois de la desserte de l'OTL. La commune de Chaponost était desservie par les Cars Balaye depuis le pont du Change et les quais rive droite de la Saône. À compte du 1 août 1945, la sous-concession de Chaponost a été convertie en service libre.

1.3 Le transport : son histoire dans la CCEL et à Genas

La Communauté de communes de l'Est Lyonnais (CCEL) était desservie par les anciennes régies du transport qui étaient deux grands concurrents de l'OTL : la Compagnie lyonnaise de tramways et de chemins de fer (CLT) et le Chemin de fer de l'Est de Lyon (EL ou CFEL). La rivalité entre l'OTL et la CLT était importante, particulièrement quand la CLT a étendu son réseau dans les quartiers lyonnais sur la rive du Rhône en 1897.²³⁷ Cette compagnie a élargi son réseau des Cordeliers vers Cusset, Vaulx-en-Velin et Genas. (Arrivetz, 2001 : 15). A cause de la concurrence menée par l'OTL, la CLT s'est trouvée en difficultés financières. La CLT a mis fin à son existence et une Nouvelle Compagnie Lyonnaise de Tramways (NLT), fondée en 1901, a succédé à la CLT. À son apogée, la NLT avait un réseau composé de six lignes dont une ligne effectuait le trajet Cordelier – place Henri – Montchat – Genas (Chappelet et al., 2014 : 50). Finalement en 1906, la NLT a été achetée par l'OTL. Ainsi, la commune de Genas a été desservie par le réseau de l'OTL, prédécesseur du réseau TCL. La figure 54 suivante présente le trajet de la ligne 25 de l'OTL : Cordelier – Genas. Voir figure 55 suivante :

²³⁷ Voir « Les conflits dans l'Est lyonnais » dans l'excursus

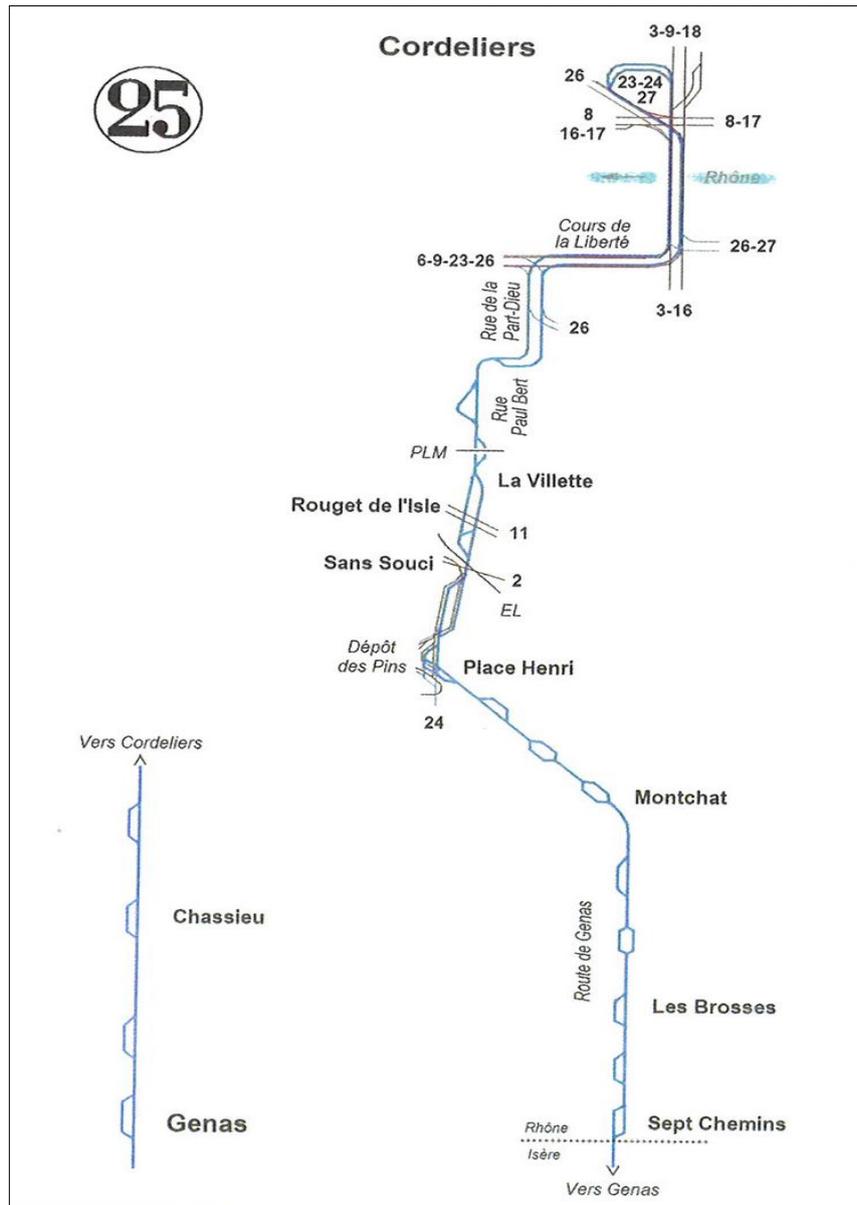


Figure 55 : Le trajet de la ligne 25 vers Genas en 1932

Source : Chappelet et al., 2014 : 220

La ligne 25 de l'OTL ci-dessus était desservie par des tramways à traction électrique. Le 15 février 1933, l'OTL a supprimé la desserte des tramways entre Sept Chemins et Genas. Le 4 décembre 1933, un service d'autocars a pris la relève de cette desserte et prolongé la desserte jusqu'à Azieu (Genas). La suppression des autobus de renforcement a été faite par l'OTL le 4 mars 1937. Sept ans plus tard, l'OTL a repris son service jusqu'à la Place Henri. Finalement cette ligne a été remplacée par la ligne 28 avec un terminus à Montchat (Chappelet et al., 2014 : 220).

La commune de Genas n'était pas la seule commune de la CCEL desservie par l'OTL. La commune de Jons a bénéficié de la desserte de l'OTL grâce à la ligne 16 dite la ligne de la Balme.²³⁸ C'était une ligne de l'OTL qui rivalisait avec la CFEL. Les habitants préféraient utiliser le réseau ferroviaire de la CFEL que la ligne 16 de l'OTL. À cause de cette concurrence, l'OTL s'est trouvée en déficit. La CFEL était donc un des facteurs qui a provoqué la disparition de l'OTL du territoire de l'Est lyonnais, aidée par l'intérêt du Conseil général du Rhône qui voulait le remplacement de l'OTL par la CFEL.²³⁹ En raison des difficultés relationnelles entre les départements de l'Isère et du Rhône et l'OTL au sujet de la ligne n°16, la dissolution des lignes de l'OTL du territoire isérois a été faite officiellement par un arrêté préfectoral du 22 juin 1937. À compter du 1 juillet 1937, l'exploitation de la ligne 16 a donc été assurée par la Régie départementale des Voies ferrées du Dauphiné (VFD)²⁴⁰ au moyen d'autobus (Clavaud et al., 2010 : 45).

BILAN

L'analyse sur le transport lyonnais dans la perspective historique nous montre que les communautés de communes des Vallons du Lyonnais (CCVL), de la Vallée du Garon (CCVG), et de l'Est Lyonnais (CCEL) étaient desservies par les services de transport lyonnais. Cette analyse nous permet d'étudier l'origine historique des dessertes du Sytral à sept communes voisines du Grand Lyon qui n'étaient pas dans son PTU. Ainsi, cette étude illustre les franchissements des réseaux du transport lyonnais vers les Départements voisins : l'Ain et l'Isère car, à l'époque, certaines communes de ces intercommunalités n'appartenaient pas au Département du Rhône. La perméabilité des limites départementales pour ces réseaux est au cœur de ces franchissements. L'enjeu géopolitique « interne » se manifeste par les conflits et par les rivalités importantes entre les syndicats du transport. Les syndicats les plus puissants englobent les périmètres des autres syndicats qui ont été dissouts. C'est un phénomène de «phagocytose territoire».²⁴¹

²³⁸ Batas Voir figure 43 : « le franchissement de la limite départementale du Rhône vers l'Est lyonnais » et figure 49 : « Les lignes de la Balme de l'OTL, vers 1926 ».

²³⁹ Le CFEL a été créé par les départements du Rhône et de l'Isère en 1877. C'était un chemin de fer d'intérêt local allant de la Part Dieu à Bouvèse. Voir l'exkursus : « les franchissements des limites départementales du Rhône vers l'Isère et vers l'Ain ».

²⁴⁰ La Régie des VFD a été créée par le département de l'Isère en 1920. D'abord, elle a remplacé une nouvelle société est, la Société des voies ferrées du Dauphiné (VFD) fondée en 1892. La Régie des VFD a assuré une desserte ferroviaire jusqu'en 2006. Puis, la Régie VFD est devenue la Société d'économie mixte des Voies ferrées du Dauphiné (SEM VFD) qui est née en 2006 de la transformation d'une régie départementale iséroise (Chambre Régionale des Comptes de Rhône-Alpes, 2014 : 217)

²⁴¹ Voir la conclusion du chapitre quatre

II. LES EVOLUTIONS DU SYTRAL

Une évolution des politiques locales du transport lyonnais est expliquée par la création du Nouveau Sytral au début de 2015. C'est un « Grand » Sytral qui permet au Sytral d'élargir son périmètre et de prendre en charge tous les transports départementaux du Rhône. Il est nécessaire de comprendre le périmètre d'origine et le statut du Sytral.

Depuis sa création, le Sytral a vu plusieurs évolutions fondamentales de ses statuts. Premièrement, en 1999, le statut du Sytral a été modifié suite au décroisement des financements avec le Département du Rhône. Deuxièmement, en 2003, le Sytral a voté un nouveau statut réalisé compte tenu des dernières évolutions législatives. Puis, le statut du Sytral a été modifié en 2013 par les adhésions des nouvelles communes. Enfin, le Sytral devient le Nouveau Sytral en 2015. Dans cette section, nous analysons l'organisation du Sytral en tant que syndicat. Cette analyse nous permet de comprendre comment le Sytral fonctionne. Nous organisons cette étape en trois volets. D'abord, nous allons étudier la création du Sytral. Ensuite, nous examinerons les mutations des statuts du Sytral. Cette analyse montre que le facteur financier est au cœur de « l'anatomie » du Sytral. Le changement du Sytral en Nouveau Sytral sera analysé plus tard.

2.1 La création du Sytral

La création du Sytral a été formalisée le 9 octobre 1985 pour une durée illimitée. Le changement du STCRL en Sytral a permis au Sytral de récupérer toutes les infrastructures et les matériels du STCRL. Puisque le STCRL avait acheté les réseaux des TCL pour 13 millions de Francs en 1973 (voir la délibération du Conseil général du Rhône du 21 décembre 1973), le Sytral est aussi propriétaire des marques du réseau TCL. La création du Sytral n'est pas seulement considérée comme un changement le nom, il s'agit aussi d'une évolution des politiques locales du transport lyonnais. D'abord, le nombre et la répartition des sièges du Comité syndical ont été fixés à vingt : 10 sièges pour les Conseillers généraux et 10 pour les conseillers communautaires de la Courly. Ce changement n'a pas provoqué de transformation du contrôle de ce syndicat qui dépend toujours du Conseil communautaire de la Courly et du Conseil général du Rhône. Avec cette composition, le Sytral est composé d'un EPCI et d'une collectivité locale. Le Sytral est donc classifié comme un syndicat mixte qui est un établissement public dit « ouvert » relevant des dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).²⁴²

²⁴² Voir le chapitre deux : « l'intercommunalité comme périmètre de « solidarité » ».

Ensuite, les dirigeants du Sytral ne sont plus les mêmes que ceux du STCRL. C'est un conseiller communautaire de la Courly qui est devenu le premier président du Sytral. Il est élu par les membres du Comité syndical dont il fait partie. Avant sa modification, le STCRL était placé sous l'autorité du Préfet du Rhône. Dans ce contexte, une remarque sur l'application de la décentralisation peut être faite. L'application des concepts de l'autonomie et de la démocratie locale dans le domaine des transports collectifs se manifeste par le transfert du pouvoir exécutif du préfet vers un élu au sein du Sytral. Les rôles des acteurs locaux sont renforcés au niveau des politiques locales de transports au détriment d'un rôle central. La prédominance de l'État incarnée par le préfet n'est plus de mise, pourtant un rôle central existe toujours dans la réalisation des grandes infrastructures du transport, surtout concernant la participation financière de l'Etat. Donc, la nouvelle autorité du Sytral entraîne une véritable implication des politiques locales lyonnaises. Il faut insister sur le fait que le Grand Lyon et Le Conseil général ont leur propre intérêt dans l'organisation du transport en commun. Le Conseil général a une compétence sur l'organisation des transports ruraux et scolaires hors du Périmètre de Transports Urbains (PTU) du Sytral.

2.2 Comment le PTU du Sytral se définit-il ?

Le périmètre d'action d'une Autorité Organisatrice des Transports (AOT) correspond à son Périmètre de Transports Urbains (PTU).²⁴³ C'est le territoire de compétence sur lequel une AOT organise ses services de transports. Pour ce qui est du Sytral, c'est une AOT sur le territoire de l'agglomération lyonnaise par délégation de la compétence transport du Grand Lyon. Le PTU qui est devenu le territoire de compétence du Sytral correspond donc essentiellement au périmètre de cette Communauté urbaine.

La détermination du périmètre du Sytral est influencée aussi par son histoire et par l'adoption de la Loi LOTI. Les collectivités territoriales ont été dotées de la pleine responsabilité AOTU par la Loi LOTI. La clarification de l'organisation institutionnelle des transports publics a été faite aussi par cette Loi. En conséquence, le PTU du STCRL correspondait au périmètre administratif de la Courly. Le périmètre du STCRL était défini par le périmètre urbain de Lyon qui est devenu le Périmètre de Transport Urbain (PTU). Cela s'explique par le fait que la Courly s'est substitué à la ville de Lyon en 1969 dans le STCRL.²⁴⁴

En effet, le Sytral a remplacé le STCRL, il a repris donc le périmètre du STCRL qui a été défini le 6 juillet 1971 : « depuis la nouvelle définition du périmètre urbain de Lyon intervenue le 6 juillet 1971, le STCRL a eu pour vocation la maîtrise des transports

²⁴³ Voir le deuxième chapitre : « cadre juridique et institutionnel des services de transport ».

²⁴⁴ Voir l'excursus : « bienvenu au syndicat des TCRL ... ».

publics de voyageurs au sein de l'agglomération lyonnaise. » (CRC, 2011 : 6). Le PTU du Sytral n'a pas changé par rapport au PTU du STRCL comme le souligne Patrick Labia et Dominique Schwartz (2011 :11) :

« Il n'a pas été en effet trouvé d'arrêté ministériel ou préfectoral constatant l'existence d'un périmètre des transports urbains au profit du Sytral. Le seul texte qui s'en rapprocherait est celui d'un arrêté ministériel du 6 juillet 1971 délimitant le périmètre urbain (notion relevant du décret du 14 novembre 1949 relatif à la coordination des transports ferroviaires et routiers, désormais abrogé) sur la totalité des 56 communes constituant à l'époque la communauté urbaine de Lyon. Il en résulte au sens strict que le périmètre du Sytral correspond à celui de la communauté urbaine de Lyon et que toute extension du périmètre du Sytral passerait par une extension concomitante du périmètre de la communauté urbaine. »

La détermination du PTU du Sytral via ce texte officiel a été confirmée également par le Président du Sytral :

« Les statuts du Sytral doivent bien évidemment être lus en se reportant aux dispositions applicables, décision de la Communauté urbaine de déléguer sa compétence sur les transports urbains et arrêtés ministériels et préfectoraux successifs qui fixent avec précision l'aire des transports urbains de l'agglomération lyonnaise (arrêté du 5 décembre 1956, arrêté du 6 juillet 1971, qui déterminent les communes entrant dans le périmètre). » (Voir la lettre du Président du Sytral du 28 avril 2004 : 5).

2.3 Les mutations du statut du Sytral

Le Sytral a modifié ses statuts par les changements de répartitions des élus de son conseil syndical. Dans cette section, nous étudierons les mutations des statuts du Sytral conduites par le principe de la répartition financière. Cela sera la première analyse. Ensuite, la deuxième analyse sera le changement des statuts du Sytral par les adhésions des nouvelles communes.

2.3.1 Les mutations du statut du Sytral conduites par le principe de la répartition financière

La question financière joue un rôle important dans l'organisation d'un syndicat. C'est aussi le cas pour le Sytral. Les répartitions de sièges au sein de son conseil syndical sont déterminées par les participations financières des composants du Sytral. Dans cette section, nous allons analyser, dans un premier temps, le décroisement du financement du Conseil général relatif au Sytral. Dans un deuxième temps, nous ferons une analyse sur le changement du Sytral en 1999. Enfin nous verrons le changement du Sytral en 2003.

a. Le décroisement du financement du Conseil général relatif au Sytral

Le fonctionnement du Sytral repose sur les relations entre ses deux membres qui se partagent les sièges et les contributions financières. Jusqu'en 1999, la communauté urbaine de Lyon et le Conseil général du Rhône participaient à hauteur égale au financement du Sytral comme l'explique Vice-président du Sytral :

« en 1982, quand la loi de la Décentralisation est arrivée, comme le Département était associé à la Ville de Lyon, on a recréé une autre structure qui est celle du Sytral. Et le Département tout naturellement s'est mis avec la Communauté Urbaine dans ce cas-là et la Communauté Urbaine a été créée en 1969. Donc c'est opportun de réunir la Communauté Urbaine et le Département dans une entité qui s'appelle le Sytral où la participation de chaque collectivité était de 50% aux investissements. C'est-à-dire que le Département mettait 50% d'investissement et la Communauté Urbaine mettait aussi 50%. Ça a changé autour des années 2000. Le Département a eu la responsabilité de l'organisation des services de secours et d'incendie. C'est les pompiers. La loi a créé le SDIS (Service Départemental d'Incendie et de Secours)²⁴⁵ où le Département apporte une grosse partie du budget. Le département a dit « on ne peut plus continuer à verser 50% au budget du Sytral. » C'est ce qu'on a appelé le décroisement. » (Barriol, 2013).

D'un côté, le décroisement du financement du Conseil général relatif au Sytral a été proposé suite à la création des Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) dans chaque département demandé par la Loi du 3 mai 1996.²⁴⁶ Ce décroisement était destiné à répondre à l'obligation des contributions financières au budget du SDIS portée par ce texte *« les contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département au budget du service départemental d'incendie et de secours constituent des dépenses obligatoires »*.²⁴⁷

D'un autre côté, le décroisement était nécessaire en vue du contrôle de la multiplication des financements et des compétences dans les interventions et les opérations dirigées conjointement entre le département du Rhône et le Grand Lyon. Cette multiplication a entraîné un manque de lisibilité certain pour les concitoyens. *« C'est pourquoi il est apparu indispensable aux deux exécutifs de procéder au décroisement de ces interventions et de limiter le plus possible le recours au financement croisé. »* (Délibération n°1999-3977 du Grand Lyon, 2009 : 1). Pour accomplir ces décroissements, la situation au cours de l'année 1998 a été étudiée par un groupe de

²⁴⁵ La Départementalisation des services d'incendie et de secours (SDIS) a été créée le 1^{er} janvier 1999. Le 1^{er} janvier 1999, le corps départemental de sapeurs-pompiers du Rhône entre en fonction. Il compte 170 centres d'intervention (Sapeurs-pompiers du Rhône, n-d).

²⁴⁶ Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux Services d'Incendie et de Secours

²⁴⁷ Article 35 de la Loi du 3 mai 1996

travail comprenant cinq élus départementaux et cinq élus communautaires. D'après ce groupe, il fallait exécuter des décroissements dans trois secteurs : (1) les transports en commun, (2) l'incendie et le secours, et (3) la voirie. C'étaient les secteurs où les enjeux financiers jouaient un rôle des plus importants.

Le processus des décroissements s'est effectué en considérant les périmètres d'action de ces secteurs. Pour le Sytral et les SDIS, le groupe de travail a examiné ce processus de décroissement en considérant les situations suivantes :

- *En ce qui concerne le Sytral, son périmètre d'action correspond au territoire de la Communauté urbaine ; il intervient dans la politique des déplacements et ses usagers se réfèrent plus volontiers à la Ville pour ce qui est des pouvoirs de police du maire et à la Communauté urbaine pour ce qui touche à l'urbanisme. Le Département n'a pas vocation à s'immiscer dans des choix urbanistiques qui sont ceux de la Communauté urbaine.*
- *En revanche, l'organisation des services d'incendie et de secours doit s'apprécier sur un espace plus étendu que le territoire de la Communauté urbaine et s'affranchir de certaines limites administratives, notamment compte tenu de la localisation des risques majeurs : Satolas, la vallée de la chimie et Givors, Villefranche sur Saône. Le fonctionnement de ces services, géré au niveau du Département, entraîne une plus grande synergie et une mutualisation des moyens et des risques. ((Délibération n°1999-3977 du Grand Lyon, 2009 : 1).*

Les décroissements relatifs au Sytral et au SDIS étaient déterminés par l'enjeu des franchissements des limites administratives du Grand Lyon. Comme le périmètre de transport urbain (PTU) du Sytral était celui des communes membres du Grand Lyon,²⁴⁸ une proposition a été adressée au Grand Lyon pour que celui-ci participe majoritairement au financement et au comité syndical du Sytral. Le Conseil général du Rhône, quant à lui, a maintenu une participation minoritaire. Dans le cadre du décroissement, la nouvelle répartition financière du Sytral était de 100 MF en 1999. Ce décroissement a permis de faire baisser de 25,32% soit 295 MF la participation financière du Conseil général. Par contre, le Grand Lyon a augmenté sa contribution à hauteur de 295 MF soit 174,68% de hausse. Voici le tableau 13 qui présente les nouvelles répartitions financières relatives au Sytral et au SDIS :

²⁴⁸ Le Sytral desservait les communes hors du Grand Lyon par une convention signée en 2001. Nous en parlerons dans le chapitre suivant.

Tableau 13 : Nouvelles répartitions financières en 1999

Établissements publics	Sytral		SDIS		Voirie	
	Ancienne	Nouvelle	Ancienne	Nouvelle	Ancienne	Nouvelle
Département du Rhône	395 MF	100 MF	440 MF	325 MF	69,8 MF	67,4 MF
Communauté urbaine	395 MF	690 MF	30 MF	145 MF	41,5 MF	49,9 MF
Total	790 MF	790 MF	470 MF	470 MF	111,3 MF	117,3 MF

* Ancienne : 1998

Nouvelle : 1999

Source : Délibération n°1999-3977 du Grand Lyon, 2009 : 2-6

Les décroissements en matière d'incendie et de secours et de la voirie étaient également effectués par le Département du Rhône (voir tableau 13). Pourtant, les nouvelles répartitions montraient que le Département devenait majoritaire dans les financements et dans les comités syndicaux des SDIS et de la voirie. Cette situation était due aux périmètres d'action des SDIS et la voirie, qui franchissaient le territoire du Grand Lyon et desservaient les communes hors de cette communauté urbaine. C'est la raison pour laquelle les fonctionnements de ces services étaient gérés au niveau du Département.

b. Le changement de statut du Sytral en 1999

Les décroissements adoptés par le Sytral et les SDIS ont conduit au changement de statut du Sytral une première fois.

« La mise en œuvre des procédures de décroissement proposées conduirait les assemblées départementale et communautaire à délibérer sur la modification des statuts du Sytral et à désigner leurs représentants aux conseils d'administration des deux établissements publics, la répartition des sièges s'effectuant en fonction des statuts modifiés pour le Sytral, de la loi fondée sur les participations financières respectives pour le service départemental d'incendie et de secours (SDIS). » (Délibération n°1999-3977 du Grand Lyon, 2009 : 1).

Le premier changement de statut du Sytral avait été délibéré le 27 septembre 1999 afin d'entériner les changements consécutifs au décroissement des financements dans des secteurs aux enjeux financiers importants dont les transports en commun : *« le Syndicat est administré par un comité de vingt membres comprenant treize membres élus en leur qualité de conseillers communautaires et sept membres élus en leur qualité de conseillers généraux. » (Délibération n° 1999-4433 du Grand Lyon, 1999 : 2).* Le nombre des représentants du Grand Lyon est passé de 10 à 13 élus, ceux du Conseil

général passant de 10 à 7 élus. Une minoration de la représentation du Conseil général était une conséquence de la diminution de sa participation financière.

Les nouveaux statuts du Sytral qui reprenaient le principe de la répartition financière n'avaient pas pu aboutir en 1999 car le préfet du Rhône n'avait pas approuvé la modification délibérée par le Comité Syndical du Sytral. A ce sujet, une remarque a été faite par la Chambre Régionale des Comptes de Rhône-Alpes.

« En 1999, le syndicat a engagé une importante modification statutaire consistant à entériner l'abandon du principe de parité entre la Communauté urbaine de Lyon et le département du Rhône. Si le syndicat avait bien délibéré en ce sens, les deux collectivités adhérentes n'avaient pas adopté cette modification statutaire en termes identiques comme l'exigeait le code général des collectivités territoriales. Dans ces conditions le préfet du Rhône n'avait pas approuvé par arrêté cette modification qui n'était donc pas devenue exécutoire » (CRC, 2004 : 26).

Le Préfet s'est appuyé sur le fait qu'une collectivité territoriale ne peut pas excéder la majorité absolue du nombre total des sièges dans le Comité syndical.²⁴⁹

c. Le changement de statut du Sytral en 2003

Après que le principe de la répartition financière n'a pas pu aboutir en 1999, en 2003, le Sytral a adopté d'autres statuts grâce aux dernières évolutions législatives.²⁵⁰ Cela est autorisée par la Loi démocratie de proximité, «une délibération prise à la majorité des deux tiers des membres du comité syndical était suffisante pour modifier les statuts d'un syndicat mixte.» (Délibération n°2003-1489 du Grand Lyon, 2003 : 1). Le 2 octobre 2003, le changement plus sensible des statuts du Sytral a été voté par une délibération du comité syndical. Cette délibération concerne particulièrement les points suivants :

- *La nouvelle répartition des financements entre le Département et la Communauté urbaine :*
Ainsi, en ce qui concerne la participation communautaire, son évolution est maintenant harmonisée sur celle du Département en l'indexant sur l'indice des prix à la consommation, à partir du 1er janvier 2003. Les participations respectives sont fixées à 15,245 M€ pour le Département et à 108,936 M€ pour la Communauté urbaine et sont indexées annuellement sur l'indice des prix à la consommation. L'indice de base applicable au calcul de la participation du Département est celui publié par l'Insee au

²⁴⁹ L'article 28 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 qui a modifié l'article L. 5721-2 du CGCT.

²⁵⁰ Il y avait une évolution législative portée par articles 49 et 50 de la Loi du 27 février 2002 dite Loi Démocratie de proximité, qui a modifié l'article L 5 721-2 et créé l'article L 5 721-2-1 du CGCT sur les modifications statutaires des syndicats mixtes.

31 décembre 1998 ; l'indice applicable à la Communauté urbaine étant celui publié par l'Insee au 31 décembre 2002 ;

- *La garantie des emprunts :*
Partage éventuel entre les deux collectivités de la garantie des emprunts à hauteur de 35 % pour le Département et 65 % pour la Communauté urbaine. L'engagement des collectivités reste cependant soumis aux dispositions du code général des collectivités territoriales concernant l'approbation préalable des assemblées délibérantes ;
- *La modification du nombre des membres au sein du comité syndical et de la répartition des sièges entre les deux collectivités :*
Le comité syndical jusqu'ici composé de 20 membres (à parité entre les deux collectivités) s'étend à 26 membres (16 pour la Communauté urbaine et 10 pour le Département). »
(Délibération n°2003-1489 du Grand Lyon, 2003 : 1-2)

Les modifications de la répartition des contributions financière ont pour conséquence de créer une inégalité entre la participation du Grand Lyon et celle du Conseil général, comme présenté par le tableau 14 suivant :

Tableau 14 : Répartition des financements et des sièges du Sytral entre le Grand Lyon et le Conseil général du Rhône

Etablissement publics	1998		1999		2003	
	PF	NS	PF	NS	PF	NS
Département du Rhône	395 MF	10	100 MF	7	100,00 MF	10
Communauté urbaine	395 MF	10	690 MF	13	714,57 MF	16
Total	790 MF	20	790 MF	20	814,57 MF	26

- * PF : participation financière
- NS : nombre des sièges dans le Conseil syndical du Sytral
- MF : milliards de francs²⁵¹

Source : synthèse établie par Arie Fitria 2014

²⁵¹ Avec le passage du franc à l'euro en 2002, 1 € = 6,55957 FF, compte tenu de l'érosion monétaire due à l'inflation, le pouvoir d'achat de 108,936 euros en 2003 est donc le même que celui de 714,57 francs en 2003 et le pouvoir d'achat de 15,245 euros en 2003 est donc le même que celui de 100 francs en 2003 (Insee, 2014a).

Depuis sa création, comme nous l'avons déjà dit, le Grand Lyon et le Conseil général avaient 10 représentants chacun. Après le changement, le comité syndical qui est l'instance décisionnaire du Sytral s'est agrandi. Il est composé de 26 élus, dont 16 élus du Grand Lyon et 10 élus du Conseil général. Tout en reconnaissant le fait que le Grand Lyon a plus de représentants que le Conseil général, il faut cependant noter que la répartition des sièges a été modifiée suite au changement de la participation financière. Quand la participation de chaque composant du Comité syndical du Sytral était de 50% aux investissements, les membres du Comité syndical étaient issus pour moitié du Conseil général du Rhône et pour l'autre moitié du conseil communautaire du Grand Lyon. Quand la contribution du Conseil général est inférieure à celle du Grand Lyon, le Conseil général a moins d'élus que le Grand Lyon dans le Comité syndical du Sytral.

Concernant les nouvelles répartitions entre le Conseil général du Rhône et le Grand Lyon effectuées à partir du 1er janvier 2003, nous remarquons une inégalité dans les participations financières. Cette inégalité a une influence sur les nombres de sièges au comité syndical. Nous pouvons cependant remarquer « une situation anormale ». D'un côté, le nombre de sièges de la Communauté urbaine de Lyon est passé de 13 à 16, ceux des représentants départementaux du Rhône passant de 7 à 10. Le Grand Lyon a plus de représentants que ceux décidés en 1999. Sa participation financière a augmenté de 24,57 MF par rapport à sa participation financière décidée en 1999. En revanche, d'un autre côté, le Conseil général contribue avec la même participation que celle de 1999. Le nombre de représentants départementaux du Rhône est le même que celui de 1998 (voir tableau 14 ci-dessus), soit trois représentants de plus que ceux de 1999.

Si la répartition de sièges au comité syndical du Sytral était proportionnelle à la participation aux investissements, le Conseil général serait représenté par 12,28% du nombre de sièges soit par 3 élus et le Grand Lyon aurait 23 élus (87,72%). Parce que la Participation des Collectivités locales au Sytral était de 124,1 M€ répartis ainsi : 12,28% soit 15,245 M€ du Conseil général et 87,72% soit 108,936 M€ du Grand Lyon. En réalité, le Comité syndical du Sytral est composé d'élus qui représentent 38,5% pour le Conseil général et 61,5% pour le Grand Lyon. Le nombre de conseillers généraux effectivement est multiplié par plus de trois par rapport à la contribution financière. En somme, si la création du Sytral met fin à la prédominance de l'État en changeant la personne qui est à la tête de la direction du Sytral, la délibération du comité syndical du 2 octobre 2003 a décidé que Conseil général aurait moins de sièges que la Communauté urbaine de Lyon. Cependant, le Grand Lyon a délégué sa compétence du transport au Sytral, « *son influence est loin d'être négligeable puisque ses élus sont majoritaires au Sytral.* » (Neff, 2006 : 31). Voici la composition de la structure du Sytral (voir figure 56) :

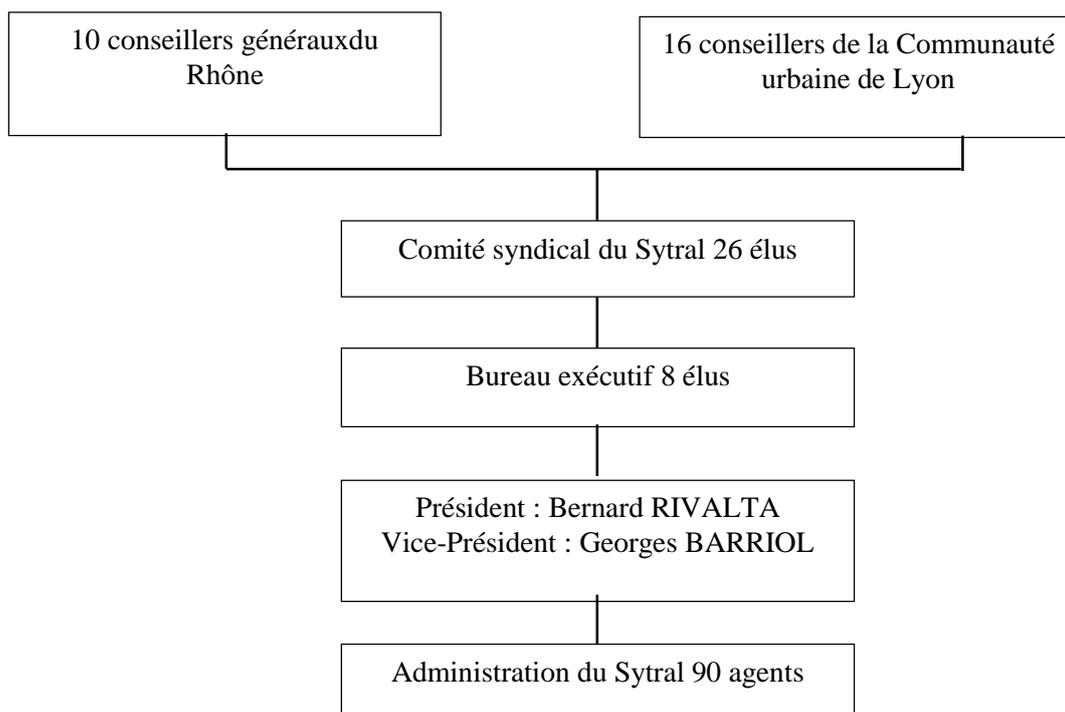


Figure 56 : La structure du Sytral avec 26 élus

Source : Rodet, 2010 : 5

2.3.2 Les mutations des statuts du Sytral suite à l'adhésion de nouvelles communes

Le Conseil Syndical du Sytral a été modifié par les arrivées de nouvelles communes au sein du Sytral. Les adhésions de nouvelles communes au Sytral seront abordées de manière plus approfondie plus tard. Dans cette section, nous nous concentrons sur les modifications au sein du Conseil Syndical du Sytral en vue d'accueillir les communes adhérentes. Cela permet à ces communes de participer aux prises de décisions du Sytral. Avec une participation financière de 0,13% en 2013 et 0,27% en 2014, les élus de ces nouvelles communes représentent 7,14% des conseillers syndicaux du Sytral.

Nous allons examiner ces modifications selon deux points. Le premier est la modification du nombre de sièges au conseil syndical. Le deuxième point étudiera les influences du poids démographique et des participations financières dans les répartitions des sièges au sein du conseil syndical.

a. Quand le Comité syndical est modifié pour accueillir les représentations des nouvelles communes

Le Sytral a réorganisé ses statuts en 2013 à cause de l'adhésion des communes limitrophes. Non seulement l'adhésion de nouvelles communes modifie le territoire de compétence du Sytral, mais aussi change la composition du Comité syndical du Sytral. Avec les nouveaux statuts du Sytral, qui accordent une représentation à toutes les communes adhérentes, le Comité syndical entre dans une étape importante de son histoire. Il faut noter que l'accord amiable entre le Sytral et les nouvelles communes leur permet de faire partie de ce syndicat. François Pillard,²⁵² Adjoint au Maire de Chaponost à l'époque, a affirmé : «*le Sytral nous a proposé une adhésion. On adhère à un syndicat. Ce n'est pas un service qu'on achète. Quand on adhère à un syndicat, c'est-à-dire qu'on en fait partie. On est dedans. On n'est pas client. C'est très différent.*» (Pillard, 2013). Cette affirmation explique les participations des nouvelles communes aux prises de décisions dans le Conseil syndical du Sytral. Le comité syndical illustré par la figure 56 ci-dessus forme la structure du Sytral jusqu'en 2012. Cette structure a été modifiée afin d'accueillir les représentations des nouvelles communes à ce Comité syndical. Le nombre de conseillers a été modifié de 26 à 28 sièges. La nouvelle structure du Sytral est illustrée par la figure 57 suivante :

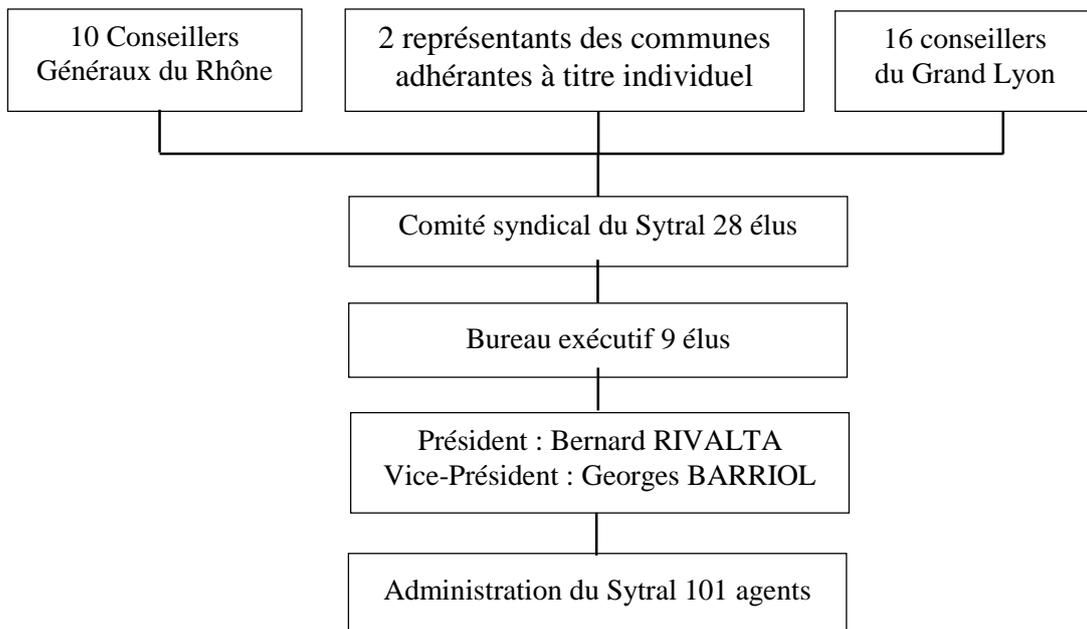


Figure 57 : La structure du Sytral avec 28 élus

Source : Synthèse établie par Fitria 2014

²⁵² Il a été battu aux élections de 2014.

Le Sytral est composé du Grand Lyon, du Conseil général et des communes adhérant à titre individuel avec cette répartition : 16 élus représentants du Grand Lyon, 10 élus représentants du Conseil général et 2 représentants des communes adhérant à titre individuel. Les communes adhérant à titre individuel sont représentées par un élu de la commune de Chaponost pour la CCVG et un élu de la commune de Brindas pour la CCVL. Il se peut que le nombre de conseillers soient modifié à cause de la commune de Chasselay qui appartient à la CCMOA. Chasselay n'est pas encore représentée dans la répartition des sièges du comité syndical pour cause de processus administratifs (Bontron, 2014).²⁵³ Adjoint à l'Urbanisme aux Transport, au Logement et au Déplacement de la ville de Chaponost de l'époque explique : « *il y a des représentants dans le Sytral. Ça nous paraît assez important alors le Sytral a souhaité qu'il y ait un représentant par intercommunalité. Donc, il y a un représentant pour la CCVG et un autre pour la CCVL, ce qui est amusant parce qu'il n'y a qu'une commune de la CCVG. C'est notre maire qui est représentant pour la CCVG.* » (Pillard, 2013).

Il est important de souligner que la modification du nombre de conseillers et la répartition basée sur l'EPCI provoque une inégalité parmi les représentants, étant donné qu'il y a 5 communes membres de la CCVL qui ont intégré le Sytral alors qu'une seule commune membre de la CCVG a adhéré au Sytral. Ces deux EPCI sont représentées de façon identique dans le Comité syndical : un élu.

b. Les représentations des nouvelles communes correspondent-elles aux poids démographiques et financiers ?

Comme la répartition des sièges du Conseil Syndical ne répond pas à l'obligation proportionnelle à la contribution de chaque membre,²⁵⁴ il est souhaitable d'étudier les conseillers du point de vue du « poids démographique ». C'est-à-dire considérer la répartition des sièges par rapport au nombre d'habitants. Les élus membres du Conseil syndical du Sytral ne représentent pas le même « poids démographique ». En effet, tout dépend de leur établissement d'origine : un élu du Sytral qui vient du Conseil général du Rhône représente 174 424 habitants, un élu du Sytral qui vient du Conseil communautaire du Grand Lyon représente 81 686 habitants, un élu des cinq communes de la CCVL représente 18 843 habitants et un conseiller municipal de Chaponost délégué au Sytral au nom de la CCVG représente 7 971 habitants. À titre de comparaison entre les intercommunalités : le Grand Lyon, avec un mandat pour 81 686 habitants, le taux de représentation du Grand Lyon dans le Comité syndical du Sytral est dix fois inférieure à celui de la CCVG représenté par le Maire de Chaponost

²⁵³ Voir le neuvième chapitre : « l'adhésion de la commune de Chasselay au Sytral est-elle validée ? »

²⁵⁴ Voir le chapitre deux : « l'intercommunalité comme périmètre de « solidarité » ».

et quatre fois moindre que celui de la CCVL représenté le Maire de Messimy. Que faut-il retenir de cette constatation ? Concernant la question de la démocratie et de l'autonomie, si elle se mesure au nombre d'élus, les représentants de ces deux EPCI, CCVG et CCVL, sont minoritaires parmi les conseillers du Grand Lyon et du Conseil général, mais avec 2 élus, la CCVL et la CCVG sont bien représentées par rapport à leur poids démographique au sein du Sytral. Au sujet de la représentation, nous pouvons voir aussi une inégalité concernant le nombre des communes membres, le Grand Lyon se compose de 59 communes, la CCVL de 5 communes membres et la CCVG n'a qu'une seule commune au sein du Sytral.

Nous avons présenté la modification de la répartition des sièges du Comité syndical entre le conseil communautaire du Grand Lyon et le Conseil général basée sur le changement de la participation financière de ce dernier. Il nous semble intéressant d'examiner la participation financière de la CCVG et de la CCVL par rapport au nombre de sièges. Les ressources financières du Sytral en 2013 assises sur les participations des collectivités membres ont été quant aux contributions respectives de 128,2 M€ du Grand Lyon, 20,3 M€ du Conseil général du Rhône et 0,2 M€ des six nouvelles communes membres (Brindas, Chaponost, Grézieu-la-Varenne, Messimy, Thurins et Sainte Consorce) (Sytral, 2014 : 16-19). La contribution financière de ces communes représente 0,13% des participations des collectivités soit 148,7 M€. Selon le budget primitif du Sytral adopté le 19 décembre 2013, les collectivités membres apportent des aides statutaires dans les ressources du Sytral en 2014 qui sont au total de 150,4 M€ : (1) la Communauté Urbaine de Lyon verse 129,4 M€, (2) le Conseil général du Rhône contribue pour 20,6 M€ et (3) les communes adhérentes participent pour 0,4 M€ (Standard & Poor's Financial Services LLC, 2014 : 7). La participation des six communes représente 0,27% du total des aides statutaires des collectivités membres du Sytral. Avec une participation financière de 0,13% en 2013 et 0,27% en 2014, les élus de ces nouvelles communes représentent 7,14% des conseillers syndicaux du Sytral. Donc les nouvelles communes bénéficient d'un nombre de représentants intéressant par rapport à leur poids démographique et à leur contribution financière.

CONCLUSION SIXIÈME CHAPITRE

À quoi sert l'histoire du transport lyonnais ? Pourquoi a-t-elle été rappelée au début de cette partie ? Le Sytral s'inscrit dans le transport lyonnais comme un syndicat de transport urbain très ancien. L'histoire aide donc à comprendre pourquoi les dessertes du transport lyonnais sont telles qu'elles sont aujourd'hui, notamment la question de son PTU. Elle permet de comprendre que dans le transport en commun lyonnais, la coopération entre l'exploitant et les pouvoirs publics est devenue incontournable,

particulièrement dans le financement. Cette coopération a favorisé le franchissement des périmètres institutionnels, sans oublier le rôle de la négociation entre l'exploitant et les pouvoirs publics ainsi qu'entre les différents pouvoirs publics. Les enjeux géopolitiques locaux se manifestent dans les conflits à l'Ouest et à l'Est lyonnais. Il a été clairement montré que la question financière était le problème fondamental dans ces conflits. L'analyse sur l'histoire des transports lyonnais nous permet également de comprendre l'histoire du Sytral. Cette analyse nous montre que les réseaux des transports qui ont franchi les limites administratives ne sont pas un nouveau sujet. L'histoire a prouvé ces franchissements. Les limites administratives départementales sont perméables pour les réseaux du transport. Il semble que les concepts de rhizome sont confirmés par ces réseaux du transport.

La compréhension de l'histoire des transports lyonnais est importante dans notre travail, particulièrement cette troisième partie. D'abord, c'est parce que les franchissements des limites administratives du Grand Lyon par les lignes des TCL vers les sept communes voisines de cette communauté urbaine de Lyon sont pour les raisons historiques. Ensuite, la position du Département dans la politique des transports lyonnais sera utile pour comprendre le rôle du Département du Rhône. Enfin, les stratégies des acteurs pour défendre leurs intérêts dans le domaine du transport ont fait appel à nouveau les concepts de la géopolitique de l'aménagement du territoire.

À travers la création d'un syndicat mixte de transport, la Loi favorise la coopération entre les Autorités Organisatrices de Transport. Au sens de la Loi LOTI, deux entités ayant la compétence transport, le Grand Lyon et le Conseil général, ont constitué le Sytral avec une contribution financière à ce syndicat. Le changement des répartitions financières entre ces collectivités adhérentes a entraîné pour le Sytral une importante modification statutaire en 1999 et en 2003. Comme l'article 49 de la Loi du 27 février 2002 l'écrit : *«la répartition des sièges au sein du comité syndical entre les collectivités locales et les établissements publics membres du syndicat mixte est fixée par les statuts»*, la répartition des sièges au sein du comité syndical a été modifiée suite au décroissement de la participation financière du Conseil général. *« Les statuts du Sytral devant nécessairement correspondre aux choix, notamment financiers, opérés par les assemblées délibérantes de ses collectivités membres [...] »* (CRC, 2004 : 27). Est-ce que le financement aussi motive le franchissement des limites du Grand Lyon par le PTU du Sytral ? À partir de ce bilan, nous allons étudier le PTU du Sytral en les quatre chapitres suivants.

SEPTIEME CHAPITRE

LA COORDINATION MÉTROPOLITAINE DES POLITIQUES DE TRANSPORTS FACE AUX LOGIQUES TERRITORIALES LOCALES : LE CAS DES COMMUNES VOISINES DE LA COURLY

Introduction

« Dans des espaces métropolitains articulés à plusieurs échelles spatiales, les infrastructures de transports jouent un rôle clé dans l'appropriation de l'espace-temps par les individus. » (Lacour, 1999 ; Bavoux, 2005 cité dans Le Néchet, 2011 : 1). L'accessibilité aux infrastructures de transport conduit aux franchissements des échelles spatiales dans les espaces métropolitains. Les déplacements ne se concentrent plus uniquement au sein des bassins de vie. Cela produit «*la disjonction entre bassins de vie, [...], et déplacements pendulaires qui dépassent les limites de ces bassins* » (Aguilera, 2006 cité dans Le Néchet, 2011 : 1). Comme les frontières de ces bassins de vie ne s'arrêtent pas aux limites administratives, cette disjonction oriente les franchissements de plusieurs limites administratives. A cet égard, les déplacements vers le Grand Lyon et ses alentours ne concernent pas seulement les territoires de la vie quotidienne,²⁵⁵ mais ils sont articulés sur des échelles territoriales plus larges. Comme le souligne l'Insee, « *le bassin de vie lyonnais dépasse largement les contours de l'agglomération, se prolongeant notamment le long des vallées de la Saône et du Rhône. Il compte 163 communes et 1 587 000 habitants* » (Forest et Gilbert, 2012 : 2). Cela illustre l'émergence de logiques territoriales locales selon les territoires vécus dans lesquels la mobilité n'est pas freinée par les limites administratives des Collectivité territoriales. *Quels sont les enjeux des politiques de transports lyonnais face à ces logiques territoriales ? Comment les communes hors du Grand Lyon bénéficient-elles des services urbains de cette communauté urbaine ? Est-ce que l'adhésion au Grand Lyon est indispensable pour qu'elles soient desservies par ses services urbains ?*

La réponse à ces problématiques s'explique, d'abord, par le fait que le PTU du Sytral était lié au territoire de la Communauté urbaine de Lyon. L'agrandissement du territoire du Grand Lyon a donc eu pour conséquence l'extension du périmètre de compétence du Sytral, par exemple par les adhésions de nouvelles communes au Grand

²⁵⁵ Les territoires de la vie quotidienne sont une échelle territoriale définie par le SCOT d'Agglomération lyonnaise (PLU-H ma ville avenir, n-d)

Lyon. Cette extension sera traitée en première partie de ce chapitre. Ensuite, sept communes hors du Grand Lyon étaient desservies par les lignes TCL sous convention. Cette desserte sera analysée dans la deuxième partie de ce chapitre.

I. LE RESEAU TCL GRANDIT AVEC L'AGGLOMERATION

« Le réseau TCL grandit avec l'agglomération » était un slogan du Sytral sur les bus au moment de l'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon, pour mettre en valeur un changement important dans l'agrandissement de son PTU conjointement à l'extension du Grand Lyon. Les transports représentent le changement le plus visible dans les adhésions au Grand Lyon. C'est la première remarque importante que nous avons montrée dans notre partie précédente. L'adhésion de nouvelles communes au Grand Lyon leur donne droit au même service public que les autres communes membres du Grand Lyon. Les services du transport lyonnais organisés par le Sytral deviennent donc une des motivations des adhésions volontaires à cette communauté urbaine.²⁵⁶ Afin de répondre aux besoins de services publics dans le domaine du transport, le Sytral assure ses services à ces nouvelles communes en élargissant son territoire de compétence. Le PTU du Sytral a été élargi par l'arrivée de nouvelles communes au Grand Lyon. En premier lieu, ça a été l'élargissement de ce PTU aux communes de Givors et Grigny le 1^{er} janvier 2007. En deuxième lieu, le 1^{er} janvier 2011, ça a été au tour de la commune de Lissieu qui est entrée dans le PTU du Sytral par son adhésion au Grand Lyon. Enfin, la dernière extension de ce PTU a été la desserte des TCL à la commune de Quincieux, le 1^{er} septembre 2014.

Cette section étudiera les agrandissements du PTU du Sytral vers les nouvelles communes du Grand Lyon. Nous organisons cette section en deux analyses qui s'appuient sur les positions géographiques de ces communes : (1) l'extension du PTU du Sytral au Sud de l'agglomération lyonnaise et (2) l'extension du PTU du Sytral au Nord de l'agglomération lyonnaise.

1.1 Le PTU du Sytral grandit avec l'agglomération vers le Sud

L'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon permet à ces communes de bénéficier des transports lyonnais organisés par le Sytral. Pour que le Sytral puisse assurer les services du transport à ces communes, il faut passer par plusieurs étapes de procédures, sur lesquelles, cette section porte. En premier lieu, nous étudierons le changement des syndicats de transports : du Syndicat mixte des Transports Urbains pour l'Agglomération Givordine (le Sytuag) au Sytral. En deuxième lieu, nous analyserons

²⁵⁶ Voir le quatrième chapitre : « Le transport en commun : un point fort dans les adhésions au Grand Lyon ».

les changements de la tarification. En troisième lieu, nous verrons les facteurs qui conduisent les habitants à considérer le transport comme un avantage de leur adhésion au Grand Lyon.

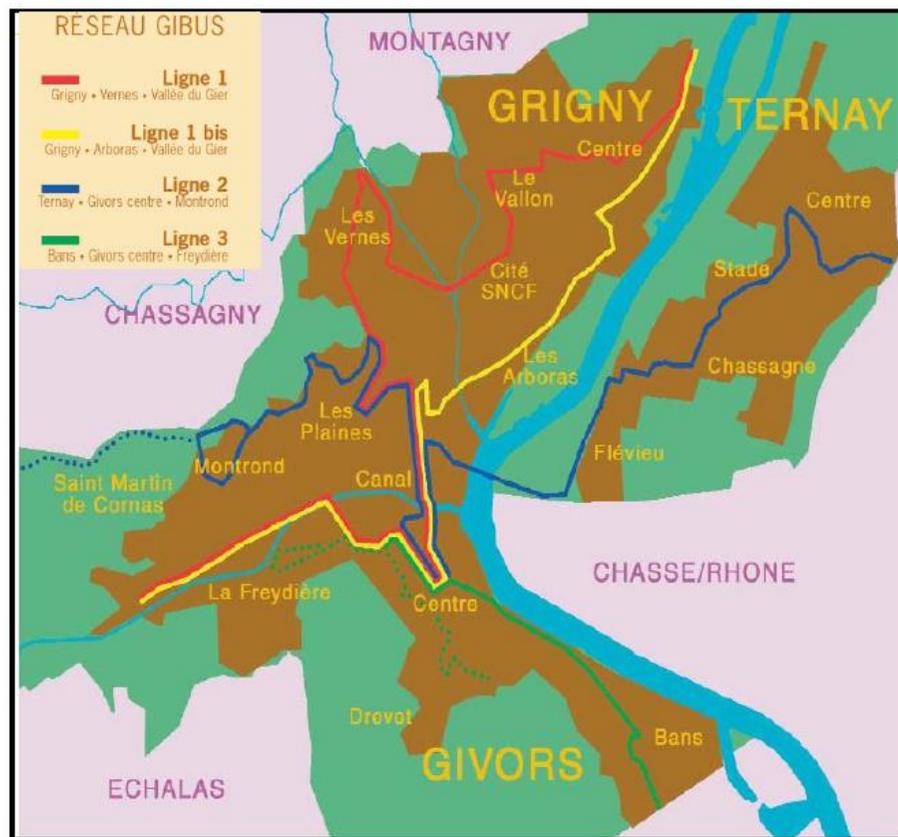
1.1.1 Le Sytral a remplacé le Sytuag

Le 1^{er} janvier 2007 le Sytral a modifié son PTU pour la première fois par l'adhésion des communes de Givors et Grigny au Grand Lyon. Le Président du Sytral a salué l'arrivée de ces deux communes sur son PTU : « *le 1er janvier 2007, le réseau TCL s'étend et se connecte aux communes de Givors et Grigny. [...] L'arrivée de nouveaux bus et du matériel d'exploitation TCL dès le 1er janvier 2007 marquera un premier changement. Deux autres étapes sont prévues en septembre 2007 et en septembre 2009.* » (Sytral, 2006a : 3).

Le PTU du Sytral s'est agrandi par la fusion du PTU du Sytral avec le PTU de l'agglomération givordine qui regroupe les communes de Grigny, Ternay et Givors.²⁵⁷ Sur ce PTU de l'agglomération givordine, le Syndicat mixte des Transports Urbains pour l'Agglomération Givordine (le Sytuag) créé en 1987 était le gestionnaire et le réseau était confiée à une société privée Givors Bus (Gibus) fondée en 1988. À cause de l'adhésion des communes de Givors et Grigny, le Sytral a remplacé le Sytuag dans ces nouvelles communes. Le Sytuag a été dissous et intégré au Sytral.²⁵⁸ Les TCL reprennent le réseau de Gibus : 400 000 km/an, une quinzaine de véhicules et trente agents (La gazette des communes du 30 janvier 2007). Cette reprise a entraîné une prolongation de certains services et le changement du numéro des lignes pour les intégrer au réseau TCL. Voir figure 58 ci-dessous.

²⁵⁷ L'extension du Sytral aux communes de Givors et Grigny a été faite par l'Arrêté Préfectoral du Rhône N° 6271 du 22 décembre 2006

²⁵⁸ La dissolution du Sytuag a été faite par l'Arrêté Préfectoral du Rhône N° 6270 du 22 décembre 2006



Les lignes de Gibus, 2004 - 2006



Les lignes des TCL à Givors et Grigny, 1 janvier 2007

Figure 58 : Le changement des services de transport entre Gibus et TCL, 1 janvier 2007

Source : CCRS, 2004 : 3 ; Sytral, 2006b : 4

L'extension du PTU du Sytral aux communes de Givors et de Grigny a permis à ces deux communes de bénéficier des mêmes moyens de transport et des mêmes tarifications que ceux du Grand Lyon. Le changement des services de transport a été réalisé progressivement, mais rapidement. Cette rapidité d'action laisse entrevoir l'importance politique du sujet. Première étape : l'arrivée de nouveaux bus et du matériel d'exploitation TCL dès le 1er janvier 2007. Cette étape a été suivie par la deuxième en septembre 2007 et par la troisième en septembre 2009.²⁵⁹ Dès septembre 2007, le Sytral a proposé une offre augmentée de 30% du réseau TCL sur la desserte vers Givors et Grigny. C'était une proposition de lignes avec des fréquences et des amplitudes renforcées et de nouveaux services. Il faut noter que cette proposition n'était pas applicable à la commune de Ternay, même si elle était dans le PTU de l'agglomération givordine, parce qu'elle ne fait pas partie du Grand Lyon. L'intégration de Givors et Grigny au transport de l'agglomération lyonnaise implique donc l'effacement de la desserte de Ternay (voir figure 58), sauf la desserte scolaire qui était valable jusqu'à la fin de l'année scolaire 2007. En conséquence, la commune de Ternay n'est plus assujettie au versement du transport (VT) à compter du 1^{er} janvier 2007. Le cas de la commune de Ternay nous montre que l'adhésion au Grand Lyon est indispensable pour qu'elle soit desservie par ses services du transport.

1.1.2 Une tarification spéciale et les effets financiers

Le Sytral a installé trois lignes 212, 213 et 214 remplaçant les lignes de Gibus 2 et 3 pour assurer le transport en commun sur le périmètre des communes de Givors et Grigny (voir figure 58 ci-dessus). Le Sytral a appliqué une tarification spéciale Givors – Grigny dans ce périmètre au 1^{er} janvier 2007 (voir tableau 15) :

²⁵⁹ Les grandes étapes de développement du réseau TCL à Givors et Grigny sont les suivantes :
Novembre 2006 : Réunion d'information et recueil des demandes
Janvier 2007 : Entrée de Givors et Grigny dans le réseau TCL
Mars/Avril 2007 : Propositions pour une adaptation du réseau à partir des attentes recueillies dans le cadre de la concertation en cours.
Septembre 2007 : Renforcement de l'offre
Septembre 2009 : Nouveau renforcement de l'offre pour atteindre un niveau équivalent au réseau lyonnais.

Tableau 15 : Tarification spéciale Givors-Grigny et tarification TCL²⁶⁰

Tickets	Tarification Gibus	Tarification spéciale Givors – Grigny	Tarification TCL
Ticket unité pour tous	1,00 €	1,20 €	1,50 €
Carnet de 10 tickets			
- Tarif normal	8,54€	9,30 €	12,20 €
- tarif réduit étudiants et scolaires		8,00 €	10,50 €
- tarif réduit familles nombreuses			8,20 €
Abonnements			
- Pass Partout	26,07 €/mois	30,00 €/ mois	46,10 € / mois
- Age d'Or	14,48 €/mois	17,00 €/ mois	32,90 € / mois
- Élèves et apprentissage	18,75 €/mois	19,50 €/ mois	30,60 € / mois
- Carte Oxygène (avec d'un abonnement SNCF)	19,06 €/mois	19,10 €/ mois	

Source : Givors, n-d ; Sytral, 2006a : 9-7

La tarification spéciale Givors – Grigny a donné lieu à des billets spéciaux qui n'étaient valables que sur le réseau TCL de Givors-Grigny jusqu'à la suppression de cette tarification en 2010.



Figure 59 : Billets spéciaux Givors-Grigny

Source : Sytral, 2006a : 7

²⁶⁰ Ces tarifs étaient valables jusqu'au 1er avril 2007



Figure 60 : L'information sur la tarification spéciale Givors – Grigny en 2009

Source : Photo prise par A. Fitria le 27 mai 2009, 15h 05 depuis l'arrêt Vernaison le Rossignol en direction Irigny – Bellecour, Vernaison

La tarification spéciale Givors – Grigny était moins chère que la tarification du Grand Lyon. Pourtant, en utilisant cette tarification spéciale, les habitants payaient plus cher que le tarif de Gibus, sauf la carte oxygène qui avait le même prix (voir tableau 15). Une autre augmentation a impacté les entreprises concernées par le paiement du Versement Transport qui est passé de 0,6%, taux du Sytuag (Grand Lyon et la ville de Givors, 2006), à 1,10%, taux du Sytral pour la période du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2007, et à 1,75% taux du Sytral à compte du 1^{er} janvier 2008 (Dirres, 2007 : 4 et 2008 : 1). Ce calendrier a été établi afin d'éviter toute augmentation brutale de la fiscalité des entreprises sur ces deux nouvelles communes du Grand Lyon.²⁶¹

²⁶¹ Voir le dixième chapitre : « La participation financière ».

1.1.3 Pourquoi le transport était-il l'avantage le plus apprécié malgré l'augmentation des prix et du VT ?

Le transport était l'avantage le plus apprécié dans l'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon : *« la grande satisfaction fut l'arrivée des TCL saluée par une population frustrée, notamment pour se rendre dans l'Est-lyonnais. Et même si la connexion n'est pas parfaite à Vernaison. »* (Le Progrès du 24 février 2009). Pourquoi cette satisfaction malgré l'augmentation des prix et du VT ?

Nous proposons des réponses du point de vue des usagers. D'abord, la tarification spéciale Givors – Grigny bénéficiait aux usagers qui utilisaient les lignes reliant de nombreux quartiers de Givors et Grigny, cependant 60% des habitants de Givors-Grigny travaillaient sur le Grand Lyon.²⁶² Pour ces habitants, la tarification TCL était bien plus avantageuse que la tarification du Réseau du Gibus car ils n'avaient pas besoin d'acheter un deuxième ticket pour rejoindre les lignes des TCL.²⁶³ Ensuite, les besoins des usagers expliquent aussi cette satisfaction. Christiane Dupart (2014) affirme que les usagers ne demandent pas toujours un transport moins cher. Pour les usagers, la qualité du transport sont prioritaires, par exemple les fréquences, la ponctualité, et des offres de transport qui répondent aux besoins des usagers. Il semble que l'intégration de Givors et Grigny au réseau TCL a répondu aux besoins des usagers.

Avec cette intégration, le réseau TCL facilite la liaison entre Givors et Grigny avec le périmètre initial du Grand Lyon en prolongeant le dernier arrêt sur Grigny, Grigny la Colombe, jusqu'à Vernaison, Vernaison la Rossignole, un trajet de 10 à 15 minutes supplémentaires. Deux lignes ont été mises en place pour assurer cette liaison. C'étaient les lignes 211 et 215 qui remplaçaient les lignes de Gibus 1 et 1bis avec des prolongations à Vernaison (voir figure 58). Ces prolongations expliquent que l'intégration de Givors et Grigny au Grand Lyon répond au problème exprimé par les élus et par les usagers étant donné que le Gibus ne permettait pas l'interconnexion avec le réseau TCL à Vernaison. Cette interconnexion n'avait jamais été résolue par le réseau de Gibus comme l'affirme le Maire de Grigny (cité dans CCRS, 2004 :1) :

« Depuis 1988 le réseau Gibus offre ses services aux populations de Ternay, Givors et Grigny. Son succès est indéniable et le seul regret exprimé, tant par les élus que par les usagers est qu'il ne permette pas l'interconnexion avec le réseau TCL qui lui, s'arrête à Vernaison. La rencontre qu'a organisée Martial Passi avec Bernard Rivalta, Président du Sytral, devrait permettre

²⁶² Voir « l'adhésion au Grand Lyon confrontée à la réalité des déplacements et à la réalité géographique » dans le chapitre quatre

²⁶³ L'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon permettait aux habitants de payer 52% moins cher : 1,20€ pour aller au Grand Lyon, contre 2,50€ avant cette adhésion (1€ pour Sytuag et 1,50€ pour TCL)

d'avancer vers une solution que tout le monde souhaite rapide et qui rendrait un service indéniable aux usagers et, plus particulièrement aux scolaires. »

Les TCL n'ont néanmoins pas créé de liaison directe entre Lyon et ces nouvelles communes, Givors et Grigny. Les usagers doivent prendre une correspondance à Vernaison pour se rendre à Lyon. Il faut attendre jusqu'au 8 juillet 2013 pour que le Sytral installe la nouvelle ligne 78 qui circulait entre Perrache et Givors.²⁶⁴ Cette ligne permettait de relier Givors et Grigny à Lyon – Perrache directement. Aujourd'hui, avec le prolongement de la ligne du métro B en décembre 2013, le terminus de la ligne 78 devient la gare d'Oullins. La remise à plat totale de la liaison entre Givors et Grigny avec le périmètre initial du Grand Lyon s'est faite, les habitants de Givors et Grigny ne sont plus très loin de l'arrivée du pôle d'échanges à Oullins.

1.2 L'extension du PTU du Sytral au Nord de l'agglomération lyonnaise

Les adhésions de nouvelles communes au Grand Lyon sont provoquées par les activités de leurs habitants très liées à l'agglomération lyonnaise. De nombreux habitants, environ 65% des Lissillois et 50% des Quincerots, travaillent hors de leur commune.²⁶⁵ Le transport est donc un facteur important pour les communes de Lissieu et de Quincieux, deux nouvelles communes du Grand Lyon.

Le périmètre du Sytral s'est donc modifié au Nord de cette communauté urbaine. Le PTU du Sytral qui était composé de 57 communes a été modifié par les adhésions des nouvelles communes au Grand Lyon en 2011 et en 2014. Le Sytral a appliqué le plein tarif pour le taux du versement transport (VT) lié à l'adhésion des communes de Lissieu et de Quincieux au Grand Lyon. Ce sont deux communes du Nord de l'agglomération lyonnaise. L'élargissement du Sytral vers ces communes sera analysé dans cette section. D'abord nous allons étudier l'élargissement du PTU du Sytral vers Lissieu. Ensuite, nous examinerons l'élargissement du PTU du Sytral vers Quincieux

²⁶⁴ C'était le moment de la réorganisation du Sytral en juillet 2013. Le Sytral a saarrêté sa desserte sur les communes hors de son PTU. Le bus 78 a remplacé des lignes départementales 101, 105/125 et 185.

²⁶⁵ Voir « l'adhésion au Grand Lyon confrontée à la réalité des déplacements et à la réalité géographique » dans le chapitre quatre

1.2.1 L'élargissement de ce PTU vers Lissieu

L'élargissement de ce PTU est un des résultats de l'intégration de la commune de Lissieu au Grand Lyon le 1^{er} janvier 2011. Les bus aux couleurs des TCL sont arrivés dans cette commune comme l'assure le Président du Sytral (cité dans Bulletin municipal de Lissieu, 2009 : 7) :

« Vous vous engagez dans une dynamique formidable : à partir du 1^{er} janvier 2011, vous serez membre du Grand Lyon et bénéficierez de la desserte du réseau TCL, l'un des plus performants d'Europe. Car les bénéfices sont certains ! D'abord, la liberté de se déplacer facilement : vous aurez accès à tout le réseau TCL métro, tramways et bus ! Les transports en commun structurent les territoires, les rendent attractifs et les préservent de nuisances réelles. C'est valable pour Lissieu comme tout le nord de l'agglomération lyonnaise ».

La réorganisation du transport a été commencée par le Sytral qui a aménagé ses lignes pour permettre aux habitants de Lissieu d'intégrer les transports en commun lyonnais (voir figure 61 ci-dessous).

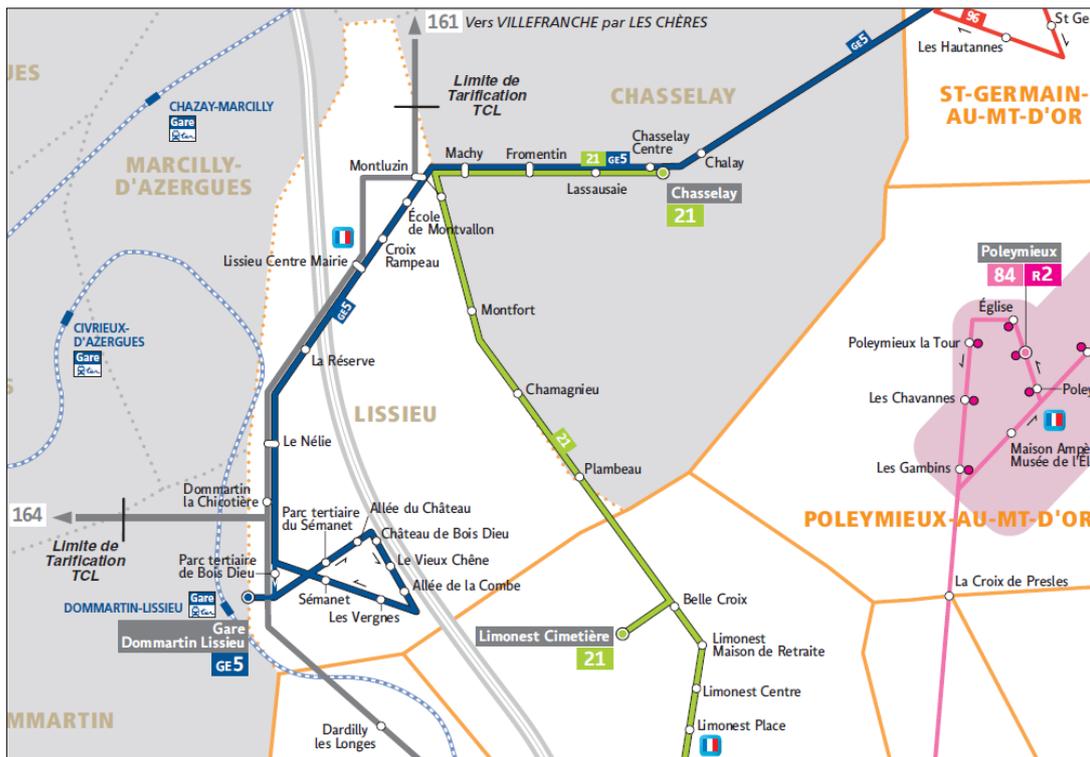


Figure 61 : Les lignes desservant Lissieu en septembre 2011

Source : Sytral, 2011b

En bénéficiant du réseau TCL, Lissieu peut améliorer ses transports en commun particulièrement la ligne 21 des TCL. Les Lissilloises et Lissillois peuvent emprunter la ligne 21 qui passe dans la commune par la route de Limonest. Cette ligne existait déjà avant l'intégration de Lissieu au Grand Lyon et reliait la commune de Chasselay (CCMOA)²⁶⁶ à la Gare de Vaise (Lyon). Avec l'extension du PTU du Sytral à Lissieu, une liaison qui relie la commune de St-Germain-au-Mont-d'Or à la gare de Dormartin Lissieu a été créée en passant par la commune de Chasselay desservie par le Sytral. Cette liaison a pour but de faciliter les ruptures de charge pour les habitants qui souhaitent prendre le train en bénéficiant de la carte OURA qui combine les tarifications du TER et de TCL. Avec les tarifs des TCL, les habitants de Lissieu pouvaient aussi monter dans les bus départementaux : les lignes 161 et 164 du Conseil général du Rhône (Le Patriote, 2011 : 5), ce qui n'était plus possible après la création du PTU du Sytral, et change à nouveau en septembre 2015. Les Lissilloises et Lissillois peuvent également bénéficier du bus 118 dans le réseau des Cars du Rhône,²⁶⁷ piloté par le Sytral à partir du 1 septembre 2015, avec la tarification TCL.

1.2.2 L'élargissement de ce PTU vers Quincieux

L'extension du PTU du Sytral, facilitée par le changement du périmètre du Grand Lyon, ne s'arrête pas là. L'agrandissement du périmètre de la communauté urbaine de Lyon à la commune de Quincieux élargit le PTU du Sytral jusqu'à cette commune le 1^{er} septembre 2014.²⁶⁸ Les lignes qui desservent Quincieux sont présentées par la carte suivante (figure 62) :

²⁶⁶ Pour comprendre le cas de la commune de Chasselay, lisez aussi la deuxième partie de ce chapitre : « la desserte du Sytral sous convention critiquée par la CRC » et le neuvième chapitre : « l'adhésion de la commune de Chasselay au Sytral est-elle validée ? »

²⁶⁷ La ligne 118 relie Gare de Vaise (Lyon) à Belleville (Villefranche-Sur-Saône). Elle applique uniquement la tarification TCL sur le territoire de la Métropole de Lyon. Hors de ce territoire, les usagers doivent payer la tarification Cars du Rhône.

²⁶⁸ L'adhésion de Quincieux au Grand Lyon a été arrêtée en avril 2013. Pour plus d'informations, consultez le quatrième chapitre : « les adhésions volontaires des communes voisines ».

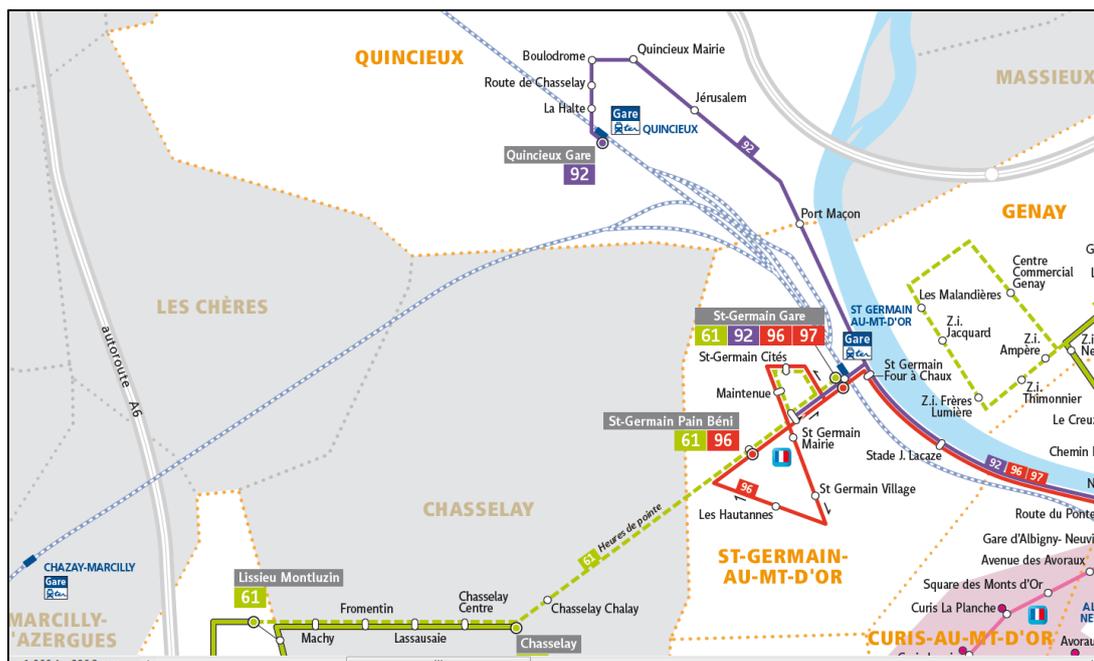


Figure 62 : La desserte des TCL à Quincieux en septembre 2014

Source : Sytral, 2014b

La nouvelle ligne 92 a été créée par le Sytral afin de permettre aux habitants de Quincieux, de bénéficier du réseau TCL pour se rendre à Neuville-sur-Saône en passant par Saint-Germain-au-Mont-D'or (voir figure 62).

Pour les communes de Lissieu et Quincieux, il n'y a pas de changement de tarification car elles n'étaient desservies que par les bus départementaux du Rhône. Le Sytral applique la tarification des TCL et le taux du VT à 1,75%. Les habitants peuvent bénéficier d'un tarif réduit proposé par la tarification TCL en apportant un justificatif montrant qu'ils sont domiciliés dans une des 59 communes membres du Grand Lyon.

1.3 L'établissement de la continuité territoriale du Grand Lyon entraine-t-il la continuité du PTU ?

Le sujet principal de cette section est le PTU du Sytral. Nous venons de parler du PTU du Sytral qui s'est élargi vers les nouvelles communes du Grand Lyon. L'élargissement du Sytral vers les communes au Sud de la Communauté urbaine de Lyon : Givors et Grigny pose une question concernant la continuité du PTU. Rappelons que les communes de Givors et de Grigny sont séparées du périmètre initial du Grand Lyon par la commune de Millery.²⁶⁹ Cela a provoqué une discontinuité

²⁶⁹ Voir le chapitre quatre : « l'obstacle de Millery dans le processus d'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon ».

territoriale qui a été supprimée lors de la réforme territoriale. La continuité territoriale du Grand Lyon a été établie grâce à une bande de terrain.²⁷⁰ L'établissement de la continuité territoriale du Grand Lyon entraîne-t-il la continuité du PTU du Sytral ?

Nous organiserons cette section en quatre volets. Le premier analysera la continuité territoriale du Grand Lyon et le transport en commun. Le deuxième portera sur les bus TCL qui traversent Millery sans s'arrêter. Le troisième examinera le souhait des habitants de la commune de Millery d'avoir les réseaux TCL sur leur commune. Enfin, nous traiterons de la discontinuité territoriale du PTU du Sytral

1.3.1 La continuité territoriale du Grand Lyon et le transport en commun

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente,²⁷¹ l'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon a été réalisé avec une particularité puisque ces deux communes ne sont pas directement limitrophes de cette communauté urbaine. Les communes de Givors et de Grigny sont séparées du territoire initial du Grand Lyon par Millery. Certains élus considèrent que le service du transport assure une continuité territoriale entre Givors et Grigny et le périmètre initial du Grand Lyon. Pour d'autres élus la continuité territoriale se fait par le fleuve. Nos entretiens soulignent que la discontinuité géographique ne dérange pas les projets entre le Grand Lyon et ces deux communes. Du point de vue du Grand Lyon, le Responsable du service Territoires et Planification du Grand Lyon et le Chef de projet au service de l'urbanisme Opérationnel du Grand Lyon affirment :

« Mais ça ne veut pas dire que le travail qui se fait avec Givors et Grigny et les autres communes du Grand Lyon, ne fonctionne pas, on travaille avec Givors, avec Grigny, sur le développement économique, sur les aménagements, sur la prise en compte prendre des risques naturels et donc ce n'est pas parce qu'il y a une coupure institutionnelle qu'on ne peut pas travailler, qu'on ne peut pas mettre en place des choses. » (Chagnard, 2013).

« Elle est quand même en partie discontinuë. Il y a une continuité rétablie par le biais des transports en commun. On peut dire qu'avec le fleuve, il y a une continuité. Il y a effectivement une discontinuité géographique mais je pense qu'il y a relativement peu d'effet, d'influence de cette discontinuité. Pour l'instant je n'ai pas mesuré d'effet, aussi marqué il y a aussi la grande proximité quand même entre les deux territoires. » (Jestin, 2009).

En ce qui concerne Grigny, le Maire souligne « cela n'a pas été un frein du tout car cela porte sur 1 km à peine et la continuité territoriale se fait par le Rhône qui délimite.

²⁷⁰ Voir le cinquième chapitre : « la modification des limites communales de Millery pour assurer la continuité territoriale du Grand Lyon ».

²⁷¹ Voir le quatrième chapitre : « les adhésions volontaires des communes voisines ».

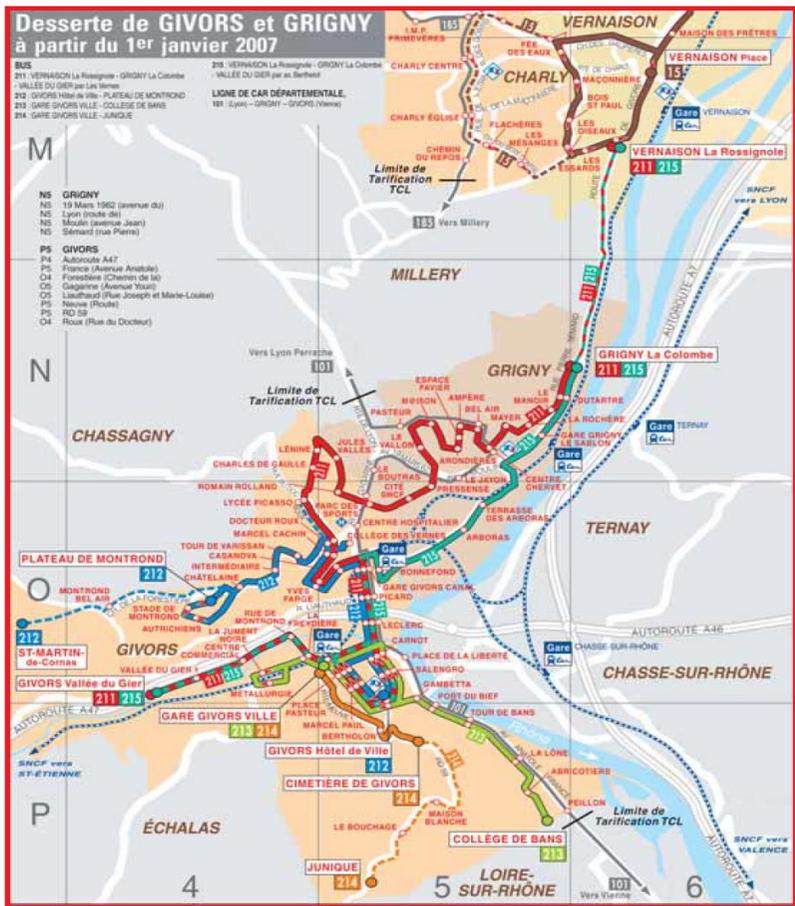
Cette discontinuité ne dérange pas de projet avec Grand Lyon. Dans la partie de route qui ne fait pas partie du Grand Lyon, les TCL empruntent la route mais ne s'arrêtent pas. C'est tout. » (Balme, 2009). Et pour Givors, le Directeur Général des Services de la ville de Givors explique le rôle du transport dans cette discontinuité :

« Dans la mesure où le principal élément en matière de discontinuité, était la compétence transport. Aujourd'hui, le réseau TCL, tel que vous avez pu l'utiliser ce matin, il existe, il fonctionne, y'a pas de souci particulier parce qu'on était aussi soucieux de pouvoir faire la liaison entre Givors-Grigny et Vernaison. Cette liaison existe, le fait qu'il y ait discontinuité territoriale, la seule barrière aurait pu être celle du transport et elle n'a pas produit d'effets négatifs. Pour tout le reste des compétences, la discontinuité territoriale ne joue pas, c'est-à-dire qu'à partir du moment où le Grand Lyon étend son territoire, que ses services, ses moyens et sa politique générale intègrent ces deux territoires là, mise à part la dimension transport, la discontinuité territoriale n'a pas d'incident. Et comme en terme de transport elle n'en a pas eu non plus, aujourd'hui ça fonctionne et à la limite, que Millery soit ou ne soit pas intégré au niveau du Grand Lyon, pour Givors ça ne change rien. Le système fonctionne quelle que soit l'appartenance de Millery ou non au Grand Lyon. » (Fuentes, 2009).

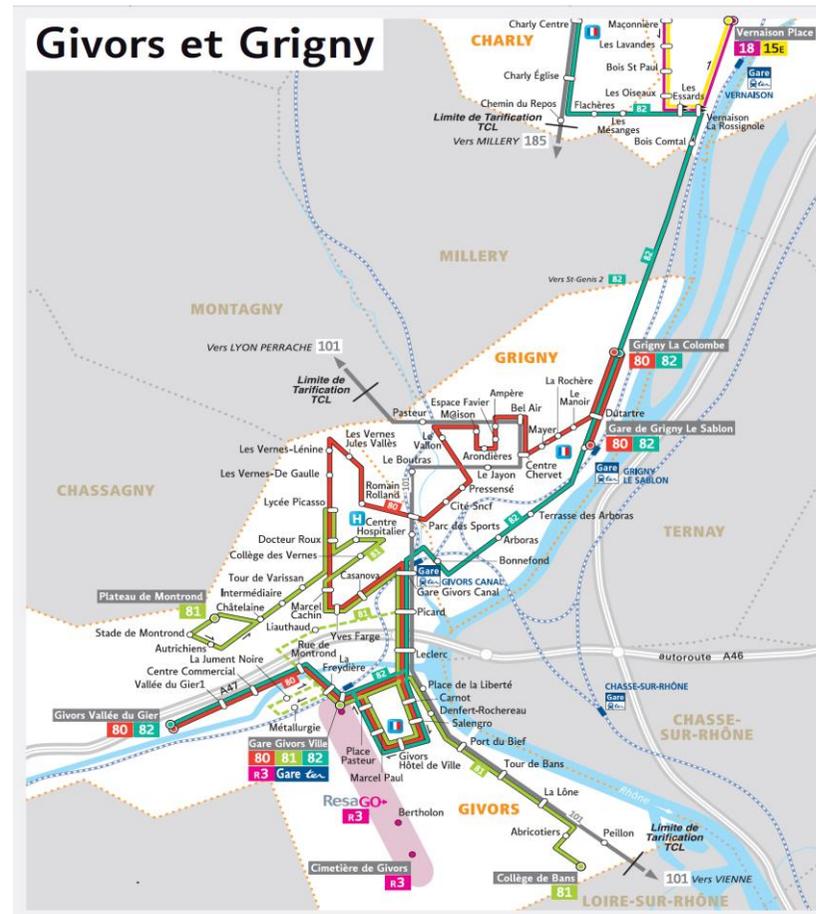
1.3.2 Les bus TCL traversent Millery sans s'arrêter

Nous avons vu que Millery refuse d'intégrer le Grand Lyon. C'est pourquoi cette ville n'a pas le droit de bénéficier des moyens de transport de l'agglomération lyonnaise. Les lignes de bus reliant Grigny et Givors à Vernaison n'ont pas d'arrêt de bus à Millery. Ils la traversent sans s'arrêter (consultez figure 63).²⁷²

²⁷² Nous proposons une comparaison entre les services en 2007 et ceux de 2011 parce qu'après avoir d'abord été changé en 2007, le PTU du Sytral a ensuite été modifié en 2011.



Dessert de Givors et Grigny 2007



Dessert de Givors et Grigny 2011

Figure 63 : Comparaison Desserte de Givors et Grigny entre 2007 et 2011
Source : Sytral, 2006a : 11 et 2011b

L'agrandissement du PTU du Sytral à Givors et Grigny a construit une discontinuité territoriale dans le PTU du Sytral. Cette discontinuité est marquée par l'absence d'arrêt de bus sur le territoire hors du Grand Lyon situé entre Vernaison et Grigny. Les bus des TCL sortent du territoire de la communauté urbaine en traversant le territoire de la CCVG par la commune de Millery pour arriver à Givors et Grigny. Millery est traversée portes fermées par les bus TCL. Ces lignes sont autorisées à passer en bordure de Millery et non pas par le centre-ville. Il s'agit de poser les questions : « (1) pourquoi le maire de l'époque a permis au Sytral de traverser Millery ? et (2) Pourquoi les lignes du Sytral sont autorisées à passer en bordure de Millery et non pas par le centre-ville ? Le Maire de Millery de l'époque,²⁷³ a répondu à ces questions :

« La réponse peut se comprendre en liant les deux questions. Il n'était pas question d'aller contre le choix de Givors et Grigny d'être desservies par le Sytral. La liaison s'est faite par la D315 qui traverse le bas de Millery. Piégés par notre volonté de négociation nous n'avons pas pu aboutir à la traversée de Millery par la D315 qui présentait un trajet plus long et plus sinueux. » (Cliet, 2014).

On décèle une erreur dans sa réponse, qui mentionne la liaison par la D315 de manière contradictoire. L'entretien ayant été fait par courrier électronique nous n'avons pas pu lui demander de préciser. Nous supposons que la deuxième mention de la D315 désigne en fait la D117. Une hypothèse plausible est qu'il pourrait sembler préférable aux élus que le transport auquel leurs administrés n'ont pas droit passe le plus loin possible des zones fortement urbanisées, à la fois pour diminuer les nuisances et pour ne pas susciter une frustration maintes fois répétée. Les habitants de Millery qui voient passer le long de la voie le réseau TCL dans leur commune ne peuvent pas en bénéficier, sauf en rejoignant les arrêts qui sont desservis par TCL. La limitation des services TCL pénalise ces habitants, par exemple, ils ne peuvent pas profiter de la tarification réduite des abonnements car les pièces demandées pour la carte *técély*²⁷⁴ sont une pièce identité et un justificatif de domicile qui montre qu'ils habitent dans le territoire du Grand Lyon.²⁷⁵

Depuis l'extension du PTU du Sytral aux communes de Givors et Grigny, plusieurs événements importants se sont passés. En effet, le réseau TCL a aménagé les dessertes sur ces deux communes au niveau de la fréquence et de la politique financière. Les statuts du Sytral ont été modifiés. De plus, l'apparition de la Loi RCT n'autorise plus la discontinuité territoriale des EPCI. Cette discontinuité doit être supprimée. Outre ce

²⁷³ Marc Cliet ne s'est pas présenté aux élections de 2014

²⁷⁴ La carte Técély est le support de l'ensemble des abonnements du réseau TCL.

²⁷⁵ Une synthèse de l'entretien informel avec les habitants pendant la découverte des villes de Givors et Grigny par bus de février à juin 2009. Cette information est vérifiée au point info de TCL Givors.

qui a été mentionné plus haut, d'autres facteurs interviennent dans le rôle de Millery dans la naissance de la discontinuité territoriale du Grand Lyon et dans sa suppression.²⁷⁶ Grâce au corridor de « 3 mètres » donné par Millery (Chagnard, 2013), le territoire du Grand Lyon est continu de Vernaison à Grigny. Juridiquement la discontinuité territoriale du Grand Lyon n'existe plus. Mais la suppression de la discontinuité territoriale du Grand Lyon par le corridor ne permet pas, étant donné qu'il n'y a pas de route, d'établir une continuité dans les services du transport. Il est indéniable que le réseau du Sytral fait face à la difficulté de desservir Givors et Grigny par bus sans franchir les limites administratives du Grand Lyon. La suppression de la discontinuité territoriale du Grand Lyon, qui est plutôt un artifice, n'apporte donc pas de changement à la ligne TCL qui traverse Millery.

1.3.3 Les Millerots sont-ils intéressés par le réseau TCL ?

Les habitants de Millery voient toujours des TCL passer devant chez eux sans en avoir les services, ce qui peut être déprimant pour les habitants, notamment les jeunes. Lors de notre entretien informel, les lycéens disaient qu'ils aimeraient bien que les bus des TCL desservent leur commune. Selon eux, l'arrivée de ces bus à Millery leur permettrait d'avoir un meilleur accès à la vie du Grand Lyon. Maintenant pour leurs activités dans le Grand Lyon, comme aller à l'école, sortir avec des amis etc., ils sont déposés par leurs parents en voiture à la correspondance située à Vernaison : l'arrêt Vernaison le Rossignol et les parents viennent les chercher quand ils ont fini leurs activités. Ils n'ont pas d'autonomie, ils dépendent de la disponibilité de leurs parents. Ces lycéens espèrent aussi bénéficier de l'abonnement de la carte tecely au tarif spécial pour les étudiants.²⁷⁷

Pourtant le transport en commun lyonnais n'est pas souhaité par tous les adultes ; sur les personnes interrogées, aucune n'était favorable. D'abord, un habitant, un viticulteur,²⁷⁸ assure que d'un point de vue commercial, il n'y a pas d'avantages pour le commerce. Il a déjà des clients qui viennent à Millery avec l'objectif d'acheter des produits « Viticulteurs en Coteaux du Lyonnais ». Il remarque aussi qu'il y a beaucoup de nouveaux habitants qui sont venus s'installer à Millery. En conséquence, le prix des maisons et des terrains a augmenté brutalement. L'arrivée des bus aggravera cette situation et entrainera l'installation à Millery, selon lui, « *de toutes sortes de gens* ». Maintenant, les nouveaux habitants sont des gens riches qui possèdent une voiture et

²⁷⁶ Voir le cinquième chapitre

²⁷⁷ L'entretien a été réalisé informellement dans le bus TCL en direction de Givors le 19 novembre 2012. Ce sont des étudiants du lycée de l'automobile Émile Bejuitt-Bron qui rentraient chez eux.

²⁷⁸ L'entretien a été réalisé informellement pendant les journées portes ouvertes dans les caves. Code pour respecter son anonymat.

peuvent acheter une maison ou du terrain. Ce ne sont pas des personnes qui relèvent des logements sociaux. Comme ce viticulteur est originaire de Millery, il préfère que ce soient des Millerots d'origine qui habitent à Millery.²⁷⁹

Puis, le Maire de Millery n'est pas intéressé par les bus en raison de la ruralité de sa commune et de la question financière.

« On est en train de travailler dessus (le transport), en train de trouver une formule. C'est la campagne. Moi, j'ai l'habitude de le dire à mes administrés : « C'est la campagne qui se mérite. S'ils veulent vivre de façon citadine, il faut qu'ils aillent vivre sur Lyon ». Pour l'instant nous sommes dans la campagne, donc effectivement, nous n'avons pas de bus tous les quarts d'heure avec les arrêts tous les 150 mètres. » (Cliet, 2012a)

Enfin, la proposition du Sytral pour desservir Millery a été refusée par son Maire. Le Directeur de la mission territoire et inter-modalité du Sytral, souligne *« On a demandé au Maire à l'époque s'il était intéressé pour avoir un arrêt. Il nous a dit « non », donc nos bus traversent, tout simplement »* (Rodet, 2013). Le Sytral ne fait que traverser la commune. Il n'a pas fait de convention avec Millery.

1.3.4 La discontinuité territoriale du PTU

Où en sommes-nous aujourd'hui ? La ligne de bus 80²⁸⁰ des TCL dessert Grigny et Givors en empruntant la bande le long de la D315 située à Millery. Il résulte de ce qui précède que le territoire de compétence du Sytral est un territoire d'un seul tenant et sans enclave qui présente une discontinuité territoriale sur le périmètre du Transport Urbain. Le Directeur de la mission territoire et inter-modalité du Sytral commente cette situation *« On peut avoir une discontinuité territoriale dans le PTU. La loi ne l'interdit pas. C'est possible, regardez-bien Givors et Grigny. Elles sont séparées par Millery. Donc ça marche très bien. Le PTU s'applique à Givors et Grigny au Grand Lyon et à d'autres communes mais pas à Millery. On traverse Millery sans s'arrêter. »* (Rodet, 2013). Ce qui signifie qu'une tolérance sur la discontinuité est accordée dans le PTU. Même si la suppression des discontinuités territoriales des EPCI a été rendue obligatoire par la Loi RCT, une rupture géographique est admise dans le PTU. Le Directeur de la mission territoire et inter-modalité du Sytral ajoute : *« il n'y a rien dans la loi qui interdit une rupture géographique. »* (Rodet, 2013).

Relativement à l'obligation des EPCI d'avoir un territoire d'un seul tenant et sans enclave porté par la Loi RCT, le Directeur de la mission territoire et inter-modalité du

²⁷⁹ Voir le dixième chapitre : « le rôle du transport dans la sélection des habitants ».

²⁸⁰ La ligne 80 a repris la ligne 211 depuis le 29 août 2011

Sytral répond à nos questions²⁸¹ : « *Oui, mais ce n'est pas pour le transport. Ça ne s'applique pas pour le transport dans le PTU. La loi est formelle là-dessus, on peut très bien avoir la discontinuité territoriale sur le périmètre du Transport Urbain.* » (Rodet, 2013). Même si le PTU peut avoir une discontinuité territoriale dans son service, il faut remplir quand même les conditions demandées, notamment celles de la cohérence territoriale et de l'aspect technique « *mais oui, s'il y a 500 km entre les deux, ça ne va pas marcher. Il faut avoir une cohérence, une justification technique pour pouvoir aller desservir la commune qui est isolée. Il ne faut pas que ce soit la règle générale. On se comprend bien, mais dans la mesure où c'est accessoire, il n'y a pas de souci.* » (Rodet, 2013). La discontinuité territoriale du PTU du Sytral est tolérée parce que la ligne des TCL parcourt environ 1 km entre Vernaison et Grigny. Le corridor de la continuité territoriale du Grand Lyon est seulement une justification juridique, parce que ce corridor ne peut être accessible qu'à pied et en vélo. On voit que les conditions, n'étant pas strictes, le PTU du transport peut être flexible.

BILAN

Le périmètre de compétence du Sytral correspondait essentiellement au périmètre du Grand Lyon. La modification du PTU du Sytral est donc liée au changement du périmètre du Grand Lyon. Les adhésions de nouvelles communes au Grand Lyon entraînent de fait un élargissement du PTU du Sytral.

Comme une AOTU intervient uniquement dans son propre PTU, le Sytral n'avait donc aucune compétence à organiser des transports en commun pour les communes qui ne faisaient pas partie du Grand Lyon. Les cas des communes de Ternay et de Millery montrent bien l'enjeu du PTU du Sytral. Cela nous permet de répondre à la problématique : « *l'adhésion au Grand Lyon est indispensable-t-elle pour qu'elles (les communes voisines) soient desservies par ses services urbains ?* ». Ces deux communes ne sont pas desservies par la compétence du transport du Grand Lyon déléguée au Sytral parce que Millery et Ternay sont hors de cette communauté urbaine. A l'inverse, pour Givors, Grigny, Lissieu et Quincieux, un des buts de leur adhésion au Grand Lyon est de profiter de la mutualisation de moyens importants, notamment l'utilisation des réseaux de transport. Ces nouvelles commune du Grand Lyon

²⁸¹ Nos questions : (1) Est-il légal de passer dans une commune qui n'appartient pas au Grand Lyon? (2) Comment pouvez-vous avoir une rupture géographique dans votre PTU quand dans la Loi RCT 2010, la discontinuité territoriale n'est plus autorisée dans une EPCI ?

bénéficient directement des lignes TCL le jour même de leur adhésion au Grand Lyon, sauf Quincieux qui doit attendre trois mois.²⁸²

La discontinuité territoriale du PTU du Sytral dans son service entre les communes de Vernaison et de Grigny montre que le périmètre du transport est plus perméable que le périmètre des EPCI. De plus, les services du transport peuvent franchir les limites institutionnelles sans modifier leur PTU et sans nécessairement desservir toutes les communes traversées.

II. LA DESSERTE DU SYTRAL SOUS CONVENTION CRITIQUÉE PAR LA CRC

Le périmètre de compétence du Sytral était strictement le même que celui du Grand Lyon. Nous avons vu antérieurement que les communes de Millery (CCVG) et de Ternay (CCPO) ne sont pas desservies par le Sytral parce que le Sytral n'est pas compétent pour intervenir en dehors de son périmètre. Pourtant sept communes hors du Grand Lyon étaient desservies par les lignes TCL. *Alors, comment les services urbains franchissent-ils les limites du Grand Lyon ? Comment les communes hors du Grand Lyon bénéficient-elles des services du transport du Sytral ?*

L'arrivée des lignes TCL dans les territoires de ces sept communes a été critiquée par la Chambre Régionale des Comptes (CRC). Dans ses rapports, cette chambre a déclaré que les services obtenus par la convention n'étaient pas équitables devant l'impôt et elle impose des changements. Il a donc été fortement question du périmètre d'action du Sytral.

La deuxième partie de ce chapitre vise à comprendre les franchissements de limites administratives du Grand Lyon par le réseau du transport du Sytral et les effets de ces franchissements. Dans un premier temps, nous procéderons à une analyse des conventions sur lesquelles le réseau TCL s'appuyait pour pénétrer les communes hors du Grand Lyon. Dans un deuxième temps, nous proposerons une étude des raisons qui conduisent le Sytral à desservir les communes hors de son PTU. Finalement, nous consacrerons le dernier temps à analyser la critique de la CRC à l'égard de la desserte du Sytral sur ces communes.

²⁸² Pour mémoire : la commune de Quincieux a adhéré au Grand Lyon le 1 juin 2014 au lieu du 1er janvier 2015 comme c'était initialement prévu. Le réseau TCL y est arrivé le 1er septembre 2014.

2.1 Les conventions tarifaires afférentes

Le Sytral desservait le Grand Lyon et sept communes voisines : Genas, Chasselay, Brindas, Grézieu-la-Varenne, Pollionnay, Sainte-Consorce et Vaugneray qui ne sont pas comprises dans son PTU (voir figure 64).

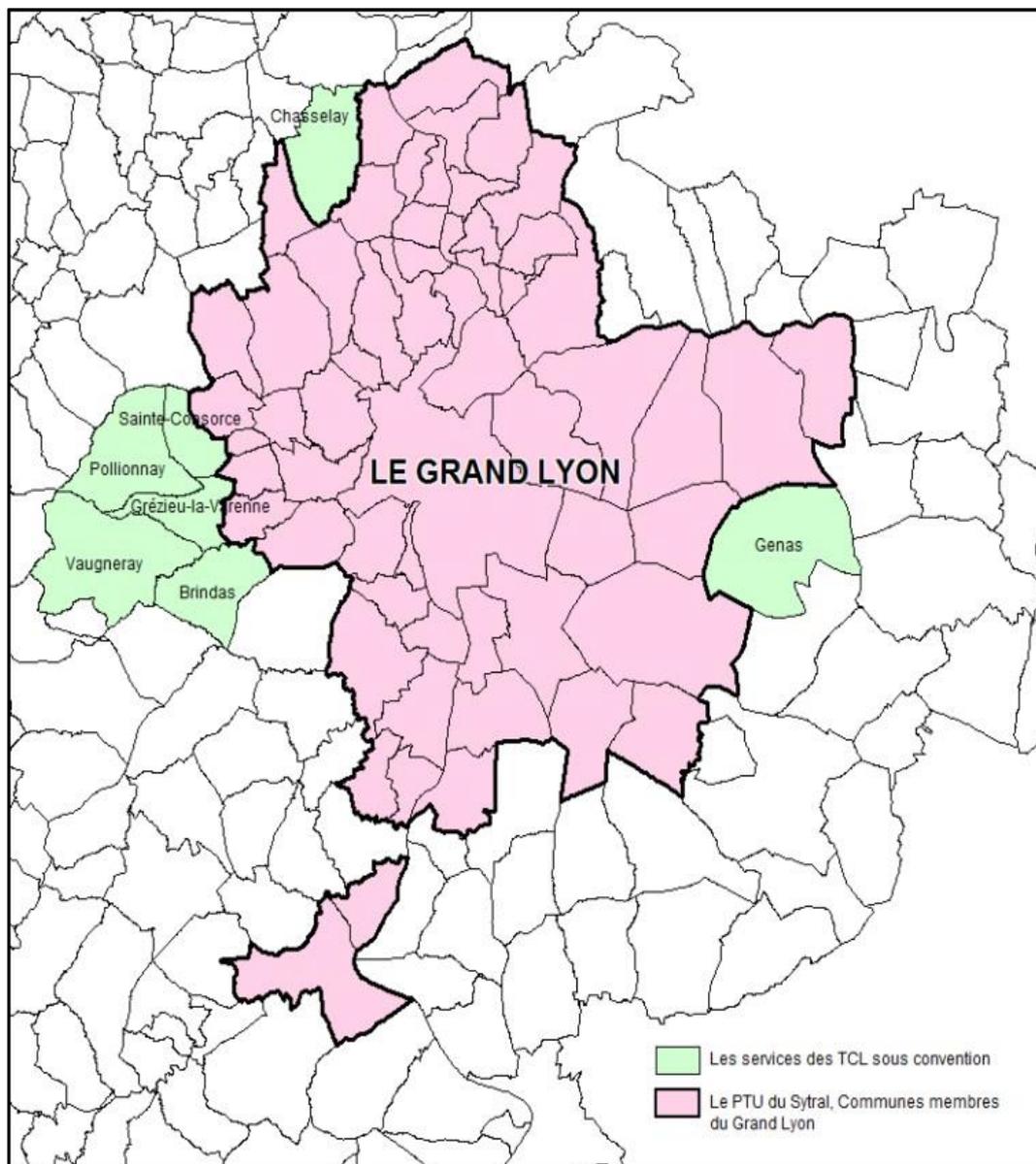


Figure 64 : Le PTU du Sytral et la desserte du Sytral aux communes voisines sous convention le 1 janvier 2011

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, juillet 2013 par mapinfo

Les sept communes voisines du Grand Lyon étaient desservies sous des conventions signées en 2001 et en 2005 (voir tableau 16).

Tableau 16 : Convention bilatérale entre le Sytral et 7 communes voisines

Communes	Date de la signature	Numéro de convention
1. Brindas	24 janvier 2001	convention n° 85
2. Genas	1 ^{er} février 2001	convention n° 95
3. Pollionnay	21 février 2001	convention n° 103
4. Vaugneray	22 février 2001	convention n° 100
5. Sainte-Consorte	12 mars 2001	convention n° 104
6. Grézieu-la-Varenne	22 mars 2001	convention n° 109
7. Chasselay	31 mai 2005	convention n° 297

Source : Conseil général du Rhône, mai 2012 : 133 - 136

Ces conventions bilatérales liaient chacune des sept communes au Sytral pour favoriser l'utilisation des transports en commun. Ces conventions ont été signées après concertation entre les communes concernées avec les services du Sytral. C'était des conventions tarifaires afférentes : « *la prise en charge par les communes du deuxième ticket que les usagers devaient acquitter sur la partie hors Grand Lyon de ces lignes.* » (Commune de Sainte-Consorte, 2012). Grâce aux conventions signées, les bus des TCL sont arrivés dans ces communes en franchissant les limites administratives du Grand Lyon avec la tarification unique des TCL (Bachmann, 2012 : 119). Avec cette convention, les usagers n'étaient plus concernés par la double tarification zonale au moment du franchissement des limites du Grand Lyon. C'est ce que nous a souligné le Maire de Grézieu-la-Varenne :

« Avant, comme on était en dehors du Grand Lyon, mais il y a 15 ans ou 20 ans, si vous étiez venue de Lyon à Grézieu, vous auriez payé deux tickets : un ticket jusqu'à Craponne qui était dans le Grand Lyon, et un deuxième ticket pour aller de Craponne à Vaugneray-Grézieu. C'était un peu compliqué. C'était un peu cher. Donc les communes de Grézieu et Vaugneray avaient dit au Sytral que les usagers ne payaient qu'un seul ticket, et c'est la commune qui payait la différence en deuxième ticket. » (Romier, 2013)

La tarification unique proposée par le Sytral sur les sept communes voisines du Grand Lyon était avantageuse pour les habitants de ces communes. Cela s'explique par le fait que, sur les territoires des EPCI auxquels les communes sous convention appartiennent, la part des flux sortant et entrant est supérieure à celle des flux internes,

par exemple à la Communauté de Communes des Vallons du Lyonnais, les flux internes ne représentent que 22% sur le nombre total de mouvements domicile – travail en 2007 (Conseil Local de Développement de l’Ouest Lyonnais, 2009 : 27).

2.2 Origines de la desserte sous convention par le Sytral

Les réseaux des TCL s’affranchissent des périmètres du Grand Lyon pour des raisons historiques. C’étaient les réseaux historiques à l’époque du Syndicat des transports en commun de la région lyonnaise (STCRL) et de la société des Omnibus et Tramways de Lyon (OTL). D’abord, le Sytral s’est appuyé sur un achat de ces réseaux pour desservir certaines communes de l’Ouest lyonnais, particulièrement grâce à la participation du Conseil général du Rhône dans cette acquisition. Cette raison sera étudiée dans le premier volet de cette section. Ensuite, la raison historique a été abordée également concernant la desserte du Sytral sur la commune de Genas, membre de la communauté de Communes de l’Est Lyonnais (CCEL). Ce n’était pas cette participation qui a poussé la commune de Genas à être desservie par le Sytral, mais il s’agissait plutôt d’un échange de services. Cet échange sera analysé dans le deuxième volet de cette section.

2.2.1 Les communes desservies par le Sytral comme héritage des lignes historiques

La détermination du PTU du Sytral a été influencée par son histoire. Comme le Sytral a remplacé le Syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise (STCRL) en 1985, il a donc repris le périmètre du STCRL qui était l’ancien périmètre de la Compagnie des Omnibus et Tramways Lyonnais de Lyon (OTL).²⁸³ C’est à cause de son histoire que le Sytral desservait les communes voisines par une convention : « *cette situation résulte de l’histoire de la création et du développement du réseau TCL.* » (Sytral. 2012b). Le rôle de l’histoire a clairement été mis en valeur dans les entretiens réalisés. D’abord, de la part du Conseil général, le Directeur adjoint services mobilité du Rhône (cité dans Bachmann, 2012 : 119) explique « *c’est historique ces dessertes de ces communes. C’est très ancien.* ».²⁸⁴

Ensuite du côté du Sytral, le Vice-président du Sytral confirme pareillement que c’est la question historique qui a conduit la desserte du Sytral sous convention.

²⁸³ Voir sixième chapitre

²⁸⁴ BOUCHET Gilles. Directeur adjoint services mobilité du Rhône. Entretien réalisé le 11 mai 2012 par JeanBACHMANN.

« Parce qu'il y avait des lignes qui existaient déjà historiquement avant le Sytral. Le syndicat qui existait avec la Ville de Lyon s'appelait le STCRL (le Syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise). C'est un syndicat qui existait depuis 1941 où il y avait la Ville de Lyon et le Département. Ce syndicat a mis des lignes de bus qui sortaient. Après que la Communauté Urbaine a été créée en 1969, ces lignes ont continué à fonctionner [...] » (Barriol, 2013).

Puis, le Directeur de la mission territoire et inter-modalité du Sytral a expliqué :

« Dans l'ancien Système, dans 7 communes, ça résulte d'un historique. Avant la création du Sytral, il y avait une régie des transports qui s'appelait Syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise (STCRL). C'est une desserte historique, au moment de la création du Grand Lyon, il n'y a pas eu homogénéité en quelque sorte entre le périmètre desservi par la régie, et puis le Grand Lyon. Donc à l'époque c'était une régie et le Grand Lyon était à part. C'est-à-dire il y avait une régie qui s'occupait des transports en commun mais le périmètre de cette régie était supérieur au périmètre du Grand Lyon. Petit à petit les lois ont évolué. Il y a eu la création du périmètre de transport urbain (PTU), il y a eu le VT. Mais la loi n'avait pas harmonisé tout ça en quelque sorte. Historiquement, finalement, quand le syndicat a été créé en 1984, il desservait 7 communes en dehors de son périmètre proprement dit. C'est comme ça qu'on a abouti à ces 7 communes. » (Rodet, 2013)

Enfin lors de nos entretiens, les maires de quatre communes de l'Ouest lyonnais (Brindas, Vaugneray, Sainte-Consorce, et Grézieu-la-Varenne) ont affirmé que leurs communes avaient été desservies par le Sytral pour des raisons historiques. Il faut remonter à l'époque de la Fourvière Ouest-Lyonnais (FOL) et du STCRL.²⁸⁵ La commune de Sainte-Consorce (2012 : 3) précise que « depuis la fin du XIX^{ème} siècle, des lignes de transport en commun relient les communes de l'Ouest Lyonnais à Lyon. Brindas, Grézieu-la-Varenne, Vaugneray sont desservies depuis 1886, Pollionnay et Sainte-Consorce depuis plus de cinquante ans, ce qui leur confère un caractère historique ».

Nous avons vu qu'en 1973 le STCRL avait acheté les réseaux des TCL pour 13 millions de francs.²⁸⁶ La participation du Conseil général du Rhône dans cette acquisition a été de 8 millions de francs (Conseil général du Rhône, 1973), ce qui signifie que cette participation était supérieure à 50 %. C'était un accord entre le STCRL, la Courly et le Conseil général sur lequel le Sytral s'est appuyé pour desservir les communes voisines. Cette question a été abordée lors d'un conseil municipal de Sainte-Consorce (2012 : 3) :

²⁸⁵ Voir le sixième chapitre : « les transports en commun lyonnais, mise en perspective historique ».

²⁸⁶ Voir le sixième chapitre : « la création du Sytral ».

« en 1973, ces lignes ont été achetées par le syndicat des transports en commun de la région lyonnaise (futur Sytral) pour un montant de 13 millions de Francs. Le Conseil général du Rhône, par une délibération du 21 décembre 1973, a décidé de participer à cette acquisition dans une proportion supérieure à 50 % (8 millions de Francs). Cette participation était justifiée par le parcours de ces lignes qui se trouve à la fois sur le territoire du Grand Lyon et sur un territoire où le département exerce sa compétence de transport non urbain. Par analogie avec l'investissement, on peut penser que la contribution du Département pour le fonctionnement qui était égale à celle de la Communauté Urbaine au jour de cette acquisition couvrait le coût de ces lignes hors périmètre urbain. Depuis aucune décision n'est venue modifier cette prise en charge spécifique. »

Le Maire de Vaugneray, nous explique pourquoi cet accord autorise cette desserte :

« Parce qu'il y avait 7 communes dans ce cas-là, il y a 40 ans. C'était 1973. C'était des communes qui étaient desservies par des lignes privées. Et en 1973, le Sytral les a rachetées avec un financement du Conseil général pour plus de la moitié. À cette époque-là, ils ont trouvé intelligent que ça soit les lignes du Sytral qui soient prolongées jusqu'à Vaugneray, donc qui sortent du périmètre, parce que ça coûtait moins cher à tout le monde et le Département payait 50% du coût de cette ligne. C'était le bon sens et tout le monde était content. » (Jullien, 2013)

Il ajoute que *« les communes n'étaient pas concernées à l'époque, c'est-à-dire que c'est une affaire qui s'est passée entre le Département et le Sytral. Ils ont trouvé que c'était une bonne solution. Nous, on a bénéficié de ce service pendant 40 ans, financé par le Conseil général. »* (Jullien, 2013). Ainsi cette explication montre que le périmètre du Sytral était historiquement plus étendu à l'époque de l'OTL que celui de la Courly.

C'est aussi la même chose pour la commune de Chasselay qui était desservie par le Sytral à cause de son histoire. C'était le réseau de l'OTL, notamment une branche Chasselay créée le 30 juin 1931. La Maire de Chasselay souligne que *« Historiquement, on est déjà desservi par la ligne 21. J'ai retrouvé des cartes postales anciennes où il y avait déjà la ligne 21 donc c'est vraiment historique. »* (Bernard-Granger, 2013).

2.2.2 La desserte du Sytral à Genas : un échange de services urbains ?

La commune de Genas était desservie par le Sytral pour des raisons historiques, néanmoins différentes de celles des communes de l'Ouest lyonnais. Pour Genas, il s'agissait plutôt d'un échange de services entre deux municipalités : la Ville de Lyon et la commune de Genas. C'est ce que nous a confirmé le Maire de Genas lors de notre entretien :

« Avant, jusqu'en 1978, on avait des bus qui s'appelaient les Voies Ferrées du Dauphine (VFD). En 1978 la ville de Lyon avait besoin d'une décharge. Et la décharge, ils l'ont faite à Genas. Avant, c'était une décharge qui n'était pas tellement protégée, on faisait un trou et on mettait tout dedans. Pour compenser les inconvénients que Genas avait en prenant une des décharges de la ville de Lyon, ils nous ont fait passer les TCL. C'est comme ça que les TCL sont arrivés à Genas. Parce qu'on n'était pas non plus dans le Grand Lyon à l'époque, on n'aurait jamais dû avoir les TCL. Mais parce qu'ils ont mis une décharge, on a eu les TCL. » (Valéro, 2013).

C'était un échange entre les lignes TCL et la décharge transformée en déchetterie. C'est pourquoi une des 18 déchetteries du Grand Lyon est installée à Genas, commune membre de la communauté de Communes de l'Est Lyonnais (CCEL) et gérée également par le Grand Lyon. Voir figure 65 ci-dessous.



Figure 65 : Les déchetteries du Grand Lyon
Source : Direction Propreté du Grand Lyon, 2011 : 3

L'arrivée des TCL à Genas contre la décharge, a été expliquée lors de la réunion publique du 3 juillet 2013, au cours de laquelle un membre du Conseil municipal de Genas, a été informé de cette situation pour la première fois : « *c'est la première fois que j'entendais ça donc c'est peut-être la bonne raison.* » (Ducatez, 2013).

Les responsables des Directions de la propreté du Grand Lyon ont été étonnés de cet échange de services. Un responsable traitement des déchets à l'époque (2013),²⁸⁷ a exprimé sa surprise quand, afin de la vérifier, nous lui avons fait part de cette information ²⁸⁸: «*Non, ça n'a rien à voir ! Non, ce n'est pas le centre de stockage qui est la monnaie pour discuter des transports en commun ! Non ! Ce sont des politiques publiques, ça n'a rien à voir ! Non, non. Je ne sais pas, je n'étais pas là le 3 juillet à la conférence publique mais ça n'a rien à voir ! Ce n'est pas possible !*». Un autre responsable traitement des déchets du Grand Lyon (2013)²⁸⁹ a eu la même réaction. Selon lui, ce n'est pas possible que le Grand Lyon fasse un échange de services. En plus, le Sytral n'est pas un service du Grand Lyon, qui a délégué sa compétence du transport à ce syndicat mixte. La raison la plus rationnelle de l'arrivée du Sytral à Genas, c'est l'intérêt du Grand Lyon pour la CCEL notamment l'Aéroport de St-Exupéry. Le Grand Lyon a participé au projet métropolitain des territoires qui sont proches de cet aéroport. Il ne souhaitait pas aller plus loin sur ce sujet. Il a terminé en disant : « *je ne peux pas vous en dire plus, parce que ce n'est pas ma compétence* ».

Mais, il a voulu d'expliquer l'histoire de la déchetterie du Grand Lyon installée à Genas dans les années 1960, la ville de Lyon a construit sa décharge sur un terrain situé à Genas. Avant, c'était une décharge sauvage. Cette décharge était contrôlée par l'État. Pendant la création du Grand Lyon, le Grand Lyon a la compétence obligatoire sur la gestion des ordures ménagères. Donc la décharge de la ville de Lyon a été transférée au Grand Lyon. C'est pareil pour l'incinérateur de la ville de Lyon situé à Gerland qui a été construit dans les années 1930 ou 1940 et qui a été aussi transféré au Grand Lyon. En 1995, cette décharge a été transformée en déchetterie. C'est pourquoi une des déchetteries du Grand Lyon se trouve hors de son territoire.

La déchetterie du Grand Lyon située à Genas est accessible à Meyzieu, Chassieu et Genas. Honnêtement, c'est illégal. Ce n'est pas normal parce que la déchetterie du Grand Lyon qui est financée par l'impôt du Grand Lyon est utilisée gratuitement par les habitants hors du Grand Lyon. C'est nous, le Grand Lyon, qui finance toutes les opérations et le personnel de la déchetterie à Genas. La commune de Genas ne paye rien. Mais les habitants de Genas bénéficient gratuitement des services de cette

²⁸⁷ Code pour respecter son anonymat

²⁸⁸ A. Fitria : « *Nous avons assisté à la réunion publique à Genas, le 3 juillet dernier. Le Maire a parlé de cette déchetterie par rapport au transport. Les bus du Sytral sont venus à Genas en échange de cette déchetterie qui était une décharge. Tenez, je vous montre les photos des diaporamas qui ont présenté ce sujet.* » Voir l'annexe 9 « Photos concernant l'histoire du transport à Genas.

²⁸⁹ Code pour respecter son anonymat

déchetterie. Nous considérons ça comme une compensation du Grand Lyon à la Commune de Genas parce que notre déchetterie se situe dans cette commune. Mais il n'y a pas de document écrit sur cette compensation car c'est illégal. Il n'y a pas de statut juridique qui nous permette d'utiliser notre impôt pour financer une autre commune qui n'appartient pas à notre communauté urbaine. Il faut renouveler, il faut avoir un statut juridique pour cette compensation. Maintenant, ça marche bien car personne ne demande d'explication pour savoir pourquoi l'impôt du Grand Lyon est utilisé par les habitants de communes hors son territoire. Si quelqu'un apportait ce problème au tribunal, le Grand Lyon serait condamné.

La chronologie de l'histoire de la déchetterie du Grand Lyon installée à Genas :

- le 8 septembre 1961 : Déclaration d'Utilité Publique (DUP) pour l'acquisition de trois parcelles et la location de deux autres, soit 105 118m² « en vue de l'ouverture et de l'exploitation d'une décharge contrôlée ordinaire »
- Le 1 janvier 1962 : l'ouverture de la décharge
- le 22 février 1973 : Arrêté préfectoral du Rhône relatif à l'autorisation d'exploiter la décharge de Genas
- le 8 novembre 1974 : Arrêté complémentaire préfectoral du Rhône « autorisant la Courly à procéder à l'extension de la décharge de Genas, le sol fini de la plate-forme de la décharge devra être arrêtée à la cote 232 NGF »
- le 6 janvier 1995 et
19 décembre 1994 : Délibération du Conseil Municipal de Genas sur le projet de l'extension de la déchetterie.
- 5 avril 1995 : Déclaration de mise en service de la déchetterie provisoire (Direction de la propreté de la Courly, 2009 : 6-7)²⁹⁰

Il serait intéressant de vérifier cette information auprès du Conseil général et du Sytral pour savoir exactement quelles ont été les raisons de l'arrivée des bus des TCL à Genas. Nous ne pouvons répondre à cette question. En effet, malgré nos efforts, nous n'avons pas trouvé d'information se rapportant à cette question dans les entretiens réalisés.

En résumé, nous pouvons considérer que la commodité pour l'utilisateur est également grandement favorisée par le franchissement des « frontières » administratives sans rupture de charge comme cela a toujours été le cas sur ce parcours historique. Nous avons déjà vu que le transport lyonnais a franchi les limites administratives avant la création du Sytral. Pour conclure, la desserte sous convention de ces sept communes est, au moins en grande partie, le résultat de l'histoire du transport lyonnais.

²⁹⁰ Un document interne de la Direction de la propreté de la Courly, il n'est pas inclus dans notre ressource.

2.3 Les rapports de la CRC : des changements imposés

La desserte du Sytral sous convention, dont nous venons de parler, a été critiquée par la Chambre Régionale des Comptes (CRC) à cause d'un manque à gagner de l'ordre de plusieurs milliers d'euros par an causé par l'exonération du versement transport (VT) et de la participation financière des municipalités. La question du périmètre du transport urbain (PTU) est responsable du manque de revenus potentiels pour le Sytral. D'un côté, le Sytral desservait les communes voisines sous convention avant que soit créé le PTU sur ces communes. En conséquence, les entreprises de ces communes ne sont tenues à aucun VT au Sytral. Ce sujet sera analysé dans un premier temps dans cette section. D'un autre côté, la CRC a trouvé que les communes sous convention versaient une participation financière qui ne payait pas les frais liés à la desserte sur leurs communes. Cette participation sera traitée dans un deuxième temps dans cette section.

2.3.1 L'enjeu du PTU dans le manque de revenus potentiels pour le Sytral

La Chambre Régionale des Comptes (CRC) a critiqué la desserte du Sytral aux communes hors de son périmètre de transport urbain (PTU). La CRC a souligné dans son rapport de 2004 les problèmes provoqués par la desserte du Sytral aux communes hors de son PTU. Premièrement, la Chambre Régionale des Comptes a mentionné l'absence de revenus pour le Sytral d'environ 9 millions d'euros depuis la mise en place de la desserte sous convention, parce que les entreprises installées sur les territoires des communes desservies hors du Grand Lyon ne versaient pas le versement transport (VT). Il n'est pas possible d'instaurer le VT sur ces territoires, car le versement transport est perçu seulement sur les entreprises situées à l'intérieur du PTU. Deuxièmement, la Chambre Régionale des Comptes (CRC) a découvert l'inégalité dans la participation financière de ces communes. Les mairies ne payaient pas la participation des communes concernées indexée sur le nombre d'habitants au même titre que le Grand Lyon, soit 20€ par personne et par an. Enfin la CRC a remarqué que les conventions passées avec les communes hors du Grand Lyon procuraient seulement au Sytral une recette d'environ 75 000 euros en 2003, alors que le Sytral avait reçu une participation de ses collectivités membres de 125 millions d'euros dont 105,2 millions d'euros versés par le Grand Lyon et 15,2 millions d'euros payés par le Département (CRC, 2004 : 24-25). « *Si vous faites le calcul de ce qui est payé par le Grand Lyon, ça représente 100 euros à peu près par habitant par an* » a confirmé le Vice-président du Sytral (Barriol, 2013). Afin de corriger ces problèmes, la Chambre Régionale des Comptes a recommandé une modification du PTU du Sytral : « *cependant, sauf à réussir à l'avenir à élargir les bases du versement transport par une extension de son périmètre, le Sytral ne pourra guère compter sur le développement de cette ressource pour financer ses investissements futurs.* » (CRC, 2004 : 25).

Sept ans après cette suggestion, en 2011, la CRC a exprimé son regret qu'aucune correction n'ait été faite pour régler le problème des inégalités dans la participation financière et le problème de l'absence du prélèvement du VT. Alors dans son rapport de 2011, la CRC a de nouveau émis des critiques :

« La desserte s'effectue sur le périmètre de la communauté urbaine de Lyon, qui correspond au périmètre des transports urbains (PTU), et sur le territoire de sept communes non membres du Sytral. La contribution de ces communes ne compense pas le surcoût lié à leur desserte, en fait intégrée, selon celles-ci, dans la participation statutaire du Conseil général au Sytral. Par ailleurs, les entreprises sises sur le territoire de ces communes ne sont pas assujetties au versement transport, ce qui représente un manque à gagner de l'ordre de plusieurs millions d'euro par an.

Alors que ce point avait déjà été évoqué dans son rapport précédent, la chambre regrette qu'aucune solution n'ait pu être trouvée. La situation actuelle soulève des problèmes relevant de l'intérêt financier du Syndicat, de sa cohérence, mais aussi de l'égalité devant l'impôt et de la qualité de service rendu à l'utilisateur. » (CRC, 2011 : 10)

Selon une étude réalisée, si les entreprises de ces sept communes étaient assujetties au VT, le bilan financier ferait apparaître un VT annuel de 3,6 millions d'euros par an, au taux de 1,75%. Ça signifie que le Sytral a perdu une ressource potentielle, soit 36 millions d'euros sur dix ans (2001–2011).

2.3.2 Le manque de participation financière des municipalités

La desserte du Sytral sur les sept communes hors du Grand Lyon conduisait ces communes à verser au Sytral une contribution négociée dans le cadre d'une convention. La Chambre Régionale des Comptes (CRC) déclare que cette participation n'est pas équitable par rapport au coût de fonctionnement. C'est ce que nous a expliqué le Maire de Grézieu-la-Varenne : *« Donc on payait, c'était de l'ordre de 20.000 ou 25.000 euros par an. Ce n'est pas de grosses sommes. C'est tout ce que payait la commune. C'est là que la CRC a estimé que par rapport aux services rendus, cette participation n'était pas suffisante. » (Romier, 2013).*

Concernant la participation financière, la CRC a compté que les communes sous convention ont contribué entre 75 000 euros et 80 000 euros les cinq dernières années. Selon la CRC, cette contribution ne payait pas les frais liés à la desserte sur leurs communes (CRC, 2011 : 7). Même remarque par le Vice-président du Sytral qui démontre à combien s'élèvent les participations financières de ces communes et à combien reviennent les frais de leurs dessertes : *« les communes versent ensemble moins de 100 000 euros par an (75 000 euros dans le rapport CRC 2011), alors que deux lignes*

du seul canton de Vaugneray représentent un coût d'exploitation de 600.000 euros par an. » (Barriol : voir La gazette des communes du 6 mai 2012). Lors de notre entretien, le Vice-président du Sytral a expliqué :

« Ces communes payaient une petite compensation. Comme commune, il y avait 7 communes desservies : Genas, Chasselay qui est un peu au nord-ouest de l'agglomération. Vous aviez 5 communes dans mon canton. Vous aviez Grézieu-la-Varenne, Vaugneray, Brindas, Ste-Consorte et puis la cinquième est Pollionay. En gros, elles payaient par an 80 000 euros de compensation sur un coût de fonctionnement global qui est à peu près de 1,5 millions d'euros. Les 80 mille euros, c'est seulement pour les 5 communes de l'Ouest Lyonnais, je ne parle pas de Genas ni de Chasselay. Donc vous avez Vaugneray, 275 mille euros, Grézieu-la-Varenne, 198 mille euros, Ste-Consorte, 260 mille euros, Pollionay, 60 mille euros et Brindas, 180 mille euros. Donc ça fait 973 mille euros, ce n'est pas loin de 1 million d'euros de fonctionnement. Dans le temps, il fallait deux tickets TCL alors que là, il faut un seul ticket. Maintenant avec 80 mille euros, ça a supprimé le deuxième ticket. Jusqu'à présent, ça a fonctionné comme ça. » (Barriol, 2013).

Nous allons faire un zoom sur le cas des communes de Vaugneray et de Brindas. Le maire de Vaugneray nous confirme sa participation *« On payait aujourd'hui 29.000 euros par an pour le deuxième ticket. On n'a jamais adhéré au Sytral. »* (Jullien, 2013). A Brindas, la Maire nous a dit que : *« on payait 15 000 € à l'époque pour avoir un ticket. Après on a payé 30 000 € pour pouvoir avoir ces bus. »* (Agarrat, 2013).

D'après ce qui précède, il semble que ces sept communes aient bénéficié de la desserte du Sytral, sans en subir les conséquences financières. Ces communes ont donné des arguments pour expliquer cette situation. D'un côté, d'après ces communes, elles avaient cet avantage parce que le département du Rhône assurait leur contribution au Sytral. Ces communes se sont appuyées sur la participation du Conseil général lors de l'acquisition des TCL et sur la participation annuelle du département du Rhône au Sytral. Le conseil municipal de la commune de Sainte-Consorte (2012 : 4) considérait que *« le financement des lignes sur leur trajet hors Grand Lyon est assuré depuis l'origine par le Conseil général, dans le cadre de sa compétence pour les transports non urbains et de sa participation financière au Sytral »*. C'était prouvé aussi par l'influence du décroisement de la répartition financière du Conseil général sur les lignes interurbaines. Cette influence se manifestait à travers les lignes n° 72 et n° 74. La Chambre Régionale des Comptes (2011 : 7-8) souligne que *« ces lignes ont été éditées par le Conseil général, les travaux d'investissement afférents (abribus, entretien aux bords des arrêts, signalisation) sont pris en charge par le budget départemental, de même que les titres de transport scolaire pour ces lignes. »*

Pourtant, le maire de Vaugneray, rejoint par les maires de Pollionay et Sainte-Concourse, a demandé à la CRC de comprendre que leurs conventions avec le Sytral avaient pour

objectif la suppression du deuxième ticket : le coût du ticket suburbain destiné aux lignes qui reliaient leurs territoires aux limites du Grand Lyon. Ainsi, ces conventions n'avaient pas pour but de financer la desserte qui existait depuis l'époque du STCRL. D'un autre côté, selon la Maire de Brindas, l'absence du versement transport et le manque de participation financière soulevés par la desserte sous convention ne sont pas du fait des communes hors du PTU du Sytral, car ces communes n'ont fait qu'accepter les conditions financières fixées par le Sytral lui-même. C'était le Comité syndical du Sytral qui avait fixé la contribution de ces communes.

Après avoir examiné les points de vue des communes concernées, la question de l'élargissement du PTU du Sytral continuait à être posée par la Chambre Régionale des Comptes (CRC, 2011 :8) : « *il serait nécessaire que le Sytral s'élargisse s'il doit perdurer* ». La CRC donnait en outre une recommandation rendue publique le 9 juin 2011 : « *la dévolution, par la communauté urbaine, de la compétence transport au profit d'un syndicat dont l'aire de plein exercice continue à recouvrir très exactement la sienne n'apparaît guère justifiée en regard des textes.* » (Le Progrès du 7 juillet 2011). Le devenir du Sytral était vraiment une question.

CONCLUSION SEPTIÈME CHAPITRE

L'histoire du transport lyonnais nous montre les enjeux des services du transport dans les logiques territoriales locales lyonnaises. Les services du transport tentent depuis longtemps de franchir les limites administratives. Cela s'explique par le fait que les pratiques des habitants dans leurs déplacements contribuent à renforcer l'agrandissement de leur espace vécu qui ne respecte pas les territoires institutionnels. L'adhésion des nouvelles communes au Grand Lyon correspond à la réalité des déplacements de leur population. Cela entraîne la perméabilité du PTU du Sytral qui se manifeste par son élargissement et par la discontinuité territoriale du PTU du Sytral dans son service. L'arrivée des lignes TCL sous convention montrait que le périmètre du transport était plus perméable que le périmètre des EPCI. De plus, les services du transport pouvaient franchir les limites institutionnelles sans modifier le PTU.

L'évolution de l'urbanisation qui ne correspond cependant pas aux limites administratives n'autorise pas, selon la CRC, le Sytral à organiser le transport hors de son PTU défini par le périmètre du Grand Lyon. La CRC a critiqué cette desserte à cause de l'inégalité devant l'impôt et l'absence de revenus pour le Sytral. Il s'agit donc de changements imposés. Ceci souligne une nouvelle fois l'influence des limites institutionnelles dans la coopération intercommunale. La question de la limite renvoie à la capacité du Sytral à mesurer et à distinguer les territoires où il organise sa compétence. Même le sujet de son PTU interroge le devenir du Sytral. Nous proposons de traiter ce sujet dans la quatrième partie.

QUATRIÈME PARTIE

LES FRANCHISSEMENTS DES LIMITES DU GRAND LYON : LA RÉPONSE A UN RISQUE MORTEL POUR LE SYTRAL ?

Introduction

« L'imbrication spatiale des territoires fait que tout projet d'aménagement d'un territoire est aussi un projet d'aménagement des territoires [...] (qui) s'inscrit alors dans un cadre décisionnel complexe et s'apparente à un jeu de conflits/coopérations entre systèmes décideurs de différents territoires. » (Mesarovic et al., 1980 cité dans Plottu E et Plottu B, 2009 : 284). L'analyse d'un jeu de conflits/coopérations à travers la réorganisation du PTU du Sytral fait l'objet de cette quatrième partie. La question du périmètre d'action du Sytral n'a pas été soulevée seulement à cause du rapport de la Chambre Régionale des Comptes (CRC) de 2011, mais aussi à cause de la Loi de Réforme des Collectivités Territoriales (Loi RCT) de 2010. Le Sytral a des problèmes liés à son financement, problèmes soulignés par la CRC, et des problèmes politiques dus à la réforme territoriale. Afin de répondre à ces problèmes, une proposition d'adhésion a été faite par le Sytral aux communes et intercommunalités voisines du Grand Lyon, *quelles sont les relations entre le périmètre des transports en commun et la géopolitique des communes ?*

Le devenir du Sytral est en question. L'élargissement du périmètre du Sytral qui franchit le périmètre du Grand Lyon est indispensable pour répondre à cette question. Le poids des enjeux politiques a poussé le Sytral à franchir les limites administratives du Grand Lyon par son PTU. Les raisons qui conduisent les communes à adhérer au Sytral ou à refuser la proposition du Sytral sont donc dues aux mêmes facteurs qui sont interprétés différemment par les élus. Les intérêts des élus jouent un rôle important. Le choix d'adhérer ou de refuser est donc le résultat de dialogues politiques entre les acteurs concernés qui aboutissent à un compromis. Ainsi la relation entre le Grand Lyon et les communes voisines à travers les services du transport est un terrain fertile pour la géopolitique dans l'aménagement territorial.

- **Le PTU du Sytral relève de son agrandissement**

La question de transport n'est pas seulement d'ordre technique, mais elle a aussi des implications politiques. Elle porte sur l'analyse géopolitique urbaine qui se manifeste dans les dialogues des territoires concernés. Ceux-ci jouaient un rôle important sur l'extension du Périmètre Transport Urbain du Sytral : « *l'extension du PTU est assujetti à discussion permanente entre les différentes collectivités locales non adhérentes au PTU.* » (Sytral, n-d.a). Nous avons vu plus haut que la desserte du Sytral qui franchissait le périmètre du Grand Lyon vers sept communes voisines qui n'étaient pas comprises dans son PTU, a été critiquée par la Chambre Régionale des Comptes (CRC). Dans ses rapports, cette chambre a déclaré que les services obtenus par la convention n'étaient pas équitables devant l'impôt et elle impose des changements. Il a donc été fortement question du périmètre d'action du Sytral. La réponse à cette question s'explique par les refus et les adhésions de certaines communes voisines du Grand Lyon au Sytral. Les facteurs qui ont conduit ces communes à refuser ou à adhérer au Sytral seront analysés dans le huitième chapitre.

- **Le PTU devient un sujet important pour la pérennité du Sytral.**

La réforme territoriale entraîne une dissolution possible du Sytral à cause de la réduction des syndicats et de la création de nouveaux EPCI. D'abord, le Sytral est concerné par la réforme territoriale dans le cadre de la suppression des syndicats devenus obsolètes, à cause de son périmètre qui se confond avec celui du Grand Lyon. Ensuite, la Loi RCT fait perdre au Département sa clause de compétence générale en 2015. Il ne sera plus autorisé à s'occuper de transport. Or la création de la Métropole de Lyon est réalisée le 1 janvier 2015. Dans cette création, le PTU devient un sujet important pour la pérennité du Sytral. Puis, la compétence transport du pôle métropolitain du G4 demande un traitement spécial parce que le Grand Lyon n'a plus la compétence du transport. Or il manque le PTU du Grand Lyon. Il faut trouver une solution pour que le G4 puisse exercer la compétence transport. Une solution simple serait que le Grand Lyon ait sa compétence transport. Enfin, la question des limites du PTU a renforcé vivement les discussions sur la dissolution du Sytral après que le Département du Rhône a annoncé son retrait du Sytral et la création d'un syndicat du transport. En résumé, le Sytral risque d'être repris par le Grand Lyon. Pour que le Grand Lyon ne puisse pas reprendre sa compétence transport, il faut que le Sytral accueille de nouveaux adhérents hors de cette communauté urbaine. C'est un enjeu politique qui a conduit le Sytral à élargir son PTU. Une réflexion sur le devenir du Sytral est un enjeu géopolitique, du fait de son périmètre et de ses compétences. Cet enjeu sera analysé dans les chapitres neuf et dix.

HUITIÈME CHAPITRE

LA RÉFORME TERRITORIALE MENACE LE SYTRAL DE DISSOLUTION

Introduction

La réforme territoriale est un sujet dont on parle beaucoup en ce moment. Alors quels sont les effets de la réforme territoriale sur la limite administrative du Grand Lyon ? Nous proposons de traiter ces questions à partir des trois objectifs fixés par la Loi de la Réforme des Collectivités Territoriales (RCT). Nous avons déjà montré ces effets à travers les renforcements de l'intercommunalité par une obligation d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave et la création de deux nouveaux types d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI).²⁹¹ Il nous reste maintenant à analyser ces effets à travers le triple objectif prévu par la Loi RCT en vue de simplifier l'organisation de l'intercommunalité par la suppression des syndicats devenus obsolètes. Nous étudierons ces effets par l'étude des services de transports lyonnais effectués par le Syndicat Mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (Sytral).

Le huitième chapitre de notre travail est destiné aux analyses qui portent sur les effets de la réforme territoriale dans le PTU du Sytral. Ce chapitre se décline en deux temps. Dans un premier temps, nous aborderons l'importance du PTU du Sytral portée par la Loi RCT. Dans un second temps, nous mènerons une analyse sur la fragilité du Sytral produite par le Conseil général.

I. LE PÉRIMÈTRE D'ACTION DU SYTRAL FACE A LA LOI RCT ?

Le périmètre d'action du Sytral est un sujet important posé par le nouveau contexte législatif porté par Loi de Réforme des Collectivités Territoriales (Loi RCT) pour le devenir du Sytral. La réforme territoriale entraîne une possible dissolution du Sytral à cause de la réduction des syndicats et de la création de nouveaux EPCI. Nous organisons cette section en deux analyses : (1) la réorganisation des syndicats par la Loi RCT et (2) les effets des nouvelles intercommunalités sur le transport lyonnais.

²⁹¹ Voir le cinquième chapitre : « la réforme territoriale révisé la limite administrative du Grand Lyon ».

1.1 La réorganisation des syndicats par la Loi RCT

Les EPCI sans fiscalité propre soit les Syndicats sont au cœur de cette réforme. Ils ont vocation à remplir un triple objectif prévu par la Loi de la Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) en vue de simplifier l'organisation par la suppression des syndicats devenus obsolètes (Conseil stratégique aux Collectivités Publiques, 2011 : 23). Cela implique un mouvement de réorganisation des syndicats donc une diminution accélérée du nombre de syndicats.²⁹² La Loi RCT charge le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI), en tant que représentant de l'État, de procéder à la modification, la dissolution ou la fusion des syndicats de communes ou des syndicats mixtes. Comme le Sytral a été constitué par le Département du Rhône et le Grand Lyon, c'est un syndicat mixte type « SRU » ouvert comme le souligne le Directeur de la mission territoire et inter-modalité du Sytral : « *on est un Syndicat Mixte de type ouvert, donc nos statuts sont définis par arrêté préfectoral et le périmètre des transports urbains.* » (Rodet, 2013). Le Sytral est donc concerné par cette réforme territoriale à cause de son PTU. Comme la Loi RCT conforte « *l'idée que des syndicats dont les périmètres étaient inclus dans ceux des EPCI à fiscalité propre ont été supprimés dans le cadre de la rationalisation de la carte intercommunale, et que leurs compétences ont été reprises par l'EPCI à fiscalité propre.* » (Plantevignes et Babelon, 2014 : 4-5). Le Sytral est dans ce cas car son périmètre se confond avec celui du Grand Lyon.

Suite à la rationalisation de la carte intercommunale, le Sytral risque d'être repris par le Grand Lyon. C'est pourquoi il est nécessaire de mener une réflexion sur le devenir du Sytral, du fait de son périmètre et de ses compétences (CRC, 2011 : 10). Le Président de la commission voirie / transports au Conseil général du Rhône, nous montre la motivation du Sytral pour élargir son PTU :

« C'est une obligation parce que la loi française dans la réforme territoriale dit que si un Syndicat a exactement le périmètre de la collectivité dont il dépend, le Sytral dépend pour beaucoup du Grand Lyon parce que le Grand Lyon verse environ 80% son budget, Ça veut dire que théoriquement ça devrait être le Grand Lyon qui devrait exercer la compétence du transport et le Sytral, ne devrait plus exister. À partir du moment où des communes ne sont pas au Grand Lyon, ça permet au Sytral d'exister puisqu'il y a le Grand Lyon et puis d'autres communes autour. Si le Sytral était exactement comme le Grand Lyon, il n'y aurait pas de Sytral. Ça serait le Grand Lyon qui devrait faire le transport. Alors que là, vu que le Sytral est plus grand que le Grand Lyon, le Sytral peut exister pour desservir les communes qui ne sont pas au Grand Lyon. » (Longin, 2013).

²⁹² Il y en avait 15 000 début 2011 puis 13 400 début 2014

Pour éviter la dissolution, l'élargissement du Sytral vers les communes voisines du Grand Lyon devient obligatoire, comme le fait remarquer aussi, Michel Mercier, le président du Conseil général, « *il suffirait qu'une commune hors du Grand Lyon l'intègre pour légaliser le Sytral.* » (Lyon capitale du 15 juillet 2011). C'est un enjeu politique qui a conduit le Sytral à élargir son PTU.

1.2 Les effets des nouvelles intercommunalités sur le transport lyonnais

Il est important d'observer également que la Loi RCT favorise la création de nouvelles intercommunalités « la métropole et le pôle métropolitain ». Deux angles d'analyse seront retenus dans cette étude, qui présente que le Sytral est au cœur des créations de ces nouvelles intercommunalités. L'analyse sera en premier lieu construite à partir d'observations de la création du Pôle Métropolitain du G4. En second lieu, l'analyse privilégiera ici l'absorption du Sytral par le Grand Lyon lors de la création de la Métropole de Lyon.

1.2.1 Le Pôle Métropolitain du G4 : une compétence transport manquée

Le pôle métropolitain du G4 - Lyon, Saint-Etienne, Vienne, CAPI a été créé le 16 avril 2012 en vue d'actions d'intérêt métropolitain. Donc ce pôle métropolitain assure des actions dans quatre domaines : (1) Mobilité et déplacement / Développement des infrastructures et des services de transports, (2) Développement économique, promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur, (3) Aménagement et planification et (4) Culture, tourisme (Le Pôle métropolitain, n-d). Ce Pôle métropolitain inclurait donc une compétence transport. Ce domaine demande un traitement spécial. Il est difficile pour le Pôle métropolitain du G4 d'assurer ces quatre domaines. Ce Pôle ne peut traiter que trois domaines, pense-t-on. Rappelons-nous que le Grand Lyon n'a plus la compétence du transport car elle a été déléguée au Sytral. Aucune compétence du transport n'est déléguée de la part de la Communauté Urbaine de Lyon à ce Pôle métropolitain. Pour que le Pôle obtienne la compétence transport, tous les EPCI doivent la lui déléguer. Or il manque le PTU du Grand Lyon dans l'organisation du transport dans le territoire du G4. Le Grand Lyon ne pourrait pas être desservi par le transport du Pôle métropolitain lyonnais. Cependant le Sytral n'a pas le droit d'intégrer ce Pôle métropolitain car il n'a pas le statut d'un EPCI à fiscalité propre.²⁹³ C'est ce que nous a confirmé le Directeur de la mission territoire et inter-modalité du Sytral lors de notre entretien :

²⁹³ Article 20 de la Loi n° 2010-1563 du 16/12/2010 – Articles L. 5731-1 à L. 5731-3 du CGCT : Le pôle métropolitain est exclusivement composé d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

« Le Pôle métropolitain, c'est les quatre collectivités qui sont Grand Lyon, Saint-Etienne, Vienne Agglo, CAPI. Il y avait plusieurs activités qui étaient concernées, parmi ces activités il y a l'activité économique, l'activité environnementale, l'activité culturelle, et l'activité déplacements. A été créé un Pôle Métropolitain qui ne concerne que trois activités : l'activité culturelle, l'activité économique et l'activité environnementale. Pourquoi ? Parce qu'en fait le Grand Lyon, qui est un des quatre fondateurs, il y a deux raisons, d'une part le Grand Lyon qui est fondateur n'a pas la compétence transport puisqu'il l'a transférée au Sytral.

Le Sytral en tant que tel ne pouvait pas entrer dans un pôle métropolitain parce que c'est un syndicat. La loi ne le permet pas. C'est uniquement les collectivités type communales qui peuvent entrer dans ce genre de choses. Nous, syndicat mixte de type ouvert, on ne pouvait pas entrer au pôle métropolitain.²⁹⁴ D'une part la compétence transport ne pouvait pas être exercée par le Grand Lyon et nous, on ne pouvait pas l'exercer au sein du pôle. Donc, il y avait un problème pour l'exercice de la compétence transport intermodal pour les quatre EPCI, c'est le premier point.

Et le deuxième point, c'est qu'entre ces quatre EPCI, en fait le lien technique en quelque sorte c'est les lignes TER et ces lignes TER, c'est un cinquième larron, c'est la région. Donc pour faire quelque chose de cohérent en termes de déplacement sur les périmètres métropolitains, on ne pouvait pas le faire sans la région. Donc le pôle métropolitain ne peut pas gérer le problème parce que le Sytral ne peut pas adhérer et parce que le Grand Lyon n'a pas la compétence transport, donc il ne peut pas l'apporter au pôle. » (Rodet, 2013)

Le problème de la compétence du transport du Pôle métropolitain a attiré l'attention des quatre EPCI fondateurs du Pôle métropolitain du G4. Il faut trouver une solution pour que la compétence transport de ce Pôle Métropolitain puisse être exercée. Une solution simple serait que le Grand Lyon ait sa compétence transport. Cela entraînerait la dissolution du Sytral. Afin que le Grand Lyon ne soit pas autorisé à reprendre sa compétence transport, il faut que le Sytral accueille de nouveaux adhérents hors du Grand Lyon.

Une autre solution pour répondre au problème de la compétence du transport du Pôle métropolitain du G4 est la création d'un syndicat transport qui exerce la compétence transport sur l'aire métropolitaine avec la participation de la Région. Le Directeur de la mission territoire et inter-modalité du Sytral souligne : *« il faut que la région y soit pour que ça ait un sens technique. D'où la création en parallèle au pôle métropolitain, d'un syndicat mixte de type SRU qui regroupe cette fois le Sytral, St-Etienne, Vienne,*

²⁹⁴ Le Pôle métropolitain est un syndicat mixte de type « fermé » constitué par un accord entre des EPCI à fiscalité propre.

Bourgoin-Jallieu, l'Isle d'Abeau et la région. Ce syndicat exerce la quatrième compétence. C'est la compétence transport sur l'aire métropolitaine. » (Rodet, 2013).

1.2.2 La Métropole de Lyon : le Sytral serait-il absorbé par le Grand Lyon ?

La création de la Métropole de Lyon a été réalisée en janvier 2015. La Métropole de Lyon a les limites administratives du périmètre de la Communauté urbaine de Lyon. Cette Métropole exerce toutes les compétences antérieures du Département du Rhône sur son territoire, comme l'affirme la Vice-présidente du Grand Lyon Chargée des transports collectifs à la politique des déplacements (REAL-Sytral) : *« dans cette future Métropole, le Conseil général va donner toutes ses prérogatives au Grand Lyon sur le périmètre du Grand Lyon. »* (Vullien, 2013). Sans la présence du Conseil général du Rhône sur le territoire du Grand Lyon, ça serait plus facile que le Sytral soit absorbé par le Grand Lyon. Dans la création de la Métropole de Lyon, le PTU du Sytral deviendra un sujet important pour que le Sytral puisse exister. C'est dans le cadre de la restructuration des syndicats demandée par la Loi de Réforme des collectivités territoriales (RCT) : *« lorsque le périmètre de la Métropole est identique à celui d'un syndicat intercommunal ou mixte, la Métropole est substituée de plein droit au syndicat. La Métropole se substitue, pour les compétences qu'elle exerce, au syndicat intercommunal ou mixte inclus dans son périmètre. »* (AMF, n-d).

La reprise de la compétence transport par le Grand Lyon a été évoquée au sein du Conseil communautaire du Grand Lyon : *« nous souhaitons que la métropole reprenne la compétence transports actuellement dévolue au Sytral et qu'elle devienne membre à part entière du syndicat mixte de transports métropolitains. Nous aurons ainsi une politique des déplacements, enjeu majeur de la transition écologique, qui se fera plus démocratiquement (sans élus au troisième degré). »* (Voir la séance publique du Conseil de communauté du 18 février 2013 : 13). Il est possible que la reprise de la compétence transport par le Grand Lyon aboutisse, comme le souligne le Vice-Président du Sytral :

« C'est vrai que demain, le Grand Lyon pourrait dire lors de la création de la Métropole par exemple : « Je la reprends, je n'ai pas besoin du Sytral. Je reprends ma compétence. Donc j'organise les transports moi-même ». C'est vrai que vous avez raison le fait qu'il y ait 7 communes extérieures qui ne font pas partie du Grand Lyon, ça permet aussi au Sytral d'exister. Ça paraît plus difficile de dire « on supprime Sytral ». À condition aussi que le Département quitte Sytral parce qu'il fait partie du Sytral. Est-ce que demain, le Département, quand sera créé le nouveau département du Rhône, va rester dans le Sytral ? Je ne suis pas sûr. » (Barriol, 2013)

Il semble qu'élargir le PTU du Sytral en dehors du périmètre institutionnel du Grand Lyon est indispensable pour que le Sytral puisse continuer à exister. Ayant un

périmètre plus large que le périmètre du Grand Lyon, le Sytral a changé de statut.²⁹⁵ C'est un syndicat mixte ouvert composé de trois partenaires : le Grand Lyon, le Conseil général et les communes adhérentes. Ces communes sont des partenaires distincts, car elles ne font pas partie du Grand Lyon. Michel Havard, Conseiller municipal de la Ville de Lyon, a constaté « *sur la question de la modification du périmètre du Sytral, l'adhésion de quatre nouvelles communes au Sytral rend quasi impossible l'intégration du Sytral au Grand Lyon.* » (voir la séance du Conseil municipal de Lyon du 14 mai 2012 : 9).

BILAN

Le Sytral rencontre des problèmes politiques lors du nouveau contexte législatif porté par la Loi RCT. La réforme territoriale entraîne une possible dissolution du Sytral à cause de la réduction des syndicats et de la création de nouveaux EPCI. Donc, le Sytral risque d'être repris par le Grand Lyon. Une des conceptions de la géopolitique, qu'un organisme vivant a besoin d'espace et de s'étendre pour vivre, s'applique dans le cas du Sytral. Pour que le Sytral puisse continuer à exister, il faut que le PTU du Sytral s'étende vers les communes hors du Grand Lyon. Cela montre également les effets de la Loi RCT sur la perméabilité du PTU du Sytral. Le réseau transport du Sytral doit faire face à l'imperméabilisation des limites administratives du Grand Lyon après la création de la Métropole de Lyon.²⁹⁶

²⁹⁵ Voir le sixième chapitre : « les mutations du statut du Sytral ».

²⁹⁶ Voir le cinquième chapitre : « quelques réflexions autour de la Métropole de Lyon ».

II. LA FRAGILITÉ DU SYTRAL FACE AU CONSEIL GÉNÉRAL DU RHONE

La question de l'existence du Sytral est posée par la Loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) et par la Chambre Régionale des comptes de Rhône-Alpes (CRC) dont nous avons parlé. Cette question renforçait vivement les discussions sur la dissolution du Sytral après une lettre du Préfet du Rhône datée du 16 décembre 2011. Dans cette lettre, lors de la réforme territoriale et des rapports de la CRC, le Préfet du Rhône a recommandé le retrait du Département du Sytral et la création d'un syndicat du transport.

Cinq temps peuvent être distingués dans la fragilité du Sytral produite par le Conseil général. Le premier examinera les raisons qui poussent le Conseil général à quitter le Sytral. Le deuxième étudiera la complexité du retrait du Conseil général du Sytral. Le troisième temps développera une analyse sur les décisions du Conseil général : rester et créer un nouveau syndicat. Le quatrième s'intéressera à l'ambiguïté de la position du Conseil général. Enfin, le cinquième examinera la relation concurrentielle entre le Sytral et le Département par la création du Syndicat Mixte des Transports du Rhône (SMTR), un nouveau syndicat du transport départemental.

2.1 Le Conseil général veut-il quitter le Sytral ?

Dans sa lettre, en premier lieu, le Préfet du Rhône, adressait au Conseil général ses recommandations concernant le Sytral : « *il est nécessaire que son périmètre de transports urbains soit élargi à de nouvelles communes ou à des groupements compétents en matière de transports urbains et que le Département s'en retire.* » (voir la lettre du Préfet du Rhône datée le 16 décembre 2011). D'un côté, le Préfet a repris la nécessité de l'élargissement du PTU du Sytral développé par la Chambre Régionale des comptes de Rhône-Alpes (CRC).²⁹⁷ D'un autre côté, en sortant le Conseil général du Sytral, le Préfet laissait au seul Grand Lyon le contrôle du Sytral. Le président du Conseil général a répondu à cette lettre par l'annonce que le Département quittait le Sytral trois jours après, le 19 décembre 2011 (Lyon capitale du 19 décembre 2011). Il est étonnant de voir avec quelle rapidité le Conseil général a pris sa décision. De plus, connaissant l'existence de la lettre du Préfet, Bernard Rivalta a réagi : « *ce n'est pas la première fois.* » (Lyon capitale du 16 décembre 2011).

Il faut remonter d'abord en octobre 2008 où une réflexion autour d'un plan de sortie du Sytral a été évoquée par le Conseil général (Lyon capitale du 3 octobre 2008). Puis, en 2010, une volonté de se désengager du Sytral a été affichée par le Conseil général.

²⁹⁷ Voir le septième chapitre : « les rapports de la CRC : des changements imposés ».

C'était quand les élus reprochaient effectivement au Président du Conseil général d'avoir ajouté un dossier prévoyant la création d'un nouveau syndicat de transport. Lors de sa séance publique de décembre 2010, le Département a annoncé ses velléités d'indépendance du Sytral (Métro du 20 décembre 2010).

Ensuite, en 2011, le retrait du Département du Sytral a été communiqué par Michel Forissier, le 1er vice-président du Conseil général. La sortie du Département du Sytral était une réponse du Conseil général à l'annonce du Président du Sytral, Bernard Rivalta, en juillet 2011 : « *la restructuration du réseau de bus qui entrainait en service le 29 août 2011, ne prendrait pas en compte la Communauté de communes de l'Est lyonnais.* » (Le Progrès du 22 juillet 2011). Michel Forissier a réagi à cette annonce par une autre menace : son retrait du Sytral : « *s'il advenait que le Sytral mette ses menaces à exécution, dans la même logique, la réponse du Département devra être son retrait du Sytral.* » (Lyon Mag du 8 juillet 2011). Enfin, la sortie du Département du Sytral a été annoncée à la fin 2011 sous le prétexte de la recommandation du Préfet.

En fait, le projet de retrait du Conseil général du Sytral n'est pas nouveau dans la relation entre ce syndicat mixte avec une de ses collectivités adhérentes, le Département du Rhône, comme le souligne Patrick Labia²⁹⁸ :

« mais la volonté de sortie du Conseil général est quelque chose de très ancien, alors qui a été un peu réactivée, et ça à mon avis c'est une erreur d'interprétation juridique avec la Loi de Réforme des collectivités territoriales vous savez, qui avait supprimé le principe de la clause de compétence générale pour les départements. Le président Mercier a souhaité s'engager dedans, même si l'abandon de la clause de compétence générale était un sujet 2015. » (Bachmann, 2012 :29)

2.2 La complexité du retrait du Conseil général du Sytral

Il semble que le retrait du Conseil général du Sytral ne soit pas lié à la question du PTU du Sytral. Il faut souligner qu'avec les conventions, le Sytral a essayé d'élargir son périmètre de compétence depuis 2001.²⁹⁹ Pourtant, le retrait du Conseil général du Sytral a été affiché pour réagir à une restructuration de l'offre de desserte des TCL en juillet 2011. Concernant le lien entre le retrait du Département du Sytral et l'élargissement du PTU du Sytral, le Délégué Général de la Délégation Générale Adjointe Ressources et Territoires du Sytral, Michel Rodet,³⁰⁰ explique :

²⁹⁸ LABIA, Patrick. Rapporteur CGEDD. Entretien réalisé par Jean Bachmann le 16 mai 2012. Jean Bachmann était élève-ingénieur à l'ENTPE en stage chez Michael Rodet au Sytral.

²⁹⁹ Voir « la desserte du Sytral sous convention critiquée par la CRC » dans le septième chapitre.

³⁰⁰ RODET, Michel. Délégué Général de la Délégation Générale Adjointe Ressources et Territoires. Entretien réalisé par Jean BACHMANN le 4 juin 2012

« Quand ça a commencé, 2001, il n'y avait aucune ambition du département de quitter le Sytral. [...] Alors manifestement cette politique d'extension n'est absolument pas liée, en tout cas au départ, n'est absolument pas liée à la pérennité du Sytral. » (Bachmann, 2012 : 216)

Le retrait du Conseil général du Sytral n'était pas une question simple puisque les relations entre ces deux entités sont multiples et complexes comme le souligne Michel Rodet :

« De toute façon on n'a même pas à se poser la question : il y a deux partenaires au Sytral, le GL [Grand Lyon] et le Conseil général. Ni l'un ni l'autre ne peuvent se retirer comme ça sur simple décision, il faut voir si ça lèse le partenaire ou pas, donc l'appréciation doit d'abord être faite au niveau du Comité Syndical, et s'il n'y a pas d'accord entre la décision du Comité Syndical et celle de la collectivité qui le demande, c'est au Préfet de trancher, et s'il tranche dans un sens qui n'est pas convenable pour l'une des deux parties en présence, là on monte dans les procédures. Donc moi il ne m'appartient pas de juger. [...]

Oui mais en supposant ça permet de tout supposer, donc finis de supposer et on en reparle. On peut supposer que le GL [Grand Lyon] au niveau du Sytral dise oui le département s'en va. [...] dans ce cas-là c'est simple le Sytral est dissous et n'existe plus, le GL [Grand Lyon] reprend sa compétence transport et le département se débrouille pour organiser ses scolaires. Supposons que le GL dise non, alors c'est le Préfet qui tranche. Et si ce n'est encore pas d'accord, il y a le tribunal, on rentre dans des procédures différentes. Mais avec des si on peut supposer ce qu'on veut, aussi supposer par exemple que le Département se rende compte à un moment que ça lui coûte cher, et donc fait machine arrière. » (Bachmann, 2012 : 225)

La complexité du retrait du Sytral s'explique par les raisons suivantes : d'abord le Département est un des deux fondateurs du Sytral. Donc le retrait du Département du Sytral entraîne un partage du patrimoine. Ensuite, le Département apporte 20 millions d'euros de contribution financière au Sytral. Puis le Sytral organise une partie des transports scolaires qui appartiennent à la compétence du Département pour un montant de 50 millions d'euros. Enfin, il y a un partage éventuel entre le Conseil général et le Grand Lyon de la garantie des emprunts. Le départ du Département signifie aussi le partage des dettes. La sortie du Département aurait ainsi pour conséquence l'interdiction pour les bus départementaux d'entrer dans le PTU du Sytral sans l'accord de ce syndicat. *« Les négociations risquent donc de jouer les prolongations. » (Le Progrès du 15 décembre 2011).*

2.3 « Rester et créer un nouveau syndicat » : la potion magique du Conseil général

La sortie du Département du Sytral provoquerait le changement de statut et la dissolution du Sytral. Il passerait de syndicat ouvert à syndicat fermé, comme l'affirme le Président du Sytral : « *ce sera un syndicat ouvert si le Rhône maintient sa présence. Fermé s'il le quitte.* » (Le Progrès du 7 juillet 2011). Le départ du Département entraînerait la disparition du Sytral comme l'explique Michel Rodet plus haut. La présence du Département a donc un rôle important dans l'existence du Sytral. Il convient donc que les deux parties dialoguent et voilà le résultat de ce dialogue : « *plus récemment, il a déclaré en séance que ce n'était pas le souhait du Département de quitter le Sytral mais celui de la Chambre Régionale des Comptes et du Préfet.* » (Le Progrès du 7 juillet 2011), ce constat a été affirmé par le Président du Conseil général en juillet 2011.

En ce qui concerne l'annonce du départ du Conseil général en décembre 2011, nous pouvons citer les paroles de Michel Rodet : « *mais le retrait du Conseil général, il est où, il est quand ? [...] Mais chronologiquement il n'y avait pas non plus de demande de délibération du Département pour quitter le Sytral.* » (Bachmann, 2012 : 216). Le 22 juin 2012 était la date prévue par le Conseil général pour officialiser la sortie du Département du Sytral. Mais cela a été annulé « *la délibération a été retirée en dernière minute. Le plus grand flou entoure les intentions du Président Mercier.* » (Lyon capitale du 26 juin 2012).

Lors de la séance publique du Conseil général du 20 juillet 2012, le Président du Conseil général a fait une proposition aux antipodes des solutions envisagées en vue de répondre à la critique de la CRC. C'était « rester et créer un autre syndicat de transports ». D'un côté, le Conseil général a voté le maintien dans le Sytral. D'un autre côté, il a proposé la création d'un nouveau syndicat de transport auquel les communautés de communes hors du Grand-Lyon pourraient adhérer, moyennant une participation. Le Président du Conseil général a expliqué cette volte-face de dernière minute : « *j'ai écrit à la Présidente de la Chambre Régionale des Comptes qui m'a confirmé que notre présence au sein du Sytral n'était pas normale, mais qu'en revanche il était naturel que nous continuions à payer.* » (Lyon capitale du 23 juillet 2012). Cette proposition était vraisemblablement le fruit des négociations entre le Président du Grand Lyon, le Président du Sytral, et le Préfet du Rhône. Finalement, le Département continue à rester au sein du Sytral, comme l'affirme le Président du Syndicat Mixte des Transports du Rhône (SMTR) :

« Votre question pour être bien posée devrait être dans l'autre sens : Pourquoi le Département avait dit qu'il sortirait du Sytral ?³⁰¹ Parce que le Département, il n'a jamais voulu sortir du Sytral parce qu'on y a un intérêt, parce que le Département a des habitants qui sont dans le périmètre Sytral. Ils ont payé des impôts au Département. C'est normal que le Département contribue financièrement au Sytral et puis c'est normal que le Département puisse y intervenir et que nous aussi on puisse dire « oui ou non » quand il y a des votes qui concernent les habitants de ce secteur.

Mais la Chambre Régionale des Comptes (CRC) nous a écrit, en disant que le Département du Rhône ne devait pas rester au Sytral parce que c'était illégal. La CRC nous a dit que « vous ne devez pas rester dans le Sytral. C'est illégal ». Quand vous recevez un courrier d'un organisme de contrôle qui vous dit « vous n'avez pas droit y rester ». Vous dites que « on ne va pas pouvoir y rester » donc on a respecté les consignes de la CRC. Pourquoi est-ce que ça changé ? Parce que tout simplement la CRC est une émanation de l'État et on a reçu des notifications validées par le percepteur qui nous a dit que « il faut payer votre partie, parce qu'on est au Sytral ».

Donc la même institution de l'État nous a dit « de ce côté-là, vous n'avez pas droit d'y être et d'autre côté-là il faut payer ». Ça ne marche pas : soit on n'y est pas et on ne paye pas, soit on y est et on paye. On a reposé la question ensuite : les services, le Président à cette époque etc. ont posé la question, c'est remonté jusqu'au plus haut niveau parisien, pour dire que concrètement, on a le droit y être ou on n'a pas le droit y être ? La deuxième analyse nous a dit que « vous avez le droit d'y être ». Donc on est resté. On a suivi les consignes qu'on nous donnait, mais finalement on a le droit d'y rester parce qu'on voulait y rester. » (Longin, 2013).

2.4 L'ambiguïté de la position du Conseil général

L'ambiguïté de la position du Conseil général dans le Sytral a été provoquée, selon le Président du SMTR ci-dessus, d'abord par la Chambre Régionale des Comptes de Rhône-Alpes (CRC) qui a déclaré qu'il était illégal que le Département reste au Sytral, ensuite par les services de l'État à travers le spécialiste de la juridiction des transports, Patrick Labia qui insiste sur le fait que la sortie du Département du Sytral aurait provoqué la mort de ce syndicat : *« moi effectivement je ne proposais pas la dissolution du Sytral. Parce que ça veut dire si le Département sort ça veut dire on tue le Sytral. »* (Bachmann, 2012 : 29).

³⁰¹ Nos questions : (1) Pourquoi le Conseil général a annoncé ce retrait ? (2) Pourquoi le Département reste au Sytral alors que le Président du Conseil général avait annoncé son retrait du Sytral ?

En effet, la légalité de la participation du Conseil général au Sytral a été évoquée par la Chambre Régionale des comptes de Rhône-Alpes dans son rapport de 2004 :

« la Communauté urbaine, conformément à l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales, est compétente dans le domaine des transports urbains de voyageurs sur son aire géographique. Le Département du Rhône peut légitimement se poser la question de sa participation au Sytral dans la configuration actuelle du périmètre de transport urbain lyonnais dont les limites se confondent strictement avec celles de la Courly. Un nouveau périmètre, plus étendu et correspondant mieux aux limites réelles de l'agglomération, justifierait que le Département, par ailleurs autorité organisatrice des transports interurbains, reste associé à la Communauté urbaine de Lyon dans l'organisation et l'exploitation des transports en commun de la région lyonnaise. » (CRC, 2004 : 27)

Et dans son rapport en 2011, la CRC a de nouveau fait la remarque suivante :

« par ailleurs, la question de la participation du département peut toujours être posée. En outre, en état actuel, la dévolution, par la communauté urbaine, de la compétence transport au profit d'un syndicat dont l'aire de plein exercice continue à recouvrir très exactement la sienne n'apparaît guère justifiée en regard des textes. » (CRC, 2011 : 10)

Ainsi la question de la présence du Département au sein du Sytral est posée par la Chambre Régionale des Comptes de Rhône-Alpes afin qu'une réflexion approfondie soit menée. Si finalement, le Préfet et le Conseil général ont proposé au Département de sortir du Sytral, c'est que le facteur politique a joué un rôle important dans cette décision. Donc, nous considérons que c'est la question politique également qui a fait rester le Département au Sytral. Finalement, le Sytral ne devient pas un syndicat fermé. Comme nous l'avons vu plus haut, la présence du Conseil général du Rhône est importante pour la pérennité du Sytral.

2.5 Un nouveau syndicat du transport concurrent du Sytral ?

Dans sa lettre, en deuxième lieu, le Préfet du Rhône souhaite *« la création d'un syndicat de transport (dit syndicat SRU) composé du Département, du Sytral élargi en sa qualité de principale autorité organisatrice de transports urbains mais aussi, si elles le souhaitent, de la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône et des communautés de communes. »* (voir la lettre du Préfet du Rhône datée du 16 décembre 2011). Le Préfet reprend le texte de la Loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) qui avait prévu de retirer aux régions et départements la clause de compétence générale à partir du 1^{er} janvier 2015, leurs compétences étant appelées à être limitées à celles que la loi leur attribuerait (Hélias, 2014).

En même temps, le Conseil général avait préparé la création d'un syndicat du transport qui a vu jour le 1^{er} janvier 2013. C'est le Syndicat mixte des transports du Rhône (SMTR). Une Autorité Organisatrice des Transports Urbains (AOTU) a été créée par le Conseil général du Rhône, la Communauté d'Agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône (la CAVIL) et la CCEL. Le SMTR dessert les transports périurbains hors PTU du Sytral. Le Département a donc créé un syndicat de transport, ignorant la recommandation du Préfet. Il n'a pas invité le Sytral.

La création d'un syndicat de transport en dehors du Sytral a été discutée à la séance du Département du 17 décembre 2010. Le sujet de cette création a produit des tensions entre les élus car trois groupes d'opposition de gauche sont sortis de cette séance à cause du refus de Michel Mercier de retirer le dossier sur cette création (Le Progrès du 18 décembre 2010). La raison pour laquelle le Département a créé le SMTR est expliquée par le Président du SMTR :

« il y a plusieurs raisons. [...], c'était obtenir une meilleure synchronisation, une meilleure coordination entre les différentes AOT (Autorités Organisatrices des Transports). C'est la toute la première raison.

La deuxième, c'est qu'on voulait lancer les bases d'un Syndicat Mixte qui pourrait gérer les transports. Qui gérait avant les transports ? C'était la région pour la région, le Conseil général pour le Conseil général (le Département), des institutions politiques, consacrées à d'autres choses. Le transport, c'est un domaine qui est très spécifique, et on estime que c'est bien d'avoir un syndicat qui soit dédié à cette fonction. C'est plus efficace parce que c'est extrêmement compliqué de réunir des partenaires, il peut y avoir parfois des luttes politiques, quand même, ça arrive, de faire parler le Département, le Grand Lyon, la Région, on a toujours ce genre de problématique : de conflits de personnes, de conflits d'intérêts et de conflits politiques. Quand on a un syndicat dédié aux problématiques, généralement, on se parle plus facilement parce que sur quelque chose comme les transports, on a tous le même but, les mêmes finalités, c'est-à-dire d'apporter le meilleur service aux usagers, en restant dans des coûts raisonnables et dans des fonctionnements raisonnables. Un syndicat mixte dédié à une seule vocation, c'est plus facile pour faire ça, parce que c'est déjà une volonté politique marquée quand on rentre dans un syndicat, le syndicat a un but, un objectif qui est écrit dans les statuts donc on sait qu'on y va pour ça, on n'y va pas pour autre chose, normalement. Voilà ça c'est important. C'était une des raisons.

Et puis troisième raison, c'est aussi un moyen de percevoir le VT puisque le Conseil général en lui-même, il n'a pas droit de lever le VT. Donc la création d'un syndicat mixte, ça a un but bien défini, de lever ce nouveau versement qui est affecté à une seule mission, celle pour les transports. C'est très bien.» (Longin, 2013)

De l'explication du Président du SMTR ci-dessus, nous pouvons proposer l'hypothèse que la création d'un syndicat de transport du Département du Rhône a été motivée par des facteurs politique et financiers. Le facteur politique se manifeste dans le fait que le but du SMTR est de faciliter les communications entre les acteurs qui organisent le transport sur le territoire du Rhône : les Autorités Organisatrices des Transports (AOT), le Département, le Grand Lyon, la Région. Le facteur financier s'explique par le besoin d'avoir un moyen pour prélever le versement transport (VT). Comme l'adhésion des communes au Sytral est nécessaire pour que le VT puisse être versé au Sytral, le SMTR est-il, comme nous le verrons, un concurrent pour le Sytral ?

Il est important de comprendre la relation entre le Sytral et le Conseil général pour répondre à cette question, comme le témoigne une élue du Comité syndical du Sytral :

« C'est très compliqué. [...] Politiquement, ça ne se passe pas bien entre le Conseil général et le Sytral depuis la création du Syndicat mixte des transports du Rhône. [...] Le retrait du Conseil général du Sytral est un effet d'annonce politique pour faire monter la pression parce que la relation politique était très difficile entre le Sytral et le Conseil général. [...] Ce n'est pas simple pour le Conseil général de travailler avec le Sytral. » (Vessiller, 2015)

La réponse à cette question se manifeste par la géopolitique locale jouée par le Département du Rhône dans le domaine du transport. Cela entraîne le refus des communes voisines du Grand Lyon adressé à la proposition du Sytral à adhérer à son syndicat. Nous aborderons ce sujet dans les chapitres suivants.

CONCLUSION DU HUITIÈME CHAPITRE

Le huitième chapitre de notre travail a pour sujet la dissolution du Sytral portée par la réforme territoriale. Le Sytral s'est trouvé dans une situation difficile quand le Conseil général a annoncé son retrait du Sytral. Avec le départ du Département, le Sytral passerait de Syndicat mixte ouvert à un syndicat fermé. Le Grand Lyon pourrait reprendre facilement sa compétence transport.

La conception de la géopolitique de l'aménagement du territoire se manifeste par les négociations et les compromis menés par les acteurs concernés pour la survie du Sytral. Le leadership politique local était aussi en jeu. Le Département ne souhaitait pas que le Grand Lyon reprenne facilement le Sytral. Cela s'explique par la décision du Conseil général qui finalement a choisi de rester au sein du Sytral. Pourtant, le Conseil général a créé un nouveau syndicat de transport départemental : SMTR. Ceci a aggravé la situation du Sytral par la concurrence entre ces deux syndicats de transport (le Sytral et le SMTR). Le Département s'était rapproché aussi des communes et intercommunalités voisines du Grand Lyon pour qu'elles adhèrent au SMTR. Cette rivalité sera étudiée dans le neuvième chapitre.

NEUVIÈME CHAPITRE

LE SYTRAL ELARGIT SON RAYON D'ACTION

Introduction

Une proposition d'adhésion aux communes et intercommunalités voisines du Grand Lyon a été faite par le Sytral afin de répondre aux questions de son périmètre qui sont mises en évidence par la Loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) et par la Chambre Régionale des Comptes de Rhône-Alpes (CRC). Si l'extension du PTU du Sytral est facilement réalisée grâce à l'élargissement du Grand Lyon qui amène automatiquement cette extension,³⁰² par contre des problèmes se posent quand le Sytral propose lui-même une politique d'extension aux territoires hors du Grand Lyon. D'abord, cette situation s'explique par le fait que trois des sept communes desservies sous convention ont refusé l'extension du PTU du Sytral sur leur territoire. Ensuite, l'extension du PTU du Sytral ne s'est faite sur aucun EPCI voisin du Grand Lyon. Enfin, les extensions du PTU du Sytral amenées par les nouvelles communes adhérentes ont été effectuées en 2013, mais à des moments différents de l'année. Quelles sont les orientations politiques qui conduisent les communes à répondre à la proposition de l'adhésion au Sytral ? Selon Katia Buoro et Xavier Desjardins (2012), en prenant l'exemple de l'assainissement, l'adhésion d'une commune à un syndicat destiné à un service public provoque rarement des débats publics, pourtant « *Derrière les grands choix techniques, ce sont bien sûr des orientations politiques majeures qui sont prises : ces services sont-ils gérés en régie ou concédés ? Avec quelle politique environnementale ? Quelle tarification ?* ».

Dans ce chapitre, nous étudions les pratiques de la géopolitique de l'aménagement du territoire qui se manifestent par le dialogue, les compromis et les conflits menés par les communes en vue de répondre à la proposition du Sytral d'intégrer son PTU. Nous développons quatre volets d'étude. Le premier s'intéresse aux adhésions de nouvelles communes au Sytral. Le deuxième volet d'analyse porte sur les facteurs qui conduisent l'élargissement du PTU du Sytral. Le troisième traite les refus de cette proposition. Le dernier volet examine les effets des refus et des adhésions au Sytral.

³⁰² Voir le septième chapitre : « le réseau TCL grandit avec l'agglomération ».

I. L'ÉLARGISSEMENT DU PTU DU SYTRAL PAR LES ADHÉSIONS DE NOUVELLES COMMUNES AU SYTRAL

La première partie de ce chapitre se concentre sur les modifications du PTU du Sytral dues à de nouvelles adhésions de communes à ce syndicat en 2013. Nous organisons trois pistes d'analyse : (1) la proposition d'adhésion au Sytral, (2) l'organisation des services du transport sur les nouvelles communes adhérentes au Sytral, et (3) les facteurs qui conduisent les adhésions au Sytral.

1.1 Une proposition d'adhésion et les réponses positives

Abordons rapidement le problème du périmètre du transport urbain (PTU) du Sytral posé par la Loi RCT et le rapport de la CRC. D'abord, la Loi RCT s'interroge sur le PTU du Sytral qui se confond avec le périmètre du Grand Lyon. Ensuite par son rapport apparu en mai 2011, la CRC a déclaré que les services obtenus par la convention n'étaient pas équitables devant l'impôt et impose des changements. Le problème du PTU du Sytral est lié à l'existence du Sytral. Il est possible pour le Sytral de répondre à ce problème s'il change de statuts et s'il élargit son périmètre en vue de permettre l'adhésion de communes voisines, comme le souligne Patrick Labia et Dominique Schwartz (2011 : 11) : « *une solution a minima serait de doter le SYTRAL d'un périmètre de transports urbains au sens de la LOTI et du décret du 16 août 1985, ce qui permettrait les évolutions ultérieures de périmètre ou de statut juridique [...]* ».

Par un courrier daté du 30 août 2011, le Sytral a informé les sept communes desservies sous convention que la convention tarifaire les liant au syndicat était dénoncée unilatéralement afin de répondre aux remarques faites par la CRC (Lyon Capitale du 4 novembre 2011). Une façon de permettre aux communes d'être desservies par le Sytral, c'est l'intégration à ce syndicat. Une proposition d'intégration au Sytral a été lancée en automne 2011. Il fallait répondre avant le 9 juillet 2013. Une commune et trois EPCI limitrophes du Grand Lyon : la commune de Chasselay, la Communauté de Communes de la Vallée du Garon (CCVG), la Communauté de Communes des Vallons du Lyonnais (CCVL) et la communauté de Communes de l'Est Lyonnais (CCEL) ont été consultés sur cette proposition (Sytral, 2013 : 1).

La proposition d'adhésion au Sytral a été acceptée favorablement par sept communes voisines du Grand Lyon dont quatre communes bénéficiaient déjà des dessertes des TCL sans appartenir au PTU. Alors, les adhésions de ces communes au Sytral ont entraîné des changements du PTU du Sytral en 2013. Ces changements ne se sont cependant pas faits au même moment. Premièrement, il s'agit des communes de Chaponost, Brindas, Messimy et Thurins qui ont répondu « oui » au Sytral. L'adhésion

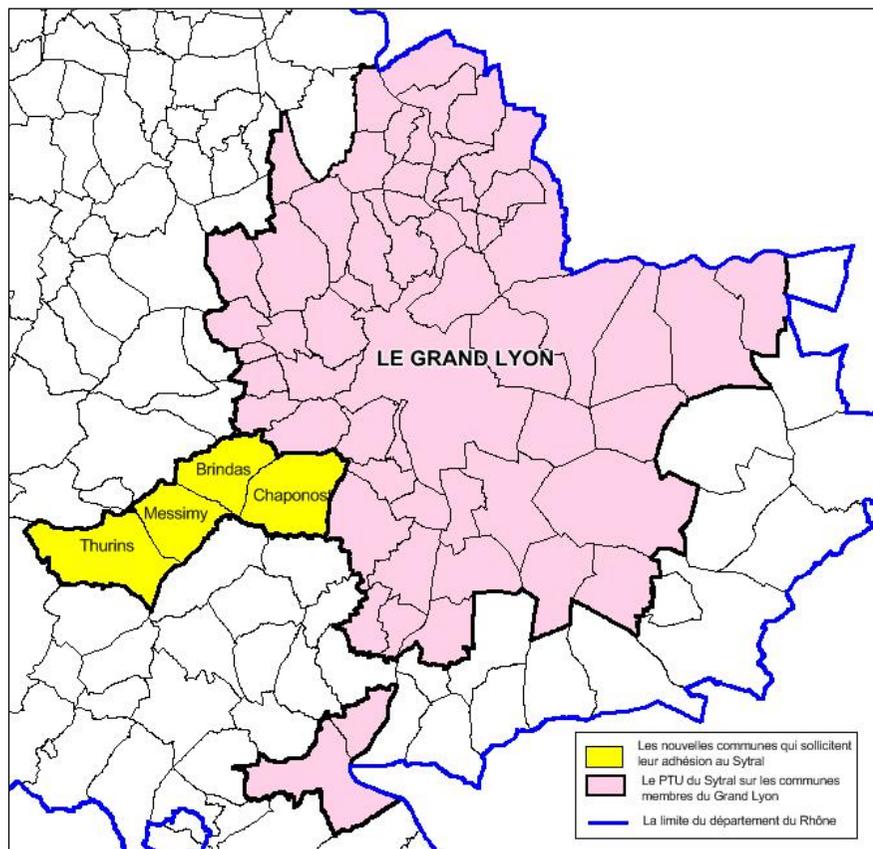
de ces communes a modifié le PTU du Sytral le 1 janvier 2013. Deuxièmement, la commune de Grézieu-La-Varenne a sollicité son adhésion au Sytral pour le 1 mars 2013. Troisièmement, il y a eu Saint-Consorce. L'extension du PTU du Sytral à cette commune a été réalisée le 1 juillet 2013. En dernier, ça a été la commune de Chasselay qui a été desservie à partir du 8 juillet 2013. En fin de compte, les extensions du PTU réalisées à des moments différents sont résumées par le tableau (tableau 17) et les cartes suivants (figure 66) :

Tableau 17 : Les adhésions des nouvelles communes au Sytral en 2013

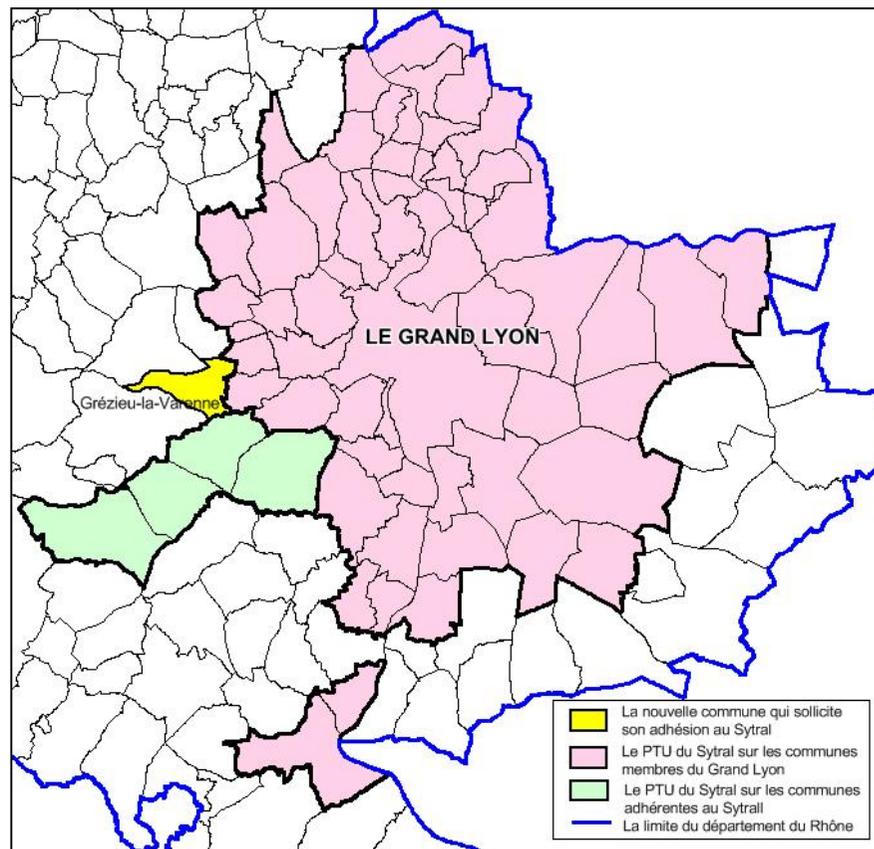
Commune	Libération de l'adhésion au Sytral	Acceptation du Conseil Syndical du Sytral	Validation du Préfet	Desserte du réseau TCL
Brindas	30 janvier 2012	5 avril 2012	Arrêté Préfectoral n °2012271-0011 du 27 Septembre 2012	1 janvier 2013
Thurins	17 février 2012	5 avril 2012	Arrêté Préfectoral n °2012271-0011 du 27 Septembre 2012	1 janvier 2013
Chaponost	1 mars 2012	5 avril 2012	Arrêté Préfectoral n °2012271-0011 du 27 Septembre 2012	1 janvier 2013
Messimy	2 mars 2012	5 avril 2012	Arrêté Préfectoral n °2012271-0011 du 27 Septembre 2012	1 janvier 2013
Grézieu-la-Varenne	6 juillet 2012	18 octobre 2012	Arrêté Préfectoral n °2013017-0025 du 17 Janvier 2013	1 mars 2013
Sainte-Concorse	19 février 2013	11 avril 2013	Arrêté Préfectoral n °2013169-0010 Du 18 Juin 2013	1 juillet 2013
Chasselay ³⁰³	25 mars 2013			

Source : Synthèse établie par Arie Fitria, 2014

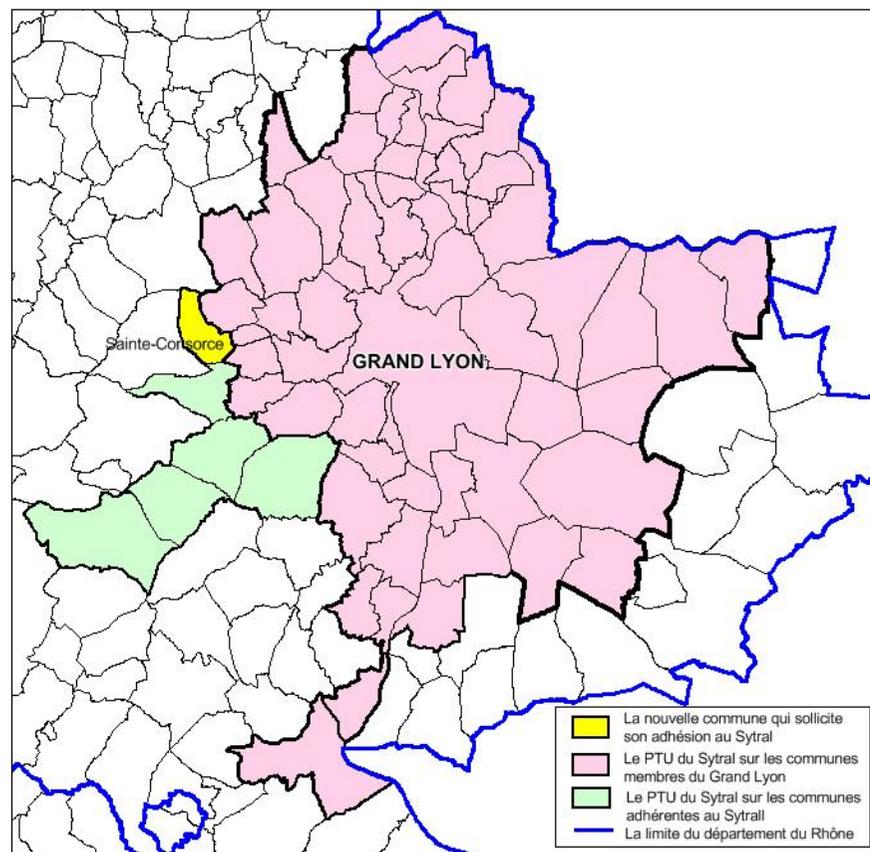
³⁰³ Voir « Chasselay : l'adhésion dernière minute » et « l'adhésion de la commune de Chasselay au Sytral est-elle validée ? » dans les sections suivantes



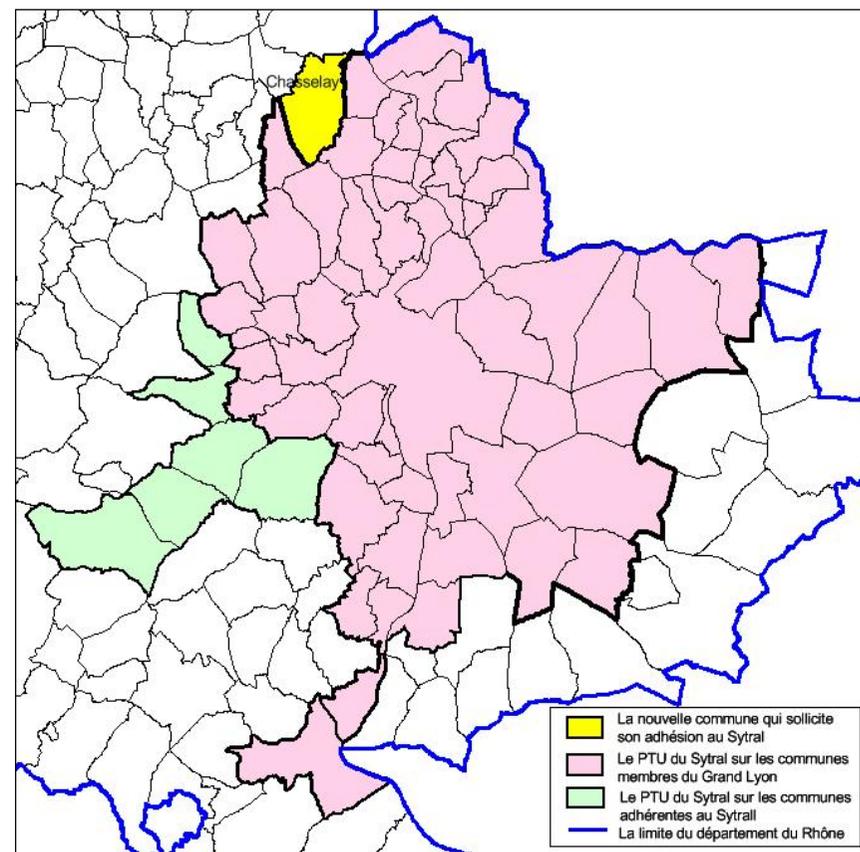
Les extensions du PTU du Sytral au 1 janvier 2013



Les extensions du PTU du Sytral au 1 mars 2013



Les extensions du PTU du Sytral au 1 juillet 2013



Les extensions du PTU du Sytral au 8 juillet 2013

Figure 66 : L'agrandissement du territoire de compétence du PTU du Sytral par les adhésions des nouvelles communes en 2013

Sources : BD ORTHO® IGN

Réalisation : Arie Fitria, décembre 2014 par mapinfo

Le PTU du Sytral a donc été modifié suite au changement de ses statuts dus à l'arrivée de nouvelles communes adhérant au Sytral. Les communes concernées par les enjeux de changement du PTU du Sytral sont résumées dans le tableau 18 suivant :

Tableau 18 : Communes concernées par les enjeux du territoire de compétence du Sytral

Communes	Desservie par l'OTL	Desservie par Convention	Adhésion au Grand Lyon	Adhésion au Sytral
Genas	X	X		
Vaugneray	X	X		
Pollionnay		X		
Brindas	X	X		X
Grézieu-La-Varenne	X	X		X
Sainte-Consorce		X		X
Chasselay	X	X		X
Messimy	X			X
Thurins	X			X
Chaponost	X			X
Givors	*		X	
Grigny	*		X	
Lissieu	**		X	
Quincieux			X	

X = oui

* = l'OTL avait un projet pour prolonger la ligne 10 des Sept-Chemins à la Sainte-Colombe-les-Vienne par Givors.³⁰⁴

** = Une longue extension vers le Nord avait été envisagée jusqu'à Lissieu, Anse et même Villefranche-sur-Saône par les lignes no.19 Ecully, no.20 St. Cyr, no.21 Limonest, no.22 St. Didier et 31 St. Rambert. Ces projets ont rencontré des problèmes à cause de la Première Guerre Mondiale et le conflit de l'OTL.

Source : Synthèse établie par Arie Fitria, mai 2014

³⁰⁴ Pour le cas de Givors et Chaponost, voir « la CCVG s'inscrit dans l'histoire du transport lyonnais » dans le sixième chapitre.

1.2 Adhésion au Sytral : ces communes qui disent « oui »

L'adhésion au Sytral a été sollicitée par sept communes voisines du Grand Lyon dont quatre communes étaient desservies sous convention. C'est-à-dire que trois communes n'ont jamais bénéficié des dessertes des TCL avant leur adhésion (voir tableau 18 ci-dessus). Comment se déroulent les modifications du PTU du Sytral ? Est-ce qu'il y a différentes démarches parmi ces sept communes ? Pour y répondre, nous organiserons cette section en quatre volets selon l'époque de l'adhésion. D'abord, sera étudié l'élargissement du PTU du Sytral réalisé le 1^{er} janvier 2013. Ensuite, nous traiterons des modifications du PTU du Sytral réalisées le 1^{er} mars 2013 et le 1^{er} juillet 2013. Puis nous examinerons l'adhésion sollicitée par la commune de Chasselay le 8 juillet 2013. Nous analyserons de manière plus approfondie le cas de Chasselay dans le dernier volet.

1.2.1 Les communes de Chaponost, de Brindas, de Messimy et de Thurins, moteurs des modifications du PTU du Sytral

Les communes de Chaponost, de Brindas, de Messimy et de Thurins sont les communes qui ont accepté en premier d'adhérer au Sytral. Pour analyser les adhésions de ces communes, notre analyse s'appuie de manière sélective sur trois points. Le premier concernera les démarches de ces adhésions. Le deuxième étudiera les réseaux des TCL du point de vue de ces communes. Le troisième montrera les effets financiers de ces adhésions.

a. Les démarches de l'adhésion

Au début de l'année 2012, les communes de Chaponost, Brindas, Messimy et Thurins ont répondu à la proposition du Sytral. Ces quatre communes se sont déterminées en faveur d'une adhésion à ce syndicat sans intégrer le Grand Lyon. Leur adhésion a été admise par le Sytral par délibération du 5 avril 2012. Avec l'accord des deux parties, le Sytral et les quatre communes, pour valider l'adhésion, il suffit de suivre le processus d'adhésion.

En premier lieu, dans la démarche d'adhésion, comme nous l'avons constaté plus haut, le périmètre est le premier acte pour une AOTU. Pour que ces nouvelles communes puissent intégrer le Sytral, la création d'un périmètre de transport est indispensable. La constatation de la création du PTU du Sytral a été arrêtée par le Préfet, le 8 juin 2012.³⁰⁵ Il s'avère que les quatre communes qui demandent l'adhésion sont

³⁰⁵ Article 1 de l'arrêté préfectoral du Rhône n°2012160-0015 du 8 juin 2012 : est constatée la création du Périmètre de Transports Urbains du Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (Sytral) correspondant au périmètre de la communauté urbaine de

membres de différentes communautés de communes. En effet, la commune de Chaponost est une des communes membres de la CCVG. Les trois autres communes, Brindas, Messimy et Thurins, appartiennent à la CCVL. Comme leurs EPCI n'ont pas de compétence transport, la commune exerce la compétence transport. Leurs périmètres de transports correspondent donc au territoire communal. Alors elles ont délégué leur compétence transport au Sytral avec leur adhésion à ce syndicat à titre individuel. Une demande de l'extension du PTU du Sytral a été présentée par le Président du Sytral. Un avis favorable a été rendu par le Conseil général du Rhône le 20 juillet 2012. Avant de parler de la réponse du Préfet du Rhône, nous allons étudier l'autre étape du processus d'adhésion.

En deuxième lieu, pour faciliter cette adhésion, le Sytral (2012c : 1) a proposé les lignes suivantes à ces quatre communes :

- *Thurins/Messimy/Brindas/Chaponost/Oullins (Perrache dans un premier temps),*
- *Thurins/Messimy/Brindas/Craponne.*

Cette proposition a été acceptée par ces quatre communes. Finalement, c'est le 27 Septembre 2012, une date importante dans l'histoire des extensions du Périmètre de Transports Urbains sur le territoire du Sytral, qu'un Arrêté préfectoral a été signé pour autoriser l'élargissement du PTU du Sytral.³⁰⁶ C'est la première extension depuis la création du Sytral. Officiellement, le 1 janvier 2013, le PTU du Sytral est étendu aux communes de Chaponost, de Brindas, de Messimy et de Thurins. Suite à cette extension, ces quatre communes bénéficient depuis le 2 janvier 2013 d'une desserte TCL (voir figure 67) :

Lyon. Le PTU du Sytral a donc été déterminé par un arrêté préfectoral. Avant cela, la détermination de ce PTU était basée sur un arrêté ministériel du 6 juillet 1971.

³⁰⁶ Arrêté Préfectoral n °2012271-0011 du 27 Septembre 2012 relatif à l'extension du Périmètre de Transports Urbains sur le territoire du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (Sytral).

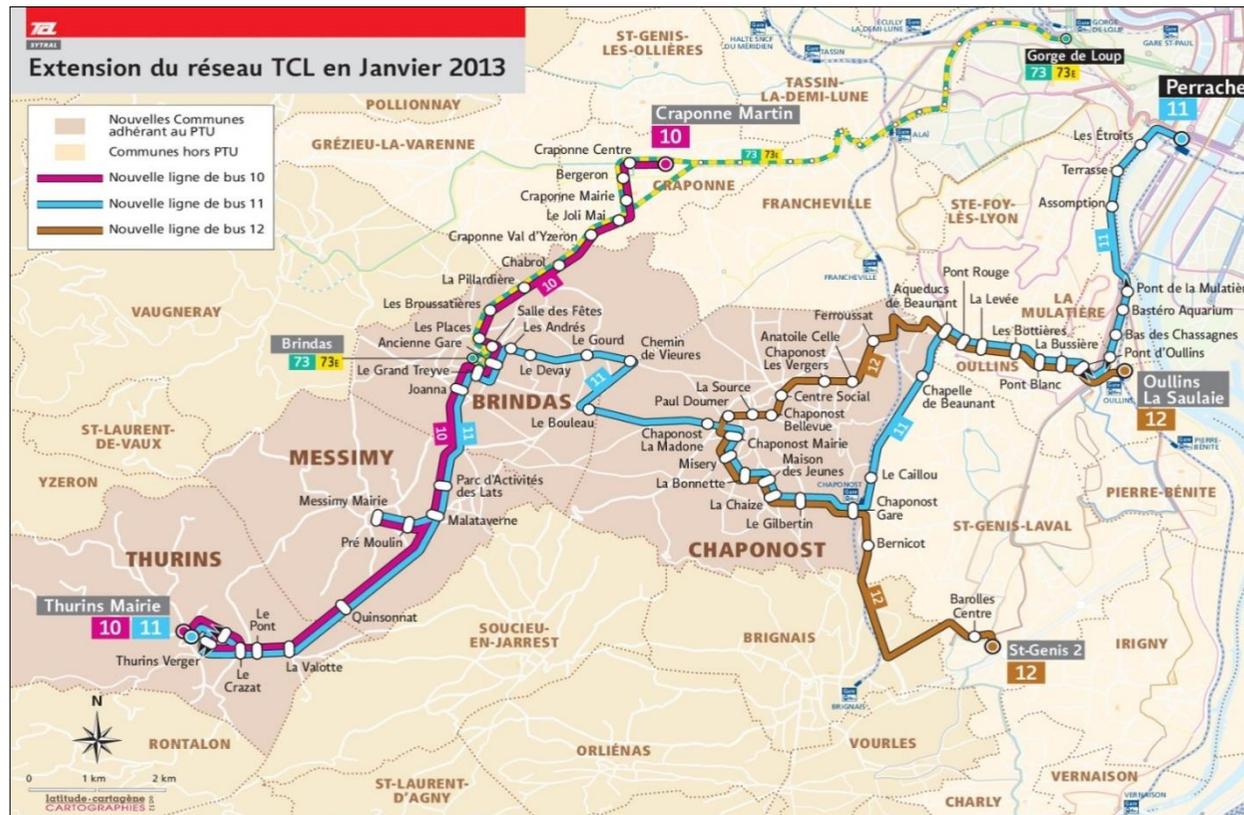


Figure 67 : Extension du PTU du Sytral en janvier 2013
Source : Sytral, 2012b

b. Comment les nouvelles communes considèrent-elles le réseau TCL ?

L'arrivée des bus aux couleurs des TCL à Brindas, Thurins, Messimy et Chaponost en janvier 2013 s'est traduite de façon différente pour chacune de ces communes : pour Chaponost, Messimy et Thurins, il s'agissait de les relier au Grand Lyon et pour Brindas, il s'agissait d'améliorer la desserte (Commune de Brindas, 2013 : 7-10). En effet, pour Brindas, l'arrivée de ces bus devait améliorer les services du transport dans cette commune, parce qu'elle bénéficiait déjà de la desserte du Sytral sous une convention signée en 2001. L'arrivée des lignes des TCL dans les communes de Thurins, de Messimy et de Chaponost est une nouvelle desserte des transports lyonnais dans ces communes qui étaient desservies auparavant par l'OTL. En vue d'assurer le transport dans ces quatre communes, le Sytral a appliqué différentes politiques : un renforcement des services dans la commune de Brindas et la création de 3 nouvelles lignes de bus dans les 3 autres communes. Le Président du Sytral affirme « *la commune de Brindas verra quant à elle, sa desserte TCL actuelle fortement améliorée. [...] 3 nouvelles lignes sont créées pour une offre de transports plus adaptée, plus dense et plus qualitative, équivalente à celle du réseau Lyonnais.* » (Sytral, 2012a). Ce sont les lignes 10, 11 et 12 qui ont été créées à la suite de cette adhésion. Ces trois nouvelles lignes offrent leurs services du lundi au dimanche toute l'année, de 6h à 20h30 en semaine, et afin d'améliorer la desserte de Brindas, les lignes 10 et 11 ont une fréquence de 30 minutes aux heures de pointe et d'une heure aux heures creuses.

En ce qui concerne les lignes qui existaient avant l'adhésion des nouvelles communes, les modifications ne concernent pas seulement les fréquences, mais aussi les trajets des lignes. Les changements de trajet peuvent être étudiés pour les communes qui bénéficiaient de la desserte du réseau TCL sous convention. La comparaison entre les dessertes sous convention (figure 68) et après les adhésions au Sytral (figure 69) est présentée par les cartes suivantes.³⁰⁷

³⁰⁷ Comme les communes de Thurin, de Messimy et de Chaponost n'étaient pas desservies par le Sytral sous convention, les cartes se focalisent sur les communes de la CCVL qui ont bénéficié du Sytral sous convention.

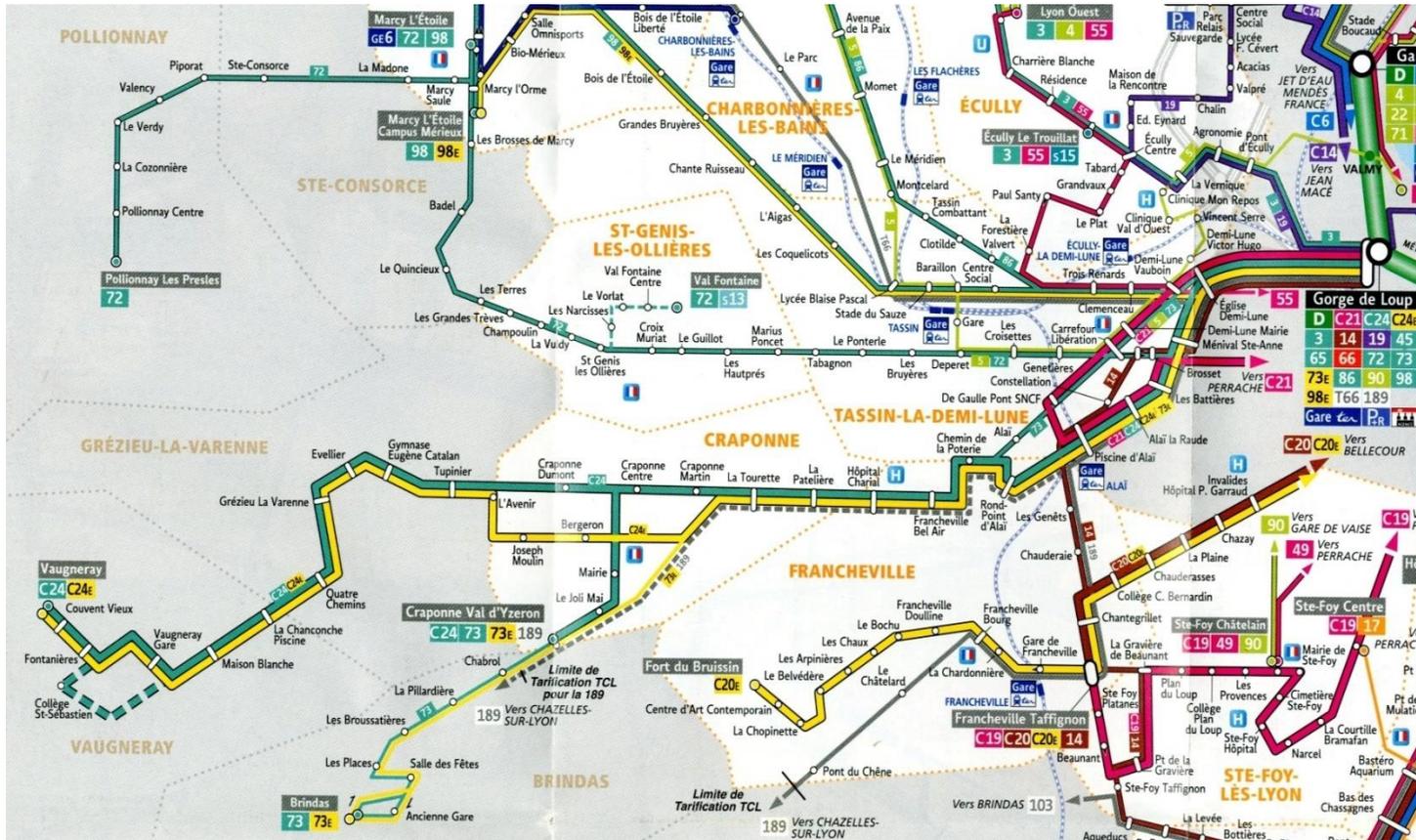


Figure 68 : Les dessertes du réseau TCL sur la CCVL sous convention – janvier 2012

Source : TCL, 2012

Un tel service mérite d'être examiné de plus près pour la commune de Brindas pour savoir quelle amélioration a été apportée à cette commune. Avant son intégration au Sytral, ce n'étaient que les lignes 73 et 73^E (voir figure 68) qui desservait Brindas. Grâce à son adhésion au Sytral, Brindas bénéficie de quatre lignes de TCL : les lignes 73, 73^E, 10 et 11 (voir figure 69). Ce sont deux anciennes lignes et deux nouvelles lignes. La mise en place de ces lignes à Brindas a été ainsi accueillie par la commune de Brindas (2013 : 7) : « *celles-ci permettent non seulement d'améliorer la fréquence vers Gorge de Loup mais d'ouvrir un axe de déplacement vers le sud de l'agglomération lyonnaise (gare de Perrache et à terme en 2014, la station de métro d'Oullins, desserte de La Part Dieu) via la gare de Chaponost (desserte de Saint Paul ou de la zone commerciale de Saint-Genis Laval).* ».

c. Les effets financiers : un point commun pour les nouvelles communes

Même si ces quatre nouvelles communes adhérentes au Sytral sont des cas différents, elles ont en commun le changement concernant leurs participations financières au Sytral : le versement transport est de 20€ par personne par an payé par leurs municipalités. Pour éviter l'augmentation brutale de la fiscalité des entreprises et des municipalités, le Conseil du Syndicat Mixte du Sytral a décidé d'instaurer de manière progressive le versement transport (VT) pour les nouvelles communes adhérant au Sytral.³⁰⁸ C'est-à-dire que ces nouvelles communes ne versent pas immédiatement le même taux que la participation financière et le VT des communes membres du Grand Lyon, par exemple en 2013, les municipalités ne payaient que 10€ par personne et par an (Arrêté Préfectoral du Rhône du 17 Janvier 2013) et les entreprises ne versaient que 1% pour le VT (Dirres, 2012 : 11). Voir tableau 19 ci-dessous.

Tableau 19 : Le versement transport et répartition financière des communes adhérentes au Sytral

Communes	Versement Transport			Répartition financière			
	2013 - 2014	2015	2017	€	2013 %	2014 %	2015 %
Chaponost	1 %	1,40 %	1,75 %	165 000	50%	75%	100%
Brindas	1 %	1,40 %	1,75 %	112 000	50%	75%	100%
Messimy	1 %	1,40 %	1,75 %	65 000	50%	75%	100%
Thurin	1 %	1,40 %	1,75 %	57 000	50%	75%	100%

Source : Synthèse établie par Fitria, 2014

³⁰⁸ Le taux du versement transport a été délibéré par le Comité Syndical le 18 octobre 2012

1.2.2 L'arrivée des communes de Grézieu-La-Varenne et Sainte-Consorce

Le PTU du Sytral s'est élargi aux communes voisines du Grand Lyon par les adhésions des communes de Grézieu-La-Varenne en mars 2013 et de Sainte-Consorce en juillet 2013. Pour étudier cette adhésion, nous étudierons d'abord l'extension du Sytral vers la commune de Grézieu-La-Varenne. Puis nous analyserons l'élargissement du PTU du Sytral vers la commune de Sainte-Consorce.

a. Le PTU du Sytral est étendu à Grézieu-La-Varenne

Une adhésion a été sollicitée par la commune de Grézieu-La-Varenne le 6 juillet 2012 suivant les propositions élaborées en concertation avec le Sytral. Pour que le Sytral puisse accueillir l'adhésion de Grézieu-La-Varenne, l'extension du PTU du Sytral a d'abord été demandée par le Président du Sytral le 12 octobre 2012. Puis, le Conseil général a admis cette extension le 21 décembre 2013. Enfin, un arrêté préfectoral du 17 Janvier 2013 a permis d'étendre le PTU du Sytral au territoire de la commune de Grézieu-la-Varenne dont l'intégration a amené un deuxième élargissement du PTU après celui de Brindas, Messimy, Thurins et Chaponost. Grézieu-la-Varenne a obtenu les conditions de paiement du versement transport (VT) suivantes à partir du 1^{er} mars 2013 : d'abord, 1 % du 1er mars 2013 au 31 décembre 2014, ensuite 1,40 % en 2015 et 2016, enfin à compter du 1er janvier 2017, cette commune payera le même taux que les communes membres du Grand Lyon, 1,75 % pour le VT (Dirres, 2013a : 1-2). Pour la répartition financière, la municipalité de Grézieu-la-Varenne doit payer 102 000€ pour 2013 (Arrêté Préfectoral du Rhône du 17 Janvier 2013).

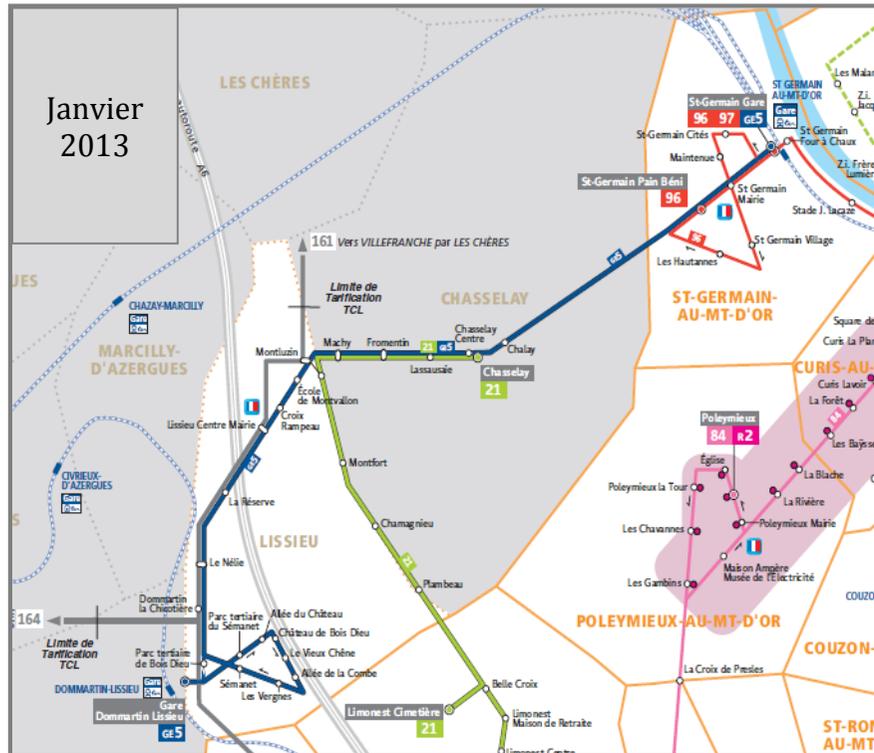
Grâce à son adhésion au Sytral, l'amélioration des services du transport a pu être réalisée à Grézieu la Varenne. Cette amélioration apporte aussi un raccordement avec les lignes TER, à Chaponost, et vers le Nord. Il n'y a pas d'augmentation du nombre de lignes qui desservent cette commune. Pourtant, elle est irriguée par la desserte de la ligne C24E, LEOL, une ligne expresse qui offre un service rapide pour ceux qui veulent rejoindre Gorge de Loup. Parce que la commune de Vaugneray ne souhaite plus bénéficier de la desserte du Sytral, les lignes 24 et 24^E se terminent à Grézieu la Varenne. Le trajet des lignes 24 et 24^E a donc été aménagé (comparez la figure 68 avec la figure 69 ci-dessus).

b. L'adhésion de Sainte-Consorce : la dernière adhésion de la CCVL

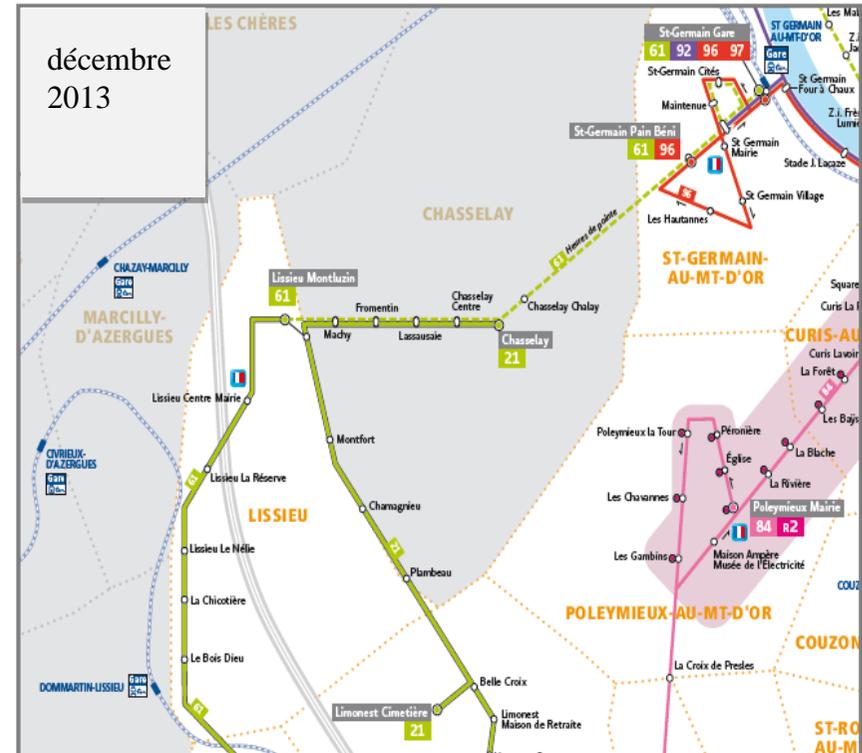
Au début de l'année 2013, la commune de Sainte-Consorce a prononcé son adhésion au Sytral par la délibération du 19 février 2013. Alors, le 18 Juin 2013, le Préfet du Rhône a arrêté la modification des statuts du Sytral comprenant son extension à la commune de Sainte-Consorce à compter du 1 juillet 2013. Les changements fondamentaux après l'adhésion de Sainte-Consorce au Sytral sont (1) le VT versé progressivement comme les autres communes adhérentes : premièrement, 1 % du 1^{er} juillet 2013 au 31 décembre 2014, deuxièmement 1,40 % en 2015 et 2016, 1,75% à compter du 1^{er} janvier 2017 (Dirres, 2013b : 1), (2) participation financière de 20€ par an et par personne, 38 000€ pour l'année 2013 (année pleine) (Arrêté Préfectoral du Rhône du 18 Juin 2013), et (3) l'augmentation des dessertes. D'abord le prolongement des lignes permet qu'une plus grande partie du territoire de Sainte-Consorce soit desservie par le transport en commun qu'avant son adhésion. Ensuite, il y a trois lignes : 72, 98 et G_E.6 au lieu d'une seule. Quand la desserte était sous convention, il n'y avait qu'une ligne : 72. Cette ligne allait vers Pollionnay. Comme Pollionnay n'est pas dans le PTU du Sytral, la ligne 72 s'arrête à Sainte-Consorce (voir les figures 68 et 69 ci-dessus)

1.2.3 Chasselay : l'adhésion de dernière minute

La commune de Chasselay a été la dernière commune à souhaiter adhérer au Sytral, le 8 juillet 2013. Pour comprendre la modification des services du transport à Chasselay, voici les plans du transport sur cette commune (voir figures 70) :



Les dessertes du réseau TCL à Chasselay sous convention janvier 2013



Les dessertes du réseau TCL à Chasselay après son adhésion décembre 2013

Figure 70: Les dessertes du réseau TCL à Chasselay avant et après son adhésion
Source : TCL, 2013

Concernant le nombre des lignes, il n'y pas de changement (voir figure 70 ci-dessus). Chasselay est irriguée par deux lignes, mais différentes de celles d'avant. Sous convention, Chasselay était desservie par les lignes 21 et GE.5. Ce sont maintenant, après la demande d'adhésion de Chasselay, les lignes 21 et 61 qui desservent la commune. Il faut noter que la ligne 21 assure le même trajet qu'avant. La ligne 61 peut être considérée comme remplaçant la ligne GE.5. La présence de la ligne 61, après l'adhésion au Sytral, donne un avantage à Chasselay. Aux heures de pointe, cette ligne permet aux habitants de Chasselay de rejoindre directement soit la Gare de Dommartin Lissieu, soit la gare de Saint-Germain-au-Mont-d'Or, soit le pôle multimodal de la Gare de Vaise. Auparavant, la ligne GE.5 ne reliait la Gare Dommartin Lissieu qu'à la gare de Saint-Germain-au-Mont-d'Or.

1.2.4 L'adhésion de la commune de Chasselay au Sytral est-elle validée ?

Il aurait été intéressant d'étudier l'adhésion de Chasselay comme le cas des autres communes adhérentes. Malheureusement, au moment de la rédaction de notre travail, l'information sur cette adhésion était limitée. Même sur le site officiel du Sytral concernant l'offre de transport pour les communes du PTU, la commune de Chasselay n'est pas mentionnée en 2014 (voir figure 71 ci-dessous).

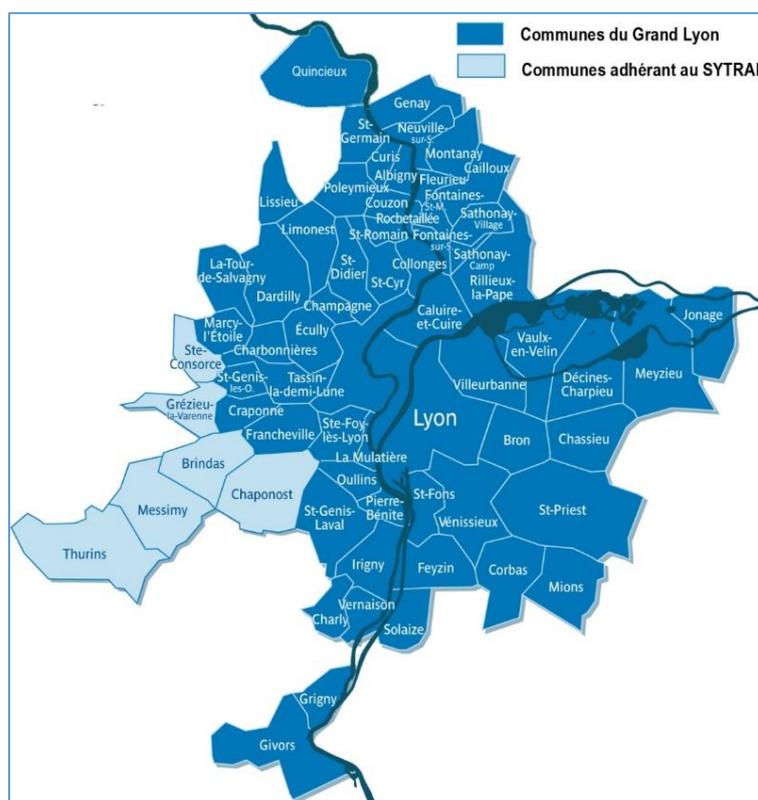


Figure 71: Le PTU du Sytral apparu sur le site officiel du Sytral en octobre 2014
Source : Sytral, n-d.c

Il semble nécessaire d'analyser le cas de la Commune de Chasselay. D'abord, nous étudierons le PTU du Sytral qui ne mentionne pas Chasselay. Ensuite, nous analyserons la commune de Chasselay qui est traitée différemment.

a. Pourquoi Chasselay n'est-elle pas mentionnée dans le PTU du Sytral, bien que les lignes TCL desservent cette commune ?

« Pourquoi Chasselay n'est-elle pas mentionnée dans le PTU du Sytral, bien que la ligne 21 aille jusqu'à cette commune ? » Marine Bontron (2014), du service communication du Sytral, a répondu à cette question en juillet 2014 : « *la commune de Chasselay s'est récemment prononcée en faveur d'une adhésion au Sytral et à son PTU, c'est pour cela qu'elle est desservie par les TCL. Cependant, les processus administratifs sont longs, et les plans n'ont pas encore été mis à jour.* ». En octobre 2014, nous pouvons trouver une note sur le site du Sytral « *la commune de Chasselay s'est récemment prononcée en faveur d'une adhésion au Sytral et à son PTU.* » (Sytral. n-d.c).

Toutefois l'absence de la commune de Chasselay dans le PTU du Sytral 2014 nous apparaît comme une anomalie comparée aux situations suivantes : d'abord, la commune de Quincieux qui bénéficie d'une desserte effective du Sytral au 1^{er} septembre 2014, est présente dans le PTU (voir figure 71).³⁰⁹ Or la commune de Chasselay continue d'être desservie depuis le 9 juillet 2013.³¹⁰ D'autre part, Chasselay et Sainte-Consorce, deux communes desservies par le Sytral sous convention, ont intégré le Sytral en même temps en juillet 2013. Si nous comparons avec le processus d'adhésion de Sainte-Consorce, Chasselay a délibéré sur son adhésion le 25 mars 2013, soit un mois plus tard que la délibération de Sainte-Consorce faite le 19 février 2013. Pourtant Sainte-Consorce est bien indiquée dans le PTU du Sytral. Ensuite, aucun délégué ne représente la commune de Chasselay au Conseil syndical du Sytral.³¹¹ Enfin, pose problème la décision prise par le Comité syndical du Sytral pendant la séance du 10 mai 2012 « *d'autoriser, en conséquence, le Président à prolonger, par avenant, les conventions n° 297 signée le 31 mai 2005 et 1044, jusqu'au 28 février 2013.* »³¹² (Conseil général du Rhône, 2012 : 133-136). Le même jour, dans une

³⁰⁹ L'adhésion de Quincieux au Grand Lyon a été arrêtée par le Préfet du Rhône : Arrêté n° 2013119-0009 du 29 Avril 2013 avec Une adhésion au Grand Lyon effective à compter du 1er juin 2014

³¹⁰ Les communes qui n'adhèrent pas au Sytral ont été desservies jusqu'au 8 juillet 2013. Voir dixième chapitre : « l'arrêt de la desserte TCL des sept communes reporté plusieurs fois ».

³¹¹ Voir sixième chapitre : « les mutations des statuts du Sytral suite à l'adhésion de nouvelles communes ».

³¹² (1) 12.055 - Arrêt desserte régulière et scolaire pour les communes hors PTU - Commune de Chasselay - Résiliation des conventions tarifaires afférentes, d'autoriser, en conséquence, le

réunion organisée par le Sytral et le Maire de Lissieu, le Délégué Général de la Délégation Générale Adjointe Ressources et Territoires du Sytral, Michel Rodet a affirmé qu'il n'accepte pas de convention avec Chasselay (Bachmann, 2012 : 108).³¹³ Pourquoi cette prolongation alors que le Sytral a informé qu'il mettait fin à son service sous convention à l'automne 2011 ?

b. Un traitement différent pour Chasselay

Il s'agit ici de l'hypothèse que « la ligne TCL qui desservait la commune de Chasselay serait liée au besoin de la connexion entre deux gares : la Gare de Dommartin Lissieu, et la gare de Saint-Germain-au-Mont-d'Or ». Cette hypothèse mérite d'être proposée après les explications de l'ancienne membre du Comité syndical du Sytral et du Directeur adjoint des services mobilité du Rhône. La première souligne qu'« *il y a une histoire pour aller à la gare de Saint-Germain.* » (Vessiller, 2015). Gilles Bouchet, Directeur adjoint des services mobilité du Rhône affirme³¹⁴ :

« Alors cette ligne-là, une navette inter-gares, on a une convention avec le Sytral, puisqu'on est à la fois dans et hors PTU, on a une convention tarifaire avec eux qui règle les conditions de rémunération. Donc cette ligne c'est le cas-type où on s'est mis d'accord. Donc on paie la partie sur Chasselay, et la partie hors Chasselay c'est le Sytral qui la paie. En fait on rembourse le Sytral, c'est lui qui l'a fait. Et c'est un accord qu'on a signé il y a un an. Ce qui prouve qu'on peut se mettre d'accord quand il faut. Donc cette ligne n'est pas gérée par le Sytral, mais on n'est pas sur le PTU, ce n'est pas leur compétence. Donc on peut avoir des conventions financières comme ça pour que les réseaux soient complémentaires et profitent à tout le monde. Le but ce n'est pas de s'arrêter dans le Sytral, pour nous hein. C'est de ne le faire que s'il y a un besoin exprimé, qui n'existe pas sur l'offre Sytral. [...] La particularité avec Chasselay c'est que la ligne est là avec les deux gares de chaque côté. La ligne est dans le PTU, elle est dans le PTU, elle sort et puis elle re-rentre. Donc c'est une ligne qui passe chez nous en fait. Donc on paie financièrement la partie concernée. » (Bachmann, 2012 : 119).

L'explication de Gilles Bouchet nous fait comprendre que la desserte du Sytral à Chasselay était organisée de manière différente de celle des six communes sous convention. C'est pourquoi il existait deux conventions pour Chasselay (convention

Président à prolonger, par avenant, les conventions n° 297 signée le 31 mai 2005 et 1044, jusqu'au 28 février 2013, (2) de dénoncer les conventions n° 297 signée le 31 mai 2005 et 1044

³¹³ Jean-Louis Schuk : « Qu'est-ce que ça a comme conséquence que Chasselay... parce qu'on est bien sur l'adhésion de Chasselay au Sytral... ou conventionnement »
Michel Rodet : « Non pas conventionnement »
Jean-Louis Schuk : « Adhésion donc »
Michel Rodet : « Oui »

³¹⁴ BOUCHET, Gilles. Le Directeur adjoint services mobilité du Rhône. Entretien réalisé par Jean Bachmann, le 11 mai 2012.

n° 297 et no 1044). Cela s'explique par le fait que la Gare de Dommartin Lissieu, et la gare de Saint-Germain-au-Mont-d'Or se trouvent dans le Grand Lyon. Pour réaliser cette liaison, le Département et le Sytral se mettent d'accord pour signer une convention financière. Elle permet aux habitants de bénéficier des bus qui passent dans leur commune. Sans l'adhésion de la commune de Chasselay et sans la convention financière, deux possibilités : les bus TCL relient ces deux gares en traversant Chasselay sans s'arrêter, comme nous l'avons vu dans le cas de Millery, soit les bus TCL n'auraient pas le droit de passer à Chasselay qui est en dehors du PTU du Sytral, ils devraient alors contourner cette commune pour relier les deux gares. La commune de Chasselay joue donc un rôle important dans la continuité du réseau TCL particulièrement le réseau inter-gares.

Le traitement différent appliqué par le Sytral à Chasselay était dû aussi à la politique de la Communauté de Communes Monts d'Or Azergues (CCMOA) dont la commune de Chasselay fait partie. Comme nous l'avons analysé antérieurement, la CCMOA se rapproche de la Communauté de Communes Beaujolais Saône Pierres Dorées (CCBSPD) (l'Arrêté Préfectoral du Rhône du 19 décembre 2011).³¹⁵ Avec les communes membres de la CCMOA, Chasselay a tendance à travailler avec le territoire du Beaujolais qui est moins urbain que celui du Grand Lyon. Les gens de la CCMOA n'ont jamais manifesté leur intérêt d'intégrer le Sytral. C'est différent de la CCVL et de la CCEL qui ont délibéré sur leur adhésion au Sytral.³¹⁶ C'est la raison pour laquelle la commune de Chasselay a été traitée différemment des autres communes sous convention qui appartiennent à la CCEL et à la CCVL. La CCMOA n'est pas concernée par la proposition de l'intégration au Sytral, comme le souligne Michel Rodet (cité dans Bachmann, 2012 : 218) :

« On n'a fait aucune distinction d'aucune sorte, à l'exception de Chasselay, puisque Chasselay appartenait à la Communauté de Communes de Mont d'Or Azergue, qui ne nous paraissait pas forcément et ça a été un peu confirmé par l'étude de l'agence d'urbanisme parce qu'elle était à la fois ouverte sur la plaine des Chères donc Villefranche et sur le Grand Lyon. Et les élus nous ont dit qu'ils préféreraient l'ouverture sur Villefranche, donc in n'a pas du tout insisté, c'est après un petit peu, il y avait deux communes qui se démarquent un petit peu de cette problématique, peut-être trois avec Cassieu mais à un degré moindre, c'était Chasselay et Lissieu. Lissieu a fait son choix après, au moment du mandat de M. Schuk de rentrer dans le Grand Lyon, ce qui changeait d'office la façon de voir, Chasselay, on était allé les voir au moment de Lissieu puisqu'il y avait une opportunité de discussion. Très clairement Chasselay a dit moi ce n'est pas ma tasse à café (sic). De thé ? »

³¹⁵ Voir le quatrième chapitre : « les adhésions volontaires des communes voisines ».

³¹⁶ Voir le dixième chapitre : « adhésion au sytral : des communes qui disent « non » ? ».

[...] Donc Genas, à l'Est de Lyon, est traité dans le cadre de la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais, et les cinq communes sont toutes traitées dans le cadre de la Communauté de Communes des Vallons du Lyonnais. ».

1.3 Les facteurs qui poussent les communes à voter « pour »

« C'était d'avoir un transport, de regarder l'agglomération, de ne pas lui tourner le dos. »

L'extrait d'un entretien avec Florence Perrin (2013) cité ci-dessus montre que la décision des communes voisines du Grand Lyon d'adhérer au Sytral à titre individuel n'est pas due à une seule raison. Il existe plusieurs raisons relevant de facteurs politiques, des flux de déplacement, de l'environnement et des évolutions territoriales. Nous organiserons cette section à partir de ces facteurs.

1.3.1 Le facteur politique

a. Quand les communes ne s'entendent pas avec leurs intercommunalités

Les sept communes adhérentes au Sytral ont sollicité leur adhésion à titre individuel. Ces communes n'ont pas pris la décision avec leurs intercommunalités, comme le souligne le Maire de Grézieu-la-Varenne :

« Parce que les communes n'ont pas réussi à se mettre d'accord. Ça a duré depuis 2007, donc des communes ne voulaient pas, il y en a qui voulaient, on n'est jamais arrivé à se mettre d'accord. Après, ce qui a été décidé, comme on n'arrivait pas à avoir un accord global, chacune des communes faisait ce qu'elle voulait. Donc, Brindas, Thurins, Messimy ont adhéré. Après Grézieu a adhéré, après Ste-Consorte a adhéré. D'autres communes ont refusé comme Vaugneray. Donc, chacun a repris sa liberté. On n'a pas réussi à avoir un accord. Ça remonte depuis des années. » (Romier, 2013).

La même remarque a été faite par la Maire de Brindas : *« On a pensé pouvoir travailler avec la CCVL. Au sein de la CCVL, il y a eu de grosses divergences. On ne s'est pas mis « d'accord ». À un moment donné, j'ai pris la décision d'adhérer au Sytral. On a continué nos discussions. » (Agarrat, 2013).*

Les communes membres de la CCVL et de la CCVG ont eu de longues négociations pour que leurs intercommunalités soient desservies par des transports en commun à haut niveau de service.³¹⁷ Ces communes membres étaient divisées en deux groupes

³¹⁷ Voir le dixième chapitre : « adhésion au sytral : des communes qui disent « non » ? ».

avec des orientations différentes : un transport urbain et un transport en milieu rural. Celles qui sont favorables à un transport urbain, se tournent vers le Sytral. Celles qui sont « pour » un transport en milieu rural, préfèrent l'offre du transport départemental. Comme ces deux groupes n'ont pas réussi à se mettre d'accord, chaque commune a cherché individuellement une réponse aux besoins des habitants dans le domaine du transport malgré les conséquences financières. C'est ce que nous a montré un élu de l'Ouest lyonnais (2013)³¹⁸ lors de notre entretien :

« Donc après qu'est-ce qui s'est passé ? Ça remonte à quelques années. Il y avait une vraie volonté de la communauté de communes de pouvoir trouver un système pour pouvoir améliorer le transport en commun, parce qu'on sait très bien que de toute façon on en a besoin, en plus en étant à côté du Grand Lyon, donc l'idée de la communauté de communes, c'était de lancer une réflexion en se disant au niveau de la communauté de communes, on va réfléchir à ça, à la fois pour conserver et améliorer l'offre qui existe aujourd'hui sur nos communes, et puis pour faire amener les transports en commun où il n'y en avait pas, c'est-à-dire notamment à Thurins et à Messimy qui eux étaient demandeurs, ils n'en avaient pas du tout. Ils n'avaient que le Conseil général.

Dans les communes qui étaient desservies par Sytral avant notre adhésion, il y avait : Brindas, Grézieu la Varenne, Vaugneray, St. Consorce et Pollionay. C'était 5 communes sur les 9 communes de la communauté de communes [CCVL]. Thurins et Messimy souhaitaient avoir le transport en commun. Donc, ça veut dire qu'il fallait avoir une réflexion et assez logiquement, on s'est dit : on va avoir cette réflexion au niveau de la communauté de communes puisque on a déjà des communes qui l'avaient avant. C'est parti comme ça. Et puis, il y a eu des divergences de vue au sein de la communauté de communes. On n'a pas réussi à se mettre d'accord. [...]

Donc on n'a pas réussi à se mettre d'accord. Donc après, et ça c'est déplorables et ça c'est vraiment un exemple, pour moi, d'échec de la communauté de communes, c'est qu'on n'ait pas été capable de trouver la solution pour adhérer collectivement.

Qu'est-ce qui se passe aujourd'hui ? On est sur des dossiers, c'est éminemment de la compétence d'un territoire, de l'aménagement du territoire. On n'est pas sur une compétence de la commune quand on parle des transports en commun, c'est tout un territoire, même le territoire de la communauté de communes, il est trop petit pour raisonner en matière de transports en commun. Donc c'était logique que ce soit la communauté de communes qui adhère, et non pas les communes à titre individuel. Comme on n'a pas réussi se mettre d'accord, chaque commune a fait un choix individuel. Donc on a tous décidé d'adhérer finalement, enfin les communes périphériques, parce qu'on n'avait pas le choix non plus, on avait une très

³¹⁸ Code pour respecter son anonymat

forte pression. Sauf que financièrement, c'est nous qui allons payer, les communes, alors que pour moi, ça ne devait pas peser sur les budgets communaux mais plutôt sur les budgets au minimum intercommunaux, parce que c'est de la compétence de l'aménagement du territoire et non pas de la compétence communale. Donc ce n'est pas normal que ce soit les communes qui soient obligées de payer cette affaire-là. Après, on aurait pu trouver une façon de compenser. »

La commune de Chaponost ne s'entend pas avec la CCVG. La commune de Chaponost est la seule des communes membres de la CCVG qui souhaite adhérer au Sytral.³¹⁹ Ayant un souhait de transport différent, Chaponost a pris la décision de rejoindre le Sytral avant que son intercommunalité prenne la compétence transport. Cette décision a pour but d'éviter être coincée entre son souhait d'adhérer au Sytral et la volonté collective de la CCVG comme le souligne l'Adjoint au maire de Chaponost :

« Ça [le déplacement pendulaire] a été de notre préoccupation et après pas mal d'années de réflexion d'études de tergiversations au sein de la communauté de communes, nous avons décidé, Chaponost, tout seul malheureusement, c'est juste quelques années d'avance c'est tout, d'opter pour le Sytral. Donc de ce point de vue-là, nous avons fait le pari de l'agglomération par rapport au pari de rester tout seul dans un univers isolé. Mais c'est une blessure quelque part. C'est dommage. Mais il fallait faire ce choix. Stratégiquement parlant, il n'y a pas d'autres choix. Pour l'instant, on ne regrette pas du tout. Donc à rester ici notre commune, c'est vraiment péri urbain. » (Pillard, 2013)

b. Adhérer au Sytral sans intégrer le Grand Lyon

« Un point important : on pouvait adhérer au Sytral sans pour autant appartenir au Grand Lyon. C'est complètement indépendant. [...] c'est indépendant ! Donc il n'y a pas du tout d'obligation d'adhérer au Grand Lyon. » (Ducatez, 2013)

Pourquoi un élu du parti d'opposition « Genas pour tous » a souligné « ce point important » ? Parce qu'il regrette que sa commune refuse l'adhésion au Sytral. Pourtant, aucune condition d'intégrer le Grand Lyon n'était demandée dans l'adhésion au Sytral. Selon lui, l'adhésion au Sytral permet à sa commune de coopérer avec le Grand Lyon dans le domaine transport sans appartenir au Grand Lyon : « [...] on peut trouver des coopérations importantes au niveau transport, au niveau économique ou culturel sans forcément appartenir au Grand Lyon. » (Ducatez, 2013). Cette coopération est importante dans la relation entre le Grand Lyon et ses communes et

³¹⁹ Voir le dixième chapitre : « l'urbain et le rural rencontrent la question du transport dans la Vallée du Garon ? ».

intercommunalités voisines. Rappelons-nous que ces communes ont créé leurs intercommunalités comme une barricade contre le Grand Lyon.³²⁰ C'est pourquoi une coopération qui ne repose pas sur une politique d'extension est nécessaire pour la relation entre le Grand Lyon et sa périphérie. Les communes adhérentes au Sytral adoptent ce type de coopération pour réaliser leur intégration au Sytral. C'est ce que nous a affirmé la Maire de Brindas :

« Mais moi, le Grand Lyon ne me fait pas peur. Mais il faut que l'on trouve un moyen de travailler, je dirais presque sur un pied d'égalité. Ce n'est pas toujours possible, mais il faut qu'on puisse profiter de l'expérience du Grand Lyon pour l'adapter à nos besoins. Je crois que tout le temps c'est une collaboration qu'il faut qu'on ait et non pas une extension.

[...], si vous voulez, je crois qu'on confond les choses. Ce n'est pas parce que nous avons adhéré au Sytral, que nous allons entrer dans le Grand Lyon et qu'on sera dans la Métropole. Le Sytral, c'est un organisme. C'est une autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) qui avait un périmètre qui correspondait au Grand Lyon. Par notre adhésion, le Sytral a agrandi son périmètre. Mais la Métropole et le Grand Lyon, ils ne modifient pas le périmètre. [...] Mais l'adhésion au Sytral, ce n'est pas une entrée dans le Grand Lyon. » (Agarrat, 2013)

Un élu de l'Ouest lyonnais (2013)³²¹ nous a confirmé que les communes membres de la CCVL ont entendu des rumeurs disant que l'intégration au Grand Lyon serait la conséquence de leur adhésion au Sytral. On ne trouve cependant pas la preuve de cette rumeur :

« Une divergence de vue avec les communes du bas comme Ste-Consorce, Grézieu la Varenne, Brindas, Thurins et Messimy qui étaient prêtes à adhérer à Sytral, en se disant que Sytral sait bien faire du transport en commun donc c'est simple d'adhérer avec eux. En plus, on l'a déjà, on sait que ça marche, donc à nous de négocier maintenant avec eux comment on fait et puis les autres communes : Vaugneray et Pollionnay et les communes qui sont encore plus loin, notamment Yzeron ne voulaient pas rentrer au Sytral en disant « si on rentre au Sytral, il y a notamment un risque, c'est celui d'entrer dans le Grand Lyon ». Ce qui n'a rien à voir. Maintenant c'est confirmé : ce n'est pas parce qu'on est dans le Sytral qu'on va entrer dans la Métropole. Il n'y a rien qui le dit.

La preuve, c'est que la Métropole, ses frontières, elles sont faites. Si on voulait y entrer, rien ne nous empêcherait, mais ce n'est pas elle qui va nous obliger à y entrer. En tout cas, ce n'est pas par le transport en commun qu'on va être obligé d'adhérer à la Métropole. Ça, il n'y a pas de souci là-dessus.

³²⁰ Voir le quatrième chapitre : « les communautés de communes autour du Grand Lyon : des intercommunalités de défense ».

³²¹ Code pour respecter son anonymat

Donc c'était un des arguments. Ces communes-là voulaient plutôt qu'on développe l'offre de transport par l'intermédiaire du Conseil général qui lui a la compétence sur les communes en dehors du Grand Lyon, donc plutôt que d'aller à Sytral, c'était qu'on adhère au Conseil général. »

Il avait la garantie que la limite administrative de la Métropole de Lyon serait les limites actuelles du Grand Lyon. Le Maire de Sainte-Consoirce n'a pas pris sa position dans l'adhésion au Sytral. Au début du processus de l'adhésion de la CCVL au Sytral, il était neutre.³²² D'un côté, il n'a pas voulu que sa commune subisse une augmentation financière (Mège, 2012 : 33). D'un autre côté, il a attendu que la réforme territoriale soit claire, c'est pourquoi Sainte-Consoirce est la dernière commune de la CCVL qui a sollicité son adhésion au Sytral.

1.3.2 Les flux de déplacement et l'environnement

L'adhésion au Sytral répond aux besoins des habitants dans le domaine du transport et c'est la raison principale qui a conduit à vouloir améliorer le transport développé avec le Sytral. Toutes les données recueillies des différents entretiens traitent des différentes raisons de l'adhésion au Sytral. Pourtant, ces échanges confirment finalement la même hypothèse : « les communes auraient été poussées à prendre leur adhésion au Sytral pour la même raison : une circulation vers Lyon ». L'adhésion au Sytral doit faciliter les déplacements des habitants pour se rendre à Lyon et aussi diminuer la pollution, comme le souligne la Maire de Brindas :

« À partir de 2007 à 2008, s'est posée la question, nous avons une population qui a besoin de se rendre à Lyon. On a des problèmes de circulation, de pollution. Les transports en commun, c'est quand même une porte ouverte sur l'emploi, sur le déplacement. C'est un acte social et de protection de l'environnement. Donc on a commencé à trouver des solutions, on a cherché des solutions pour pouvoir conserver nos transports. » (Agarrat, 2013).

a. Quand les « Bouchons lyonnais » se traduisent dans le domaine du transport

Les « Bouchons lyonnais » sont très célèbres à Lyon. Ils font partie du patrimoine historique et gastronomique lyonnais. Si les bouchons lyonnais sont évoqués par ceux qui veulent déguster les véritables spécialités lyonnaises, on peut les trouver facilement sur les quais de Saône dans le quartier du Vieux Lyon. Quand le mot « bouchons » est associé au domaine du transport, on les trouve à l'arrivée sur le périphérique extérieur aux entrées de Lyon et à l'entrée du tunnel de Fourvière. Ces bouchons ont lieu aux heures de pointe. Selon les données de la société d'info-traffic américaine (Inrix), en

³²² Voir le dixième chapitre : « adhésion au sytral : des communes qui disent « non » ? ».

2013, Lyon est la deuxième ville de France avec le plus d'embouteillages. C'est 43 heures, la moyenne annuelle de temps perdu dans les bouchons par les Lyonnais, soit près de deux jours derrière le volant (Le Figaro du 4 mars 2014).

Le problème des embouteillages s'explique par les relations du périurbain vers le centre de l'agglomération lyonnaise. L'Enquête Ménages Déplacements de 2006 montre que chaque jour environ 85 000 déplacements sont réalisés par les habitants de certaines intercommunalités limitrophes vers le centre de l'agglomération lyonnaise. Cette enquête compte 3 déplacements entrant dans cette agglomération contre un déplacement sortant (Agence d'Urbanisme, 2010b : 17). C'est-à-dire que le flux de déplacement n'est pas égal. Le territoire du Grand Lyon attire beaucoup d'actifs résidant dans les intercommunalités limitrophes pour y venir travailler, jusqu'à 60% des actifs habitant ces intercommunalités. À l'inverse, 9% des actifs résidant dans le Grand Lyon vont travailler hors de cette communauté urbaine chaque jour. Les migrations pendulaires sont produites par les déplacements « obligés » : le trajet aller-retour entre domicile et lieu de travail. C'est pourquoi les déplacements sont plus concentrés dans la période de pointe, surtout le matin (Agence d'Urbanisme, 2012a : 1-5).

Ce phénomène se révèle également dans les communes adhérentes au Sytral. Comme ces communes sont les communes limitrophes et voisines du Grand Lyon, elles présentent un territoire qui fonctionne étroitement avec l'agglomération lyonnaise. Les adhésions de ces communes au Sytral sont motivées par ce phénomène comme l'affirme l'adjointe au Maire de Thurins, Florence Perrin (2013) :

« Thurins a une équipe municipale dont 80 % travaille dans le Grand Lyon ! [Rires] C'est net ! Ils représentent leur population. Personne dans la salle ne se disait « Je ne prends pas le bus ! ». C'est inconcevable de se dire qu'on ne va pas vers Lyon. On n'a pas envie de se tourner vers le territoire qui est derrière nous. Et puis on a 70 agriculteurs et économiquement, pour vendre nos framboises et nos salades, je pense que le Bassin-là est quand même un peu sympa ! D'ailleurs nos Thurinois sont très actifs : ils ont créé des plateformes à Vaulx-en-Velin, ils ont un magasin à Bron, il y a quand même des échanges. Et en plus, on participe du « mieux manger » de l'agglomération. On vise aussi la qualité donc il y a un double enjeu de marques de qualité, marques collectives, qu'on se fasse reconnaître. On ne va pas tourner le dos à un million d'habitants qui peuvent acheter des produits qui sont produits là ! Ou on est un peu zin zin ! [Rires]. »

C'est le même cas pour Brindas et Messimy, leur adhésion au Sytral répond aux besoins des déplacements des habitants vers Lyon. L'adhésion de Messimy au Sytral permet aux Messimois et Messimoises de rejoindre l'agglomération lyonnaise dans les meilleures conditions (Le Progrès du 3 mars 2012). La Maire de Brindas souligné :

« Alors la commune de Brindas a décidé d'adhérer au Sytral parce qu'il y a un véritable besoin de la population de se déplacer. Ça, c'est sûr : on a des lycéens, on a des écoliers. Les trajets se font vers Lyon. Ils ne se font pas vers Chazelles. Bien sûr qu'il y a des gens qui vont même à Vaugneray, mais le flux du travail, le flux migratoire, il se fait vers Lyon. Donc cette extension, c'est vraiment des besoins auxquels le Sytral a su répondre aussi. » (Agarrat, 2013).

L'interdépendance entre le Grand Lyon et les communes périphériques entraîne un flux des déplacements vers l'agglomération lyonnaise plus important que celui qui a lieu à l'intérieur de leurs intercommunalités. Les flux vers le Grand Lyon sont aussi une des conséquences qui font que l'Ouest lyonnais est un territoire de passage qui relie l'agglomération lyonnaise et les Monts du Lyonnais dont nous avons parlé.³²³ Ces flux sont provoqués également par l'urbanisation qui touche beaucoup ces territoires. Afin de répondre aux problèmes de circulation vers Lyon, les sept communes ont adhéré individuellement au Sytral. Le Maire de Sainte-Consorce nous a expliqué :

« Il faut ralentir l'urbanisation sur toutes les communes périphériques et encore plus, surtout les communes les plus éloignées. En fait on s'aperçoit qu'aujourd'hui, il y a des communes qui sont situées très loin de Lyon, Pays de l'Arbresle par exemple, qui sont de l'autre côté des Monts du Lyonnais où les gens qui font construire, elles ont connu un développement assez soutenu, les gens qui ont fait construire, travaillent sur le Grand Lyon. Ça pose des problèmes de circulation, ce qu'on appelle les flux pendulaires. Donc aujourd'hui, l'idée, c'est de dire cette urbanisation qui s'est fait en dehors du Grand Lyon, elle a été trop dense dans les 15 à 20 dernières années, donc il faut la ralentir. [...]

Ça pose des problèmes après organisationnels mais nous, les transports en commun, c'est le besoin des communes, comme nous, des communes périphériques, ce n'est pas pour aller à Vaugneray ou à Yzeron, le transport en commun, mais pour descendre à Lyon. Le besoin de nos habitants, il est là c'est pour faire du flux pendulaire, c'est pour descendre sur le centre de la ville. » (Thimonier, 2013).

La commune de Chaponost rencontre le même problème concernant la circulation en direction de l'agglomération lyonnaise, réciproquement il y a aussi un trafic qui vient de Lyon. Les données de l'Agence d'urbanisme montrent que les habitants du Grand Lyon occupent plus de 40% des emplois de la CCEL et de la CCVG (Agence d'Urbanisme, 2012a : 5). Ce problème a été évoqué au sein du Conseil municipal de Chaponost le 1^{er} mars 2012 :

« La commune de Chaponost, membre de la Communauté de Communes de la Vallée du Garon, est la commune hors Grand Lyon la plus proche du centre de l'agglomération. Du fait de cette proximité, les déplacements sur la

³²³ Voir notre travail sur les terrains d'étude dans l'introduction générale

commune sont marqués par un trafic pendulaire très important. Comme l'ont montré plusieurs études, et en particulier les études commandées par la CCVG, ce flux est à double sens et concerne de façon presque équivalente les habitants de Chaponost qui vont travailler, étudier ou consommer sur l'agglomération d'une part et d'autre part des habitants des communes du Grand Lyon qui viennent travailler sur les zones d'activité de Chaponost. Dans ce trafic pendulaire, hors les transports scolaires captifs, la part modale des transports collectifs est anormalement faible du fait de l'insuffisance de l'offre de transports collectifs en termes de fréquence, d'amplitude horaire, de coût pour l'utilisateur ou encore d'inter modalité. [...].» (Mairie de Chaponost, 2012b :10-11).

La commune de Chasselay s'est empressée d'adhérer au Sytral au dernier moment (le 8 juillet pour une date limite fixée au 9 juillet). C'est ce que nous a souligné Pascale Bernard-Granger,³²⁴ la Maire de Chasselay de l'époque lors de notre entretien :

« On a deux destinations qui sont incontournables : à Lyon, soit d'abord les collèges, les lycées, surtout les universités et puis on va à la gare de Saint-Germain-au-Mont-d'Or. Il fallait qu'on puisse continuer à proposer cette liaison qui part de la gare de Saint-Germain-au-Mont-d'Or qui est très importante pour nos populations. Grâce à ça, ceux qui travaillent à la Part Dieu, ils peuvent laisser leurs voitures chez eux et prendre le 61 et puis prendre le train. » (Bernard-Granger, 2013).

Cette adhésion facilite les déplacements des habitants qui se manifestent dans des directions différentes avec la même destination : Lyon. D'un côté, la ligne 21 permet aux étudiants de rejoindre le pôle multimodal à la gare de Vaise pour qu'ensuite ils aillent à Lyon. D'un autre côté, les salariés bénéficient de la ligne 61 pour aller à la gare de Saint-Germain-au-Mont-d'Or puis ils partent au centre de l'agglomération lyonnaise par le train.

b. La recherche d'un service de haut niveau

Les communes adhérentes au Sytral ont des intérêts différents qui influencent leur choix du transport urbain. D'une part, pour les communes qui ont bénéficié de la desserte du Sytral, leur adhésion au Sytral permet à ces communes d'améliorer cette desserte. D'autre part, les trois nouvelles communes qui ont adhéré au Sytral l'ont fait pour créer de nouvelles lignes qui puissent les desservir.

Premièrement, les communes de Sainte-Consorce, Brindas et Grézieu-la-Varenne étaient desservies par le Sytral sous convention. Leurs habitants sont habitués au réseau TCL. L'adhésion au Sytral permet à ces trois communes d'augmenter la

³²⁴ Pascale Bernard-Granger a dirigé la commune de Chasselay de 2001 à 2014. Elle ne s'est pas présentée à l'élection municipale de 2014

performance du transport vers Lyon. Pour la commune de Grézieu-la-Varenne, 70% de sa population travaillent à Lyon ou dans le Grand Lyon. L'adhésion de Grézieu-la-Varenne au Sytral a pour but d'augmenter les trajets et les fréquences. Cela permet à sa population de bénéficier de transport en commun plus rapide pour aller au Grand Lyon (Romier, 2013). Le Maire de Grézieu-la-Varenne nous l'a expliqué :

« Parce que les habitants ce qu'ils veulent, ils veulent aller sur Lyon, ils veulent une fréquence importante. Les habitants, la grande majorité, les jeunes qui vont à la faculté ou dans les écoles, ils vont sur Lyon, donc ils sont tous pour les transports. À la limite, que la commune elle paye, ils s'en moquent, ils sont intéressés par les transports. C'est pourquoi tout le monde est d'accord. Ils souhaiteraient qu'il y ait encore plus de bus.

Grezieu est mieux desservie et ce qu'on souhaiterait suivant l'évolution, c'est augmenter la fréquence. C'est essentiellement les fréquences. Le reste, ça ne va pas mal, parce qu'en plus à Grezieu, il y a deux lignes. Il y a C24 et C24^E. Il y a une ligne qui fait tous les arrêts. Et puis, C24^E, comme E = express qui fait un arrêt sur deux. En plus le Sytral, il a fait pas mal d'efforts pour aller notamment à Gorge-de-Loup, plus ça va, plus il y a des trajets en site propre³²⁵ aussi. Donc on gagne pas mal de temps. [...] c'est plus rapide. Donc améliorer encore les sites propres mais ils le font et améliorer les fréquences sur Grezieu. » (Romier, 2013).

Par leur adhésion au Sytral, les communes de Sainte-Consoirce et de Chaponost espèrent une amélioration du réseau pour répondre aux déplacements radiaux. Les déplacements vers l'agglomération lyonnaise ne sont pas seulement une liaison entre le périurbain et le centre de cette agglomération (Lyon et Villeurbanne), mais aussi avec les autres communes membres du Grand Lyon. En ce qui concerne la commune de Sainte-Consoirce, son Maire nous a confirmé :

« D'ailleurs, à tel point qu'on n'a pas de liaison Nord-Sud du territoire. On a demandé, ça va être dans la réflexion, à ce qu'on ait une liaison par exemple, moi j'aimerais bien qu'on travaille là-dessus mais il faut le temps, il faut laisser les choses. Par exemple pour aller à Craponne aujourd'hui de Sainte-Consoirce, on n'a pas de liaison directe. On a une liaison par Tassin-la – Demi-Lune et il faut remonter à Craponne. Moi, j'imaginai assez bien qu'on puisse faire une liaison Nord-Sud du territoire, parce qu'on a une liaison Est-Ouest mais on n'a pas de Nord-Sud, et qu'on en fasse une couronne : Charbonnières-les-Bains, Marcy-L'Etoile, Sainte-Consoirce, Grézieu La Varenne, Brindas, Thurins et Messimy, ça serait pas mal. Là, on est sur un territoire complètement en dehors du Grand Lyon, mais qu'on ait cette radiale en quelque sorte en Nord-Sud qui permettrait après à chaque pause de prendre celles-ci qui descendent à Marcy-L'Etoile, voilà, à chaque

³²⁵ Site propre, c'est-à-dire une route réservée au bus. Il n'y que le bus qui peut l'emprunter, ce qui lui permet d'arriver à l'heure.

commune, on aurait cette liaison couronne, en fait et avec des liaisons sur chaque commune sur le Grand Lyon. Ça ne serait pas mal.

Si on avait une liaison Nord-Sud, on pourrait aller à Grézieu La Varenne, puis de Grézieu, on pourrait descendre tout de suite à Craponne. Ça, le Sytral réfléchit là- dessus, on va relancer aussi la réflexion, ça suppose qu'il y ait des gens tout de même à mettre dedans. Il faut du monde. On va attendre de voir ce que va faire LEOL.³²⁶ LEOL est la ligne l'Ouest Lyonnais Express. S'il y a un vrai besoin des gens qui sont de chaque côté pour venir sur LEOL pour aller la prendre, on peut imaginer qu'à ce moment-là on puisse faire des rabattements. Mais on va attendre que LEOL démarre, après le Sytral verra en fonction... pour l'instant, ça n'a pas démarré. Pour l'instant, c'était qu'on continue on maintient des lignes qui vont en direction de l'agglomération lyonnaise. Le besoin des habitants est exprimé à ce niveau-là. » (Thimonier, 2013).

Deuxièmement, pour le cas de Chaponost, l'Adjoint à l'Urbanisme aux Transport, au Logement et au Déplacement de la ville de Chaponost a exprimé son souhait :

« Profiter de cette adhésion de ces communes pour faire une liaison de cette nature-là qui pourrait relier par exemple de la gare de Chaponost, ou la gare d'Oullins, il faut voir à la gare de Charbonnière en passant par Marcy-l'Etoile, ça permettrait de créer une nouvelle image dans l'imaginaire des habitants et des nouveaux flux de transports, parce que là, tout le monde est obligé de prendre sa voiture quand on veut faire ce trajet-là. Et le fait d'avoir une liaison régulière en bus ferait peut-être un choc qui pourrait être assez intéressant psychologiquement. » (Pillard, 2013).

c. Le Sytral est choisi pour sa qualité de service

Nous venons de parler de l'intérêt de l'adhésion au Sytral qui vise à améliorer le service dont Brindas, Grézieu-la-Varenne, Sainte-Consoce et Chasselay ont bénéficié sous convention. Les autres communes adhérentes : Chaponost, Thurins et Messimy sont intéressées par la création de la nouvelle offre du Sytral. De façon à réaliser leurs intérêts, ces communes ont décidé de rejoindre le Sytral. Ces décisions reposent sur les capacités du Sytral à améliorer et à créer les services du transport. D'un côté, le Sytral a garanti que les communes adhérentes seraient desservies par un réseau de transports en commun reconnu pour sa performance et sa modernité. D'autre part, le Syndicat mixte des transports du Rhône (SMTR) n'a vu le jour que le 1^{er} janvier 2013, c'est-à-dire qu'en 2012, quand les débats sur l'adhésion au Sytral ont été tenus, le SMTR n'existait pas encore. Il était en projet. Ce problème a été une des raisons de l'adhésion au Sytral de Grézieu-la-Varenne. Lors de la séance du 6 juillet 2012, Jacques Meilhon, un élu, a argumenté : « *il y a une base actuellement. Le problème,*

³²⁶ LEOL : les Lignes Express de l'Ouest Lyonnais inaugurées en novembre 2013

avec le Conseil général, on ne sait même pas si cela existera. Entre quelque chose qui existe et quelque chose que l'on suppose devoir exister, il faudrait quand même à un moment donné... » (Commune de Grézieu-la-Varenne, 2012 : 37).

L'existence du SMTR était incertaine aussi pour Brindas comme cela est montré dans la réponse à la question :

« Pourquoi avoir choisi le Sytral plutôt que le futur syndicat mixte du Département ? L'offre que ce dernier nous a faite consistait en un remplacement de l'actuelle ligne 189 qui passe par le centre du village, par une Ligne Expresse Départementale (LED) qui resterait le long de la RD 311. Cette nouvelle politique des transports du département serait portée par un syndicat mixte qui n'est pas encore créé ce qui signifie une grande incertitude quant à sa mise en place. Comme par ailleurs, notre commune est également desservie par la ligne 73 exploitée par le Sytral il n'est pas possible, sur le plan juridique, que deux autorités organisatrices de transports interviennent sur le même territoire. Nous aurions donc, de facto, perdu notre actuelle desserte TCL vers Gorge de Loup. Or, nous le savons tous, nos déplacements se font plutôt vers la Métropole lyonnaise que vers les villages de notre territoire. » (Agarrat cité dans Brindas images, 2012 : 5).

Les communes adhérentes au Sytral se tournent vers ce syndicat du transport. Elles n'attendent pas la création du SMTR parce qu'elles ont jugé l'offre du Département comme insuffisante. Comme la commune de Chasselay a bénéficié de la desserte du Sytral sous convention qui convient à sa commune, elle demande que le Département apporte le même service que celui du Sytral. La réponse du Département n'a cependant pas pu convaincre cette commune. Chasselay a donc décidé de rejoindre le Sytral au dernier moment, comme le souligne la Maire de Chasselay :

« Parce que le Département n'était pas capable de nous apporter un renseignement vraiment sûr qu'il pourrait assurer la desserte sur notre village. On connaissait la desserte du Sytral parce qu'on l'avait déjà. Nous étions déjà au Sytral. Comme je vous ai dit que c'était historique. Ce qui est compliqué est qu'on est déjà desservi par le Sytral. Donc il fallait que le Département s'organise pour nous proposer la même chose. » (Bernard-Granger, 2013).

La proposition d'offre départementale était jugée également comme insuffisante par la commune de Messimy. Catherine Di Foco, la Maire de Messimy (citée dans Le Progrès du 3 mars 2012), a expliqué ses raisons : *« car elle ne monte pas dans le village et entraîne des ruptures de charge. »* Par contre, selon la Maire de Messimy, le service du Sytral répond davantage aux besoins de la commune. Son adhésion au Sytral permet à sa population de rejoindre les pôles multimodaux de la gare de Gorge-de-Loup et de la gare d'Oullins.

La commune de Brindas n'était pas satisfaite de la Ligne Expresse Départementale (LED) qui relie St-Martin-en-Haut à Gorge-de-Loup. La LED ne desservait pas le centre-bourg de Brindas. Roger Vivert, Maire de Thurins (cité dans Mège, 2012 : 33), a manifesté son mécontentement du bus départemental : « *la ligne départementale amenant les usagers à George-de-Loup n'est pas suffisante. Thurins se veut dans une réflexion globale et prend en compte les élèves se rendant au lycée de St-Genis-Laval, le futur TER qui arrivera à Brignais, le prochain métro à Oullins* ». Pour le Maire de Thurins, l'offre Sytral est une alternative idéale pour répondre à cette réflexion. Il a été soutenu par son Adjointe, Florence Perrin (2013) qui a ajouté que

« Thurins a voulu adhérer au Sytral d'abord parce que c'était un syndicat qui est extrêmement performant et qui a une capacité. En six mois, ils nous ont tout installé ! J'ai été sidérée ! On n'a pas d'ingénierie de ce niveau et de cette capacité dans le Département du Rhône. Et quelle offre ! Vous savez qu'un jeune ici à Thurins, il prend sa petite carte Técély, il va où il veut ! Demain peut-être qu'il pourra cumuler avec la carte OURA les TER de la région, c'est quand même bien sympathique. Hier, il devait prendre l'abonnement du Département, rechanger pour prendre l'abonnement du Sytral, rechanger pour prendre l'abonnement du TER, ça lui faisait 3 abonnements. Là, il prend une carte, il la clique et hop, terminé ! »

La commune de Chaponost a considéré la ligne 103 du Département comme « *notoirement insuffisante, trois fois moins importante que celle de Brignais.* » (Ménard cité dans Mège, 2012 : 33). L'offre départementale a provoqué un traumatisme pour Chaponost. En 2009, cette commune a travaillé avec le Département afin d'augmenter le service du transport.³²⁷ Mais cette augmentation n'a pas pu répondre aux besoins de Chaponost :

« L'amélioration de service mise en place depuis janvier 2010 et financée exclusivement par la commune a permis une certaine augmentation de la fréquentation des transports collectifs mais cette solution ne suffit pas à provoquer une augmentation conséquente de la part modale des transports collectifs qui dépend d'une évolution conséquente de l'offre dans ces différentes dimensions. » (Mairie de Chaponost. 2012b : 10-11).

d. L'adhésion au Sytral : une protection de l'environnement

Un document sur une étude de la qualité de l'air à la périphérie Ouest de Lyon révèle que la circulation à l'Ouest de l'agglomération lyonnaise (Coparly, 2011 : 60) entraîne un problème pour l'environnement : d'une part, « *le trafic est une source importante d'émissions pour de nombreux polluants* » et, d'autre part, « *les niveaux de particules constituent une problématique qui concerne aussi bien la proximité automobile que*

³²⁷ Voir le dixième chapitre : « l'urbain et le rural rencontrent la question du transport dans la Vallée du Garon » dans ce chapitre ».

les zones urbaines et périurbaines. ». L'utilisation de l'automobile a provoqué des problèmes environnementaux : pollution atmosphérique, congestion et émissions de gaz à effet de serre. Nous avons expliqué que les déplacements vers l'agglomération lyonnaise sont les principaux flux effectués par les habitants des communes alentour. Selon l'Insee, l'utilisation de transport en commun ne représente que 5,3% pour la CCVG (Insee, 2014l) et 6,3% pour la CCVL (Insee, 2014e). Au sein du Conseil municipal de Chaponost, l'utilisation de l'automobile a été discutée comme point départ de leur adhésion au Sytral pour protéger l'environnement :

« il est essentiel pour notre commune qui est elle-même traversée par des flux importants, comme pour les communes de l'agglomération qui sont concernées par l'usage intensif de l'automobile par nos habitants, que soit mise en place une offre compétitive de transports en commun, conformément aux objectifs généraux du Grenelle de l'Environnement, et aux ambitions du Plan Énergie Climat Territorial en cours d'élaboration dans l'Ouest Lyonnais. » (Mairie de Chaponost. 2012b : 10-11).

Comme la CCVG et la CCVL sont dans le SCOT Ouest Lyonnais, elles font partie du même projet du Grenelle de l'Environnement déterminé par ce SCOT. Face à la réalité que les transports en commun ne sont pas le moyen préféré pour se rendre au travail, conformément aux orientations de ce Grenelle de l'Environnement, il est nécessaire d'agir. À Brindas, la nécessité de lutter contre la pollution a été évoquée lors de la discussion sur son adhésion au Sytral : *« sans prendre votre voiture, réduisant ainsi vos dépenses et vos émissions de gaz à effet de serre : c'est le sens de notre adhésion au Sytral et de l'élargissement de l'offre en transports en commun depuis le 2 janvier 2013. »* (Agarrat cité dans Brindas images, 2013 : 5). Comment protéger l'environnement par un développement des transports en commun ? C'est en encourageant l'utilisation des transports en commun plutôt que l'utilisation des véhicules particuliers.

Pour les communes adhérentes au Sytral, l'arrivée des bus TCL dans les communes extérieures au Grand Lyon facilite le déplacement de leurs habitants vers Lyon. Comme nous l'avons vu, la majeure partie de la population va travailler dans le Grand Lyon. Les habitants peuvent prendre directement les bus de leurs communes, c'est plus pratique que de prendre sa voiture afin de joindre les réseaux TCL, comme il est expliqué par Pascale Bernard-Granger (2013) plus haut, pour mémoire : *« Grâce à ça, ceux qui travaillent à la Part Dieu, ils peuvent laisser leurs voitures chez eux et prendre le 61 et puis prendre le train »*. C'est pourquoi une élue d'opposition du Parti « Union Pour l'Avenir de Vaugneray » regrette la décision de Vaugneray de ne pas adhérer au Sytral : *« la plupart des gens ne prennent plus le bus, ils prennent leur voiture et vont se garer à Grézieu la Varenne ou à Craponne. Cela leur est égal de polluer la planète, c'est leur choix. »* (Ramel, 2014).

e. Les parcs-relais améliorent aussi le service

Les avantages de l'adhésion des communes limitrophes du Grand Lyon au Sytral ont profité aussi à leurs communes voisines dont les habitants mettent moins de temps à rejoindre les réseaux du Sytral en voiture, puisque ceux-ci se sont rapprochés. Pour s'adapter à cette situation, les parcs relais deviennent un projet important auquel réfléchissent les communes limitrophes intégrées au Sytral. Cette situation joue un rôle dans la coopération entre les communes avoisinantes du Grand Lyon et les communes membres de cette communauté urbaine. La création des parcs relais a facilité la discussion entre les trois communes adhérentes au Sytral : Brindas, Sainte-Consoce et Grézieu-la-Varenne, avec les communes membres du Grand Lyon : Charbonnières-les-Bains, Craponne, Francheville, Marcy-l'Etoile, Saint-Genis-les-Ollières, Tassin-la-Demi-Lune, regroupées dans la conférence des Maires Val d'Yzeron.³²⁸ Le Maire de Sainte-Consoce a souligné :

« Ça [cette conférence de maire], c'est piloté par Jean-Claude Desseigne qui est le Maire de Tassin-la-Demi-Lune. C'est lui qui pilote ça. L'idée c'est de se réunir une à deux fois par an, on souhaiterait pouvoir le faire plus souvent, pour aborder ces problématiques générales. Ce n'est pas un lieu où on prend des décisions mais c'est un lieu où on va parler des problématiques de transport en commun, par exemple quand on parle de parc relais. On sait très bien que les parcs relais, il faut les implanter le plus en amont possible de l'agglomération, pour prendre les gens le plus loin possible, pour qu'ils laissent leur voiture le plus loin possible de l'agglomération pour monter dans les bus. Ça veut dire que les parcs relais ils se feront chez nous. La réflexion sur les parcs relais par exemple, elle se mène en ce moment entre ces fameuses communes plus le Sytral, voilà. On essaie de se retrouver ensemble pour avoir une réflexion globale ensemble, se concerter pour savoir un peu les contraintes des uns et des autres. » (Thimonier, 2013).

Le Maire de Grézieu-la-Varenne a affirmé : *« comme on est indépendant, on a relativement peu de relation avec les communes du Grand Lyon. Si ce n'est pour le transport, on réfléchit avec la Mairie du Point du jour, avec Tassin-la-Demi-Lune, avec Craponne, comment faire des parcs relais. Donc les relations qu'on a, c'est dans les transports avec les parcs relais. » (Romier, 2013).* Pour la commune de Brindas, le Sytral a construit un parc relais qui permet aux habitants des communes voisines de garer leurs voitures à Brindas pour prendre les bus TCL.³²⁹

³²⁸ Voir le quatrième chapitre : « la Commune de Lissieu a pris d'habitude de travailler avec les communes du Grand Lyon grâce à la conférence des maires ».

³²⁹ La suppression de ce parc a été demandée au Sytral par la nouvelle municipalité élue en 2014. Voir le dixième chapitre : « le transport n'apporte pas une garantie pour le poste de maire ».

1.3.3 L'adhésion au Sytral répond à l'évolution territoriale

« Je pense que j'ai lancé un mouvement mais nous avons toujours travaillé en concertation avec Messimy, Thurins et Chaponost. Je l'ai fait car la notion de transports est une notion de territoire. » (Agarrat cité dans Mège, 2012 : 33).

La motivation d'adhésion au Sytral est analysée selon le concept de bassin de vie qui est utilisé pour explorer les interdépendances des territoires fonctionnels. Selon Martin Vanier, l'Insee propose des découpages en bassins en distinguant les bassins d'emploi des bassins chalandises. Ces découpages sont déterminés par l'utilisation de la notion de bassin de vie qui aurait à combiner les uns et les autres sans parler de la contingence de seuils critériologiques retenue dans les deux cas (Debarbieux et Vanier, 2002 : 79-80). Nous avons vu que les flux en direction de l'agglomération lyonnaise ont poussé les communes à prendre la décision d'adhérer au Sytral. C'est dans le contexte de bassin d'emplois. Les avantages attendus par ces adhésions sont un moyen de transport de haut service qui répond aux besoins des habitants pour se rendre à Lyon. Les habitants des communes voisines du Grand Lyon quittent leurs communes pour aller travailler dans l'agglomération lyonnaise. En même temps, les déplacements des habitants montrent le résultat de la périurbanisation comme c'est souligné par le Maire de Sainte-Consorce plus haut. Les adhésions au Sytral sont basées sur un problème commun rencontré par les communes voisines du Grand Lyon. Ce territoire peut être examiné à partir des déplacements dus à l'emploi effectués par les populations (CESR d'Auvergne., 2000 : 18-20). Avec leurs adhésions, les communes adhérentes au Sytral formalisent administrativement les territoires fonctionnels par le périmètre d'action du transport lyonnais. A la vision territoriale intégrée, ces territoires se montrent comme espaces de cohérence assurés par le même service. De ce point de vue, les adhésions des communes voisines du Grand Lyon seront analysées, en premier lieu par la stratégie de ces communes face à l'agglomération lyonnaise et en deuxième lieu par leurs caractéristiques comme communes urbaines.

a. Chaponost : l'adhésion au Sytral comme rapprochement de l'agglomération

Dans cette analyse, nous proposons de combiner le concept du territoire fonctionnel avec la vision géographique. Les adhésions au Sytral sont conduites par les positions géographiques des communes adhérentes au Sytral qui se situent à la proximité du Grand Lyon qui est en partie leur espace quotidien. C'est ce que nous a montré l'Adjoint à l'Urbanisme aux Transport, au Logement et au Déplacement de la ville de Chaponost lors de notre entretien :

« [...] Le deuxième point important qui nous concerne aussi, c'est que Chaponost était pour une raison que je n'arrive pas à percer, complètement délaissé du point de vue des transports publics. Sachant qu'on était hors du périmètre de transports urbains (PTU) du Grand Lyon, c'est le département

qui avait la charge d'assurer le transport public, ce qu'il faisait assez bien pour ce qui est sa vocation première à savoir les scolaires. J'ai dit que c'est assez bien, ça criait quand même beaucoup mais qui ne rendait pas beaucoup service à tout le reste de la population, dont une grande partie de ce qu'on appelle les pendulaires. C'est les gens qui vont travailler le matin à Lyon, et qui reviennent le soir.

Ce matin, j'ai entendu le nouveau terme « péri métropolitain ». Donc nous sommes totalement polarisés par Lyon. Ce n'est pas la peine de se cacher derrière son petit doigt. Tous les habitants de Chaponost font partie de l'agglomération lyonnaise qu'on le veuille ou non, parce que les flux de travail se font vers l'agglomération lyonnaise, les flux commerciaux, les services, tout ça, c'est dans l'agglomération lyonnaise. Il n'y a pas de frontière, il n'y a pas de péage quand on sort de Chaponost. Est-ce que vous avez déjà vu le plan du Grand Lyon ? Sur la carte du Grand Lyon, il y a un coin qui rentre. C'est Chaponost qui rentre dans Grand Lyon géographiquement. » (Pillard, 2013).

L'interdépendance entre le Grand Lyon et Chaponost dans le contexte de territoires fonctionnels montre que ces bassins de vie sont renforcés par leur contiguïté. Celle-ci influence la commune de Chaponost qui a un mode de vie de plus en plus rapproché du mode de vie urbain. C'est la raison pour laquelle Chaponost se tourne vers le Sytral pour que sa commune soit desservie par le transport urbain. Ce n'est pas le cas des autres communes membres de la CCVG qui souhaitent un transport en milieu rural. Chaponost a exprimé fortement son désaccord sur la méthode appliquée par la CCVG pour choisir entre l'offre du Sytral et celle du Département.³³⁰ C'est ce que nous a expliqué François Pillard lors de notre entretien :

« L'erreur de la CCVG, ça été de traiter la question des transports comme si on devait choisir un prestataire. On a les transports en commun à mettre en place « faites-nous des offres en s'adressant d'un côté au Sytral de l'autre au Conseil général ». Faites-nous des offres ! On choisira la meilleure. C'est du type prestations. Je suis prêt à payer une prestation. Indiquez-moi ce que vous pouvez faire. Mais en fait, on n'est pas en train d'acheter un service. Ce n'est pas du tout de cette nature-là. On est dans une agglomération. Ça n'a pas de sens de jouer à l'extérieur de cette agglomération. Les transports en commun, c'est un réseau d'agglomération par nature, par vocation. Ça n'a pas à s'arrêter aux limites d'une communauté de communes. [...]

Les avantages attendus de cette adhésion, c'est d'être relié vraiment à l'agglomération. C'est donc fait en partie. C'est un des signes qui fait participer à la Métropole justement les transports. Si on avait un réseau des transports, imaginez ce qui avait été envisagé pour la CCVG, c'était sur cette petite intercommunalité de faire des transports en interne de la CCVG, ça n'a

³³⁰ Voir le dixième chapitre : « l'urbain et le rural rencontrent la question du transport dans la Vallée du Garon ».

pas de sens. Les gens de Chaponost ne vont pas beaucoup à Brignais. Ils ne vont jamais à Vourles, Millery ou Montagny. Ils ne sont pas du tout orientés dans la CCVG. » (Pillard, 2013).

Finalement, François Pillard (2013) a conclu : « *pourquoi notre commune souhaite adhérer au Sytral ? Pour moi, c'est un raisonnement d'ordre stratégique d'agglomération* ».

b. L'adhésion des « communes urbaines »

L'approche de Martin Vanier consiste à explorer la réalité territoriale entre ruralité et urbanité. D'après lui, les caractères ruraux et urbains définissent un des types de territorialité vécue par les habitants (Debarbieux et Vanier (dir.), 2002 : 80). Selon Thomas Le Jeannic (1996 : 31), « *reposant sur la notion de continuité de l'habitat, cette définition sous-entendait une vision très tranchée et relativement nuancée de l'espace : d'un côté les communes urbaines représentant « la ville », de l'autre les communes rurales, « la campagne.* ». Une transition progressive entre la ville et la campagne, entre ruralité et urbanité apparaît dans les communes périurbaines.³³¹ Pour Martin Vanier, les communes périurbaines jouent comme axes de communication qui sont aussi de pénétration des modes de vie urbanisée. Le niveau de cette pénétration donne une identité rurale ou urbaine à ces communes (Debarbieux et Vanier (dir.), 2002 : 80). En d'autres termes, les communes périurbaines sont définies comme l'ensemble des communes appartenant soit aux couronnes périurbaines, soit classées communes multi polarisées (Le Jeannic, 1996 : 28). C'est pourquoi nous pouvons dire que les communes voisines du Grand Lyon s'identifient différemment, d'un côté, les communes qui s'identifient comme communes urbaines, d'un autre côté, celles qui s'identifient comme communes rurales. Certains cas nous montrent que le périmètre des espaces ruraux-urbains est défini subjectivement. Il dépend des intérêts des communes. Rappelons que la Communauté de communes du Pays Mornantais (COPAMO) a refusé Vourles et Millery à cause du caractère urbain de ces communes. La Communauté de Communes de la Vallée du Garon (CCVG) a refusé Givors et Grigny compte tenu de la caractéristique urbaine de ces communes.³³²

Concernant le sujet rural-urbain, nous pouvons remarquer que les communes adhérentes au Sytral sont les communes voisines du Grand Lyon. La plupart de ces communes sont entre rural et urbain. C'est une affaire d'équilibre entre rural-urbain. Mais comment la caractéristique rurale-urbaine est-elle définie dans l'adhésion des communes voisines du Grand Lyon au Sytral ?

³³¹ Voir le premier chapitre : « le territoire périurbain à la limite entre rural et urbain ».

³³² Voir le quatrième chapitre : « des communautés de communes créées par défaut ».

Pour répondre à cette question, nous abordons la définition « rurbain » à cause de la pénétration des modes de vie urbanisés qui n'influence pas entièrement une commune comme le souligne le Maire de Sainte-Concorce :

« La caractéristique de Sainte-Concorce, c'est un village de 2 000 habitants, 1 980 pour être précis. C'est un village péri-urbain ou on dit qu'il est rurbain : à moitié rural et à moitié urbain. Donc il a effectivement cette particularité, d'être à la fois à la frange de la grande agglomération parce qu'on est frontalier avec toutes les communes qui sont situées à l'Est de notre commune et qui font partie du Grand Lyon. On est complètement en périphérie avec Marcy-L'étoile, Charbonnières-les-Bains, Tassin-la-Demi-Lune, Saint-Genis-les-Ollières. Ces communes sont toutes dans le Grand Lyon. Et nous, on a des frontières avec toutes ces communes-là avec un plateau qui s'appelle le plateau de Méginand qui est un plateau agricole, qui est extrêmement protégé, qui est espace naturel sensible et plateau agricole. Donc il fait un peu une frontière naturelle entre le Grand Lyon et Sainte-Concorce. Donc cette particularité d'être entouré de communes de l'agglomération à l'Est et puis à l'Ouest, les espaces de l'Ouest Lyonnais.

On est vraiment entre les deux. C'est ce qui explique aussi d'ailleurs votre venue et votre réflexion par rapport à cette position géographique particulière. Ça veut dire effectivement il faut qu'on trouve une évolution du village qui soit harmonieuse à la fois pour garder les caractéristiques de la commune qui sont des caractéristiques rurales malgré tout, puisqu'on a à peu près 80 % du territoire communal qui est en zone naturelle ou en zone agricole. Donc la commune est très peu urbanisée. » (Thimonier, 2013).

Sainte-Concorce se compose d'espaces ruraux et urbains. C'est la composante urbaine de son caractère qui a conduit cette commune à adhérer au Sytral, comme il l'a été dit lors de la réunion du Conseil municipal où Sainte-Concorce a sollicité son adhésion :

« De la continuité urbaine qui existe entre la commune de Sainte-Concorce et les communes faisant partie du périmètre des transports urbains du Sytral, notamment : Marcy l'Etoile, Saint Genis les Ollières. [...] Monsieur le Maire demande au Conseil Municipal l'autorisation de solliciter l'adhésion de la commune au Syndicat des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (Sytral). » (Commune de Sainte-Concorce, 2013 : 3)

La continuité urbaine a poussé également la Commune de Thurins à se prononcer pour une adhésion au Sytral, comme l'explique le Maire de Thurins lors de la séance du Conseil municipal : *« aussi, compte tenu : de la continuité urbaine qui existera (via Messimy et Brindas) entre la commune de Thurins et les communes faisant partie du périmètre des transports urbains du Sytral notamment Craponne, Francheville et Oullins. » (Commune de Thurins. 2012 : 6).* La continuité urbaine est présentée par une continuité bâtie par laquelle l'Insee labélise une commune dite urbaine. Le classement urbain de l'Insee est indispensable pour qu'une commune puisse bénéficier des

transports urbains car les communes classées rurales par l’Insee ne sont pas autorisées à appartenir à un PTU.³³³

La plupart des communes dont il est question ont un double caractère, urbain et rural. Il s’agit donc d’une question d’équilibre, et aussi de la représentation que les acteurs ont de leur commune, dans la décision des communes de rejoindre soit le Sytral soit le Département parce que les offres proposées par ces deux entités sont différentes, le transport urbain pour le Sytral et le transport en milieu rural pour le Département. La commune de Brindas s’interroge sur le caractère de sa commune afin de prendre une décision concernant l’adhésion au Sytral. Patrick Bianchi, conseiller municipal de Brindas, a évoqué ce sujet :

« Tout d’abord, le Sytral exerce une compétence de type transports urbains alors que le Conseil général est chargé de l’organisation des transports routiers de personnes et scolaires, hors périmètre urbain. Cette nuance est importante puisqu’elle conduit à se poser la question de savoir comment situer le territoire de la commune entre ces deux caractéristiques que sont l’urbain ou le rural. Pour répondre à cette question, il faut noter qu’au titre de l’Insee, Brindas est classifiée en commune urbaine et de ce fait, on imagine aisément la typologie de service qui sera la mieux adaptée au contexte de vie dans lequel nos concitoyens évoluent, dans une logique d’orientation naturelle vers le pôle urbain que la commune jouxte. [...] C’est donc au titre d’autorité organisatrice des transports urbains de personnes, que la commune représente de plein droit, qu’il appartient au conseil de prendre cette décision d’adhésion au Sytral. »
(Commune de Brindas. 2012 : 6-9)

c. La croissance démographique : un défi pour le service du transport en commun

L’évolution démographique influence les décisions des élus de rejoindre le Sytral parce que selon Roland Ries, les transports urbains agencent leurs relations dans l’espace en organisant le temps de vivre. L’Agence Française de Développement (2010 : 3) pointe que « l’histoire des villes montre l’interdépendance étroite entre le développement des réseaux de transport et celui de l’espace urbain, en termes d’extension, de densification et d’évolution des activités urbaines. ». La discussion sur le transport dans le contexte de l’évolution territoriale ne peut donc pas oublier le développement démographique. En couronnes périurbaines, la croissance démographique a deux origines, premièrement le dynamisme démographique et deuxièmement, l’extension géographique (Le Jeannic, 1996 : 29). Cette croissance démographique augmente d’une forte hausse la demande des déplacements. C’est un défi pour le service du transport en commun. C’est la raison pour laquelle les communes adhérentes au Sytral se tournent vers ce syndicat afin de répondre à ce défi. Pour la commune de Brindas, l’accroissement démographique

³³³ Les articles L. 1231-1 et L. 1231-3 de la Loi LOTI, dudit Code des transports.

s'accompagne d'une augmentation de la demande de la mobilité vers Lyon, comme le souligne Patrick Bianchi lors de la séance municipale :

« Depuis une dizaine d'années la population de la Commune a fortement augmenté pour atteindre aujourd'hui 5 582 habitants. Les différentes études sur les déplacements réalisées ces dernières années démontrent un dynamisme migratoire en direction de l'agglomération lyonnaise en forte progression et parallèlement un réseau viaire chargé et en croissance permanente. Cette évolution de la population rend indispensable une amélioration de l'offre en transports en commun. » (Commune de Brindas, 2012 : 7-8)

Roger Vivert, le Maire de Thurins, a confirmé l'indispensabilité d'un développement du transport public à la suite de la population de sa commune qui atteint 2 917 habitants (La commune de Thurins, 2012 : 6). La commune de Chaponost a confirmé également que son adhésion au Sytral correspond à l'accroissement de sa population : *« par ailleurs, notre commune s'apprête à connaître une phase d'accroissement de sa population, avec la production de logements collectifs en accession et en locatif social, conformément aux orientations du Schéma de Cohérence Territoriale de l'Ouest Lyonnais (SCOT). Cette évolution de la population rend indispensable une amélioration de l'offre de transports en commun urbain. »* (Mairie de Chaponost, 2012a : 11). Pour répondre à ce besoin de développement de l'offre de transports collectifs sur sa commune, la proposition du Sytral convient à Chaponost.

A l'inverse, comme nous le verrons dans le chapitre qui traite du refus, certaines communes ne veulent pas adhérer au Sytral pour éviter une croissance démographique qui leur semble moins contrôlable avec un tel service de transports.

BILAN

Les problèmes rencontrés par le Sytral obligent ce syndicat à élargir son périmètre de transport urbain (PTU) vers sept communes voisines du Grand Lyon. Ces élargissements ont fait appel à un enjeu géopolitique entre ces communes, leurs communautés de communes, le Sytral, le Grand Lyon et le Département du Rhône. Cela se manifeste par une longue négociation menée par ces 7 communes avant qu'elles prononcent leur adhésion au Sytral. Les intérêts des communes jouent un rôle important dans leur adhésion au Sytral.

Le franchissement de la limite administrative du Grand Lyon par les réseaux TCL montre que périmètre de transport urbain (PTU) est plus perméable que celui du Grand Lyon. Pourtant ces deux périmètres ont des liaisons fortes. D'abord le PTU du Sytral correspondait à celui du Grand Lyon. Ensuite, l'élargissement du PTU du Sytral est facilité par le fait que les communes, en adhérant au Sytral, n'avaient pas l'obligation d'adhérer au Grand Lyon.

II. LES ENJEUX POLITIQUES DU FRANCHISSEMENT DES LIMITES DU GRAND LYON PAR LE PTU

Il est tout d'abord important de rappeler la situation du Sytral ces dernières années depuis la Loi RCT et le rapport de la CRC de 2011. Les problèmes du Sytral ne sont pas seulement financiers, mais également politiques. En vue de régler ces problèmes, le PTU du Sytral a été modifié vers sept communes voisines du Grand Lyon dont nous venons de parler. Quel est le facteur qui influence fortement l'extension du Sytral vers ces communes ?

Nous proposons comme hypothèse que « c'est l'enjeu politique qui a conduit le Sytral à élargir son PTU ». Afin de vérifier cette hypothèse, nous développons trois pistes d'analyse. La première s'intéresse à la rapidité du Sytral pour répondre au rapport de la CRC. La deuxième piste d'analyse porte sur le sujet financier à travers le nombre des voyageurs et le VT. La troisième traite de la question de la solidarité dans l'organisation des transports lyonnais par le Sytral.

2.1 Rapport de la CRC en 2011 : une légitimation de l'élargissement du PTU

Tournons-nous vers le rapport de la Chambre Régionale des Comptes de Rhône-Alpes (CRC) de 2004 pour vérifier l'influence du facteur financier. Ce rapport souligne un manque à gagner pour le Sytral provoqué par une absence du Versement Transport (VT). Aucune décision n'a été prise afin de régler le problème financier soulevé par ce rapport. La CRC a de nouveau émis des critiques sur ce sujet dans son rapport de mai 2011. Il n'a fallu au Sytral que quatre mois pour réagir par un courrier daté du 30 août 2011, informant les communes que la convention tarifaire les liant au syndicat était dénoncée unilatéralement afin de répondre aux remarques de la CRC (Lyon Capitale du 4 novembre 2011). Pourquoi le Sytral n'a-t-il pas réglé ce problème financier entre 2004 et 2011 alors que quelques mois ont été suffisants pour que le Sytral réagisse ? Est-ce qu'il est vrai que le Sytral n'a rien fait pour répondre aux remarques de la CRC en 2004 ?

Lors du rapport d'observation provisoire de la CRC en 2011, le Président du Sytral, Bernard Rivalta, a insisté sur les démarches qu'« *il a entreprises depuis 2004 en vue de la modification du PTU.* » (CRC, 2011 : 8). Le Président du Grand Lyon a soutenu l'explication du Président du Sytral selon laquelle le Sytral et les communautés de communes limitrophes avaient entamé un dialogue pour élargir le PTU du Sytral. Le Sytral était en discussion avec la CCVG et la CCPO. La CCEL et la CCVL ont délibéré pour acquérir la compétence transport pour remplir les conditions de l'adhésion au Sytral. Le Maire de Genas a montré que sa commune, au travers de la CCEL, était active dans la discussion avec le Sytral. Mais finalement la discussion entre le Sytral

et ces deux communautés de communes, la CCEL et la CCVL, n'a pas eu de résultat positif.³³⁴ Le Président du Sytral indique que « *le respect des procédures imposées ne permet pas d'envisager la mise en place des services TCL au-delà du PTU existant ni l'intégration des communes avant 2012.* » (CRC, 2011 : 8-9). Il est clair que le Sytral a rencontré des difficultés pour intégrer les communes hors du Grand Lyon à l'intérieur de son PTU.

Pourquoi le Sytral a-t-il proposé à nouveau en 2011 l'adhésion à son Syndicat alors qu'il y avait déjà eu des blocages dans la démarche d'adhésion ? Une hypothèse mérite d'être proposée : « il existait un autre facteur qui obligeait le Sytral à demander à ces communes d'intégrer son syndicat, en cas de refus c'était la suppression du service transport ». Ce facteur a joué un rôle plus important que la question financière soulevée par la Chambre Régionale des Comptes de Rhône-Alpes (CRC). Il s'agissait d'utiliser une nouvelle remarque de la CRC en 2011 qui légitimait l'élargissement du PTU du Sytral. Il faut insister sur la remarque d'un journaliste publié par le Progrès du 10 juin 2011 : « *« je suis satisfait du rapport de la Chambre Régionale des Comptes » voilà la conclusion hier de Bernard Rivalta après le débat qui était consacré au sujet. Ce n'était pas évident tant l'ambiance était tendue au sein du comité du Sytral, son président n'épargnant ni les élus reprenant les critiques des magistrats, ni la presse.* ».

2.2 Les nouvelles communes adhérentes : un marché intéressant pour le Sytral ?

Nous savons déjà que le projet du retrait du Conseil général du Sytral était discuté depuis 2008 et déclaré officiellement en 2011. Le risque était que ce syndicat passe de syndicat mixte ouvert à syndicat mixte fermé. Le Sytral se trouvait dans une situation difficile. La situation s'est aggravée quand la Loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) aura pour conséquence la dissolution du Sytral.³³⁵ À l'horizon 2015, à cause de la réforme territoriale, le Département va perdre sa clause de compétence générale et ne pourra plus s'occuper de transport. De plus, le Grand Lyon se transformera en collectivité territoriale : Métropole de Lyon. Si le Sytral ne s'étend pas, la compétence transport sera rendue au Grand Lyon. Pour survivre, le Sytral a donc dû franchir les territoires du Grand Lyon. Voilà ce qui explique que le Sytral ait franchi les limites du Grand Lyon en étendant son PTU aux communes voisines de cette communauté urbaine, avec cette conséquence, comme il est écrit dans Lyon Capital du 15 juillet 2011 : « *tant pis si ces communes périphériques ne constituent*

³³⁴ Voir le dixième chapitre : « adhésion au Sytral : des communes qui disent « non » ? ».

³³⁵ Voir huitième chapitre

pas un marché intéressant pour le Sytral : la clientèle potentielle y est faible et la transporter coûte cher puisque ces zones sont excentrées ».

Remontons à l'époque des anciens régimes du transport lyonnais par exemple la Compagnie lyonnaise de tramways et de chemins de fer (CLT), la Compagnie de Fourvière et de l'Ouest lyonnais (FOL) et la Compagnie des Omnibus et Tramways de Lyon (OTL) : les lignes suburbaines étaient en déficit parce qu'elles étaient improductives.³³⁶ Les voyageurs de ces lignes ne pouvaient pas payer le coût réel. Le Sytral va-t-il rencontrer le même problème ? Pour répondre à cette question, nous développons deux pistes analyses sur (1) le nombre de voyageurs et sur (1) le VT porté par les communes adhérentes au Sytral.

2.2.1 Le nombre de voyageurs

Afin de tester notre hypothèse : « c'est l'enjeu politique qui a conduit le Sytral à élargir son PTU », cette section s'intéresse au sujet financier à travers le nombre de voyageurs. D'après l'Insee, en 2011, les transports en commun comme moyens utilisés pour se rendre au travail représentent 6,3% dans la CCVL (Insee, 2014e) et 5,3% dans la CCVG (Insee, 2014 : 1). L'utilisation des transports en commun dans chaque commune membre du Sytral est présentée dans le tableau 20 suivant :

Tableau 20 : Taux d'utilisation du transport pour se rendre au travail, 2011

Communes	Population	Taux d'utilisation du transport pour se rendre au travail
Chaponost	7 971	5,6%
Brindas	5 734	6,9%
Grézieu-la-Varenne	5 250	9,0%
Messimy	3 396	3,6%
Thurins	2 982	2,8%
Chasselay	2 680	11,9%
Sainte Consorçe	1 955	10,1%
Total	29 968	
Source : Synthèse établie par Arie Fitria, 2014		

³³⁶ Voir « excursus historique sur l'organisation des transports avant la création du Sytral » dans le sixième chapitre

Les données de l'Insee présentées par le tableau 20 ci-dessus montrent que le transport en commun n'est pas le premier choix des habitants. Le taux d'utilisation n'est pas avantageux pour le financement du transport. Il faut trouver des moyens pour que le service effectué ne soit pas en difficulté financière. Avec une amélioration du service du transport après l'adhésion au Sytral, il est possible d'attirer les habitants pour qu'ils prennent les transports en commun du Sytral. Les nouvelles lignes installées par le Sytral lors de l'adhésion ont un bilan positif : d'après une observation réalisée, 45 000 voyageurs utilisent les lignes 10, 11 et 12 tous les mois. La ligne 11 est la plus utilisée : 26 000 voyageurs, puis la ligne 12 avec 13 000 voyageurs, enfin la ligne 10 avec 6 000 voyageurs (Devant chez Vous, 2014 : 29).

2.2.2 Les nouvelles communes adhérentes rendent-elles un VT avantageux ?

La contribution financière et le prélèvement du versement transport (VT) est au cœur de cette section. Nous avons vu que, d'abord, les contributions des communes adhérentes au Sytral s'élèvent à 20€/habitant/an, c'est-à-dire que leur contribution est liée fortement au nombre d'habitants. La contribution totale de ces sept communes adhérentes sera de 599 360€ par an. Concernant la contribution financière, si nous prenons le cas des trois anciennes communes desservies qui refusaient l'adhésion au Sytral : Genas (12 321 habitants), Vaugneray (5.038 habitants) et Pollionnay (2.147 habitants), le total de leur contribution s'élèverait à 390 120€ par an pour une population totale de 19 506 habitants. A l'inverse, les trois nouvelles communes adhérentes au Sytral, avec une population totale de 14 349 habitants (voir tableau 20), Thurins, Messimy et Chaponost contribueront pour 286 980€ soit 103 140€ de moins que la contribution des anciennes communes. Il apparaît que concernant la question financière, il serait plus avantageux pour le Sytral de travailler avec les anciennes communes. Donc ce n'est pas pour une raison financière que le Sytral élargit son PTU.

Nous savons aussi déjà que la Chambre Régionale des Comptes de Rhône-Alpes (CRC) a estimé que le VT qui aurait dû être versé par les entreprises de sept communes sous convention aurait été de 3,6 € millions par an que le Sytral aurait perçu si ces communes étaient entrées dans le PTU du Sytral. N'oublions pas que les sept communes adhérentes du Sytral ne sont pas les mêmes que celles qui bénéficiaient de la desserte du Sytral sous convention.

Tableau 21 : Établissements actifs au 31 décembre 2011

	Commune	10 à 19 salariés	20 à 49 salariés	50 salariés ou plus	Total
Anciennes communes desservies sous convention	Genas	87	59	30	176
	Vaugneray	13	7	5	25
	Pollionnay	3	0	3	6
	Total	103	66	38	207
Nouvelles communes adhérentes	Chaponost	27	30	13	70
	Messimy	12	3	2	17
	Thurins	9	2	1	12
	Total	48	35	16	99

Source : Synthèse établie par Arie Fitria, 2014

Elles ne sont pas dans la même catégorie. Comparons par exemple le nombre des établissements actifs des trois anciennes communes desservies avec celui des trois nouvelles communes adhérentes : 207 établissements actifs de plus de 9 salariés dans les communes de Genas, Vaugneray et Pollionnay contre 99 établissements exonérés du VT dans les communes de Chaponost, Thurins, et Messimy. Dans le cas le plus extrême, Genas avec 176 établissements ne peut pas être classée dans la même catégorie que la commune de Thurins qui a 12 établissements. Cela démontre encore que ce n'est pas pour une raison financière que le Sytral élargit son PTU.

Nous pouvons prendre l'exemple des participations financières de Brindas, Chaponost, Messimy ou Thurins :

« Si les circonstances avaient fait que la commune ait adhéré au 1er janvier 2013, comme Brindas, Chaponost, Messimy ou Thurins ça lui aurait coûté en ajoutant la participation au Sytral 10€/habitant et le versement transport à 1%, sur 2013, environ 50 000€ et aux entreprises 90 000€. Sur 2014, la contribution de la commune s'élèverait à 70 000€ et pour les entreprises à 90 000€. Sur les deux années nous avons donc un total de 120 000€ pour la commune et 180 000€ prélevés sur les entreprises. » (Jullien, 2014)

Il est nécessaire de revenir à l'explication du Vice-Président du Sytral qui a calculé le besoin de financement pour le fonctionnement du transport dans chaque commune desservie (Barriol, 2013),³³⁷ pour comparer les participations financières et les coûts de fonctionnements : en 2014, la contribution des communes de Brindas, Chaponost,

³³⁷ Voir le septième chapitre : « un manque de participation financière des municipalités ».

Messimy ou Thurins la première année était de 160 000€ (le VT et les participations financières) contre 180 000€ de fonctionnement à Brindas. Le service du transport n'est jamais rentable. De toute façon, le fonctionnement global du Sytral est en déficit comme l'explique Michel Rodet (cité dans Bachmann, 2012 : 221) : « *On est toujours en déficit, 25% par la billetterie, 25% par la collectivité, 50% par le VT. Donc on est toujours déficitaire.* ».

2.3 La desserte du Sytral effectuée par solidarité

Le service du transport est à considérer plutôt du point de vue de la solidarité plutôt que du point de vue économique, comme le souligne le Directeur de la mission territoire et inter-modalité du Sytral :

« Tous les transports sont déficitaires quel que soit l'endroit. Quand on a créé un transport, on crée du déficit. Que ça soit à Thurins ou que ça soit à Villeurbanne, le transport est déficitaire. Donc si on raisonne d'une façon économique, il ne faut pas faire de transport. [...] Au monde, il n'y a pas un endroit où le transport soit bénéficiaire, ça n'existe pas.

Pour Thurins, je ne suis pas sûr que le déficit proportionnel au nombre d'habitants par exemple, soit très différent de ce qui se passe en centre-ville. Ça serait intéressant de regarder ça un petit peu. Thurins est déficitaire, comme partout ailleurs. Son VT n'est pas très important.

Dans le Grand Lyon parmi les 64 communes qu'on dessert aujourd'hui, il y a des communes où on vient vivre, et il y a des communes où on vient travailler. Si vous prenez Saint-Cyr et Saint-Didier-au-Mont-d'Or par exemple, il n'y a pas d'entreprises dans ces zones-là. Par contre, si vous prenez Vénissieux, Feyzin, Saint Fons, il y a beaucoup plus d'entreprises. Déjà il y a cette problématique-là. C'est tout l'intérêt d'avoir un territoire suffisamment grand et qui ne s'arrête pas à la commune mais qui s'arrête à des limites plus grandes, qui permettent justement un équilibre entre tout le monde. » (Rodet, 2013)

Une autre explication concernant le prélèvement du versement transport (VT) et la solidarité dans l'organisation du transport a été donnée par le Vice-Président du Sytral :

« C'est vrai que pour le Sytral ce n'est pas une opération financière intéressante parce que ce n'est pas le VT de Thurins qui va rapporter beaucoup. Messimy un peu plus quand même. Chaponost, oui, c'est un peu plus aussi. Ça s'est fait un peu comme ça en sachant que la commune de Thurins va continuer à se développer mais c'est vrai que vous avez raison, c'est limité. Le Sytral a dit « je suis d'accord pour que vous entriez etc. » Mais je crois que plus le Sytral s'éloigne de l'agglomération dans ses lignes, plus ça lui coûte parce que la densité de population étant moins importante,

il a moins de voyageurs. C'est plus dans un esprit si vous voulez de solidarité. Il faut plus voir là-dedans l'esprit de la solidarité qu'un retour d'investissement. Il n'y a pas d'intérêt économique. » (Barriol, 2013)

Cette explication rejoint l'opinion du Directeur de la mission territoire et inter-modalité du Sytral à savoir que la desserte du Sytral est effectuée par solidarité, et non pour un intérêt économique. Ça signifie que la question financière n'est pas la première raison de l'extension du Sytral. Le prélèvement du VT n'est pas le sujet principal de cette extension.

Dans le cadre de la solidarité, l'égalité financière est définie différemment que celle de la Chambre Régionale des Comptes de Rhône-Alpes (CRC), comme le souligne le Directeur de la mission territoire et inter-modalité du Sytral :

« C'est ce que j'appelle un principe d'équité ou alors il faut trouver des moyens de financement différents. On peut imaginer que les transports soient financés différemment, au nombre d'habitants ou au nombre de gens qui passent un certain temps dans la commune pendant la journée, sous-entendu on prend les habitants et on prend aussi les gens qui travaillent. C'est ce que je l'appelle « l'égalité fiscale ». » (Rodet, 2013)

Cette situation nous pose une question, si au niveau du VT, l'extension du PTU du Sytral n'est pas intéressante, est-ce que cette extension est liée aussi au besoin du Sytral de survivre ? Pour répondre à cette question, le Vice-Président du Sytral nous a dit :

« Vous avez raison de ce côté-là. D'ailleurs c'est l'intérêt d'avoir encore le Département dans le Sytral aussi. Parce que demain quand il va y avoir le nouveau Département du Rhône, la Métropole et le nouveau Département, il est vrai que le Sytral détient sa compétence par délégation de la communauté urbaine. La compétence transport, c'est la communauté urbaine qui l'a. Elle l'a déléguée au Sytral. C'est pour ça que le Sytral a été créé en même temps, il organise les transports de l'agglomération lyonnaise mais c'est aussi un outil qui permet de développer les réseaux, les investissements etc. » (Barriol, 2013).

CONCLUSION DU NEUVIÈME CHAPITRE

Les problèmes rencontrés par le Sytral ne sont pas seulement financiers, mais également politiques. Il semble que ce soit le besoin d'exister qui a conduit le Sytral à franchir le territoire institutionnel du Grand Lyon. Le franchissement des limites administratives de cette communauté urbaine a donc été motivé plus par le facteur politique que par le facteur financier. En fin de compte, nous pouvons faire la preuve de notre hypothèse que « c'est l'enjeu politique qui a conduit le Sytral à élargir son PTU ». Le Sytral a besoin d'espace et de s'étendre pour exister.

DIXIÈME CHAPITRE

LES ENJEUX POLITIQUES LOCAUX DU PTU DU SYTRAL

Introduction

L'enjeu politique a un impact direct sur les extensions du périmètre de transport urbain (PTU) du Sytral vers les communes et intercommunalité voisines du Grand Lyon, comme nous l'avons vu dans l'analyse précédente. Une proposition d'adhésion a été faite par le Sytral afin de répondre aux questions de son périmètre qui sont mises en évidence par la Loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) et par la Chambre Régionale des Comptes de Rhône-Alpes (CRC). Si l'extension du PTU du Sytral est facilement réalisée grâce à l'élargissement du Grand Lyon qui amène automatiquement cette extension,³³⁸ par contre des problèmes se posent quand le Sytral propose lui-même une politique d'extension aux territoires hors du Grand Lyon. D'abord, cette situation s'explique par le fait que trois des sept communes desservies sous convention ont refusé l'extension du PTU du Sytral sur leur territoire. Ensuite, l'extension du PTU du Sytral ne s'est faite sur aucun EPCI voisin du Grand Lyon. Enfin, les extensions du PTU du Sytral amenées par les nouvelles communes adhérentes ont été effectuées en 2013, mais à des moments différents de l'année. Avec cette difficulté, le Sytral étend son PTU sur le territoire du Nouveau Rhône et de la Métropole de Lyon. Le Sytral devient l'acteur unique qui organise les services du transport sur ce territoire.

Il est nécessaire d'aborder les discussions, les compromis et les conflits menés dans l'extension du PTU du Sytral. Nous développons trois volets d'étude. Le premier s'intéresse aux refus des communes de l'extension du PTU du Sytral vers leurs communes. Le deuxième volet d'analyse porte sur les effets des refus et des adhésions au Sytral. Le dernier volet examine le nouveau PTU du Sytral après la naissance du Nouveau Sytral appelé « Sytral N ».

³³⁸ Voir le septième chapitre : « le réseau TCL grandit avec l'agglomération ».

I. ADHÉSION AU SYTRAL : DES COMMUNES QUI DISENT « NON » ?

*Tu veux ou tu veux pas
Tu veux c'est bien
Si tu veux pas tant pis
Si tu veux pas
J'en f'rai pas une maladie
Oui mais voilà réponds-moi
Non ou bien oui*

*Tu veux ou tu veux pas
Toi tu dis noir et après tu dis blanc
C'est noir c'est noir
Oui mais si c'est blanc c'est blanc
C'est noir ou blanc
Mais ce n'est pas noir et blanc
C'est comme ci ou comme ça
Ou tu veux ou tu veux pas*

La vie, oui c'est une gymnastique [...] ³³⁹

Un extrait de la chanson « *Tu veux ou tu ne veux pas* » ci-dessus peut alors illustrer la proposition que le Sytral a faite à sept communes hors du Grand Lyon desservies par ses services et ses EPCI. Elles doivent répondre obligatoirement « oui » ou « non » à cette proposition. Si la chanson citée ci-dessus indique implicitement qu'il n'y a pas de conséquence négative de la réponse donnée, en réalité, pour les EPCI et les communes qui ne souhaitent pas adhérer au Sytral, la « punition » est tombée. Elles ne peuvent pas avoir la desserte TCL sur leurs territoires. Cette chanson souligne aussi un changement d'avis « *Toi tu dis noir et après tu dis blanc* » comme ce qui s'est produit concernant la demande d'adhésion de la CCVL, de la CCVG et de la CCEL. Au début des démarches d'adhésion, la CCVL, la CCVG et la CCEL ont montré leur intérêt pour adhérer au Sytral. Les communes membres de la CCVL et de la CCEL ont transféré leurs compétences du transport à leurs communautés de communes sous réserve de leur transfert au Sytral. Pourtant, finalement aucun EPCI n'intègre ce syndicat de transport. De plus, la CCEL a refusé la proposition du Sytral et s'est tournée vers le Département en adhérant au SMTR. Nous pouvons considérer que la discussion entre le Sytral et les EPCI voisins en vue de l'adhésion au Sytral est « *une gymnastique* ».

³³⁹ « Tu Veux Ou Tu Veux Pas », est une chanson française reprise d'une chanson brésilienne « Nem vem que não tem » et interprétée par Marcel Zanini en 1970. Pierre Cour a écrit les paroles. La musique est de C. Impérial. Brigitte Bardot l'a interprétée (Ados-Musique, 2004).

1.1 L'arrêt de la desserte TCL des sept communes reporté plusieurs fois.

Nous savons déjà que, à l'automne 2011, le Président du Sytral a écrit aux communes desservies hors de son PTU afin de les avertir qu'il mettait fin à son service sous convention, à moins que ces communes n'adhèrent au Sytral moyennant finance. Le président du Sytral a demandé à sept communes desservies d'intégrer son syndicat de transport sous peine de voir disparaître le service. L'arrêt de la desserte TCL des sept communes concernées a été programmé pour celles qui refusent l'intégration à ce syndicat. L'arrêt des dessertes sur sept communes est prévu dès septembre 2012.

Le 10 mai 2012, le Comité syndical du Sytral a adopté la décision de prolonger sa desserte aux 7 communes hors du Grand Lyon. Par un courrier du 12 juin 2012, le Président du Sytral a informé officiellement ces communes de ces décisions : (1) d'arrêter sa desserte régulière à compter du 1er mars 2013, (2) de dénoncer les conventions signées avec ces communes et (3) de poursuivre les dessertes scolaires jusqu'à la fin de l'année scolaire 2012/2013 et en tout état de cause au plus tard jusqu'au 31 juillet 2013 (Conseil général du Rhône, 2012 : 133 – 136). Ces décisions ont pour but de laisser du temps pour préparer l'intégration des communes qui le veulent, comme l'explique le Vice-Président du Sytral : *« ce délai donne encore quelques mois aux communes qui voudraient intégrer le Sytral. Cela nous laissera alors le temps de préparer une offre nouvelle et améliorée sur ces dessertes comme le souhaite le Préfet. »* (Barriol : voir La Gazette des communes du 16 mai 2012).

Finalement, le 20 février 2013, le Comité du syndicat du Sytral a accepté la prolongation de toutes les dessertes du Sytral jusqu'à la fin de l'année scolaire. Ce Comité a expliqué ainsi que la date de la fin des dessertes du Sytral n'était plus le 1^{er} mars 2013, comme elle avait été fixée dans un premier temps, mais que la date butoir du 8 juillet 2013 avait été prise. Le report de la date donnait un avantage aux communes qui souhaitaient intégrer le syndicat du transport départemental dont les lignes n'étaient opérationnelles qu'en juillet 2013. Ces communes n'avaient pas besoin de s'interroger pour savoir qui les desservirait de mars à juillet 2013 (Devant chez Vous, 2013a : 52). Dans son communiqué de presse, le Sytral (2013a) a annoncé :

« Seules les communes de Brindas, Chaponost, Messimy, Thurins, Grézieu-la-Varenne et Sainte Consorce se sont prononcées en faveur de cette adhésion. Les autres communes actuellement desservies par le réseau TCL ne bénéficieront donc plus des services urbains (ni du service Optibus) à partir du lundi 8 juillet 2013. »

Les communes qui n'adhèrent pas au Sytral ont été desservies jusqu'au 8 juillet 2013. Les communes de Chasselay, de Genas, de Vaugneray et de Pollionnay étaient concernées par le prolongement de ces dessertes. D'après le Président du Sytral, c'était la dernière alternative : *« seules les communes qui auront adhéré au Sytral seront desservies par les TCL à partir du 8 juillet. »* (Le Progrès du 21 février 2013). Le mois

suivant, la commune de Chasselay a demandé son adhésion au Sytral. Il y a donc 3 des 7 communes desservies sous convention qui ont refusé l'adhésion au Sytral. Le Président du Sytral, par un courrier au Président du Conseil général, a constaté : « *le Sytral n'assurera plus aucun service de transports urbains dans ces communes.* » (Devant chez Vous, 2013 : 52). Enfin, l'arrêt du service du Sytral a été concrétisé en juillet 2013.

Genas, Vaugneray et Pollionnay ont commencé à bénéficier des services du Sytral à la même époque, ces dessertes ont aussi été arrêtées en même temps (consultez Tableau 22).

Tableau 22 : Les récapitulatifs des entrées des communes et de leurs sorties des dessertes du Sytral

Communes	Signature de la convention	Fin des dessertes du Sytral
1. Genas	1er février 2001	9 juillet 2013
2. Pollionnay	21 février 2001	9 juillet 2013
3. Vaugneray	22 février 2001	9 juillet 2013

Source : Conseil général du Rhône, 2012 : 133 – 136

Est-ce que c'est également pour les mêmes raisons que Genas, Vaugneray et Pollionnay ont refusé l'adhésion au Sytral ? Pour répondre à cette question, nous allons traiter la troisième partie de ce chapitre, d'abord, à travers l'état des lieux des relations entre le Sytral et la CCEL, la CCVL et la CCVG. Ensuite, nous allons analyser les facteurs qui motivent leurs refus.

1.2 Tensions autour des transports en commun dans l'Est Lyonnais

« Le cas de l'Est lyonnais est emblématique à cet égard. Il constitue un exemple à la fois innovant et révélateur des divergences d'option dans l'avancement d'un processus, ainsi qu'un exemple de la complexité géographique d'un aménagement. » (Varlet, 2012).

L'enjeu du transport est un sujet important pour le territoire de la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais (CCEL) comme l'écrit Jean Varlet ci-dessus. Ce n'est pas nouveau, le transport joue un rôle important dans le territoire de l'Est lyonnais. C'est inscrit dans l'histoire du transport lyonnais. Rappelons-nous que ce territoire a

été desservi par la Compagnie Lyonnaise de tramways et de chemins de fer (CLT) et par le Chemin de fer de l'Est de Lyon (CFEL). C'étaient les grands concurrents de l'OTL. Le CFEL a même provoqué la disparition de l'OTL du territoire de l'Est lyonnais à cause de l'intérêt du Conseil général du Rhône qui a voulu le remplacement de l'OTL par la CFEL.³⁴⁰

Aujourd'hui, la CCEL est au cœur de la discussion entre le Grand Lyon et le Conseil général. Nous avons vu le soutien du Département à Genas, quand le redéploiement du tracé de certaines lignes de bus du réseau de surface des TCL à la fin aout 2011 pourrait oublier Genas. Le Conseil général menace de se retirer du Sytral (Le Progrès du 10 juillet 2011).³⁴¹ Les discussions pour l'intégration de la CCEL au Pôle Métropolitain se déroulent dans une ambiance houleuse comme il est écrit dans Lyon capital du 15 juillet 2011 :

« Le président de l'agglomération veut fédérer autour de lui le Pôle Métropolitain [...]. Collomb souhaite qu'en fasse partie la communauté de communes de l'Est lyonnais, un territoire dont il n'a jamais manqué de dire qu'il constituait à ses yeux l'avenir de l'agglomération. Surtout que la communauté de l'Est héberge l'aéroport Saint-Exupéry, un enjeu absolument capital pour la métropole ».

Le sujet principal de cette discussion est l'aéroport qui donne son identité à l'Est lyonnais. Nous allons maintenant décrire le rôle du transport dans le territoire de l'Est lyonnais. La première étude présentera la desserte du Sytral sur l'Est Lyonnais. La seconde étude essaiera de comprendre le rôle du transport dans l'identification de ce territoire. La troisième étude décrira le déroulement de la relation de la CCEL et Genas avec le Sytral en mettant en évidence leurs démarches d'adhésion au Sytral.

1.2.1 Les lignes périphériques du Sytral dans l'Est lyonnais

Le Sytral franchissait le périmètre du Grand Lyon vers l'Est lyonnais pour desservir la commune de Genas sous convention. Rappelons que le Maire de Genas a expliqué que la raison principale du développement de la desserte du Sytral à Genas reposait sur un échange de services entre la commune de Genas et la ville de Lyon : la décharge et le transport en commun.³⁴² C'est pourquoi le réseau TCL a remplacé celui de la Régie départementale des Voies Ferrées du Dauphiné (VFD) en 1978. Historiquement, Genas était desservie par la régie VFD. De manière générale, la régie des VFD exploitait 22 lignes interurbaines ou périurbaines, 2 lignes interdépartementales et 6

³⁴⁰ Voir « excursus historique sur l'organisation des transports avant la création du Sytral » dans le sixième chapitre

³⁴¹ Voir le huitième chapitre : « la fragilité du Sytral face au Conseil général du Rhône ».

³⁴² Voir le septième chapitre : « la desserte du Sytral à Genas : un échange de services urbains ? »

réseaux urbains. Parmi ces réseaux urbains, la régie des VFD gérait une ligne du réseau urbain de Lyon pour le compte du Sytral (CRC, 2004a : 7). Le 2 mai 1978, la commune de Genas n'a plus bénéficié du réseau de la Régie des VFD qui assurait le transport en commun de Chassieu à Genas en 1947. Genas était desservie par le réseau TCL, la ligne 68 : Gare de l'Est -Grange Blanche. En 2007, avec le prolongement du métro A, Genas a été desservie par la ligne 68 qui rejoint cette commune au pôle d'échange Vaulx-en-Velin la Soie. À la fin août 2011, le Sytral a installé la ligne Zi5 dans la commune de Genas. Cette ligne reliait cette commune à Eurexpo et à la ZI Mi-Plaine.³⁴³ La desserte du réseau TCL sur Genas a pris fin le 9 juillet 2013. C'était le moment de la suppression des services du Sytral dans les communes desservies sous convention qui ne souhaitaient pas adhérer au Sytral. Nous pouvons consulter les lignes qui desservaient la commune de Genas sur le plan suivant (figure 72).

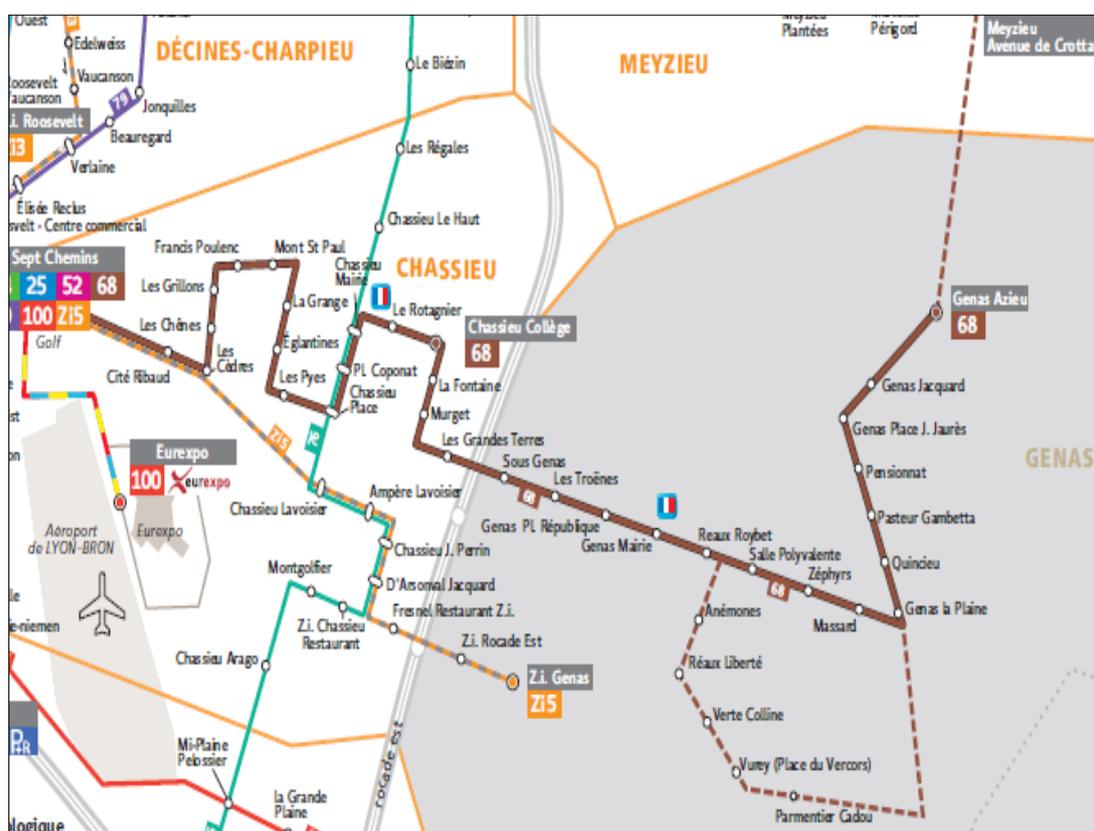


Figure72 : La desserte du réseau TCL sur Genas

Source : TCL, 2011

³⁴³ C'était le bilan du redéploiement du réseau de bus TCL qui a été défendu par le Conseil général

1.2.2 Une situation paradoxale à la CCEL

Le transport tient la vedette à la Communauté de Communes de l'Est lyonnais. La CCEL présente un profil particulier par rapport aux services du transport. La CCEL bénéficie d'une excellente desserte des transports : route, fer, air. Les transports représentent 29% des emplois de son territoire grâce à une dynamique spécifique liée au transport aérien (Agence d'urbanisme, 2012d : 3). Le territoire de la CCEL est identifié par l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry.³⁴⁴ Il est même désormais convenu d'appeler ce territoire « plaine de Saint-Exupéry » (CCEL, 2012 : 2). La présence de l'aéroport dans la CCEL fait appel à un enjeu géopolitique entre le Grand Lyon, la CCEL et le Conseil général du Rhône. Nous avons vu que le Grand Lyon s'intéresse à cet aéroport. Le Grand Lyon a donc lancé le projet de son extension.³⁴⁵ La présence de l'aéroport dans la CCEL a conduit également la commune de Jons à refuser le projet du Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) qui proposait son adhésion au Grand Lyon.³⁴⁶

Le poids de l'activité de la CCEL est ainsi influencé directement ou indirectement par la présence de l'aéroport. Ceci s'explique également par le flux des déplacements domicile-travail qui ont représenté 4 050 au total en 2008. À cette époque, il y avait 13 540 actifs venant de l'extérieur qui entraient quotidiennement sur le territoire de la CCEL pour travailler, tandis que 10 150 résidents quittaient le territoire pour travailler en dehors (Agence d'urbanisme, 2012d : 8). Entre 2008 et 2011, le nombre d'emplois a progressé de 21,58% sur la CCEL. En 2011, l'Insee a noté que la CCEL totalisait 21 386 emplois dont 11 761 emplois soit 55% dans les secteurs du commerce, des transports, et des services divers. Concernant les lieux de travail des actifs, 3 426 actifs ayant un emploi résident et travaillent dans le territoire, ce qui représente 18,7% de la totalité des actifs ayant un emploi sur le territoire. En effet, 14 848 soit 81,3% travaillent dans une commune autre que la commune de résidence. Pour se rendre au travail, ils prennent majoritairement les véhicules motorisés privés,³⁴⁷ ce qui représente 86,9% du total des moyens de transports utilisés et ceux qui partent au travail en utilisant les transports en commun représentent 5,2% (Insee, 2014d). Cette situation s'explique parce que, d'un côté, la CCEL est très liée à la présence importante d'entreprises du secteur du transport-logistique, d'un autre côté, parce que les transports en commun sont peu utilisés par habitants. C'est donc une situation qui pourrait paraître paradoxale : une offre importante de transports en commun de longue

³⁴⁴ « Aéroport Lyon-Saint Exupéry » est le nouveau nom de l'aéroport de Satolas depuis le 29 juin 2000.

³⁴⁵ Voir le quatrième chapitre « le projet d'annexion présenté à nouveau par la vision métropolitaine ».

³⁴⁶ Voir le cinquième chapitre « petits arrangements territoriaux ».

³⁴⁷ Voiture, camion ou fourgonnette

distance (tgv, avion...) sur le territoire de la CCEL mais un transport collectif local peu développé.

Concernant le transport en commun, la connaissance approfondie du transport collectif local sur le territoire de la CCEL donne des clefs pour expliquer pourquoi les habitants ne l'utilisaient pas. Nous rappelons que la CCEL se composait de six communes avant l'adhésion de deux nouvelles communes en janvier 2013. C'était Genas, la seule commune de la CCEL, qui bénéficiait de la desserte du Sytral avec la tarification unique des TCL. Les lignes du Sytral permettaient une connexion avec le Grand Lyon aux habitants de Genas : la ligne 68 pour rejoindre le pôle d'échange Vaulx-en-Velin la Soie et la ligne Zi.5 pour aller à Eurexpo. Tout le territoire de la CCEL est desservi par le transport départemental du Rhône : les transports à la demande (TAD), le transport public régulier et le transport scolaire. La complexité d'utilisation des transports en commun est expliquée par les connexions intérieures entre communes membres de la CCEL. L'exemple le plus significatif nous est fourni par le transport utilisé pour se rendre de Colombier Saugnieu à Genas : à l'époque, les gens étaient obligés de passer par Lyon. D'abord, il fallait prendre un bus TCL de Genas jusqu'à la gare de Lyon Part-Dieu, ensuite continuer avec la ligne départementale no.165 qui reliait Colombier Saugnieu à cette gare via Saint Bonnet de Mure. Les passagers devaient payer deux tickets : le billet de bus départemental et le billet des TCL (CCEL, 2009c).

1.2.3 La CCEL au cœur de l'affrontement entre le Grand Lyon et le département du Rhône

« La communauté de communes de l'Est lyonnais est au cœur de l'affrontement entre le Grand Lyon et le Rhône » (Le Progrès du 7 juillet 2011), et « Genas otage de la querelle Sytral / Conseil général du Rhône » (Lyon Mag du 21 juillet 2011), ces phrases de journalistes montrent les récents problèmes de transport mis en évidence dans la démarche de l'adhésion de la CCEL au Sytral. D'un côté, le Grand Lyon souhaitait que la CCEL intègre le Pôle Métropolitain. Il y avait donc l'obligation d'intégrer ce Pôle métropolitain pour que la CCEL bénéficie de la mise en œuvre des services du Sytral. D'un autre côté, le Conseil général du Rhône a créé son propre syndicat du transport, le SMTR.³⁴⁸ Le Département a proposé aux communes voisines du Grand Lyon une adhésion au SMTR. Le résultat : la CCEL s'est éloignée du Sytral. Elle s'est rapprochée du SMTR. Pour bien comprendre pourquoi la CCEL s'est détournée du Sytral, il faut d'abord définir clairement la relation entre le Sytral et la

³⁴⁸ Voir le huitième chapitre : « la fragilité du Sytral face au Conseil général du Rhône ».

CCEL et sa démarche d'adhésion au Sytral puis examiner la situation qui a provoqué le changement d'avis de la CCEL.

a. L'adhésion au Sytral pour améliorer les transports en commun

Les communes membres de la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais (CCEL) se sont mobilisés pour améliorer la desserte du transport collectif de son territoire. Nous savons que les transports en commun sont peu utilisés par les habitants à cause de la complexité d'utilisation de ces transports. Pour améliorer les transports en commun, la CCEL a collaboré avec le Sytral, comme c'est écrit sur son site officiel : « *améliorer l'offre en transports en commun est un des grands chantiers en cours de la CCEL. État des lieux de ce travail en étroite collaboration avec le Sytral.* » (CCEL, 2009b).

Depuis 2007, un important travail a été conduit pour répondre aux besoins de déplacements de la population de la CCEL. Ce travail devait également prendre en considération l'impact environnemental de l'utilisation des moyens transports. Le 16 mars 2007, la CCEL a donné un avis favorable à la réalisation d'une étude sur la mise en place éventuelle d'un réseau de transports en commun sur son territoire. Cette étude a été réalisée par le bureau d'étude TTK³⁴⁹ avec un financement de 19 600€ HT (CCEL, 2007 : 1). Suite à cette étude, la CCEL a adressé une correspondance datée du 19 mai 2008 au Président du Sytral pour une entrevue parce que la CCEL voulait une liaison avec le Sytral dans la mise en place d'un transport en commun sur son territoire. Depuis mai 2008, la CCEL a établi des contacts auprès du Département et du Sytral. Un projet de l'amélioration des dessertes a été renforcé lors de la réunion du 3 juin 2008 entre Jean-Pierre Jourdain (Président de la CCEL à l'époque), George Barriol (Conseiller Général) et Michel Rodet (Directeur de la mission territoire et intermodalité du Sytral) (CCEL, 2008a : 1-2).

Le 24 juin 2008, le Conseil de la communauté de la CCEL a donné au Président de la CCEL une autorisation pour « *engager des discussions, des études ou toutes actions nécessaires, communes permettant de préciser les conditions administrative, juridiques, techniques et financières d'une éventuelle adhésion de la Communauté de Communes de l'Est lyonnais au Sytral* » (CCEL, 2008a : 2). Chaque commune membre avait le droit de proposer ses propres demandes au Sytral dans le but de répondre le plus efficacement aux besoins de chacun, à condition que ces propositions soient cohérentes avec le but global attendu par la CCEL : « *l'objectif est tout autant de relier les diverses villes de la Communauté de Communes entre elles et de faciliter les déplacements vers Lyon.* » (CCEL, 2009b). La CCEL voulant adhérer au Sytral,

³⁴⁹ TTK : Transport Technologie-Consult Karlsruhe GmbH. C'est le bureau d'étude qui est une entreprise Franco-Allemande de conseil spécialisée dans la planification des transports

dans la négociation avec ce syndicat, elle a demandé au Sytral : (1) la constitution d'un réseau de transport cohérent entre les lignes de la région existantes par exemple TER, lignes départementales d'Isère et du Rhône. (2) le rabattement vers Lyon, par une liaison vers l'arrêt du tramway et LEA à Meyzieu ZI, vers l'arrêt du tramways et métro à Vaulx-en-Velin la soie. (3) le développement des lignes intérieures de bus permettant de circuler entre les six communes de la CCEL. (4) la diversification des accès au Grand Lyon par la liaison au Tram T2 – Porte des Alpes à Bron. La CCEL a négocié également la répartition des coûts de l'ensemble de ces nouvelles lignes. Les négociations qui ont été entamées pour l'adhésion de la CCEL au Sytral ont été positives. Le fonctionnement et le rôle du Sytral ont été présentés au Conseil de communauté de la CCEL qui s'est réuni en assemblée extraordinaire le 14 octobre 2008. Bernard Rivalta, le Président du Sytral, y a assisté (CCEL, 2009c).

Nous avons montré antérieurement la démarche à suivre pour adhérer à un syndicat de transport, démarche qui est la même pour l'adhésion au Sytral. Pour faciliter sa collaboration avec le Sytral, la CCEL a préparé des opérations pour son adhésion à ce syndicat. Lors d'un conseil communautaire du 4 novembre 2008, le Président de la CCEL a fait voter à l'unanimité une nouvelle compétence transport, afin d'organiser un réseau de transport entre le territoire de la CCEL et celui du Grand Lyon. De ce fait, la CCEL a modifié ses compétences obligatoires en prenant la compétence transport urbain (CCEL, 2008b : 2).³⁵⁰ En décembre 2008, la CCEL a créé une commission transports urbains.³⁵¹ Cette commission se compose d'un délégué titulaire et d'un délégué suppléant par commune et les maires siégeant de droit dans les commissions (CCEL, 2008c : 1-2). À la fin 2008, le Sytral a pris commande d'une étude transports sur le territoire de la CCEL afin d'évaluer les besoins et le coût. L'adhésion de la CCEL au Sytral serait envisagée en fonction des conclusions de cette étude.

En janvier 2009, le Président de la CCEL a annoncé que l'adhésion de la CCEL au Sytral se ferait avant la fin 2009 (Association Genas 2014, 2011 : 1). La CCEL a pris officiellement la compétence en matière « d'organisation des transports urbains » au sens de la loi LOTI. Administrativement, cette compétence a été arrêtée par le Préfet du Rhône le 2 mars 2009.³⁵² La finalisation du transfert de la compétence transport à la CCEL a été votée avant le début de l'été 2009 (CCEL, 2009c). En octobre 2010, l'ensemble des partenaires, la CCEL et le Sytral, étaient d'accord pour adopter un Schéma de desserte (Ville de Genas, 2013a : 4).

³⁵⁰ Une modification de l'article 2 de l'Arrêté préfectoral du Rhône No. 93-3280 du 29 décembre 1993 portant création de la CCEL.

³⁵¹ Cette commission transports urbains a été créée par la délibération no. 2008-12-1 du 16 décembre 2008.

³⁵² Arrêté préfectoral du Rhône no. 1884 du 2 mars 2009.

b. Le Pôle Métropolitain : un tiers dans la relation entre la CCEL et le Sytral ?

« Les négociations avec le Sytral, organisme qui chapeaute et organise les transports publics, ont largement progressé. Un accord a été trouvé sur les grandes lignes du futur schéma de desserte qui permettra, à la fois de densifier l'offre de transports entre nos différentes communes et de mieux les relier à l'agglomération lyonnaise. Le chemin parcouru est immense, puisque les composantes essentielles du projet sont désormais clairement déterminées. Ne reste plus qu'une décision politique pour lancer la machine. » (Jourdain cité dans CCEL, 2010 : 2).

Hélas, « la machine » est tombée en panne. Un coup de théâtre s'est produit : le refus de la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais (CCEL) d'adhérer au Sytral. C'est un drame : que d'énergie et d'argent dépensés en vain ! Les négociations avec le Sytral ont échoué.

En effet, en décembre 2010, Gérard Collomb, le Président du Grand Lyon a posé une nouvelle condition : pour pouvoir poursuivre le projet d'adhésion de la CCEL au Sytral, il faut que cette dernière intègre au préalable le Pôle métropolitain (Ville de Genas, 2013a : 4). Le Maire de Genas a expliqué que *« le Grand Lyon a subordonné les négociations sur les transports à l'adhésion préalable de la CCEL au Pôle Métropolitain. »* (Ville de Genas, 2013b : 1). Le Président de la CCEL, a confirmé cette information : *« Bernard Rivalta et Gérard Collomb ont posé un ultimatum et conditionné leur proposition à l'adhésion préalable au Pôle métropolitain. »* (Lyon capital du 4 novembre 2011). D'autre part Jean-Pierre Jourdain,³⁵³ le Président de la CCEL à l'époque a souligné *« bon il y a bien eu une discussion assez sévère avec le Grand Lyon. Bon. Mais à un moment donné, on nous dit vous voulez entrer dans le Pôle Métropolitain vous aurez tout, vous ne voulez pas y entrer, vous n'aurez rien. Bon alors c'est vrai qu'à partir de là certains ont pris ça comme du chantage. »* (Bachmann, 2012 : 179). Les dialogues en vue de l'adhésion de la CCEL au Sytral avaient capoté à cause de l'obligation donnée par le Grand Lyon d'intégrer le Pôle métropolitain, ce qui a été considéré comme un chantage.

Nous rappelons brièvement que le Pôle métropolitain est né suite à la Loi RCT du 16 décembre 2010.³⁵⁴ À l'époque, quand l'intégration de la CCEL au Pôle métropolitain était la condition pour que la CCEL adhère au Sytral, le Pôle métropolitain G4 était en train de se mettre en place.³⁵⁵ Si la création du Pôle n'avait

³⁵³ Jean-Pierre Jourdain ne parvient pas à déposer sa candidature en 2014

³⁵⁴ Voir le huitième chapitre « les effets des nouvelles intercommunalités sur le transport lyonnais».

³⁵⁵ Le Pôle métropolitain G4 est créé officiellement le 16 avril 2012 par quatre EPCI : le Grand Lyon, Saint-Etienne Métropole, la communauté d'agglomération Porte de l'Isère, et ViennAgglo.

pas été discutée en même temps que l'adhésion de la CCEL au Sytral, l'histoire aurait été différente, comme le souligne le Président de la CCEL :

« C'est tout simplement, moins prendre du temps on n'était pas à six mois, mais le problème c'est que quand c'est revenu en discussion, il y a eu cette discussion en même temps du Pôle métropolitain, qui est mal tombée en fin de compte. Ça aussi ce serait tombé un an après il n'y aurait pas eu de souci. Une mauvaise discussion avec le Président Collomb qui a mis le feu sur quatre à cinq vice-présidents, sur six. Et depuis ils ont préféré s'orienter vers le Département. Bon aujourd'hui moi je maintiens toujours ce que je pense, depuis toujours, et je suis dans le vrai quoi. Ce n'est pas cette solution-là qu'il faudrait. Mais bon il y a eu une décision politique assez forte de marquée. Bon il y a eu un dérapage, mais nous ne sommes plus pré pubères. » (Bachmann, 2012 : 177)

Comme le Pôle métropolitain était un nouvel organisme, pour que la CCEL puisse prendre une décision, il lui fallait des informations sur ce Pôle. Le Maire de Genas a expliqué cette situation :

« On a demandé à monsieur M. Rivalta et à M. Collomb. [...]. On leur a demandé à la fin de 2010 qu'ils nous expliquent le Pôle Métropolitain, qu'ils nous invitent à des réunions, qu'ils nous fassent voir les statuts pour qu'on comprenne où on mettait les pieds. Ils ne nous ont jamais invités. Ils ne nous ont jamais envoyé les statuts. Ils ne nous ont jamais rien envoyé du tout. Et en 2011, ils nous ont dit que « Alors, vous entrez au Pôle métropolitain ». On a dit « On veut bien ». Mais ça fait six mois qu'on attend que vous nous donniez des choses et ils ne nous ont rien donné. Donc du coup on s'est fâché, on leur a dit « non ». » (Valéro, 2013).

À cause de l'absence d'informations, le Maire de Genas a dit *« je ne peux pas engager mes 12.000 habitants dans un système que je ne connais pas. »* (Lyon capital du 15 juillet 2011). Les élus de la CCEL craignaient de perdre leur autonomie. Clairement, alors que la CCEL était sur le point d'adhérer au Sytral, la relation entre la CCEL et le Sytral s'est trouvée dans une situation délicate même si un Vice-Président de la CCEL a garanti qu'il n'avait aucune opposition au Sytral :

« Nous n'avons rien contre le Sytral, nous étions prêts à continuer à collaborer avec lui. Mais les règles du jeu ont subitement changé en décembre 2010 quand l'adhésion à la Métropole [Pôle métropolitain] est devenue, sans que l'on sache pourquoi, une condition sine qua non pour continuer à desservir nos communes. Nous n'avons jamais été associés au projet. » (Valéro : voir Metro news du 2 juillet 2013).

c. Le Département s'est rapproché de la CCEL

Dans les relations pour le moins houleuses qu'entretiennent le Sytral et la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais (CCEL), il semble que la CCEL soit passée à une autre étape pour répondre à son problème de transport. « *Un important travail a d'abord été conduit avec le Sytral pour trouver des solutions opérantes et efficaces puis, depuis 2011, avec le Conseil général du Rhône et le Syndicat Mixte des Transports du Rhône (SM TR) [...].* » (Valéro : voir Genas Mag, 2013a : 3). Une offre alternative est venue du Département : « *Mercier dessine une alternative au Sytral pour les communes extérieures au Grand Lyon.* » (Lyon Capital du 22 décembre 2010). Un vice-président du Conseil général a décrit comment marche cette offre : « *le Sytral sait très bien desservir les zones denses. Mais au-delà, il suffit de quelques lignes en site propre qui se connectent au réseau TCL.* » (Forissier : voir Lyon capital du 15 juillet 2011). Nous avons vu que le Conseil général a clairement affiché son soutien à Genas. Ce n'est ainsi pas étonnant que le Département se soit rapproché de la CCEL. Ce rapprochement a été présenté au sein du Conseil municipal de Genas : « *parallèlement, le Conseil général du Rhône a approché la CCEL en vue d'évaluer la possibilité d'un partenariat au sein de son projet de Syndicat Mixte des Transports. Et ce, jusqu'à parvenir à une offre en parfaite adéquation avec les attentes des élus communautaires.* » (Ville de Genas, 2013a : 2).

Le Président de la CCEL a expliqué le rapprochement du Département après sa rupture avec le Grand Lyon et le Sytral :

« Et après c'est là qu'il y a eu un peu l'impair, entre guillemets, c'était de la part du président «si vous rentrez au pôle pas de souci, si vous ne rentrez pas vous n'aurez rien ». Le Conseil général est arrivé sur ces entrefaites, a dit je vais créer un syndicat, pas de souci. Il y a moyen de prélever du VT chez vous, on va le mettre dans les comptes. Sauf que ce n'est pas des professionnels. Et le souci c'est qu'on reste toujours en dehors du périmètre et qu'à un moment donné on est obligé de rentrer dans le périmètre, c'est inévitable. » (Bachmann, 2012 : 177).

Il y a une rivalité certaine entre le Sytral et le Département pour attirer les EPCI voisins du Grand Lyon. Ils n'ont pas la même compétence du transport. D'un côté, le Sytral organise la compétence « transports urbains ». D'un autre côté, le Département possède la compétence pour le transport interurbain. Ainsi, les services de ces deux entités fonctionnent avec des offres différentes.

Le Conseil général a formulé plusieurs scénarios. D'abord, le Département a préparé la création de sa propre AOT. Ensuite, il a proposé un taux de versement de transport intéressant : un taux de 0,6% au lieu de 1,75%.³⁵⁶ Enfin, les communautés de

³⁵⁶ Rappelons que le VT est une des raisons qui ont motivé la création du SMTR

communes n'auraient pas de contribution financière à verser sauf celles qui, comme la CCEL, voulaient bénéficier d'un service augmenté (Lyon capital du 15 juillet 2011). Donc, face à cette proposition, depuis 2011, la CCEL a investi pour faire avancer le dossier des transports en commun sur son territoire avec le Conseil général du Rhône et le Syndicat Mixte des Transports du Rhône (SMTR). Dans l'intention de résoudre le dossier du transport, à l'unanimité, la CCEL a voté la création d'un PTU (périmètre des transports urbains) sur son territoire le 19 juillet 2011.³⁵⁷ Ce même jour, la CCEL a voté une adhésion de principe de la CCEL au futur SMTR.³⁵⁸ Le Président de la CCEL craignait la décision du Conseil communautaire de la CCEL d'intégrer le SMTR, la CCEL ayant déjà pris des décisions montrant son souhait d'adhérer au Sytral, avec la prise de la compétence transport sous réserve de son transfert au Sytral. Voici une transcription de l'entretien avec Jean-Pierre Jourdain,³⁵⁹ réalisé par Jean Bachmann (2012 : 178)³⁶⁰ :

J. Bachmann : « Donc en 2009 quand vous prenez la compétence transport c'est dans l'idée d'intégrer le Sytral on est bien d'accord ? »

J-P Jourdain : « Oui tout à fait mais tout de suite le Conseil général a sorti de derrière les fagots son idée de syndicat mixte de transport départemental. Aujourd'hui il n'est toujours pas créé. À mon avis son syndicat de je ne sais pas quoi, je ne sais pas si ça marchera, on verra bien. »

J. Bachmann : « Je vous poserai la question de toute façon. »

J-P Jourdain : « Oui et bien à mon avis ça ne marchera pas, ils seront obligés de se mettre d'accord et de travailler tous ensemble. »

La décision de la CCEL d'intégrer le syndicat transport du Rhône est le résultat du rapprochement entre le Département et la CCEL. Cette décision a été critiquée par le groupe d'opposition de Genas³⁶¹ : « un choix étonnant. Ce syndicat n'existe pas encore et ne pourra être opérationnel avant septembre 2012, dans un an !!! Nul ne sait pour l'instant qui en seront les membres, quels seront ses statuts, qui en assurera la gestion et surtout quels seront ses moyens financiers. » (Association Genas 2014, 2011 : 1).

³⁵⁷ La délibération du Conseil Communautaire de la CCEL 2011-8-3 du 19 juillet 2011 sur création d'un périmètre de transports urbains.

³⁵⁸ La délibération du Conseil Communautaire de la CCEL 2011-8-2 du 19 juillet 2011 sur adhésion de principe à un syndicat mixte des transports du Département du Rhône.

³⁵⁹ JOURDAIN, Jean-Pierre. Président de la CCEL 2008-2014. Entretien réalisé par Jean Bachmann le 22 mai 2012. Jean-Pierre Jourdain ne parvient pas à déposer sa candidature en 2014

³⁶⁰ Jean Bachmann était élève-ingénieur à l'ENTPE en stage chez Michael Rodet au Sytral

³⁶¹ L'association Genas 2014 soutient les élus de la liste d'opposition « Genas Pour Tous ». Voici les élus municipaux de Genas pour le période de 2008 à 2014 : Françoise Bergame, Jean-Baptiste Ducatez, Christian Jacolino.

Suite à la volonté de la CCEL d'intégrer le SMTR, le territoire de la CCEL a été choisi pour devenir une zone pilote du SMTR qui englobe toutes les communes membres de la CCEL. Cette zone avait pour but de tester la nouvelle approche départementale en matière de transports (Le Progrès du 22 juin 2012). Cette zone pilote a été desservie le 1^{er} septembre 2012. En définitive, depuis cette date jusqu'à la fin de la desserte du Sytral, la commune de Genas était desservie par deux syndicats des transports : le SMTR et le Sytral. Est-ce que c'est une politique pour enfermer la CCEL dans le SMTR, pour que la CCEL ne revienne pas à son premier souhait : l'intégration au Sytral ?

Ensuite, le président de la CCEL a saisi le Préfet du Rhône afin qu'il constate la création de son PTU dans les conditions légales et réglementaires applicables. Finalement, la création d'un PTU sur le territoire de la CCEL a été actée par l'arrêté préfectoral du 30 avril 2013 qui a conféré à la CCEL le statut d'Autorité Organisatrice de Transport. Par la libération du 21 mai 2013,³⁶² le Conseil communautaire de la CCEL s'est prononcé favorablement sur l'adhésion au SMTR. Cette délibération a été adoptée par 35 voix pour et une abstention. La demande de l'adhésion de la CCEL a été approuvée par le comité du SMTR par la délibération du 28 juin 2013. La modification du statut du SMTR a été actée par l'arrêté préfectoral du 23 juillet 2013. Avec cette modification, la CCEL a un représentant au comité du SMTR. Enfin, à partir du 8 juillet 2013, les dessertes du SMTR ont été appliquées sur l'ensemble du territoire de la CCEL.

Dès cette date, la CCEL est devenue une zone pilote pour la nouvelle politique des déplacements du Rhône. Le territoire de la CCEL est desservi par la Société Berthelet qui est à présent le transporteur officiel du Département du Rhône sur la CCEL. L'arrivée de la Société Berthelet a apporté des changements sur le territoire de la CCEL en matière de transport : (1) La création de la ligne Express 1 qui était anciennement la ligne 165 Express. Cette nouvelle ligne assure le trajet Colombier Saugnieu - St Laurent de Mure - St Bonnet de Mure - Mi-Plaine- Mermoz-Pinel - Grange Blanche. Cette nouvelle ligne offre un service avec une amplitude de 6h à 21h et une fréquence de passage de 30 minutes du lundi au samedi, de 15 minutes sur les créneaux de 6h30 à 7h 30 et 17h à 18h du lundi au samedi (sauf à Colombier Saugnieu où la fréquence reste de 30 minutes), et de 60 minutes les dimanches, jours fériés et vacances d'été. (2) La présence des 18 lignes scolaires qui ont été rebaptisées « Lignes Fréquence ». Ces lignes ont été fondées selon les besoins spécifiques des établissements scolaires (horaires, fréquences, calendrier de fonctionnement) et repensées pour desservir des points d'arrêt adaptés (par exemple, des points de correspondance avec le réseau TCL). (3) La création d'un service de transport à la

³⁶² La délibération du Conseil Communautaire de la CCEL 2013-05-04 du 21 mai 2013 sur adhésion au Syndicat Mixte des Transports du Département du Rhône

demande (TAD). Le service du TAD est destiné aux habitants qui résident sur le territoire des communes de Colombier Saugnieu, Genas, Jons, Pusignan, St Bonnet de Mure et St Laurent de Mure. Le service du TAD permet à ces habitants des déplacements de proximité et offre la possibilité de rejoindre une correspondance avec un autre mode de transport (centre-ville des communes de la CCEL, terminus du TRAM ZI Meyzieu, aéroport St-Exupéry sur présentation d'un billet de train ou d'avion) (CCEL, 2012 : 2). C'est pourquoi la CCEL a considéré son adhésion au SMTR comparable à celle du Sytral : « (1) possibilité d'utilisation des transports scolaires par tous les usagers, (2) liaison avec l'aéroport, ligne reliant Genas au tramway à Meyzieu, (3) bonne desserte de la ZI, (4) transport à la demande. » (Ville de Genas, 2011).

1.3 Vallons du Lyonnais en manque de PTU

La question des transports et des déplacements se pose depuis longtemps sur le territoire de la Communauté de Communes des Vallons du Lyonnais (CCVL). Cette question est profondément liée au phénomène de périurbanisation qui touche depuis des années la CCVL. Le mouvement de périurbanisation entre ce territoire et Lyon affecte la vie quotidienne de ses habitants, particulièrement leur mobilité. De plus, la situation géographique de la CCVL entraîne une migration pendulaire entre Lyon et l'Ouest Lyonnais. Le territoire de la CCVL joue un rôle de passage qui connecte l'agglomération lyonnaise et les Monts du Lyonnais. Il n'y a rien de nouveau donc sur le territoire de la CCVL en matière de transports. Bernard Servanin (2010 : 53), le Directeur de la publication de la CCVL, écrivait en substance :

« Nul ne songerait à nier l'impact des voies de communication sur les grands équilibres d'une région. L'histoire de nos vallons depuis les Romains jusqu'à la période contemporaine confirme bien le rôle essentiel joué par ces voies qui ont permis de favoriser les échanges et par conséquent de créer les liens nécessaires à la vie et au développement du territoire. [...] Un retour aux sources en quelque sorte, et de quoi regretter la disparition du célèbre «tutu». Il y a quelques décennies !».

1.3.1 La CCVL : un espace de transition et traversé par la migration pendulaire

La Communauté de Communes des Vallons du Lyonnais (la CCVL) se compose de neuf communes : Brindas, Grézieu-la-Varenne, Messimy, Pollionnay, Sainte-Consorce, Saint-Laurent-de-Vaux, Thurins, Vaugneray et Yzeron. Géographiquement, la CCVL se trouve dans le territoire de l'Ouest lyonnais. La CCVL se trouve coincé entre deux territoires différents : dans sa partie Est, le « plateau du lyonnais », encore caractérisé par une activité agricole nonobstant une influence

urbaine croissante et, dans sa partie Ouest, les monts du lyonnais. Ce sont deux territoires ayant des caractères différents. D'une part, un territoire plutôt rural avec de la moyenne montagne et une activité principale dans le secteur agricole : les Monts du Lyonnais. D'autre part, un territoire classé urbain, attractif, en croissance démographique, économique, industrielle et universitaire : le Grand Lyon.

Sa position géographique sur un axe Ouest/Est permet à la CCVL de relier l'agglomération lyonnaise aux Monts du Lyonnais. La CCVL joue un rôle d'espace de transition. Il s'agit d'un espace de transition entre l'urbain et le rural et entre l'agglomération lyonnaise et les grands espaces naturels : les Monts du Lyonnais. Comme un espace de transition, la CCVL est considérée comme un espace de traversée, surtout pour rejoindre les Monts du Lyonnais ou pour aller dans le Grand Lyon. Ici, les flux de transports dans l'Ouest lyonnais montrent l'influence de l'agglomération lyonnaise sur les flux de déplacement, surtout domicile-travail. Le Conseil Local de Développement de l'Ouest Lyonnais (2009 : 8) souligne le problème de la mobilité sur son territoire :

« Le territoire de l'Ouest Lyonnais est limitrophe à deux territoires plus ou moins attractifs : le Grand Lyon et le Pays du Giers (Givors, Rive de Gier). Cette attractivité génère des flux de déplacements, notamment domicile-travail, importants ayant pour conséquence un trafic souvent saturé, une insécurité routière augmentée et une pollution importante. Du fait de l'attractivité de l'agglomération lyonnaise, ce territoire est concerné par un trafic de transit en provenance des Monts du Lyonnais aggravant les problèmes de circulation déjà présents sur le territoire ».

Cela peut s'expliquer également par le fait que l'Ouest lyonnais soit un territoire attractif pour son cadre de vie résidentiel. La nature et l'environnement de l'Ouest lyonnais en tant qu'espace rural joue un rôle important pour inciter des habitants à s'installer dans la CCVL. Ce n'est pas un sujet nouveau. De manière générale, la périurbanisation a commencé quand de nombreuses familles se sont installées hors de Lyon au profit d'une campagne proche, pour la qualité de vie. Ce phénomène est apparu ces quatre dernières décennies. Sylvain Dumas, directeur de l'Animation CDDRA (Contrats de Développement Durable de Rhône-Alpes) de l'Ouest lyonnais affirme :

« Il y a toujours eu une tradition de venir prendre l'air à la campagne déjà au début des années 1900. Il y avait énormément de maisons secondaires surtout pour des industriels lyonnais ou des gens un peu aisés. La bourgeoisie lyonnaise venait. On n'avait pas mal de villages de villégiatures comme à Yzeron, Sainte Catherine, avec énormément de maisons secondaires. Alors maintenant l'agglomération s'est un peu étendue et puis les maisons secondaires sont devenues des maisons principales. Il y a toujours eu cette tradition de lien finalement entre Lyon, la ville, et l'Ouest Lyonnais. »
(Couturier, 2009 : 33)

La CCVL est sous la tension de la périurbanisation depuis longtemps. Aujourd'hui, le développement de l'agglomération lyonnaise donne plus de valeur à ce territoire qui devient de plus en plus urbain.

1.3.2 La CCVL et le Sytral se fiancent sans pouvoir se marier

« La CCVL et le Sytral se fiancent sans pouvoir se marier », ce titre est représentatif de la situation rencontrée par la CCVL et le Sytral. On peut imaginer leur situation comme celle de deux êtres qui s'aiment, qui veulent être unis comme dans un mariage. Leurs parents laissent cependant leurs désaccords prendre le dessus. La CCVL et le Sytral s'étaient mis d'accord pour que la CCVL intègre ce syndicat transport, mais cette adhésion ne peut pas être réalisée à cause de l'absence de la réponse du Préfet à la demande de ces deux entités.

a. Les lignes périphériques du Sytral à l'Ouest lyonnais

La première remarque importante que nous pouvons faire est que le trafic des trains à l'Ouest Lyonnais était florissant, jusqu'à l'apparition de la concurrence routière. Les autocars ont remplacé ces trains. C'était en 1957 quand l'OTL a lancé les cars Lafond pour desservir la route de Saint-Jean à Vaugneray. Ce nouvel épisode a commencé par la reprise de l'exploitation de la ligne vers Vaugneray par la Sté des TCL qui a remplacé cette ligne sous l'indice "V". C'était le trajet Pêcherie – Tassin – Craponne – Vaugneray. La ligne sous l'indice "V" a remplacé le trajet de bus (ligne 73) en 1976. Ensuite, en 1979, la SLTC a prolongé quelques services de transport de Craponne vers Brindas. Pendant les travaux de la mise en service de la ligne D, le Sytral a transféré le départ de la ligne 73 de Pêcherie à Perrache en 1991. Ce changement a supprimé les trajets destinés à Craponne Mairie, cependant la desserte de Brindas a été maintenue. En 1993, la ligne 73 a été reprise par la ligne 74 qui a assuré un nouveau trajet reliant Gorge de loup à Craponne Val d'Yzeron par Ménival. Donc l'apparition de ce nouveau trajet a entraîné la suppression de l'antenne Brindas. Ainsi le territoire de la CCVL n'est plus desservi par le Sytral.

La coopération entre le territoire de la CCVL et le Sytral a été renouvelée par le biais de conventions. En 2001, une convention a été signée par le Sytral et quatre communes membres de cette communauté de communes : Vaugneray, Brindas, Grézieu la Varenne et Sainte-Consorce. Grâce à ces conventions, les bus des TCL sont arrivés dans ces communes en franchissant les limites administratives du Grand Lyon avec la tarification unique des TCL et les mêmes réductions qui sont proposées aux habitants du Grand Lyon. Les bus des TCL : la ligne 72 et la ligne 74, connues comme « les lignes de l'Ouest Lyonnais » ont été mises en place. Le 1^{er} septembre 2003, la ligne 74 a repris la ligne 73 sur la branche qui allait vers Vaugneray. La ligne 73 allait de

Perrache à Craponne. La ligne 74 s'est divisée en deux pour se terminer soit à Vaugneray soit à Brindas. La ligne 72 a été prolongée jusqu'à Pollionnay. Les trajets des lignes de l'Ouest Lyonnais présentés ci-dessous (figure 73 et figure 74) et sur cette carte (figure 75) illustrent les dessertes des TCL sur le territoire de la CCVL. Ces dessertes ont été valables jusqu'en janvier 2011.

La ligne 72 desservait quatre communes du Grand Lyon et deux communes de la CCVL. Son trajet traversait Gorge de Loup, Tassin-la-Demi-Lune, Sainte-Consoce, Marcy-l'Étoile et Pollionnay.

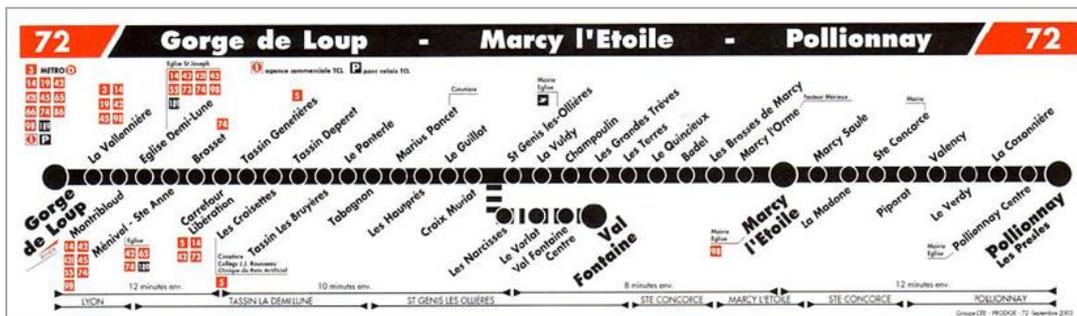


Figure 73 : Les arrêts de la ligne 72

Source : TCL, 2003 (cité dans Le mag du SNOTCL, 2003 : 5)

La ligne 74 desservait quatre communes du Grand Lyon et trois communes de la CCVL. Cette ligne avait deux terminus : Brindas et Vaugneray. Le premier trajet traversait Gorge de Loup, Tassin-la-Demi-Lune, Craponne, Francheville, et Brindas. Mais, après l'arrêt de Craponne centre, la ligne 74 se divisait pour aller à Grézieu-la-Varenne et se terminer à Vaugneray.

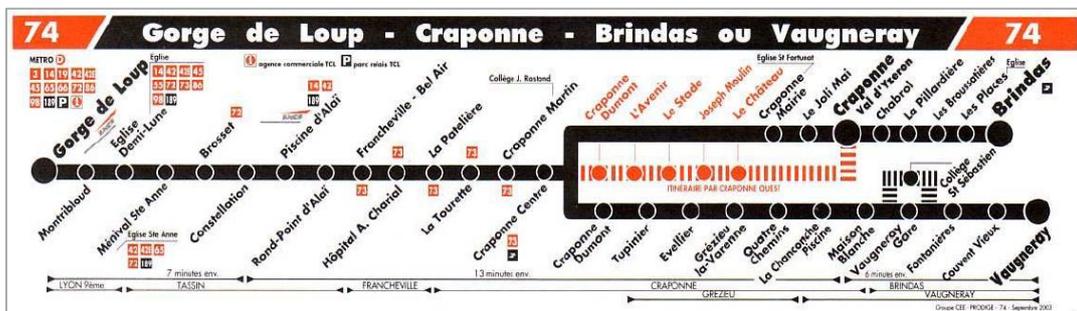


Figure 74 : Les arrêts de la ligne 74

Source : TCL, 2003 (cité dans Le mag du SNOTCL, 2003 : 7)

Nous pouvons voir ces lignes sur le plan des TCL suivant (figure 75) :

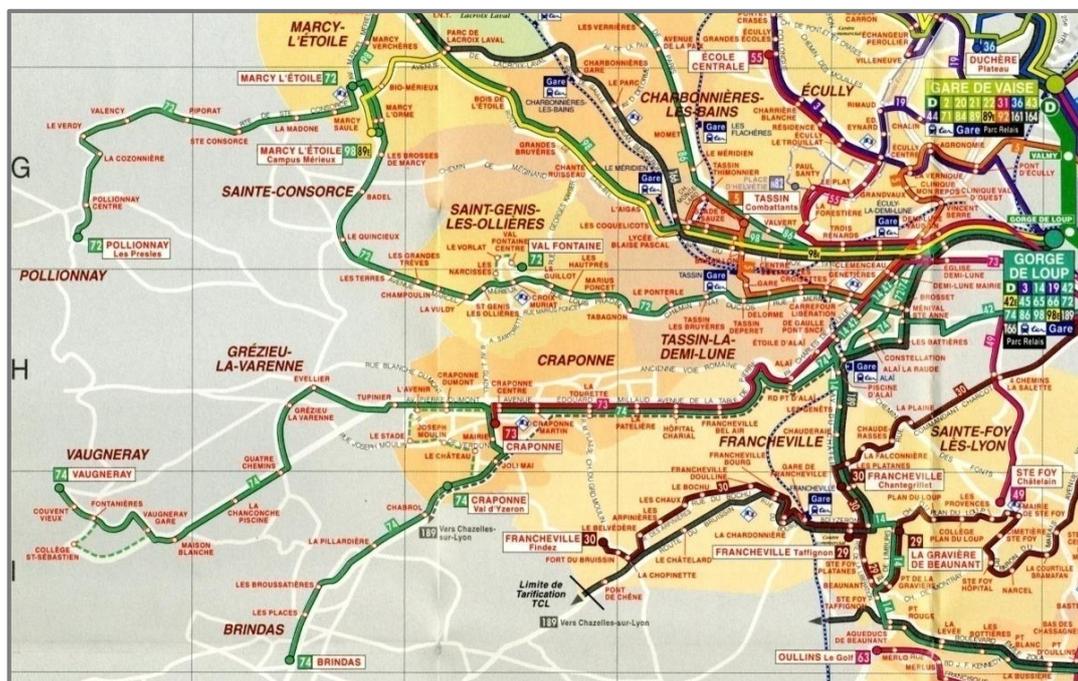


Figure 75 : Les dessertes des TCL à la CCVL
Source : TCL, 2005

Les lignes 72 et 74 ci-dessus étaient un type de ligne périphérique qui permettait aux usagers de relier le centre de l'agglomération via les pôles d'échanges. Dans la hiérarchie des motifs de déplacements des communes alentour, la ville centre prend la première place. Ainsi, l'agglomération lyonnaise reçoit un nombre important de flux qui provient des communes voisines. Les lignes de TCL qui desservait les communes de la CCVL ont proposé aux habitants des communes concernées une offre de transport qui leur donne accès à Gorge de Loup, un pôle d'échange qui leur permet ensuite de rejoindre les réseaux des TCL pour arriver à destination, majoritairement leur lieu de travail. Les travaux réalisés par les différentes études montrent que le territoire de la CCVL est fortement marqué par des déplacements de migrations pendulaires. Ces déplacements se font principalement vers l'agglomération lyonnaise. 60% des habitants de la CCVL travaillaient au Grand Lyon, 80% d'entre eux utilisaient la voiture (CCVL, 2005 : 3). Dans une étude sur la desserte de l'ouest lyonnais en 2002, le bureau d'étude TTK³⁶³ démontre que 5 807 habitants de la CCVL travaillaient à la Courly, contre 2 641 habitants travaillant au sein de cette communauté de communes. Les migrations vers le Grand Lyon représentaient 90,28% des migrations domicile-travail hors du territoire de la CCVL (TTK, 2002 : 10).

³⁶³ Pour mémoire, TTK : Transport Technologie-Consult Karlsruhe GmbH. C'est le bureau d'étude qui est une entreprise Franco-Allemande de conseil spécialisée dans la planification des transports

b. Les problèmes rencontrés

Les lignes de l'ouest lyonnais du Sytral ont fait face à plusieurs problèmes. Les deux problèmes majeurs sont (1) les problèmes de ponctualité et de régularité, et (2) Les problèmes de surcharge aux heures de pointe. De la CCVL, pour relier Gorge de Loup, il faut entre 40 et 50 minutes aux heures de pointe, le même temps que les gens qui prennent leur voiture (CLD de l'Ouest Lyonnais, 2009 : 17). Ces problèmes étaient renforcés par l'amplitude du service : l'heure du premier départ et l'heure du dernier départ, particulièrement en direction de Gorge de Loup. Dans son mémoire, Michaël Maisonnial a noté que l'amplitude de la ligne 74 en direction de Vaugneray et Brindas était de 5h à 23h15. Dans l'autre sens, de Vaugneray et de Brindas à Gorge de Loup, la faiblesse de la fréquence des départs était frappante. La ligne 74 commençait son service, pour les antennes de Vaugneray, à 7h. Aux heures de pointes du matin, entre 7h et 8h30, il y avait seulement 4 départs de Vaugneray. Pour Brindas, le premier départ de bus était à 7h04, avec 3 départs pendant les heures de pointes : 7h40, 7h54 et 8h18. Les derniers bus partaient de Vaugneray à 20h25 et de Brindas à 19h32 (Maisonnial, 2005 : 30-33). L'amplitude de la ligne 74 est résumée dans le tableau 23 suivant :

Tableau 23 : L'amplitude des lignes de l'Ouest Lyonnais

No. Ligne	Origine	Destination	Départ		Fréquence		Trajet/jour
			Premier	Dernier	HP	HC	
72	Gorge de Loup	Marcy d'Etoile / Pollionnay	5h 35	0h 22	7'/13	18'/33	117
74	Gorge de Loup	Vaugneray	5h	23h 15	5'/7	14'	219
		Brindas					
	Vaugneray	Gorge de Loup	7h	20h 25	5'/7	29'	33
	Brindas	Gorge de Loup	7h 04	19h32	5'/7	29'	20

* HP : Heures de Pointe du matin

HC : Heures Creuses du matin

Source : Synthèse établie par Fitria, 2014³⁶⁴

³⁶⁴ Les données sont basées sur le travail de Maisonnial (2005) et de l'Agence d'Urbanisme (2006)

Les études sur la question des transports en commun ont été principalement consacrées à l'amélioration des performances de toutes les lignes. Les questions centrales sont, d'un côté, les fréquences et le temps pour accéder au pôle d'échange avant de prendre une correspondance, d'un autre côté, les développements de l'utilisation de modes de déplacements ayant un impact limité sur l'environnement. L'étude du TTK a proposé une alternative qui « *consiste à tirer parti de la relative mauvaise desserte actuelle pour jouer à plein sur une politique de report modal pour toutes les relations entre les Vallons du lyonnais et l'agglomération. Cette politique implique la planification d'une ligne de tramway qui pourrait judicieusement reprendre tout ou une partie des emprises du Chemin de Fer de Vaugneray.* » (TTK, 2002 : 49 – 50). Le trajet de ce tramway se ferait le long des emprises du chemin de fer de Vaugneray puis emprunterait le site propre. Par la délibération du 9 novembre 2004, le Conseil général a lancé l'étude d'un site propre entre Gorge de Loup et Vaugneray. Nous rappelons que le Conseil général fait partie du Sytral. De plus, le territoire de la CCVL était desservi par le transport départemental. Les offres de transport départemental sont décomposées en quatre niveaux de desserte :

- niveau 1 : lignes régulières fortes, structurantes
- niveau 2 : lignes régulières de desserte locale, fines
- niveau 3 : lignes de transport à la demande (TAD)
- niveau 4 : services scolaires, spécifiques

Les dessertes du transport départemental sur le territoire de la CCVL ont été regroupées en trois services (1) TAD uniquement sur la commune d'Yzeron, (2) TAD et la ligne régulière sur la commune de Vaugneray et (3) Les lignes régulières uniquement sur six communes membres de la CCVL : Ste-Consoce, Pollionnay, Brindas, Messimy, Grézieu-la-Varenne et Thurins (CLD de l'Ouest Lyonnais, 2009 : 18-22).

c. Réflexions pour l'adhésion au Sytral

En 2005, la CCVL a commencé à débattre de son adhésion au Sytral. Au cours de la séance plénière du 12 mai 2005, les estimations de l'élargissement du PTU du Sytral et de la création des sites propres de Vaugneray à Gorge de Loup ont été présentées au Conseil communautaire de la CCVL. Dans cette séance, les conditions financières de l'adhésion au Sytral par le biais du VT ont été précisées également. Ce VT avait un taux unique, mais il y avait la possibilité d'avoir un lissage sur plusieurs années. Le résultat de cette séance a montré que « *le Conseil communautaire de la CCVL a convenu de conduire une réflexion globale sur le problème des transports, en intégrant les nombreux paramètres existants et en prenant également en compte le SCOT de l'ouest lyonnais.* » (CCVL, 2005 : 1-3).

En 2006, le Conseil général du Rhône et le Sytral ont lancé des études relatives aux opportunités de réutilisation de l'emprise de l'ancien tramway de la Compagnie du Chemin de Fer de Fourvière–Ouest Lyonnais (FOL / CFOL) pour améliorer la desserte en transports collectifs, jugée non satisfaisante dans le secteur. Le but de cette étude est d'examiner la création de tronçons de sites propres pour faciliter la circulation des lignes de bus entre Vaugneray et Lyon. Cette étude était à l'origine du projet LEOL (Lignes Express de l'Ouest Lyonnais). Le résultat de cette étude précise que :

« La pertinence de la réutilisation de chemin de fer de la CFOL [Compagnie du Chemin de Fer de Fourvière–Ouest Lyonnais] ne va donc pas de soi sur tout l'itinéraire, surtout au regard de l'absence d'urbanisation à proximité, que ce soit à Vaugneray, ou le long du vallon de l'Yzeron à Craponne et Francheville. En revanche, des solutions alternatives aux parcours actuels des lignes 73 et 74 peuvent être envisagées en mobilisant les voiries existantes, tout en préservant malgré tout l'emprise du CFOL dans les documents d'urbanisme afin de ne pas obérer l'avenir à long terme. » (Agence d'urbanisme, 2006 : 40).

En 2007, dans le but de répondre aux problèmes du transport et de proposer une offre de transport plus attractive, la CCVL s'est prononcée à l'unanimité sur le principe d'adhésion de la CCVL au Sytral. Par la délibération du 8 novembre 2007, la CCVL a voté pour son adhésion « de principe » au Sytral. Ensuite, la CCVL a essayé de concrétiser le projet d'adhésion à ce syndicat. La CCVL a pu avancer dans les négociations avec le Sytral afin de définir les services proposés à son territoire. En 2008, une étude complémentaire sur les besoins de la CCVL en matière de transport a été lancée par cette communauté de communes pour qu'elle puisse négocier au mieux avec ce syndicat. Les conclusions de cette étude soulignent les différences de besoins selon les caractéristiques des communes, notamment leurs caractères ruraux et urbains. Au cours de la concrétisation de cette adhésion, les communes membres de la CCVL n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur l'adhésion au Sytral, comme l'affirme le Maire de Grézieu-la-Varenne :

« Ils avaient pris une délibération de principe. Donc c'était sur l'idée générale. Mais quand on arrivait aux choses concrètes, les communes n'étaient plus d'accord entre elles, il y avait eu un vote de principe, je crois en 2007 pour adhérer au Sytral. Mais c'était un vote de principe, et puis ensuite, quand il a fallu concrétiser, les communes n'étaient plus d'accord entre elles. » (Romier, 2013).

Ainsi en 2008, toutes les communes de la CCVL n'étaient plus favorables à une adhésion immédiate au Sytral. Néanmoins, le comité du Sytral avait accepté à l'unanimité la demande d'adhésion de la CCVL par la délibération du 31 janvier 2008. Cependant, le changement d'avis de la CCVL peut s'expliquer par le changement des élus dus aux élections municipales de 2008.

d. Le revirement

Les résultats de l'élection municipale de 2008 ont joué un rôle important dans le changement de politique du transport au sein du conseil communautaire de la CCVL, comme nous l'indique une élue de l'Ouest lyonnais (2013)³⁶⁵ :

« C'est suite à ce changement de présidence. Vous aviez en 2005 un président qui a lancé le débat et qui était tout à fait volontaire. Il y a même eu une délibération. Et puis au moment du changement de présidence, le braquet s'est remis dans l'autre sens. Mais comme la collectivité n'était pas d'accord, il y a eu une scission. Donc ça a éclaté, ça s'est fâché. »

Le changement d'orientation politique de la CCVL après son élection communautaire a été remarqué aussi par le Sytral. Comme la décision d'adhérer a été prise à la fin du mandat des conseillers communautaire élus en 2002, la nouvelle équipe du Conseil de la communauté s'est moins engagée dans la continuation du processus d'adhésion. Le Directeur de la mission « territoire et inter-modalité » du Sytral explique pourquoi cette nouvelle équipe de n'a pas mis en place une délibération qui avait été décidée :

« La CCVL n'a pas donné suite ultérieurement parce qu'il y a eu un changement politique. 2007 c'est juste avant les élections, et après les élections la nouvelle équipe n'a pas souhaité donner suite, tant que les statuts n'ont pas été modifiés, ce qui n'avait pas été fait. C'est-à-dire qu'il y a eu une première délibération mais qui était soumise à un certain nombre de conditions dont la définition des dessertes etc. C'était une espèce de décision de principe qui avait été prise, la décision de principe d'adhérer au Sytral était prise. Cette délibération n'était pas complètement aboutie, il y avait un certain nombre de choses dont la modification des statuts qu'on n'avait pas encore proposée. La nouvelle équipe a prétexté que cela ne lui convenait pas pour ne pas donner suite. » (Rodet, 2013)

Pour ce qui est du processus d'adhésion, au début 2009, le Sytral a sollicité fortement la CCVL pour qu'elle adhère à son syndicat. Dans la négociation, le Sytral a introduit la perspective de la suppression de ses services pour les communes membres de la CCVL en cas de non adhésion. Cette suppression des services du Sytral faisait suite au rapport de la Chambre Régionale des comptes de Rhône-Alpes (CRC) de 2004 qui mentionnait que les services du Sytral sur les territoires hors du Grand Lyon entraînaient une rupture de l'égalité devant l'impôt.³⁶⁶

La proposition du Sytral a poussé la CCVL à modifier ses statuts pour prendre la compétence transport urbain. Dans le paragraphe précédent, nous avons présenté les compétences de la CCVL. En matière de transport, la CCVL ne peut qu'organiser le transport de personnes dans le cadre des compétences de la communauté de

³⁶⁵ Code pour respecter son anonymat

³⁶⁶ Voir le septième chapitre : « les rapports de la CRC : des changements imposés ».

communes. Elle n'avait pas la compétence transport urbain. La CCVL ne peut pas organiser le transport urbain sur son territoire, sauf si ses communes membres lui transfèrent leur compétence transport parce que c'est une des compétences générales des communes. Par la délibération du 5 février 2009, le conseil de communauté de la CCVL a approuvé la modification de ses statuts pour ajouter la compétence « organisation des transports urbains » au sens de la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI). Cette délibération a été poursuivie par l'approbation des statuts de la CCVL par chacune des communes, le 20 avril 2009. Ensuite, par la lettre du 6 juillet 2009, le Préfet a rappelé qu'« *il appartient au Président de la CCVL de demander l'établissement d'un arrêté préfectoral, en vertu de l'article 27 de la Loi du 13 décembre 2000, constatant la création du périmètre de transports, après avis du Conseil général si nécessaire.* » (Commune de Grézieu-la-Varenne. 2012 : 32). Le Préfet a donc précisé qu'il était nécessaire, avant la prise de compétence, de créer un Périmètre de Transports Urbains (PTU).

Au vu de la chronologie développée plus haut, il ressort que, pour étudier l'adhésion de la CCVL au Sytral, il faut prendre en compte la situation politique au sein du Conseil Communautaire. Pour inscrire cette adhésion à l'ordre du jour du conseil, les groupes d'élus ont même pratiqué du lobbying politique. Il était prévu que la CCVL délibérerait son adhésion au Sytral le 17 septembre 2009. Cependant, lors du conseil du 9 juillet 2009, le sujet de l'adhésion au Sytral sur lequel les élus travaillaient depuis 2005 soit depuis quatre ans à ce moment-là, a été mis de côté par le Président de la CCVL qui a dit « *à la vue des avis extrêmement partagés, il ne me semblait pas opportun de l'inscrire.* » (Le Progrès du 12 juillet 2009). Les élus de la CCVL se sont divisés : un groupe d'élus était favorable à cette adhésion et l'autre groupe s'y opposait. Il y avait également des élus qui n'avaient pas pris position.

La scission entre les élus de la CCVL était palpable lors de la première discussion sur l'adhésion au Sytral. D'un côté, le groupe qui freinait l'adhésion au Sytral était piloté par le Président de la CCVL, Daniel Malosse, opposant de la première heure à l'adhésion au Sytral (BPP, 2012). Il estime que les entreprises situées sur le territoire de la CCVL seraient assujetties au versement transport en cas d'adhésion, ce qui augmenterait les taxes payées par les entreprises de plus de 9 salariés. D'après Daniel Malosse,³⁶⁷ « *les entreprises locales emploient surtout des personnes résidant dans un périmètre assez restreint.* » (CCVL, 2005 : 3). Le Maire de Vaugneray, Daniel Jullien, est du même avis. Ce maire estime que le taux du versement transport (VT) du Sytral, 1,75% est trop élevé pour la desserte offerte. Le Maire d'Yzeron, Alain Badoil, les soutient. Alain Badoil préférerait que la CCVL se tourne vers le Département. Le Maire d'Yzeron ne souhaite pas intégrer le Sytral parce que cette adhésion serait réalisée au moment où la commission Balladur plancherait sur une réforme des

³⁶⁷ Daniel Malosse est aussi adjoint au maire de Vaugneray

collectivités. Il explique qu'« *une adhésion au Sytral pourrait entraîner pour nous une entrée dans la Métropole, je ne suis pas sûr qu'on nous laisse le choix.* » (Badoil : voir Le Progrès du 12 juillet 2009). Il ajoute qu'il faut donc « *attendre les orientations de la réforme* » (Badoil : voir Le Progrès du 12 juillet 2009). Le groupe qui s'oppose à l'adhésion au Sytral avait donc de multiples arguments : le taux du VT, la préférence d'une autre AOT et une inquiétude pour l'adhésion au Grand Lyon.

D'un autre côté, les Maires de Grézieu-la-Varenne, de Brindas, de Messimy et l'élue de Messimy, Bernard Servanin, les élus de Thurins, Florence Perrin et Gérard Pinson, ainsi qu'Annick Chainteuil, élue de Sainte-Consoirce, se sont regroupés en faveur de l'adhésion au Sytral. Ils mettent en avant les capacités du Sytral à améliorer le transport en commun sur le territoire de leur communauté de communes. Gérard Pinson a souligné que cette adhésion répondrait au souhait d'une « *une population [qui] vit une situation critique* » (Le Progrès du 12 juillet 2009). Bernard Servanin a émis cette hypothèse : « *si nous n'adhérons pas au Sytral, nous perdons tout et les habitants de ce territoire vont payer une addition extrêmement lourde.* » (Le Progrès du 12 juillet 2009). A l'inverse, si la CCVL adhère au Sytral, les habitants bénéficieront d'une offre de transport amélioré. C'est l'hypothèse de la Maire de Brindas.

Au sein du Conseil communautaire de la CCVL, il y avait un groupe neutre, par exemple, les Maires de Pollionnay et de Sainte-Consoirce qui n'ont pas pris position quant à l'autorité organisatrice compétente en matière de transport (Devant chez vous, 2013b : 48). Le Maire de Pollionnay, Jean-Pierre Marquier, voulait attendre l'orientation du découpage des collectivités avant de se positionner (Mège, 2012). Ainsi le groupe d'élus favorables à cette adhésion et l'autre groupe qui s'y opposait, ont pratiqué du lobbying politique afin de gagner des membres soutenant leur groupe. Les propos du Président de la CCVL, Daniel Malosse, cités ci-dessus ont montré le résultat de ce lobbying parce qu'il a changé de point de vue sur le sujet de l'adhésion. Cette situation politique a été relatée par presse locale qui a posé des questions sur le changement du président de la CCVL. À titre d'exemple, citons un extrait de l'article paru à ce sujet dans le « Progrès de Lyon » du 12 juillet 2009 : « *le président a-t-il eu vent des protestations plutôt vives de plusieurs de ses collègues élus, agacés de ne pas voir avancer ce dossier qui concerne pourtant un sujet de taille, le développement des transports en commun dans l'Ouest Lyonnais ? Peut-être, plusieurs d'entre eux venaient de se réunir juste avant le conseil* ».

Le Président de la CCVL n'a pas mis fin aux tensions sur le sujet de l'adhésion, bien au contraire. À cause de la suppression de l'ordre du jour de l'adhésion, le Maire de Grézieu-la-Varenne qui était pour l'adhésion a refusé de venir à cette réunion du 9 juillet 2009 pour protester contre la méthode utilisée. Un certain nombre d'élus favorables à l'adhésion ont rappelé fermement l'importance de cette adhésion par une lettre à leur président pour qu'il mette le sujet de l'adhésion à l'agenda de la séance du

17 septembre 2009. Finalement, ce sujet a été longuement évoqué lors de cette séance. Le groupe des élus favorables à l'adhésion a demandé au Président de la CCVL un débat sur ce sujet plutôt que d'organiser une réunion plénière (Le Progrès du 19 septembre 2009). Un débat a donc été organisé le 1^{er} octobre 2009 pour déterminer la position officielle de la CCVL concernant le projet d'adhésion au Sytral. Le résultat a montré que la CCVL a majoritairement approuvé l'organisation des transports en commun sur son territoire par le Sytral : « *toutes les objections pouvant être utilisées par les réfractaires à cette précédente décision ont été levées mais cette fois par une majorité de 21 voix pour, 7 voix contre et 1 abstention.* » (BPP, 2009). La CCVL a sollicité son adhésion au Sytral par la délibération du 11 février 2010.³⁶⁸

e. Le territoire de la CCVL desservi par lignes Express

Nous avons vu que le Sytral a organisé la restructuration du réseau de bus qui entrerait en service le 29 août 2011.³⁶⁹ Pendant cette restructuration, le Président du Sytral a informé : « *Plus d'offre : Autobus c'est 8 % d'offre kilométrique en plus ! Cela signifie de nouvelles lignes, de nouveaux véhicules et de nouveaux conducteurs. [...] Plus de régularité, avec 26 lignes majeures qui bénéficient de la même fréquence durant toute l'année scolaire.* » (Sytral, 2011a : 1). Si cette restructuration à la CCEL a été une réaction à la menace du Conseil général de quitter le Sytral,³⁷⁰ à la CCVL, le Sytral a réalisé une augmentation des rotations sur ses lignes qui desservaient les communes membres de cette communauté de communes. Les communes de Vaugneray, de Brindas et de Grézieu-la-Varenne ont été concernées par cette augmentation (voir figure 76 ci-dessous) :

³⁶⁸ Délibération de la CCVL No 02/2010 du 11 février 2010.

³⁶⁹ Voir « La fragilité du Sytral produite par le Conseil général » dans le huitième chapitre.

³⁷⁰ Voir le huitième chapitre : « la fragilité du Sytral face au Conseil général du Rhône ».



Figure 76 : Le 29 août 2011 : le bus change

Source : (Sytral, 2011a : 3)

Le Sytral a mis en place des lignes de bus majeures, indicées de C24 et de C24E, et des lignes de bus complémentaires, indicées de 73 et 73E. Repérables par la lettre «C», les lignes majeures offrent un service de haut niveau : circulation 7 jours sur 7, amplitude de 5h à 0h30, fréquences de passage soutenues de 8 à 10 minutes en journée. Ces lignes proposent aussi un service attractif et permanent tout au long de l'année, y compris durant les périodes de vacances scolaires (TCL, n-d.a). Les lignes indicées «E» identifient les lignes « services express ». C'est-à-dire que ces lignes permettent une liaison plus rapide entre les communes de la CCVL et les pôles d'échange : Gorge de loup pour C24^E et pour 73^E. L'implantation des lignes C24^E et 73^E était les lignes destinées à l'amélioration des services offerts par le Sytral en attendant la finalisation de l'ensemble des aménagements de voirie relatifs au projet de LEOL qui serait réalisée à la fin 2013.³⁷¹

La ligne C24 a remplacé la ligne 74 qui passait par Grézieu-la-Varenne et Vaugneray. Cette nouvelle ligne favorisait la connexion entre Vaugneray et le centre d'échanges de Gorge de Loup (métro D, trains TER, multiples lignes de bus). La ligne C24 a proposé une amélioration de trajet : (1) une modification des fréquences de passages de bus plus réguliers : de 6 à 12 minutes en journée pendant la semaine, de 12 à 20 minutes le samedi en journée et 25 minutes le dimanche toute la journée, (2) un

³⁷¹ Voir « LEOL : un projet structurant face aux aléas des coopérations intercommunales » dans la section suivante

changement de l'amplitude avec 1er départ de Vaugneray à 5h10 au lieu de 7h 00 et le dernier départ à 20h 40 de Gorge de Loup du lundi au samedi et de 7h à 19h30 le dimanche. La ligne C24^E a été installée, elle emprunte un itinéraire différent en vue de rejoindre rapidement Gorge de Loup. Il fallait compter 32 minutes depuis Grézieu-la-Varenne et 40 minutes depuis Vaugneray.

La ligne 73 connectait la commune de Brindas au pôle intermodal de Gorge de Loup. La ligne 73 a changé son amplitude avec son premier départ à 5h 30 de Brindas, au lieu de 7h 04, et son dernier départ à 19h30 avec une fréquence de 30 minutes en heure de pointe et de 75 minutes en heure creuse en semaine. Le Sytral a confirmé : « *le samedi, elle offre aux habitants de Brindas un service nettement amélioré avec un bus toutes les 80 à 85 minutes.* » (Sytral, 2011a : 2). La commune de Brindas était desservie également par une nouvelle ligne : La ligne 73^E qui offre les services express de la ligne 73. La ligne 73^E circule de 6h30 à 8h30 en direction de Gorge de Loup et de 17h à 19h à destination de Brindas. Grâce à cette ligne, les usagers comptent 35 minutes pour rejoindre Gorge de Loup depuis Brindas en heure de pointe.

f. Un blocage en préfecture ?

Malgré l'amélioration des services du Sytral et la délibération de la Communauté de Communes des Vallons du Lyonnais (CCVL) favorable à l'intégration au Sytral, le dossier d'adhésion au Sytral n'est pas encore terminé. D'autres démarches sont encore nécessaires pour intégrer le Sytral. Pour que les communes et les EPCI puissent entrer officiellement au Sytral, il faut suivre les étapes suivantes :

1. La demande d'adhésion doit être faite par des communes ou les EPCI. Il est possible que la demande vienne du Sytral sous forme de proposition d'adhésion.
2. La réalisation d'une pré-étude sur le besoin des communes ou des EPCI concernés en matière de transport par le Sytral.
3. La proposition d'un schéma de desserte par le Sytral s'appuyant sur les résultats de la pré-étude réalisée.
4. La discussion et l'adoption du schéma de desserte par les communes ou par les EPCI.
5. Le transfert de la compétence « transport » au Sytral.
6. L'étude du dispositif et les démarches administratives pour l'adhésion engagés par le Sytral. (CLD de l'Ouest Lyonnais, 2009 : 57)

Concernant le processus d'adhésion de la CCVL au Sytral, désormais nous savons que la création du PTU est obligatoire avant que la CCVL prenne la compétence transport, il nous reste maintenant à examiner où en était la CCVL dans ses démarches. La CCVL

n'avait pas encore changé ses statuts, par conséquent la compétence transport appartenait toujours à ses communes membres. Le lobbying politique n'avait pas cessé. De plus, le Président avait voté contre cette adhésion. Il restait à le motiver pour qu'il continue les démarches d'adhésion, particulièrement auprès du Département du Rhône. Le Maire de Sainte Consorce explique comment la CCVL a répondu à ces démarches :

« Après, notre délibération, il fallait qu'elle soit entérinée par les services de l'État, par le contrôle de légalité, ce que les services de l'État n'ont jamais fait. Il fallait que ça soit fait en accord avec les collectivités, le Sytral, il était tout à fait d'accord, dès le départ, il était d'accord pour nous prendre. Mais il fallait aussi que le Département se positionne. Le Département ne se positionnait pas. Donc on attendait de savoir, parce qu'après, une fois qu'on a délibéré, ce n'est plus nous qui faisons l'écriture. Donc il faut organiser les choses. Il faut changer le périmètre du transport. Juridiquement, il y a tout un processus administratif et juridique à mettre en œuvre. Ce n'est pas nous qui le mettons. Et derrière, les services de l'État n'étaient pas prêts parce que tout ça, ça allait créer un précédent parce que si la communauté de communes l'avait fait en premier, il y a fort à parier que les autres communautés de communes risquaient, certaines d'entre elles en tout cas périphériques, risquaient de demander la même chose. Donc ce qu'on allait faire nous, ça allait créer un précédent, et donc avait valeur d'exemple et valeur de base pour la suite. Donc là, les services préfectoraux n'ont pas pu nous accompagner comme il l'aurait fallu, parce qu'en plus derrière, il y avait un problème politique. » (Thimonier, 2013).

Du fait d'un problème politique, la délibération de la CCVL du 11 février 2010 n'a été suivie d'aucun effet en raison de l'absence de réponse du Préfet. Donc on considère que le nouveau PTU créé par la CCVL et le Sytral a été refusé. Dès lors, la CCVL n'a pas réussi à accomplir totalement les démarches d'adhésion. La CCVL a eu à faire face à un autre problème : quand le Sytral a proposé de nouveau l'adhésion à son syndicat au début septembre 2011, suite au rapport de la Chambre Régionale des comptes de Rhône-Alpes (CRC), mai 2011, les communes membres de la CCVL qui souhaitaient bénéficier des transports du Sytral, ont fait des demandes d'adhésion individuelles. La CCVL ne peut donc plus créer un PTU sur son territoire. À ce sujet, le Président de la commission voirie / transports au Conseil général du Rhône souligne :

« Ça veut dire en particulier que les communes restantes, celles qui n'ont pas adhéré au Sytral, celles qui restent à la CCVL ou la CCVG, ne peuvent pas créer de PTU parce que pour la prise de compétence transport, il y a plusieurs étapes, donc, effectivement, il y a la création d'un PTU comme il a été fait par la CCEL. Ces communes-là, pour prendre la compétence transport, la première chose c'est la création du PTU. Elles ne peuvent plus le créer. C'est une des conséquences de ne pas avoir cette compétence. C'est un petit peu en cascade. Le PTU, il n'existe plus parce qu'elles ne peuvent pas le créer. » (Longin, 2013).

1.4 L'urbain et le rural rencontrent la question du transport dans la Vallée du Garon

« En matière de transport, les élus travaillent à la meilleure solution possible pour l'ensemble des usagers. Comme vous le savez, différentes offres de services sont possibles avec le Sytral ou le syndicat départemental en cours de création. La Région, elle, aura à terme la lourde tâche d'harmoniser la réponse avec l'ensemble des moyens de transports en commun (bus, train...). » (Cliet : voir Le Garon, 2012 : 1)

Au sein de la Communauté de Communes de la Vallée du Garon (CCVG), les transports sont un enjeu important. La CCVG a mené des efforts pour l'amélioration des transports en commun. D'abord, elle a travaillé avec les trois organismes dotés de la compétence transport : la région, le département et le Sytral. En 2007, le Président de la CCVG à l'époque³⁷² a affirmé que *« la réalisation d'études avec le Département, la Région (en charge du ferroviaire) et le Sytral afin qu'à terme, une seule autorité organisatrice des transports voie le jour et mette en place une tarification unique. »* (Neyroud : voir Le Garon, 2007 : 2). Ensuite, la CCVG a organisé des discussions avec le Département et le Sytral pour choisir la meilleure offre proposée par chacun : transport urbain par le Sytral et transport en milieu rural par le Département. Enfin, le résultat d'une étude réalisée a montré que les flux étaient radiaux (Pillard, 2013).

Les deux types d'offres sont donc valables pour le territoire de la CCVG. En conséquence, les communes membres de la CCVG se divisent en deux groupes : d'un côté, un groupe de communes qui ont besoin du transport de type urbain et d'un autre côté, un groupe de commune intéressées par le transport en milieu rural, comme le souligne le Maire de Chaponost de l'époque : *« ainsi Millery et Montagny en ont conclu qu'ils n'avaient pas besoin de transports de type urbain. Pour Chaponost, le besoin de transports en commun fréquents et avec une amplitude suffisante qui est, de longue date, une demande très souvent exprimée, a été confirmé. »* (Menard : voir Chap'info, 2012a : 3). Chaponost ayant des besoins différents de ceux des autres communes de la CCVG, le Conseil municipal de Chaponost a voté sa demande d'adhésion au Sytral le 1^{er} mars 2012 de crainte d'être coincé par le choix de sa communauté de communes. *« Ils savaient tous que 13 jours plus tard se votait la compétence transport dans cette même Communauté. »* (Groupes d'opposition municipale de Chaponost : voir Chap'info, 2012a : 19). C'est pourquoi les élus d'opposition municipale de Chaponost ont critiqué cette adhésion : *« à Chaponost tout le monde a bien compris l'action très « tactique ». »* (Groupes d'opposition municipale de Chaponost : voir Chap'info, 2012b : 19).

³⁷² Pierre Neyroud était le Président de la CCVG de sa création officielle en 1996 jusqu'en 2008. Il était aussi le Maire de Vourles. Il ne s'est pas présenté aux élections communautaires, ni aux élections municipales de 2008

Cette section a pour objectif de comprendre le refus de la CCVG d'intégrer le Sytral. Elle se développe à travers deux pistes d'analyse. Dans un premier temps, nous présenterons les efforts de la CCVG pour améliorer ses transports en commun en se rapprochant de la Région, du Département et du Sytral qui a été contacté en premier. Dans un deuxième temps, nous dresserons une étude du refus de la CCVG d'intégrer le Sytral qui a conduit à l'adhésion de Chaponost à ce syndicat.

1.4.1 Les transports de la CCVG : de longues négociations sans certitude d'aboutissement

La Communauté de communes de la Vallée du Garon, la CCVG est une des communautés de communes voisines du Grand Lyon. Située en banlieue Sud-ouest de cette communauté urbaine, la CCVG est un des quatre EPCI de l'Ouest Lyonnais dont la CCVL fait partie.³⁷³ En ce qui concerne le transport, sa situation géographique oblige la CCVG à étudier la problématique du transport sur son territoire. Comme la CCVL, la CCVG est un lieu de passage important. L'urbanisation constante des communes à l'Ouest de l'agglomération lyonnaise entraîne le prolongement du réseau routier et la saturation des infrastructures routières, notamment sur la commune de Brignais qui est un carrefour routier important : D342, D386 et l'autoroute A450. C'est une saturation des voies d'accès à cette agglomération. Le développement des transports en commun est indispensable afin que la CCVG puisse éviter la paralysie. L'offre de transport n'était cependant pas suffisante, comme l'affirme le Maire de Chaponost :

« Historiquement l'offre était très insuffisante sur la commune. L'évolution démographique est ce qu'elle est, elle n'est pas négligeable, mais sur les voies de transit, Brignais concentrait un peu les Monts du Lyonnais avant d'aller sur le GL [Grand Lyon] donc ils ont eu une offre conséquente, Brindas concentre les Vallons du Lyonnais et passe par Francheville, et au milieu de tout ça, c'est factuel, il y a Chaponost, et donc le rapport de 2 et 2.5 par rapport aux deux communes. » (Bachmann, 2012 : 200)

En vue d'une amélioration des dessertes locales du transport en commun, la CCVG a pris contact avec le Sytral. Pour répondre aux exigences de ses communes membres et des citoyens, la CCVG a discuté parallèlement avec le Département et la Région comme le constate le Président de la CCVG, Pierre Neyroud, cité plus haut.³⁷⁴ Nous analyserons dans cette section, d'abord, la discussion entre la CCVG et la Région

³⁷³ Le SCOT de l'Ouest Lyonnais (SOL) se compose des quatre EPCI : Vallée du Garon (CCVG), Vallons du Lyonnais (CCVL), Pays de l'Arbresle (CCPA), et Pays Mornantais (COPAMO).

³⁷⁴ Pour mémoire : « la réalisation d'études avec le Département, la Région (en charge du ferroviaire) et le Sytral afin qu'à terme, une seule autorité organisatrice des transports voie de jour et mette en place une tarification unique. » (Neyroud : voir Le Garon, 2007 : 2).

Rhône-Alpes. Ensuite, nous traiterons les négociations entre la CCVG et le Sytral. Puis, nous étudierons les discussions entre la CCVG et le Département. Enfin, nous analyserons la situation de la CCVG qui est en pleine confusion à cause des discussions organisées avec le Sytral et le Conseil général.

a. Une politique contractuelle de la CCVG avec la Région Rhône-Alpes

Après dix ans d'existence,³⁷⁵ la Communauté de Communes de la Vallée du Garon (CCVG) a informé les habitants que ses élus travaillaient avec la Région Rhône-Alpes dans l'intention de bénéficier du Tram-Train, un nouveau service Train Express Régional (TER) SNCF initié par cette Région. D'abord, la CCVG a soutenu le projet Tram-Train, la ligne Brignais-Lyon, qui devait être mis en service à l'horizon 2010.³⁷⁶ Avec ce Tram-train, le territoire de la CCVG est relié aux gares intermodales situées dans le Grand Lyon, par exemple George-de-Loup et Saint-Paul. La CCVG souhaite que ses habitants bénéficient d'un transport de haute qualité : « *les usagers bénéficieront d'un matériel neuf, (rapide, silencieux, moderne et confortable) et d'une desserte dense (un train tous les quart d'heure aux heures de pointe) et cadencée.* » (CCVG, 2007 : 5). Ensuite, la CCVG est intéressée par la prolongation de ce mode de transport jusqu'à Givors qui, en 2006, n'appartenait pas encore au Grand Lyon mais à la Communauté de communes Rhône Sud (CCRS) (voir figure 77 suivante).

³⁷⁵ Rappelons que la CCVG a été créée le 23 décembre 1996

³⁷⁶ Tram-Train est ouvert aux usagers depuis le 9 décembre 2012.

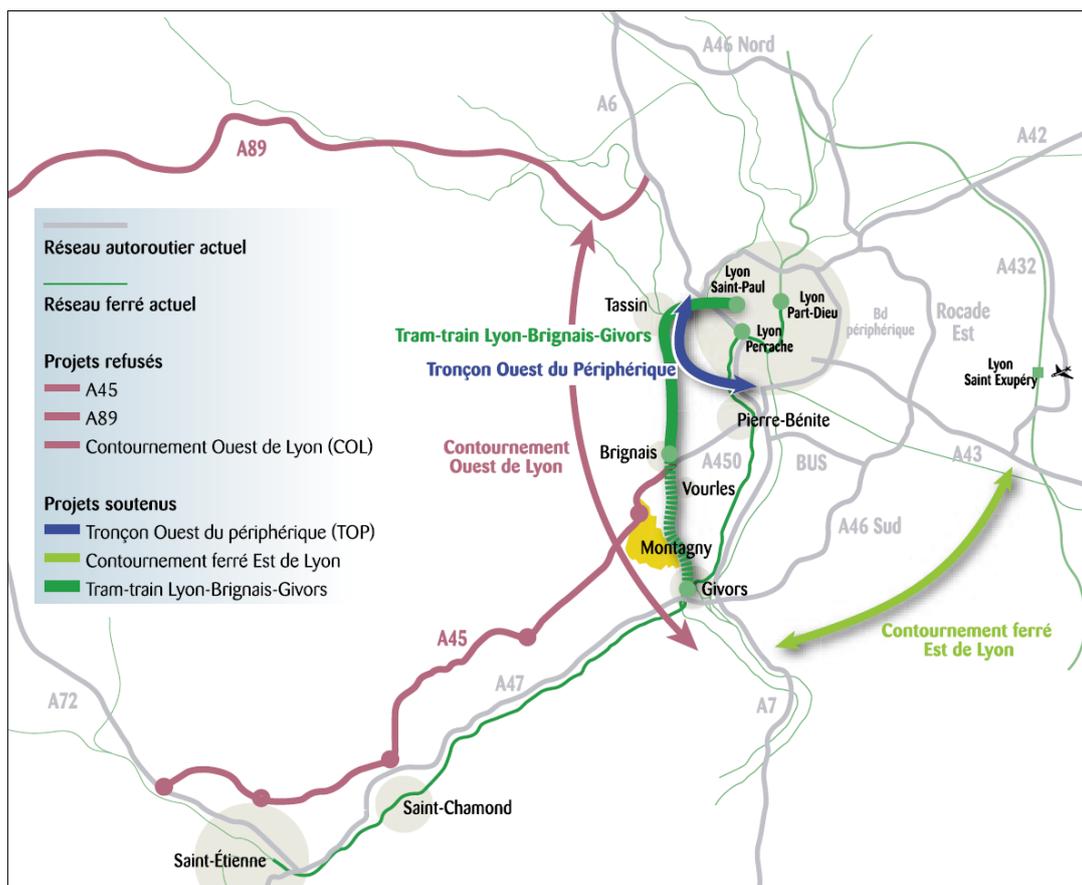


Figure 77 : le projet Tram-Train Lyon-Brignais-Givors, janvier 2007

Source : Montagny magazine, 2007 : 3

La ligne pourrait être, à terme, prolongée jusqu'à Givors, et desservir la zone artisanale. Cette prolongation aurait permis une connexion de la CCVG à la commune de Givors. Les communes membres de la CCVG concernées par cette prolongation, par exemple Brignais, Vourles et Montagny ont manifesté leur besoin de cette connexion. La commune de Montagny a constaté :

« Aujourd'hui et plus encore demain, il faut améliorer les liaisons entre Montagny, Givors et les agglomérations de Lyon et Saint-Étienne, notamment en transports collectifs. En effet, aucune ligne de bus (excepté les cars scolaires) ne dessert le centre de la commune. Quant au train, la ligne Lyon-Brignais a été réactivée mais le service très défaillant a contribué à la désaffection du public. La ligne Lyon/Saint-Étienne, accessible à Givors, reste peu attractive car il est impossible de stationner près de la gare. Ceci explique que 83 % des actifs de la CCVG utilisent leur voiture pour se rendre au travail. » (Montagny magazine, 2007 : 2)

Ainsi, apparaît la nécessité des communes de la CCVG d'avoir une desserte du transport en commun dans deux directions : d'un côté un accès vers Lyon et d'un autre côté vers le Sud de l'agglomération lyonnaise.

b. La CCVG : vers une adhésion au Sytral ?

La CCVG était desservie historiquement par les anciens opérateurs des transports en commun lyonnais.³⁷⁷ Pourtant, aucune commune membre de la CCVG n'a bénéficié du réseau TCL sous convention. Au sujet des transports en commun, la CCVG a bénéficié de l'offre du réseau départemental. Trois lignes des cars du Rhône : 101, 105 et 125 assuraient le transport sur le territoire de la CCVG. Le besoin d'améliorer cette offre a fait naître une réflexion sur l'adhésion au Sytral : « *une adhésion au Sytral (Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise) pourrait être envisagée afin de renforcer ce schéma.* » (Brignais Magazine, 2007 : 19). En 2007, la CCVG a commencé des négociations avec le Sytral pour l'amélioration des transports. Ces négociations avaient pour objectif d'étudier la possibilité d'élargir le réseau TCL à ses communes membres en synergie avec le réseau ferré (CCVG, 2007 : 5). Pour définir les modalités d'un tel rapprochement, le Sytral a désigné un cabinet d'études qui avait deux missions : préciser les conditions d'amélioration d'une offre de transport en synergie avec les réseaux existants et étudier la question déterminante des flux financiers (recettes et dépenses) (Brignais Magazine, 2007 : 19). Les élus n'avaient pas encore terminé leur travail sur le transport en commun à la fin de leur mandat en 2008.

Dans le prolongement de ce travail, la nouvelle équipe du Conseil communautaire de la CCVG a mené une étude complémentaire. Au cours du 1er semestre 2009, la CCVG a demandé au bureau d'étude Indiggo de faire une étude de définition des besoins en transports en commun. Pourquoi était-il nécessaire de refaire une deuxième étude ? Parce que le résultat de l'étude réalisée par le Sytral ne donnait pas le résultat attendu par l'ensemble des communes membres de la CCVG, comme le souligne le Maire de Chaponost : « *alors pour être tout à fait juste historiquement, quand on est arrivé on a eu au tout début une première offre du Sytral, qui était demandée par le mandat précédent et qui ne nous convenait pas du tout.* » (Bachmann, 2012 : 200). L'offre insatisfaisante du Sytral a été constatée aussi par la commune de Vourles : « *l'étude Sytral faite par le cabinet d'études ne répondant pas complètement à l'attente des différentes équipes municipales, une nouvelle consultation a été lancée. La population et les entreprises des différentes communes pourront être interrogées sur leurs besoins et leurs attentes.* » (Vourles Info, 2009 : 5).

Le bureau d'étude Indiggo a apporté des bilans importants pour l'étape de diagnostic stratégique du transport au sein du territoire de la CCVG présentés en mars 2009. Le premier résultat concerne les enjeux du transport sur le territoire de la CCVG, notamment le besoin de rabattement vers la gare ferroviaire de Brignais et la halte de Chaponost. Pour répondre à ce besoin, d'après la proposition de ce bureau d'études, il

³⁷⁷ Voir sixième chapitre : « la CCVG s'inscrit dans l'histoire du transport lyonnais ».

est nécessaire de mettre en place des navettes intercommunales avec rabattement vers ces pôles d'échange ferroviaires. Le deuxième résultat concerne les enjeux des déplacements intercommunaux, particulièrement pour desservir les parcs d'activités du territoire, les pôles de loisirs et administratifs. Enfin, en juin 2009, les résultats ont été complétés par une recherche et une comparaison des modes de gestion et des types de contrat envisageables (CCVG, 2010 : 17-18). Le bureau d'étude Indiggo a réussi à convaincre les communes de la CCVG d'accepter ses résultats.

« Courant de l'automne, chaque commune s'est positionnée sur l'offre d'Indiggo. Globalement les orientations proposées ont été reprises, notamment celles qui offraient une amélioration des liaisons avec l'agglomération via des connections plus efficaces (prolongement des lignes existantes, amélioration des fréquences, des amplitudes, des horaires). Des rabattements plus performants sur les gares, (y compris Grigny et Givors) sont également apparus comme prioritaires. » (CCVG, 2010 : 18)

c. Le Département invité par la CCVG

La CCVG a demandé la présence du Conseil général dans son projet d'amélioration du transport suite aux résultats du bureau d'étude Indiggo, comme la CCVG le mentionne dans son rapport : *« sur la base de cette étude, un cahier des charges a été monté afin de solliciter le Sytral d'une part et le Département d'autre part, pour savoir si les besoins exprimés pouvaient être pris en compte. Les propositions du Sytral et du Département devraient intervenir dans le courant de l'année 2011. »* (CCVG, 2011:17). Deux hypothèses sont proposées concernant l'invitation de la CCVG adressée au Département. D'un côté, ce serait dû au changement de l'équipe au sein du Conseil communautaire de la CCVG qui a des orientations différentes en matière de transport. Il importe de souligner que le Maire de Millery était aussi le Président de la CCVG élu en 2008. Le réseau TCL est une des raisons du refus de l'adhésion de Millery au Grand Lyon dans le cadre de la suppression de la discontinuité territoriale demandée par le projet SDCI. Le Maire de Millery nous a dit en entretien que, considérant que sa commune est rurale, il n'avait pas envie que sa commune soit desservie par un réseau de transports de type urbain, avec un bus tous les quarts d'heures et des arrêts tous les 150 mètres (Cliet, 2012a).³⁷⁸ D'un autre côté, cette invitation s'expliquerait par le besoin de déplacements de cette communauté de communes. Nous avons vu plus haut que les habitants de la CCVG ne vont pas seulement à Lyon pour rendre au travail. Ils se déplacent aussi vers les communes situées au Sud de l'agglomération lyonnaise. La présence du Conseil général dans le projet d'amélioration du transport en commun permettait à la CCVG de comparer deux offres différentes : le transport en milieu rural offert par le Département et le transport

³⁷⁸ Voir le septième chapitre : « les Millerots sont intéressés-ils par le réseau TCL ? ».

urbain porté par le Sytral. Quel est le type de transport qui serait adopté par la CCVG ? Soit une adhésion au Sytral, soit une intégration au Département ?

La CCVG, concernant les dessertes locales de transport en commun, est passée à une nouvelle étape en échangeant avec les représentants du Sytral et du Conseil général. La CCVG a commencé ces discussions d'abord au cours de l'été 2009. Ensuite, le 8 septembre 2009, une réunion entre les élus de la CCVG, les techniciens du Sytral et ceux du Conseil général a été organisée pour préciser les champs de compétence des Autorités Organisatrices des Transports (AOT). Cela signifie que le scénario de constitution d'une AOT est né. La CCVG avait donc trois solutions pour améliorer les dessertes du transport : (1) Soit la solution de base du Conseil général, (2) soit la solution du Sytral, (3) soit créer une AOT indépendante qui permettrait à la CCVG de s'occuper elle-même de ses transports. Puis, la CCVG s'est penchée sur le type de l'offre souhaitée par ses communes membres et sur la question financière du fonctionnement. Le 5 octobre 2009, les élus de la CCVG ont présenté au Sytral l'offre envisagée. Enfin, en novembre 2009, la réflexion s'est portée au niveau technique pour qu'un document avec une estimation du coût et des équilibres financiers puisse être présenté début 2010 (CCVG, 2010 : 18-19).

d. La CCVG en pleine confusion

En 2010, le travail sur l'amélioration du transport avait été réalisé selon plusieurs perspectives : « (1) *Finalisation de l'offre Sytral*, (2) *Travail avec le Conseil général dans le cadre de sa nouvelle politique transport (nouvelle délégation de service public du Département prévue pour 2012) et (3) Positionnement de la CCVG pour décision.* » (CCVG, 2010 : 19). La CCVG a continué à demander au Conseil général de faire évoluer son offre du transport départemental, et en même temps, elle travaillait avec le Sytral. C'était pour trouver la meilleure offre, avant de finalement prendre une décision soit se tourner vers un de ces deux organismes, soit créer sa propre AOT.

Pendant ce temps de réflexion communautaire, Chaponost avait demandé au Département une augmentation des dessertes du transport sur sa commune. Le Département lui a répondu par la mise en place d'une navette supplémentaire accompagnée d'une augmentation de la fréquence de la navette entre Chaponost et Oullins lancée en septembre 2010. Pour cette augmentation des offres du transport départemental, Chaponost et le Conseil général ont signé un contrat financier comme le souligne le Maire de Chaponost :

« Nous avons donc pris la décision, voyant qu'il y avait du temps pour une décision communautaire, de demander au Conseil général d'améliorer l'offre à nos frais et nous avons financé la mise en place d'une navette supplémentaire pour augmenter la fréquence de la navette entre Chaponost et Oullins. [...] La commune a commencé, il a fallu un peu de temps pour

obtenir l'accord du Conseil général, alors ça a commencé si j'ai bonne mémoire en septembre 2010, et ça continue encore aujourd'hui, on va l'interrompre avec l'accord avec le Sytral. Mais c'était pour un investissement financier non négligeable, puis qu'aujourd'hui on finance pour 100-150 k€/an. [...] Donc contractuellement on a signé avec le Conseil général pour avoir une navette supplémentaire, c'est 150k€ et ça a commencé en septembre 2010. » (Bachmann, 2012 : 200).

Le groupe opposition municipale de Chaponost³⁷⁹ a critiqué cette amélioration de l'offre du transport départemental demandé par Chaponost à cause des conditions financières : *« depuis, on finance la fameuse navette : un mode de transport à prix d'or pour une vingtaine d'utilisateurs transportés par jour !!! [...] A chaque fois la réponse est la même : nous étions très en dessous des tarifs pratiqués ailleurs pour des communes de même dimension !!! »* (Le groupe opposition municipale de Chaponost : voir Chap'info, 2011 : 19). Pourquoi le Maire de Chaponost ne pouvait-il pas répondre à l'exigence de ses citoyens par une meilleure offre de transport ? Cela s'explique par le fait que la CCVG n'avait encore pris aucune décision.

Serge Fages, le Maire de Vourles a rencontré les mêmes difficultés concernant le transport sur sa commune à cause de la non-décision de la CCVG :

« Il s'agit d'un dossier épineux et sensible et que pour l'heure un choix difficile est à faire entre le Département et le Sytral, toutefois une position sera à prendre rapidement : la mise en application devant se faire septembre 2012. [...] Le Maire insiste sur la complexité du dossier transports en mentionnant les points suivants : (1) Le paradoxe du Département, actionnaire du Sytral mais qui pourtant est autorité organisatrice de transports urbains (AOTU), et (2) Une définition des besoins différents selon les communes de la CCVG. » (Commune de Vourles, 2011 : 4-5).

L'explication du Maire de Vourles montre que la CCVG est en pleine confusion sur ces trois offres. En effet, la CCVG a retenu trois critères qui lui permettraient de choisir : d'abord l'intérêt des usagers concernant la tarification, ensuite, l'impact du financement sur les entreprises (c'est le problème du prélèvement du versement transport) et enfin, l'intérêt pour la CCVG.

« Sur l'intérêt pour la CCVG : il s'agit avant tout d'une question de faisabilité: en s'associant avec le Département, il serait nécessaire de créer un syndicat mixte, or la réforme territoriale actuelle tend à restreindre le nombre de syndicats pour éviter les empilements de structures. Quant à une adhésion au Sytral, la difficulté réside dans le fait de sa composition, en effet, le Sytral comprend le Département et les communes du Grand Lyon, pour

³⁷⁹ Le groupe opposition est composé de six élus : Françoise Bully, Evelyne Galera, Jacques Gouttebauge, Gérard Kauffmann, Jean-Michel Lair, Henry Loynet.

intégrer la CCVG, il serait nécessaire que le Sytral modifie ses statuts. »
(Commune de Vourles, 2011 : 5).

À la fin de la discussion, il était annoncé que la réunion de la CCVG avec le Département et le Sytral aurait lieu en juillet 2011 pour une application en septembre 2012.³⁸⁰ Pourtant, le sujet de l'adhésion au Sytral a été retiré de l'ordre du jour parce que la CCVG a sollicité auprès des communes un délai de réflexion supplémentaire (Mairie de Chaponost, 2011 : 4). En juin 2011, la CCVG a demandé à laisser de côté la question du transport pour discuter du projet du SDCI proposé par le Préfet dans le cadre la Loi du 16 décembre 2010,³⁸¹ comme le souligne le Maire de Chaponost :

« Ça ce moment en juin, le président de la communauté de communes nous demande de surseoir à cela dans la mesure où la communauté de communes est menacée par le nouveau schéma du CDCI. [...] On a accepté de surseoir, pour ne pas perturber, ne pas handicaper la communauté de communes [...]. Donc on a reporté ça. » (Bachmann, 2012 : 201).

Il faut trouver une solution pour que la CCVG puisse garder Millery dans sa communauté de communes. Ainsi, le rendez-vous sur le sujet du transport a été reporté et ainsi aucune décision n'a été prise.

1.4.2 L'adhésion de Chaponost au Sytral : un cavalier seul

La situation compliquée rencontrée par la Communauté de Communes de la Vallée du Garon (CCVG) ne permettait pas à cette intercommunalité de prendre une décision sur le sujet du transport. Deux choix possibles : le transport urbain du Sytral ou le transport en milieu rural du Conseil général, mais les discussions montrent que la plupart de ses communes membres sont favorables au transport départemental. Ayant des besoins différents de ceux des autres communes de la CCVG, Chaponost a bénéficié de cette situation pour répondre à ses besoins de transport. Nous allons analyser, dans cette section, le refus de la CCVG d'adhérer au Sytral, refus qui a conduit Chaponost à intégrer le Sytral à titre individuel.

³⁸⁰ La délégation de service public du Département prend fin en septembre 2012

³⁸¹ Rappelons que le Préfet a proposé à la commune de Millery d'adhérer au Grand Lyon afin de supprimer la discontinuité territoriale entre Grigny et Vernaison. Voir « petits arrangements territoriaux » dans le cinquième chapitre.

a. Une adhésion favorisée par le report de la discussion sur le transport au sein de la CCVG ?

La première remarque que nous pouvons faire est que le report de la question du transport en commun au sein de la CCVG depuis juin 2011 et l'absence de décision ont joué un rôle important. Pourtant, un transfert de la compétence transport à la CCVG a été discuté entre les communes membres sans savoir ce que la CCVG comptait faire exactement de cette compétence. L'extrait de l'entretien entre Pierre Ménard³⁸² et Jean Bachmann le montre :

J. Bachmann : « A ce moment-là, les communes avaient d'ores-et-déjà cherché à transférer la compétence transport à la communauté de communes ? »

P. Ménard : « Oui alors il y en avait certaines qui l'avaient fait, d'autres qui avaient refusé de le faire comme Chaponost ou Brignais.³⁸³ Et les uns et les autres on disait on est prêt à la partager dans la mesure où on sait où on va, mais là on ne sait pas où on va. » (Bachmann , 2012 : 201)

Trouver une solution collective avec la CCVG sur les problèmes du transport en commun étant incertain, la commune de Chaponost a cherché elle-même à répondre à ces problèmes au niveau communal en adhérant au Sytral à titre individuel, comme l'affirme le Maire de Chaponost : *« parallèlement, ce qui rend les choses plus compliquées, nous on s'est projeté, en disant on est en juin 2011, ça fait deux ans et demi qu'on travaille en communauté de communes et on n'avance pas, on va donc envisager d'adhérer unilatéralement au Sytral. »* (Bachmann, 2012 : 201). La demande d'adhésion de la commune de Chaponost au Sytral a été proposée par Pierre Ménard au sein du Conseil municipal lors de la séance du 30 juin 2011 (Mairie de Chaponost, 2011 : 3). Cette réflexion était-elle tombée pile au bon moment ou avait-elle été mûrement réfléchi ?

Nous reviendrons plus loin sur le rapport de la Chambre Régionale des comptes de Rhône-Alpes (CRC) en mai 2011 suivi par la proposition d'intégration au Sytral à la fin août 2011.³⁸⁴

« Le Sytral a proposé aux communes de la CCVG (Communauté de Communes de la Vallée du Garon) et de la CCVL (Communauté de Communes de la Vallée du Lyonnais) d'adhérer au syndicat et de pouvoir

³⁸² MÉNARD Pierre. Maire de Chaponost. Entretien réalisé par Jean Bachmann le 29 mai 2012. Pierre Ménard est battu à l'élection du maire en 2014.

³⁸³ Brindas (11 377 habitant) et Chaponost (7 971 habitants) sont les plus grandes communes de la CCVG. Ce sont toutes deux des communes urbaines.

³⁸⁴ Voir « une proposition d'adhésion et les réponses positives » dans le neuvième chapitre.

ainsi bénéficiaire de services de bus urbains réguliers et scolaires, et du transport des personnes à mobilité réduite (Optibus). » (Sytral, 2012a : 1)

Donc le fil conducteur était la proposition du Sytral aux communs membres de la CCVG qui a été faite au moment où la discussion sur le transport au sein de la CCVG était reportée. D'un côté, cette proposition du Sytral a permis aux élus communautaires d'être informés de l'évolution du projet de transport élaboré par la CCVG. Prenons le cas de Millery, lors de la séance du 15 septembre 2011, son Maire a informé les élus que « *le Sytral et le Département ont présenté une offre. Le périmètre du transport pourrait être étendu à la CCVL (communauté de communes des Vallons du Lyonnais). Le Département avait prévu d'ouvrir les transports scolaires à tout public. Des renseignements seront pris à ce sujet.* » (Conseil Municipal de Millery, 2011b : 8). D'un autre côté, nous proposons l'hypothèse que le Sytral et Chaponost aient pu discuter librement de leur projet d'adhésion. Est-ce que l'adhésion de la commune de Chaponost au Sytral a été favorisée par le report de la discussion sur le transport de la CCVG ?

Nous devons insister sur le fait que la discussion entre le Sytral et la CCVG a été lancée en 2007. La CCVG a reçu une proposition claire du Sytral en mars 2011. À la fin août 2011, la proposition d'adhésion au Sytral a été envoyée à la CCVG et ses communes membres. Ce qui veut dire que Chaponost avait déjà pris contact avec le Sytral avant sa dernière proposition. Nous notons que Chaponost et le Sytral étaient unis par une relation « symbiose » mutualiste. D'un côté, Chaponost avait besoin d'une amélioration du transport en commun, parce que cette commune n'était pas satisfaite de l'offre des bus départementaux, comme le souligne un élu de Chaponost (2013)³⁸⁵:

« Le département pour nous, c'est malheureux à dire, mais c'est comme s'il était inexistant. Il ne nous a pas desservis en transport en commun. [...] Il y avait la fréquence, et puis même la qualité parce que parfois ils ne passent pas, parfois ils passent en avance. Il y avait pas mal de soucis de ce côté-là. C'est une insatisfaction chronique. Les élèves restaient au bord de la route. Ça, ce n'est pas acceptable. Ça ne veut pas dire qu'il n'y aurait pas de problème avec le Sytral. C'est possible qu'il y en ait, mais normalement, c'est plus son métier. »

D'un autre côté, le Sytral avait besoin de l'adhésion des communes et des EPCI voisins du Grand Lyon de crainte d'être dissous. À ce sujet, le Sytral a mis beaucoup d'énergie pour que ces communes intègrent rapidement, comme l'affirme Michel Rodet, Délégué Général de la Délégation Générale Adjointe Ressources et Territoires du Sytral :

« [...] Chaponost n'était pas desservie, simplement on répond à une commande de la commune de Chaponost qui nous dit, la CCVG discute avec

³⁸⁵ Code pour respecter son anonymat

nous depuis 2007. Manifestement il y a eu quatorze, non peut-être pas, quatre versions à ce jour de propositions, elle n'y arrive toujours pas, moi je ne veux pas attendre, je demande mon entrée immédiate. » (Bachmann, 2012 : 221).

Une réponse à cette demande du Sytral est venue de Chaponost. Le rapprochement entre Chaponost et le Sytral a été facilité par la situation géographique de Chaponost qui est une commune limitrophe du Grand Lyon. De plus, Chaponost est la deuxième commune la plus peuplée de la CCVG. Michel Rodet a ajouté : « *il se trouve que Chaponost est une commune faisant plus de 5 000 habitants, 6 500 je crois bien [8 250 retenus par le Sytral, calcul effectué d'après les statuts], il peut avoir une desserte assez facile de façon isolée vis-à-vis de Lyon, et encore plus facile avec les communes qui se sont manifestées Brindas, Messimy et Thurins. » (Bachmann, 2012 : 221). Pour ce qui est de la CCVG, comme la question du transport avait été reportée, il n'y a pas eu de réponse de sa part. De plus, la proposition du Sytral a été concurrencée par l'offre du Département en décembre 2011 (Bachmann, 2012 : 203).*

b. Chaponost isolée politiquement

La Communauté de Communes de la Vallée du Garon (CCVG) a finalement repris le sujet du transport en commun au début de 2012. Le Président du Sytral a assisté à la séance de la CCVG du 18 janvier 2012. Pourtant, il n'y avait aucune garantie que la CCVG adhérerait au Sytral, comme le souligne le Président de la CCVG : « *le transport pourrait être confié à une autorité organisatrice peu importante en nombre d'habitants qui permettrait de garder la maîtrise des amplitudes. La CCVG pourrait également adhérer à un syndicat plus important (ex. Sytral) où il serait plus difficile de se faire entendre compte tenu de la faible représentativité. » (Cliet : voir Conseil Municipal de Millery, 2012 : 6).*

Lors de cette séance la CCVG n'a pas déterminé son choix. Cette communauté de communes a étudié la situation à ce moment-là. D'abord, le retrait du Département annoncé à la fin 2011 a animé la discussion de l'adhésion de la CCVG au Sytral. Sans doute, l'annonce de ce retrait a influencé la CCVG. Sans le Département, elle serait face au Grand Lyon dans le Conseil syndical du Sytral, et n'aurait qu'un seul représentant. La question de l'autonomie a été posée. « *La CCVG pourrait adhérer au Sytral qui propose une participation à un taux intéressant ; mais il n'y aurait qu'un seul représentant de la communauté de communes. » (Conseil Municipal de Millery, 2012 : 6). Ensuite, en ce qui concerne le scénario de constitution d'une AOTU, c'était compliqué et risqué pour la CCVG : « si le choix de la CCVG se porte sur une autorité organisatrice ; celle-ci aura beaucoup de difficultés pour entrer sur le territoire du Sytral. » (Conseil Municipal de Millery, 2012 : 6). Enfin, le dernier choix était l'offre du Département avec lequel la CCVG estimait qu'elle gagnerait au niveau financier : cela représenterait 0,6 % de la masse salariale et elle bénéficierait d'un transport moins*

cher que celui du territoire du Grand Lyon qui est calculé par rapport à la distance : « 1 km coûte 5 € pour le Grand Lyon et seulement 1,7 € à 3 € pour les transports organisés par le Département. » (Conseil Municipal de Millery, 2012 : 6). La CCVG penche pour l'offre du Département. La séance suivante du 13 mars 2012 dont l'ordre du jour porte sur le transport permettra à la CCVG d'élargir ses domaines de compétences avec la compétence transport.

La commune de Chaponost était coincée entre sa volonté d'amélioration du transport développé avec le Sytral et l'orientation collective de sa communauté de communes. La question de la caractéristique des communes a influencé aussi le débat parce qu'il y a deux communes membres de la CCVG classées comme communes rurales (Ménard : voir Bachmann, 2009 : 203). Le Maire de Chaponost a expliqué « [...] si on fait un schéma qui ressemble au Grand Lyon. Vous avez Chaponost, Brignais et Vourles qui touchent. Mais vous avez aussi Montagny et Millery. Et là ce que disait le préfet c'est qu'entre le centre-bourg de Montagny et le centre-bourg de Brignais, il y a de la campagne. » (Bachmann, 2009 : 203). En tant que communes rurales, il va de soi que Montagny et Millery étaient favorables au transport en milieu rural qui correspond à l'offre du Département. Il ne reste que Vourles et Brindas qui pourraient faire un choix identique à celui de Chaponost. Pourtant le Maire de Vourles n'a pas pris place aux côtés de Chaponost (Commune de Vourles, 2012 : 18).

Il est clair que la commune de Chaponost était isolée politiquement au sein de la CCVG vis-à-vis des tendances des autres communes. Une précipitation de l'adhésion au Sytral a été réalisée par la commune de Chaponost pendant qu'elle avait toujours sa compétence transport, comme le souligne son Adjoint au Maire : « donc ça nous a obligé à brusquer les choses et adhérer au Sytral très vite avant que la CCVG prenne sa délibération. » (Pillard, 2013). La délibération proposant la demande d'adhésion au Sytral a été présentée lors de la séance du Conseil municipal de Chaponost du 1^{er} mars 2012. Considérée comme une délibération très importants pour la commune et les habitants, quatre étapes ont été organisées afin de faciliter les discussions entre les élus municipaux de Chaponost : (1) Une longue présentation pour remettre en perspective le besoin en transport pour les Chaponois, (2) Un tour de table des élus, (3) Un débat et (4) Un vote à bulletin secret (Ensemble et Autrement Chaponost, n-d).³⁸⁶

Dans la première étape, François Pillard, le rapporteur, a exposé à grand renfort de chiffres les options qui s'offraient à la commune en matière de transport. Plusieurs

³⁸⁶ Ensemble et Autrement Chaponost : « l'Association solidaire écologique et citoyenne - Ensemble & Autrement - Chaponost » soutient le groupe politique : Chaponost Ensemble - Municipales 2014

études menées à l'initiative d'instances communautaires ont été utilisées de manière à convaincre les élus. Globalement, cette présentation a expliqué :

« le Département jugé peu compétitif et qui se désengageait de sa mission, la communauté de communes de la vallée du Garon (CCVG) qui pouvait devenir autorité organisatrice de transport urbain mais qui n'en n'avait pas vraiment vocation et le Sytral qui restait comme le choix de la raison et dont l'offre correspondait le mieux selon l'élu aux attentes de la commune. » (Le Progrès du 4 mars 2012).

Lors de la deuxième étape, les élus ont donné leur avis. Le débat de la troisième étape a soulevé une forte contestation, non seulement parmi les élus de l'opposition, mais également parmi certains de la majorité. Ils ont constaté avoir besoin de temps pour réfléchir avant de prendre une décision sur laquelle Chaponost pourrait difficilement faire marche arrière. Jacques Goutteborge, élu de l'opposition, a pris la parole indiquant : *« par décence vis-à-vis des collègues maires des autres communes de la CCVG il aurait été souhaitable d'attendre le conseil communautaire du 13 mars prochain dont l'ordre du jour porte sur le transport. »* (Mairie de Chaponost, 2012 : 12). Finalement lors de la dernière étape, avec 17 élus pour, 10 élus contre et 2 abstentions, Chaponost s'est prononcée pour l'adhésion au Sytral, avec la mise en place d'un nouveau service dès janvier 2013.³⁸⁷

c. Une désolidarisation de la CCVG ?

« Monsieur le Maire, vous êtes le fossoyeur de la CCVG ! »

Cette phrase a été criée par les quatre élus (6 voix) de l'opposition, Ligne Droite d'Avenir, qui sont tous sortis de la salle du Conseil Municipal le 1 mars 2012 quand ils ont vu que Chaponost était favorable à l'adhésion au Sytral (Mairie de Chaponost, 2012 : 18 ; Ensemble et Autrement Chaponost, n-d). Avec les répartitions des voix au sein du Conseil municipal, il convient de souligner que cette adhésion a été prise sous tension. La décision de Chaponost est loin de satisfaire tout le monde, à plus forte raison au sein de la CCVG, comme le souligne un élu de Chaponost³⁸⁸ :

« Ça gêne. Ce n'est pas pour les embêter qu'on a fait ça. Ils ont essayé de nous coincer. C'est-à-dire qu'on avait repoussé de plusieurs mois notre adhésion au Sytral en pensant il y a peut-être une chance pour qu'on puisse le faire en groupe. Donc on a repoussé plusieurs fois, ils ont essayé de faire en sorte une délibération de la CCVG pour s'attribuer la compétence du transport. Si la CCVG avait fait ça, nous n'aurions plus pu adhérer au Sytral.

³⁸⁷ La délibération du Conseil Municipal de Chaponost no. 12/20 en date du 1^{er} mars 2012

³⁸⁸ Code pour respecter son anonymat

Donc ça nous a obligé à brusquer les choses et adhérer au Sytral très vite avant que la CCVG prenne sa délibération. Il y a eu quand même un épisode un peu sanglant. Personnellement moi, je l'ai mal vécu. Je pense que la CCVG s'est mal comportée sur ce sujet-là. ».

La décision de Chaponost de prononcer son adhésion au Sytral peut être considérée comme une action très « tactique » (Chap'info, 2012b : 19). Cela s'explique aussi par le fait qu'après la libération de Chaponost, le même mois, la CCVG a pris la compétence transport : Millery, Brignais Montagny et Vourles ont voté pour, Chaponost a été la seule commune donc à voter contre (Le Progrès du 28 juin 2012). Le Président de la CCVG a affirmé lors de notre entretien :

« On n'a pas eu à travailler avec Chaponost normalement et d'une façon très collaboratrice. On n'a pas eu de souci particulier pour mettre en place un projet de transport sur le territoire. Il est bien entendu que le transport sur le territoire de la CCVG ne peut pas se faire pour moi en dehors de ce qui existe déjà au niveau du Grand Lyon et au niveau du Conseil général. »

On a réussi à monter un cahier des charges en indiquant bien ce qu'on voulait. On a réussi à chiffrer à peu près ce que ça pouvait représenter, ce que ça pouvait à nous, CCVG nous coûter, ce que ça pouvait coûter également aux entreprises. Et avec ce cahier des charges, nous sommes allés voir à la fois le Sytral et à la fois le Conseil général donc avec le Sytral on n'a pas réussi à s'entendre pour des problèmes de coût (le prix).

Avec le Conseil général c'est un peu plus compliqué, parce que c'est un problème législatif de loi, de compétence, ça avance un petit peu et Chaponost à un moment a dit : « stop j'ai envie quand même d'avoir quelque chose » et il est parti avec le Sytral. Il a signé avec Sytral. En gros j'ai dit « ok si vous voulez. » Il s'est jeté à l'eau. Il n'a pas voulu continuer les discussions qui auraient pu peut-être nous amener à une certaine conciliation. Du coup il nous a mis un peu à mal parce que Sytral s'est senti plus fort et d'autres communes ont suivi l'exemple de Chaponost. C'est son choix, il le paye sur son budget. Il se débrouille, ce n'est pas pour autant que nous abandonnons.

D'ici la fin de l'année nous aurons des décisions importantes à prendre au sujet du transport. Je ne suis pas fâché avec Chaponost. Je ne pense pas que Chaponost soit fâché avec moi. Je reconnais que l'on n'a pas pu aller assez vite. On n'était pas loin d'aboutir, peut être que si on avait été solidaire avec, non seulement Chaponost, mais aussi avec les autres communes comme Brignais etc. On aurait peut-être abouti. » (Cliet, 2012b).

Pour résumer, il est évident que, finalement, le projet du transport de la CCVG n'a pas pu aboutir. À cause du manque de transfert de la compétence transport de Chaponost, la CCVG ne peut pas créer un PTU sur son territoire.³⁸⁹

1.5 Les facteurs qui conduisent les communes à répondre « NON » au Sytral

Il faut tout d'abord rappeler que ce chapitre décrit le déroulement des relations entre le Grand Lyon et ses communes limitrophes dans les services urbains par l'étude des politiques de transports. Ces relations s'expliquent par la conception de l'agglomération qui se compose d'un centre et de périphéries. Centre et périphéries constituent une figure de géométrie pour désigner des rapports hiérarchiques, de subordination ou de dépendance établis entre deux entités (Monnet cité dans Roussillon, 2002 : 2). En ce qui concerne le transport lyonnais, le Sytral peut être considéré comme central car son PTU correspondait au Grand Lyon, par opposition aux communes et aux EPCI voisins du Grand Lyon considérés comme périphériques. Ça s'explique par l'affirmation du Directeur d'études à l'Agence d'urbanisme³⁹⁰ :

« Je vois très bien ce qui peut poser problème dans un rapprochement avec certaines institutions de l'agglomération lyonnaise, on le voit très bien, nonobstant le fait que dans le cas d'une adhésion directe, le passage d'un VT à 0 à un VT à 1.8, pour les chefs d'entreprise, c'est quand même un effort violentissime. Mais il n'y a pas que ça, il y a la symbolique, la politique, le fait de siéger dans une instance d'agglomération, alors que ces territoires périurbains sont construits en opposition avec cette agglomération, ou en tout cas en protection. » (Roussel : voir Bachmann, 2012 : 171).

Les relations entre le Sytral et ces communes et ces EPCI voisins seront analysées également du point de vue du concept de la périphérie de type interface qui permet de considérer les limites du Grand Lyon comme des interfaces et des espaces d'échanges entre le Grand Lyon et ses voisins.³⁹¹ Ces limites fonctionnent comme des zones de contact où les acteurs exploitent les différentiels politiques, financiers, juridiques, environnementaux et sociaux entre centre et périphéries. Cela se manifeste par le refus des trois communes desservies par le réseau TCL d'adhérer au Sytral. Leur refus est motivé par des questions de politique (Vaugneray et Genas), de financement (Vaugneray), d'environnement (Vaugneray et Pollionnay), juridiques (Pollionnay) et aussi pour ne pas intégrer le Pôle métropolitain, et même pour ne pas recevoir une « population à risque » qu'une offre de bonne desserte en transports en commun

³⁸⁹ Voir « effet de l'adhésion et du refus du Sytral » dans la deuxième partie de ce chapitre.

³⁹⁰ ROUSSEL Olivier. Directeur d'études à l'Agence d'urbanisme. Entretien réalisé par Jean Bachmann le 22 mai 2012

³⁹¹ Voir « l'intercommunalité et une approche des frontières par les interfaces » dans le premier chapitre

pourrait attirer. Ces facteurs ont conduit également les refus des EPCI voisins du Grand Lyon : la CCEL, la CCVL et la CCVG à qui le Sytral avait proposé une adhésion.

Les facteurs qui conduisent au refus de l'intégration au Sytral des trois communes desservies sous convention (Genas, Vaugneray, Pollionnay) et des trois EPCI voisins du Grand Lyon (la CCEL, la CCVL et la CCVG) seront complétés par quatre analyses. La première met l'accent sur le rôle fondamental de la question politique agissant sur le refus de l'adhésion au Sytral : ce sont les questions de l'autonomie, de représentation au Conseil syndical, et d'orientations politiques des élus en matière du transport. La deuxième analyse montre que le problème de la participation financière est également déterminant pour expliquer le refus des communes et des EPCI d'adhérer au Sytral. La troisième analyse pose le problème de l'environnement qui prend aussi en compte le problème juridique. La quatrième analyse met en évidence le rôle du transport dans la sélection des habitants afin d'éviter l'arrivée d'une « population à risque ».

1.5.1 Le rôle fondamental de la question politique

La relation entre le centre et la périphérie se manifeste dans leurs interdépendances présentées par certaines communes et EPCI voisins qui fonctionnent étroitement avec le territoire du Grand Lyon. Cette relation étroite s'explique par les flux de transports qui entretiennent des interactions de ces espaces : le Grand Lyon et ses voisins. Tel est le cas, par exemple, des actifs des intercommunalités voisines qui travaillent au quotidien dans le Grand Lyon. Les données de l'Agence d'urbanisme montrent que chaque jour environ 8 200 actifs de la CCEL viennent travailler dans le Grand Lyon et réciproquement. De même, 7 500 actifs de la CCVG sont aussi dans des échanges équilibrés avec le Grand Lyon. Environ 6 900 actifs se déplacent dans chaque sens entre le Grand Lyon et la CCVL (Agence d'Urbanisme, 2012a : 6). Pourtant, l'attractivité de l'agglomération lyonnaise vis-à-vis de ses territoires voisins qui produit les migrations pendulaires ne conduit pas ces trois communautés de communes à adhérer au Sytral. Les questions politiques ont une influence plus forte que les déplacements des habitants au quotidien en grande partie liés au travail vers le Grand Lyon.

a. Garder son autonomie

Le besoin de garder leur autonomie a motivé le refus des communes et des intercommunalités. L'adhésion de la CCEL au Sytral conditionnée par l'intégration au Pôle métropolitain a été refusée par les élus de la CCEL à cause de la question de leur autonomie. Le Maire de Pusignan souligne « *le Grand Lyon exigeait l'adhésion de la CCEL au futur Pôle métropolitain. Sur ce sujet, la position de la CCEL n'a pas varié. Nous sommes ouverts à la discussion, mais nous voulons en connaître les tenants et*

aboutissants. En outre, cette adhésion doit être libre et ne doit pas conditionner la mise en place des transports en commun. » (Le Progrès du 6 octobre 2011). Ce constat montre que ce n'est pas le projet du Pôle métropolitain qui provoque le refus de la CCEL à son adhésion au Sytral, comme l'a dit notre interlocuteur :

A. Fitria : « *Si je comprends bien, vous ne voulez pas intégrer le Sytral parce que vous ne voulez pas intégrer le Pôle Métropolitain ?* »

D. Valéro : « *Non, ce n'est pas ça. C'est ce que le Sytral et le Grand Lyon nous ont dit « pour avoir le transport du Sytral, il faut que vous adhérez au Pôle Métropolitain ». Et moi, comme toutes les villes de la CCEL, ce n'est pas que Genas, on a dit « non » [...].* » (Valéro, 2013).

La commune de Genas et les autres communes membres de la CCEL ont refusé l'adhésion au Sytral, non que la CCEL soit contre le Pôle métropolitain, mais parce qu'elle veut que son intégration au Pôle métropolitain soit du fait de son libre choix. Cette communauté de communes ne souhaite pas que ce soit le Grand Lyon qui lui impose son intégration à ce nouveau syndicat. Même le Président de la CCEL était intéressé par ce projet, mais la mauvaise négociation entre la CCEL et le Grand Lyon a entraîné le refus des élus de la CCEL (Jourdain : voir Bachmann, 2012 : 177).

La question de l'autonomie a été soulevée quand la CCEL a manifesté son désaccord avec le Sytral et le Grand Lyon lors d'une réunion organisée le 20 juin 2011. Le Maire de Genas s'était agacé « *on ne peut pas nous traiter comme de petits garçons.* » (Lyon capital du 4 novembre 2011). Pour Daniel Valéro, le Grand Lyon et le Sytral sont des organismes extérieurs à son territoire. Ils n'ont donc pas le droit de déterminer l'avenir de sa commune et de son intercommunalité. D'après la CCEL, le Grand Lyon veut que cette communauté de communes intègre le Pôle métropolitain en raison de l'intérêt du Grand Lyon pour l'aéroport : « *l'enjeu pour le président de l'agglomération qui guigne la tête de cette future organisation est d'absorber l'Est lyonnais pour mieux contrôler l'aéroport St-Exupéry.* » (Lyon capital du 4 novembre 2011). À ce sujet, Daniel Valéro a ajouté son argument « *je veux être acteur de ce qui se passe chez moi.* » (Lyon capital du 15 juillet 2011). Pour montrer l'importance de garder son autonomie, Daniel Valéro a pris comme exemple le cas de la commune de Décines qui se voit imposer le stade, sans l'avoir décidé.

b. Éviter d'être une goutte d'eau dans « l'océan » du syndicat

La question de la politique a été complétée par l'estimation du risque de perte d'indépendance provoquée par l'adhésion au Sytral. Il s'agit de la participation des nouvelles communes adhérentes au sein du Conseil syndical du Sytral. La CCVL et la CCVG ont peur de ne pas être entendues dans le Conseil syndical du Sytral à cause du

nombre d'élus qui représenteraient leur communauté de communes. La CCVL et La CCVG auront un représentant chacune, contre 16 pour le Grand Lyon et 10 pour le Conseil général.³⁹²

La crainte de la CCVL a été évoquée au sein du Conseil Municipal d'Yzeron. Le Maire d'Yzeron a fait une hypothèse : *« si la CCVL adhère au Sytral, elle ne bénéficiera que d'une voix sur cinquante environ. De même, la CCVL se trouvant en périphérie du territoire du Sytral, elle ne sera aucunement prioritaire. »* (Mairie d'Yzeron, 2009 :7) Cette hypothèse a été soutenue par son Adjoint, Bernard Rivoire, qui a ajouté qu'« *une fois que la CCVL aura adhéré, rien ne prouve que ses demandes aujourd'hui acceptées par le Sytral, seront votées par le Comité Syndical qui a, lui seul, le pouvoir décisionnaire.* » (Mairie d'Yzeron, 2009 :7). La peur de la CCVG a été expliquée par son Président : *« la CCVG pourrait également adhérer à un syndicat plus important (ex. Sytral) où il serait plus difficile de se faire entendre compte tenu de la faible représentativité. La CCVG pourrait adhérer au Sytral qui propose une participation à un taux intéressant ; mais il n'y aurait qu'un seul représentant de la communauté de communes. »* (Conseil Municipal de Millery, 2012 : 6).

La question de la représentation dans un syndicat devient aussi le facteur du refus de la CCEL. Cette communauté de communes a refusé d'intégrer le Sytral de crainte d'être perdue parmi les quatre entités membres du Pôle Métropolitain, comme l'affirme le Maire de Genas : *« au sein de la Métropole, on va représenter 30 000 habitants dans un Pôle de plus d'un million et demi d'habitants. »* (Lyon capitale du 15 juillet 2011). En tant qu'intercommunalité de 38 787 habitants (Insee, 2014g), elle serait face au Grand Lyon (1 306 972 habitants), à Saint-Etienne Métropole (386 940 habitants), à la CAPI (99 894 habitants) et à ViennAgglo (67 762 habitants) (Le Pôle Métropolitain, n-d.a).

c. Le Sytral : « un bonbon » pour entrer au Grand Lyon

Les communes et les EPCI voisins du Grand Lyon refusent l'adhésion au Sytral, se méfiant des rapprochements avec Lyon. Nous savons déjà que les intercommunalités voisines du Grand Lyon avaient été créées de façon à se protéger du Grand Lyon,³⁹³ comme le souligne une conseillère municipale de l'Ouest lyonnais³⁹⁴ : *« je me protège de la grande bête !!! »*. Puisque la méthode de Raymond Barre n'a pas réussi à convaincre les communes alentour de cette communauté urbaine, la proposition de

³⁹² Voir le sixième chapitre : « les mutations des statuts du Sytral suite à l'adhésion de nouvelles communes »

³⁹³ Voir le quatrième chapitre : « les communautés de communes autour du Grand Lyon : des intercommunalités de défense ».

³⁹⁴ Code pour respecter son anonymat

l'adhésion au Sytral était, pour elles, comme un nouveau moyen de les absorber. Pour les élus qui sont contre l'adhésion au Sytral, ce n'est pas acceptable que les intercommunalités intègrent le Sytral et que cette intégration puisse entraîner leur intégration au Grand Lyon. Cela va même tuer « l'esprit » de leur création. C'est ce que nous a confirmé le Directeur Général des Services de la CCEL lors de notre entretien :

« Pendant un moment, il y a eu des discussions politiques. On aurait pu entrer dans le Sytral. Mais pour rentrer dans le Sytral, il aurait fallu qu'on entre dans Pôle métropolitain qui est un peu l'antichambre du Grand Lyon. Et là politiquement les élus ont dit « non, non, la CCEL s'est construite pour se battre contre le Grand Lyon. Ils ne vont pas nous avoir avec un sucre d'orge. » La sucette, c'était la ligne du Sytral. Donc les élus, je n'étais pas là, mais il y a eu une espèce de position avec une espèce de bagarre. Maintenant voilà, on sait qu'on ne va pas travailler avec le Sytral mais avec le Département, et avec le nouveau syndicat mixte ». (Perez, 2013).

Pour Genas, son Maire a constaté que *« on a besoin de transport, pas du reste. »* (Lyon capital du 15 juillet 2011). Le Maire de Genas ajoute qu'il n'a pas besoin de rapprochement avec le Grand Lyon : *« il résume là toute la stratégie de ces communes qui, en pratiquant une imposition douce, ont réussi à attirer des entreprises, s'adonnant à une forme de dumping fiscal. Rejoindre la communauté urbaine signifierait s'asseoir sur le produit généré par cette politique économique. »* (Lyon capital du 15 juillet 2011).

Certains élus interviewés font la même remarque, qu'il existe une crainte que l'adhésion au Sytral soit suivie par l'adhésion au Grand Lyon. Cette raison a provoqué le blocage du Président de la CCVL, comme l'affirme le Président de Brindas Participation et Progrès (BPP)³⁹⁵:

« Voilà voilà c'était le grand argument notamment du président de la CCVL. [...] Moi, à mon avis, il y a deux raisons : la première, c'est celle qu'on a évoquée avec vous. C'est-à-dire la crainte qu'on mette le doigt dans l'engrenage pour être absorbé par le Grand Lyon et la deuxième, c'est que je pense qu'il y avait une pression des entreprises de sa commune pour ne pas payer le versement transport. » (Weill, 2013).

C'était aussi le cas de Vaugneray. Après la question financière, la crainte d'être absorbé par le Grand Lyon a conduit son Maire à refuser l'adhésion au Sytral, comme le souligne un élu de l'opposition de Vaugneray :

« C'est surtout une question financière. Le Maire a convaincu tous ses conseillers (sauf nous) que ce n'était pas une bonne idée d'entrer dans le

³⁹⁵ Brindas Participation et Progrès (BPP) est une association qui soutient l'action des élus de gauche, le groupe d'opposition, au conseil municipal de Brindas.

Sytral. Donc ils sont tous solidaires. Il n'y a jamais une voix dissonante qui se fait entendre au Conseil Municipal. Mais je pense qu'il n'y a pas seulement ça. Je pense qu'il y a une méfiance vis-à-vis du Grand Lyon. Le grand méchant loup ! Là, c'est le grand méchant Lyon ! [Rires].

[...] Il a peur du Grand Lyon, il a peur d'être absorbé par le Grand Lyon. Il se dit que si on met un doigt dans le Grand Lyon en adhérant au Sytral, après, on n'aura pas la possibilité de garder notre indépendance. En gros, je crois que c'est ça ! Mais vous avez dû lui demander ?» (Ramel, 2013).

Nous avons effectivement demandé au Maire de Vaugneray d'expliquer pourquoi il a refusé l'adhésion au Sytral. Voici un extrait de notre entretien avec Daniel Jullien :

D. Jullien : « On l'a vu sur le transport. On avait une ligne qui existe depuis 40 ans, du jour au lendemain ce n'est plus possible de maintenir cette ligne etc. alors qu'elle était financée depuis bien longtemps. Cette ligne sert à ce que des gens puissent aller travailler sur Lyon où ils cotisent déjà sur leur salaire pour les transports etc. et Le Grand Lyon en matière de dotations a des dotations d'État qui sont énormes par rapport aux nôtres pour jouer son rôle de centralité, et ce rôle de centralité, il ne veut plus le jouer. Il dit « si vous voulez bénéficier de nos services, il faut que vous entriez, que vous payiez etc. ». Je trouve que c'est aberrant comme approche ».

A. Fitria : « C'est-à-dire qu'il faut intégrer le Sytral ou intégrer le Grand Lyon ? »

D. Jullien : « Je pense que c'est lié. C'est-à-dire que si on nous a mis autant de pression pour intégrer le Sytral, c'est qu'un jour on dira que « vous avez le même service que le Grand Lyon. Donc vous êtes du Grand Lyon ».

A. Fitria : « Est-ce que vous voulez dire que le Sytral est comme « un bonbon » ? »

D. Jullien : « Voilà « oui » ».

A. Fitria : « C'est-à-dire que le Grand Lyon crée la dépendance de votre commune au Grand Lyon par le Sytral ? »

D. Jullien : « Financière, parce que le fait de rentrer dans le Sytral, financièrement ça coûte très cher pour les communes, donc il arrive un jour où les communes ne pourront plus payer. On leur dira « Il y a une solution bien simple, C'est que vous rentriez dans le Grand Lyon ». On dira oui, c'est la solution et on ne sera plus en zone libre ». (Jullien, 2013)

Il va sans dire que l'expression « zone libre » utilisée par le Maire de Vaugneray est lourdement chargée de sens. Il confirme que le service de transport proposé par le Sytral, c'est comme un « bonbon », un appât pour que le Grand Lyon puisse « manger » ces communes. Le Maire de Vaugneray n'était pas le seul élu de la CCVL à estimer

que l'intégration au Grand Lyon serait l'étape suivant l'adhésion au Sytral. Le Maire d'Yzeron a affirmé que « *une adhésion au Sytral pourrait entraîner pour nous une entrée dans la Métropole, je ne suis pas sûr qu'on nous laisse le choix* » (Badoil : voir Le Progrès du 12 juillet 2009). Selon le Maire d'Yzeron, il était probable que l'intégration de la CCVL au Grand Lyon était due à la réforme territoriale. Les discussions sur l'adhésion de la CCVL au Sytral ont été organisées quand la commission Balladur planchait sur une réforme des collectivités. La transformation du Grand Lyon en Métropole de Lyon avec son périmètre actuel a provoqué la crainte des élus opposants car le périmètre de compétence du Sytral correspondait à celui du Grand Lyon. Le Maire d'Yzeron a précisé ce problème devant le Conseil municipal d'Yzeron :

« Si la CCVL adhère au SYTRAL, le Plan de Transports Urbains (PTU) sera modifié pour y inclure la CCVL. À la suite de la réforme, le périmètre de la Métropole sera défini. Même si les élus ont le choix de ce périmètre, choix qui sera très encadré par la Préfecture pour réduire au maximum le nombre de collectivités, les risques sont importants pour que la CCVL, faisant partie du PTU, soit rattachée à la Métropole. » (Mairie d'Yzeron, 2009 : 7).

L'adhésion au Grand Lyon comme un des effets de l'adhésion au Sytral a été discutée aussi par les élus qui étaient contre l'adhésion de Chaponost au Sytral. Même si, selon l'Adjoint à l'Urbanisme aux Transport, au Logement et au Déplacement de la ville de Chaponost, l'adhésion au Grand Lyon n'a pas la même portée qu'à l'époque de la création des EPCI autour de la Courly. Les opposants ont réussi à perturber les habitants. C'est ce que nous a expliqué François Pillard lors de notre entretien :

« Je pense que les opposants essayent de jouer ça, de faire des confusions dans les esprits. C'est dommage, ils travaillent trop souvent comme ça. Mais, je ne suis pas sûr que les gens ont vu que les bus du Sytral circulaient et on n'est toujours pas dans le Grand Lyon. Le lien s'est cassé dans les esprits. Je pense que certains voudraient encore faire cet amalgame et jouer sur la peur mais ça marche de moins en moins. Parce ce qu'on a vu que physiquement ce n'était pas le cas. Deuxièmement, c'est de moins en moins de gens à qui ça fait peur d'entrer au Grand Lyon. C'est fréquent quand on se voit apostropher dans la rue par des gens qui ne nous disent pas « on sait qu'on va entrer au Grand Lyon ». Parce que les gens, ils savent qu'ils appartiennent à l'agglomération. C'est clair. Ce n'est pas un camp gaulois qui est isolé du monde. Ça, c'est une autre époque. » (Pillard, 2013).

d. Un blocage qui vient du Département ?

« La délibération concernant la prise de compétence transport par la CCVL a été bloquée par le Préfet ».

C'est une citation d'une intervention du Président de la CCVL lors de la réunion publique à Vaugneray en avril 2013 organisée par le groupe d'opposition de Vaugneray, Union Pour l'Avenir de Vaugneray (n-d.a). Un blocage préfectoral a été aussi confirmé par le Maire de Vaugneray lors de notre entretien : *« la CCVL avait délibéré pour la prendre mais le Préfet ne l'a jamais approuvée. Il ne l'a jamais signée. Donc le PTU, ça n'existe pas. »* (Jullien, 2013). Daniel Jullien a fait part aux habitants de la raison pour laquelle la desserte de Vaugneray par les bus du Sytral risque d'être supprimée : *« le Préfet n'a jamais donné suite à la délibération de la CCVL et n'a jamais validé la modification des statuts donc la prise de compétence transport urbain. »* (Ensemble pour Vaugneray, 2014).³⁹⁶ Selon ces propos, ce risque est la conséquence de l'inaction de la CCVL à cause du frein préfectoral. Une analyse peut être faite de la position la Préfecture du Rhône dans les refus des communes et des intercommunalités voisines du Grand Lyon. Pourtant pour l'Union Pour l'Avenir de Vaugneray, le groupe d'opposition de Vaugneray, il serait étonnant que la Préfecture soit impliquée dans l'échec de l'adhésion de la CCVL au Sytral. Ce groupe a réagi à l'information de Daniel Jullien, *« n'ayant pas de réponse sur la création d'un PTU, il est normal que le Préfet n'ait jamais donné suite. [...] Cette délibération a-t-elle effectivement été transmise aux services préfectoraux ? »* (Union Pour l'Avenir De Vaugneray, 2014). Comme nous l'avons analysé, après de longues négociations, la CCVL a délibéré son adhésion au Sytral, mais elle ne peut pas intégrer le Sytral à cause du manque de la compétence transport. Le Préfet n'a jamais répondu à la demande de la prise de compétence transport de la CCVL.

Il serait intéressant aussi d'étudier la position du Département du Rhône dans un article publié dans le Progrès du 7 juillet 2011 : *« depuis plusieurs mois, l'éventualité d'un départ du Département du Rhône du Sytral est évoquée de manière récurrente alors que se dessine la création d'un pôle métropolitain associant des communes des agglomérations de Lyon, Saint-Etienne, Bourgoin et Vienne. Michel Mercier avait laissé planer la menace lors d'un débat houleux sur les transports en décembre dernier »*. Pour comprendre cette phrase, rappelons brièvement les effets de la réforme territoriale sur la limite administrative du Grand Lyon à travers le périmètre d'action du Sytral.³⁹⁷ La Loi du 16 décembre 2010 a poussé le Grand Lyon à créer le Pôle

³⁹⁶ « Ensemble pour Vaugneray » est le Groupe des élus majoritaires de Vaugneray auquel Daniel Jullien appartient

³⁹⁷ Voir le chapitre huit : « la réforme territoriale menace le Sytral de dissolution »

métropolitain. Quelques mois plus tard, en juillet et décembre 2011, le Conseil général a émis l'idée de son retrait du Sytral. Toutefois, en juillet 2012, il a voté pour rester au Sytral, et créer parallèlement le SMTR. Le Conseil général a présenté une double proposition. Il est nécessaire d'aborder la raison qui motive la création du Syndicat mixte des transports du Rhône (SMTR). À partir de l'explication du Président du SMTR, nous tirons la conclusion que cette création est due à des questions politiques et financières. Quand il y a deux Autorités Organisatrices des Transports (AOT) qui proposent leurs offres, il est indéniable qu'il y a une concurrence,³⁹⁸ notamment c'était au moment où le Sytral avait besoin des adhésions des communes et des intercommunalités voisines du Grand Lyon de crainte d'être dissous. Le SMTR créé par le Conseil général fait concurrence au Sytral dont le Département fait partie également. L'exemple le plus significatif nous est fourni par le cas de la CCEL. Cette communauté de communes a d'abord sollicité le Sytral pour y adhérer avant de se tourner vers le SMTR.³⁹⁹

Le Pôle métropolitain est assimilé à un syndicat mixte fermé qui se compose d'EPCI.⁴⁰⁰ C'est pourquoi le projet du Pôle métropolitain G4 a été lancé sans le Département du Rhône (voir les articles ci-dessus). Le Département extérieur aux quatre entités membres du G4 craint d'abord que le Conseil général soit pris entre deux feux : le Sytral et le Pôle métropolitain. Ces deux syndicats ont la compétence du transport pour développer des infrastructures et des services de transport. Puis, le Département se retrouvera dans une situation difficile suite à l'application de la Loi RCT en 2015 qui fera perdre au Département sa clause de compétence générale. Il ne sera plus autorisé à s'occuper de transport. Ça sera la compétence du transport de la Région. Avec son syndicat du transport, le Conseil général pourra continuer sa participation dans le transport. C'est important de créer le SMTR parce que le volet transport est un vrai symbole de l'action politique. Nous avons vu que le Conseil général a soutenu fortement la Commune de Genas. Quand la création du SMTR a été lancée, l'adhésion a été proposée à la CCEL en priorité, comme l'affirme le Président du Conseil général : *« il faut disposer rapidement d'une offre de transport adaptée à*

³⁹⁸ Une concurrence dans les situations d'oligopole s'explique par la concurrence qui doit être appréhendée en prenant en compte différents marchés dans leur globalité (Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative (DGESCO), 2011 : 1-5). Pour le cas des communes voisines du Grand Lyon, une concurrence imparfaite dans les situations d'oligopole se manifestait par le Département du Rhône qui disposait d'un monopole dans le transport au milieu rural, mais il était en concurrence avec les lignes TCL qui franchissaient la limite du Grand Lyon vers ces communes. Ensuite, il existait les offres du Département par la délégation de service public (DSP), du SMTR et du Sytral. Ils proposent des offres dans le domaine du transport : d'un côté, le SMTR et Département proposent le transport en milieu rural. De l'autre, le Sytral organise le transport urbain.

³⁹⁹ Voir notre travail sur « la CCEL est au coeur de l'affrontement entre le Grand Lyon et le Rhône » dans ce chapitre

⁴⁰⁰ L'article 20 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de RCT, codifié aux articles L 5731-1 et suivants du CGCT.

tous les habitants et sur les différents territoires du département. » (Mercier : voir Lyon Mag du 21 juillet 2012). Le volet transport de l'Est lyonnais avec la présence de l'aéroport est très important pour le Département.

Enfin, le Département aurait peur d'être coincé entre des territoires très denses après la réforme territoriale : la Métropole de Lyon et le Pôle Métropolitain. Ça s'explique par les chiffres suivants : (1) le département du Rhône sous l'appellation Nouveau Rhône aura 437 264 habitants, contre 1 306 972 habitants du Grand Lyon appelé la Métropole de Lyon et près de 2 millions d'habitants du Pôle métropolitain, (2) la densité de la population du Nouveau Rhône sera de 14 d'habitants au km², contre celle de la Métropole de Lyon qui sera de 2 532,89 d'habitants au km² et celle du Pôle Métropolitain qui sera de 1 250 d'habitants au km² (Pôle Métropolitain. n-d.c).⁴⁰¹ Pour montrer son existence politique, le Département organise sa propre desserte. Enfin, la couleur politique joue un rôle important. Le Conseil général envisage un problème de poids politique parmi ses élus, le Grand Lyon étant à majorité de gauche. Le Conseil général risque de perdre beaucoup de son pouvoir politique par rapport à cette communauté urbaine. Le rapprochement avec les communes hors du Grand Lyon peut apporter un soutien pour renforcer son pouvoir.⁴⁰²

e. L'adhésion au SMTR : « à gauche et à droite »

Le rapprochement entre le Conseil général et les communes hors du Grand Lyon dont nous venons parler a pour but de soutenir la position des élus de droite dans le Conseil général. Dans ce rapprochement, la couleur politique joue un rôle majeur dans les négociations sur les transports. Les enjeux des appartenances politiques dans l'adhésion de la commune Genas et de la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais (CCEL) au Syndicat mixte des transports du Rhône (SMTR) ont été affirmés par le Président de la CCEL et un élu du groupe d'opposition de Genas. D'abord Jean-Pierre Jourdain, le Président de la CCEL, a expliqué :

« Alors c'était en début de mandat la compétence transport, en 2009. Alors de là on a eu un accord de principe à l'unanimité du conseil pour pouvoir travailler avec le Sytral, on a travaillé pendant plus de deux ans et demi, et aujourd'hui on travaille aussi avec le département, pour voir un petit peu le pendant de l'un à l'autre. Bon le Conseil général c'est quand même un peu politique aussi, parce que Mercier est centriste et l'autre de gauche. Parce que le souci que l'on a aussi, c'est que le Conseil général arrivait en fin, était obligé de refaire une DSP, une nouvelle offre et ils viennent juste de le faire d'ailleurs sur un secteur, parce qu'il y a encore quatre secteurs à répondre,

⁴⁰¹ Pour une comparaison, la densité moyenne en France est 97 habitants/km² et celle de la Région Rhône-Alpes est 135 habitants/km² (Insee, 2014c).

⁴⁰² Voir le cinquième chapitre : « Quelques réflexions autour de la Métropole de Lyon ».

oui parce qu'il veut revoir sa répartition sur le département autour du Sytral. Donc aujourd'hui grosse discussion avec le département, et discussion qu'on a eue avec le Sytral. » (Bachmann, 2012 : 176).

Ensuite, l'influence de la couleur politique du Maire de Genas dans son refus d'adhérer au Sytral est expliquée par Jean-Baptiste Ducatez (2013) dans notre entretien ci-après :

A. Fitria : « D'après vous, pourquoi finalement votre commune a adhéré au SMTR ? »

JB. Ducatez : « Mon interprétation – après, vous avez le droit de poser la question à d'autres personnes – : c'est purement politique. Notre commune est une commune de droite, le Département est à droite, le Grand Lyon est à gauche, le Sytral est géré par Bernard Rivalta qui est une personnalité de gauche. Voilà ! Pour moi, ce sont de très mauvaises raisons. »

« Genas pour tous », le Parti d'opposition de Genas a écrit que le fait d'être de droite a favorisé le rapprochement de la commune de Genas avec le Conseil général :

« Des négociations très positives, puisqu'en janvier 2009, lors d'un conseil communautaire, le président de la CCEL était fier d'annoncer que l'adhésion de la CCEL au Sytral se ferait avant la fin 2009. Courant 2009, le maire de Genas, ayant dans l'intervalle adhéré à l'UMP, a fait le choix pour des raisons politiques de se rapprocher du Département et de Michel Mercier, président du Département et membre du gouvernement, qui ne voyait pas d'un bon œil l'extension du périmètre du Sytral. Relayant la position de Michel Mercier, et remettant en cause le choix de la CCEL d'adhérer au Sytral, M. Valéro n'a eu de cesse de promouvoir une solution transport avec le Département. Et en juillet, la CCEL a fini par voter son adhésion au syndicat mixte des transports du Conseil général du Rhône. » (Association Genas 2014, 2011 : 1).

Les élus UMP sont majoritaires au bureau exécutif de la CCEL. Pendant le mandat de 2008 à 2014, les élus UMP (Union pour un Mouvement Populaire) représentaient cinq adjoints au Président de la CCEL qui est un écologiste, contre un seul au Parti Socialiste (PS). Rappelons-nous l'échec de la négociation entre la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais (CCEL) et le Président du Grand Lyon qui appartenait au PS. Le Président de la CCEL a affirmé « *mauvaise discussion avec le président Collomb qui a mis le feu sur quatre à cinq vice-présidents, sur six.* » (Jourdain : voir Bachmann, 2012 : 178). Concernant le rôle des élus UMP dans le refus de la CCEL d'adhérer au Sytral, le Président de cette communauté de communes a ajouté son commentaire « *pour certains de mes maires qui sont plus politiques, moi je suis centriste... Prenez un maire UMP, il fait de la politique lui, et lui clac ! Il fait un blocage.* » (Jourdain : voir Bachmann, 2012 : 181).

Enfin, les enjeux de la couleur politique dans les refus des communes d'adhérer au Sytral ont fait naître les questions de l'autonomie et les questions financières dans la participation des communes adhérentes au Sytral. Raymond Deschamps, le Directeur Général du Sytral, a souligné que :

« Chaque commune a sa vision personnelle vous savez. Assez vite il y a eu des communes qui ont trouvé intérêt à l'adhésion au Sytral en disant nous c'est intéressant parce que quelque part on a aujourd'hui une desserte, on est conscient que ça ne nous coûte rien, donc ils se sont dit effectivement ça peut être intéressant, et on va en profiter pour améliorer un peu notre offre, donc ça nous intéresse. Donc très vite quatre communes ont adhéré, mais d'autres sont farouchement opposées. En disant non ça n'a aucun intérêt, ça coûte trop cher, et puis il y a le risque de rentrer au Grand Lyon, ce qui n'a rien à voir puisque les périmètres ne sont pas les mêmes même si auparavant ils se chevauchaient, de toute façon aujourd'hui ça ne pose plus aucun problème. Mais il y a peut-être des problèmes plus politiques, en disant le Grand Lyon c'est à gauche, ça joue un peu parce que certaines assimilent Sytral au Grand Lyon, en disant nous aujourd'hui le Grand Lyon ce gros machin impossible à contrôler, on paie plein d'impôts, nos petites communes sont bien gérées. » (Deschamps : voir dans Bachmann, 2012 : 181).⁴⁰³

1.5.2 La participation financière

« Bon, les enjeux financiers et politiques sont lourds, donc je peux comprendre qu'à un moment... »

Un extrait de l'entretien du Directeur d'études à l'Agence d'urbanisme (Roussel : voir Bachmann, 2012 : 171) cité ci-dessus nous fait comprendre que le financement et la politique sont les facteurs majeurs qui ont conduit des communes et des EPCI voisins du Grand Lyon à refuser l'adhésion au Sytral. Nous avons déjà traité les enjeux politiques, il nous reste à analyser la question financière. Nous devons insister sur le fait que les fonctionnements des réseaux du Sytral sont financés par six ressources : (1) les entreprises et les administrations, (2) les clients et autres services, (3) La participation des collectivités locales, (4) l'emprunt, (5) les recettes diverses et (6) l'État. Les ressources du Sytral, qui viennent de l'instauration du VT versée par les employeurs des entreprises et administrations et qui correspondent aux aides statutaires apportées par les collectivités membres du Sytral, sont au cœur des discussions sur l'adhésion au Sytral. Ce sont ces ressources qui ont fait que la CRC a déclaré que les dessertes du Sytral sous convention n'étaient pas équitables devant l'impôt et qu'elle a imposé des changements.

⁴⁰³ DESCHAMPS, Raymond. *Directeur Général du Sytral*. Entretien réalisé par Jean Bachmann le 30 mai 2012.

Notre analyse sur l'influence du facteur financier s'appuie de manière sélective sur trois axes. Le premier concerne le VT. Le deuxième pose le problème de la participation financière des collectivités membres du Sytral dans les refus des communes et des EPCI voisins d'adhérer au Sytral. Enfin, nous verrons que le problème financier est soulevé également par la question du centre et de la périphérie.

a. Quand le paiement VT des autres communes donnait une mauvaise image

Il est nécessaire d'aborder le sujet du Versement Transport (VT) du Sytral dont le plafond maximum légal est de 2,0 % pour l'agglomération lyonnaise. En 2003, le Sytral a passé son taux du VT de 1,63 % à 1,75 %. Ce nouveau taux a été appliqué depuis le 1er janvier 2006 (Sytral, n-d.e). D'une part, cette taxe est la première ressource du Sytral et représente 268,6 M€ soit 33,8 % de ses ressources totales (Sytral, 2014b : 18). D'autre part, le taux fixé à 1,75% est un sujet sensible, non seulement pour les communes adhérentes au Sytral mais aussi pour les nouvelles communes du Grand Lyon. Il est souhaitable de parler d'abord du VT appliqué aux nouvelles communes qui ont intégré le Grand Lyon et aux communes adhérentes du Sytral, cela peut nous aider à comprendre le rôle du VT dans le refus des adhésions au Sytral.

D'un côté, concernant l'adhésion de nouvelles communes au Grand Lyon, Jean-Louis Schuk, le Maire de Lissieu, a appliqué une stratégie spéciale pour que les entreprises dans sa commune acceptent le paiement de cette nouvelle taxe. C'est ce que nous a affirmé Jean-Louis Schuk (2013) lors de notre entretien : *« ils ont eu un petit peu peur, mais pas plus que ça. C'est pourquoi il faut leur expliquer. Il faut prendre du temps pour expliquer. [...] On a payé un petit peu plus de taxe sur les transports en commun. C'est la participation au Sytral qui s'appelle le Versement Transport (le VT).»*⁴⁰⁴ Avant son adhésion au Grand Lyon, les entreprises de Lissieu ne payaient pas de VT, suite à son adhésion, les entreprises ont dû s'acquitter tout de suite du VT à 1,75%. Givors et Grigny sont des cas différents comme le souligne Michèle Vullien (voir Bachmann, 2012 : 148), membre du Comité Syndical du Sytral :

« Lissieu n'est pas rentré dans le Grand Lyon pour bénéficier du Sytral. Il est rentré pour différents motifs, et ipso facto lorsque l'on est dans le périmètre du Grand Lyon, on rentre dans le périmètre des transports urbains. Ce périmètre jusqu'à présent, il était le contour exact de la communauté urbaine. Ça a été le cas de Givors également avec une intégration progressive, parce que contrairement à Lissieu, Givors avait un réseau, donc petit à petit il y a eu une montée en charge à la fois du prix du billet et du VT, parce que c'était trop lourd d'un coup pour la commune. »

⁴⁰⁴ Pour approfondir, consultez notre travail sur « les adhésions volontaires des communes voisines » dans le chapitre quatre.

Givors et Grigny, quand elles ont adhéré au Grand Lyon, n'ont pas payé le versement transport (VT) à taux plein, mais le VT a été augmenté progressivement. Ces deux communes ont versé le VT à un taux de 1,10% en 2007 et à 1,75% à compter du 1er janvier 2008. L'explication de Michèle Vullien et la politique de l'augmentation progressive du VT signifient que le VT est trop lourd pour les communes.

D'un autre côté, à cet égard, le VT est lourd également pour les communes adhérentes au Sytral. Pour que les entreprises ne subissent pas une augmentation brutale de la fiscalité des entreprises, un calendrier d'une augmentation progressive a été établi sur ces communes.⁴⁰⁵ *«Un versement transport pour les entreprises de plus de 10 salariés au taux maximum de 1.8% avec un lissage pendant les 5 premières années.»* (Commune de Brindas, 2012a : 7). La politique adoptée pour un lissage du VT n'a pas pu calmer la colère des entreprises situées dans ces communes. Ces entreprises ont manifesté clairement leur mécontentement au sujet du projet d'adhésion au Sytral après l'envoi de la proposition d'adhésion au Sytral. En septembre 2011, la fédération Solen, qui regroupe des associations d'industriels du Sud-Ouest lyonnais (Abcis, Ader Ouest, Aeza, Upef) a vu le Maire de Chaponost afin de discuter: *« si certaines sont sur le territoire du Grand Lyon et bénéficient à ce titre de la desserte des TCL, acquittant en conséquence le versement transport établi sur leur masse salariale, ce n'est pas le cas de celles de la Communauté de communes de la vallée du Garon et de la Communauté de communes des Vallons du Lyonnais. »* (Le Progrès du 17 septembre 2011).

Le 28 mars 2012, les conseillers municipaux de la Commune de Chaponost ont organisé une réunion avec les entreprises concernées par le versement transport de la commune à l'initiative de la municipalité. Le Conseil municipal a été informé du compte-rendu de cette réunion : *« plusieurs d'entre elles se sont élevées vivement contre le coût que représente le VT pour elles. En conclusion de cette réunion il a été convenu d'adresser un questionnaire aux salariés des entreprises afin de mesurer leurs besoins en termes d'horaires et d'itinéraires. »* (Mairie de Chaponost, 2012c : 35). Le 30 novembre 2012, de façon à développer un dialogue avec les chefs des entreprises situées dans les communes qui ont sollicité leur adhésion au réseau TCL, le Sytral a organisé une réunion à la mairie de Messimy dans laquelle un gérant d'une entreprise a lancé : *« vous vous êtes payés un bel outil et c'est nous qui le payons. »* (Devant chez vous, 2013b : 50). Les objections de ces entreprises sont basées, premièrement sur la taxe qui a augmenté. Le chef de Techni-vert à Messimy a témoigné que la taxe lui reviendra à 4 000 euros la première année. Cette taxe sera augmentée progressivement. Deuxièmement, les lignes TCL ne facilitent pas les déplacements de leurs salariés qui habitent l'Ouest Lyonnais. Le chef de Lofoten à Thurins a affirmé : *« ce transport ne répond pas à la problématique*

⁴⁰⁵ Voir « adhésion au Sytral : ces communes qui disent « oui » » dans le chapitre neuf.

de mes salariés, 95% d'entre eux viennent des communes voisines qui ne sont pas desservies, Rontalon, Yzeron, St-Martin. » (Devant chez vous, 2013b : 50).

b. Le VT du Sytral : un sujet sensible

L'impact financier sur les entreprises a provoqué beaucoup de débats pendant le processus d'adhésion des communes au Sytral. Le versement transport (VT) était un sujet sensible parce que cette taxe porte sur la masse salariale et doit rapporter une ressource importante au Sytral. Le Directeur Général des Services de la CCEL, a affirmé : *« le versement transport, il faut taper l'argent là où il est. Le VT, c'est pour les entreprises. C'est une partie de la masse salariale, de deux choses l'une : soit on ne laisse pas le VT et on va faire payer ça par le contribuable, soit on prend le versement transport et on fait payer ça par les industriels. Ce sont des choix politiques »* (Perez, 2013). Nous avons vu plus haut que le paiement du VT provoque une augmentation de la fiscalité des entreprises. Cette augmentation a été contestée par les entreprises.

C'est à cause du VT que Vaugneray ne souhaite pas intégrer le Sytral. Il y a eu également une pétition signée par les entreprises de Vaugneray dont la Clinique. Le Maire de Vaugneray a donc décidé de prendre le parti des entreprises. Une conseillère municipale de Vaugneray a affirmé lors de notre entretien :

« On nous a tiré des larmes en disant qu'il y avait un certain nombre d'emplois qui allaient être perdus parce que les entreprises allaient faire faillite, que la Clinique de Vaugneray allait fermer parce qu'elle n'allait pas supporter ce coût supplémentaire. Or parmi les signataires de la pétition, il y a eu quand même un médecin de la Clinique.

Pas le personnel mais le Directeur de la Clinique. Apparemment, il aurait dit en privé à des gens « Non, moi, ça ne me pose pas de problème » Mais le Maire nous a tiré des larmes sur le sort de la Clinique. En fait, ce qu'on a su c'est que la Clinique a perdu un procès et qu'il a un rattrapage financier à payer à des salariés qui l'avaient attaqué aux Prud'hommes. Donc il est peut-être en difficulté mais même si c'est le cas, il n'y a pas de raison que ce soit la population de Vaugneray qui fasse les frais de cette affaire-là. Si la Clinique a mal traité son personnel, si elle a perdu son procès aux Prud'hommes, on ne va pas priver les habitants de Vaugneray d'un bus performant pour aider la Clinique à s'en sortir. » (Ramel, 2013).

Pour bien comprendre la situation des emplois à Vaugneray, voici l'explication donnée par le Maire de Vaugneray : *« en sachant que nous par ailleurs, on a 700 emplois, on en a même plus que ça : on a un principal employeur qui est la clinique qui fait 300 salariés. On a une maison de retraite qui en a 50. Au total sur la commune on a en gros 1 100 emplois. »* (Jullien, 2013).

c. Le VT du Sytral concurrencé par le VT départemental

*« Une solution avec le SYTRAL équivaldrait à prendre en considération 1,8% de la masse salariale des entreprises alors que le Département proposerait 0,6%. »
(Mairie de Chaponost, 2011 : 4).*

Le taux du versement transport fixé à 1,75% pour le Sytral a suscité des débats concernant l'augmentation des taxes versées par les entreprises. Il y a une politique appliquée par les Maires pour protéger les entreprises de leur commune, comme le souligne le Maire de Vourles : *« là encore, je maintiens mon cap : je ne laisserai pas les entreprises vourloises être taxées plus que nécessaire et je ne laisserai pas non plus les Vourlois, continuer à se tracasser pour prendre des transports en commun en nombre insuffisant et à des heures incohérentes pour eux. »* (Fages : voir Vourles Info, 2012 : 1). Il faut trouver une solution protégeant les entreprises mais qui permette aussi la desserte des communes par des transports en commun.

Premièrement, la création d'un deuxième PTU a été proposée pour le territoire de la CCVL qui a 27 142 habitants (Insee, 2014^e). Avec ce PTU, selon la loi de finances de 1993, le taux appliqué sera de 0,55% pour les villes de moins de 100 000 habitants et de 1,75 % pour les villes avec un projet de transport en commun en site propre (tramway, métro...). C'est ce que nous a montré le Maire de Vaugneray lors de notre entretien : *« le PTU dépend du Sytral. Il aurait fallu faire un deuxième PTU sur la CCVL. C'était ça la bonne solution administrative. On était tout à fait d'accord pour ça mais comme on était dans un territoire en dessous de 100 000 habitants, le VT était limité à 0,5%. »* (Jullien, 2013). Selon lui, la création d'un deuxième PTU serait une solution qui permettrait aux entreprises de payer 0,5% de la masse salariale au lieu de payer 1,75% si la CCVL avait adhéré au Sytral. Le Maire de Vaugneray nous a précisé comment marcherait son deuxième PTU :

« Le Préfet disait «si vous voulez adhérer au Sytral, il faut créer un PTU Spécifique sur quel le versement transport sera de 1% ou de 0,5% au lieu de 1,75% pour les entreprises. Ensuite, ce PTU entrera au Sytral au même titre que le PTU sur le Grand Lyon ». Nous, c'était une solution qui nous semblait très raisonnable, parce que, comme on est moins dense, on n'a quand même pas le même service qu'au centre de Lyon, le fait de payer moins, ça nous paraissait raisonnable mais le Sytral n'a jamais voulu. Le Sytral voulait qu'on paye 1,75%. » (Jullien, 2013).

Les exigences du Sytral qui voulait que la CCVL paye le versement transport (VT) de 1,75% ont été jugées trop lourdes pour les entreprises, notamment pendant la crise. Le Maire d'Yzeron a précisé que *« les entreprises de plus de 9 salariés devront verser 1,75 % de leur masse salariale ce qui représente 1 700 000, 00 Euros à l'échelle de la Communauté de Communes alors que la TP de l'ensemble des entreprises de la CCVL*

totalise 3 800 000,00 Euros. C'est donc une imposition lourde pour les entreprises dans un contexte économiquement difficile. » (Mairie d'Yzeron, 2009 : 7).

Deuxièmement, il paraît intéressant pour ces communes de travailler avec le Département. Le Directeur Général des Services de la CCEL explique pourquoi la CCEL se tourne vers le Département : *« ils vont le mettre en place souplement. Pour l'instant, je paie sur mes crédits mais bientôt ils vont lever le VT, ils vont récupérer le VT, ils vont l'instituer. »* (Perez, 2013). Comme nous en avons parlé antérieurement, la CCEL était desservie en tant que zone pilote depuis le 1 septembre 2012 par le SMTR qui a vu officiellement le jour en janvier 2013. Jusqu'au jour de l'entretien, la CCEL ne payait pas de VT pour le Syndicat mixte des transports du Rhône (SMTR). C'est ce que nous a confirmé le Directeur Général des Services de la CCEL, Jacques Perez (2013), lors de notre entretien :

A. Fitria : « Si je comprends bien, c'est-à-dire que vous ne payez pas de VT maintenant ? »

J. Perez : « Non, parce que tout est neuf, ça vient de se faire. Le syndicat existe depuis le premier janvier 2013. Donc il est en train de se construire. »

Le taux de versement de transport fixé pour le Département est bien plus faible, 0,6% contre 1,75% pour le Sytral. Autrement dit, le VT du Sytral est presque trois fois beaucoup plus élevé que celui du Département. Le Maire de Vourles a confirmé l'orientation de sa commune et de son intercommunalité : *de « toute évidence les communes de la CCVG vont travailler avec le Département pour des raisons financières (+0,6 %) et parce qu'ils sont les plus à même de répondre aux besoins des Vourlois. »* (Commune de Vourles, 2012 : 18). C'est cette question financière qui a conduit la CCVG à se tourner aussi vers le Département :

« Ce qu'il faut savoir, c'est que le Sytral représente une grosse dépense. Ce qu'on appelle le versement transport. C'est une taxe qu'ils prennent auprès de nos entreprises. La taxe que prend le Grand Lyon est à hauteur de 1,75% de la masse salariale. Ça aussi vous verrez, car ça aussi c'est plus compliqué que ça, exemple dans le salaire etc. Mais c'est un coût énorme pour une entreprise. Et nous, nous avons estimé pouvoir rendre les services attendus à nos administrés avec un taux de prélèvement de 0,5%. Ça fait trois fois moins en gros. On demandait un effort de participation à nos entreprises de l'ordre de 1 million 2 cent. L'entreprise était d'accord avec nous pour avancer sur ce chemin là, mais pas avec le Sytral car le Sytral était beaucoup plus cher. » (Cliet, 2012b).

d. Participation financière

Le prix influence le choix du client dans une théorie économique (Traore, 2007). Mais dans le cas en présence, il est intéressant de noter que l'offre de services n'est pas la même, ce qui pourrait justifier la différence de prix. Donc, ceux qui prennent une décision uniquement basée sur le prix privilégient en quelque sorte les entreprises plutôt que les usagers potentiels. Et nous pouvons même ajouter que les décideurs, chefs d'entreprise et élus sont peut-être moins directement et personnellement concernés (en tant qu'usagers potentiels) par les transports en commun. Cette priorisation de l'intérêt de l'entreprise pourrait être aussi une explication supplémentaire (en plus de la seule affinité politique) du choix des communes de droite de se rapprocher du Département.

Les communes et les EPCI voisins à qui a été proposée l'adhésion au Sytral ont comparé les prix de l'offre Sytral avec celle du Département. Nous avons expliqué plus haut que les communes s'étaient rapprochées du Département parce que le versement transport (VT) proposé par le Département était plus intéressant que celui du Sytral. D'autre part la CCVG a comparé également le coût du transport sur le territoire du Grand Lyon organisé par le Sytral et le coût du transport organisé par le Département (pour mémoire, « *le km coûte 5 € pour le Grand Lyon et seulement de 1,7 € à 3 € pour le Département* ») (Conseil Municipal de Millery, 2012 : 6). De plus la CCVL a comparé l'estimation des coûts de fonctionnement des lignes TCL et le prix de maintien des lignes départementales. Cela a été discuté au sein de la séance du Conseil municipal d'Yzeron :

« Le Sytral estime les coûts de fonctionnement de l'ensemble des lignes, tout public, à 3 700 000 Euros par an. Les coûts d'investissement n'ont pas été chiffrés de même que les coûts pour le maintien des lignes de transport scolaire et de TAD. Monsieur le Maire explique que le Sytral « met une grosse pression » à la CCVL pour que celle-ci adhère au syndicat. Si la CCVL adhère, les coûts ne seront pas anodins, à savoir 25,00 Euro par habitant par an, soit environ 630 000,00 Euros par an. Ce montant est très important puisque la Capacité d'Autofinancement (CAF) nette de la CCVL est d'environ 1 000 000,00 d'Euros par an. » (Mairie d'Yzeron, 2009 : 6-7).

Pour la CCVG et la CCVL, la participation au Sytral est considérée comme un coût très élevé. Ce n'est pas uniquement la question du coût qui a provoqué le refus de Vaugneray mais aussi le manque de garanti du maintien du taux proposé à Vaugneray. C'est ce que nous a expliqué le Maire de Vaugneray lors de notre entretien :

« À la sécurité du financement dans l'avenir, par exemple, on nous dit aujourd'hui que « si vous adhérez maintenant, ça va coûter 20€ par habitant par an ». Mais on leur demande si on peut garantir ces 20€/ habitant/an sur les années suivantes, « Ah non, on verra, « donc on ne peut pas s'engager dans un truc dont on ne peut plus ressortir ensuite, on n'a qu'à subir avec les décisions qui sont prises, ce n'est pas possible ça. Pour moi, c'est impossible.

Il y a eu une réunion publique organisée par mon opposition avec le président du Sytral qui a dit que « si le maire ne veut pas payer, il n'aura plus de service ». Je ne veux pas payer. Donc le Sytral ne nous fera plus de service. C'est tout. Cela s'appelle du chantage. Moi je ne peux pas céder au chantage. Si on rentre là-dedans, la prochaine fois on nous dira « Au lieu de 20€ c'est 40€, si vous ne versez pas les 40€, vous n'avez plus de service ». Donc on est obligé de donner 40€ et puis ainsi de suite. C'est aberrant. » (Jullien, 2013).

Alors, nous voyons que les enjeux politiques jouent un rôle important dans la question financière. Le Maire de Vaugneray et le Président du Sytral n'ont pas réussi à se mettre d'accord. La rupture de cette négociation est due aussi aux différences de richesse entre le centre et la périphérie et à la dotation de l'État. Le Maire de Vaugneray a ajouté cette explication :

« La Métropole, si elle veut vivre avec ses territoires, elle ne peut pas se comporter comme ça. C'est impossible. Il y a certaines grandes villes qui, au contraire, parce qu'elles ont des financements, parce qu'elles concentrent une richesse, parce qu'elles ont des dotations importantes de l'État, il y a des grandes villes qui, au contraire, travaillent avec leurs territoires pour améliorer les accès à ces villes etc. alors que là, ce n'est pas le cas du tout, c'est justement l'inverse. Ça ne peut pas marcher. » (Jullien, 2013).

1.5.3 Problèmes environnementaux et aspects juridiques

Le choix en faveur d'intégrer ou de refuser l'adhésion au Sytral ne concerne pas seulement les besoins de service du transport pour les communes et les EPCI. Il faut respecter les règles juridiques de desserte du transport. La dialectique rural-urbain s'inscrit dans cette réglementation. Des communes classées rurales par l'Insee ne sont pas autorisées à intégrer le Périmètre de Transport Urbain (PTU).⁴⁰⁶ Cette dialectique est un sujet important dans notre étude des facteurs qui motivent les refus de l'adhésion au Sytral dans cette section. Comme nous l'avons vu antérieurement, la plupart des communes voisines du Grand Lyon se composent d'espaces ruraux et urbains, c'est la composante urbaine de leur caractère qui a conduit certaines communes à adhérer au Sytral. Alors, quel est le rôle de la dialectique rural-urbain dans les refus de l'adhésion au Sytral ? Afin de répondre cette question nous développons trois volets d'analyse. D'abord, nous étudions le rôle des caractères des communes dans leur refus. Ensuite, nous traitons l'obligation juridique pour intégrer un PTU. Enfin, nous analysons les flux des déplacements.

⁴⁰⁶ Les articles L. 1231-1 et L. 1231-3 de la Loi LOTI, dudit Code des transports.

a. Le choix du type de transport correspond aux caractères des communes

Dans le paragraphe précédent, nous avons fait le constat que le versement transport (VT) du Sytral qui est plus élevé que celui du Département a influencé le refus des communes d'adhérer au Sytral. Nous reprenons les paroles du Président de la Communauté de Communes de la Vallée du Garon (CCVG) de l'époque qui a dit : « ..., mais pas avec le Sytral car le Sytral était beaucoup plus cher. » (Cliet, 2012b). Il a continué ainsi : « quand je dis beaucoup trop cher, ce que je veux dire que c'est par rapport à ce qu'on voulait. Tout à l'heure, j'ai déjà dit qu'on n'est pas en ville ici, nous sommes à la campagne. On n'a jamais demandé les services hyper sophistiqués. Il doit répondre à nos besoins, c'est tout. » (Cliet, 2012b). Il avait besoin d'un transport en milieu rural. Pour la campagne, le transport urbain est considéré comme inadapté aux rythmes quotidiens des habitants qui se déplacent plutôt le matin pour se rendre sur leur lieu de travail et le soir pour rentrer chez eux. Pendant, la journée, les bus risquent d'être vides comme le souligne du Président de la CCVG de l'époque :

« Ça coûte très cher et finalement voir circuler des bus sans personne dedans, ce n'est pas la bonne solution. Donc, nous nous avons proposé des services qui s'appellent de rabattement, sur les gares de manière à pouvoir aller sur Lyon, et non pas une navette entre nos communes. Ça se réduisait à peu de chose. On estimait le coût à une certaine somme. Ce que nous demandait le Sytral était 3 ou 4 fois plus cher par rapport à ce que nous pensions avoir besoin de donner (payer). Donc on a dit « NON », sauf la commune de Chaponost qui est partie avec le Sytral. » (Cliet, 2012b).

En définitive, il semble bien que les besoins de transport correspondent aux caractéristiques des communes. L'adhésion de Chaponost au Sytral vient de ce que ses besoins sont différents de ceux des autres de communes de la CCVG. Pour le comprendre, rappelons-nous que la CCVG se compose de cinq communes dont deux sont dites communes rurales. La Commune de Chaponost est classée comme une commune urbaine. Il est logique que Chaponost demande un transport urbain.

Sur le sujet des caractères ruraux et urbains, le Maire Saint-Laurent-de-Vaux critique l'adhésion de Thurins au Sytral. Selon lui, comme Thurins est une commune qui défend sa ruralité, son adhésion au Sytral est en interrogation. Il souligne que « pour que ça marche il faut qu'il y ait beaucoup de bus, que les gens le prennent et nous ne sommes pas assez urbains pour cela. » (Mazurat : voir Mège, 2012 : 33).

b. La ruralité et les obstacles juridiques

Le classement de l'Insee qui définit une commune comme rurale ou urbaine a été un obstacle juridique pour Pollionnay. Le Maire de Pollionnay, Jean-Pierre Marquier, a annoncé que sa commune ne peut pas adhérer au Sytral à cause de son caractère rural :

« suite aux entretiens avec le Conseil général, le Sytral et le Syndicat Mixte, la commune étant une commune rurale (base Insee) celle-ci ne peut pas adhérer au Sytral. » (Pol'Info, 2013 : 1). L'Adjoint d'Urbanisme au Maire de Pollionnay de l'époque souligne que sa commune a les caractéristiques d'une commune rurale et périurbaine. Selon lui, l'Insee classe Pollionnay comme « commune rurale à cause de l'agriculture, en dehors de la couronne lyonnaise proche, en bordure des bois des Monts du Lyonnais. » (Tabary, 2013). Georges Barriol (2013), en tant que conseiller Général du canton de Vaugneray, a décrit la situation de Pollionnay :

« Pour savoir si Pollionnay était classée vraiment comme une commune rurale, parce que elle est commune rurale mais dans l'influence de l'agglomération etc. [...] Alors que Pollionnay est une commune qui est effectivement plus rurale par son bâti. Il y a vraiment une coupure. Qu'est-ce qui fait qu'une commune ne peut pas adhérer au Sytral parce qu'elle est rurale ? »

Le caractère rural d'une commune détermine son besoin de transport, comme nous en avons parlé à propos de la CCVG. Le rôle du caractère rural dans le transport s'explique aussi dans certains communs membres de la Communauté de Communes des Vallons du Lyonnais (CCVL), comme le souligne Georges Barriol (2013) : « St. Laurent de Vaux, c'est un peu comme une annexe de Vaugneray. Vous avez Yzeron qui est un village rural et de montagne qui est déjà plus éloigné. Pour eux, une ligne urbaine, ce ne les intéresse pas. Les lignes du Département leur vont très bien. ». Avec cette explication nous comprenons pourquoi la commune d'Yzeron est favorable au Département. C'est pourquoi le Maire d'Yzeron s'est regroupé avec les Maires qui étaient contre l'adhésion au Sytral.⁴⁰⁷ Pour Pollionnay, ce n'est pas la même chose. Cette commune s'intéresse au réseau TCL parce qu'elle en a bénéficié, comme l'affirme Georges Barriol (2013) : « Pollionnay qui était desservie par la ligne 72 et qui est classée commune rurale par l'Insee et elle ne peut donc pas adhérer juridiquement au Sytral mais elle aurait pu adhérer si la CCVL avait pris la compétence transport : comme il y avait une majorité de communes classées urbaines, elle pouvait adhérer mais là en tant qu'unité, seule, elle ne peut pas. ».

L'obstacle juridique causé par le caractère rural d'une commune peut être expliqué aussi par une hypothèse faite par le Président de la commission voirie/ transports au Conseil général du Rhône :

« C'est la raison des lois. C'est la raison des chiffres tout simplement, certaines communes sont considérées comme étant rurales et c'est un peu retro comme mode de pensée, mais dans l'esprit des gens qui ont fait la loi à cette époque-là, dans le monde rural, il n'y a pas besoin de transport en commun. On considère que les gens peuvent se déplacer autrement par leurs propres moyens. Donc il ne faut pas mettre un impôt sur les entreprises puisque de toute façon, le service rendu, il n'est pas utile. C'est complètement

⁴⁰⁷ Voir notre travail « la CCVL et le Sytral se fiancent sans pouvoir se marier » plus haut

faux, mais c'était dans cet esprit-là que ça a été fait en disant « vous êtes trop à la campagne, vous vous débrouillez tout seul. » C'est un peu retro, et un peu insultant. » (Longin, 2013).

Il résulte de ce qui précède que l'interdiction d'avoir un transport urbain pour une commune dite rurale peut être expliquée parce que le législateur a considéré que le transport urbain n'était pas nécessaire pour les communes rurales parce qu'elles n'en ont pas besoin. Ce qui impliquerait de penser que tous les habitants d'une zone rurale aussi proche d'une grande agglomération ont les mêmes rythmes, et disposent des mêmes facilités de transport privé.

Les classements des communes membres comme « rurales » ou « urbaines » ont mis la CCVL en difficulté juridique pour créer un PTU, pourtant la CCVL avait donné son accord à l'adhésion au Sytral en 2007. Mais cette intercommunalité se compose de communes dites rurales et de communes dites urbaines comme le souligne la Maire de Brindas :

« [...] c'est vrai que juridiquement, c'est très complexe. En 2007, on ne savait pas du tout les procédures exactes et tout. Ce n'est qu'en 2010, que même avec les services de l'État, on a pu comprendre comment, qui devait avoir la compétence. C'est à partir de ce moment-là, c'est en 2010 qu'on a compris que la communauté de communes ne pouvait pas, compte tenu de sa composition, de la nature des communes qui la composaient, on a compris que la communauté de communes ne pouvait pas prendre la compétence transports urbains. » (Agarrat, 2013).

Nous rappelons que la Loi LOTI et le Code des transports interdisent l'organisation des services de transport urbain sans l'existence d'un PTU. De plus, un PTU représente la zone à l'intérieur de laquelle les transports publics de personnes sont qualifiés de transports urbains et organisés par une autorité urbaine.⁴⁰⁸

c. « Les flux vers le Grand Lyon » vs « les déplacements dans un territoire rural »

Nous savons que les élus ont été, du moins partiellement, influencés par les enjeux de leur appartenance politique dans leur refus à l'adhésion au Sytral. Le Maire de Vaugneray est de droite, il serait donc facile, et trop simpliste, de justifier son refus par sa coloration politique. Mais par son parcours professionnel d'agriculteur a été déterminant dans son choix d'un transport en milieu rural. Une conseillère municipale de Vaugneray nous a expliqué :

« Il y a un volet financier et une approche différente. Le Maire est un agriculteur, il a une vision de Vaugneray comme un village qui vivrait un

⁴⁰⁸ Les articles L. 1231-1 et L. 1231-3 de la Loi LOTI, dudit Code des transports.

petit peu en autarcie. J'exagère parce qu'il se rend bien compte que si l'agriculture est prospère à Vaugneray, c'est bien parce qu'il y a des liens économiques et culturels, etc. avec le Grand Lyon. Mais il a quand même cette approche qui n'est pas la nôtre. » (Ramel, 2013).

Sa vision rurale fait partie du faisceau de raisons pour lesquelles le Maire de Vaugneray préfère travailler avec le Département que le Sytral : *« Vaugneray n'est pas dans le Grand Lyon donc nous sommes dans le Rhône Rural. Il plus facile de discuter avec le Département. »* (Union Pour l'Avenir de Vaugneray, n-d.a). Même si le Maire de Vaugneray a une vision rurale de sa commune, Vaugneray a été classée par l'Insee comme commune urbaine ce qu'il ne s'explique pas parce : *« Les classements de l'Insee, c'est compliqué. On est classé comme une commune urbaine. Je ne sais pas s'il y a des classements qui sont identiques dans toutes les compétences. C'est quelque chose qu'on a toujours un peu de mal à cerner. »* (Jullien, 2013). Vaugneray est classée comme une commune urbaine par l'Insee, en revanche le Maire de Vaugneray mentionne que Vaugneray est partagée en deux avec une composition beaucoup plus rurale qu'urbaine :

« C'est-à-dire qu'on a un territoire qui est à 1/3 en gros urbanisé et les 2/3 qui sont ruraux : cette petite partie urbanisée se trouve en direction de Lyon. La partie urbanisée est un peu importante par rapport à l'ensemble du territoire. Les parties en jaune (sur la carte) sont les zones agricoles, en sachant que sur notre territoire, il reste 45 actifs agricoles, une trentaine d'exploitations qui font travailler 45 personnes à temps plein. [...] en gros, on a 70% des actifs qui travaillent sur le Grand Lyon, en sachant que nous par ailleurs, on a 700 emplois, on en a même plus que ça. » (Jullien, 2013).

Le flux des déplacements vers le Grand Lyon n'est pas un facteur qui permette à la commune de Vaugneray d'être desservie par le Sytral. Son Maire a préféré choisir l'offre du département, particulièrement transports à la demande (TAD) pour faciliter le déplacement des habitants qui habitent dans une partie rurale de sa commune. C'est ce que nous a souligné le Maire de Vaugneray lors de notre entretien :

« Oui, c'est un service de transport plus complet parce que le département du Rhône nous propose les TAD (Les transports à la demande). Donc les personnes qui sont éloignées dans les hameaux, on va les chercher chez elles pour les emmener au centre de Vaugneray, ou au centre de Craponne, ou à la ligne de bus. Ça le Sytral ne le proposait pas parce que le Sytral, il a une vision uniquement urbaine, il ne sait pas ce que c'est que nos communes rurales. On a les transports scolaires qui seront déspecialisés, c'est-à-dire que tout le monde pourra monter dans les transports scolaires et pourra circuler éventuellement d'une commune à l'autre. On met en place un service scolaire spécial pour aller aux lycées de Lyon 5eme. Ça sera très pratique pour les lycéens. C'est une offre différente tout simplement, c'est un autre service qui sera très complet, avec un gros avantage c'est qu'avec les services du Syndicat départemental, on peut discuter, on dit « là, ça serait mieux

comme ci, comme ça). Alors qu'avec le Sytral, on ne l'a jamais rencontré. Il ne sait même pas où on est. C'est ça la différence. » (Jullien, 2013).

De toute façon, les caractères différents présentés par les territoires communaux demandent une desserte du transport spécialisée pour qu'elle puisse être adaptée aux besoins des déplacements des habitants. La remarque importante que nous pouvons faire est le manque de flexibilité de l'offre du Sytral. Il propose un service unifié qu'il applique généralement dans tout son PTU. Même remarque par l'Adjoint à l'Urbanisme aux Transport, au Logement et au Déplacement de la ville de Chaponost :

« Les transports en commun, c'est la vie. C'est la pulsation quotidienne. Ça ne peut pas être strictement lié aux limites administratives. C'est une nécessité vitale que de trouver des solutions pour faire vivre ça. Je pense que là, le Sytral est clairement sorti des limites administratives du Grand Lyon, et c'est une bonne chose. Après pour savoir, s'il le fait avec les bons outils. Pour l'instant, il a choisi d'avoir des outils unifiés. C'est un même type de bus partout pour des raisons d'investissement, de flexibilité etc. Mais à partir du moment où il en aurait suffisamment en zones périurbaines, il faudrait qu'il se pose vraiment la question de savoir, si c'est une bonne chose d'avoir le même matériel partout. C'est une question d'experts et de techniciens. » (Pillard, 2013).

Les limites administratives du Grand Lyon sont liées à son caractère de communauté urbaine qui a un rôle de centre. Ça signifie que la desserte du transport urbain sur son territoire est bornée aussi par ce caractère. Quand le Sytral franchit ces limites, il est nécessaire pour le Sytral de faire attention aux caractères des communes hors du Grand Lyon qui sont les périphéries. Ces communes présentent des besoins de transport qui doivent être flexibles (1) d'abord à cause de leur caractère périurbain qui détermine leur relation avec le territoire extérieur notamment le centre : l'agglomération lyonnaise, ce qui s'explique par les flux des migrations pendulaires et ensuite (2) à cause des différents caractères de leur territoire qui ont besoin de transports différents, par exemple le cas de Millery qui ne veut pas voir de bus vides passer sur son territoire, et le cas de Vaugneray qui a besoin de TAD. Même si le Sytral propose aussi une offre spécialisée « Optibus » destiné au transport des personnes à mobilité réduite, cette offre est utile pour les handicapés physiques mais ne convient pas pour « le handicap territorial ».

1.5.4 Le rôle du transport dans la sélection des habitants

Le choix des communes et des intercommunalités qui ont refusé d'adhérer au Sytral est motivé par diverses raisons, dont la volonté de tenir certaines populations à distance. Nous proposons d'analyser cette raison en utilisant les articles de Jean-Marc Offner (1993 : 233-242) et de Sylvie Fol et Caroline Gallez (2013). D'un côté, l'analyse de Jean-Marc Offner montre le rôle du transport dans la périurbanisation qui

concerne les habitants les plus aisés. D'un autre côté, Sylvie Fol et Caroline Gallez expliquent que les transports en commun permettent un renforcement de l'accès aux services publics des populations des quartiers sensibles.

Le fil conducteur de ces deux articles que nous utilisons dans notre analyse est que le franchissement du réseau TCL aux communes voisines du Grand Lyon sera suivi par la périurbanisation. Le transport en commun ouvre l'accessibilité d'un territoire. Il crée une connexion entre le centre (Grand Lyon) et les périphéries, c'est-à-dire que les communes voisines du Grand Lyon ne sont plus isolées. Comme le transport en commun joue un rôle dans la territorialisation accrue des politiques dites de droit commun, tous les habitants peuvent en bénéficier pour se rendre dans les communes voisines du Grand Lyon. Ça signifie que l'arrivée des lignes TCL est en rapport avec l'arrivée de nouveaux habitants. Il y a donc une croissance de la population. Il faut donc aussi une augmentation des services pour les accueillir.

D'autre part, nous rappelons que les communes voisines du Grand Lyon ont la mission de protéger leurs territoires agricoles. C'est pourquoi ces communes s'inscrivent à la PENAP (Protection des Espaces Naturels, Agricoles et Périurbains) comme nous l'indique dans l'entretien, une Conseillère municipale de Thurins :

« On essaye de la freiner parce que c'est un vrai souci de faire arriver tous ces habitants en même temps. On passe d'un Thurins village à un Thurins commune périurbaine d'une grande agglomération. Évidemment ça transforme et les projets, et la conception des services à la population. En effet, de ce fait on a dû créer des nouveaux services, augmenter notre capacité d'accueil dans nos écoles, dans notre cantine, se préoccuper de la question des personnes âgées, de la question des logements sociaux, de la question de l'aménagement du territoire et construire une ZAP (zone agricole protégée) pour pas que nos agriculteurs, demain, n'aient plus de terres pour cultiver. C'est bien beau de construire mais... Voilà, on a de quoi faire ! » (Perrin, 2013).

Le refus de l'adhésion au Sytral est une manière de ne pas avoir de croissance de population, notamment pour ne pas avoir à accueillir une « population à risque ». Afin d'analyser la raison de ce refus, nous développons trois pistes d'analyse. La première s'intéresse d'abord au processus de périurbanisation par la migration de la classe sociale bourgeoise lyonnaise qui suit les réseaux des transports périurbains. Ensuite la deuxième s'intéressera aux relations entre le transport et l'accessibilité d'un lieu. La troisième piste d'analyse porte sur les entretiens avec des élus qui donnent différentes raisons pour ne pas avoir de nouveaux habitants. Ces raisons ont entraîné le refus de l'arrivée des lignes TCL dans certaines des communes voisines du Grand Lyon.

a. La périurbanisation par migration de la classe sociale bourgeoise

Jean-Marc Offner (1993) développe le concept de congruence qui est relatif aux dynamismes sociaux et économiques structurels préexistants. Selon lui, les infrastructures de transports apportent les transformations suivant les dynamiques structurelles. Le cas du transport dans la région parisienne est pris comme exemple. Jean-Marc Offner souligne que *« la ligne de chemin de fer de Sceaux (actuel tronçon sud de la ligne B du RER) possède à son origine une fonctionnalité interurbaine ; elle permet aux Parisiens aisés de se rendre épisodiquement à la campagne. »* (Offner, 1993 : 239). Les propos de Jean-Marc Offner nous amènent à considérer cette situation à travers la notion de périurbanisation des communes et des intercommunalités voisines du Grand Lyon par la migration de la classe sociale bourgeoise lyonnaise.

Rappelons-nous le cas de la Compagnie de Fourvière et de l'Ouest Lyonnais (FOL) dans l'Ouest Lyonnais. La périurbanisation de ce territoire a commencé quand de nombreuses familles se sont installées hors de Lyon au profit d'une campagne proche, pour la qualité de vie. Sylvain Dumas, directeur de l'Animation CDDRA de l'Ouest lyonnais affirme que :

« Il y a toujours eu une tradition de venir prendre l'air à la campagne déjà au début des années 1900. Il y avait énormément de maisons secondaires surtout pour des industriels lyonnais ou des gens un peu aisés. La bourgeoisie lyonnaise venait. On n'avait pas mal de villages de villégiatures comme à Yzeron, Sainte Catherine, avec énormément de maisons secondaires. Alors maintenant l'agglomération s'est un peu étendue et puis les maisons secondaires sont devenues des maisons principales. Il y a toujours eu cette tradition de lien finalement entre Lyon, la ville, et l'Ouest Lyonnais. » (Dumas cité dans Couturier, 2009 : 33)

Même remarque par le Maire de Vaugneray qui démontre *« [...] comme on est à 18 km de la Place Bellecour, donc on a toujours eu une forte liaison avec les familles lyonnaises et si on remonte dans l'histoire il y avait beaucoup de familles lyonnaises qui avaient des maisons ici. On a donc une population qui était basée sur ces deux apports : le côté rural et le côté des familles lyonnaises anciennes. »* (Jullien, 2013).

Les résidences secondaires ont été construites par les bourgeois lyonnais dans les campagnes proches de la grande ville pendant tout le XIX^{ème} siècle et le début du XX^{ème} siècle. L'arrivée d'une classe lyonnaise aisée a donné un aspect de vie *« aristocratique »* à la périphérie lyonnaise (Chaintron et Ibergay, 1982 : 243). Dans l'Est lyonnais, la périurbanisation à l'ancienne époque illustre le propos de Jean-Marc Offner (1993 : 233-242) : les Parisiens les plus aisés, grâce la création de la voie de chemin de fer de Sceaux, ont pu rejoindre la campagne plus facilement, ensuite ce transport en commun a permis le développement ouvrier de la banlieue. Nous prenons l'exemple de la commune de Genas. Les bourgeois lyonnais qui avaient déménagé à

Genas étaient des fabricants de tissus. Ils ont créé une liaison économique entre Lyon et Genas : entre ces bourgeois lyonnais et leurs fournisseurs genassiens. Pourtant, déménager à Genas, n'était pas facile. Cette commune appliquait une condition stricte pour les gens qui souhaitaient déménager sur son territoire. Il y avait des contrôles pour les nouveaux arrivants. Le 29 juin 1793, pour la première fois, la municipalité de Genas a voté une délibération pour délivrer un certificat de résidence équivalant à une identité genassienne : « *ces certificats de résidence étaient souvent nécessaires pour ne pas se faire qualifier d'immigrés.* » (Chaintron et Ibergay, 1982 : 148-149). Le certificat de résidence n'était pas donné à tout le monde, ce qui permettait une sélection des habitants. Donc seuls les bourgeois pouvaient s'installer à Genas. Après l'arrivée des transports en commun au début du XIX^{ème} siècle, beaucoup de Lyonnais sont allés s'installer à Genas. Le certificat était toujours utilisé pour sélectionner les habitants, surtout quand les batailles à Lyon ont conduit les bourgeois lyonnais à se réfugier à Genas.

Encore maintenant, le territoire de l'Est lyonnais n'est pas une terre très accueillante pour les nouveaux arrivants, comme nous l'indique dans l'entretien, un élu de l'Est Lyonnais (2012)⁴⁰⁹ : « *l'émigration n'est pas trop acceptée dans l'Est.* ». Cela s'explique par le fait que les populations aisées souhaitent avant tout rester entre elles.⁴¹⁰ La question de la mixité sociale est au cœur de cet intérêt. Le Maire de Jons souligne que « *c'est le problème de l'intégration des gens. C'est pour cela que c'est difficile, si vous n'arrivez pas à intégrer les gens à dose homéopathique, pour qu'ils puissent avoir, non pas la même culture, mais au moins des échanges. Dans ce cas, ça se passe sans problème.* » (Villard, 2012). Comme des limites ont permis de filtrer et de protéger un intérieur contre des agressions de tous ordres (Alexandre et Genin, 2008 : 411),⁴¹¹ pour éviter ce problème, il semble que la frontière de l'Est lyonnais n'est pas perméable pour n'importe quel genre d'habitants.⁴¹²

Pour conclure sur le point de vue de Jean-Marc Offner, le débat incessant autour des effets des transports est un mythe politique. Cela s'explique par la complexité des relations entre territoire et transport qui est influencée également par les phénomènes socio-économiques de ce territoire.

⁴⁰⁹ Code pour respecter son anonymat

⁴¹⁰ Voir « la géopolitique à travers le regroupement des communes » dans le premier chapitre

⁴¹¹ Voir « limite et construction de l'identité territoriale » dans le premier chapitre

⁴¹² Voir « l'enjeu de la maîtrise du peuplement » dans le cinquième chapitre.

b. Une accessibilité pour tout genre d'habitants

Notre analyse précédente montre que les communes périphériques du Grand Lyon avaient subi la périurbanisation à la suite du développement des transports périurbains qui ont permis aux habitants les plus aisés de rejoindre la campagne. Comme nous avons parlé également des suppressions de ces lignes, la liaison entre ces communes et Lyon est rendue plus difficile en transport en commun. La voiture particulière devient donc le mode de transport plus efficace. Cela veut dire que ces communes sont isolées. Elles ne sont plus accessibles par tout le monde. Alors, pour habiter ces communes périphériques, il faudrait pouvoir disposer d'une voiture par adulte et avoir des souplesses d'emploi du temps qui permettent de transporter les enfants. L'offre de transport en commun est donc une manière pour certains élus de choisir leur population. Cette forme de tri est d'autant plus utilisée que la loi SRU de 2000 ne permet plus de déterminer un lot minimal dans le PLU et que la construction de logements sociaux est obligatoire. À cet égard, l'accessibilité peut être analysée par les propos de Sylvie Fol et Caroline Gallez (2013 : 2) :

« L'accessibilité dépend également de caractéristiques individuelles telles que le revenu, l'âge, le genre, l'origine sociale, les compétences physiques ou cognitives, etc., qui influencent la capacité à utiliser certains modes ou certains services de transport, le degré de discrimination vis-à-vis de la pratique de certaines activités ou encore les systèmes de contraintes individuels. »

Sylvie Fol et Caroline Gallez s'appuient sur les travaux de Handy et Niemeier (1997) et de Geurs et Ritsema Van Eck (2001) pour mesurer les critères de l'accessibilité : (1) l'organisation spatiale des opportunités, (2) les performances du système de transport, (3) l'organisation temporelle des opportunités et les individus (horaires des activités, emplois du temps individuels) et (4) les individus (Fol et Gallez, 2013 : 2-3). Dans la prise en compte des inégalités sociales et l'usage de la notion d'accessibilité dans le champ des transports, le transport en commun permet un renforcement de l'accès aux services publics des populations des quartiers sensibles. Ainsi le transport en commun fonctionne également comme un droit commun qui permet à tout le monde de réaliser librement ses déplacements. Les gens peuvent se déplacer librement dans les communes voisines du Grand Lyon desservies par le transport en commun.

Les déplacements du Grand Lyon vers ces communes sont plus faciles et moins chers avec une tarification unique TCL. Madeleine Brocard (2009 : 19) souligne « *l'accessibilité d'un lieu décroît toujours avec la distance kilométrique, mais de manière linière ou non linière. Le temps nécessaire au franchissement des distances rend compte de la performance d'un système de transport au coût du transport.* ». L'arrivée des lignes TCL est en rapport avec l'arrivée des nouveaux habitants. Le chef de Techni-vert à Messimy a témoigné que ces lignes ne sont pas intéressantes pour ses salariés qui habitent des communes en dehors du PTU du Sytral, « *en revanche, ce*

service peut intéresser des jeunes, des apprentis, des stagiaires qui habitent à Lyon » (Devant chez vous, 2013b : 50).

c. Le problème des nouveaux arrivants

L'arrivée des nouveaux habitants n'est pas toujours facile pour les communes voisines du Grand Lyon. Les nouveaux arrivants ont des cultures différentes. Le problème soulève les questions suivantes : adaptation, mixité sociale, tranquillité, sécurité, problème de logements sociaux et manque de respect vis-à-vis du caractère de ces communes qui sont agricoles. C'est ce que nous a affirmé le Maire de Vaugneray lors de notre entretien :

« De ce côté-là, la seule chose c'est que souvent les gens justement qui sont habitués à vivre dans une zone plus dense que nous, ont un peu du mal à s'habituer chez nous, parce que on est dans une zone qui reste rurale et tout le monde n'a pas cette approche rurale. Mais sans ça, il y a des expériences très réussies. Les gens qui sont venus habiter ici, il n'y pas de soucis.» (Jullien, 2013).

Le problème avec les nouveaux arrivants est souligné aussi par la Vice-présidente de la CCVL en charge de l'Inter-PLU et de la politique de l'habitat, pourtant elle est pour l'adhésion au Sytral, voici un extrait de notre entretien :

F. Perrin : « Il y a aussi un gros enjeu de transport qu'on a fait aboutir cette année en adhérant au Sytral et en permettant à un habitant de Thurins de pouvoir partir avec son ticket de Thurins jusqu'à Perrache sans se poser de questions. Ce qui est la révolution ! Avec plus de bus, plus de transport, un rythme plus important. Ça prend tout doucement mais c'est un élément d'aménagement du territoire fort. Voilà les grandes caractéristiques. Évidemment on est également soucieux de la culture quand même ! [...] On a les Lyonnais qui viennent et c'est plutôt intéressant. En filigrane, il y a la lutte contre la discrimination puisque nous avons un souci sur ce territoire. Un gros souci qui est que les jeunesses identitaires ont pris le territoire, elles sont très racistes et on a de vraies violences contre la différence. La différence n'étant pas aussi compliquée qu'on peut la penser. La différence, ça peut être moi. C'est-à-dire ceux qui viennent de la ville ici. »

A. Fitria : « C'est en lien avec la forte immigration dont nous avons parlé tout à l'heure ? »

F. Perrin : « Ce n'est pas forcément des gens de couleur ou d'une religion différente, la différence ici est vécue dès que quelqu'un vient de Lyon. L'urbain qui vient ici, qui ne fait pas attention à l'agriculteur, qui travaille le matin, rentre le soir dans sa maison mais il ne se rend pas compte qu'ici, il y a un milieu, il y a une

culture locale. Il consomme. Il vient consommer. Et eux, ils vivent ça comme quelque chose qui leur est pris. On leur prend leur territoire. C'est vraiment la différence. Évidemment, si quelqu'un d'origine magrébine ou de votre origine vient ici, il peut subir des effets négatifs, bien-sûr ! C'est évident ! Et donc pour nous les élus, qui sommes progressistes et tolérants, c'est un vrai enjeu pour que chacun cohabite, se comprenne, apprenne la différence, fasse avec. [...]

Mais ici, c'est un petit peu un territoire protégé, proche d'une grosse ville mais en même temps un petit peu protégé. Donc l'arrivée des gens comme nous, les urbains, ça a un petit peu provoqué une tension. Les agriculteurs n'ont pas le même rythme que nous. Ils travaillent pendant les vacances, nous on part en vacances. On est déclaré feignant parce qu'on part en vacances. On a eu et on a encore des tensions de ce type-là qui commencent à se résoudre mais ce n'est pas facile. Ça fait partie d'un travail de l'intercommunalité qui est forte. »

A. Fitria : « Si je comprends bien, nous venons de parler d'immigration et après du programme contre le racisme. Est-ce qu'il y a une relation avec la tranquillité ? »

F. Perrin : « Nous, ici, ça n'existe pas la question de la tranquillité. On n'est pas en politique de la ville ou dans les quartiers. C'est un mot urbain ! Si je parle de tranquillité ici, on va me regarder en me disant « Mais on est tranquille ! » On va plutôt parler de la sécurité, ou des vols de maisons. Non, la notion de tranquillité n'existe pas, on est tranquille ici. Ce n'est pas du tout la même notion. C'est la peur des autres et la peur des autres est métropolitaine. » (Perrin, 2013).

Concernant la relation entre les nouveaux arrivants et la tranquillité d'une commune, les élus ont donc des définitions différentes. Pour le Maire de Jons, les nouvelles populations sont liées aux besoins de logements sociaux et à la question de la tranquillité comme nous l'avons cité plus haut.⁴¹³ De là, nous comprenons pourquoi un viticulteur (2012),⁴¹⁴ originaire de Millery, s'oppose à l'arrivée du Sytral dans sa commune, comme nous le savons, parce qu'il préfère que ce soient des Millerots d'origine qui habitent à Millery : « *c'est mieux de rester ici avec les familles et les amis que construire de nouveaux réseaux.* ».

⁴¹³ Voir « l'enjeu de la maîtrise du peuplement » dans le cinquième chapitre.

⁴¹⁴ Code pour respecter son anonymat

BILAN

Le Sytral a franchi les limites administratives du Grand Lyon par son PTU. Ce franchissement est freiné par 6 facteurs : politiques, financiers, environnementaux, flux de déplacement, évolution territoriale et le facteur démographique. Les raisons qui conduisent les communes à adhérer au Sytral ou à refuser la proposition du Sytral sont donc dues aux mêmes facteurs qui sont interprétés différemment par les élus. Les intérêts des élus jouent un rôle important.

II. EFFET DE L'ADHÉSION ET DU REFUS DU SYTRAL

« *Effet : ce qui est produit par une cause : conséquence, résultat, suite. Impact : effet indirect* » (Rey-Debove et Rey dir, 2008). La définition du dictionnaire nous conduit à travailler sur les notions de cause et de conséquence. Nous avons analysé les causes qui ont conduit les communes et les intercommunalités voisines du Grand Lyon à répondre « oui » soit « non » à la proposition du Sytral pour adhérer à son PTU. Il sera intéressant de connaître les conséquences de ces réponses : les notions d'impact et d'effet. Pour mieux les comprendre, nous reprenons ainsi à notre compte le constat de la définition des limites. Nous utilisons les concepts des limites comme un « mur » et les enjeux des limites dans la construction des identités. Il s'agit également des éléments de réflexion d'une démocratie locale.

Notre analyse se décline en six temps. Dans un premier temps, nous situons le changement du PTU du Sytral à partir d'analyses théoriques de la perméabilité des limites administratives. Ces analyses seront complétées par des exemples. Dans un second temps, nous menons des analyses politiques. Nous étudierons les enjeux des adhésions et des refus du Sytral dans la définition des politiques locales, particulièrement la question de la démocratie. Le troisième temps examinera les enjeux du refus et de l'adhésion au Sytral dans les élections municipales. Le quatrième temps est dédié à l'analyse des conséquences financières. Enfin nous explorerons les effets de la modification du PTU du Sytral dans les différentes situations de coopérations : (1) la coopération entre le Sytral, le Département et le Grand Lyon sera étudiée dans le cinquième temps, et (2) les coopérations intercommunales organisées par les EPCI concernés seront présentées dans le sixième temps.

2.1 La limite du PTU du Sytral se rigidifie-t-elle lors des refus d'adhésion ?

Dans cette section, nous analysons les effets du refus ou de l'adhésion au Sytral sur la perméabilité du périmètre du transport urbain (PTU) du Sytral. Nous aborderons en premier lieu les éléments concernés par l'élargissement du PTU du Sytral. En deuxième lieu, nous examinerons ces effets sur la perméabilité des limites administratives du Grand Lyon vers l'Ouest. Enfin, nous montrerons la rigidité du PTU du Sytral qui se manifeste par des aménagements de lignes.

2.1.1 Quelles relations entre les limites des PTU, les limites administratives, les EPCI et le VT ?

Le pouvoir d'un territoire se manifeste à travers le prélèvement du VT à l'intérieur d'un PTU. Jean-Marc Offner (2002 : 171-172) souligne :

« Le PTU devait en effet coïncider avec les limites administratives des communes, le VT ne pouvant être perçu sur des fragments de communes, évoluant au gré de l'urbanisation. Cette identité entre les limites des PTU et les limites administratives incite également les collectivités à se regrouper dans des organismes intercommunaux au moins pour la gestion des transports. En effet, le territoire entier de chaque commune appartenant au PTU, cela remet en cause la légitimité de la commune centre à organiser seule un réseau qui dépasse le plus souvent ses propres frontières. Dans les petites agglomérations, ce conflit est généralement résolu en conservant une AO communale et en gérant les extensions du réseau dans les communes voisines par des contrats spécifiques entre les collectivités intéressées. En revanche, dans la majorité des cas pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, l'AO devient intercommunale, les communes périphériques finançant le développement du réseau en prélevant le VT, exigeant dès lors une amélioration de la desserte de leur territoire ».

Par ailleurs, comme l'a montré Jean-Marc Offner, la ville centre tend à franchir ses limites administratives en matière des transports. À Lyon, nous avons vu que la Ville de Lyon comme ville centre, a organisé le transport qui franchissait son territoire institutionnel depuis le XIX^{ème} siècle. En raison notamment du rôle de l'histoire dans l'organisation des transports lyonnais, le franchissement a été effectué également par le Sytral. Lors de la création de la Communauté urbaine de Lyon, le franchissement s'est fait aux limites administratives de ce regroupement de communes.⁴¹⁵ Un contrat spécifique, dit convention, pour financer le deuxième ticket, a été signé pour favoriser ce franchissement. Nous savons que les modifications du périmètre de transport urbain (PTU) du Sytral ont pour but de répondre au rapport de la Chambre Régionale des comptes de Rhône-Alpes (CRC) qui déclare que la desserte du Sytral effectuée sur les

⁴¹⁵ Voir le chapitre six

territoires hors de son Périmètre de Transport Urbain entraîne une inégalité devant l'impôt. La CRC impose donc des changements. Le contrat ne marche pas pour l'agglomération comme le Grand Lyon, car il a 1,3 millions habitants. Selon Jean-Marc Offner, un contrat peut être effectué dans les petites agglomérations. Ça signifie que les limites se sont trouvées « rigidifiées » dans des grandes intercommunalités. Ainsi, la perméabilité des limites n'est pas en rapport avec la taille des intercommunalités.

2.1.2 La perméabilité des limites administratives du Grand Lyon vers l'Ouest grâce aux adhésions des nouvelles communes

Il convient de souligner qu'avec les adhésions des nouvelles communes au Sytral, le territoire de compétence du Sytral ne correspond plus aux communes membres du Grand Lyon. Le PTU du Sytral a franchi le périmètre du Grand Lyon. Le territoire de compétence du Sytral s'est agrandi plus loin vers l'Ouest du Grand Lyon, en premier lieu, dans l'Ouest lyonnais où le PTU du Sytral a dépassé les limites de la communauté urbaine vers les cinq communes membres de la CCVL : Brindas, Messimy, Thurins, Grézieu-La-Varenne et Sainte-Consoce ; en deuxième lieu, au Sud-Ouest, le territoire de compétence du Sytral a traversé les limites intercommunales entre la CCVG et le Grand Lyon en élargissant son PTU à la commune de Chaponost ; en troisième lieu, au Nord-Ouest, le Sytral a passé la limite du Grand Lyon en arrivant à la commune de Chasselay qui fait partie de la CCMOA. Cela montre que les extensions du Sytral ont eu lieu dans les communes situées à l'Ouest du Grand Lyon.⁴¹⁶ Pourtant les flux sont plus faciles à organiser sur des territoires plats présentés par le relief géographique de l'Est lyonnais. Cela s'explique par le rôle des limites départementales et un enjeu du leadership politique local.

Dans un premier temps, nous procéderons à une analyse des principales approches du rôle des limites départementales. Rappelons que lors de la création du Grand Lyon, plusieurs communes des départements de l'Isère et de l'Ain ont été rattachées au département du Rhône.⁴¹⁷ En conséquence, 8 communes du Grand Lyon étaient des communes limitrophes de l'Ain et une commune, Jonage, est limitrophe de l'Isère et de l'Ain. Pour la plupart ce sont des communes qui se situent à l'Est du Grand Lyon. Aujourd'hui, avec les adhésions de Givors et de Quincieux au Grand Lyon, les limites du Grand Lyon touchent celles de l'Isère au Sud et de l'Ain au Nord de cette communauté urbaine.

⁴¹⁶ Voir « figure 66 : L'agrandissement du territoire de compétence du PTU du Sytral par les adhésions des nouvelles communes en 2013 ».

⁴¹⁷ Voir le chapitre trois : « la Courly née d'un territoire politique fragmenté ».

Avec des communes membres qui sont des communes limitrophes de l'Ain et de l'Isère, une partie des limites du Grand Lyon marque non seulement les limites intercommunales, mais aussi les limites départementales du Rhône. Ces limites départementales forment donc une barrière qui permet moins d'échanges entre les communes voisines mais qui n'appartiennent pas au même département. Cette partie du Grand Lyon est plus rigide que d'autres parties du Grand Lyon dont les limites sont des limites intercommunales. Quand « *l'intercommunalité ne franchit jamais les limites des départements* » (Limouzin, 1998), nous pouvons voir le rôle joué par les limites administratives, dans ce contexte, les limites départementales freinent la perméabilité des limites intercommunales. C'est pourquoi le projet de la prolongation de la ligne T3 avec Nord-Isère ne peut pas être réalisé (Vessiller, 2015). Quant à l'adhésion au Sytral, il faut prendre en compte les limites du Département du Rhône, au cas où des EPCI de l'Est du Grand Lyon souhaiteraient que le Sytral arrive dans leurs EPCI. C'est-à-dire que le PTU du Sytral pourrait franchir le périmètre du Grand Lyon vers les communes à l'Est du Grand Lyon sur les communautés de communes du Pays de l'Ozon (CCPO) et de l'Est lyonnais (CCEL).

Dans un deuxième temps, notre analyse se concentre sur ces EPCI, particulièrement la CCEL. Un transfert de la compétence transport à la CCEL a été voté. La CCEL a donc un périmètre de transport. La procédure d'adhésion au Sytral a été menée à son terme. Si la CCEL intégrait le transport lyonnais, le Sytral absorberait le PTU de cette communauté de communes. La relation entre le Grand Lyon, le Département et la CCEL joue un rôle important. La question politique influence fortement le refus de l'adhésion de la CCEL au Sytral. Cela s'explique par le fait que le Grand Lyon s'intéresse à l'Est lyonnais comme le souligne le chargé de missions stratégies d'agglomération au Grand Lyon.

« Il (le Grand Lyon) veut s'agrandir vers les communes qui l'attirent beaucoup notamment les territoires où il peut développer des projets communs pour améliorer la qualité de la vie ensemble. Le Grand Lyon s'intéresse à l'aéroport. Il est vrai que c'est un problème, parce que l'aéroport n'est pas sur le territoire du Grand Lyon. C'est la richesse de Saint Exupéry qui attire le Grand Lyon. Le Grand Lyon veut que l'aéroport se situe sur son territoire pour que le Grand Lyon puisse développer les zones d'activités pour soutenir cet aéroport, par exemple, la zone industrielle de Genas. » (Valentin, 2013)

Selon le Directeur de la Planification et des Politiques d'Agglomération du Grand Lyon, le Grand Lyon est attiré par le relief géographique de l'Est lyonnais.

« Je pense qu'il ne faut pas oublier la question du relief géographique. Il est très puissant dans l'histoire du développement du territoire. Lyon s'est toujours développé vers l'Est, toujours, parce que c'était plus simple d'urbaniser. Ce n'est pas la seule explication mais c'est une explication qui

reste très importante. [...] Cette grande plaine de l'Est a toujours été le sens du développement de cette agglomération historiquement. [...].

Je pense qu'elle continue à être agissante à une échelle beaucoup plus vaste aujourd'hui vu les moyens de transport qu'on a. Donc ça me paraît être une des explications, cette grande plaine de l'Est, dont on veut préserver désormais les capacités agricoles, d'espaces verts mais clairement qui continuera à être aussi un territoire d'accueil d'activités économiques plus favorable que les Monts du Lyonnais, ou que le Massif du Pilat, ou que le Beaujolais qui ont un relief qui est lié à une identité historique, culturelle, très spécifique qui n'est pas adaptée à une urbanisation forte, très clairement, ce qui ne veut pas dire qu'ils ne sont pas quand même pas sous la pression périurbaine.».

Il faut souligner que le territoire de l'Est lyonnais accueille mieux les activités économiques que les Monts du Lyonnais grâce à son relief géographique.⁴¹⁸ Comme les communes à l'Est du Grand Lyon qui font partie du département du Rhône n'appartiennent qu'à deux EPCI : les communautés de communes du Pays de l'Ozon (CCPO) et de l'Est lyonnais (CCEL), c'est la raison pour laquelle il y a concurrence dans les leaderships locaux lyonnais et dans l'aménagement de ce territoire. Rappelons que l'aéroport est une ressource importante pour le Département du Rhône.

2.1.3 Les aménagements des lignes de bus : une preuve de la rigidité

Le Sytral a aménagé les lignes TCL qui desservait les communes sous convention. Nous avons vu que les modifications des lignes sont effectuées de manière à améliorer les services aux communes qui adhèrent au Sytral. Pour les communes qui ont refusé cette adhésion, les lignes sont supprimées. Les terminus sont déplacés à l'intérieur du PTU du Sytral. Les aménagements de ces lignes montrent que les limites du PTU du Sytral ne sont plus perméables, elles ne peuvent plus être franchies, sauf s'il y a intégration à ce syndicat. L'imperméabilité du périmètre du Sytral sera étudiée par deux exemples de lignes : vers l'Ouest (LEOL) et vers l'Est (Lignes 68 et Zi.5).

a. LEOL : un projet structurant face aux aléas des coopérations intercommunales

« Les élus doivent avoir une vision et la conduire jusqu'au bout. La mobilité est la clé d'un développement équilibré de notre métropole. LEOL est un exemple à suivre. Les limites territoriales sont trop rigides. La solution est la multimodalité, c'est pourquoi nous avons le projet de l'Anneau des Sciences. »
(Collomb : voir Devant chez Vous, 2013c : 45)

⁴¹⁸ Voir l'introduction générale : « le poumon vert » vs « le poumon économique »

Le Président du Grand Lyon, Gérard Collomb (voir Devant chez Vous, 2013c : 45), a tenu ces propos lors de l'inauguration des Lignes Express de l'Ouest Lyonnais (LEOL). Le Président du Grand Lyon s'interroge sur la rigidité des limites territoriales parce que les LEOL inaugurées le 4 novembre 2013 ne sont pas les mêmes lignes que celles proposées par le projet de 2006 (comparez les figures 78 et 79 ci-dessous) :

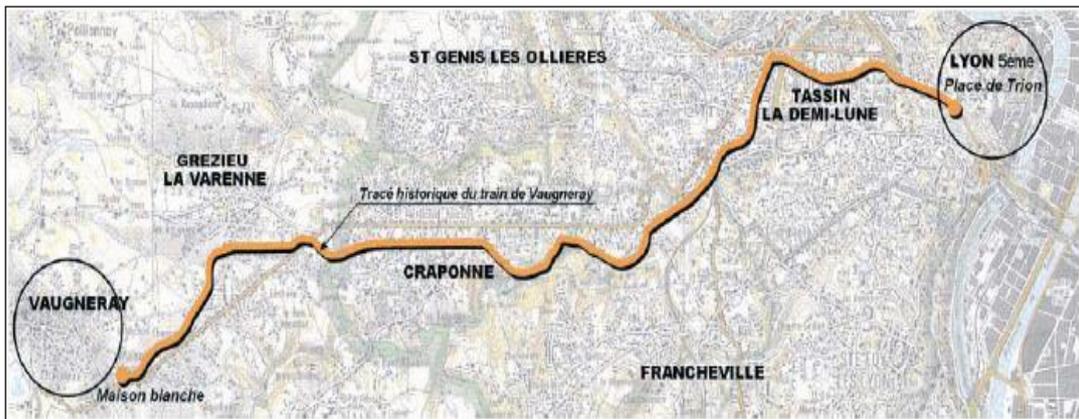


Figure 78 : Le projet d'origine des LEOL en 2006

Source : Agence d'urbanisme. 2006, 3

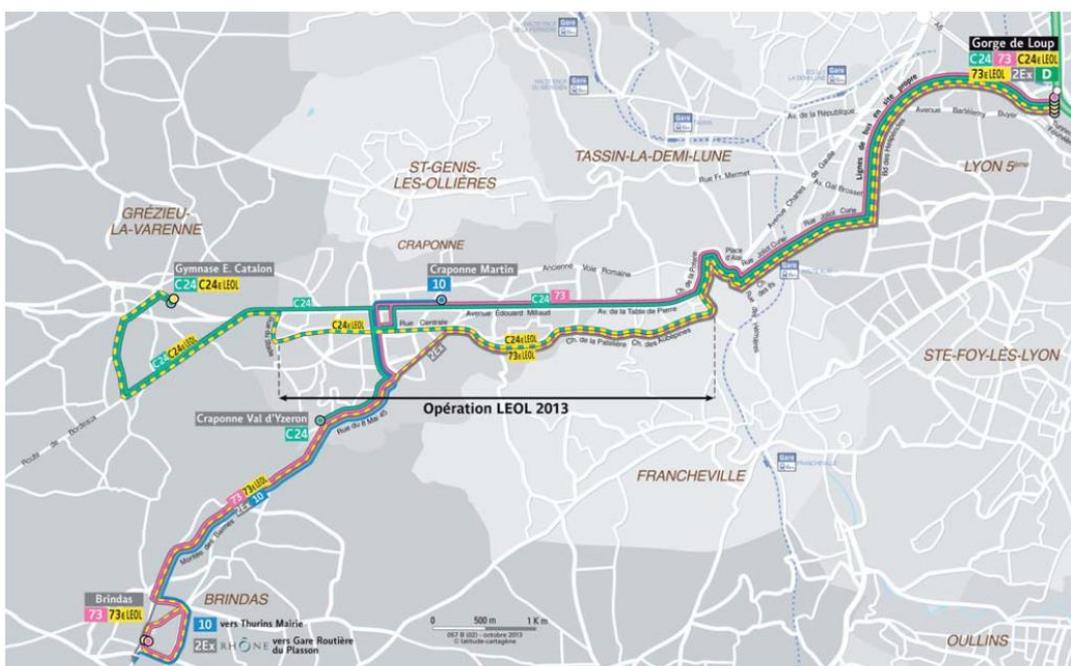


Figure 79 : LEOL inaugurées en novembre 2013

Source : Sytral, 2013b : 2

Comme nous en avons parlé plus haut, le Sytral, la Communauté de Communes des Vallons du Lyonnais (CCVL) et le Département ont discuté, en 2005, d'un projet pour améliorer la desserte du transport dans cette communauté de communes. C'était le projet qui a fait naître le trajet des LEOL. Une étude a été réalisée en vue de reprendre l'ancienne ligne « le tutu de Vaugneray ». En 2011, la CCVL a voté à l'unanimité une délibération pour « *créer une ligne forte de transports en commun en site propre partiel entre Vaugneray et Gorge de Loup avec réalisation de pôle d'échanges intermodaux (projet LEOL).* » (SOL, 2011 : 26).

Le projet LEOL était considéré également comme une ligne rapide qui pouvait favoriser les déplacements des habitants de la CCVL, car ses deux voisines : la Communauté de communes du Pays de l'Arbresle (CCPA) et la Communauté de Communes de la Vallée du Garon (CCVG) sont desservies par le « Tram Train de l'Ouest Lyonnais ». À cause de son refus d'adhérer au Sytral, la commune de Vaugneray n'est plus concernée. « *LEOL vise à améliorer d'une quinzaine de minutes le parcours entre George-de-Loup et Grézieu-la-Varenne (Vaugneray ayant décidé de ne pas adhérer au Sytral).* » (Devant chez Vous, 2013c : 44-45). Une critique a été remise par Yves Ledon, le Président de l'Association Chante-Ruisseau pendant l'Anneau des Sciences :

« Force est de constater qu'aujourd'hui il n'existe pas de ligne forte de transport collectif sur l'Ouest Lyonnais entre Vaugneray et Lyon et irriguant les communes de Grézieu la Varenne, Saint Genis les Ollières, Brindas, Craponne et Francheville. Les lignes TER du Conseil général concernent surtout le Nord-Ouest et le Sud-Ouest mais pas le cœur de l'Ouest Lyonnais. La croissance démographique forte de ce secteur et la non adéquation au marché des lignes actuelles TCL nous obligent à avoir une réflexion en termes de déplacements dans ce secteur. » (Ledon, 2013 :1)

Le Sytral a aménagé ce trajet. Les lignes 24 et 24^E s'arrêtent dans la commune de Grézieu-la-Varenne, une commune adhérente au Sytral. Le projet d'amélioration des transports a franchi les limites administratives du Grand Lyon vers le territoire de la CCVL, pourtant ces lignes ne réussissent pas à traverser le PTU du Sytral. Étant donné les décalages entre le périmètre du Sytral et les limites des deux intercommunalités, la CCVL et le Grand Lyon, se manifeste un déséquilibre du territoire en matière de mobilité et de déplacements.

b. Les lignes s'arrêtent à la frontière du PTU

« Tu paies, tu as un bus ; tu paies pas t'as pas de bus »
(Rivalta cité dans Lyon Capitale du 22 février 2013)

La punition a été annoncée par le Président du Sytral (pour les communes desservies sous convention dont Genas, Vaugneray et Pollionnay qui ne bénéficient plus du réseau TCL). Le Sytral a mis fin aux dessertes de ces communes le 8 juillet 2013. Les lignes TCL sont aménagées de façon à s'adapter au PTU du Sytral. Aucune ligne ne franchit donc son périmètre. Un autre exemple nous est fourni par les lignes 68 et Zi.5 qui desservait Genas (voir figure 80).

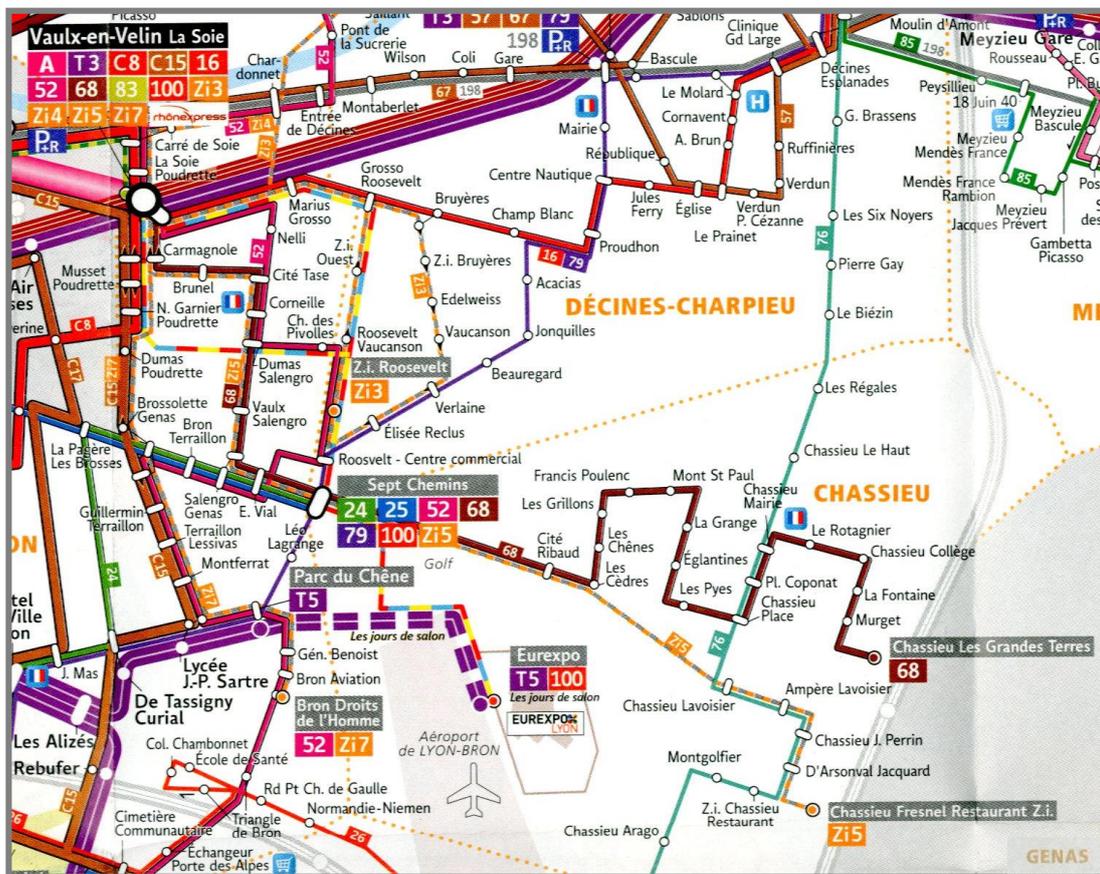


Figure 80 : La desserte de la ligne 68

Source : Plan métro, tram, bus Agglomération Est, TCL édition décembre 2013

Les lignes 68 et Zi.5 s'arrêtent à Chassieu avant la limite du Grand Lyon à cause du refus de la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais (CCEL) de rejoindre le Sytral. Lors de notre entretien, Jean-Baptiste Ducatez a expliqué : « il s'arrête à Chassieu. La réalité d'une frontière administrative se traduit réellement en termes de transport [...] » (Ducatez, 2013). À cet égard, Il existe un « mur » qui empêche ces deux lignes de desservir l'Est lyonnais.

2.2 Les enjeux des adhésions et des refus du Sytral dans la définition des politiques locales

« La CCVG, et la CCVL : au tout départ, les échanges qu'on a pu avoir, y compris sur le plan politique, on a fait des réunions avec les communautés de communes CCVG et CCVL. Donc après on leur a demandé ce qu'ils voulaient faire, donc il y en a qui sont venues nous voir en nous disant qu'elles étaient intéressées, mais que le président de leur communauté de communes ne voulait pas intégrer, donc elles nous ont demandé comment elles pouvaient intégrer directement.

Donc nous on leur a dit comment faire, pour intégrer directement. Mais nous la logique c'est de descendre au territoire, prendre une commune et laisser sa voisine n'a pas de sens. Il faut une continuité territoriale, c'est la logique. Mais par contre intégrer ce n'est pas possible, ils ne veulent pas perdre leurs pouvoirs de maires. » (Deschamps : voir Bachmann, 2012 : 212).

Le Directeur Général du Sytral montre que dans le refus et l'adhésion au Sytral se manifestent les questions politiques : l'intérêt politique différent, la démocratie locale et le pouvoir politique. D'abord, les questions de l'intérêt politique différent et de la démocratie locale s'expliquent par les négociations et le rôle des Présidents des intercommunalités concernées dans la prise des décisions communautaires. Ensuite, le pouvoir politique est très lié à l'élection municipale. Ainsi, les enjeux des adhésions et des refus du Sytral dans la définition des politiques locales seront analysés sous deux aspects : comme reflet de la pratique de la démocratie locale et comme modalité dans l'élection municipale.

2.2.1 Les élus pratiquent-ils la démocratie locale ?

Il convient de souligner qu'il est indéniable que la question politique s'inscrit dans le transport en commun. En France, Roland Ries (2003 : 15) démontre que

« Le transport urbain est devenu une question éminemment politique et stratégique pour les agglomérations tant il est patent que les enjeux qui y sont associés sont structurants pour leur avenir. [...] Surplombant ces enjeux, ce sont aussi les questions de démocratie locale qui sont posées et la possibilité pour les différents acteurs locaux (société civile, opérateurs de transport et institutions) de peser sur les politiques publiques locales. ».

Les questions de démocratie locale se manifestent dans les discussions sur l'adhésion au Sytral entre les élus dans les conseils municipaux et les conseils communautaires des communes et des EPCI voisin du Grand Lyon.

Premièrement, la question politique est apparue dans la discussion des intercommunalités sur l'adhésion ou le refus du Sytral. L'exemple le plus significatif nous est fourni, d'abord, par le Conseil communautaire de la CCVL qui s'était divisé en trois groupes : favorable, contre et neutre, concernant cette adhésion. Les lobbyings politiques ont joué un rôle important dans la victoire du groupe favorable à l'adhésion qui a réussi à inscrire à l'ordre du jour le sujet de l'adhésion. La question de la démocratie à la CCVL se pose également concernant le fait que cette communauté de communes n'intègre pas le Sytral même si le Conseil Communautaire de la CCVL a prononcé son accord à l'adhésion au Sytral en 2007. Une élue de l'Ouest lyonnais (2013) a souligné : « *parce que le Président ne souhaitait pas adhérer au Sytral. C'est un déni de démocratie puisque la délibération a été prise à l'unanimité et elle n'est pas arrivée à être mise en place. Après, c'est vrai que juridiquement, c'est très complexe.* ». Ensuite, comme nous l'avons analysé, les enjeux des appartenances politiques ont joué un rôle dans le refus de la CCEL d'adhérer au Sytral. C'est une question d'appartenance politique qui a provoqué l'éloignement de la CCEL du Sytral.

Deuxièmement, les Présidents de la CCVL et de la CCEL ont respecté le processus démocratique en n'imposant pas leur volonté mais en laissant leur communauté de communes délibérer. D'une part, Daniel Malosse a permis à la CCVL de voter pour son adhésion au Sytral, bien que lui-même ait été contre. D'autre part, Jean-Pierre Jourdain a accepté que la CCEL intègre le SMTR, alors qu'il était favorable à l'adhésion de la CCEL au Pôle métropolitain qui conditionnait l'adhésion au Sytral. Jean-Pierre Jourdain a exprimé son point de vue personnel :

« Maintenant qu'il y a quand même ce Pôle métropolitain en route, moi je fais partie, mais ça c'est ma parole à moi Jean-Pierre Jourdain, c'est de dire on a intérêt à rentrer dans le Pôle métropolitain, c'est-à-dire rentrer dans un territoire bien plus élargi. Premièrement, l'implantation de la logistique on a intérêt à travailler avec le Nord-Isère aussi, parce que le Nord-Isère est impacté aussi par l'ascension de Saint-Exupéry, par l'aéroport.

Alors comment on gère le transport ? On pourrait le gérer, dans un Pôle métropolitain, un peu plus facilement. Juridiquement aussi. En ce qui concerne un syndicat de transport, pour moi l'idéal serait un transport métropolitain, je ne sais pas comment l'appeler autrement, qu'il y ait tous les acteurs : Département, je sais qu'en ce moment ça discute, mais on n'a aucun écho. Il serait intéressant d'avoir les départements, qui sont autour en fin de compte du périmètre du Sytral, y compris le Sytral et la région pour mettre en place un syndicat coordonnateur, pourquoi pas, de façon à ce qu'on puisse travailler ensemble de façon à avoir un périmètre un peu plus élargi, et penser aussi c'est sur la tarification, parce que nous on se retrouve un petit peu... » (Jourdain : voir Bachmann, 2012 : 178).

2.2.2 Les habitants ont-ils été consultés sur la politique des transports de leurs communes ?

Les questions de démocratie locale se manifestent également par la participation de la population.⁴¹⁹ Est-ce que les habitants ont été consultés sur la politique des transports de leur commune ? Les communes de Genas, Thurins et de Brindas ont organisé des réunions publiques. La commune de Sainte Consorce a invité le Sytral et le Conseil général à présenter leur offre au conseil municipal et aux habitants. Avant de prendre sa décision de rejoindre le Sytral, Sainte-Consorce a comparé les offres de ces deux entités, comme le souligne son Maire :

« J'en ai fait deux, d'explications, bien sûr. Avant adhérer, j'ai fait deux choses. J'ai fait une rencontre avec les gens du Sytral ici, avec un collectif d'usagers qui s'était constitué, des personnes qui s'étaient regroupées, des habitants pour s'intéresser au sujet. Je les avais fait participer. Il y avait des élus, le collectif d'usagers plus les représentants du Sytral. On a fait une réunion, ici, en mairie pour qu'ils nous expliquent ce qu'ils pouvaient nous proposer et comment ça fonctionnait aussi parce que les gens ne savent pas. J'ai fait la même démarche avec les gens du Conseil général pour être tout à fait transparent. J'avais Monsieur Longin, le vice-président des transports du Conseil général qui était là avec les services etc. On a fait exactement la même réunion. » (Thimonier, 2013).

En septembre 2012, Sainte-Consorce a lancé une enquête auprès de 600 foyers. Les enquêteurs ont frappé à leur porte pour définir leurs besoins en termes de déplacement. Le résultat montre que 92% des Saint-Consorçois font des déplacements vers Lyon (Devant chez vous, 2013b : 44-48). A la suite de ce résultat, le Maire de Sainte-Consorce a changé d'avis, il est passé de « neutre » à « pour » d'adhérer au Sytral.

La problématique de la démocratie locale est formulée par le Groupe d'opposition municipale de Vaugneray, comme le souligne une élue d'opposition de Vaugneray : *« la commune, c'est la base de la démocratie locale et l'intérêt est de faire participer les habitants. »* (Devant chez Vous, 2013c : 37). Les Valnigrins et les Valnigrines ont été également invités à des réunions publiques organisées par le Groupe d'opposition municipale de Vaugneray parce que le Maire de Vaugneray n'en avait pas proposé. Voici la transcription des extraits de notre entretien avec une élue de l'Ouest lyonnais (2013)⁴²⁰ :

⁴¹⁹ Voir « la géopolitique et les participations du public dans les projets d'aménagement » dans le premier chapitre.

⁴²⁰ Code pour respecter son anonymat

Élue : « [...] Et puis, il a tellement chauffé à blanc ses conseillers, ils font tous bloc avec lui, du coup, comment pourrait-il faire machine arrière ? Quand il y a un mouvement qui entraîne tout son Conseil derrière lui, si lui veut changer de cap, comment fait-il ? Mais ce sont des suppositions. Il n'a peut-être jamais eu envie d'adhérer au Sytral. Mais moi, je pense qu'il a eu envie à un moment. »

A. Fitria : « Selon vous, c'est plutôt la décision de Monsieur le Maire ? »

Élue : « Ah oui ! »

A. Fitria : « Vous voulez dire que ce n'est pas une décision prise avec les habitants ? »

Élue : « Non, non, non ! Les habitants n'ont pas été consultés. On a lancé une pétition papier au mois de mai qui a recueilli 1 350 signatures. Et on a relancé une pétition à la demande d'usagers du bus qui sont venus nous voir. On organise une réunion publique tous les mois, depuis qu'on est élu. Nous nous réunissons et tous les gens qui veulent venir sont les bienvenus. »

A. Fitria : « C'est une réunion publique qui est organisée par vous ? »

Élue : « Oui, par notre groupe [...] »

En juin 2013, la municipalité de Vaugneray a lancé une consultation des usagers des transports en commun et des habitants. Cette consultation n'était pas destinée à connaître l'avis des habitants sur les offres du Sytral et du SMTR, mais à améliorer l'offre départementale déjà choisie par la municipalité :

« Comme vous le constatez, nous nous orientons vers une offre large de transport, adaptée aux différents besoins. C'est pour cette raison que nous sommes très intéressés à prendre part aux travaux du Syndicat Départemental des Transports, afin d'améliorer l'offre et d'ajuster les tarifs avec une participation de la commune, comme elle le faisait jusqu'à présent avec la prise en charge du deuxième ticket auprès du Sytral. Avant de prendre des décisions définitives, nous souhaitons avoir l'avis des utilisateurs réguliers ou potentiels. N'hésitez donc pas à nous faire part de vos remarques. » (La commune de Vaugneray, n-d.a).

La commune de Grézieu-la-Varenne n'a pas organisé de réunion publique parce qu'il n'y avait pas d'opposant à son adhésion au Sytral, comme le souligne son Maire :

« Les habitants de Grézieu étaient pour le Sytral. Donc en général, ces réunions publiques, c'est les communes comme Vaugneray où la municipalité n'était pas favorable donc l'opposition a organisé des réunions publiques. Et dans ces réunions, ils ont fait venir les représentants du Sytral. C'est différent de chez-nous parce que à Grézieu tout le monde était d'accord. Tout le monde était d'accord avec les bus. Il n'y a pas eu de pétition. » (Romier, 2013).

Pour la commune de Thurins, ce n'est pas le même cas. Le Conseil municipal de Thurins a voté à l'unanimité son adhésion au Sytral. A cause de l'existence d'opposants, les élus municipaux ont voté cette adhésion sans consultation publique de la population pour éviter que les habitants qui étaient favorables à cette adhésion ne changent d'avis. Une réunion a été organisée après la décision d'adhérer de manière à informer la population de cette adhésion. Une conseillère municipale de Thurins nous explique la démarche du Conseil municipal :

A. Fitria : « Est-ce que vous avez organisé une réunion publique pour demander aux habitants ? »

F. Perrin : « Ah non ! L'avis aux habitants ? »

A. Fitria : « Oui par rapport à l'adhésion au Sytral »

F. Perrin : « Non, on n'a pas demandé l'avis aux habitants. Je pense que si on leur avait demandé, ils auraient dit « non ». »

A. Fitria : « Pourquoi ? »

F. Perrin : « Parce que c'est un grand changement à Thurins. Messimy je n'en sais rien, Brindas je ne sais pas. »

A. Fitria : « C'est-à-dire ? »

F. Perrin : « Pour eux, ils deviennent vraiment urbains. Un bus de la ville, c'est quelque chose quand même dans l'image. Le bus de la ville c'est terrible pour un Thurinois ! On a quand même eu des réflexions du type « Les voyous vont arriver ! » Et oui ! Vous ne vous rendez pas compte ! [Rires]

En 2013, nous avons eu ces réflexions. Des habitants qui nous ont dit « Vous ne vous rendez pas compte, on va avoir... » Je ne vous dis pas le mot de Sarkozy mais c'est ce qui a été dit. Et nous, on n'a pas consulté, on s'est dit « Il faut le faire ». Après, c'est un peu comme la peine de mort, si Badinter avait demandé à l'époque, il ne l'aurait pas fait. Là nous, on a un peu fait ça. On a dit « Il faut le faire pour notre village ». Parce que si vous demandez vraiment aux gens, ils n'aiment pas l'idée que ce soit le bus urbain qui vienne. »

A. Fitria : « C'est-à-dire qu'il faut un bus mais plus avec le département ? »

F. Perrin : « Exactement. Il y a comme un bras du Grand Lyon qui est venu chez nous. Dans l'image c'est ça. Je caricature pour vous faire comprendre mais après, c'est toujours pareil, la majorité silencieuse qui est super contente, ne dit pas forcément qu'elle est contente. Mais on le voit dans l'augmentation du nombre de gens et les jeunes surtout, qui prennent les bus. Les jeunes nous choppent et nous disent « Punaise, qu'est-ce que c'est génial ! » C'est vrai qu'eux, ils y trouvent des intérêts qu'on n'avait pas pensés, comme quoi tout arrive. C'est-à-dire qu'ils vont voir leurs copains à Messimy, pas en bus mais en transversal, c'est tout à

fait vrai. Et les personnes âgées qui nous ont beaucoup fait sourire, elles se sont rendu compte qu'elles pouvaient aller à Craponne, au marché. C'est un gros marché. Nous, on ne pense pas à tout et ça fait plaisir. On a créé quelque chose. On ne le mesure peut-être pas maintenant, mais on n'a pas fait de réunion publique là-dessus. On l'a fait après avoir adhéré. »

A. Fitria : « Si je comprends bien, vous avez organisé une réunion pour informer les habitants ? »

F. Perrin : « Voilà. On a eu une salle de 100 personnes. On a eu 10 personnes vraiment contre et le reste n'a rien dit. Donc on peut penser que les 90 autres étaient d'accord. Mais on en a eu 10 vraiment qui ne comprenaient pas parce qu'on est debout, il y a une histoire de confort. C'est vrai qu'on est debout, c'est objectivement vrai, de Thurins jusqu'au bout. C'est quand même 1h15 jusqu'à Perrache. Je rigolais parce que c'est un faux debout parce que quand même Thurins est au Terminus, au départ. Donc on est forcément assis, enfin a priori, à moins qu'on soit beaucoup mais il ne faut pas exagérer. Et à la fin, de toute manière, à un moment donné, ça descend donc on arrive quand même à s'asseoir. Après, il y a eu un débat sur les horaires, la structuration, le tempo. On va encore corriger, le Sytral a installé, on a essayé de penser mais après, il faudra probablement corriger des arrêts, revoir peut-être des rythmes. Mais comme dit le Sytral, ça se fait régulièrement. ». (Perrin, 2013)

2.3 Les transports : un ticket pour les élections législatives ?

Rappelons que la participation du public dans les projets d'aménagement du territoire se manifeste également par une évaluation des décisions prises par les acteurs politiques. Les habitants utilisent le moyen des élections périodiques pour juger les travaux des acteurs pendant leur mandat (Ardant, 2006 : 145).⁴²¹ Comment les services du transport permettent aux habitants d'évaluer les élus lors des élections municipales ? Quels sont les impacts de l'adhésion ou du refus d'adhérer au Sytral des communes et intercommunalités voisines du Grand Lyon sur les élections municipales et communautaires ?

L'année 2014 est une année importante pour la démocratie locale. Des élections municipales ont été organisées en mars et avril. Les résultats de ces élections détermineront l'orientation communale. Le domaine du transport est touché par les changements d'équipes dans les conseils municipaux et les conseils communautaires.

⁴²¹ Voir « la géopolitique et les participations du public dans les projets d'aménagement » dans le premier chapitre

Nous allons examiner si le vote des habitants est influencé par le choix du Maire de refuser ou d'adhérer au Sytral. Nous limitons cette analyse aux élus qui ont joué un rôle important dans ces adhésions et ces refus. Nous commençons d'abord par un état des lieux des résultats de l'élection municipale de 2014. Une synthèse (tableau 24 ci-dessous) complète cette analyse. À partir de cette synthèse, nous développons une analyse des effets des décisions de rejoindre ou de refuser le Sytral comportant deux volets : dans le premier, nous apportons des précisions sur les élus qui sont favorables à l'adhésion ; le deuxième volet trace un portrait des élus qui ont refusé l'adhésion au Sytral.

Tableau 24 : Les élus : leur position dans l'adhésion au Sytral et le résultat de l'élection municipale 2014

Nom des élus	Communes	Fonction	La position dans l'adhésion au Sytral			Résultat de l'élection municipale		Information
			Pour	Contre	Neutre	Élu	Battu	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Daniel Malosse	Vaugneray	<ul style="list-style-type: none"> Président de la CCVL Adjoint au Maire 	-	X	-	X	-	Il est réélu président
Daniel Jullien	Vaugneray	Maire	-	X	-	X	-	Il est réélu maire
Joëlle Chamarie	Vaugneray	Élue	X	-	-	X	-	<ul style="list-style-type: none"> Elle a organisé une réunion publique Elle a été battue à l'élection du maire
Annie Ramel	Vaugneray	Élue	X	-	-	-	X	
Christiane Agarrat	Brindas	<ul style="list-style-type: none"> Maire Vice-Présidente de la CCVL 	X	-	-	X	-	<ul style="list-style-type: none"> Elle a été battue à l'élection du maire Elle est réélue vice-présidente
Jean-Marc Pécollet	Brindas	Vice-Président de la CCVL		X	-	-	-	Il ne s'est pas présenté à l'élection municipale
Patrick Bianchi	Brindas	Adjoint au Maire	X	-	-	X	-	<ul style="list-style-type: none"> Rapporteur de l'adhésion au Sytral
Catherine Di Folco	Messimy	Maire	X	-	-	X	-	Elle est réélue maire
Bernard Servanin	Messimy	Élu	X	-	-	X	-	
Florence Perrin	Thurins	Vice-Présidente de la CCVL	X	-	-	X	-	Elle est battue à l'élection de président de la CCVL

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Gérard Pinson	Thurins	Élu communautaire CCVL	X	-	-	-	-	Il ne s'est pas présenté à l'élection municipale
Alain Bandoil	Yzeron	<ul style="list-style-type: none"> Élu communautaire CCVL Maire 	-	X	-	X	-	
Bernard Romier	Grézieu-la-Varenne	Maire	X	-	-	X	-	Il est réélu maire
Annick Chainteuil	St.Consorce	Élu	X	-	-	-	-	Elle ne s'est pas présentée à l'élection municipale
Jean-Marc Thimonier	St.Consorce	Maire	-	-	X	X	-	<ul style="list-style-type: none"> Finally, he has joined Sytral He is re-elected mayor
Jean-Pierre Marquier	Pollionnay	Maire	-	-	X	X	-	<ul style="list-style-type: none"> He is re-elected mayor Finally, his commune is served by the Department
Marc Cliet	Millery	<ul style="list-style-type: none"> President of the CCVG Maire 	-	X	-	-	-	Il ne s'est pas présenté à l'élection municipale
Pierre Menard	Chaponost	Maire	X	-	X	X	-	Il est battu à l'élection du maire
François Pillard	Chaponost	Adjoint au Maire	X	-	-	-	X	Rapporteur de l'adhésion au Sytral
Jean-Pierre Jourdain	St. Bonnet de Mure	<ul style="list-style-type: none"> President of the CCEL Maire 	X	-	X	X	-	Il ne s'est pas présenté à l'élection de président de la CCEL
Daniel Valéro	Genas	Maire	-	X	X	X	-	<ul style="list-style-type: none"> He is re-elected mayor He is defeated in the election of president of the CCEL
Jean-Baptiste Ducatez	Genas	Élu	X	-	X	X	-	

X = oui ; Source : Synthèse établie par A.Fitria, 2014

2.3.1 L'adhésion au Sytral : une des actions phares dans la campagne électorale

« *C'est vrai qu'on est en campagne électorale !* » (Ligne d'Avenir, 2012a).

En effet, en fin de mandat, toutes les actions des élus et des organisations politiques sont destinées à la préparation de l'élection municipale suivante. Les débats publics ont été organisés sur fond de campagne électorale. Nous nous sommes intéressés à l'utilisation du sujet de l'adhésion au Sytral dans la campagne électorale.

a. L'adhésion au Sytral : un sujet positif et négatif dans la campagne électorale à Chaponost

L'adhésion de Chaponost au Sytral a été au cœur des discussions des élus. Pour critiquer l'équipe sortante, les groupes d'opposition se sont emparés de la question de la construction de la médiathèque, des PNAP, du portage par EPORA et de l'adhésion au Sytral qu'ils considéraient comme les points faibles de Pierre Ménard et son équipe. D'un côté, la décision de l'adhésion de Chaponost au Sytral a été attaquée sur deux thèmes principaux : l'augmentation de la taxe causée par le versement transport (VT) et le développement urbain apporté par l'arrivée du Sytral qui entraîne « une soif de construction ». D'un autre côté, l'équipe sortante a montré que le transport avait apporté des changements positifs dans la commune pendant le mandat 2008-2014. Pierre Ménard a constaté « *on a su convaincre le Sytral comme les communes de Brindas, Messimy et Thurins de relier notre village au centre de l'agglomération* » (Tribune de Lyon du 30 mai 2013). De toute façon, l'adhésion de Chaponost au Sytral est un des projets réalisés qui connu « *des protestations émanant de l'opposition ou des citoyens-eux même, qui pourront peser dans la balance le jour des élections.* » (Mège, 2014a : 28).

b. L'adhésion au Sytral a gommé les clivages entre droite et gauche à Brindas

L'amélioration des services de transport est un projet proposé dans la campagne électorale. Rémy Ménétrier et Joëlle Chamarie⁴²² dans leurs propositions ont insisté sur l'amélioration qu'apporterait une adhésion au Sytral. Dans un premier temps, nous étudierons le cas de Rémy Ménétrier qui s'était présenté à l'élection municipale de Brindas et à l'élection communautaire de la Communauté de Communes des Vallons du Lyonnais (CCVL). Rémy Ménétrier et son parti politique portaient une vision de coopération partenariat avec le Grand Lyon, mais sans l'intégrer. L'adhésion de la CCVL au Sytral devait permettre cette coopération comme le souligne Rémy

⁴²² Rémy Ménétrier est de la liste divers gauche (LDVG) Brindas Participation Progrès, ensemble et à gauche

Joëlle Chamarie est de la liste divers gauche (LDVG) Union pour l'Avenir

Ménétrier : « *s'il devait y avoir un projet intercommunal fédérateur, c'était celui-ci.* » (Mège, 2013 : 37). Ayant la même orientation dans la politique de transport que Christiane Agarrat, la Maire de Brindas, les élus de Brindas Participation Progrès, Ensemble et à Gauche ont soutenu l'adhésion de Brindas au Sytral. C'est ce que nous a affirmé Michel Weill (2013), le Président de Brindas Participation et Progrès lors de notre entretien :

« De ce point de vue-là, bien que nous soyons dans l'opposition municipale, on était complètement d'accord avec la majorité. Et avec madame le Maire, on a mené l'action tout à fait la main dans la main. On est une opposition très constructive. C'est-à-dire que les sujets, si la majorité nous suit ou qu'on est d'accord avec ce qu'elle fait, on l'appuie aucun souci. On n'est pas sectaire. »

À cet égard, Rémy Ménétrier de la liste divers gauche (LDVG) et Christiane Agarrat de la liste UMP partageaient la même opinion sur le transport. Comme Rémy Ménétrier avait beaucoup d'idées communes avec Christiane Agarrat, cette maire sortante lui a proposé une fusion lors du second tour. C'était pour contrer l'adversaire d'une triangulaire dans l'élection municipale : Christian Beffy, Christiane Agarrat et Rémy Ménétrier. Mais cette fusion n'a pas eu lieu, Rémy Ménétrier ayant jugé le nombre de postes proposés insuffisants. Rémy Ménétrier et Christiane Agarrat ont donc perdu l'élection pour la mairie (Devant chez Vous, 2014 : 34).

c. Le bus C24 peut-il contribuer à un changement de maire à Vaugneray ?

Le projet de l'adhésion de Vaugneray au Sytral est proposé par Joëlle Chamarie. C'est une opposante à la municipalité de Vaugneray. Joëlle Chamarie était contre le Maire de Vaugneray qui a décidé de ne pas adhérer au Sytral. Elle a réagi activement aux informations données par la municipalité concernant le transport. C'est ainsi qu'elle a organisé une réunion publique le 8 avril 2013. Cette réunion publique proposait une discussion entre le Président de la Communauté de Communes des Vallons du Lyonnais (CCVL), le Président du Sytral, le Maire de Vaugneray et les habitants. Étant donné que le Maire n'a pas modifié sa décision, Joëlle Chamarie et les élus d'Union pour l'Avenir ont fait une pétition pour que Vaugneray adhère au Sytral. Cette pétition a recueilli 1 200 signatures le 15 juin 2013 (Le Progrès du 15 juin 2013) et 1 250 signatures le 7 juillet 2013. Mais cette mobilisation n'a pas changé la décision du Maire, Daniel Jullien :

« La presse s'est fait l'écho ces jours-ci de la volonté des responsables du Grand Lyon et du Département de créer un syndicat regroupant les transports urbains et interurbains. C'est ce que nous appelons de nos vœux depuis longtemps. Je crois que pour préparer l'avenir dans ce cadre, il vaut mieux être en situation de pouvoir discuter que d'être prisonnier d'un engagement irréversible dans une structure au sein de laquelle notre représentation et notre influence seraient quasi inexistantes. » (Jullien, n-d).

Les problèmes rencontrés par les habitants après que le Sytral a restructuré ses lignes ont conduit Joëlle Chamarie et les élus d'Union pour l'Avenir à réorganiser une réunion publique le 31 octobre 2013. Annie Ramel a expliqué « [...] il y avait beaucoup de monde. Pendant des années, il n'y avait que nous et depuis la suppression du C24, il y a beaucoup de gens qui viennent pour parler des difficultés personnelles qu'ils rencontrent, eux et leurs enfants avec les transports. » (Ramel, 2013). La nouvelle pétition a été lancée au début d'octobre 2013 pour demander au Maire de Vaugneray :

« De tout mettre en œuvre pour que le service de transports en commun desservant Vaugneray soit au moins aussi performant que celui que nous connaissions avec le C24. La solution Conseil général apparaît sans issue pour une commune périurbaine de 5000 habitants. L'adhésion immédiate au Sytral est la seule possibilité, pour qu'un service correct soit rétabli au second trimestre de l'année scolaire. » (Union Pour l'Avenir de Vaugneray, n-d.b).

Cette deuxième pétition a recueilli 817 signatures (Union Pour l'Avenir de Vaugneray, n-d.c). Joëlle Chamarie a fait porter tous ses efforts pour sauver la ligne TCL sur Vaugneray dans sa campagne électorale. Elle a inscrit comme action phare du programme : « adhérer au Sytral (Syndicat Mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise) pour retrouver le C24. » (Mège, 2014b).

2.3.2 Le transport n'apporte pas une garantie pour le poste de maire

Les communes de Brindas, Thurins, Messimy et Chaponost sont les quatre premières adhérentes au Sytral. Les maires de ces communes s'étaient présentés aux élections municipales pour lesquelles deux maires sortants ont été battus. Ce sont Christiane Agarrat, la Maire de Brindas, et Pierre Menard, le Maire de Chaponost. C'étaient les maires qui poussaient à l'adhésion au Sytral. Comme nous avons pour objectif d'analyser l'influence du Sytral dans l'élection municipale, ce travail abordera d'abord le cas de Brindas. Nous traiterons ensuite l'élection municipale à Chaponost.

En premier lieu, Christiane Agarrat a toujours montré son intérêt pour l'adhésion au Sytral de la Communauté de Communes des Vallons du Lyonnais (CCVL) depuis le début. C'était une des vices présidentes de la CCVL qui a intégré le groupe «pour» l'adhésion. Au moment où le Sytral a proposé son offre aux communes et intercommunalités voisines du Grand Lyon, Christiane Agarrat, s'est prononcée la première pour l'adhésion au Sytral. Elle a confirmé : « pour l'instant, c'est ce que je préférerais. » (Lyon Capital du 4 novembre 2011). L'adhésion de Brindas au Sytral fait partie des bilans positifs du mandat 2008-2014 : « nouvelle politique des transports avec l'adhésion au Sytral, création de 3 lignes de PEDIBUS. » (Mège, 2014a : 28). Comme nous l'avons vu, une fusion des listes de Christiane Agarrat avec celles de

Rémy Ménétrier n'a pas abouti pour le deuxième tour des élections municipales. Avec 35,76%, Christiane Agarrat, UMP, n'a pas pu devancer le nouveau candidat, Christian Beffy qui avait 42,82% (Devant chez Vous, 2014 : 34). Il a fallu donc laisser le poste de maire à Christian Beffy,⁴²³ un candidat de la liste divers droite (LDVD) Brindas juste pour vous.

Par une lettre du 9 juillet 2014, la nouvelle municipalité de Brindas a demandé au Président du Sytral de supprimer le parc relais du Sytral (Commune de Brindas, 2014). C'est un parc relais situé entre le chemin des Essarts et le chemin des Andrés (Brindas) avec une capacité d'accueil de 70 places. Le Sytral a financé ce parc relais parce que sa création permet aux habitants de Brindas et des communes voisines d'accéder au réseau TCL. Ce parc a aussi pour but d'aménager le stationnement des « voitures tampons » et d'éviter l'occupation des places sur le parking du centre bourg la journée. La construction de ce parc relais résulte d'une étude puis d'un accord avec les autres communes adhérentes au Sytral : Messimy, Thurins, Grézieu-la-Varenne. La commune de Brindas est desservie par trois lignes. Les voyageurs font des rabattements en voiture pour rejoindre les lignes TCL. Les raisons de cette suppression sont jugées ainsi par les élus de la liste Brindas Participation et Progrès : « *la nouvelle municipalité a toujours été opposée au développement des transports en commun avec le Sytral. La quasi absence de réactions à la disparition de la ligne 10, la suppression du parc relais, détricotent progressivement ce qui avait été mis en place.* » (BPP, 2014).

En deuxième lieu, la commune de Chaponost est la seule commune de la Communauté de Communes de la Vallée du Garon (CCVG) qui adhère au Sytral. Comme nous l'avons analysé, l'adhésion de Chaponost au Sytral est «très tactique».⁴²⁴ Pierre Menard est considéré comme faisant cavalier seul sans la CCVG et se désolidarisant de l'intérêt général d'une communauté de communes. Comme nous l'avons vu plus haut, en fin de mandat, les opposants ont utilisé l'adhésion au Sytral dans les débats de la campagne électorale. Le résultat de l'élection a montré que l'opposition a recueilli 66,52% des voix. Ce score a mis Damien Combet à la tête de la Commune de Chaponost pour le mandat de 2014 à 2020, tandis que Pierre Ménard a perdu avec 33,48% des voix (Annuaire Maire, n-d).

⁴²³ Christian Beffy est décédé le 19 septembre 2014. Après ce décès, Frédéric Jean a été élu Maire de Brindas lors de la séance extraordinaire du Conseil municipal du 2 Octobre 2014. Christiane Agarrat s'est abstenue.

⁴²⁴ Voir « L'adhésion de Chaponost au Sytral : un cavalier seul » dans la première partie de ce chapitre.

2.3.3 Malgré leur refus d'adhérer au Sytral, ils sont élus maires

Désormais nous savons que les maires des communes adhérentes au Sytral ont été battus aux élections municipales. Il nous reste maintenant à analyser les élus qui ont refusé de rejoindre le Sytral pendant les élections municipales. Damien Combet et Daniel Jullien sont les élus qui ne sont pas favorables à l'adhésion au Sytral. Les résultats des élections municipales en 2014 ont permis à ces deux élus de diriger leurs communes. Nous apporterons d'abord des précisions sur le rôle de Damien Combet. Nous examinerons ensuite l'élection municipale à Vaugneray.

a. À Chaponost, les opposants au Sytral se regroupent

Damien Combet était un des élus opposants de Chaponost. Il s'est présenté à l'élection municipale sur la liste divers droite (LDVD) J'aime Chaponost. Il était soutenu par le comité de soutien fondé par : (1) Objectif Chaponost, (2) Bien Vivre à Chaponost, (3) Ligne d'avenir. De plus, Damien Combet a eu les soutiens de personnages importants à Chaponost : (1) Ivan Bérout, auteur du blog de Scapin, (2) Guy Doublier et Benoit Rungeard, respectivement président et vice-président de Ligne d'Avenir, (3) Jacques Gouttebauge, tête de la liste en 2008, (4) Chantal Lannes, présidente de Passarelle pour l'emploi, (5) Gilbert Pradel, Histoire et patrimoine. Dans la liste conduite par Damien Combet, il y avait Evelyne Galera, élue municipale et co-présidente de Solen (fédération d'entreprises du Sud-Ouest lyonnais)⁴²⁵ (Mège, 2014b : 33).

Il semble intéressant de connaître les positions de ces conseillers municipaux pendant la séance du 1 mars 2012, quand le conseil municipal de Chaponost a voté son adhésion au Sytral. D'abord, Damien Combet a donné procuration à sa collègue, Evelyne Galera. Pour elle, il n'y avait pas d'urgence. Elle a souhaité que le conseil municipal ne se précipite pas pour faire un choix alors qu'il y avait deux propositions, celle du Sytral et celle du Département (Mairie de Chaponost, 2012 : 12). La position de Damien Combet et d'Evelyne Galera dans l'adhésion de Chaponost au Sytral a été commentée par le groupe Chaponost Ensemble (2014a) : « *l'adhésion au Sytral, auquel D. Combet et E. Galera se sont vivement opposés, a permis la mise en place de 2 lignes de bus des TCL début janvier 2013, desservant la majeure partie du territoire communal à destination d'Oullins, Saint Genis Laval, Brindas...* ».

Ensuite, Jacques Gouttebauge a été battu à l'élection de 2008 avec 43,35 % alors que Pierre Ménard a gagné avec 56.65% (Tribune de Lyon du 30 mai 2013). Lors de la séance du 1 mars 2012, Jacques Gouttebauge a indiqué que le groupe Chaponost en

⁴²⁵ Voir plus haut « Quand le paiement VT des autres communes donnait une mauvaise image »

action ne votera pas l'adhésion au Sytral. Ce groupe a même quitté la salle pendant cette séance, comme il est écrit dans le compte rendu de la séance :

« Fermelement opposé à ce choix, le Groupe Chaponost en Action quitte le conseil municipal en indiquant que Monsieur le Maire devient ce soir le fossoyeur de la CCVG. Ils précisent qu'ils ne seront ni témoins, ni acteurs de cette situation et de cette mise en pièces de la CCVG. Ils précisent qu'il s'agit d'un choix politique, uniquement politique et non économique. » (Mairie de Chaponost, 2012 : 12-13).

Depuis ce vote, ils se sont toujours exprimés « contre » l'adhésion de Chaponost au Sytral et ont critiqué activement cette adhésion dans leurs publications. Ainsi, dans sa lettre, le groupe Ligne d'Avenir (2012b) a écrit :

« La mise en service du Tram-Train (Brignais-Chaponost-Lyon Saint Paul) qui va résoudre de la plus belle façon la question des transports dans l'Ouest lyonnais est annoncée pour la fin de l'année. Nos élus décident malgré tout d'adhérer au Sytral dont les lignes TCL devraient desservir Chaponost également en 2013. À quel rythme ? À quelles conditions tarifaires ? À quel coût pour notre communauté et ses entreprises ? Nul ne le sait, tout reste à négocier avec le syndicat mixte dont on connaît le comportement despotique vis à vis des petites communes. Une nouvelle fois, la majorité municipale confond vitesse et précipitation. Elle prend au surplus le risque d'une dissidence au sein de la CCVG, d'une charge financière insupportable pour le budget, voire d'une annexion de notre village par le Grand Lyon avec son cortège de prélèvements obligatoires supplémentaires. »

Les critiques ne viennent pas seulement des élus « contre », mais aussi des blogueurs indépendants dont Ivan Bérout fait partie. Sous le pseudonyme « Scapin », il alimente un blog dédié à la campagne électorale depuis 2008 (Le Progrès du 14 février 2008). La présence de blogs indépendants permet aux électeurs d'avoir un troisième point de vue en dehors des deux groupes politiques qui s'étaient opposés lors de la campagne électorale. « Les bruits » produits par ces blogs ont attiré l'attention de la municipalité de Chaponost (Le Progrès 3 novembre 2012).

Le début de 2014 est un moment important pour l'adhésion de Chaponost au Sytral parce qu'en janvier 2014, la commune a fêté le premier anniversaire de son adhésion. En même temps, l'adhésion devient un objet d'évaluation, comme le fait un blog d'Ecochaponois. Ce blog se demande si l'arrivée des bus TCL à Chaponost est une bonne ou une mauvaise affaire avec ce résultat : *« au final bilan plutôt négatif pour un coût qui devrait passer de 20 à 100 € par habitant (après les élections de 2014 pour ne pas perdre de voix) et là encore n'en contenter qu'un faible pourcentage. »* (Courdioux, n-d). D'autres évaluations sont plus positives. Lyon magazine du 6 janvier 2014 a écrit : *« 90% des usagers parlent d'un « taux de satisfaction positif ».* Ça veut dire qu'il n'y a pas de changement concernant le bilan d'une enquête faite au milieu de 2013 publiée par le magazine *Devant Chez Vous* (2014 : 29) : *« en juin 2013,*

une enquête réalisée auprès de 500 clients (réguliers ou non) faisait apparaître un taux de satisfaction positif de près de 90%. ». Même remarque du magazine Tribune de Lyon du 30 mai 2013 :

« Les riverains sont majoritairement satisfaits de la liaison rapide et directe de leur commune avec Lyon. Deux lignes de bus (la ligne 11 au départ de Perrache et la 12 au départ d'Oullins-Saulaie et de Saint-Genis-Laval), permettent quotidiennement à environ 4 000 voyageurs de rallier Lyon en moins de trente minutes. Un raccordement bénéfique, mais qui a un coût : la commune devra en effet déboursier en moyenne chaque année 100 000 euros au Sytral. »

L'adhésion de Chaponost au Sytral pose effet un problème financier.

b. Victoire à Chaponost de l'opposant au Sytral

Le travail mené par les groupes opposants a porté ses fruits : la liste J'aime Chaponost conduite par Damien Combet a gagné les élections de 2014. Damien Combet a été élu maire. Il représentait également la Commune de Chaponost au Comité syndical du Sytral. Dans son discours, Damien Combet a commenté sa victoire :

« Nous avons été les premiers surpris de ce résultat qui récompense le fruit d'un travail de qualité et de rassemblement. C'est bien la preuve que les habitants veulent du changement. Il y avait des signes sous-jacents de mécontentement de la population, comme les pétitions, la manifestation mais nous les avons sous-évalués. Les électeurs ont sanctionné le mode de gouvernance, le projet de médiathèque, le développement urbain, le manque d'écoute des Chaponois, la manière de fonctionner, de manière générale de Pierre Ménard. » (Devant Chez Vous, 2014 : 35).

L'adhésion de Chaponost au Sytral n'est pas la seule cause de la perte de la mairie par l'équipe sortante lors de l'élection municipale de 2014. Le projet de médiathèque a provoqué le mécontentement de la plupart des habitants. Ils ont participé à différents mouvements pour exprimer leur profond désaccord concernant l'abattage de plusieurs arbres centenaires. Les manifestations et les pétitions ont été initiées par les groupes Bien vivre à Chaponost, Ligne d'Avenir et Objectif Chaponost. Le 17 mars 2013 a été organisée la plus grande manifestation pendant laquelle *« nombre de manifestants reprenait volontiers en chœur « Ménard démission », du nom du maire PS de la commune. »* (France 3 TV du 17 mars 2013). Benoît Rungeard, le Vice-président Ligne d'Avenir, a prévenu que l'attitude du Maire aurait un effet sur les résultats des élections municipales. Il a constaté : *« même avec plus de 10 % de sa population dans la rue, le Maire ne nous écoute pas. Il devrait s'inquiéter pour les élections de 2014. »* (Tribune de Lyon du 30 mai 2013). L'ancien groupe de la majorité, Chaponost Ensemble a estimé que leur échec est dû à de multiples raisons. *« Parmi elles ont dû peser : l'inachèvement des travaux du projet de centralité et plus globalement la*

résistance au changement que nous avons sans doute sous-estimée. » (Chaponost Ensemble, 2014b). Nous faisons l'hypothèse que l'adhésion de Chaponost au Sytral a joué un rôle indirect dans l'échec de Pierre Menard. D'abord, la manière dont le Maire a pris la décision pour sa commune d'adhérer au Sytral, à titre individuel, sans sa communauté de communes (Ligne d'Avenir, 2012a). Ensuite le fait que la commune de Chaponost soit desservie par les bus TCL a apporté un changement fondamental dans le domaine du transport, mais ce changement n'a pas été accepté par tous les Chaponois. Cette résistance au changement était le fait non seulement des opposants, mais aussi de certains élus de la majorité. Jean-Charles Kohlhaas, le conseiller régional écologiste, aurait souhaité « *une gestion autonome des transports avec la communauté de communes de la vallée du Garon.* » (Tribune de Lyon du 30 mai 2013).

Si, malgré le problème financier, les habitants apprécient majoritairement l'adhésion au Sytral selon les enquêtes, pourquoi les maires de Brindas et de Chaponost ont-ils été battus aux élections municipales ? Nous proposons une analyse en nous basant sur le mode de scrutin de l'élection. D'après Michel Koebel (2008), le mode de scrutin a des caractéristiques en apparence anodines mais cela a des conséquences politiques de tout premier ordre, parce que le mode de scrutin varie dès lors que les communes dépassent le seuil de 3 500 habitants. Avec un mode de scrutin de liste bloquée, il n'y a pas de possibilité de « panachage » donc pas de vote préférentiel. Ce modèle obéit une règle particulière : le vainqueur se voit attribuer une « prime » de 50% des sièges à pourvoir, avant l'application de la proportionnelle pour les sièges restants. Michel Koebel (2008 :104) souligne que « *le principe de liste bloquée, en empêchant de fait l'électeur de choisir, dans une liste, les conseillers à qui il souhaite déléguer le pouvoir de gérer la commune, consacre la tête de liste qui va littéralement incarner le pouvoir non seulement le temps de la campagne, mais aussi et surtout tout au long des six années de mandat si sa liste a remporté les élections.* ». Pierre Ménard et Christiane Agarrat ont été évalués selon leurs projets pendant leur mandat. Les points négatifs de ces maires ont conduit les électeurs à les sanctionner, comme l'affirme Bruno Jérôme⁴²⁶ : « *le problème, c'est que le fait d'être un bon maire n'a pas servi de bouclier, [...]. L'électeur a tendance à punir plus violemment qu'il ne récompense.* » (Jérôme : voir France TV Info du 24 mars 2014).

⁴²⁶ Bruno Jérôme (Directeur adjoint de l'IRGEI/ Institut de Recherche sur la Gouvernance et l'Economie des Institutions de Paris II) et Véronique Jérôme-Speziari ont conçu le modèle de prévision électorale ElectionScope pour l'élection municipale 2014.

c. Refus de l'adhésion au Sytral : une inquiétude pour l'élection municipale ?

« Le candidat et maire sortant de Vaugneray, Daniel Jullien, a tout de même dû s'inquiéter de savoir si les électeurs sanctionneraient ou non sa non-adhésion au Sytral, syndicat Mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise mais avec 61% des suffrages contre 65% en 2008, la population reste attachée à son maire. De quoi le rassurer. »
(Devant chez Vous, 2014 : 38)

Les propos de Bruno Jérôme cités plus haut, nous amènent à considérer que le Maire de Vaugneray, à cause de la suppression des lignes TCL, pourrait être « puni » par les Valnégriens comme le souligne aussi l'extrait de l'article ci-dessus. Nous avons vu que le Maire de Vaugneray souhaite bénéficier d'une offre départementale et refuse l'adhésion au Sytral. Cela lui a valu deux pétitions, une mobilisation de l'opposition et des habitants. Le transport était considéré comme un point faible du mandat 2008-2014. À cet égard, le Maire de Vaugneray a décidé de ne pas intégrer le Sytral même s'il savait qu'il risquait de perdre les élections. Daniel Jullien a admis cette situation : *« moi, je préfère perdre ma place aux élections la prochaine fois plutôt qu'être élu parce que j'aurais cédé à un chantage. C'est clair »* (Jullien, 2013). Ses opposants ont dénoncé son refus d'adhérer au Sytral car cela a provoqué des problèmes de transport pour les habitants comme nous l'indique dans l'entretien, une élue d'opposition de Vaugneray :

« Les habitants se plaignent du fait qu'il y a beaucoup moins de bus qu'avant. Ils se plaignent de la faible fréquence, du fait que ce sont des cars et pas des bus à plancher bas. Si on a une poussette ou si on est handicapé, on ne peut pas entrer ! Et oui ! Ils se plaignent du fait qu'il y a une correspondance à Craponne. Le bus qui part de Vaugneray, rejoint une ligne qui vient de Chazelles-sur-Lyon et qui va à Gorge-de-Loup. C'est une ligne directe. Le Conseil général, à la demande de la municipalité de Vaugneray, a fait une ligne supplémentaire qui rejoint cette ligne de car. Si on veut aller à Gorge-de-Loup – c'est ce que la plupart des gens ont envie de faire parce qu'ils veulent aller à Lyon pour prendre le métro – il faut donc changer de bus.

L'autre problème est : vu qu'on entre dans un autre système de tarification, logiquement, il faudrait payer deux tickets. Un premier ticket pour aller jusqu'au PTU du Sytral, et un autre ticket une fois qu'on est à Gorge-de-Loup, pour aller dans le métro. Avant, on payait le deuxième ticket. Il y a longtemps, quand on prenait le bus du Sytral, on payait 2 tickets de bus : un pour aller jusqu'au Grand Lyon, et l'autre pour aller jusqu'à Lyon. Sur le principe, le Maire a dit « Il n'y a pas de raison que les gens payent plus » donc la Mairie rembourse la différence entre ce que ça coûtait avant pour prendre un billet Sytral et ce que ça coûte maintenant pour prendre un billet Sytral plus un car du Rhône. » (Ramel, 2013).

Malgré ces critiques, Daniel Jullien a montré sa capacité à se faire réélire. Les propos de Bruno Jérôme ne sont pas valables à Vaugneray. L'affaire du transport est passée, Daniel Jullien reste à son poste de Maire de Vaugneray. Cela signifie que les électeurs de 2014 sont fidèles comme en 2001 et en 2008. À l'élection de 2008, Daniel Jullien, de la liste divers droite, maire sortant, a été réélu avec 65.28%, face à la candidate de liste divers gauche Joëlle Chamarié (34.72%) (Libération, n-d). Nous avons vu que Joëlle Chamarié et son parti politique étaient très actifs pour faire revenir les lignes TCL à Vaugneray, pourtant ces mobilisations n'ont pas réussi à convaincre les habitants pour que le groupe Union Pour l'Avenir de Vaugneray soit majoritaire comme le souligne une élue d'opposition de Vaugneray :

« Hélas non, nous n'avons pas gagné les élections, et comme j'avais demandé à être en position non-éligible en cas de défaite, je ne suis plus conseillère municipale. Cela ne me tracasse pas [...]. Donc, Vaugneray ne retrouvera pas son bus direct jusqu'à Gorge de Loup. Il y a beaucoup de gens qui sont très mécontents, mais cela ne suffit pas à faire une majorité. » (Ramel, 2014).

Pourquoi les Valnégriens sont-ils indulgents concernant le problème du transport ? En ce qui concerne les transports notre hypothèse est que l'adhésion au Sytral ne serait plus la solution pour que Vaugneray soit desservie par une ligne directe qui relierait cette commune à Lyon. Lors de la réforme territoire, le 1er janvier 2015, au moment de la naissance de la Métropole lyonnaise, le Nouveau Sytral a vu le jour. Au début de 2014, Bernard Rivalta a annoncé l'objectif de l'élargissement des compétences du Sytral qui devraient couvrir l'ensemble des transports du Rhône. Le parti politique Ensemble pour Vaugneray, conduit par Daniel Jullien, a profité de cette annonce en vue de répondre aux questions du transport :

« Au 1er janvier 2015, comme nous le souhaitons depuis longtemps, une seule et unique entité mettra en œuvre le transport sur le périmètre actuel du Rhône, avec un système zonale similaire à celui de la région parisienne. Les frontières seront ainsi « gommées » et les communes en périphérie de l'agglomération verront leur desserte en transport repensée dans le souci de la meilleure efficacité. » (Ensemble pour Vaugneray, 2014).

Au sujet des limites administratives du Grand Lyon, nous pouvons estimer que la périphérie de type « interface » est souhaitée par les élus d'Ensemble pour Vaugneray. Les limites administratives du Grand Lyon seront considérées comme une zone de contact entre le centre (le Grand Lyon) et la périphérie (Vaugneray), sans l'obligation d'intégrer le Sytral ni le Grand Lyon.

2.4 Plus onéreux : un effet au niveau financier

La question financière est au cœur des franchissements des lignes TCL vers les communes voisines du Grand Lyon. Nous savons que le Sytral a proposé l'adhésion à son syndicat pour répondre au problème financier mis en valeur par les rapports de la Chambre Régionale des comptes de Rhône-Alpes (CRC). La question financière fait partie des facteurs qui conduisent les communes à refuser ou accepter l'adhésion au Sytral. C'est la raison pour laquelle, les refus et adhésions au Sytral ont des effets financiers sur les municipalités, les entreprises et aussi les usagers qui sont obligés de payer plus cher. L'augmentation financière sera étudiée d'abord dans les communes qui ont adhéré au Sytral, puis dans celles qui ont refusé l'adhésion au Sytral.

Pour les communes adhérentes au Sytral, cette augmentation est subie par la municipalité et les entreprises à cause des participations financières et du versement transport (VT). Les municipalités payent 20€ par personne par an. Les entreprises payent 1,75% de la masse salariale pour le VT. Au début de leur adhésion, les communes adhérentes au Sytral ne versent pas immédiatement ces taux. En 2013, les municipalités ne versaient que 10€ par personne par an et le taux du VT était de 1%. C'était dans le but que la fiscalité des entreprises et des municipalités ne subisse pas une augmentation brutale.⁴²⁷

Les retombées financières pour les communes adhérentes au Sytral sont liées au développement économique attendu. Ces communes souhaitent que l'arrivée du réseau TCL sur leur territoire soit suivie par un développement économique. Grâce à leur accessibilité en transport en commun, ces communes deviendront un territoire attractif pour les entreprises. Christiane Agarrat a exprimé ce souhait :

« Certaines entreprises ne viennent pas s'installer à Brindas car nous ne sommes pas desservis en transport en commun. Je les entends dire depuis des années qu'elles n'arrivent pas à embaucher sur notre territoire parce que les employés n'ont pas de desserte en transport en commun. La suppression de la taxe professionnelle a été à l'avantage des entreprises. J'estime que repartir sur les trois acteurs du territoire, commune, usager et entreprise, la charge des transports en commun est naturelle. » (Mège, 2012 : 33-34).

La Maire de Brindas de l'époque a été soutenue par son adjoint, Patrick Bianchi, qui a montré que *« des entreprises de Craponne envisagent de s'installer à Brindas sous condition de transports en commun. »* (Commune de Brindas, 2012a : 9). Donc l'adhésion au Sytral permet aux communes adhérentes d'aider les entreprises et les personnes en recherche d'emploi.

⁴²⁷ Voir « adhésion au sytral : ces communes qui disent « oui » » dans le chapitre neuf

Pour les communes qui refusent l'adhésion au Sytral, la municipalité et les entreprises ne subissent pas d'augmentation financière, comme le souligne le Maire de Vaugneray : « *pour la CCVL, du moment qu'elle n'a pas adhéré, elle n'a rien à payer, elle n'a pas de compétence transport.* » (Jullien, 2013). Pourtant le Président du Sytral a annoncé : « *de toute façon, les usagers paieront forcément plus.* » (Lyon Capital du 9 avril 2013). Les habitants des communes qui ont décidé de ne pas adhérer au Sytral sont obligés acheter deux tickets de transport : 2€ pour les lignes interurbaines du Département et 1,7€ pour les lignes TCL. Il faut payer 3,7€ un trajet qui franchit les limites du PTU du Sytral au lieu de 1,7€ pour les habitants des communes adhérentes au Sytral qui bénéficient d'une tarification TCL. À cause de leurs communes qui refusent l'adhésion au Sytral, les habitants concernés n'ont plus le droit de bénéficier des tarifications réduites du Sytral.

Les refus et les adhésions des communes au Sytral ont pour conséquence une augmentation financière que les communes adhérentes au Sytral, ou qu'elles refusent l'adhésion au Sytral. Les intérêts des élus jouent un rôle important dans leur choix. L'exemple le plus significatif nous est fourni par le Maire d'Yzeron qui est contre l'adhésion au Sytral et qui a constaté que « *l'adhésion au Sytral est une erreur qui va coûter cher aux contribuables et aux entreprises. Les communes assumeront seules la responsabilité.* » (Mège, 2012 : 34). L'augmentation financière que subissent la municipalité et les entreprises est admise par Christiane Agarrat. Malgré cette augmentation, elle a décidé de rejoindre le Sytral de façon à bénéficier d'une tarification unique des TCL pour les habitants et d'un tarif social. Christiane Agarrat a confirmé que :

« *Le versement transport que prélèverait le Conseil général du Rhône ne pourrait pas financer l'évolution des lignes souhaitée. Elle précise que le ticket de bus « Conseil général » est de 2 € avec un arrêt à Craponne, ensuite les usagers doivent prendre le bus « Sytral » en réglant un nouveau ticket de 1.60 €, soit un total de 3.60 € pour l'utilisateur. Si la commune adhère au Sytral, le ticket reviendra à 1.60 €, une économie non négligeable pour les administrés.* » (Commune de Brindas, 2012a : 8).

Christiane Agarrat avait manifesté son désaccord concernant le premier argument des opposants à l'offre du Sytral, justement le versement transport (VT), c'est-à-dire que les entreprises sont considérées comme plus prioritaires que les habitants. D'après Christiane Agarrat, « *en tant qu'élue, elle trouve ces propos indécents. Elle précise que l'on ne doit pas mettre en balance une cinquantaine d'entreprises et des centaines de personnes qui souhaitent utiliser les transports en commun.* » (Commune de Brindas, 2012a : 9).

2.5 La coopération entre le Sytral, le Département et le Grand Lyon touchée par le changement du PTU du Sytral

Cette analyse a pour objectif de comprendre la relation entre le Sytral et le Département après que le réseau TCL a mis fin à la desserte des communes extérieures à son PTU. Cette analyse paraît intéressante après l'histoire de la relation entre le Sytral et le Département et au moment où le Sytral essaye de survivre. Dans un premier temps, nous étudierons l'imperméabilité des périmètres du Sytral pour les bus départementaux. Dans cette étape, nous ferons d'abord un état des définitions des limites administratives du Grand Lyon d'un point de vue théorique. Ensuite, nous présenterons des exemples concrets. Premièrement, nous examinerons la situation problématique entre le Sytral et le Département à cause des lignes en doublon. Deuxièmement, nous étudierons les solutions proposées pour régler le problème entre le Sytral et le Département. Enfin, nous analyserons l'effet de la restructuration des lignes départementales dans le projet commun entre le Sytral et le Département, particulièrement à l'Est Lyonnais avec la liaison de Lyon – Aéroport assurée par le tramway Liaison Express LYon Saint-Exupéry (LESLYS).

2.5.1 L'imperméabilité du périmètre du Sytral pour les bus départementaux

a. Les limites du Grand Lyon manifestent l'autonomie du Sytral

« Il a donc décidé de « bloquer » les cars interurbains dès qu'ils veulent pénétrer dans le périmètre de transport urbain. « Les conducteurs seront avisés de cette décision ». » (Mobilités magazine du 8 juillet 2013).

« Une guérilla » a été provoquée par la présence des lignes en doublon des bus départementaux dans les parcours des lignes TCL. Le Sytral et le Département ne se sont pas entendus. Comme le montre la citation ci-dessus, le Président du Sytral a décidé de bloquer les bus départementaux. Sans l'autorisation du Sytral, ces bus ne pouvaient pas pénétrer dans le territoire du Grand Lyon qui fait partie du PTU du Sytral. Concernant le rôle des limites, les limites administratives du Grand Lyon sont comme un « mur » qui empêche leur franchissement par les bus départementaux. Ces limites représentent aussi une manifestation du pouvoir. Nous reprenons le concept de Claude Raffestin (1986 : 17) : « *le pouvoir a besoin des limites et des frontières pour « quadriller »*, c'est-à-dire pour contrôler, pour organiser, pour élargir, pour faciliter mais aussi pour surveiller. Le Sytral utilise les limites de son PTU pour organiser son réseau sans être perturbé par une offre proposée par une autre AOT. En même temps, sur son territoire, le Sytral montre son autonomie. D'après Martin Vanier, chaque pouvoir territorial se défend d'intervenir dans celui du voisin au nom du « maître chez

soi » (Vanier cité dans Benoît et Giraut (ed.), 2005 :317-336). Ainsi, nous pouvons constater que les systèmes de limites entre le Sytral et le Département s'expliquent par les limites entre deux AOT. Comme l'a aussi dit notre interlocuteur :

« L'ancien président qui voulait contrer le Sytral en disant « Moi je n'ai pas à demander l'autorisation. La loi me permet de le faire », alors que ce n'est pas vrai. Tout ça, ça fait que ça s'est mal enclenché au départ mais de toute façon le département organise ses lignes, il n'a pas besoin de Sytral pour ça dans son territoire par contre il faut bien reconnaître que une bonne partie du département converge vers le centre de Lyon, vers l'agglomération lyonnaise, et que ces lignes-là, il ne faut pas les couper à l'entrée de l'agglomération, il faut qu'elles rentrent dans des pôles multimodaux comme Gorge de Loup, comme Perrache, comme Grange Blanche, gare Vénissieux etc. Donc ça ne me paraît pas anormal, il faut des accords, il faut que les gens se parlent c'est sûr.

On ne peut pas dire que c'est une guerre. C'est une question de personnes à mon avis. Mais ce ne sont pas des problèmes structurels. Ce que je disais à la présidente tout à l'heure, ce qu'il faut voire c'est où est l'intérêt de l'usager. C'est l'intérêt de l'usager d'abord avant de voir l'ego des élus. L'ego des élus c'est dire « c'est moi qui commande, qui décide etc. » ça, ce n'est pas important, ce qui est important c'est surtout le service qu'on rend à l'usager. L'usager quand il voit passer un car qui va dans la direction où il veut aller et on lui dit « vous n'avez pas le droit de monter » ça ne va pas. Ça c'est des histoires d'hommes plutôt de personnes. Mais ce n'est pas comme ça qu'il faut travailler. » (Barriol, 2013).

Il n'y a pas une relation verticale entre le Sytral comme syndicat et le Département comme collectivité territoriale. Voici comment un élu de Genas a formulé cet argument :

A. Fitria : « Le SMTR est le bus du Département. Le Grand Lyon maintenant est encore dans le Département du Rhône. Est-ce que le Département a l'autorité pour rentrer au Grand Lyon parce que c'est encore dans son territoire ? »

J-B Ducatez : « Non, non, non ! C'est différent. C'est sûr que le Grand Lyon fait partie du Département mais qui dit « syndicat de transport », associe ce qu'on appelle un PTU (Périmètre de transport urbain) du syndicat en question. À la limite, ce sont de nouvelles frontières administratives. Typiquement, il y a 3 ou 4 communes qui ont adhéré au Sytral. À l'ouest, c'est Brindas, Chaponost, etc. ces communes-là ont adhéré au Sytral donc le PTU du Sytral englobe maintenant ces communes-là. Elles ne sont pas pour autant dans le Grand Lyon. C'est pour cela que la frontière du PTU n'est plus la même que la frontière du Grand Lyon. C'était la même avant mais ce n'est plus la même. Ce qui est important pour savoir

si un bus peut ou pas circuler, s'il a le droit ou pas, c'est le PTU. Donc le Syndicat du transport du Rhône ne peut pas avoir un PTU sur une zone où il y a déjà un PTU. Ce n'est pas possible ! Le PTU du Rhône, c'est en fait tout le Département en dehors du PTU du Sytral. Ce n'est même pas en dehors du Grand Lyon, c'est en dehors du PTU du Sytral c'est-à-dire en dehors du Grand Lyon plus les communes qui ont adhéré au Sytral. » (Ducatez, 2013).

b. « Une bataille » entre le Sytral et le Département provoquée par les lignes en doublon

Les communes qui ne souhaitent pas se joindre au Sytral essayent de trouver un autre mode de desserte : les bus départementaux. La commune de Genas avec les communes membres de la CCEL est desservie par le SMTR, grâce au syndicat de transport mis en place par le Département. Pour assurer les transports dans les communes hors du PTU du Sytral, le Département du Rhône a restructuré son réseau et certaines lignes font doublon, par exemple dans les secteurs de Meyzieu ZI, de la Gare de Vaise, de la Gare de Gorge de Loup et de Carré de soie. Cette restructuration a entraîné des tensions et des polémiques entre le Sytral et le Département parce que *« le Sytral n'entend pas que les lignes départementales fassent doublon et circulent sur son périmètre de transport sans autorisation, d'autant que la coupure de certaines autres, au nord du département, l'a contraint à créer de nouvelles lignes TCL, pour assurer la continuité du service public. »* (Le Progrès du 8 juillet 2013).

Les lignes départementales qui pénètrent dans le Grand Lyon, qui est le PTU du Sytral, ont été considérées comme illégales. D'abord, il n'existait pas d'accord entre ces deux AOT pour que les bus départementaux soient autorisés entrer dans le PTU du Sytral, comme il est précisé par le Sytral dans un communiqué :

« Les cars départementaux n'ont toujours pas demandé l'autorisation au Sytral de pénétrer dans le PTU (Périmètre des Transports en Commun). Le président du Sytral et la présidente du Conseil général qui se sont récemment rencontrés, ont décidé de signer un accord définissant les règles de desserte des lignes départementales, sur le périmètre transport du Sytral. D'ici là, les cars ont l'obligation de s'arrêter au premier point de contact entre la commune desservie et le PTU. » (Mlyon du 8 juillet 2013).

Ensuite, la Loi interdit qu'un territoire soit desservi par deux AOT comme le souligne le Président du Sytral : *« la Loi stipule qu'une autorité organisatrice de transport ne peut pas faire rouler ses véhicules sur le territoire d'une autre sans son autorisation, a expliqué l'élu du Grand Lyon. Or le Conseil général ne nous a toujours pas demandé cette autorisation. Par conséquent, les cars qui circulent dans l'agglomération lyonnaise sont dans l'illégalité. »* (Mobilités magazine du 8 juillet 2013). Enfin, les

lignes en doublon posaient également la question financière. D'un côté, au-delà des limites du Grand Lyon, les tickets périurbains ne sont plus valables. Les voyageurs n'ont pas le droit d'entrer dans le périmètre du Sytral avec ces billets. D'un autre côté, les lignes en doublon ont provoqué un gaspillage comme l'affirme le Président du Sytral : « *faire circuler deux véhicules de transport public sur un même itinéraire revient à jeter l'argent par les fenêtres. En cette période de rigueur où l'on nous demande de faire des efforts de gestion, instaurer des doublons c'est se moquer du monde !* » (Mobilités magazine du 8 juillet 2013).

Les lignes départementales qui entrent dans le périmètre du Grand Lyon étaient considérées comme une anomalie par un conseiller municipal d'opposition de Genas. Il a pris l'exemple des lignes en doublon entre sa commune et la commune de Vaulx-en-Velin qui appartient au Grand Lyon :

« Nous, à partir du moment où on a choisi le Syndicat de transport du Rhône, on change complètement de gestionnaire du transport (c'est le Département), du coup, ce ne sont plus les mêmes bus. On a des bus qui sont payés par le Département, qui se promènent dans Genas, qui rentrent dans le Grand Lyon pour nous amener à La Soie mais c'est un peu une anomalie. En tout cas ce ne sont plus du tous les bus du Sytral. Et la ligne 68 ne va plus à Genas.

[...] Sur le fait que sur une même trajectoire qui va de Genas à La Soie, vous avez deux lignes de bus qui font le même trajet, même si l'une s'arrête au bord de Chassieu. Dès que vous sortez de Genas, vous arrivez sur Chassieu, donc vous avez deux bus qui font exactement le même trajet et qui arrivent au même endroit. Voilà ! C'est super quand même ! L'un est géré par le Sytral, l'autre est géré par le Département. C'est parce qu'on est bien sur une frontière administrative : c'est Grand Lyon et hors Grand Lyon, c'est entre Chassieu et Genas, et Genas a refusé d'adhérer au Sytral.

[...] Aujourd'hui, on a un bus, on n'est même pas sûr qu'il pourra toujours aller jusqu'à La Soie parce que demain, le Sytral peut dire « Non, il s'arrête aux Sept chemins et puis c'est tout ! » Et on ne pourra rien faire ! Ça sera le droit du Sytral de dire ça. On n'a pas du tout la main mise là-dessus. Ce n'est pas cohérent. » (Ducatez, 2013).

Jean-Baptiste Ducatez redoutait que la ligne départementale ne puisse plus pénétrer dans le territoire du Grand Lyon. Il avait raison parce qu'afin de régler le problème provoqué par les lignes en doublon, le Président du Sytral a menacé de verbaliser les cars circulant dans le Grand Lyon sans autorisation. Il a demandé une réunion pour trouver un accord : « *des discussions avec le Département sont bien engagées pour que leur terminus se fasse prochainement en limite du Grand Lyon.* » (Le Progrès du 8 juillet 2013).

c. Les bus départementaux autorisés à s'arrêter sans faire monter...

Une négociation a été organisée avec le résultat que le Sytral autorise les bus départementaux à entrer dans le territoire du Grand Lyon et à s'arrêter. Le Département a répondu au Sytral qu'il ne souhaitait pas que les voyageurs puissent monter dans ses bus dans le secteur de l'Ouest. Le Sytral a alors décidé que, dans le secteur de l'Est, le bus départemental ne pourra pas desservir les arrêts situés entre Genas et Vaulx-en-Velin. C'est ce que nous a souligné Georges Barriol lors de notre entretien :

A. Fitria : « J'ai entendu parler aussi du problème par rapport à la commune de Genas parce que le Sytral n'est pas d'accord si le syndicat du transport qui dessert Genas a deux arrêts sur le PTU du Sytral ».

G. Barriol : « Oui, je viens de quitter la Présidente (du Conseil général). C'est pour ça que j'ai eu une demi-heure de retard pour discuter de ça justement parce qu'aujourd'hui, il y a une bataille qui est un peu ridicule, le Département ou le SMTR n'a pas demandé au Sytral l'autorisation, pour les lignes qu'il voulait créer, de pénétrer dans le PTU du Sytral et de s'arrêter aussi. Il n'a pas voulu. C'est une question de personne etc. le Sytral par réaction dit « Vous ne vous arrêtez pas. Je ne vous donne pas l'autorisation ou à vos points d'arrêt, vous descendez des personnes mais vous n'en faites pas monter ».

Vous voyez, on parlait des communes de Thurins, Messimy, et Brindas, aujourd'hui il y a la ligne expresse du Département qui passe par ces trois communes. C'est une ligne qui vient des Monts du Lyonnais de Saint-Martin-en-Haut. Elle fait Thurins, Messimy, et Brindas. Aujourd'hui cette ligne express qu'on l'appelle LED (la Ligne Express Départementale), elle s'arrête à Thurins, à Messimy, et à Brindas, elle descend des passagers et il y a interdiction de faire monter des passagers. Les passagers n'ont pas le droit de monter dedans ».

A. Fitria : « De qui vient cette interdiction ? »

G. Barriol : « Le Département, il a décidé que personne ne pourrait monter, il a l'autorisation d'arrêt du Sytral pour faire descendre les passagers, l'interdiction pour faire monter les passagers. C'est le département qui n'y tient pas beaucoup, le Sytral n'a pas été saisi donc il ne répond pas, il n'a pas à répondre. C'est des situations qui sont ridicules. Aux usagers, vous ne pouvez pas leur expliquer, leur dire « Il y a un bus qui passe, il s'arrête mais vous ne pouvez pas le prendre ». Je vais aller au Sytral pour discuter un peu avec son président. On ne peut pas tenir longtemps dans des situations comme ça. On ne peut expliquer ça aux gens. Même qu'il y ait une différence de tarifications, ce

n'est pas grave. Si au lieu de 1,70€, ils payent 2€, ce n'est pas gênant. Mais il faut que les gens puissent monter dedans. Alors sur Genas, c'est la même guerre. C'est pareil. »

A. Fitria : « Donc pour le cas de Genas, au contraire, l'interdiction est-elle venue du Sytral comme une contre balance de cette situation ? »

G. Barriol : « Oui, c'est ça exactement, tout à fait. Sur Genas, on est dans l'agglomération, il y a plus de bus du Sytral, peut-être pour les gens, ce n'est pas un problème. Mais sur Brindas, Messimy il n'y a pas la même densité de réseau que dans l'agglomération. Donc ça sert bien un bus dans quel on pourrait monter, ça serait une bonne chose. » (Barriol, 2013).

« La guérilla » entre le Sytral et le Département dans l'organisation des transports en commun montre non seulement le manque de coordination entre ces deux AOT, mais cela a entraîné aussi des rivalités pour le leadership politique local, raison pour laquelle le Sytral et le Conseil général ont tenté d'affirmer leur pouvoir politique à travers le périmètre de transport.

2.5.2 Concurrence avec Rhônexpress ?

Est-ce qu'il y aura une concurrence entre le tramway du Rhônexpress et le bus départemental comme il y avait eu concurrence entre le tramway et l'autobus à l'époque de l'OTL ? Cette concurrence entre les tramways et l'autobus avait conduit l'OTL dans de graves difficultés.⁴²⁸ La concurrence d'aujourd'hui viendrait du refus de la CCEL d'adhérer au Sytral, parce que, comme nous l'avons vu, pour assurer les besoins de la CCEL concernant le transport en commun, le SMTR a créé des lignes dédiées à une liaison avec l'aéroport.⁴²⁹ Ces lignes offrent une autre alternative pour aller à l'aéroport. Nous proposons l'hypothèse que cette ligne concurrencerait la LESLYS qui est un tramway réalisé dans le cadre de la coopération entre le Département et le Sytral. Afin de vérifier cette hypothèse, nous développons deux pistes d'analyse. La première s'intéresse aux processus de la création et de l'organisation de Leslys. La deuxième piste d'analyse porte sur les services des nouvelles lignes qui permettent aux voyageurs de rejoindre l'aéroport pour un prix moins élevé : 3,7 €, et 2€ pour les voyageurs qui ont un abonnement TCL, au lieu de 15 euros l'aller simple du Rhônexpress.

⁴²⁸ Voir chapitre sixième, chapitre sur l'excursus historique sur l'organisation des transports avant la création du Sytral.

⁴²⁹ Voir « Le Département s'est rapproché de la CCEL » dans la première partie de ce chapitre.

a. Rhônexpress : le franchissement de deux intercommunalités

L'aéroport est au cœur de la discussion entre le Grand Lyon, le Département et la CCEL. Pour assurer la liaison entre Lyon et l'aéroport, un projet de liaison ferroviaire rapide par la ligne de tramway Express a été lancé par le Département en 1997. À cette époque, la liaison entre Lyon et l'aéroport était effectuée par un bus « Satobus ». Une nouvelle offre de transport collectif a été mise en place sur l'axe Lyon–Part-Dieu et Aéroport Lyon–Saint-Exupéry : **Liaison Express LYon Saint-Exupéry (LESLYS)** connu sous le nom de Rhônexpress (voir figure 81).⁴³⁰

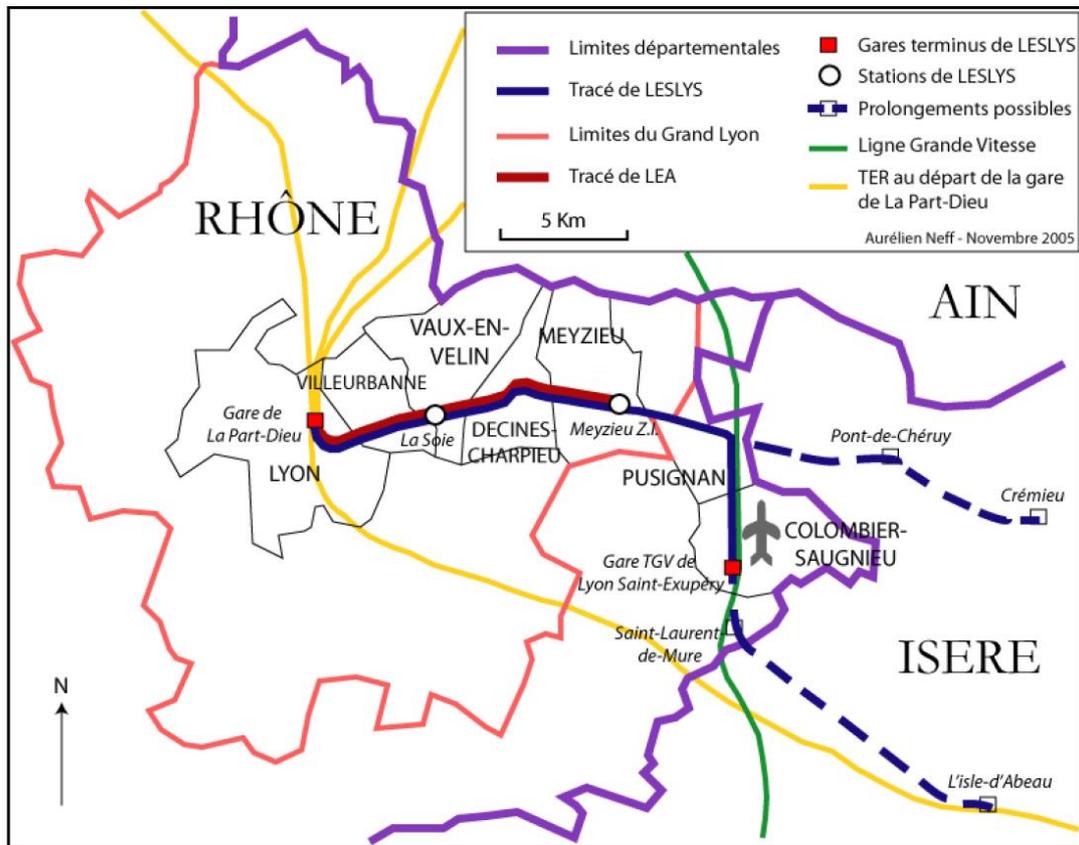


Figure 81 : Les projets de la Leslys proposés par le Département du Rhône

Source : Neff, 2006 : 28

⁴³⁰ C'est une ligne de tram express baptisée au début « Leslys ». Le changement de nom en Rhônexpress prend une valeur politique, parce que cette nouvelle appellation met en avant l'AOT départementale au détriment de la visibilité de l'agglomération lyonnaise, vue de l'extérieur. Cette ligne assure le transport des voyageurs entre Lyon gare Part-Dieu et l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry en moins de 30 minutes, avec seulement deux arrêts intermédiaires situées à Vaulx-en-Velin La Soie et à Meyzieu Z.I.

Le projet initial de Leslys emprunte une partie de l'ancienne voie ferrée des Chemins de Fer de l'Est Lyonnais (CFEL)⁴³¹ en traversant la commune de Pusignan par le nord, puis plongeant vers le sud en longeant la voie TGV Paris – Marseille pour arriver à l'aéroport. Le trajet initial permettait à Leslys de doubler LEA⁴³² jusqu'à Meyzieu qui circule aussi sur le tracé du CFEL. Pour poursuivre la plate-forme du tramway jusqu'à l'aéroport, la Leslys traverse le territoire de la CCEL via Pusignan (voir figure 81 ci-dessus). La Leslys souhaitait desservir les communes du grand Est lyonnais, par exemple par la création d'un arrêt à Pusignan. De ce fait, comme AOT de la Leslys, le Département du Rhône a organisé une nouvelle consultation pour choisir entre le tracé initial et le tracé direct. Les associations militant pour la prolongation ultérieure de la ligne LEA vers Crémieu a contesté ce trajet direct afin de mettre en cohérence les deux projets : LESLYS et le prolongement de LEA vers le Nord-Isère (Liger, 2008 : 12-14).

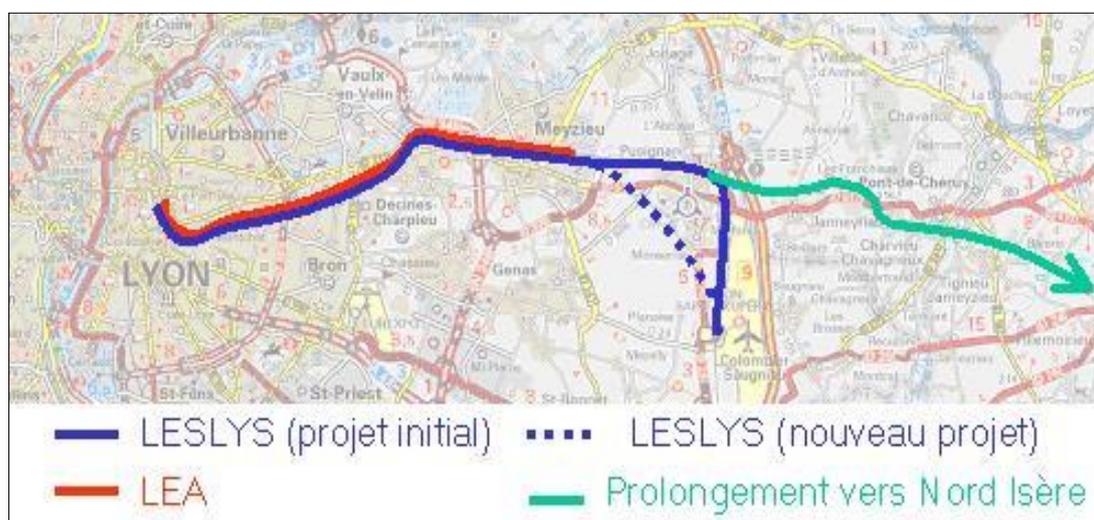


Figure 82 : Les projets de la Leslys proposés par le Département du Rhône

Source : Perez, 2007

Finalement, la navette Rhônexpress a effectué son premier service le 9 mai 2010 pour desservir uniquement l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry et la gare de Lyon-Saint-Exupéry-TGV avec une vitesse de 100km/h. Son trajet n'a pas suivi les projets proposés (voir figure 82 ci-dessus). C'est ce que nous a expliqué Nicolas Pech, chargé

⁴³¹ Le Chemin de fer de l'Est lyonnais (CFEL) est une ancienne voie ferroviaire qui reliait l'Isère et le cœur de Lyon par la Gare de l'Est de Lyon et la gare d'Aoste Saint-Genix. Elle a fonctionné de 1881 à 1977. Depuis 1977, les départements du Rhône et de l'Isère sont propriétaires de l'emprise du CFEL entre Lyon et Crémieu. Le CFEL desservait 16 gares dont une gare à Pusignan dont bénéficiait la CCEL. Voir notre travail sur les lignes Balme dans l'excursus.

⁴³² LEA (Ligne de l'Est de l'Agglomération) est une appellation de la ligne T3 du tramway lyonnais mise en service le 4 décembre 2006.

d'études Transport-Urbanisme, Pôle Métropolisation et Grands Territoire, Agence d'urbanisme, lors de notre entretien :

« Il y avait une voie ferrée qui était là, qui est toujours là en partie, qu'on appelait le Chemin de Fer de l'Est Lyonnais (CFEL)[...] que le Conseil général a achetée dans les années 80 je crois, [...] avec un double enjeu qui était d'assurer une desserte urbaine, donc de la Part-Dieu à Meyzieu, c'est T3 aujourd'hui, et puis de permettre la desserte de l'aéroport Saint-Exupéry puisqu'il est considéré depuis très longtemps qu'il n'est pas normal que l'aéroport Saint-Exupéry n'ait pas de desserte lourde. [...] Du coup le Conseil général était propriétaire de l'infrastructure, l'aéroport, comme je le disais tout à l'heure, n'est pas dans le Grand Lyon, donc il a été convenu que le Conseil général prendrait en charge cette desserte aéroportuaire, au gré d'amendements qui ont été portés par Michel Mercier à l'époque pour le permettre, et puis que le Sytral prendrait en charge la partie urbaine sur la même infrastructure, [...].

Donc Pusignan et la CCEL « s'en foutant un peu », ne voulant surtout pas filer le moindre sou sur ce projet là en plus, il n'était pas prévu d'arrêt à Pusignan et dans le cadre de l'appel d'offres que le Conseil général avait lancé pour concrétiser le projet qui est Rhônexpress aujourd'hui, il y a un des prestataires, celui qui a été retenu, c'est Vinci, qui a proposé d'ignorer Pusignan carrément, donc de prendre l'itinéraire qui existe aujourd'hui, de s'écarter de la voie ferrée, avec deux arguments, de dire que c'est plus court en terme de distance, du coup plus rapide et puis que ça passe au milieu des champs et pas en ville [...].

Et voilà il n'y aura donc pas d'arrêt puisque cela passe au milieu de nulle part, [...] on imaginait, [...] de prolonger la desserte au-delà de Pusignan vers l'agglomération de Pontoise, une petite agglomération qui doit faire 20 000 habitants, plutôt 15 000, c'est un territoire plutôt urbain, relativement dense par rapport à son environnement, cela aurait pu être assez pertinent, même si ce n'est pas une agglomération hyper importante. » (Pech, 2013).

Les remarques principales du commissaire enquêteur ont été respectées. Dans son travail, Christophe Lebrun (2008 : 14) souligne que « les remarques principales du commissaire enquêteur ont porté sur le choix très contesté du passage du tracé au sud de la commune de Pusignan, sortant du tracé du CFEL et ne contribuant pas à la desserte des communes iséroises. ». La complexité du dispositif dans son réseau fonctionnel et son infrastructure ne fait pas de doute. Ce tracé représente une combinaison des collaborations entre acteurs, AOT, compagnies différentes (Varlet 2012 : 4-8).⁴³³ Voir figure 83 ci-dessous.

⁴³³ Trois acteurs responsables : (1) le Sytral pour le trajet de Lyon–Part-Dieu à Meyzieu ZI, (2) le Conseil général du Rhône pour le trajet entre Meyzieu ZI et la gare TGV de l'aéroport et (3) RFF (Réseau Ferré de France) sur le court segment longeant la LGV juste avant l'arrivée à la gare TGV.

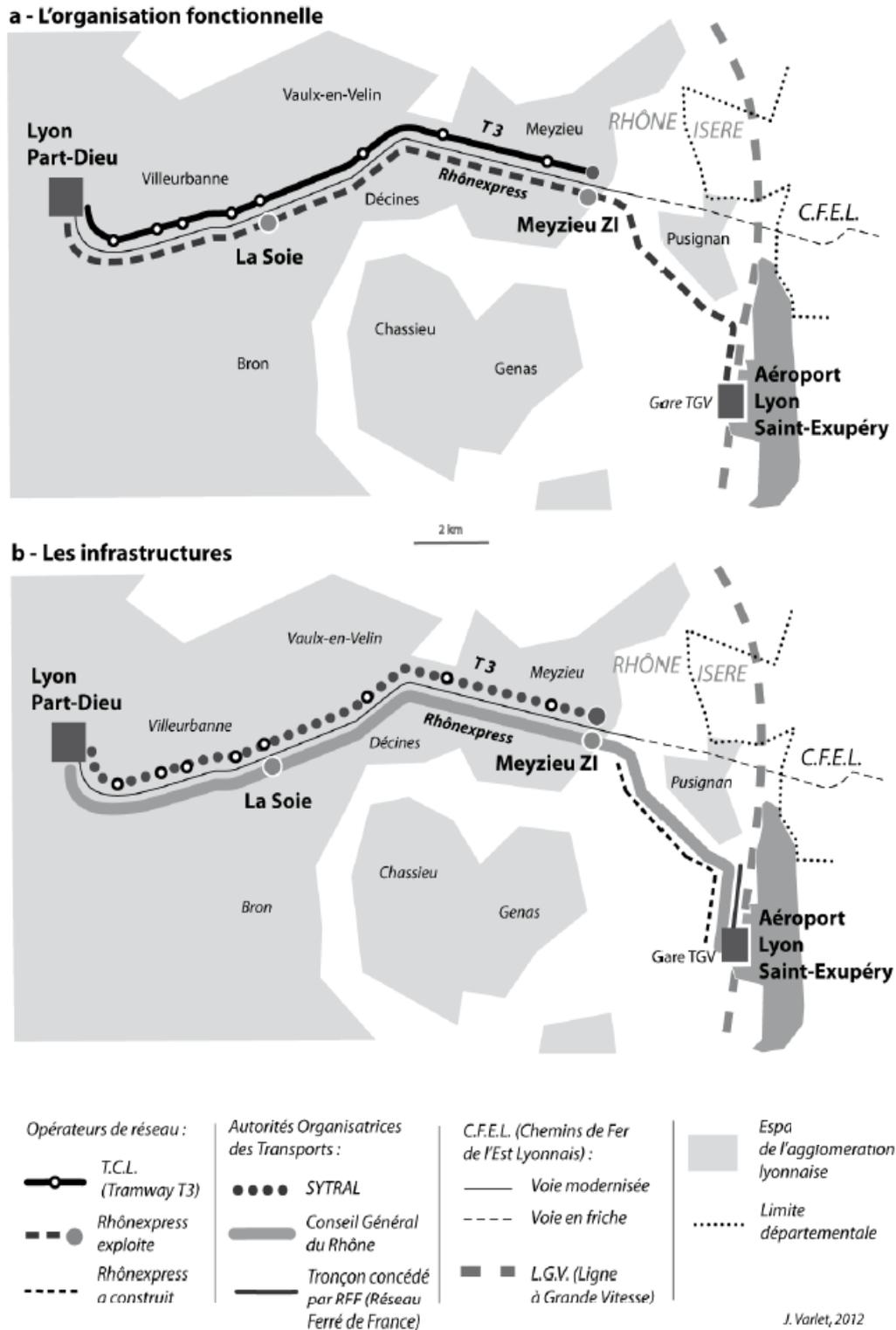


Figure 83 : La complexité du dispositif entre LEA et Leslys

Source : Varlet, 2012 : 4

Deux AOT : le Sytral et le Conseil général du Rhône. Deux compagnies : les TCL et la société Rhônexpress.

b. La restructuration des lignes départementales à l'Est lyonnais : 2€ pour aller à l'aéroport

La navette Rhônexpress est une ligne de tramway express créée afin de fournir un trajet rapide jusqu'à l'aéroport. Pour gagner du temps, cette navette n'a que deux arrêts intermédiaires entre la Gare de la Part- Dieu et l'Aéroport. Ce sont les arrêts de Vaulx-en-Velin la Soie et de Meyzieu ZI. La navette Rhônexpress traverse donc le territoire de la CCEL sans s'arrêter. Pour la CCEL, le fait qu'il n'y ait aucun arrêt sur son territoire est vu comme « une anomalie », comme l'affirme le Directeur Général des Services de la CCEL :

« Le Rhônexpress appartient au Département, mais le Rhônexpress, c'est un truc particulier où dans le cahier des charges il fallait que les voyageurs aient un certain nombre de minutes de transport entre la gare de la Part Dieu et l'aéroport. Si vous faites un arrêt tous les trois mètres, vous ne correspondez pas au cahier des charges, il faut que ce soit une ligne expresse directe, donc bon ils auraient pu faire un arrêt chez nous. Tout le monde veut un arrêt chez lui, c'est magnifique le Rhônexpress. Et il n'y en a pas chez nous.

[...] La navette rouge ou Rhônexpress, ce n'est pas nous. Ça vient de la Part Dieu et ça va à l'aéroport sans s'arrêter chez nous. Il passe chez nous mais il ne s'arrête pas. Ce n'est pas normal. Donc on n'était pas content. Vous faites une navette, vous passez chez nous mais vous ne vous arrêtez pas, c'est quoi ce souk ? Vous voyez on se fait des petits coups comme ça. Ce n'est pas simple l'intercommunalité. » (Perez, 2013).

Nous savons que la présence de l'aéroport influence fortement l'activité de la CCEL. C'est pourquoi la restructuration des lignes de bus après l'adhésion de la CCEL au SMTR a proposé des lignes de bus qui relient les communes de la CCEL à l'aéroport qui appartient au territoire de la CCEL. C'est ce que nous a souligné le Maire de Genas, Daniel Valéro (2013) lors de notre entretien :

« Le problème est que vous avez vu, le Rhônexpress ils le font passer par les champs de Pusignan au lieu de le faire passer dans Pusignan. Le Rhônexpress c'est encore un truc à part, qu'ils ont fait tout seuls et qui traverse notre territoire mais qui ne s'arrête pas. Cette navette ne traverse pas la CCEL. En revanche, avec le transport qu'on a mis, maintenant on peut aller en bus jusqu'à Rhône Expresse, à Meyzieu Zi. Le Rhône Express ne traverse pas la zone. Il n'a que deux arrêts. Il y en a un à la Soie et un à Meyzieu. Sinon, il n'y en a pas d'autres. Même dans Lyon, il ne s'arrête pas partout. C'est pour aller vite entre l'aéroport et la gare de la Part Dieu. »

Un renforcement a été réalisé par « le nouveau réseau [qui] connecte les zones d'activité de l'Est-lyonnais entre elles avec un accès direct au réseau TCL et à la plateforme multimodale de l'aéroport Lyon Saint-Exupéry. » (Cars Berthelet, 2014). Le SMTR a créé la ligne 46 au départ de Meyzieu ZI, desservant Pusignan, l'Aéroport

Saint-Exupéry en Gare routière au Terminal 1, Saint Laurent de Mure, Saint Bonnet de Mure et termine sa course à Genas La Grande Plaine (voir figure 84).



Figure 84 : La ligne 46 assure une desserte de l'aéroport
Source : Cars Berthelet, 2014

« Le monopole Rhôneexpress est-il en train de vaciller ? Son lancement en 2010 s'était fait sur fond de polémique, avec un tarif prohibitif voire délirant au regard des prix pratiqués à l'étranger, même dans des capitales européennes [...], » (Lyon Capitale du 18 novembre 2013), ce journaliste s'interroge sur la concurrence entre Rhôneexpress et la navette « low cost » Goairport lancée en décembre 2013. Le Sytral et le Département ont agi pour bloquer la création de cette navette en raison de l'absence de base juridique (Bus et car magazine du 28 novembre 2013).

Nous nous sommes intéressés à la concurrence entre Rhôneexpress et les autres lignes qui mènent à l'aéroport. Les tarifications proposées par les navettes de Goairport et de la société Elit-Voyages sont considérées comme des concurrences pour Rhôneexpress. D'abord, Elit-Voyages créée en janvier 2012 permet aux voyageurs de relier la presqu'île (en face de l'hôtel de Dieu-Bellecour) à l'aéroport Saint-Exupéry (devant le terminal T1) avec une tarification de 8 euros l'aller simple et 15 euros l'aller et retour (Meunier, 2013). Ensuite, la navette Goairport est spécialisée dans les liaisons entre Meyzieu ZI et l'Aéroport Lyon Saint-Exupéry. Elle propose une tarification de 7,5 euros l'aller simple et 14 euros l'aller et retour. Les tarifications de ces deux navettes sont moins élevées que celle du Rhôneexpress : 13,50 euros l'aller simple et 24,50 euros l'aller et retour à condition que le billet soit acheté sur son site officiel par internet. Les billets coûtent plus cher quand ils sont achetés en machine : 15€ pour un trajet et 26€ euros l'aller et retour (Rhôneexpress, n-d). Ainsi ces deux navettes proposent la moitié de la tarification du Rhôneexpress. Cependant il y a un tarif qui est forcément plus attractif à la suite de l'évolution du réseau transport de l'Est-lyonnais (voir figure 85 ci-dessous).

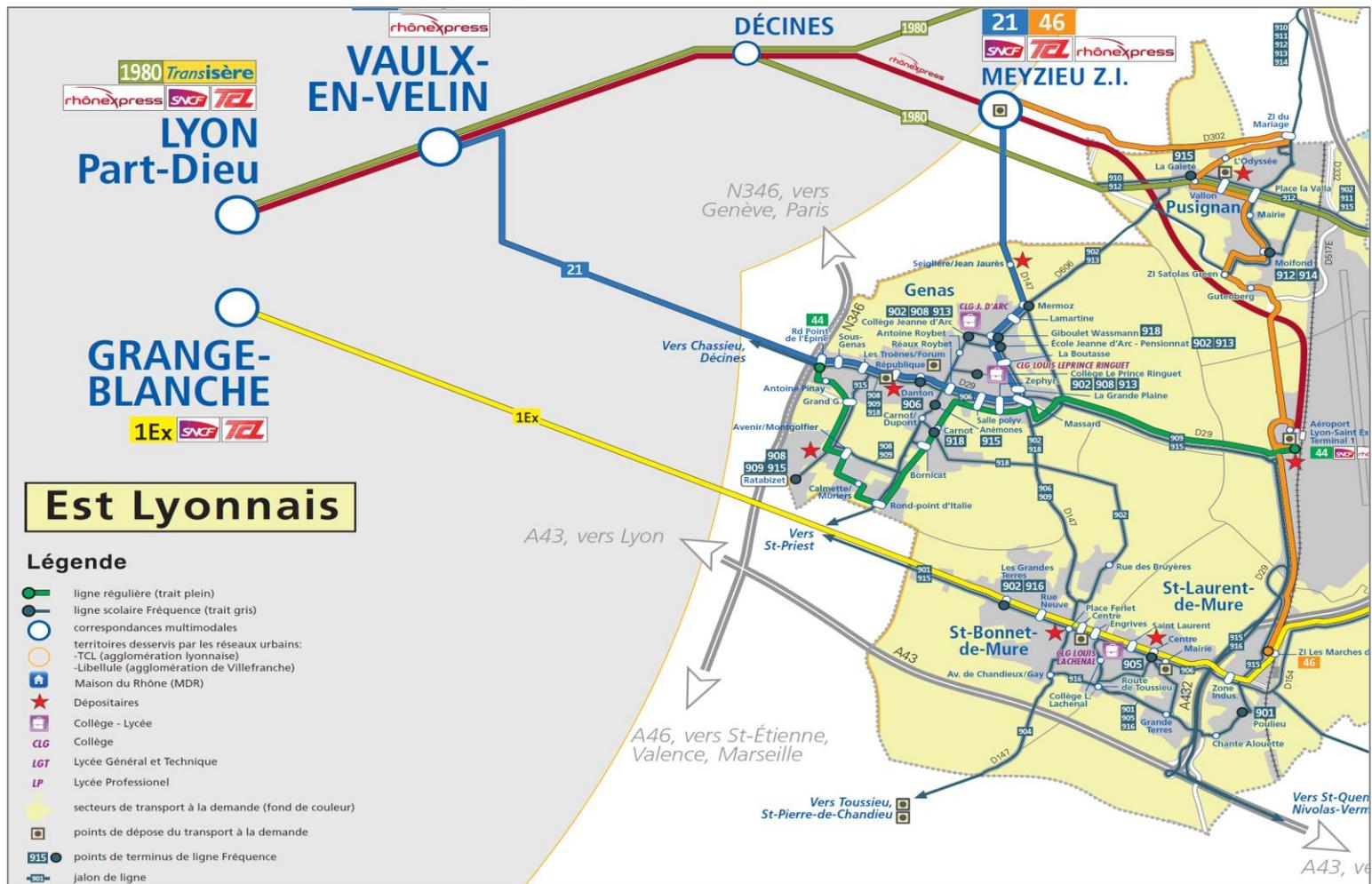


Figure 85 : Offre du SMTR à la CCEL

Source : SMTR, 2014

Les lignes 46 et 44 du SMTR permettaient aux usagers de payer seulement 3,70 euros le trajet pour aller à l'aéroport : 1,70 € le billet TCL et 2€ le billet du car départemental. Les voyageurs qui ont un abonnement TCL payent seulement 2€. Comment ça marche ? La première alternative, à partir du 17 février 2014, est que les voyageurs peuvent prendre d'abord le Tram T3 de la ligne TCL jusqu'à Meyzieu ZI, ensuite ils continuent leur trajet par le bus 46 du Département jusqu'à l'aéroport. À partir du 21 juillet 2014, il existe une deuxième alternative. Les usagers prennent le bus 21 de Vaulx-en-Velin la Soie avant d'utiliser la ligne 44 pour arriver à l'aéroport, avec un départ tous les quarts d'heure aux heures de pointe et une correspondance à l'arrêt de Genas rond-point de l'Epine (voir figure 85-ci dessus).

Ayant toujours refusé son intégration au Sytral, Genas a réussi à avoir la ligne 44 auprès du SMTR. Daniel Valéro a confirmé qu'il n'a aucun intérêt à concurrencer Rhônexpress. Par sa collaboratrice, la municipalité de Genas explique :

« Ce sont deux logiques différentes : la desserte des territoires pour la ligne 44 [...] et la desserte d'un équipement structurant pour Rhônexpress, observe sa collaboratrice. La clientèle internationale pressée continuera à prendre Rhônexpress. L'aéroport est au bout de notre rue et on ne pouvait pas y aller en bus. Beaucoup de cadres supérieurs sont venus habiter Genas parce qu'ils sont à côté de la gare TGV. Rien qu'au sein de ma municipalité nous avons deux élus qui montent à Paris deux ou trois fois par semaine. » (Lyon capitale du 30 juillet 2014).

Ces trajets permettent également aux voyageurs de découvrir les communes de l'Est Lyonnais. En même temps, ces communes, particulièrement Genas, craignent un nouveau problème : recevoir des « voitures tampons ». Comme Genas est située à proximité de la rocade Est, il y a une probabilité pour que les usagers laissent leurs voitures à Genas pour prendre le bus 44. Ces usagers ne payent le billet que 2€ avec un stationnement gratuit, contre 53€ (la semaine au minimum) les parkings de l'aéroport. Donc les lignes du SMTR dans l'Est lyonnais pourraient-elles concurrencer le Rhônexpress et les parkings de l'aéroport ?

La réponse à cette question est donnée par l'observation de terrain. D'abord, les lignes du SMTR permettaient aux usagers de bénéficier d'un tarif qui est beaucoup plus attractif que ceux pratiqués par Rhônexpress, Goairport et Elit-Voyages. Pourtant, elles n'offraient pas le même service, comme le montre notre observation (voir tableau 25 ci-dessous).⁴³⁴

⁴³⁴ Nous avons testé leurs dessertes.

Tableau 25 : Mode de transport pour aller à l'aéroport

Mode de transport	Départ	Arrivée	Prix de trajet	Un temps de trajet	Date d'observation
Rhôneexpress	Lyon Part-Dieu	Saint Exupéry	13,50€	28 minutes	23 Maret 2013
Elit-Voyages	Hôtel de Dieu - Bellecoeur	Saint Exupéry	8,00€	40 minutes	1 aout 2013
Ligne 46 du SMTR	Lyon Part-Dieu	Meyzieu Zi	1,70€	17 minutes	26 aout 2014
	Meyzieu Zi	Saint Exupéry	2,00€	22 minutes*	
	Lyon Part-Dieu	Saint Exupéry	3,70€	39 minutes	
Ligne 30 du Sytral	Lyon Part-Dieu	Meyzieu Zi	-	17 minutes	18 sept. 2015
	Meyzieu Zi	Saint Exupéry	-	22 minutes*	
	Lyon Part-Dieu	Saint Exupéry	- **	39 minutes	

* sans le temps d'attente

** abonnement TCL

Source : synthèse établie par Arie Fitria, novembre 2015

Notre observation montre que le moyen de transport le plus confortable, le plus rapide et le moins cher pour aller à l'aéroport n'existe pas. Le service du Rhôneexpress est le plus rapide. Son offre est aussi confortable car elle nous permet de rejoindre directement l'aéroport. En revanche Rhôneexpress est plus cher que les autres services. La ligne 46 du SMTR était la moins chère, mais elle était moins confortable parce qu'il fallait changer de mode de transport. Les usagers étaient obligés de compter le temps d'attente pour leur correspondance. Malgré la correspondance, depuis juillet 2014 et juillet 2015, nous trouvons que les usagers utilisent de plus en plus les bus départementaux pour aller à l'aéroport. Les interviewés soulignent qu'ils choisissent le bus 46 du Département pour aller à l'aéroport. Pour eux, c'est plus raisonnable car ils vont à St-Exupéry pour prendre le train « Ouigo » qui propose un tarif économique, par exemple 10€ pour aller à Paris. S'ils prennent le Rhôneexpress, ils payeront plus cher leur trajet Lyon-Saint Exupéry que leur trajet Saint Exupéry – Paris.

2.6 Les effets du refus et de l'adhésion au Sytral sur les coopérations intercommunales

Nous savons qu'aucun EPCI n'adhérait au Sytral. Les communes adhérentes intègrent le Sytral à titre individuel. Il nous semble intéressant d'analyser les effets des adhésions de ces communes sur les EPCI auxquels ces communes appartiennent. Nous traitons ces effets à travers les objectifs de l'intercommunalité et du périmètre de transport urbain (PTU).

2.5.3 L'objectif de l'intercommunalité en question

« 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. » (Insee. 2014b).

La définition des EPCI donnée par l'Insee ci-dessus montre que l'objectif de la création d'une intercommunalité est de réaliser un projet en commun dans ensemble des territoires de ses communes membres. Comment, dans les trois intercommunalités voisines du Grand Lyon, la Communauté de Communes des Vallons du Lyonnais (CCVL), la Communauté de Communes de la Vallée du Garon (CCVG) et la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais (CEEL), les communes membres ont-elles travaillé ensemble afin de répondre aux besoins des transports collectifs ? Ces intercommunalités ne récoltent pas les mêmes fruits de leurs travaux. Seule la CEEL qui a réussi à intégrer collectivement une AOT. Le territoire de la CEEL est donc desservi par le SMTR. À l'Ouest de l'agglomération lyonnaise, les projets de transport de la CCVG et de la CEEL n'ont pas pu aboutir. Cinq communes membres de la CCVL et une commune de la CCVG intègrent le Sytral à titre individuel parce que les communes membres de la CCVG et de la CCVL n'ont pas réussi à se mettre d'accord pour intégrer le même syndicat de transport. Quels sont les effets de cet échec ? L'aveu d'échec de l'intercommunalité est manifeste (Mège, 2012 : 33). Les communes membres n'ont pas pu réaliser l'objectif de la création d'une intercommunalité : travailler ensemble

Premièrement, à cet égard, le Président de la CCVL constate l'échec dans son intercommunalité parce que c'est un exercice difficile : *« l'intercommunalité n'est pas un exercice facile. C'est essayer de déplacer l'intérêt général, d'abandonner sa vision communale pour aller sur un périmètre plus large. Il y a des compétences pour lesquelles c'est plus simple que pour d'autres. Ce n'est pas faute d'avoir essayé de travailler sur ce sujet. »* (Malosse cité dans Mège, 2012 : 33). Les élus des groupes « pour » et « contre » l'adhésion au Sytral expliquent que des

discussions vives sur le sujet des transports ont fragmenté leur communauté de communes. Florence Perrin du groupe « pour » a confirmé : « *c'est une vraie scission qui s'installe. Le dossier du transport est significatif et au final on est profondément divisé dans le fond. Cette tension est historique chez nous. On est dans une intercommunalité qui n'a pas trouvé sa marque ni son tempo politique et finalement on n'est pas d'accord quand on travaille ensemble.* » (Perrin cité dans Mège, 2012 : 33). Raymond Mazurat, le Maire de Saint-Laurent-de-Vaux, contre l'adhésion au Sytral, a souligné : « *On veut mettre l'intercommunalité en avant et là on la coupe en deux. Le sujet des transports a pourri les débats. Il en restera forcément quelque chose.* » (Mazurat cité dans Mège, 2012 : 33). Le choix d'adhérer au Sytral des communes membres de la CCVL est influencé par le caractère rural ou urbain de chaque commune, comme l'explique la Maire de Brindas :

« Il y a des dégâts collatéraux, on va dire. Si vous voulez le fait qu'une délibération prise à l'unanimité n'ait pas été suivie d'effet, c'est quand même pour moi quelque chose de grave. Il y a déjà ça qui est important. Après, cette adhésion au Sytral, la manière dont on a travaillé a fait une sorte de cassure. On se rend compte qu'il y a deux types de communes dans la communauté de communes. Il y a des communes comme nous qui sont un peu plus périurbaines et des communes qui sont plus rurales. Donc ça introduit des difficultés. Après, on va voir comment les résoudre. Ça va continuer. C'est vrai que ça a marqué ce mandat. » (Agarrat, 2013).

Deuxièmement, à la CCVG, le projet de transport de cette intercommunalité n'a pas pu aboutir à cause du manque de transfert de la compétence transport de Chaponost. L'Adjoint au Maire de Chaponost nous a expliqué la position de sa commune :

« Nous ne pouvons plus la déléguer puisqu'elle est déjà déléguée. Donc les autres peuvent difficilement constituer un PTU de la CCVG. Il faudrait qu'ils s'unissent dans une autre entité : soit qu'il crée un syndicat spécifique entre eux, mais ce n'est pas la mode, ou qu'ils adhèrent à un autre syndicat. Il était question d'un syndicat qui est un syndicat du Pays Mornantais (COPAMO / Communauté de Communes du Pays Mornantais) où elle peut adhérer. » (Pillard, 2013).

Jean-Charles Kohlhaas⁴³⁵ a regretté le choix de son équipe municipale. Pour lui, Chaponost peut garder l'esprit de l'intercommunalité en travaillant ensemble avec le Sytral et le Département parce que sa commune n'est ni un territoire totalement urbain, ni un territoire totalement rural :

« Il me semblait plus intelligent de ne pas choisir l'un contre l'autre, mais plutôt de travailler à une autonomie qui permette de travailler avec deux et d'avoir une offre plus adaptée à nos besoins. » Il ajoute que « *travailler avec le Sytral d'un côté et avec le Département de l'autre, pour les gens*

⁴³⁵ Jean-Charles Kohlhaas était un élu de la majorité de Chaponost qui était contre l'adhésion au Sytral

qui vont du Grand Lyon et pour les gens des monts du Lyonnais. J'aurai aimé que les cinq communes restent ensemble, sinon cela remet en question l'existence même de la Communauté de communes. » (Kohlhaas cité dans Mège, 2012 : 33).

2.5.4 L'adhésion des communes au Sytral à titre individuel provoque l'échec de la création du PTU

Nous voyons dans ce travail les effets provoqués par les communes adhérentes au Sytral. Ce travail illustre les problèmes communs à toutes les intercommunalités concernées : la CCVL, la CCMOA et la CCVG. Nous évoquons leurs difficultés à créer leurs périmètres de transport après que certaines de leurs communes membres ont intégré le Sytral à titre individuel.

En premier lieu, en ce qui concerne la CCVL, cette communauté de communes a voté son adhésion de principe au Sytral. Puisque *«l'État n'a pas souhaité avancer»* (Malosse cité dans Mège, 2012 : 33), la CCVL n'a pu créer son PTU. C'est ce que nous a expliqué le Maire de Grézieu-la-Varenne :

« Ils avaient pris une délibération de principe. Donc c'était sur l'idée générale. Mais quand on arrivait aux choses concrètes, les communes n'étaient plus d'accord entre elles, il y avait eu un vote de principe, je crois en 2007 pour adhérer au Sytral. Mais c'était un vote de principe, et puis ensuite, quand il a fallu concrétiser, les communes n'étaient plus d'accord entre elles. Donc c'est dû à un désaccord entre les communes et la CCVL qui fait qu'on a décidé que chacune des communes faisait comme elle l'entendait, ce qui était le cas : Grezieu a adhéré et Vaugneray non.

Comme les communes ont repris leur compétence en transport, la CCVL, c'est fini maintenant. Donc elle n'aura plus aucune décision à prendre pour les transports. Les communes font ce qu'elles veulent. Donc il n'y aura plus de débat à la CCVL là- dessus.

Ou elle ne l'a plus. On ne sait jamais bien d'ailleurs si elle l'a eue, parce qu'il y en avait qui disaient qu'elle avait la compétence, d'autres qu'elle ne l'avait pas, donc, ce n'était pas très clair. Comme ça, on a clarifié, les communes ont repris leur compétence donc ce qui est certain maintenant c'est que la CCVL n'a plus la compétence transport. Donc ça, c'est terminé.

Non plus [Il n'y a plus la possibilité pour la CCVL d'adhérer au SMTR]. Après, chaque commune, elle le fera à titre individuel, comme Vaugneray, comme ceux qui veulent, comme St Saint Laurent de Vaux et Yzeron, mais la CCVL « non ». C'est fini maintenant. » (Romier, 2013).

Nous rappelons que la création d'un PTU est indispensable pour devenir autorité organisatrice des transports (AOT). L'adhésion à titre individuel d'une commune a pour conséquence d'empêcher la création de l'AOT sur le territoire de sa communauté de communes à cause des absences de PTU et de la compétence transport. C'est ce que nous a confirmé le Président de la commission voirie / transports au Conseil général du Rhône lors de notre entretien :

« Ça va ensemble d'office quand la commune adhère au Sytral, le PTU du Grand Lyon est étendu à ces communes-là. Ça veut dire en particulier que les communes restantes, celles qui n'ont pas adhéré, celles qui restent à la CCVL ou la CCVG, ne peuvent pas créer parce que la prise de compétence transport, il y a plusieurs étapes, donc, effectivement, il y a la création d'un PTU comme il a été fait par la CCEL. Ces communes-là, pour prendre la compétence transport, la première chose c'est la création du PTU. Elles ne peuvent plus le créer. C'est une des conséquences de ne pas avoir cette compétence. C'est un petit peu en cascade. Le PTU, il n'existe plus parce qu'elles ne peuvent pas le créer. [...] Mais les deux communautés de communes, vu que tous leurs membres n'ont pas donné leur accord, elles ne peuvent pas avoir la compétence. Donc elles ne peuvent pas adhérer au syndicat. » (Longin, 2013).

En deuxième lieu, c'est aussi le cas de Chasselay qui fait partie de la Communauté de Communes Monts d'Or Azergues (CCMOA). Nous rappelons que la CCMOA s'est rapprochée de la Communauté de Communes Beaujolais Saône Pierres Dorées (CCBSPD). Ensuite, ces deux intercommunalités ont été fusionnées avec la Communauté de Communes Beaujolais Val d'Azergues (CCBVA) et des Pays du Bois d'Oingt lors du projet du Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI).⁴³⁶ Le 1^{er} janvier 2014, ce regroupement a formé la communauté de communes Beaujolais-Pierre Dorées avec 34 communes. L'adhésion de Chasselay au Sytral prend aussi la conséquence à cette nouvelle intercommunalité. La Maire de Chasselay qui était aussi le Président de Beaujolais-Pierre Dorées, a pensé à la position de Chasselay, c'est pourquoi elle a sollicité son adhésion en dernier (Bernard-Granger, 2013). La décision de Chasselay de rejoindre le Sytral a pour conséquence que cette nouvelle intercommunalité ne peut pas créer son PTU. Le Président de la commission voirie / transports au Conseil général du Rhône ajoute :

« Nous avons aussi le cas sur une nouvelle communauté de communes (34 communes) qui n'a pas encore de nom⁴³⁷ car c'est en pleine réforme dans notre secteur. Il y a une commune au milieu, Chasselay, qui vient de transférer sa compétence au Sytral qui la dessert. Une commune et 33 autres communes. Chasselay fait perdre aux 33 autres communes la

⁴³⁶ Article 2 de l'Arrêté Préfectoral du Rhône no.6002 du 19 décembre 2011

⁴³⁷ Elle a été nommée « la communauté de communes Beaujolais-Pierre Dorées (CCBPD) » le 1 janvier 2014

possibilité de transférer la compétence. Donc une commune décide pour toutes les autres. Quand je vous dis que c'est très compliqué les transports. Ils ont raison en plus d'avoir fait ce qu'ils ont fait, ce n'est pas une critique, ils sont entre deux communes qui sont au Sytral. Les lignes traversaient, donc c'est normal qu'elle adhère au syndicat. Ce qui n'est pas logique, c'est que la loi dit que si parmi les 34 communes il y en a une qui ne veut pas le faire, alors les 33 autres n'ont pas le droit de le faire. Cela les empêche de rentrer au syndicat alors qu'elles voudraient. Ici nous sommes sur une structure historique de la France, où l'on raisonne par bloc, et ce bloc-là doit faire ci, ce bloc-là doit faire ça, et entre les blocs il n'y a pas beaucoup de lien. C'est très dommage. Il y a des lois en cours de préparation, de nouvelles lois de décentralisation, et les sujets des transports sont évoqués pour justement assouplir un peu cela. C'est l'analyse qui est faite : nous avons quelques courriers avec la préfecture, avec l'État, pour savoir s'il n'y a pas une autre lecture possible les lois peuvent se comprendre autrement, mais pour le moment c'est cette position-là qui semble être la réalité actuelle. » (Longin, 2013).

En troisième lieu, en ce qui concerne la Communauté de Communes de la Vallée du Garon (CCVG), la Chambre Régionale des comptes de Rhône-Alpes (CRC) a remarqué dans son rapport :

« La CCVG a opté pour le régime de la taxe professionnelle unique. À ce jour, la commune de Brignais a délibéré favorablement sur le transfert de sa compétence « transport » à la communauté de communes dans la perspective de son adhésion au nouveau syndicat départemental de transport. Cette délibération n'a pas encore été approuvée par le Préfet dans l'attente de la mise en place effective de ce syndicat et au motif qu'une des communes de l'intercommunalité n'a pas effectué le même choix. » (CRC, 2013 : 5).

Avec des choix différents selon les communes, la CCVG ne peut plus créer un PTU pour intégrer le syndicat du transport sur l'ensemble du territoire de la CCVG. Il est en effet possible que les autres communes membres de la CCVG adhèrent au syndicat transport à titre individuel pour qu'elles soient desservies par le même syndicat transport, cependant il leur faut intégrer un syndicat transport en milieu rural parce que parmi ces communes, deux communes dites rurales ne peuvent intégrer une AOT urbaine. Ainsi Chaponost n'a pas le même service que les autres communes de la CCVG car le Préfet a validé son adhésion au Sytral le 27 Septembre 2012.⁴³⁸

La CCVG a considéré que « le Préfet a fait un choix lié aux dates de vote des délibérations actant ces décisions (Chaponost avait voté l'adhésion au Sytral avant

⁴³⁸ L'arrêté Préfectoral du Rhône n °2012271-0011 du 27 Septembre 2012 relatif à l'extension du Périmètre de Transports Urbains sur le territoire du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération Lyonnaise (Sytral).

le vote de la CCVG pour la création d'une AOT) et non un choix de logique communautaire. » (Groupes d'opposition municipale de Chaponost : voir Chap'info, 2012b : 19). Le Préfet a autorisé que le PTU du Sytral soit étendu au territoire de la commune de Chaponost au détriment de la proposition de création d'une AOT par la CCVG.⁴³⁹ «Le Président de la CCVG a d'ailleurs contesté cette décision préfectorale devant le tribunal administratif.» (Groupes d'opposition municipale de Chaponost : voir Chap'info, 2012b : 19). Après des négociations longues, le territoire de la CCVG, sans la commune de Chaponost, est desservi par le Département dans le cadre de la délégation de service public (DSP) à compter du 8 juillet 2013. La commune de Montagny a écrit dans son bulletin municipal :

« Le Conseil général du Rhône a attribué à Veolia Transdev, jusqu'en 2020 la délégation de service public des cars du Rhône, intégrant un réseau de transport profondément redéployé, tant en trajets qu'en fréquence. Ce réseau de transport, dont la mise en service est prévue le 8 juillet, sera mis en place sur l'ensemble du Département (hors Grand Lyon et quelques communes ayant opté pour une adhésion au Sytral, notamment Chaponost, qui s'est désolidarisé de notre Communauté de Communes). » (Gazette de Montagny, 2013 : 10).

En matière de transport, la question de la solidarité entre les communes membres de la CCVG se pose toujours.

BILAN

Le refus ou l'adhésion au Sytral ont des conséquences dans quatre domaines : les limites, la politique, le financement et la coopération locale. De manière générale, les impacts des choix des communes d'adhérer au Sytral ou de refuser la proposition du Sytral se situent dans les mêmes domaines. C'est parce que ces choix sont donc dus aux mêmes facteurs. Pourtant ces facteurs sont interprétés par les élus selon leurs intérêts. Pour ceux-ci, il n'y a pas un effet uniforme du refus ou de l'adhésion au Sytral. Le rapport entre les effets au niveau des usagers et le niveau des acteurs politiques diffère en fonction de leurs intérêts. C'est la raison pour laquelle, les impacts du refus ou de l'adhésion varient également selon la perception individuelle des habitants. Dans certains domaines, les effets du refus ou de l'adhésion au Sytral sont concernés aussi par le changement du Sytral en Nouveau Sytral. Ce point sera analysé dans la troisième partie de ce chapitre.

⁴³⁹ Article 1 er : À compter du 1^{er} janvier 2013 le Périmètre du Sytral est étendu au territoire des communes de Chaponost, Brindas, Messimy et Thurins.

III. LE NOUVEAU SYTRAL, NOUVEL HORIZON POUR UN PÉRIMÈTRE DE TRANSPORT LYONNAIS

«2015 marque une évolution majeure pour les transports publics dans le département du Rhône : le Sytral en devient l'autorité organisatrice unique. » (Sytral, 2014c : 3). Après une longue politique d'élargissement de son périmètre de transport urbain (PTU), le Sytral prend en charge tous les transports départementaux du Rhône par en devenant le Nouveau Sytral. À partir du 1^{er} janvier 2015, le Sytral assure le transport dans la Métropole de Lyon et le Nouveau Rhône. La mise en place des adaptations nécessaires à la desserte du Sytral a été faite le 1^{er} septembre 2015. Les communes qui ont refusé ou sollicité leur adhésion au Sytral sont comprises dans le territoire d'action du Nouveau Sytral. Alors, quels sont les effets de la naissance du Nouveau Sytral dans ces communes ? Nous proposons de traiter cette question à travers le PTU et les statuts du Nouveau Sytral.

3.1 Le périmètre d'action du Nouveau Sytral

Le 1^{er} janvier 2015 est un « grand » jour pour la politique locale lyonnaise. D'abord, à cette date, le Grand Lyon s'est séparé du Département du Rhône. Cela entraîne la naissance de deux collectivités territoriales : la Métropole de Lyon et le Nouveau Rhône. Ensuite, le même jour, le Nouveau Sytral est né. C'est un « grand » Sytral qui assure le transport dans ces deux collectivités territoriales. Le périmètre d'action du Nouveau Sytral est illustré par la carte suivante (figure 86).

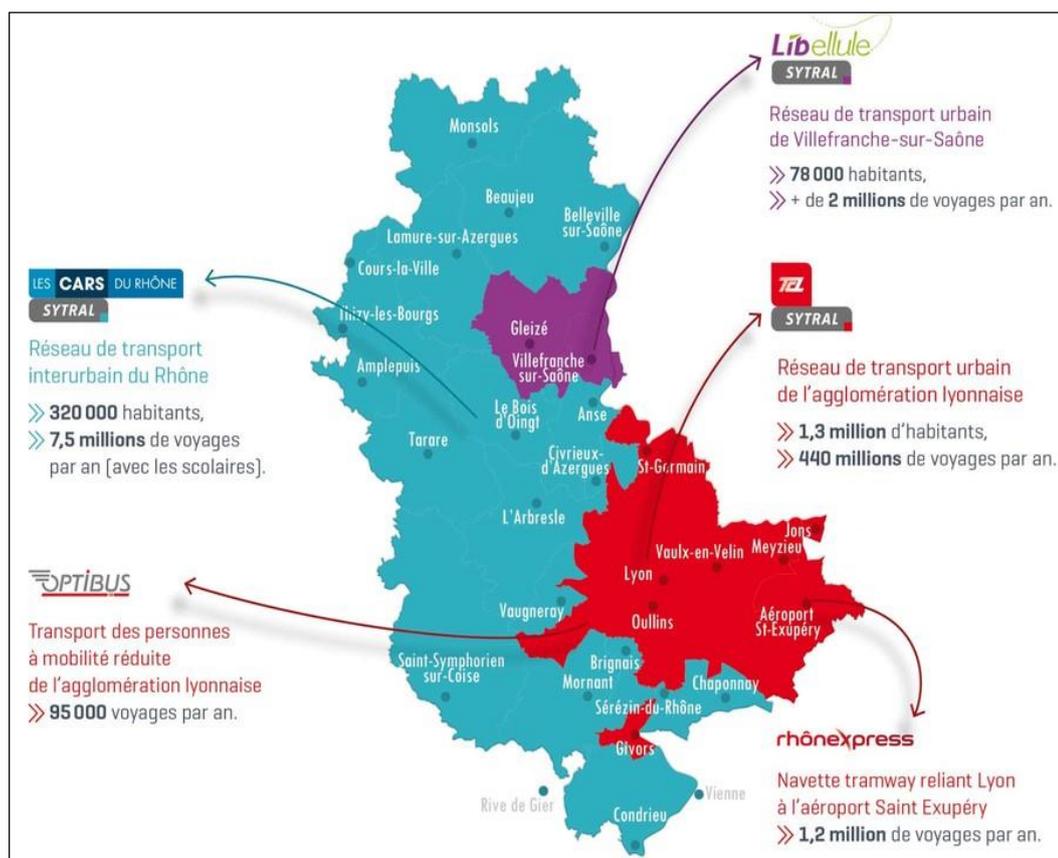


Figure 86 : Le périmètre d'action du Nouveau Sytral
Source : Sytral, n-d.g

Il convient donc d'analyser le périmètre d'action du Nouveau Sytral. Avant d'aborder cette analyse, on peut faire un état des lieux des transports en commun sur le territoire du département du Rhône à la fin de 2014. Ils étaient organisés par : (1) le Sytral qui desservait les communes membres du Grand Lyon et les communes adhérentes au Sytral, (2) le Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône (SMTR) qui se composait du Département du Rhône, de la Communauté d'Agglomération Villefranche Beaujolais Saône (CAVBS)⁴⁴⁰ et de la Communauté de Communes de l'Est lyonnais (CCEL), et (3) le Département du Rhône, responsable de Rhônexpress (Sytral, 2014c : 4). Après la naissance du Nouveau Sytral, seul le Sytral subsiste comme acteur des transports sur ce territoire. Le SMTR a été dissous.⁴⁴¹ Rhônexpress rentre dans les prérogatives du Sytral. La question qui se pose, c'est de définir le périmètre du transport urbain (PTU) car le Nouveau Rhône

⁴⁴⁰ Au 1er janvier 2014, la communauté d'agglomération de Villefranche Beaujolais Saône (CAVBS) a remplacé la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône (CAVIL) qui a été dissoute.

⁴⁴¹ Arrêté préfectoral n°2014353-0003 du 19 décembre 2014 relatif à la dissolution du Syndicat Mixte des Transports du Rhône (SMTR).

comprend également des communes rurales. Comment le versement transport (VT) est-il fixé dans le territoire de compétences du Nouveau Sytral ? Pour répondre à ces questions, nous analyserons la définition du PTU puis la fixation du VT.

3.1.1 Le PTU du Nouveau Sytral englobe-t-il tout le territoire de l'«ancien» Rhône ?

La naissance du Nouveau Sytral permet au Sytral d'étendre ses compétences à l'ensemble du Nouveau Rhône et de la Métropole de Lyon. De ce fait, « *les compétences du Sytral s'exercent sur un territoire urbain et périurbain.* » (Sytral, n-d. g). Les territoires urbains du Sytral sont inclus dans deux PTU : (1) le PTU de la Métropole de Lyon, des communes adhérentes au Sytral et de la Communauté de Communes de l'Est lyonnais (CCEL). Ce PTU est desservi par le réseau TCL, et (2) le PTU de l'agglomération de Villefranche /Beaujolais/Saône. Ce PTU est desservi par le réseau Libellule. Le territoire périurbain du Sytral est le territoire du Nouveau Rhône hors les communes qui appartiennent aux deux PTU susmentionnés. « *Il ne s'agit pas d'un PTU car ce territoire est interurbain (et non urbain).* » (Sytral, n-d.g). Ce territoire est irrigué par le réseau des Cars du Rhône. Le Sytral assure donc ses services de transport par trois réseaux : TCL, Libellule et Cars du Rhône (voir figure 86 ci-dessus).

Ces réseaux appliquent une tarification unique sur leur territoire. En revanche, les usagers sont contraints d'acheter un autre billet quand ils changent de réseau. Prenons le cas de la ligne 147 de Craponne à Pollionnay par Vaugneray. Rappelons que les communes de Pollionnay et de Vaugneray bénéficiaient du réseau TCL sous convention. Elles ne sont plus desservies car elles n'adhèrent pas au Sytral. Les habitants de Pollionnay et de Vaugneray doivent valider un deuxième ticket s'ils veulent prendre le réseau TCL à Craponne (membre de la Métropole de Lyon). Cela signifie qu'il n'a pas été donné suite au souhait du Maire de Vaugneray d'avoir une tarification unique avec le réseau TCL après son refus d'adhérer au Sytral.⁴⁴² La commune de Vaugneray participe aux abonnements combinés Cars du Rhône/TCL de leurs habitants (Commune de Vaugneray, n-c) en vue de faciliter les déplacements de ses habitants vers la Métropole de Lyon.

⁴⁴² Voir « Refus de l'adhésion au Sytral : une inquiétude pour l'élection municipale ? » plus haut

3.1.2 Le versement transport du Nouveau Sytral : des taux différenciés

Comme le territoire de compétence du Nouveau Sytral se compose de différents types de territoire, le Nouveau Sytral a choisi d'appliquer des taux différenciés sur son territoire de compétence. Voir figure 87 ci-dessous :

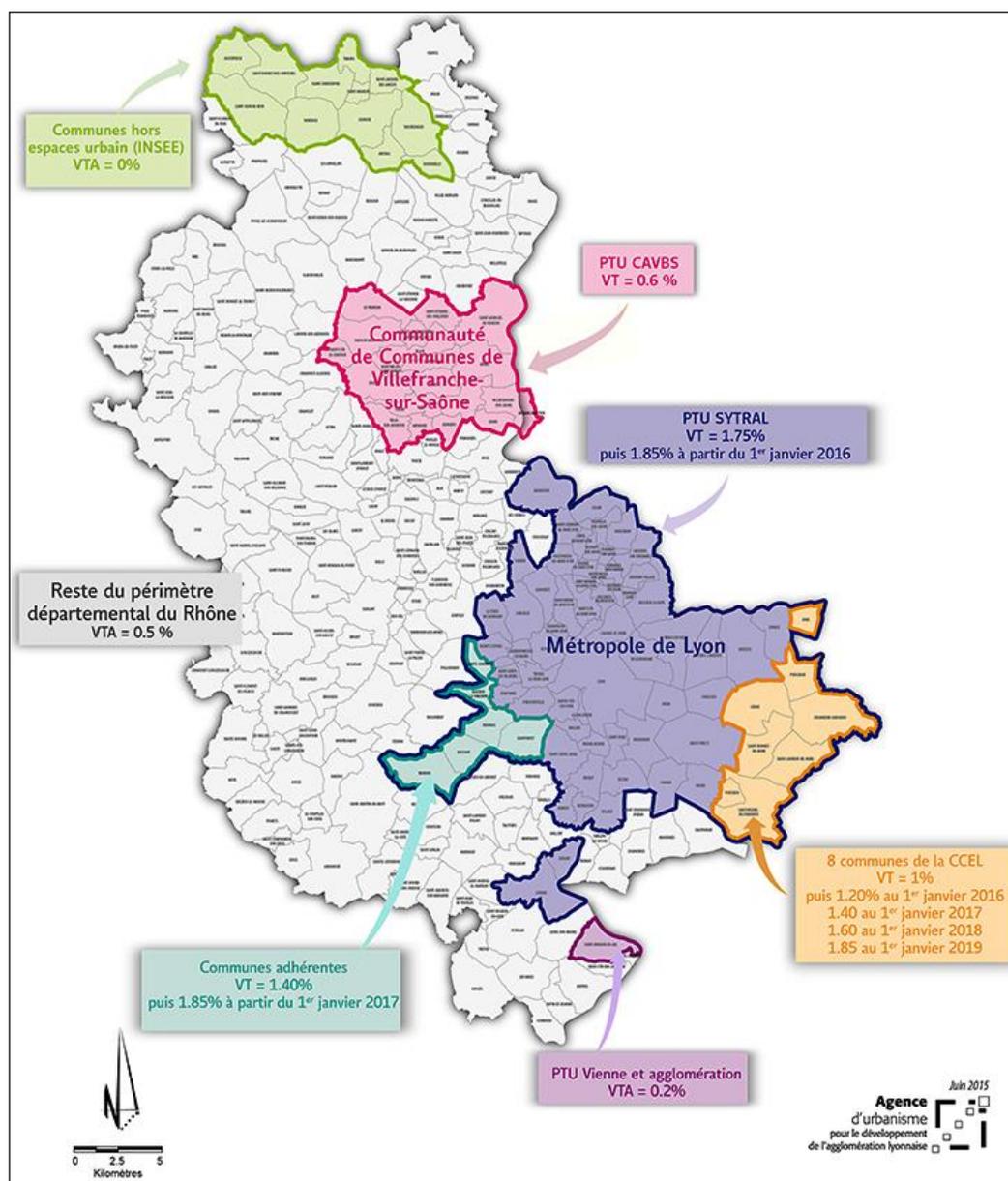


Figure 87 : Carte des taux du VT des communes pour le Nouveau Sytral
Source : Agence d'urbanisme, 2015 (cité dans Sytral. n-d.h)

Rappelons à ce propos que l'existence d'un PTU est indispensable pour l'instauration du versement transport.⁴⁴³ Les taux de versement transport s'appliquent sur les PTU situés dans les différents territoires desservis par les réseaux du transport de manière suivante :

Tableau 26 : Versements transport au sein du Nouveau Sytral

Communes	Taux du VT	Information
1	2	3
Membres de la Métropole de Lyon	1,75%	jusqu'en décembre 2015
	1,85%	à compter du 1 ^{er} janvier 2016
Adhérentes au Sytral	1,40%	jusqu'au 31 décembre 2016
	1,85%	à compter du 1 ^{er} janvier 2017
Membres de la Communauté de Communes de l'Est lyonnais (CCEL)	0,60%	jusqu'au 30 juin 2015
	0,40%	VTA jusqu'au 30 juin 2015
	1,00%	du 1 ^{er} juillet 2015 au 31 décembre 2015
	1,20%	du 1 ^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2016
	1,40%	du 1 ^{er} juillet 2017 au 31 décembre 2017
	1,60%	du 1 ^{er} juillet 2018 au 31 décembre 2018
	1,85%	à compter du 1 ^{er} janvier 2019
Membres de la Communauté d'Agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône (CAVBS)	0,30%	jusqu'au 30 juin 2015
	0,30%	VTA jusqu'au 30 juin 2015
	0,60%	à compter du 1 ^{er} juillet 2016
Saint-en-Gal	0,50%	VTA
Aigueperse, Avneas, Chiroubles, Monsols, Ouroux, St-Bonner-des-Bruyères, St-Christophe, St-Igny-de-Vers, St-Jacques-des-Arrêts, St-Mamert, Trades et Vauxrenard	-	Ce sont les communes hors zones urbaines Insee
Toutes les autres communes du Nouveau Rhône non citées	0,50%	VT et VTA

Source : Sytral, 2015a : 3-8

⁴⁴³ Les articles L. 2333-64 du CGCT

Ainsi, à la suite de l'extension des compétences du Sytral au 1er janvier 2015, les communes adhérentes au Sytral qui se situent hors de la Métropole de Lyon paient un taux de VT plus élevé que certaines communes qui ont refusé l'adhésion au Sytral.

3.2 Les statuts du Nouveau Sytral

Le changement du Sytral en Nouveau Sytral entraîne également la modification des statuts du Sytral. Les nouveaux statuts du Sytral ont été pris par l'arrêté Préfectoral du Rhône du 19 décembre 2014. Suite à l'adhésion du SMTR au Sytral, ⁴⁴⁴ «*les membres du Syndicat Mixte des Transports du Rhône (SMTR) dissous deviendront de plein droit membres du Nouveau Sytral. En conséquence, le Département du Rhône, la Communauté d'Agglomération Villefranche Beaujolais Saône et la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais seront membres de ce syndicat.*» (Sytral, 2014c : 3-4). Qu'entraînent concrètement ces changements ? Nous allons traiter cette question à partir du Comité syndical et du bureau exécutif du Sytral.

Les statuts du Sytral connaissent des modifications relatives à l'adhésion du SMTR au Sytral. Le Comité syndical et le bureau exécutif du Sytral ont été modifiés afin d'accueillir les nouveaux membres. Voir figure 88 ci-dessous.

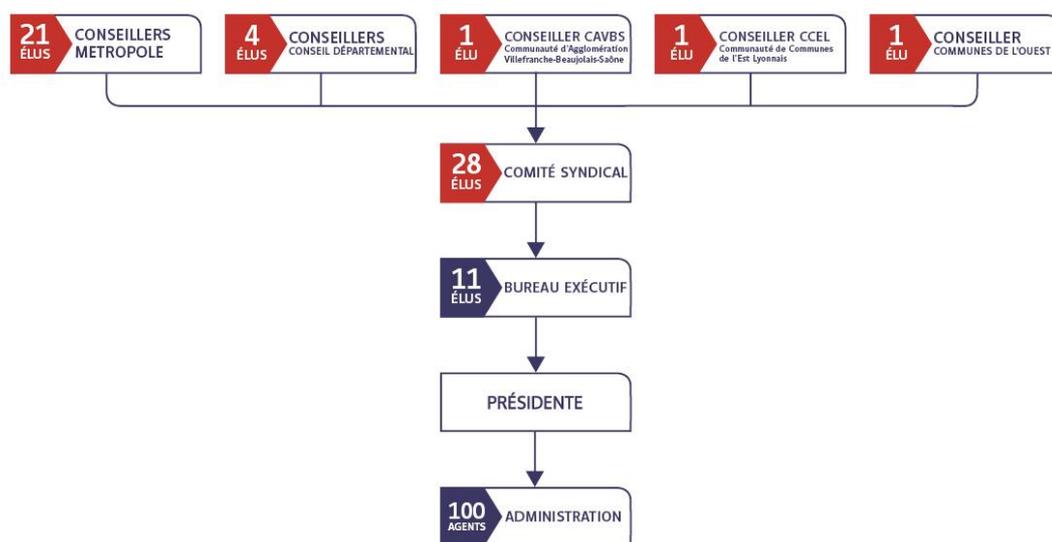


Figure 88 : La structure du Nouveau Sytral

Source : Sytral, n-d.i

⁴⁴⁴ L'adhésion au Sytral a été prise par le SMTR le 27 octobre 2014.

Nous constatons tout d'abord qu'il n'y a pas de changement du nombre des élus dans le Comité syndical qui compte toujours 28 élus. Pourtant, le Comité syndical du Nouveau Sytral est composé différemment de celui du Sytral. Le Nouveau Rhône a moins d'élus que le Rhône et n'est plus représenté que par 10 élus. Ce changement s'explique probablement par le fait que le Nouveau Rhône est moins peuplé que le Rhône. Mais l'explication n'est pas valable pour la Métropole de Lyon, ni pour les communes adhérentes au Sytral. Alors que la population de la Métropole de Lyon n'a pas changé, avec 21 élus, la Métropole de Lyon est plus représentée que le Grand Lyon qui avait 16 élus. Les communes adhérentes au Sytral ne sont représentées que par un élu dans le Nouveau Sytral contre deux élus dans le Sytral. Notre hypothèse est que la répartition des sièges du Comité syndical du Nouveau Sytral serait proportionnelle à la participation financière de ses membres au budget du Nouveau Sytral. Par manque de temps nous n'avons cependant pas pu confirmer cette hypothèse. Nous laissons cette hypothèse ouverte pour de futurs chercheurs.

Une remarque importante doit être faite sur le bureau exécutif du Nouveau Sytral. Ses membres sont passés de 9 à 11 élus, et il y a quatre vice-présidents au lieu d'un vice-président au Sytral :

- Vice-président Délégué du Sytral (conseiller métropolitain)
- 1er Vice-président du Sytral (conseiller départemental)
- 2ème Vice-président du Sytral (conseiller communautaire de la CAVBS)
- 3ème Vice-président du Sytral (conseiller communautaire de la CCEL) (Sytral, 2015b : 1)

Pourquoi toutes les collectivités (hors communes) qui composent le Nouveau Sytral sont-elles représentées par un vice-président dans le bureau exécutif ? Il serait intéressant de répondre à cette question, malheureusement nous n'avons pas eu le temps de la traiter.

Notons cependant que les Maires de Genas et de Vaugneray sont membres du Conseil syndical du Sytral. Or Daniel Valèro est le Maire de Genas qui a refusé l'adhésion de sa commune au Sytral. Le changement du PTU du Nouveau Sytral lui a donné l'occasion de devenir le 3ème Vice-président du Sytral (en tant que conseiller communautaire de la CCEL). Daniel Jullien, le Maire de Vaugneray qui avait également refusé aussi l'adhésion au Sytral, est un des 4 représentants du Conseil Départemental du Rhône au Sytral (Sytral, 2015d).

3.3 Les effets de la naissance du Nouveau Sytral sur les communes impliquées dans les modifications du périmètre du Sytral

Considérons maintenant les effets de la naissance du Nouveau Sytral sur les communes qui ont refusé d'adhérer au Sytral et sur celles qui ont adopté la position inverse. Nous nous concentrons ici sur les cas des communes de Genas et de Chasselay. Ces deux communes sont desservies par le Sytral sous convention. La commune de Genas a refusé l'adhésion au Sytral, à l'inverse, Chasselay a choisi l'adhésion.

3.3.1 Le PTU du Sytral s'étend à l'Est lyonnais

Rappelons que la Communauté de Communes de l'Est lyonnais (CCEL) a refusé l'adhésion au Sytral parce que son adhésion était conditionnée par son intégration au Pôle métropolitain. Parmi ses communes membres, la Commune de Genas était desservie par le Sytral sous convention. Comme la CCEL est desservie par le réseau TCL dans le Nouveau Sytral, la commune de Genas bénéficie de la tarification TCL. C'est-à-dire que, parmi les communes desservies sous convention qui ont refusé l'adhésion au Sytral, la commune de Genas est la seule commune qui bénéficie de la même tarification que les communes membres de la Métropole de Lyon et des communes adhérentes au Sytral. Comme nous l'avons vu en effet, le PTU du Nouveau Sytral ne permet pas aux communes de Vaugneray et de Pollionnay de bénéficier de la tarification unique des TCL. Elles sont desservies par le réseau des Cars du Rhône.

Il faut attirer l'attention sur le fait que la Communauté de Communes de l'Est lyonnais (CCEL) est desservie par le réseau TCL et nous demander : pourquoi seule la CCEL bénéficie-t-elle du même service que la Métropole de Lyon et les communes adhérentes au Sytral, et non pas la CAVBS ou le Nouveau Rhône ? Pourtant le SMTR se composait de la CCEL, de la CAVIL remplacé par la CAVBS et du Département du Rhône remplacé par le Nouveau Rhône. Autre question : la présence de l'aéroport influence-t-elle le Nouveau Sytral dans sa desserte de la CCEL ?

La création du Nouveau Sytral permet au Sytral de remplacer le Département du Rhône en tant que responsable de Rhônexpress. Le Nouveau Sytral organise donc la liaison directe de Lyon jusqu'à l'aéroport. Rappelons que les lignes du SMTR dans l'Est lyonnais proposaient un tarif qui était plus attractif que celui de Rhônexpress. Cette offre existe-t-elle après la détermination du Nouveau Sytral comme seul acteur des transports ? Etant desservie par le réseau TCL, la CCEL est connectée aux pôles majeurs de ce réseau dont : Meyzieu ZI et le tramway T3(Sytral, 2015c : 1). Or les lignes TCL 29 et 30 desservent l'aéroport depuis ce

pôle pour la ligne 30 et depuis Genas pour la ligne 29 (voir figure 89 ci-dessous et Annexe 11: Photos de la desserte de l'aéroport par les TCL).



Figure 89 : Les lignes TCL 29 et 30 vont jusqu'à l'aéroport

Source : TCL, 2015a

Les lignes TCL 29 et 30 pourraient-elles concurrencer le Rhônexpress ? D'un côté, nous pourrions répondre « OUI ». Les lignes TCL qui vont à l'aéroport permettent aux voyageurs ayant un abonnement TCL de ne rien payer, et aux voyageurs sans abonnement TCL de payer 1,80€ au lieu de 14,60 euros l'aller simple du Rhônexpress.⁴⁴⁵ D'un autre côté, il est possible que la réponse soit « NON ». Ces lignes ne proposent pas le même service que le Rhônexpress. Comme montré antérieurement, il faut plus de temps aux usagers qui prennent les lignes de bus. De plus, l'application interactive sur le site TCL ne mentionne pas ces lignes (voir les figures 90, 91, 92 suivantes).



Figure 90 : Bus 30 de Meyzieu à Saint-Laurent-de-Mure

Source : TCL, 2015b : 1

⁴⁴⁵ 1,80€ : un Ticket à l'unité en 2015

SYTRAL ACCUEIL DÉCOUVRIR TCL ME DÉPLACER TARIFS

Accueil > Me déplacer > Itinéraires > Mon trajet

DÉPART: Meyzieu Z.i., Meyzieu (Arrêt) ARRIVÉE: Aéroport Lyon Saint Exupéry, Saint-Laurent-de-M

Rechercher > Ajouter à mes favoris >

Résultat de votre recherche :
Départ à 10 h 06 **Arrivée à 10 h 15** Soit 9 minutes Imprimer le résultat

T rx	10:06	Meyzieu Z.i. Direction Aeroport St Exupery	Localiser
	10:12	Descendre à Aeroport St Exupery	Tous les horaires de départ 6 minutes
		Rejoindre à pied Aéroport Lyon Saint Exupéry 3 minutes	Localiser l'arrivée

Figure 91 : Le trajet à l'aéroport de Meyzieu Zi (Meyzieu) novembre 2015
 Source : TCL, 2015c

SYTRAL ACCUEIL DÉCOUVRIR TCL ME DÉPLACER TARIFS

Accueil > Me déplacer > Itinéraires > Mon trajet

DÉPART: Gutenberg, Pusignan (Arrêt) ARRIVÉE: Aéroport Lyon Saint Exupéry, Saint-Laurent-de-M

Rechercher > Ajouter à mes favoris >

Résultat de votre recherche :
Départ à 10 h 22 **Arrivée à 11 h 00** Soit 38 minutes Imprimer le résultat

BUS 30	10:22	Gutenberg Direction Meyzieu Z.i.	Localiser
	10:39	Descendre à Meyzieu Z.i.	Tous les horaires de départ 17 minutes
		Marcher 2 minutes + Attendre 10 minutes	
T rx	10:51	Meyzieu Z.i. Direction Aeroport St Exupery	Localiser
	10:57	Descendre à Aeroport St Exupery	Tous les horaires de départ 6 minutes
		Rejoindre à pied Aéroport Lyon Saint Exupéry 3 minutes	Localiser l'arrivée

Figure 92 : Le trajet à l'aéroport de Gutenberg (Pusignan), novembre 2015
 Source : TCL, 2015c

La commune de Chasselay est desservie par les lignes TCL 21 et 61 après la naissance du Nouveau Sytral. Le changement de PTU du Nouveau Sytral n'entraîne pas de changement dans la desserte du Sytral sur la Commune de Chasselay. Alors, pourquoi la Commune de Chasselay n'est-elle pas représentée avec la même couleur que celle des communes adhérentes au Sytral (voir figure 86) alors qu'elle a demandé son adhésion et bénéficie de deux lignes de bus du Sytral ? Comme pour les autres questions, nous laissons cette question ouverte.

CONCLUSION DU DIXIÈME CHAPITRE

« Ni amis éternels, ni ennemis éternels, mais seulement des intérêts éternels et perpétuels », la formule de Lord Palmerston (cité dans Hamel, 2010 : 61) peut être empruntée pour illustrer le rôle des intérêts des acteurs politiques dans leur choix de refuser ou d'adhérer au Sytral. Ces choix expriment avant tout les intérêts des acteurs politiques. Face à ces intérêts, les coopérations intercommunales rencontrent des difficultés pour « travailler ensemble » et agir selon l'intérêt général. Le franchissement ou non des limites administratives du Grand Lyon par le PTU du Sytral est donc le résultat des lobbyings politiques des acteurs concernés.

Dans la période récente, ce franchissement a été une réponse à un risque mortel pour le Sytral. Pour vivre, le Sytral a besoin de s'agrandir vers les communes voisines du Grand Lyon. Certaines communes ont refusé l'extension du Sytral, mais après de longues négociations, le Sytral a réussi à élargir son PTU. Aujourd'hui avec le statut « Nouveau Sytral », le PTU continue à franchir les limites administratives de la Métropole de Lyon, malgré leur imperméabilisation dans certains domaines. Le Nouveau Sytral s'agrandit dans les territoires du Nouveau Rhône et de la Métropole de Lyon. Etant le seul acteur qui assure le transport sur ces territoires, le Sytral est devenu plus puissant. Il englobe le périmètre de transport du SMTR qui a été dissous. Le Nouveau Sytral absorbe également la compétence du Département du Rhône en tant que responsable de Rhônexpress. C'est un phénomène de « phagocytose territoriale ».

Conclusion générale

En conclusion, il semble nécessaire de rappeler les objectifs de notre travail qui étaient d'analyser des questions d'aménagement comme des questions géopolitiques et de tirer des enseignements de la situation française pour développer de bonnes pratiques en Indonésie.

En lien avec premier objectif de notre recherche, nous avons essayé de répondre à notre problématique principale : « *quelles sont les relations entre le Grand Lyon et les collectivités avoisinantes ?* ». La réponse à cette question nous permet de comprendre l'ambiguïté des concepts de limite et de frontière. Nous avons identifié trois enjeux de la limite administrative du Grand Lyon. Premièrement, elle joue un rôle en tant qu'une frontière entre le Grand Lyon et les communes limitrophes. Deuxièmement, la limite administrative du Grand Lyon marque la fin du territoire du Grand Lyon et en même temps le point départ des territoires des EPCI voisins. Troisièmement, la création de la Métropole de Lyon a ajouté une limite départementale à la limite administrative du Grand Lyon. Avant cette création, seulement une partie de la limite administrative du Grand Lyon était la limite départementale du Rhône.

- ***La modification des limites***

Du point de vue des communes, la limite administrative du Grand Lyon est à la fois perméable et imperméable. D'un côté, la rigidité de la limite du Grand Lyon est imposée par la réglementation qui n'autorise pas le retrait d'un commun membre de la communauté urbaine. La modification des limites du Grand Lyon n'est possible que par l'extension de son périmètre. En même temps, l'agrandissement du Grand Lyon vers de nouvelles communes manifeste une certaine perméabilité. A l'inverse, cette limite présente une imperméabilité quand les communes et les intercommunalités voisines du Grand Lyon ont bloqué l'extension du Grand Lyon, et quand certaines communes voisines ont refusé leur rattachement au Grand Lyon. Cela révèle que l'ambiguïté des limites en termes de perméabilité et de rigidité. Elles peuvent à la fois être rigides et à la fois perméables. Le cas de l'adhésion de Givors et de Grigny fournit un bon exemple. La limite du Grand Lyon est perméable vers la Communauté de communes de Rhône Sud (CCRS) et rigide vers la Commune de Millery. L'ambiguïté de la question des limites et frontières permet l'expression des intérêts des acteurs des territoires concernés par ces limites.

Il convient de souligner que la rigidité ou la perméabilité d'une limite communale ou intercommunale face à la limite administrative du Grand Lyon suscite des débats à l'intérieur des communes et intercommunalités concernées. Il y a toujours des inconvénients qui contrebalancent l'avantage d'un choix ou d'un autre. Le choix est finalement toujours un compromis. Ce compromis est bien sûr élaboré en fonction du contexte local, mais d'autres échelles interviennent : si la question de l'adhésion se pose, c'est en raison de politiques nationales (dont la mise en œuvre est suivie par le Préfet) et d'enjeux métropolitains. Dans ce cadre, les relations entre une communauté urbaine et ses communautés voisines sont l'objet de véritables jeux géopolitiques locaux.

- *Le franchissement des limites*

Le franchissement de la limite administrative du Grand Lyon sans modification de cette limite administrative a été analysé à travers le cas du périmètre du transport urbain (PTU) du Sytral. Les résultats ne renseignent pas seulement sur la question de la rigidité ou de la perméabilité de la limite administrative, mais aussi sur la question de savoir si cette limite est floue ou claire.

D'abord, la question de la rigidité ou de la perméabilité de la limite administrative se manifeste par le choix des communes ou des intercommunalités de d'intégrer ou non le Sytral. Certaines limites communales sont perméables pour accueillir les services du Sytral quand d'autres se ferment quand le Sytral demande l'adhésion à son syndicat. Les négociations politiques dans le choix des communes constituent des indicateurs géopolitiques à une échelle locale. Les tensions politiques et les rivalités se terminent par un compromis. Cela montre que la question de la rigidité ou de la perméabilité de la limite administrative est déterminée par les intérêts des acteurs au sujet des services du transport.

Les limites du PTU du Sytral renvoient ainsi aux orientations politiques des communes. Les cas des communautés de communes de la Vallée du Garon, des Vallons du Lyonnais, et de l'Est Lyonnais révèlent que l'entrée dans un syndicat pour la gestion du transport provoque des confrontations politiques entre les acteurs concernés. Les limites intercommunales de ces intercommunalités sont en principe imperméables. Elles constituent des barrières qui obligent les lignes TCL à s'arrêter à l'extérieur de leur territoire. Cela ne reste pas sans conséquence. Une relation conflictuelle se produit. Ainsi la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais a rejeté tout projet avec le Sytral et s'est tournée vers le Département du Rhône en adhérant au Syndicat mixte des transports du Rhône (SMTR).

Enfin, l'appréhension de la limite administrative varie selon les points de vue. D'abord, les habitants des communes voisines du Grand Lyon desservies par les lignes TCL peuvent ne pas prendre en compte l'existence des limites

administratives. En utilisant les lignes TCL, les habitants peuvent franchir la limite administrative du Grand Lyon sans y faire attention car leurs communes et le territoire du Grand Lyon bénéficient de la tarification unique du Sytral. Pour les habitants des communes voisines du Grand Lyon qui n'appartiennent pas au PTU du Sytral, le franchissement de la limite administrative du Grand Lyon les oblige à acheter un deuxième ticket. Dans ce cas, la fonction traditionnelle des limites apparaît. Elles jouent leur rôle de séparation entre le territoire intérieur du PTU du Sytral et les territoires hors de ce PTU. Le billet est un des moyens de contrôler les gens qui souhaitent entrer à l'intérieur du PTU du Sytral. L'existence de la limite ne peut donc pas être ignorée. Lors de la création du Nouveau Sytral, les limites continuent à jouer leur fonction traditionnelle. Les périmètres des trois réseaux compris dans le PTU du Nouveau Sytral conservent leur identité propre.

- *Les fonctions des limites*

L'intercommunalité a pour but de regrouper des collectivités afin de résoudre leur problème commun. La coopération entre des collectivités permet d'affaiblir les frontières communales. La coopération entre les communes de Millery ou de Jons et certaines communes membres du Grand Lyon pour répondre à la question de la discontinuité territoriale illustre bien cet affaiblissement. Les limites sont considérées comme des interfaces et des espaces d'échanges entre ces communes. À l'inverse, un contrôle strict est appliqué par certaines communes voisines du Grand Lyon, afin d'agir sur les « entrées » et les « sorties » selon leurs intérêts. Notre travail montre que la limite du Grand Lyon est imperméable pour certaines communes qui utilisent leurs limites pour filtrer les nouveaux arrivants. Elles se protègent de l'arrivée de population qu'elles considèrent à risque et de l'augmentation de la construction de logements sociaux. Leurs limites communales ne sont pas perméables pour l'adhésion au Grand Lyon, ni l'intégration au Sytral. Les communes s'isolent. Elles refusent l'adhésion au Sytral parce qu'elles ne souhaitent pas que les lignes TCL rendent leur territoire accessible. Elles refusent leur adhésion au Grand Lyon pour des raisons financières, environnementales, politiques ou en considération du voisinage. L'imperméabilité de la limite administrative du Grand Lyon vers Jons et Millery s'explique en effet en partie par les rapports de voisinage. Ces communes utilisent leurs limites communales pour sélectionner les communes voisines avec lesquelles elles travailleraient dans les Conférences de Maires. Cela explique pourquoi l'adhésion au Grand Lyon est demandée par autant des communes riches que par des communes ayant des problèmes financiers. Les communes tentent de se regrouper avec d'autres communes similaires.

En guise de conclusion, nous pouvons affirmer que le rôle, la fonction et la perméabilité des limites sont ambiguës et dépendent des intérêts des acteurs des territoires concernés. D'autre part, la théorie de l'interterritorialité trouve son intérêt pratique dans l'intercommunalité syndicale qui reste essentielle à l'architecture interterritoriale en permettant des alliances entre des territoires quand les collectivités territoriales se ferment dans leurs limites administratives.

Le deuxième objectif de notre travail était d'étudier la coopération intercommunale en France en vue de tirer des enseignements et de développer de bonnes pratiques. Ce travail sera suivi par une recherche à l'université de Diponegoro en Indonésie pour savoir si une application peut être trouvée en Indonésie. Nous proposons de mener notre recherche en Indonésie à partir de la problématique : « *Quelles sont les effets des « nouvelles frontières » fondées par les nouvelles régions autonomes ?* ». Nous déterminerons, dans un premier temps, des règles générales concernant les aspects géopolitiques de l'aménagement du territoire.

Dans un deuxième temps, il nous semble intéressant d'essayer d'appliquer ces règles pour analyser les effets des « nouvelles frontières » fondées par les nouvelles collectivités territoriales. Si la France remédie au problème du trop grand nombre de communes par la création d'intercommunalités, l'Indonésie par contre, affronte l'enthousiasme de l'« épanouissement régional ». L'épanouissement régional (*pemekaran wilayah*) est une politique de l'État qui divise un territoire en quelques régions autonomes, dans lesquelles l'égoïsme évolue avec les problèmes ethniques (Harris, 2005 : 214). L'égoïsme est aggravé par les relations horizontales entre les gouvernements locaux pris dans une ambiance compétitive (Matsui et Kuncoro, 2003 cité dans Kuncoro, 2004 : 40).

La politique de l'épanouissement régional a créé 219 nouvelles régions autonomes de 1999 à 2013, contre 319 nouvelles collectivités territoriales créées de 1945 à 1998⁴⁴⁶ (Jaweng, 2014 : 44). Ces chiffres seront multipliés car le Gouvernement a reçu 201 demandes pour la création de nouvelles régions autonomes dont 87 reçues en 2015 (Kompas du 11 juillet 2015). Selon la Banque Mondiale (citée dans Endarto, 2014 : 62), l'enthousiasme pour l'épanouissement régional s'explique par plusieurs facteurs, dont les deux dominants sont les motivations fiscales et politiques. D'abord, la création de nouvelles régions autonomes permet d'avoir l'aide financière de l'Etat. Hélas, le rapport de l'examen fait par l'Agence de Développement National (Bappenas) sur 205 nouvelles régions autonomes créées de 1999 à 2010 constate que 80% de ces nouvelles régions autonomes ont beaucoup

⁴⁴⁶ L'Indonésie a proclamé son indépendance le 17 août 1945. Depuis son indépendance, les gouvernements d'Indonésie se compose de trois ordres : Orde Baru / Ordre Ancien (1945 - 1965), Orde Baru / Ordre Nouveau (1966 - 1998) et Era Reformasi / Ordre Réformation (1999 - ...)

de problèmes, notamment des problèmes financiers (Jaweng, 2014a : 7). Parmi les 205 nouvelles régions, 44 d'entre elles utilisaient 80% de leur budget pour payer les fonctionnaires (Ministre de l'Intérieur, 2011 cité dans Endarto, 2014 : 64). La question des services publics se pose donc. Ensuite, les acteurs locaux créent de nouvelles régions autonomes afin d'avoir de nouveaux postes politiques. Cela est souvent fait par les acteurs qui ont perdu les élections locales pour les postes de maire ou gouverneur (Jaweng, 2014b : 49-58).

La politique de l'épanouissement régional a malgré tout un côté positif. Elle est une forme de démocratisation spatiale en reconnaissant le droit du peuple à s'appropriier des territoires pour former les nouvelles régions autonomes. La concrétisation du concept de démocratisation spatiale fait honneur au droit des régions sur leur territoire et leur espace (Haryanto, 2006 : 6-8).

Enfin, une hypothèse mérite d'être proposée : la création de nouvelles collectivités territoriales en Indonésie dont nous venons de parler apparaît comme un enjeu politique. Il apparaît même comme un enjeu géopolitique au sens que Philippe Subra donne à cette notion. Les territoires pratiquent la négociation et les alliances pour défendre leurs intérêts. Ainsi le choix de créer une nouvelle région autonome est le résultat de dialogues politiques entre les acteurs concernés qui aboutissent à un compromis.

BIBLIOGRAPHIE

Articles :

- Agence d'urbanisme, 2009a, « Présentation de la stratégie métropolitaine », Grand Lyon, 12 février 2009, 21p
- Agence Française de Développement, 2010, « Les interactions entre formes urbaines et transport dans la perspective d'un développement urbain soutenable ». *La table ronde « formes urbaines et transport »*, Paris, 10 et 11 juin 2010, 30p
- Agence Urbanisme de Lyon, 2010a, « L'inter-Scot de la métropole lyonnaise ». Mars 2010, 20p
- ALBOUKER Marie, 2013, « Représenter l'intercommunalité. Enjeux et pratiques de la communication des communautés ». *AdCF*, septembre, 88p
- Amtuir (Association pour le musée des transports urbains, interurbains et ruraux), n-d, « Histoire générale des transports. Le développement des omnibus à chevaux ». Site officiel [en ligne] mis en ligne n-d, consulté le 2 septembre 2014, URL : http://www.amtuir.org/03_htu_generale/htu_1_avant_1870/htu_1.htm
- ANDERSON James, 2001, «Theorizing State Borders: "Politics/Economics" and Democracy in Capitalism ». *Electronic Working Paper Series. Belfast: Centre for International Borders Research, Queen's University*, 33p
- Araire (Association au service du Patrimoine et de l'Histoire en Pays Lyonnais), 1989, « De la FOL au Métro, l'épopée des chemins de fer et tramways de l'Ouest lyonnais ». *Éditions de l'Araire*, n°78 – automne, 114p
- ARDILLIER-CARRAS Françoise 1999, « Les pays et l'espace vécu. Quelles logiques pour quels territoires ? ». *Norois*, n°181, 1999-1
- BAILLY Guillaume, 2008, « Nommer les espaces de coopération intercommunale », *L'Espace Politique* [En ligne], 5 | 2008-2, mis en ligne le 17 décembre 2008, consulté le 13 novembre 2015. URL : <http://espacepolitique.revues.org/317> ; DOI : 10.4000/espacepolitique.317
- BANOS Vincent, SABATIER Bruno, 2010, « Les espaces périurbains non bâtis en France : entre publicisation « urbaine » et privatisation « rurale » ? », *Articulo - Journal of Urban Research* [Online], Special issue 3 |, mis en ligne le 4 janvier 2011, consulté le 6 mars 2015. URL : <http://articulo.revues.org/1524>
- BEAUDET Gérard, WOLFF Pauline, 2012, « La circulation, la ville et l'urbanisme : de la technicisation des transports au concept de mobilité ». *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 11 | mai 2012, mis en ligne le 07 mai 2012, consulté le 09 octobre 2015. URL : <http://vertigo.revues.org/11703>

- BEAUFAYS Jean, 2003, « Théorie de la nouvelle frontière. Pistes de réflexion ». *Fédéralisme Régionalisme*, Volume 4 : 2003-2004 - Régions et sécurité, [en ligne] consulté le 3 février 2014 URL : <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=297>
- BEHAR Daniel, 2007, « Un Objet local mal identifié : l'action territoriale en réseau ». *Pouvoirs locaux* no. 73, p. 15-20
- BELHEDI Amor, 2013, « Les limites en géographie Pertinence et limites d'un concept et d'une pratique ». *Colloque : La question des limites en Géographie : Structures, dynamiques et enjeux*, Université de Manouba – Tunisie, 1-2 mars, 18p.
- BELMESSOUS Fatiha (dir), 2008, « La fabrique d'un territoire communautaire : des lieux, des projets, des représentations et des politiques ». Plate-forme d'Observation des Projets Architecturaux et Urbains. *POPSU Rapport* – novembre, 135p
- BEN MABROUK Taoufik, 2005, « Quand la métropole se fait territoire politique : L'instauration paradoxale d'un changement d'échelle, entre professionnalisation politique et quête de reconnaissance démocratique ». *Le congrès de l'AFSP*, Lyon, 14 - 16 septembre, 33p
- Bibliothèque municipale de Lyon, 2007a, « Le Grand Lyon s'agrandit ». *Point d'actu* [en ligne] mise en ligne le 20 février 2007, consulté le 24 juin 2015 URL : http://www.pointsdactu.org/article.php3?id_article=800
- Bibliothèque municipale de Lyon, 2007b, « TCL, un réseau pas comme les autres ». *Site officiel de la bibliothèque municipale de Lyon* [en ligne] mise en ligne 25 octobre 2007, consulté le 1 novembre 2014, URL : http://www.pointsdactu.org/article.php3?id_article=967
- BIGO Didier, 2011, « Frontières, territoire, sécurité, souveraineté ». *Ceriscope Frontières*, Sciences Po - CERI, p.1-13, <hal-01042221>, 13p
- BONERANDI Emmanuelle, 2000, « La construction d'un territoire improbable. Structures intercommunales et élus locaux en Thiérache ». *Politix*. vol. 13, n°49. p. 125-154.
- BONNIOL Jean-Luc, 2005, « L'invention d'un territoire et sa confrontation aux limites administratives Le cas des Grands Causses ». *Ethnologies comparées* no 8 [en ligne] printemps, numéro intitulé : Pays, terroirs, territoires, Édition numérique réalisée le 16 janvier 2008, consulté le 5 novembre 2015, URL : http://classiques.uqac.ca/contemporains/bonniol_jean_luc/invention_territoire/invention_territoire.pdf
- BOUDREAU Julie-Anne, 2004, « Territoire vécu, territoire stratégique et territoire institutionnalisé : de la redéfinition de la solidarité sociale à Los Angeles ». *Lien social et Politiques*, n° 52, p. 107-118
- BOULINEAU Emmanuelle, 2012, « Vocabulaire et notions générales ». *Geoconfluences* [en ligne] mis en ligne le 13 février 2012, consulté le 31 janvier 2014, URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/limite>
- BRUNE Roger, 2001, « Territoire et solidarité ». *Congrès de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (FNARS)*, Montpellier, 14 mai, Maison de la Géographie de Montpellier [en ligne] consulté le 12 février 2015, URL : http://www.mgm.fr/ARECLUS/page_auteurs/Brutelet_net2.html

- BRUTEL Chantal, LEVY David. 2011, « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 95% de la population vit sous l'influence des villes ». *Insee Première*, N° 1374 - octobre, 4p
- BUORO Katia et DESJARDINS Xavier, 2011, « La coopération pour mutualiser des services et des ressources ». *Cités territoires gouvernance* [en ligne] mise en ligne mars 2012, consulté le 1 novembre 2015, URL : <http://www.citego.info/?La-cooperation-pour-mutualiser-des&lang=fr>
- BUORO Katia et DESJARDINS Xavier, 2011a, « Coopérer pour aménager ». *Cités territoires gouvernance* [en ligne] mise en ligne mars 2012, consulté le 1 novembre 2015, URL : <http://www.citego.info/?Cooperer-pour-amenager&lang=fr>
- BUORO Katia et DESJARDINS Xavier, 2012, « La coopération entre collectivités locales par-delà les frontières ou coopération transfrontalière ». *Cités territoires gouvernance* [en ligne] mise en ligne mars 2012, consulté le 1 novembre 2015, URL : <http://www.citego.info/?La-cooperation-entre-collectivites&lang=fr>
- CAILLOSSE Jacques, 1995, « La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs ». *Politiques et management public*, vol. 13, n° 3, p 83-119
- CESR (Conseil Économique Social Régional) d'Auvergne, 2000, « Les territoires fonctionnels », Session mars, 60p
- CHALARD Laurent, 2010, « La mise en place des découpages intercommunaux (1992-2007) : témoin de la fragmentation de l'aire métropolitaine azurée », *L'Espace Politique* [En ligne], 11 | 2010-2, mis en ligne le 18 novembre 2010, consulté le 13 novembre 2014. URL : <http://espacepolitique.revues.org/1669> ; DOI : 10.4000/espacepolitique.1669
- CHANTEPIE Philippe, 2008, « L'intercommunalité culturelle : un état des lieux ». *Culture Etude, politiques publiques et régulations*, octobre, vol.5, 12p
- CHARMES Eric. 2007. « Les Périurbains sont-ils anti-urbains ? » *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 102 - juillet, p 7-18
- CHAUFFOURT Paul Henri, BECKER Gérard, 1982, « La Compagnie des Chemins de fer de Rhône et Loire, et la ligne de Lyon à Messimy et Saint-Symphorien-sur-Coise, 2e partie ». *Revue des Chemins de Fer régionaux et urbains*, vol. VI, n°174, p 3-28
- CHAVOUET Jean-Michel, FANOUILLET Jean-Christophe, 2000, « Forte extension des villes entre 1990 et 1999 ». *Insee Première* N° 707 – avril, 4p
- CHEVALIER Jacques, 1974, « Espace de vie ou espace vécu ? L'ambiguïté et les fondements de la notion d'espace vécu ». *Espace géographique*, Tome 3 n°1, p. 68.
- COHEN Jeanine, 2002, « Métropoles d'équilibre ». *Strates* [En ligne], Hors-série | mis en ligne le 12 janvier 2005, Consulté le 04 juin 2015. URL : <http://strates.revues.org/556>
- COURTINE Philippe, 1986, « Les conséquences spatiales de l'urbanisation des terres rurales au Haut-Saguenay (Canada) ». *Norois* n°130, p.201-209

- COUTOR Sophie, 2006, « Intercommunalité, quelles frontières ? : Comment redistribuer les recettes fiscales ? » *Revue d'Économie Financière*, vol. 86, issue 5, p 127-145
- CROZAT Dominique, 2000, « La permanente reconstruction du village à travers ses fêtes ». *Colloque de l'A.R.F.* (Association des Rurales), Toulouse, octobre, <halshs-00006960>, 17p.
- DAVID Christian, 2014, « Yves Lacoste : « La nation, ce concept géopolitique fort, n'est pas d'essence populiste » », *L'Express* [en ligne] mis en ligne le 2 avril 2014, consulté le 5 décembre 2014, URL : http://www.lexpress.fr/actualite/monde/yves-lacoste-la-nation-ce-concept-geopolitique-fort-n-est-pas-d-essence-populiste_1504212.html
- DEFFIGIER Clotilde, 2007, « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », *Revue française d'administration publique*, vol. 1, n° 121-122, p. 79-98.
- DESHAIES Michel, 2003, « Yves Lacoste, 2003, De la géopolitique aux paysages, dictionnaire de la géographie », *Revue Géographique de l'Est* vol 43 / 3 |, [En ligne], mis en ligne le 01 décembre 2010, consulté le 27 décembre 2014. URL : <http://rge.revues.org/2418>
- DESJARDINS Xavier, 2010, « La bataille du Grand Paris », *L'Information géographique* 2010/4 (Vol.74), p. 29-46
- DGESCO (Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative), 2011, « Sciences économiques et sociales - Première ES Science économique 3. La coordination par le marché Fiche 3.3 : Comment les marchés imparfaitement concurrentiels fonctionnent-ils ? », *Sciences économiques et sociales*, Série ES – juin, 5p
- DIETSCH François, MEYER François, 2014, « Les fondamentaux sur l'intercommunalité, approche juridique ». *Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)*, novembre, 106 p.
- DONZELOT Jacques, RENAUD Epstein, 2006, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine ». *Esprit* (dossier « forces et faiblesses de la participation »), n°326, p. 5-34
- DUBRULLE Jean Baptiste, 2005, « Frontière Dépassée, Frontière Recomposée ». *International Journal for the Semiotics of Law*, vol.18, n° 2, p. 159-173
- DUMONT Maurice-E, 1955, « Géographie politique et géopolitique ». *L'information géographique*, vol. 19, n°4, p. 151-159.
- DUROY Lionel, 1998, « Géographie : Yves Lacoste, combattant de la géographie », *La Recherche* no 306, février, p. 26–28
- DZIEDZICKI Jean-Marc. 2003, « La gestion des conflits d'aménagement entre participation du public et médiation ». *Annuaire des collectivités locales*, Tome 23, p 635-646

- EDELBLUTTE Simon, 2000, « Réflexion sur les modifications du maillage communal français depuis 1790 ». *Revue Géographique de l'Est* [En ligne], vol. 40 / 4 |, mis en ligne le 27 juillet 2013, consulté le 12 juin 2014. URL : <http://rge.revues.org/4039>
- ENDARTO, 2014, « Evaluasi pemekaran daerah di era reformasi/ Évaluation de la politique de l'épanouissement régional dans l'époque de la reformation ». *Widyaiswara Network Journal*, Edition 1 no. 4, octobre –décembre 2014, p. 60-65
- FABRE Emmanuel, 2004, « De la géopolitique ». Le point de vue des dictionnaires de géopolitique. *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Epistémologie, Histoire de la Géographie, Didactique, document 259, mis en ligne le 10 février 2004, consulté le 02 juin 2015, URL : <http://cybergeo.revues.org/3901>
- FAURE Alain, 2005, « Territoires/Territorialisation », *Gouvernance*, Dictionnaire des Politiques Publiques, Presses de Sciences Po, p. 430-436, <halshs-00113296>
- FOL Sylvie, GALLEZ Caroline, 2013, « Mobilité, accessibilité et équité : pour un renouvellement de l'analyse des inégalités sociales d'accès à la ville ». *Colloque international du Labex Futurs Urbains*, Marne-la-Vallée, 16-18 janvier 2013, 10p
- FORET Catherine, 2008, « L'adoption du plan de mandat sous Raymond Barre (1996) : quand « l'esprit de coopération » supplante les clivages partisans ». *Millenaire3*, mai, 17p.
- GABRIEL-OYHAMBURU Kattalin, 2010 « Le retour d'une géopolitique des ressources ? » *L'Espace Politique* [En ligne], 12 | 2010-3, mis en ligne le 11 février 2011, consulté le 1 juin 2015. URL : <http://espacepolitique.revues.org/1796>
- GALLEZ Caroline, 2007, « Intercommunalité, Transports Urbains Et Pouvoir D'agglomération Cinq Trajectoires Urbaines ». *Flux*, vol.2, n° 68, p 43-61
- GAUVRIT Lisa, MORA Olivier, 2009, « Les (nouvelles) ruralités en débat : une étude prospective de l'INRA et quelques controverses ». *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°57 – juillet, 22p
- GIBLIN Béatrice, 2005, « Les enjeux géopolitiques de l'aménagement : entre réseaux et territoires », *Festival International de Géographie*, Saint-Dié-des-Vosges (France), 30 septembre au 2 octobre 2005 [en ligne] consulté le 2 novembre 2014, URL : http://archives-fig-st-die.cndp.fr/actes/actes_2005/giblin/article.htm
- GIRAUT Frédéric, 2008, « Conceptualiser le territoire », *Historiens et Géographes*, n°. 403 p. 57-68
- Groupe de recherches interfaces (Chapelon, L., Allard, P., Christofle, S., Ensellem, K., Ferrier, J.P., Fusco, G., Gay, J.C., Kaddouri, L., Lampin-Maillet, C., Lavaud-Letilleul, V., Perez, S., Rozenblat, C.), 2008, « L'interface : contribution à l'analyse de l'espace géographique ». *L'Espace Géographique*, Tome 37, vol. 3, p 193-207 [en ligne] consulté le 23 décembre 2013, URL : <http://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2008-3-page-193.htm>

- GUÉRANGER David, 2008, « L'intercommunalité, créature de l'état. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, 2008/4, Vol. 58, p. 595-616.
- HAMEL Tewik, 2010, « L'insaisissable voisinage ou l'altérité intime : la Méditerranée complexe », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, vol.1, n° 97 - 98, p. 58-62.
- HARYANTO, Ragil. 2006, « Pemekaran daerah banyak melahirkan masalah baru/ Beaucoup de problèmes des nouvelles régions autonomes ». *Journal Ruang*, Université Diponegoro, Edition 4 – juillet, p.6-26.
- HOUILLOIN Vincent, THOMSIN Laurence, 2001, « Définitions du rural et de l'urbain dans quelques pays européens ». *Espace, populations, sociétés*, Repopulation et mobilités rurales, p 195-200.
- HULBERT François, 2007, « Un aspect de la représentation politique municipale : le nombre d'élus et leur mode de répartition dans les villes nord-américaines (Canada, EtatsUnis) ». *Espace politique*, n° 3, p 30 – 42
- IRIS (Institut de Relations Internationales et Stratégiques), 2014, « Aménagement du territoire : quels enjeux géopolitiques ? », Site officiel d'IRIS [en ligne] mise en ligne le 10 août 2014, consulté le 28 décembre 2014, URL : <http://www.iris-france.org/amenagement-du-territoire-quels-enjeux-geopolitiques/>
- JAQUIER Bernard, 2005, « L'analyse géopolitique, une approche indispensable à l'élaboration de la stratégie des groupes internationaux ». *École Hôtelière de Lausanne (EHL)*, EHL-FORUM n° 5 – février, 14p
- JAWENG Robert Endi, 2014a, « Menuju desentralisasi efektif sketsa masalah sebagai bacaan awal pemerintahan baru/ Face à l'efficacité de la décentralisation pour la nouvelle gouvernance », *KPPOD Brief*, Edition juillet – septembre, p. 4-10
- JAWENG Robert Endi, 2014b, « Pemekaran dan daerah otonom baru : bayi premature yang tumbuh abnormal/ La politique de l'épanouissement régional et les nouvelles régions autonomes : des bébés qui sont nés en prématuré et s'agrandissent anormalement », *Analisis CSIS*, Vol 4 n° 1 – mars, p. 43-63
- JOBERT Arthur, 1988, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*. vol. 11, n°42, deuxième trimestre, p 67-92.
- KOEBEL Michel, 2008, « Les élections municipales sont-elles politiques ? » Enjeux locaux, enjeux nationaux. *Savoir/Agir*, vol. 3 – mars, p 103-108
- KOLOSSOV Vladimir, 2005, « Étude des frontières approches post-modernes », *Diogène*, vol.2 – n° 210, p. 13-27.
- LAMARA Hadjou, 2009, « Les deux piliers de la construction territoriale : coordination des acteurs et ressources territoriales », *Développement durable et territoires* [En ligne], Varia, mis en ligne le 07 juillet 2009, consulté le 14 janvier 2015. URL : <http://developpementdurable.revues.org/8208>
- Le feuillet de 40 ans de la communauté urbaine de Lyon, 2009a, « Introduction ». *La création de la Communauté Urbaine* [en ligne] épisode n°1, mis en ligne le 30 janvier 2009, consulté le 4 juin 2015, URL : <http://www.40ans.grandlyon.com/?p=68>

- Le feuillet de 40 ans de la communauté urbaine de Lyon, 2009b, « Les ressorts de la décision de l'Etat de créer la Communauté Urbaine ». *La création de la Communauté Urbaine* [en ligne] épisode n°1 - mis en ligne le 30 janvier 2009, consulté le 4 juin 2015, URL : <http://www.40ans.grandlyon.com/?p=68>
- Le feuillet de 40 ans de la communauté urbaine de Lyon, 2009c, « Il n'y a pas de consensus suffisant pour mettre en place une coopération intercommunale renforcée ». *La création de la Communauté Urbaine* [en ligne] épisode n°1, mis en ligne le 30 janvier 2009, consulté le 4 juin 2015, URL : <http://www.40ans.grandlyon.com/?p=196>
- Le feuillet de 40 ans de la communauté urbaine de Lyon, 2009d, « Objet d'un important clivage au départ, la Communauté Urbaine est prise en main par la ville centre ». *La création de la Communauté Urbaine* [en ligne] épisode n°1, mis en ligne le 30 janvier 2009, consulté le 4 juin 2015, URL : <http://www.40ans.grandlyon.com/?p=200>
- Le feuillet de 40 ans de la communauté urbaine de Lyon, 2009e, « Il n'y a pas de consensus suffisant pour mettre en place une coopération intercommunale renforcée ». *La création de la Communauté Urbaine* [en ligne] épisode n°1, mis en ligne le 30 janvier 2009, consulté le 4 juin 2015, URL : <http://www.40ans.grandlyon.com/?p=176>
- Le feuillet de 40 ans de la communauté urbaine de Lyon, 2010, « 1985-1990, de la création du SYTRAL à la celle de la mission Déplacements de la Communauté Urbaine : la prise en main locale de la gestion des déplacements dans l'agglomération ». *40ans du Grand Lyon* [en ligne] mis en ligne 1 septembre 2010, consulté le 9 septembre 2014, URL : <http://www.40ans.grandlyon.com/?p=4624>
- Le feuillet de 40 ans de la communauté urbaine de Lyon, 2014, « La volonté de Raymond Barre d'étendre le Grand Lyon aux « vraies limites de l'agglomération » n'aboutit pas ». *La gouvernance métropolitaine* [en ligne] épisode n°15, mis en ligne le 1 janvier 2014, consulté le 20 juin 2015, URL : <http://www.40ans.grandlyon.com/?p=6897>
- LE JEANNIC Thomas, 1996, « Une nouvelle approche territoriale de la ville », *Économie et statistique*, n°294-295 - Mai, Regard socioéconomique sur la structuration de la ville. pp. 25-45
- LE N'ÉCHET Florent, 2011, « Accessibilité aux infrastructures de transport et « franchissement d'échelles ». Une approche multi scalaire de la mobilité quotidienne en Ile-de-France et dans la région Rhin Ruhr ». 11ème colloque *Mobilités Spatiales et Fluidité Sociale (MSFS)*, Association Internationale des Sociologues de Langue Française (AISLF), Grenoble, Mars
- LE SAOUT Rémy, 2012, « L'intercommunalité : vingt ans de développement et des interrogations », *Metropolitique* [en ligne] mise à jour le 5 octobre 2012, consulté le 29 avril 2015, URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-intercommunalite-vingt-ans-de.html>

- LECOURT Arnaud, FABUREL Guillaume, 2005, « Comprendre la place des territoires dans les conflits d'aménagement et d'environnement. Une application aux espaces ruraux ». *Colloque Faire Campagne, Pratiques et projets des espaces ruraux aujourd'hui*, Laboratoire Espaces Géographiques et Sociétés (UMR Université Rennes II et CNRS), Rennes, 17-18 mars, 16 p.
- LEROY Stéphane, 2000, « Sémantiques de la métropolisation ». *Espace géographique*, Tome 29 n°1, p. 78-86.
- LIMOUZIN Pierre, 1998, « L'intercommunalité : une nouvelle territorialité ? », *Annales de Géographie*, t. 107, n°599. p 59-83
- LOUBET Lilian, 2012, « L'apprentissage de la coopération intercommunale : modalités et instruments », *L'Espace Politique* [En ligne], 18 | 2012-3, mis en ligne le 18 octobre 2013, consulté le 13 novembre 2015. URL : <http://espacepolitique.revues.org/2454> ; DOI : 10.4000/espacepolitique.2454
- LOYER Barbara, 2009, « Retours sur les publications de l'équipe d'Hérodote : Hérodote et l'analyse des problèmes géopolitiques en France, une ambition citoyenne ». *Hérodote*, vol. 4, n°135, p 198 - 204
- MARTIN Bernard, 1992, « Évaluation de la modernisation des services du Grand Lyon de 1989 à 1991 ». *Politiques et management public*, vol. 10, n° 4, p. 141-162
- MARTIN Philippe, 2003, « Les limites en géographie physique, éléments de réflexion ». *Frontières, limites et continuité, Travaux de l'institut de Géographie de Reims*, vo. 29, n° 113-114, p.127-143
- MÉJEAN Paul, 1931a, « Le Bas-Dauphiné, une vue d'ensemble », *Les Études rhodaniennes*. Vol. 7, n°1, p 1-13
- MÉJEAN Paul, 1931b, « Sur un type d'habitation rurale en Bas-Dauphiné », *Revue de géographie alpine*, Tome 19, n°1, p 175-185
- MICHELET Christophe, TERRE Pélagie, DEBARGE Anaëlle, 2013, « 50 questions Les relations financières entre les communes et les EPCI ». *Le courrier des maires et des élus locaux*, n° 267 - avril
- Millenaire3, 2008, « Histoire de l'intégration d'Oullins dans la Communauté urbaine de Lyon ». *Le centre de ressources prospectives territoriales, sociales et urbaines du Grand Lyon*, [en ligne] mise en ligne le 3 septembre 2008, consulté le 18 juin 2015, URL : <http://www.millenaire3.com/interview/histoire-de-l-integration-d-oullins-dans-la-communaute-urbaine-de-lyon>
- Millenaire3, 2008a, « Les grands quartiers d'habitat social à Lyon : action des élus communautaires ». *Le centre de ressources prospectives territoriales, sociales et urbaines du Grand Lyon*[en ligne] mise en ligne le 26 août 2008, consulté le 18 juin 2015, URL : <http://www.millenaire3.com/interview/les-grands-quartiers-d-habitat-social-a-lyon-action-des-elus-communautaires>

- Millenaire3, 2008b, « Une histoire de l'évolution des services de la communauté urbaine de Lyon vue par un de ses agents ». *Le centre de ressources prospectives territoriales, sociales et urbaines du Grand Lyon* [en ligne] mise en ligne le 29 janvier 2008 consulté le 24 juillet 2015, URL : <http://www.millenaire3.com/interview/une-histoire-de-l-evolution-des-services-de-la-communaute-urbaine-de-lyon-vue-par-un-de-ses-agents>
- Millenaire3, n-d, « Histoire de la construction métropolitaine », *Le centre de ressources prospectives territoriales, sociales et urbaines du Grand Lyon* [en ligne] mis en ligne n-d, consulté le 30 juin 2015 URL : <http://www.millenaire3.com/content/view/pdf/4860>.
- MOINE Alexandre, 2015, « Le territoire comme un système complexe », *l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF)* [en ligne] la formation ouverte et à distance (FOAD) 2015/2016 – 21p, mise en ligne n-d, consulté le 5 novembre 2015, URL : http://www.foad-mooc.auf.org/IMG/pdf/420B-Intelligence_territoriale_territoire_et_definitions-I.pdf
- MOULLE François, 2010, « Frontières et discontinuités ». Regards de géographes, *Revue Esprit d'avant*, 13p [en ligne] mis en ligne octobre 2010, consulté le 5 septembre 2013. URL: <http://www.espritudavant.com/DetailElement.aspx?num%20Structure=79255&numElement=111839>
- OFFNER Jean-Marc, 1993, « Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique ». *Espace géographique*, Tome 22, n° 3, p. 233-242.
- OFFNER Jean-Marc, 2002, « X. Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires ». *Annuaire des collectivités locales*, Tome 22, p.169-183
- OFFNER Jean-Marc, 2006, « *Les territoires de l'action publique locale* », Fausses pertinences et jeux d'écart, *Revue française de science politique*, 2006/1, Vol. 56, p. 27-47
- PAASI Anssi, 2003, « *Region and place: regional identity in question* », *Human Geography* 27, vol 4, pp. 475–485
- PEZON Christelle, PETITET Sylvain, 2004, « L'intercommunalité en France de 1890 à 1999, la distribution d'eau potable en question ». *Journée d'études : Les territoires de l'eau*, Université d'Artois, Arras, 26 mars, 17p
- PHILIPPE Subra, 2008, « L'aménagement, une question géopolitique ! », *Revue Hérodote*, 2008/3, n° 130, p 222-250
- PLOTTU Éric, PLOTTU Béatrice, 2009, « Logiques territoriales et aménagement durable du territoire : quelles règles de coordination et de décision ? », *Géographie, économie, société*, 2009/4, vol.11, p. 283-299.
- POLÈRE Cédric, 2007, « La « démocratie participative » : état des lieux et premiers éléments de bilan », *le Centre de ressources prospectives territoriales, sociales et urbaines du Grand Lyon*, « Synthèses Millénaire 3 » - la démocratie, DPSA, 28p

- POLÈRE Cédric, 2007a, « Démocratie : de quoi parle-t-on ? », *Le centre de ressources prospectives territoriales, sociales et urbaines du Grand Lyon*, Millenaire3 – avril, 32p
- POLÈRE Cédric, 2008a, « 1983 : Toutes les communes obtiennent leur représentation au Conseil de communauté : Contribution à une histoire du Grand Lyon », *Le centre de ressources prospectives territoriales, sociales et urbaines du Grand Lyon*, Millenaire3– juin, 31p
- POLÈRE Cédric, 2008b, « La recherche de cohérence de l'action publique à l'échelle de la grande région lyonnaise : une longue marche ». *Le centre de ressources prospectives territoriales, sociales et urbaines du Grand Lyon*, Millenaire3 – septembre, 24p
- POLÈRE Cédric, 2008c, « Lyon : genèse de l'intercommunalité et de l'idée d'agglomération avant 1969 Contribution à une histoire du Grand Lyon ». *Le centre de ressources prospectives territoriales, sociales et urbaines du Grand Lyon*, Millenaire3 –novembre, 24p
- POLÈRE Cédric, 2012, « Entretien avec Éric Charmes réalisé par Grand Lyon ». *Le centre de Ressources Prospectives du Grand Lyon* [en ligne] propos recueillis le 12 avril 2012, consulté le 24 mai 2012, URL : http://www.millenaire3.com/uploads/tx_reesm3/Eric-Charmes-2012.pdf
- POLÈRE Cédric, n-d, « Les outils de la gouvernance locale ». *Le centre de ressources prospectives territoriales, sociales et urbaines du Grand Lyon*, Millenaire3, 3p
- POQUET Guy, 2001, « Démocratie de proximité et participation des habitants à la politique de la ville de la promiscuité des cages d'escalier a la reconnaissance du citoyen-usager », Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie, *Cahier de recherche CREDOC* N° 156 – juillet 2001, 75 pages
- POULOT Monique, 2008, « Les territoires périurbains : « fin de partie » pour la géographie rurale ou nouvelles perspectives ? » *Géocarrefour*, vol. 83/4, p.269-278
- RAFFESTIN Claude, 1986, « Éléments pour une théorie de la frontière ». *Diogène*, vol. 34, n° 134, p.3-21
- RICHER Cyprien, 2008, « Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité », *L'Information géographique*, 2008/4 Vol. 72, p.56-7
- ROCHEFORT Michel, 2002, « Des métropoles d'équilibre aux métropoles d'aujourd'hui ». *Strates* [En ligne], Hors-série | mis en ligne le 02 mai 2005, Consulté le 21 juin 2015. URL : <http://strates.revues.org/515>
- RODET Michel, 2010, « L'Articulation des réseaux de transports : quels dispositifs d'intégration ? », *Séminaire de l'Association « Movable »*, Bordeaux, 15 octobre, 23p
- ROLLAND-MAY Christiane, 2003, « Limites, discontinuités, continu : le paradoxe du flou ». *L'information géographique*, vol. 67, n°1, p. 1-20.
- ROMÁN Joseph, 2006, «The Three Uses of Glocalization », *The 78th Conference of the Canadian Political Science Association*, Toronto, 1-3 juin, 21p.

- ROSIERE Stéphane, 2001, « Géographie politique, géopolitique et géostratégie : distinctions opératoires », *L'information géographique*, vol. 65, n°1, p. 33-42
- ROUVILLE Joël de, 1980, *Le petit train de Vaugneray*, Groupe de Recherche sur l'Histoire, l'Archéologie et le Folklore du Pays Lyonnais. Araire n°41, 4p.
- ROY Louis et al, 2005, « La campagne des néo ruraux : motifs de migration, territoires valorisés et usages de l'espace domestique ». *Recherches sociographiques*, vol. 46, n° 1, p. 35-65.
- RUILLERE Amaury, 2008, « ("Le") FOL de Lyon à Vaugneray ou Mornant : historique et carte ». *Extrait du Anciennes lignes de la FOL (Fourvière Ouest Lyonnais) et alentours* [en ligne] mise en ligne le 30 septembre 2008, consulté le 2 aout 2014, URL : <http://folsaintjust.free.fr/spip.php?article3>
- RUIN Emilie, 2013, « De la collectivité-territoire à la collectivité dans le territoire ». *L'Espace Politique* [Online], 21 | 2013-3, mise en ligne 19 novembre 2013, consulté le 17 mai 2015. URL : <http://espacepolitique.revues.org/2792>
- SALLOUM Cynthia, 2014, « La Sécurité des Territoires Frontaliers à l'ère du global. La Triple frontière (Brésil, Argentine, Paraguay) ». Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire, *Fiche de l'IRSEM*, n°33, 12p
- Sapeurs-pompiers du Rhône, n-d, « Histoire des sapeurs-pompiers du Rhône ». *Site officiel SDIS Rhône* [en Ligne] consulté le 1 mai 2014, URL : <http://www.sdis69.fr/histo.htm>
- SAUNIER Pierre-Yves, 1991, « Logiques de l'agrégation, naissance de l'agglomération lyonnaise au XIX siècle ». *Bulletin du Centre Pierre Léon*, 1991, n° 1, p. 27-39.
- SCHERRER Franck, 1995, « Genèse et métamorphoses d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon ». *Revue de géographie Lyon*, vol. 70, n° 2, p.105-114
- SCHNETZLER Jacques, 1969, « *Saint-Etienne, métropole d'équilibre* ». *Revue de géographie alpine*, Tome 57, n°2, p 295-328
- SÉVERINE Bonnin-Oliveira, n-d, « La fin des périphéries urbaines ». *Espaces Temps* [en ligne] mis en ligne n-d, consulté le 30 avril 2013, URL : <http://www.espacestems.net/articles/la-fin-des-peripheries-urbaines-2/>
- SWINGEDOUW, Erik, 2003, « Globalisation or «glocalisation»? Networks, territories and re-scaling». *Reader in Economic Geography School of Geography and the Environment*. Oxford : Oxford University, Revised Version, 46p
- TADDEI, Jean-Claude, 2007, « Une nouvelle lecture du territoire par la limite ». *Colloque : Loin, Proche : la Dimension Spatiale dans le Management*, Centre d'Études et de Recherche en Managements de Touraine Laboratoire Orléanais de Gestion, IAE d'Orléans, 22 novembre, 20p
- THIBAUT Pierre, 2012, « Services marchands - potentiels de croissance de l'emploi », *Insee partenaires*, n° 18 – juin, 6p
- VANIER Martin, 2014, « Des bassins, encore des bassins, toujours des bassins...», *Cahiers de l'IAU*[en ligne] N° 172/ septembre 2015 p.12-15 |extrait, mis en ligne le 27

novembre 2014, consulté le 20 septembre 2015. URL : <http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/amenagement-et-territoires/les-bassins-de-vie/des-bassins-encore-des-bassins-toujours-des-bassins.html>

VANIER Martin, BEHAR Daniel, ESTEBE Philippe, 2011, « Pôles métropolitains : du « faire territoire » au « faire politique », où la nouvelle bataille de l'interterritorialité ». *Métropolitiques* [en ligne] mise en ligne le 18 mai 2011, consulté le 2 janvier 2012, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Poles-metropolitains-du-faire.htm>

VARLET Jean, 2012, « Entre desserte (péri) urbaine et desserte aéroportuaire, les tramways de l'Est lyonnais », *Revue Géographique de l'Est* [En ligne], vol. 52 / 1-2 |, mis en ligne le 18 octobre 2012, consulté le 02 août 2014. URL : <http://rge.revues.org/3598>

VON UNGERN-STERBERG Thomas, DA CUNHA Antonio, 2003, « Impacts de l'étalement urbain ». *Forum environnement : « développement urbain durable »*, Lausanne, Mai, 35p

Ouvrage :

Agence d'urbanisme, 2005, *L'Atlas de l'aire urbaine de Lyon*. Agence d'Urbanisme : Lyon, édition 2005, 140p

ALEXANDRE Frédéric, GENIN Alexandre (éd. Se.), 2008, *Continu et discontinu dans l'espace géographique*. Tours : Presses Universitaires François-Rabelais, 442p

ARDANT, Philippe, 2006, *Institutions politiques et droit constitutionnel (18eme édition)*, Paris : L.G.D.J, 616 p.

ARLAUD Samuel, JEAN Yves, ROYOUX Dominique (dir.), 2005, *Rural-urbain, Nouveaux lieux, Nouvelles frontières*. Rennes : PUR, 506p

ARRIVETZ Jean, 1966, *Histoire des Transports à Lyon*, Lyon : Graphisme Édition Réalisation, 150 p

ARRIVETZ Jean, 2011, *Lyon, du tram au tram*. Chanac : La Régordane (éd), 112p.

ASCHER François, 1998, *La République contre la ville essai sur l'avenir de la France urbaine*, Paris : L'Aube, 200p

ASCHER François, 1998, *La République contre la ville : essai sur l'avenir de la France urbaine*, La Tour d'Aiguës : l'Aube (éd), 208 p.

AUTHIER Jean-Yves, BACQUE, Marie-Hélène, GUERIN-PACE France, 2006, *Le Quartier, enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*. Paris : La Découverte, Collection « Recherches », 293p

BALIBAR Étienne, 2005, *Europe, Constitution, Frontières*. Paris : Éditions du Passant. Collection Poches de Résistance, 164p

BANAUDO José, 2002, *Sur les rails du Lyonnais : Volume 2, Les réseaux secondaires, tacots, ficelles et métro*, Breil-sur-Roya : Éditions du Cabri, Gérard Tisserand et De Borée, 160p.

- BENOÎT Antheaume, GIRAUT Frédéric (ed.), 2005, *Le territoire est mort : vive les territoires ! : une préfabrication au nom du développement*, Paris : IRD, 384p
- BERNARD-GELABERT Marie-Christine, LABIA, Patrick, 2001, *Intercommunalité mode d'emploi*. Paris : Economica, 3eme édition, 338p
- BOINO Paul (dir), 2009, *La production de la ville*, Lyon : Parenthèses (éd), p.53
- BONIFACE Pascal, 2011, *La géopolitique. Les relations internationales*, Paris : Eyrolles, 200p
- BONNEVILLE Marc, 1997, *Lyon : Métropole Régionale Ou Euro-Cité*, Paris : Anthropos Economica, collection Villes, 202p
- BRAUDEL Fernand et al., 1993, *Histoire économique et sociale de la France*, P.U.T, Tome 2 : 1660-1789. 800p.
- BROCARD Madeleine (dir.), 2009, *Transports et territoire, enjeux et débats*. Paris : Ellipses, 188p
- BRUNET Roger, DOLLFUS Olivier, 1990, *Mondes Nouveaux*, Paris : Hachette/Reclus, Collection Géographie Universelle, 551p
- Centre George Pompidou, 1980, *Cartes et Figures de la terre*, Paris : Centre Georges Pompidou, 479 p
- CHAINTRON Henri, IBERGAY Guy, 1982, *Histoire de Genas et de la châtelainie d'Azieu*. Neyron, Agence Régionale D'édition pour les municipalités (AREM), Collection Histoire de notre ville, 255p
- CHAINTRON Henri, IBERGAY Guy, 1982, *Histoire de Genas et de la châtelainie d'Azieu*, Neyron : Agence Régionale D'édition pour les municipalités (AREM), p.243
- CHAPPELET Robert et al., 2014, *Lyon en tram, au temps de l'OTL (1880-1958)*. Lyon : Éditions du Cabri, 247p
- CHARMES Eric, 2011, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris : Pressa universitaire de France, 2011, 288p
- CLAVAUD René et al., 2007, *Le chemin de Fer Lyon-Vaugneray : Histoire des transports Fourvière – Ouest Lyonnais*. Menton : Éditions du Cabri, 311p
- CURAPP (Centre Universitaire de Recherches sur l'Action publique et le Politique, Université de Picardie), 1997, *L'intercommunalité : bilan et perspectives*, Paris : PUF, 286p.
- DEBARBIEUX Bernard, VANIER Martin (dir.), 2002, *Ces territorialités qui se dessinent*. Paris : Datar, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 267p
- DELEUZE Gilles, GUATTARI Félix, 1980, *Capitalisme et schizophrénie 2 – Mille plateaux*, Paris : les Éditions de minuit, 648p
- DIENER Roger et al (dir), 2006, *La Suisse Portrait urbain*. Bâle/Boston/Berlin: Birkhäuser, Tome 1: Introduction, pp. 163-223.

- DILWORTH Richardson, 2005, *The urban origins of suburban autonomy*. Cambridge : Harvard University Press, 280p
- DOLEZ Bernard, PARIS Didier (dir.), 2004, *Métropoles en construction. Territoires, politique et processus*. Paris : L'Harmattan, collection Logiques Politiques, 294 p
- DOUZET Frédérick, GIBLIN Béatrice (dir), 2013, *Des frontières indépassables ? Des frontières d'État aux frontières urbaines*, Paris : Armand Colin (Éd), 318 p
- DUSSAUGE Patrick, LARCADE Louis (dir), 2006, *Territoires ruraux, attentes sociales et services. : Module MP2, Bac professionnel, Services en milieu rural*, Dijon : Éditions Educagri, 155p.
- FARAGO France, 2011, *Les frontières : concours commun des IEP : étude approfondie du sujet, conseils méthodologiques*, Paris : Sedes, 191p
- FOUCHER Michel, 1991, *Fronts et frontières : Un tour du monde géopolitique*, Paris : Fayard. 2e édition, revue et augmentée, 691p
- GAY Jean-Christophe, 2004, *Les discontinuités spatiales*, Paris : Économica, coll. «Géopoche», 2è édition, 112 p
- GEVART Pierre, 2006, *Comprendre les enjeux de la décentralisation*. Paris : Etudiant (éd), 167p
- GRANDGUILLOT Dominique, 2014, *L'essentiel des institutions politiques et administratives de la France 2014-2015*, Paris : Gualino (éd), 11eme édition, 144p
- HARIS, Syamsudin ed. 2005, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah / Décentralisation et Autonomie Locale*. Jakarta : LIPI Press
- HÉRODOTE, 2014, *France Pouvoir et territoire*. Paris : La Découverte, vol.3, n° 154, 256p
- HILL Michael, HUPE Peter, 2014, *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. London: SAGE Publications Ltd (éd), 3rd Revised edition, 248p
- HOERNER Jean-Michel, 1996, *Géopolitique des territoires : de l'espace approprié à la suprématie des États-nations*, Perpignan : Presses Universitaires de Perpignan, 341p
- IMBERT-VIER Simon, 2011, *Tracer des frontières à Djibouti : Des territoires et des hommes aux XIXe et XXe siècles*, Paris : Karthala, 480p
- JEANNEAUX Philippe, PERRIER-CORNET Philippe, 2014, *Repenser l'économie rurale*. Versailles : Quae éditions, Collection : Update Sciences and technologies, 280p
- KUNCORO Mudrajad, 2004, *Otonomi dan pembangunan daerah / Autonomie et développement local*, Jakarta : Erlangga, 345p
- LACOSTE Yves, MIQUEL André, BÉGUIN François et al., 1991, *Frontières et limites : [géopolitique, littérature, philosophie] : [les séminaires du Centre Georges*

- Pompidou*]. Paris : éd. Centre Georges Pompidou, coll. Espace international - Philosophie, 202p
- LE SAOUT Rémy, MADORE, François, 2004, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes : PUR, espace et territoire 224p
- LE VIEUX BRINDAS, 2009, *Le petit train de Brindas ligne de chemin de fer de l'Ouest Lyonnais de 1886 à 1954*. Brindas : Groupe de recherches historiques Le Vieux Brindas, 136p.
- LOROT Pascal, 1995, *Histoire de la géopolitique*, Paris : Economica, 111p
- MICHAEL Serge, 1986, *Chemin de fer en Lyonnais 1827 – 1957*, Lyon : Presse Universitaire de Lyon, 189p
- MILLER Gary J, 1981, *Cities by Contract: The Politics of Municipal Incorporation*, Cambridge: The MIT Press, 242p
- MONJAL Pierre-Yves, AUBELLE Vincent (dir), 2013, *La France Intercommunale. Regards sur la loi réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*. Paris : L'Harmattan, 401p
- MOQUAY Patrick, 1996, *L'intercommunalité en 12 facteurs. Comprendre le contexte local*, Paris : Syros, 271p
- MOREAU DEFARGES Philippe, 2003, *La gouvernance*, Paris : Presses universitaires de France, 127p
- MOTTE Claude et al., 2003, *Communes d'hier, communes d'aujourd'hui Les communes de la France métropolitaine, 1801-2001. Dictionnaire d'histoire administrative*, Paris : Institut National d'Études Démographiques, 407 p
- MUCCHIELLI Alex, 1994, *Les Méthodes qualitatives*. Paris : Presses Universitaires de France, 2eme édition corrigée, 128p
- NEMERY Jean-Claude, RAUTENBERG Michel, THURIOT Fabrice, 2008, *Les stratégies identitaires de conservation et de valorisation du patrimoine*, Paris : L'Harmattan, 150p
- PAULIAT Helene, DEFFIGIER Clotilde, 2011, *La réforme des collectivités territoriales commentée. Impact de la loi no 2010-1563 du 16 décembre 2010*, Paris : Groupe moniteur, 240p.
- PERENON Jacques et al, 2010, *Les Tramway de l'Est lyonnais ; De la ligne 16 à T3 et Rhôneexpress*, Breil-sur-Roya : Éditions du Cabri, 264p
- PERRIN Bernard, 1994, *La Coopération Intercommunale Bilan Et Perspective*. Paris : Berger-Levrault, 353p
- POLERE Cédric, 2014, *De la Courly au Grand Lyon, Histoire d'une communauté urbaine*, Lyon : Lieux Dits (éd), 480p
- POUJADE Bernard, CABANNES Xavier, 2014, *Concours Catégories A et B : Les collectivités territoriales*, Malakoff : Foucher (éd), 2ème édition, 175p.

- QUINTY-BOURGEOIS Laurence, BONNEMAISON Joël, CAMBREZY Luc, 1997, *Le territoire, lien ou frontière ? Identités, conflits ethniques, enjeux et recompositions territoriales*. Paris : Orstom. Collection Colloques et séminaires, 819p
- RACINE Roland, 2008, *Les transport en commun à Lyon*, Loire : Alan Sutton (éd), 127p
- REY-DEBOVE Josette, REY Alain (Dir.), 1996, *Le Petit Robert, Dictionnaire de la langue française*, Paris : Dictionnaires le Robert,
- REY-DEBOVE Josette, REY Alain (dir.), 2008, *Le nouveau Petit Robert : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris : Dictionnaires Le Robert, édition 2008 (13 juin 2007), 2837p
- RIVIERE D'ARC Hélène (dir), 2001, *Nommer les nouveaux territoires urbains*, Paris, éditions UNESCO/MSH, 279 p.
- ROSEZ Delphine, 2011, « Histoire Et Actualité De L'aéroport Lyon-Saint Exupéry. Saint Exupéry : ça plane pour Lyon ! ». Magazine des bibliothèques de Lyon, Topo numéro 103 - septembre-octobre, 80p
- ROSIERE Stephane, 2007, *Géographie politique et géopolitique : une grammaire de l'espace politique*, Paris : Ellipses, 2ème édition, 426 p
- ROUSSILLON Henry (dir.),2002, *Les rapports centre-périphérie dans les démocraties modernes*. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse-1, Sciences sociales, 393p, version halshs-00007151
- ROUX Emmanuel, VANIER Martin, 2008, *Les périurbanisations : problématiques et perspectives*, Paris : La Documentation Française, 87p
- RUEGG Jean, METTAN Nicolas, VODOZ Luc, 1992, *La négociation : son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*. Lausanne : Presses polytechnique et Universitaires Romandes, 307p
- SANGUIN André-Louis, 1977, *La géographie politique*, Paris : Les Presses universitaires de France, Édition numérique réalisée à Chicoutimi, Ville de Saguenay, Québec, le 14 août 2014, 184p
- SERVANIN Bernard (dir), 2010, *Vallons du lyonnais*. Vaugneray : Communauté Vallons Du Lyonnais, 159p
- SUBRA Philippe, 2007, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris : Armand Colin - Perspectives Géopolitiques, 1ère édition, 327p
- SUBRA Philippe, 2014, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*. Paris : Armand Colin - Perspectives Géopolitiques, 2ème édition, 352p
- URBAIN Jean-Didier, 2002, *Paradis verts. Désirs de campagnes et passions résidentielles*, Paris : Payot, 392 p
- VANIER Martin (dir.), 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*, Rennes : PUR, coll. « Espace et territoires », 232p
- VANIER Martin, 2008, *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*. Paris : Economica-Anthropos, 160p

- VANIER Martin, 2010, *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*, Paris : Economica, 2ème édition, 160p
- VAYSSE Jean-Marie, 1994, *Totalité et subjectivité Spinoza dans l'Idéalisme allemand*, Paris : Vrin - Bibliothèque d'Histoire de la Philosophie, 305p
- VODOZ Luc, THEVOZ Laurent, FAURE Prisca, 2013, *Les horizons de la gouvernance territoriale*. Lausanne : Presses polytechnique et Universitaires Romandes, 272 p
- WACKERMANN Gabriel (dir.), 1996, *Nouveaux espaces et systèmes urbains*, Paris : Sedes, 490p
- WACKERMANN Gabriel, 2003, *Les frontières dans un monde en mouvement*. Paris : Ellipses, 2è édition, 188p
- WIEL Marc, 2010, *Étalement urbain et mobilité*. Paris : La Documentation Française (éd), Collection Transports Recherche Innovation, 88p

Travaux Étudiant :

- AUPETIT Constance, 2012, *Coopération intercommunale et reformulation des modalités de l'action publique. L'exemple du projet de renouvellement urbain de Givors(Rhône)*. Mémoire master, Institut d'Urbanisme de Paris, 100p
- BACHMANN Jean, 2012, *Modalités D'extension du Périmètre D'intervention du Sytral. Processus décisionnel et portage politique*. Mémoire Master, ENTPE, 226p
- BEN MABROUK Taoufik. 2013, *Le pouvoir d'agglomération en France*. Thèse de Science Politique, Université Lyon 2, 482p
- BRUNEL Julien, 2001, *Autour du tramway lyonnais, Retour sur une politique locale de transports urbains*. Mémoire de fin d'études IEP – Université Lyon 2, Lyon, 111p.
- CONRY Sébastien, 2012, *Spatialité des frontières : géophilosophie d'après Michel Foucault et GillesDeleuze*. Thèse en Philosophie Université de Bourgogne, 306p.
- COUSSY Flavia. 2010, *L'intercommunalité en France et en Europe : quelles répercussions sur le développement local des territoires ?* Mémoire master, IEP de Toulouse, 128p
- COUTURIER Nadège, 2009, *La randonnée comme vitrine du patrimoine : le cas d'un territoire périurbain, L'Ouest Lyonnais*. Mémoire Master 1, Université Lyon 2, 170p
- ECOCQ Olivier, LEFEBVRE Wilfried, 2001, *La campagne de Martine Aubry lors des élections municipales de Lille en 2001*. Mémoire de DEA de science politique, Université Lille 2, 131p
- GOMEZ Benoît, 2013, *Traverser Lyon au fil de l'eau : géohistoire des transports fluviaux de passagers dans l'agglomération lyonnaise (XIXe-XXe siècles)*. Mémoire de Master 2 d'histoire moderne et contemporaine, Université Lyon 2, p. 3-4

- GROSPRETRE Loïc, 2011, *Étude et gestion des impacts hydro géomorphologiques de la périurbanisation L'exemple du bassin de l'Yzeron dans l'Ouest lyonnais*, Thèse de doctorat en géographie. Université Lumière Lyon 2, 302p
- GRUJARD Éric, 2006, *Les enjeux géopolitiques de la préservation de la ressource en eau en France*, Thèse de géographie - géopolitique, Institut Français de Géopolitique – Université Paris 8, Paris, 2006, 464p
- HINFRAY Noémie, 2010, *Les espaces transfrontaliers, nouveaux territoires de projet, nouveaux pôles de développement au sein d'une Europe polycentrique ?* Thèse en Aménagement de l'espace – Urbanisme, l'Université François – Rabelais, 367p
- IBANEZ Hélène, 2013, *Géopolitique de l'aménagement du territoire : le conflit du silo n° 5 à Montréal*. Mémoire, Université du Québec, 178p
- LEBRUN Christophe, 2008, *La liaison ferroviaire Lyon - Pont-de-Chéruy : passer de projets de transports à un projet de territoire*, Projet de fin d'études, Formation des architectes-urbanistes de l'État, École Nationale des Ponts et Chaussées, 54p
- LELEU Sylvie, 2007, *Les Enjeux De L'intégration De La Ville De Givors Au Grand Lyon*. Mémoire master de Sciences et Technologies, Institut d'aménagement et Urbanisme de Lille, 170p
- LIGER Martin, *Les tramways LEA et LESLYS : Analyse comparée de deux projets intégrés*, Mémoire Master, Institut d'Études Politiques de Lyon - Université Lyon 2, 75p
- LINOSSIER Rachel, 2006, *La territorialisation de la régulation Économique dans l'agglomération Lyonnaise (1950-2005)*, Thèse en Géographie, Aménagement et Urbanisme, Université Lumière Lyon 2, 486p
- MAISONNIAL Michaël, 2005, *Ouest Lyonnais. Présentation et évaluation des projets d'aménagement envisagés afin de résoudre les problèmes de desserte et augmenter l'attractivité des Transports en commun*. Mémoire Master 2 Professionnel TURP, ENTPE – Université Lyon 2, 100p
- MEILLERAND Marie-Clotilde, 2010, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20ème siècle Enjeux territoriaux, politiques publiques et acteurs locaux dans la région lyonnaise*. Thèse de doctorat d'Histoire, Université Lumière Lyon, 649p
- ROGALSKI LANDROT Boris De, 2014, *La fabrique matérielle et symbolique de la ville : le cas de Villeurbanne de 1900 à 1950*. Thèse en Histoire contemporaine, ENS de Lyon, 638p
- SANCHEZ Morgane, 2006, *Stratégies De Regroupements Intercommunaux En Périphérie De Lyon : Entre isolement en Communauté de Communes ou adhésion à la Communauté Urbaine*, Travail de Fin d'Étude, École Nationale des Travaux Publics de L'État, 96p
- TRAORE Simon, 2007, *La fidélisation de la clientèle des jus de fruits : Cas de Delicto*. Université Catholique de l'Afrique de l'Ouest/Unité Universitaire à Bobo-Dioulasso - Licence en Marketing Management. Mémoire en ligne [en ligne] mis en ligne n-d, consulté le 11 novembre 2014, URL : http://www.memoireonline.com/08/09/2455/m_La-fidelisation-de-la-clientele-des-jus-de-fruits-Cas-de-Delicio19.html

Table des figures

Figure 1	: Le terrain d'étude déterminé en juin 2012	16
Figure 2	: Le terrain d'étude sur le thème de la continuité territoriale déterminé en juin 2012.....	17
Figure 3	: Le terrain d'étude sur le thème des services et du cadre métropolitain déterminé en juin 2012	18
Figure 4	: La limite spatiale, interface nette et sans ambiguïté entre.....	31
Figure 5	: L'interconnexion des réseaux ferrés européens dans une approche des frontières par la discontinuité et par les interfaces .	41
Figure 6	: Découpage électoral des circonscriptions au sein la Métropole de Lyon	83
Figure 7	: La carte des nouvelles circonscriptions métropolitaines après mai 2015.....	85
Figure 8	: Le processus d'extension des EPCI.....	88
Figure 9	: Élaboration du SDCI telle que prévue par la Loi RCT	91
Figure 10	: Le Schéma du déroulement de la phase relative aux pouvoirs temporaires du préfet.....	93
Figure 11	: Carte du projet d'annexion de Lyon en 1903	105
Figure 12	: Le classement des communes dans la réalisation des projets d'urbanisme de la ville de Lyon en 1941	115
Figure 13	: L'agglomération lyonnaise d'après la définition adoptée par l'INSEE en 1962	117
Figure 14	: Les configurations des communes lyonnaises pendant l'extension des compétences du SIVMAL en 1962	127
Figure 15	: Les configurations des alliances politiques dans l'agglomération lyonnaise pendant la création de la communauté urbaine en 1966	127
Figure 16	: Le projet de délimitation de la Communauté urbaine, validé par le décret du 27 août 1968	132
Figure 17	: Le périmètre de la Courly le 1 janvier 1969.....	133
Figure 18	: Le périmètre des territoires partenaires et les conférences des maires du Grand Lyon.....	163
Figure 19	: Le périmètre du Schéma Directeur de l'Agglomération Lyonnaise	164
Figure 20	: Le périmètre du SCOT de l'Agglomération Lyonnaise en 2006 .	165
Figure 21	: Les modifications des limites administratives du Grand Lyon par l'adhésion des nouvelles communes	173
Figure 22	: La discontinuité territoriale entre la CCRS le Grand Lyon.....	192
Figure 23	: La continuité territoriale entre Quincieux et le Grand Lyon	196
Figure 24	: Le périmètre du Grand Lyon, janvier 2011	221
Figure 25	: Le périmètre de la CCEL au 1er janvier 2011.....	223
Figure 26	: Scénario de regroupement projeté par le SDCI du 28 avril 2011.	226
Figure 27	: Le Nouveau scénario de regroupement Département du Rhône du 5 décembre 2011	230
Figure 28	: La continuité territoriale de la CCEL.....	249
Figure 29	: Le projet du redressement des limites territoriales entre Jons et Jonage.....	250

Figure 30	: Le terrain qui assure la continuité territoriale de la CCEL.....	251
Figure 31	: La modification de la limite territoriale entre les communes de Jons et de Jonage.....	252
Figure 32	: Le périmètre de la CCEL du 1 juin 2013	253
Figure 33	: La continuité territoire du Grand Lyon par le changement des limites communales.....	255
Figure 34	: Les bandes le long du Rhône proposées par Millery pour supprimer la discontinuité territoriale du Grand Lyon.....	256
Figure 35	: Le terrain qui assure la continuité territoriale du Grand Lyon	257
Figure 36	: La continuité territoriale du Grand Lyon, le 1 juin 2013	260
Figure 37	: Conférences Locales des Maires du Grand Lyon.....	263
Figure 38	: Le Grand Lyon dans le système du gouvernement français avant la Loi MAPAM	267
Figure 39	: La Métropole de Lyon dans le système du gouvernement français après la Loi MAPAM.....	268
Figure 40	: La séparation avec le Département du Rhône	272
Figure 41	: La discontinuité du Nouveau Rhône	273
Figure 42	: Le réseau des tramways lyonnais au 1 janvier 1900	287
Figure 43	: Le franchissement de la limite départementale du Rhône vers l'Est lyonnais, sans date	289
Figure 44	: Le franchissement de la limite départementale du Rhône vers l'Ouest lyonnais, sans date.....	291
Figure 45	: L'Arbre généalogique des transports urbains à Lyon	293
Figure 46	: L'extension maximale du réseau OTL le 1er janvier 1926	294
Figure 47	: Les lignes de la FOL et de la CRL à l'Ouest Lyonnais, sans date	299
Figure 48	: Le projet des lignes de la Balme de l'OTL, vers 1901	302
Figure 49	: Les lignes de la Balme de l'OTL, vers 1926.....	303
Figure 50	: Les dessertes de la FOL et de la CRL à l'Ouest lyonnais	313
Figure 51	: Les gares desservies par les lignes de la FOL et la CRL.....	314
Figure 52	: Gare et bifurcation du Tupinier - carte postale vers 1900.....	316
Figure 53	: le trajet de la ligne 10 de l'OTL vers Brignais et Vourles en 1931	319
Figure 54	: Le trajet de la ligne 14 de l'OTL vers Chaponost en 1936	321
Figure 55	: Le trajet de la ligne 25 vers Genas en 1932	323
Figure 56	: La structure du Sytral avec 26 élus	334
Figure 57	: La structure du Sytral avec 28 élus	335
Figure 58	: Le changement des services de transport entre Gibus et TCL, 1 janvier 2007.....	342
Figure 59	: Billets spéciaux Givors-Grigny	344
Figure 60	: L'information sur la tarification spéciale Givors – Grigny en 2009.....	345
Figure 61	: Les lignes desservant Lissieu en septembre 2011	348
Figure 62	: La desserte des TCL à Quincieux en septembre 2014	350
Figure 63	: Comparaison Desserte de Givors et Grigny entre 2007 et 2011 ..	353
Figure 64	: Le PTU du Sytral et la desserte du Sytral aux communes voisines sous convention le 1 janvier 2011	359
Figure 65	: Les déchetteries du Grand Lyon.....	364
Figure 66	: L'agrandissement du territoire de compétence du PTU du Sytral par les adhésions des nouvelles communes en 2013	392
Figure 67	: Extension du PTU du Sytral en janvier 2013	396
Figure 68	: Les dessertes du réseau TCL sur la CCVL sous convention – janvier 2012.....	398

Figure 69	: Les dessertes du réseau TCL sur la CCVL après l'adhésion – décembre 2013	399
Figure 70	: Les dessertes du réseau TCL à Chasselay avant et après son adhésion.....	403
Figure 71	: Le PTU du Sytral en octobre 2014 apparu sur le site officiel du Sytral	404
Figure 72	: La desserte du réseau TCL sur Genas	440
Figure 73	: Les arrêts de la ligne 72.....	453
Figure 74	: Les arrêts de la ligne 74.....	453
Figure 75	: Les dessertes des TCL à la CCVL.....	454
Figure 76	: Le 29 août 2011 : le bus change	462
Figure 77	: le projet Tram-Train Lyon-Brignais-Givors, janvier 2007.....	468
Figure 78	: Le projet d'origine des LEOL en 2006	515
Figure 79	: LEOL inaugurées en novembre 2013.....	515
Figure 80	: La desserte de la ligne 68	517
Figure 81	: Les projets de la Leslys proposés par le Département du Rhône .	545
Figure 82	: Les projets de la Leslys proposés par le Département du Rhône .	546
Figure 83	: La complexité du dispositif entre LEA et Leslys	548
Figure 84	: La ligne 46 assure une desserte de l'aéroport.....	550
Figure 85	: Offre du SMTR à la CCEL	552
Figure 86	: Le périmètre d'action du Nouveau Sytral	562
Figure 87	: Carte des taux du VT des communes pour le Nouveau Sytral	564
Figure 88	: La structure du Nouveau Sytral.....	566
Figure 89	: Les lignes TCL 29 et 30 vont jusqu'à l'aéroport.....	569
Figure 90	: Bus 30 de Meyzieu à Saint-Laurent-de-Mure	570
Figure 91	: Le trajet à l'aéroport de Meyzieu Zi (Meyzieu) novembre 2015 .	571
Figure 92	: Le trajet à l'aéroport de Gutenberg (Pusignan), novembre 2015 .	571
Figure 93	: La desserte du Sytral à Chasselay, septembre 2015	572

Table des tableaux

Tableau 1	: Les différents types de limites et les formes de territoires correspondantes.....	35
Tableau 2	: Le nombre de syndicats de 1897 à 1953	67
Tableau 3	: Les différentes structures intercommunales.....	72
Tableau 4	: Les effectifs de syndicats de 2009 à 2015.....	75
Tableau 5	: Répartition des sièges en fonction de la population totale établie par l'article 5211-6-1 du CGCT et l'article 9 de la loi RCT	77
Tableau 6	: Nombre de délégués des conseils communautaires selon le nombre de communes et la population totale des communautés urbaines	80
Tableau 7	: Les 14 circonscriptions d'élection des conseillers Métropolitains de Lyon.....	84
Tableau 8	: Répartition des 90 sièges du Conseil de communauté urbaine de Lyon entre les communes et les groupes de communes incluses dans le périmètre de la Communauté urbaine en 1968.....	137
Tableau 9	: Nombre de délégués des conseils communautaires selon le nombre de communes et la population totale des communautés urbaines	141
Tableau 10	: Répartition des sièges au Conseil Communautaire de la Courly votée le 31 mai 1983	143
Tableau 11	: La croissance de la population Lyon et de ses faubourgs	284
Tableau 12	: Les nouvelles sociétés de transport et leurs réseaux	285
Tableau 13	: Nouvelles répartitions financières en 1999	330
Tableau 14	: Répartition des financements et des sièges du Sytral entre le Grand Lyon et le Conseil général du Rhône	332
Tableau 15	: Tarification spéciale Givors-Grigny et tarification TCL.....	344
Tableau 16	: Convention bilatérale entre le Sytral et 7 communes voisines.....	360
Tableau 17	: Les adhésions des nouvelles communes au Sytral en 2013	390
Tableau 18	: Communes concernées par les enjeux du territoire de compétence du Sytral	393
Tableau 19	: Le versement transport et répartition financière des communes adhérentes au Sytral	400
Tableau 20	: Taux d'utilisation du transport pour se rendre au travail, 2011 ...	430
Tableau 21	: Établissements actifs au 31 décembre 2011	432
Tableau 22	: Les récapitulatifs des entrées des communes et de leurs sorties des dessertes du Sytral.....	438
Tableau 23	: L'amplitude des lignes de l'Ouest Lyonnais.....	455
Tableau 24	: Les élus : leur position dans l'adhésion au Sytral et le résultat de l'élection municipale 2014	525
Tableau 25	: Mode de transport pour aller à l'aéroport.....	554
Tableau 26	: Versements transport au sein du Nouveau Sytral.....	565

Table des matières Tome I

Dédicaces	2
Remerciements	3
Sommaire	4
Introduction générale.....	6
A. Les enjeux scientifiques de la thèse	6
• La question de limites : un enjeu géopolitique.....	7
• L'intercommunalité : un champ d'étude géopolitique	8
B. Quelles pistes pour la recherche ?.....	8
1. Définition du problème.....	8
• <i>Quels enjeux dans une éventuelle modification du périmètre de la communauté urbaine ?</i>	9
• <i>Quels dispositifs dans les relations entre une communauté urbaine et les collectivités voisines pour les services urbains ?</i>	10
2. Objectifs.....	11
C. Méthodologies	12
1. Les approches disciplinaires	12
2. Techniques d'enquête	13
3. Un terrain d'étude	15
• <i>Le Grand Lyon et ses intercommunalité limitrophes, un terrain de choix</i>	15
• <i>Terrain d'étude concernant le thème de la continuité territoriale</i>	17
• <i>Terrain d'étude sur le thème des services et du cadre métropolitain</i>	18
• <i>« Le poumon vert » vs « le poumon économique »</i>	19
4. La démarche de la thèse.....	20
5. Plan de la thèse	22
PREMIÈRE PARTIE : CADRE SCIENTIFIQUE, CONTEXTESET ÉTAT DES CADRES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS.....	26
Introduction	26
PREMIER CHAPITRE : CADRE THEORIQUE.....	29
I. CONCEPTIONS DES LIMITES.....	29
1.1 De quoi la limite est-elle le nom ?.....	29
1.1.1 Limite : une délimitation	30
1.1.2 Le sens des mots « limite » et « frontière »	31
1.2 La limite : construction d'un territoire et d'une identité territoriale	33
1.2.1 Limite et construction d'un territoire.....	34
1.2.2 Limite et construction de l'identité territoriale.....	36
1.3 La coopération territoriale : un franchissement des limites ?	38
1.3.1 L'intercommunalité et le découpage communal	38
1.3.2 L'intercommunalité et une approche des frontières par les interfaces.....	40
II. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UN TERREAU FERTILE POUR DES ENJEUX GÉOPOLITIQUES	42
2.1 La géopolitique prend une nouvelle dimension au niveau local	43
2.2 La géopolitique pour l'aménagement territorial	45
2.2.1 Le recours à la géopolitique est-il pertinent pour l'aménagement territorial ?	45
2.2.2 La décentralisation renforce la géopolitique locale	46

2.2.3	« Le localisme » : une nouvelle tendance de l'aménagement territorial	47
2.2.4	La géopolitique à travers le regroupement des communes	48
2.3	L'aménagement territorial donne-t-il un espace pour la démocratie locale ?	49
2.3.1	La démocratie dans l'aménagement s'appuie sur les usagers	49
2.3.2	La géopolitique et les participations du public dans les projets d'aménagement	50
2.4	La géopolitique des limites administratives.....	52
2.4.1	Le rôle des limites dans la géopolitique	52
2.4.2	La liaison entre les limites administratives et l'aménagement territorial.....	53
III.	QUELLES SONT LES LIMITES DES CONCEPTS D'URBAIN ET DE RURAL	55
3.1	Les dynamiques urbaines : la nécessité de revoir les limites entre le rural et l'urbain	56
3.2	« Rural » et « urbain » : une délimitation statistique	57
3.3	Le territoire périurbain à la limite entre rural et urbain	59
3.3.1	Le périurbain complexifie la frontière entre rural et urbain	59
3.3.2	La nouvelle frontière entre le rural et l'urbain : un des éléments de transformation sociale	60
3.3.3	L'affirmation de l'autonomie des territoires périurbains.....	61

DEUXIEME CHAPITRE : LA COOPERATION INTERCOMMUNALE D'UN POINT DE VUE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL **64**

I.	ASPECTS INSTITUTIONNELS DE L'INTERCOMMUNALITE	64
1.1	Les racines institutionnelles de l'intercommunalité.....	65
1.1.1	L'intercommunalité « associative ».....	66
1.1.2	L'intercommunalité « fédérative »	68
1.2	Quand l'intercommunalité dessine son périmètre.....	70
1.2.1	L'intercommunalité et la division urbain-rural.....	70
1.2.2	L'intercommunalité comme périmètre de « solidarité ».....	72
a)	Syndicat mixte	73
b)	Pôle Métropolitain	76
c)	Communauté de communes.....	76
d)	Communauté urbaine	79
e)	Métropole.....	81
1.2.3	Modifications des périmètres	86
a)	Procédure de modification de périmètre et de dissolution	86
b)	Procédure d'extension de périmètre.....	87
1.2.4	Le périmètre de l'intercommunalité : le principe de la continuité territoriale	89
a)	La continuité territoriale : un critère territorial des EPCI	89
b)	La Loi RCT : la suppression des enclaves et discontinuités territoriales.....	90
c)	La procédure de la suppression des enclaves et discontinuités territoriales : un calendrier dense et serré	92
II.	CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DES SERVICES DE TRANSPORT	94
2.1	Le Périmètre De Transports Urbains (PTU)	94
2.2	Le Versement Transport (VT)	95

DEUXIEME PARTIE : LE GRAND LYON SUR LA SCENE GEOPOLITIQUE LOCALE **98**
Introduction

TROISIEME CHAPITRE : LE GRAND LYON : UNE CONSTRUCTION POLITIQUE CIMENTEE PAR L'INTERCOMMUNALITE	101
I. LES ALEAS DES PROJETS D'ANNEXION.....	102

1.1	L'annexion : une procédure administrative qui autorise une ville à s'agrandir	103
1.2	Les communes voisines ont refusé le projet d'annexion de la ville de Lyon..	106
II.	L'INTERCOMMUNALITÉ LYONNAISE : UNE ILLUSTRATION DES COMPROMIS TERRITORIAUX	108
2.1	Les services urbains sont la base de l'intercommunalité lyonnaise	108
2.2	L'intercommunalité lyonnaise : des compromis territoriaux autour d'une culture technique.....	109
2.2.1	L'intercommunalité lyonnaise fondée par la coopération intercommunale en matière d'assainissement	110
2.2.2	L'intercommunalité de la gestion de l'eau dressée contre Lyon	111
2.3	L'intercommunalité lyonnaise entre dans une seconde phase de coopération intercommunale	112
2.3.1	La détermination du périmètre de l'agglomération lyonnaise a conduit au franchissement des limites départementales	113
a.	Le périmètre du GURL préfigure les limites administratives de la Courly.	114
b.	Le franchissement des limites départementales facilité par l'extension de l'agglomération lyonnaise	116
2.3.2	District urbain : un refus de l'institutionnalisation de l'intercommunalité lyonnaise	118
2.3.3	SIVMAL : la seule forme de coopération intercommunale acceptée ..	120
III.	LA COURLY NEE D'UN TERRITOIRE POLITIQUE FRAGMENTE	122
3.1	Le projet de la communauté urbaine : l'arène des acteurs politiques	123
3.1.1	Le rôle déterminant de l'État dans la construction d'un territoire pertinent de gestion	123
3.1.2	La création de la communauté urbaine reconfigurait l'alliance politique locale lyonnaise	125
3.2	La naissance de la communauté urbaine : une confirmation de l'élargissement du Département du Rhône	128
3.2.1	La délimitation de la communauté urbaine repose sur le critère de l'agglomération	128
3.2.2	Une création retardée par la question des limites départementales.	130
IV.	LA QUESTION DE L'AUTONOMIE COMMUNALE AU SEIN DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE.....	134
4.1	Une représentation communautaire qui exclut les communes membres les moins peuplées.	135
4.1.1	La COURLY administrée seulement par un tiers de ses communes membres.	135
4.1.2	Les élus critiques quant à la répartition des sièges au conseil communautaire de la Courly	138
4.1.3	Le boom démographique : une opportunité pour reconfigurer le conseil communautaire	138
4.2	Quand une garantie est donnée aux petites communes membres du Grand Lyon d'avoir leur représentation au sein du conseil communautaire.....	140
4.2.1	La possibilité d'être représenté au sein du Conseil communautaire grâce à la modification des lois	140
4.2.2	Des débats sur la répartition des places qui se poursuivent	144
	CONCLUSION DU TROISIEME CHAPITRE.....	145
	QUATRIÈME CHAPITRE : LE GRAND LYON : « UN ORGANISME VIVANT » QUI VEUT S'AGRANDIR.....	147
I.	LES PERIMETRES AU CŒUR DE LA VOLONTE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE LYON DES'AGRANDIR.....	148
1.1	L'aire métropolitaine lyonnaise : un enjeu stratégique pour franchir le périmètre du Grand Lyon.....	149
1.1.1	« Devenir grand », un projet au centre de la vision métropolitaine de la Courly	149
		603

	1.1.2	La RUL : le franchissement de l'échelle intercommunale.....	151
1.2		Les enjeux stratégiques métropolitains poussent la Communauté urbaine de Lyon à élargir son périmètre	152
	1.2.1	Le projet d'annexion présenté à nouveau par la vision métropolitaine.....	153
	1.2.2	Les communautés de communes autour du Grand Lyon : des intercommunalités de défense	155
	1.2.3	Des communautés de communes qui reprennent les périmètres de structures intercommunales plus anciennes.....	158
	1.2.4	Des communautés de communes créées par défaut.....	159
1.3		Les enjeux stratégiques métropolitains motivent la volonté d'intégration au Grand Lyon.....	160
	1.3.1	De nouvelles stratégies dans la politique du Grand Lyon vis-à-vis de son « voisinage »	161
	1.3.2	Les « pétales de fleur » des SCOT autour du Grand Lyon	163
	a.	Le caractère rural s'inscrit dans la détermination du périmètre du SCOT	164
	b.	Le SCOT de l'Agglomération Lyonnaise facilite-t-il la relation entre le Grand Lyon et les territoires de l'Est ?	166
	1.3.3	Les discussions autour des territoires partenaires ont préparé l'adhésion de Givors.....	167
	1.3.4	La Commune de Lissieu a pris d'habitude de travailler avec les communes du Grand Lyon grâce à la conférence des maires.....	169
		Bilan	171
II.		LES ADHESIONS VOLONTAIRES DES COMMUNES VOISINES	172
2.1		Des communes qui croient en la capacité du Grand Lyon à leur offrir un avenir meilleur	174
	2.1.1	L'adhésion au Grand Lyon confrontée à la réalité des déplacements et à la réalité géographique.....	175
	2.1.2	L'adhésion au Grand Lyon : une réponse à un besoin de services,	176
	2.1.3	La tension entre le rural et l'urbain	177
	a.	Les caractéristiques urbaines ont conduit à l'isolement de Givors et de Grigny	178
	b.	Les caractères ruraux ne poussent pas Lissieu et Quincieux à travailler avec les autres communes rurales dans le Pays Beaujolais.	179
	2.1.4	La séduction de la puissance économique du Grand Lyon.....	180
	2.1.5	L'intégration au Grand Lyon : une fenêtre pour s'ouvrir au monde....	182
2.2		Le point de vue du Grand Lyon qui accepte l'adhésion des nouvelles communes.....	184
	2.2.1	Les adhésions des nouvelles communes : une opportunité de «nettoyer» l'image du Grand Lyon	184
	a.	Lissieu a « frappé à la porte » du Grand Lyon sans véritable influence de l'adhésion de Givors et Grigny	185
	b.	La commune de Lissieu est un ambassadeur du Grand Lyon dans l'adhésion de Quincieux	187
	2.2.2	Les nouvelles communes servent la vision métropolitaine du Grand Lyon	188
	2.2.3	Les petites communes apportent-elles « des bagages » économiques au Grand Lyon ?.....	189
2.3		Comment les processus se mettent-ils en place dans l'adhésion ?.....	190
	2.3.1	Le long processus d'intégration causé par l'obligation de la continuité territoriale.....	191
	a.	L'obstacle de Millery dans le processus d'adhésion de Givors et Grigny au Grand Lyon.....	191
	b.	Le projet du SDCI mentionnait la discontinuité territoriale dans le projet de l'adhésion de Quincieux au Grand Lyon	194
	c.	Comment la discontinuité territoriale est-elle définie ?	195
			604

2.3.2	Une procédure technique mais aussi politique	198
2.3.3	Les adhésions des nouvelles communes : fruit de négociations politiques	200
	a. Les changements d'orientation politique	200
	b. La question de la couleur politique	202
	c. La participation des habitants dans le processus d'adhésion	203
2.3.4	Les adhésions au Grand Lyon : des divorces avec les anciens EPCI ..	205
2.4	Les adhésions au Grand Lyon : entre avantages et inconvénients	207
2.4.1	Le transport en commun : un point fort dans les adhésions au Grand Lyon.	207
	a. Les habitants bénéficient d'une tarification moins onéreuse	208
	b. L'adhésion au Grand Lyon offre un service du transport plus performant.....	208
2.4.2	L'impact de l'adhésion au Grand Lyon sur la fiscalité et le coût des services	209
	a. Les nouvelles communes bénéficient d'avantages économiques...	209
	b. Certaines entreprises souffrent d'une augmentation de la fiscalité	210
	c. Les adhésions au Grand Lyon : une opération financière « blanche » ?	211
2.4.3	Les inconvénients de l'adhésion au Grand Lyon.....	212
	a. La capacité de réactivité de la « grosse machine »	212
	b. La perte (relative) d'autonomie	213
	CONCLUSION QUATRIEME CHAPITRE	217

CINQUIEME CHAPITRE : LA REFORME TERRITORIALE REVISE LA LIMITE ADMINISTRATIVE DU GRAND LYON **219**

I.	PETITS ARRANGEMENTS TERRITORIAUX	219
1.1	Les histoires de discontinuités autour de Lyon	220
	1.1.1 Enjeux de la continuité territoriale pour le Grand Lyon	220
	1.1.2 La gestion de la discontinuité territoriale au sein de la CCEL	222
1.2	La continuité territoriale portée par le SDCI	224
	1.2.1 Les changements des limites du Grand Lyon demandés par le SDCI du Rhône	225
	1.2.2 Les EPCI constituent l'instance principale de la solidarité locale.....	227
	1.2.3 La solidarité des communes et des EPCI du Rhône impose une modification du SDCI	229
1.3	Quand les petites communes peuvent peser sur un État très centralisé.....	231
	1.3.1 La question de l'autonomie	231
	1.3.2 Un intérêt fait le fiscal	233
	a. L'aéroport est au cœur du refus de Jons d'adhérer au Grand Lyon	233
	b. L'enjeu des dotations de solidarité	234
	c. La crainte de la hausse de l'impôt.....	235
	1.3.3 La tension entre le rural et l'urbain	237
	1.3.4 L'enjeu de la maîtrise du peuplement.....	238
	1.3.5 Les soutiens de Jons et Millery	241
	a. L'intérêt du Département du Rhône	242
	b. Des communautés solidaires.....	243
1.4	Les petits terrains sacrifiés aux grands territoires	244
	1.4.1 Un redressement des limites communales de Jons et Jonage pour assurer la continuité territoriale de la CCEL	245
	a. Les possibilités pour Jons	245
	b. Une mobilisation des territoires ayant une discontinuité territoriale	246
	c. Une question de bon voisinage	247
	d. Des effets concrets limités	254
	1.4.2 La modification des limites communales de Millery pour assurer la continuité territoriale du Grand Lyon	254
	a. Un corridor intercommunal.....	255

b.	Les limites administratives du Grand Lyon sont modifiées par les changements des limites communales entre Millery, Vernaison et Grigny	257
c.	Un rapport de bon voisinage ?	258
d.	Une continuité artificielle	260
1.5	L'influence du voisinage ?	262
	Bilan	264
II.	LAMETROPOLE DE LYON : LES LIMITES DU GRAND LYON SE RIGIDIFIENT-ELLES ?	265
2.1	La métropole de Lyon en tant que collectivité territoriale ne peut pas s'élargir facilement	266
2.2	La métropole de Lyon : une tranquillité pour les communes et intercommunalités voisines	270
2.3	Quelques réflexions autour de la Métropole de Lyon	274
	CONCLUSION DU CINQUIEME CHAPITRE	278

	TROISIEME PARTIE : LES ENJEUX GEOPOLITIQUES DES PERIMETRES DES TRANSPORTS URBAINS ATOUR DU GRAND LYON	279
	Introduction	279

	SIXIEME CHAPITRE : LES TRANSPORTS PUBLICS LYONNAIS : UNE LONGUE HISTOIRE	282
--	---	------------

0 -	EXCURSUS HISTORIQUE SUR L'ORGANISATION DES TRANSPORTS AVANT LA CREATION DU SYTRAL	283
0.1	L'histoire des transports en commun lyonnais	283
0.1.1	La naissance des transports publics lyonnais	284
0.1.2	L'atmosphère concurrentielle dans le marché des transports publics lyonnais	285
0.1.3	La naissance de l'OTL	286
0.2	Les franchissements des limites administratives par les transports publics lyonnais	288
0.2.1	Les franchissements des limites départementales du Rhône vers l'Isère et vers l'Ain	288
0.2.2	Les franchissements des limites départementales du Rhône vers la Loire	290
0.3	L'OTL : un empire du transport lyonnais	292
0.4	Les panoramas conflictuels dans l'histoire du transport lyonnais	295
0.4.1	Les tensions entre l'OTL et la Municipalité lyonnaise	295
0.4.2	Le conflit se lève sur le territoire de l'Ouest lyonnais	296
a.	La discontinuité des réseaux du transport à Saint-Symphorien-sur-Coise	296
b.	Les échecs dans la relation entre la CRL et l'autorité concédante	298
c.	La polémique entre la CRL et l'OTL	300
0.4.3	Les conflits dans l'Est lyonnais	301
a.	La ligne de la balme traversaient trois départements	304
b.	La ligne de la balme a rencontré une situation difficile	305
c.	Les lobbyings politiques n'ont pas cessé	306
0.5	Adieu à l'OTL	308
0.6	Bienvenu au syndicat des TCRL	310
I.	LES TRANSPORTS EN COMMUN LYONNAIS, MISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE	312
1.1	L'époque des petits trains de l'Ouest Lyonnais	312
1.2	La CCVG s'inscrit dans l'histoire du transport lyonnais	318
1.2.1	Une partie de La CCVG desservie par la ligne 10 de l'OTL	318
1.2.2	La commune de Chaponost desservie par la ligne 14 de l'OTL	320
1.3	Le transport : son histoire dans la CCEL et à Genas	322

Bilan	324
II. LES EVOLUTIONS DU SYTRAL	325
2.1 La création du Sytral.....	325
2.2 Comment le PTU du Sytral se définit-il ?.....	326
2.3 Les mutations du statut du Sytral.....	327
2.3.1 Les mutations du statut du Sytral conduites par le principe de la répartition financière	327
a. Le décroisement du financement du Conseil général relatif au Sytral.....	328
b. Le changement de statut du Sytral en 1999	330
c. Le changement de statut du Sytral en 2003	331
2.3.2 Les mutations des statuts du Sytral suite à l'adhésion de nouvelles communes.....	334
a. Quand le Comité syndical est modifié pour accueillir les représentations des nouvelles communes	335
b. Les représentations des nouvelles communes correspondent-elles aux poids démographiques et financiers ?	336
CONCLUSION SIXIÈME CHAPITRE	337

SEPTIEME CHAPITRE : LA COORDINATION MÉTROPOLITAINE DES POLITIQUES DE TRANSPORTS FACE AUX LOGIQUES TERRITORIALES LOCALES : LE CAS DES COMMUNES VOISINES DE LA COURLY

339	
I. LE RESEAU TCL GRANDIT AVEC L'AGGLOMERATION	340
1.1 Le PTU du Sytral grandit avec l'agglomération vers le Sud	340
1.1.1 Le Sytral a remplacé le Sytuag	341
1.1.2 Une tarification spéciale et les effets financiers	343
1.1.3 Pourquoi le transport était-il l'avantage le plus apprécié malgré l'augmentation des prix et du VT ?	346
1.2 L'extension du PTU du Sytral au Nord de l'agglomération lyonnaise	347
1.2.1 L'élargissement de ce PTU vers Lissieu	348
1.2.2 L'élargissement de ce PTU vers Quincieux	349
1.3 L'établissement de la continuité territoriale du Grand Lyon entraîne-t-il la continuité du PTU ?	350
1.3.1 La continuité territoriale du Grand Lyon et le transport en commun ..	351
1.3.2 Les bus TCL traversent Millery sans s'arrêter	352
1.3.3 Les Millerots sont-ils intéressés par le réseau TCL ?	355
1.3.4 La discontinuité territoriale du PTU	356
Bilan	357
II. LA DESSERTE DU SYTRAL SOUS CONVENTION CRITIQUEE PAR LA CRC	358
2.1 Les conventions tarifaires afférentes	359
2.2 Origines de la desserte sous convention par le Sytral	361
2.2.1 Les communes desservies par le Sytral comme héritage des lignes historiques	361
2.2.2 La desserte du Sytral à Genas : un échange de services urbains ?.....	363
2.3 Les rapports de la CRC : des changements imposés.....	367
2.3.1 L'enjeu du PTU dans le manque de revenus potentiels pour le Sytral...	367
2.3.2 Le manque de participation financière des municipalités	368
CONCLUSION SEPTIÈME CHAPITRE	370

QUATRIÈME PARTIE : LES FRANCHISSEMENTS DES LIMITES DU GRAND LYON : LA RÉPONSE A UN RISQUE MORTEL POUR LE SYTRAL ?

371	
Introduction	371
HUITIÈME CHAPITRE : LA RÉFORME TERRITORIALE MENACE LE SYTRAL DE DISSOLUTION	373
Introduction	373

I.	LE PÉRIMÈTRE D'ACTION DU SYTRAL FACE A LA LOI RCT ?.....	373
1.1	La réorganisation des syndicats par la Loi RCT	374
1.2	Les effets des nouvelles intercommunalités sur le transport lyonnais	375
1.2.1	Le Pôle Métropolitain du G4 : une compétence transport manquée....	375
1.2.2	La Métropole de Lyon : le Sytral serait-il absorbé par le Grand Lyon ?	377
	Bilan	378
II.	LA FRAGILITÉ DU SYTRAL FACE AU CONSEIL GÉNÉRAL DU RHONE.....	379
2.1	Le Conseil général veut-il quitter le Sytral ?	379
2.2	La complexité du retrait du Conseil général du Sytral.....	380
2.3	« Rester et créer un nouveau syndicat » : la potion magique du Conseil général	382
2.4	L'ambiguïté de la position du Conseil général	383
2.5	Un nouveau syndicat du transport concurrent du Sytral ?	384
	CONCLUSION DU HUITIÈME CHAPITRE.....	386

NEUVIÈME CHAPITRE : LE SYTRAL ELARGIT SON RAYON D'ACTION 387

Introduction 387

I.	L'ÉLARGISSEMENT DU PTU DU SYTRAL PAR LES ADHÉSIONS DE NOUVELLES COMMUNES AU SYTRAL.....	388
1.1	Une proposition d'adhésion et les réponses positives.....	388
1.2	Adhésion au Sytral : ces communes qui disent « oui ».....	394
1.2.1	Les communes de Chaponost, de Brindas, de Messimy et de Thurins, moteurs des modifications du PTU du Sytral	394
a.	Les démarches de l'adhésion	394
b.	Comment les nouvelles communes considèrent-elles le réseau TCL ?.....	397
c.	Les effets financiers : un point commun pour les nouvelles communes	400
1.2.2	L'arrivée des communes de Grézieu-La-Varenne et Sainte-Consorte	401
a.	Le PTU du Sytral est étendu à Grézieu-La-Varenne.....	401
b.	L'adhésion de Sainte-Consorte : la dernière adhésion de la CCVL	402
1.2.3	Chasselay : l'adhésion de dernière minute	402
1.2.4	L'adhésion de la commune de Chasselay au Sytral est-elle validée ?	404
a.	Pourquoi Chasselay n'est-elle pas mentionnée dans le PTU du Sytral, bien que les lignes TCL desservent cette commune ?.....	405
b.	Un traitement différent pour Chasselay	406
1.3	Les facteurs qui poussent les communes à voter « pour »	408
1.3.1	Le facteur politique	408
a.	Quand les communes ne s'entendent pas avec leurs intercommunalités.....	408
b.	Adhérer au Sytral sans intégrer le Grand Lyon.....	410
1.3.2	Les flux de déplacement et l'environnement.....	412
a.	Quand les « Bouchons lyonnais » se traduisent dans le domaine du transport	412
b.	La recherche d'un service de haut niveau	415
c.	Le Sytral est choisi pour sa qualité de service	417
d.	L'adhésion au Sytral : une protection de l'environnement	419
e.	Les parcs-relais améliorent aussi le service	421
1.3.3	L'adhésion au Sytral répond à l'évolution territoriale.....	422
a.	Chaponost : l'adhésion au Sytral comme rapprochement de l'agglomération.....	422
b.	L'adhésion des « communes urbaines »	424
c.	La croissance démographique : un défi pour le service du transport en commun.....	426
	Bilan	427

II.	LES ENJEUX POLITIQUES DU FRANCHISSEMENT DES LIMITES DU GRAND LYON PAR LE PTU	428
2.1	Rapport de la CRC en 2011 : une légitimation de l'élargissement du PTU....	428
2.2	Les nouvelles communes adhérentes : un marché intéressant pour le Sytral ?	429
2.2.1	Le nombre de voyageurs	430
2.2.2	Les nouvelles communes adhérentes rendent-elles un VT avantageux ?	431
2.3	La desserte du Sytral effectuée par solidarité	433
	CONCLUSION DU NEUVIÈME CHAPITRE	434

DIXIÈME CHAPITRE : LES ENJEUX POLITIQUES LOCAUX DU PTU DU SYTRAL 435

	Introduction	435
I.	ADHÉSION AU SYTRAL : DES COMMUNES QUI DISENT « NON » ?	436
1.1	L'arrêt de la desserte TCL des sept communes reporté plusieurs fois.	437
1.2	Tensions autour des transports en commun dans l'Est Lyonnais	438
1.2.1	Les lignes périphériques du Sytral dans l'Est lyonnais	439
1.2.2	Une situation paradoxale à la CCEL	441
1.2.3	La CCEL au cœur de l'affrontement entre le Grand Lyon et le département du Rhône	442
a.	L'adhésion au Sytral pour améliorer les transports en commun	443
b.	Le Pôle Métropolitain : un tiers dans la relation entre la CCEL et le Sytral ?	445
c.	Le Département s'est rapproché de la CCEL.....	447
1.3	Vallons du Lyonnais en manque de PTU	450
1.3.1	La CCVL : un espace de transition et traversé par la migration pendulaire	450
1.3.2	La CCVL et le Sytral se fiancent sans pouvoir se marier	452
a.	Les lignes périphériques du Sytral à l'Ouest lyonnais	452
b.	Les problèmes rencontrés	455
c.	Réflexions pour l'adhésion au Sytral	456
d.	Le revirement.....	458
e.	Le territoire de la CCVL desservi par lignes Express	461
f.	Un blocage en préfecture ?	463
1.4	L'urbain et le rural rencontrent la question du transport dans la Vallée du Garon	465
1.4.1	Les transports de la CCVG : de longues négociations sans certitude d'aboutissement.....	466
a.	Une politique contractuelle de la CCVG avec la Région Rhône-Alpes	467
b.	La CCVG : vers une adhésion au Sytral ?	469
c.	Le Département invité par la CCVG	470
d.	La CCVG en pleine confusion	471
1.4.2	L'adhésion de Chaponost au Sytral : un cavalier seul	473
a.	Une adhésion favorisée par le report de la discussion sur le transport au sein de la CCVG ?.....	474
b.	Chaponost isolée politiquement.....	476
c.	Une désolidarisation de la CCVG ?.....	478
1.5	Les facteurs qui conduisent les communes à répondre « NON » au Sytral	480
1.5.1	Le rôle fondamental de la question politique	481
a.	Garder son autonomie	481
b.	Éviter d'être une goutte d'eau dans « l'océan » du syndicat.....	482
c.	Le Sytral : « un bonbon » pour entrer au Grand Lyon	483
d.	Un blocage qui vient du Département ?.....	487
e.	L'adhésion au SMTR : « à gauche et à droite ».....	489
1.5.2	La participation financière.....	491

	a. Quand le paiement VT des autres communes donnait une mauvaise image	492
	b. Le VT du Sytral : un sujet sensible	494
	c. Le VT du Sytral concurrencé par le VT départemental	495
	d. Participation financière	497
1.5.3	Problèmes environnementaux et aspects juridiques	498
	a. Le choix du type de transport correspond aux caractères des communes	499
	b. La ruralité et les obstacles juridiques	499
	c. « Les flux vers le Grand Lyon » vs « les déplacements dans un territoire rural »	501
1.5.4	Le rôle du transport dans la sélection des habitants	503
	a. La périurbanisation par migration de la classe sociale bourgeoise	505
	b. Une accessibilité pour tout genre d'habitants	507
	c. Le problème des nouveaux arrivants	508
	Bilan	510
II.	EFFET DE L'ADHÉSION ET DU REFUS DU SYTRAL	510
2.1	La limite du PTU du Sytral se rigidifie-t-elle lors des refus d'adhésion ?	511
	2.1.1 Quelles relations entre les limites des PTU, les limites administratives, les EPCI et le VT ?	511
	2.1.2 La perméabilité des limites administratives du Grand Lyon vers l'Ouest grâce aux adhésions des nouvelles communes	512
	2.1.3 Les aménagements des lignes de bus : une preuve de la rigidité	514
	a. LEOL : un projet structurant face aux aléas des coopérations intercommunales	514
	b. Les lignes s'arrêtent à la frontière du PTU	517
2.2	Les enjeux des adhésions et des refus du Sytral dans la définition des politiques locales	518
	2.2.1 Les élus pratiquent-ils la démocratie locale ?	518
	2.2.2 Les habitants ont-ils été consultés sur la politique des transports de leurs communes ?	520
2.3	Les transports : un ticket pour les élections législatives ?	523
	2.3.1 L'adhésion au Sytral : une des actions phares dans la campagne électorale	527
	a. L'adhésion au Sytral : un sujet positif et négatif dans la campagne électorale à Chaponost	527
	b. L'adhésion au Sytral a gommé les clivages entre droite et gauche à Brindas	527
	c. Le bus C24 peut-il contribuer à un changement de maire à Vaugneray ?	528
	2.3.2 Le transport n'apporte pas une garantie pour le poste de maire	529
	2.3.3 Malgré leur refus d'adhérer au Sytral, ils sont élus maires	531
	a. À Chaponost, les opposants au Sytral se regroupent	531
	b. Victoire à Chaponost de l'opposant au Sytral	533
	c. Refus de l'adhésion au Sytral : une inquiétude pour l'élection municipale ?	535
2.4	Plus onéreux : un effet au niveau financier	537
2.5	La coopération entre le Sytral, le Département et le Grand Lyon touchée par le changement du PTU du Sytral	539
	2.5.1 L'imperméabilité du périmètre du Sytral pour les bus départementaux	539
	a. Les limites du Grand Lyon manifestent l'autonomie du Sytral	539
	b. « Une bataille » entre le Sytral et le Département provoquée par les lignes en doublon	541
	c. Les bus départementaux autorisés à s'arrêter sans faire monter	543
	2.5.2 Concurrence avec Rhônexpress ?	544
	a. Rhônexpress : le franchissement de deux intercommunalités	545

b.	La restructuration des lignes départementales à l'Est lyonnais : 2€ pour aller à l'aéroport	549
2.6	Les effets du refus et de l'adhésion au Sytral sur les coopérations intercommunales.....	555
2.5.3	L'objectif de l'intercommunalité en question.....	555
2.5.4	L'adhésion des communes au Sytral à titre individuel provoque l'échec de la création du PTU	557
	Bilan	560
III.	LE NOUVEAU SYTRAL, NOUVEL HORIZON POUR UN PÉRIMÈTRE DE TRANSPORT LYONNAIS	561
3.1	Le périmètre d'action du Nouveau Sytral	561
3.1.1	Le PTU du Nouveau Sytral englobe-t-il tout le territoire de l'«ancien» Rhône ?.....	563
3.1.2	Le versement transport du Nouveau Sytral : des taux différenciés	564
3.2	Les statuts du Nouveau Sytral	566
3.3	Les effets de la naissance du Nouveau Sytral sur les communes impliquées dans les modifications du périmètre du Sytral	568
3.3.1	Le PTU du Sytral s'étend à l'Est lyonnais.....	568
3.3.2	La réorganisation des services du Nouveau Sytral vers la commune de Chasselay	572
	CONCLUSION DU DIXIÈME CHAPITRE.....	573
	Conclusion générale	574
<input type="checkbox"/>	<i>La modification des limites</i>	<i>574</i>
<input type="checkbox"/>	<i>Le franchissement des limites</i>	<i>575</i>
<input type="checkbox"/>	<i>Les fonctions des limites</i>	<i>576</i>
	BIBLIOGRAPHIE	579
Articles		579
Ouvrage		590
Travaux Étudiant :		595
Table des figures		597
Table des tableaux.....		600
Table des matières.....		601