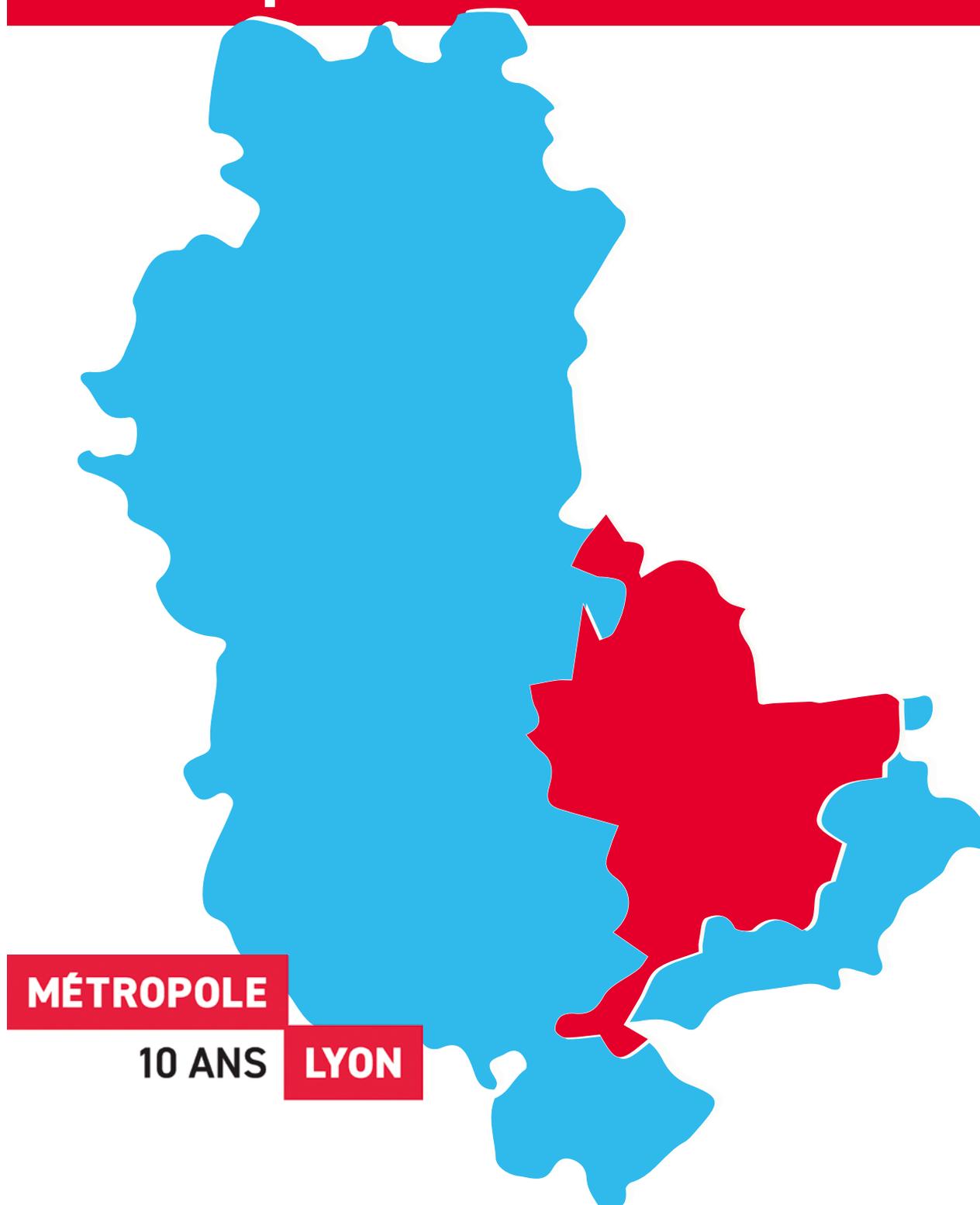


1970-2015

**L'histoire des relations
entre le Grand Lyon
et le Département du Rhône**



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

L'histoire de sa création restera comme celle d'une épopée formidable aux termes de laquelle deux collectivités, deux grandes institutions, fusionnaient de leur plein gré pour fonder une collectivité originale, puissante, élue au suffrage universel direct et résolument tournée vers l'avenir.

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

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

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

Dans les pages qui suivent, nous vous proposons de découvrir comment la création de la communauté urbaine de Lyon en 1969 provoqua un élargissement du territoire du département du Rhône, comment les deux institutions à la fois partenaires sur les projets et concurrentes politiquement furent amenées à décroiser leurs compétences pour maîtriser leurs engagements et clarifier aux yeux du public le qui fait quoi, et comment en 2015 celles-ci allèrent au bout de la logique de décroisement via une opération de fusion-séparation : fusion sur le territoire du Grand Lyon, séparation via le maintien d'un département rural aux portes de l'agglomération.

Bonne lecture.

Août 2024
Métropole de Lyon

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

Rédaction
Ludovic Viévard, membre du réseau de veille

Réalisation
Nathalie Joly

Impression
Service Reprographie du Grand Lyon

Illustration de couverture
©Métropole de Lyon

Sommaire

Préambule

1969 à 2012 : une trajectoire d'inversion des influences politiques sur la scène locale	5
Séisme territorial originel : avec la création de la « Courly », le département du Rhône s'agrandit	5
Au sein du SYTRAL, une montée en puissance progressive de la Communauté urbaine	6
Décroisement des compétences : clarifier le « qui fait quoi ? » en révisant le « qui paie quoi ? »	9
Projets d'extension du territoire communautaire : qui a peur du « Grand Méchant Lyon » ?	13
Le développement des scènes de dialogue interterritorial pour faire converger les visions. Et plus si affinité.	15
Un acteur rural vs un acteur urbain : tordre le coup à une idée reçue ?	18
Millery et Jons, deux exemples de continuité et discontinuité territoriale	20
L'aéroport, une source de revenus disputée	22
Rhônexpress et le tram' T3 sur une même infrastructure : le pragmatisme l'emporte	25
Musée des Confluences : la culture pour donner à voir et pour se montrer	27
2012-2020 : Une fusion / séparation conduite en bonne intelligence	30
Établir les comptes de la séparation et calculer la compensation	30
Installer le pôle métropolitain au service d'un dialogue privilégié avec les EPCI de l'aire métropolitaine	35
Le Département et la Métropole dans une même circonscription administrative : schéma pérenne ou situation provisoire ?	36
Conclusion	39
Annexes : Entretiens réalisés / Bibliographie / Cartes / Presse	41

Préambule

Créé par partition du Département Rhône-et-Loire en 1793, le Département du Rhône est une institution ancienne dont la forme moderne ne se dessine que dans les années 1980-1990, lors des vagues successives de décentralisation. Comme les autres départements de France, il acquiert alors des compétences propres, s'autonomise de la tutelle préfectorale et affirme sa dimension politique. Mais contrairement à d'autres, le Département du Rhône a pour particularité de compter une métropole d'envergure sur son territoire, en périphérie de celui-ci. Aussi, lorsqu'en 1969, ce bassin urbain se donne des frontières administratives pour former la communauté urbaine de Lyon, ce sont plus de 80% des habitants du Rhône qui sont concernés¹.

Si les deux institutions ont bien chacune leurs champs de compétences, elles partagent quelques sujets communs comme la voirie, le cofinancement de projets urbains ou du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), et se côtoient dans de nombreuses structures. Citons, à titre d'exemples, les syndicats de gestion comme le Sytral, pour les transports en commun, le Smiril, pour les lônes du Rhône, ou le Symalim pour le parc de Miribel-Jonage. Citons encore les associations d'études, de planification, de concertation ou d'animation territoriale, comme la RUL. Ces objets communs offrent autant d'occasions de coopération mais aussi de confrontation, lorsque les intérêts de ces institutions divergent, qu'elles n'ont pas la même orientation politique ou qu'elles défendent leur visibilité et leur influence.

Si l'histoire de chacune des deux institutions est plutôt bien connue, celle de leurs interactions reste à consolider, puisqu'on n'en trouve que des éléments épars et par ailleurs peu nombreux. Cette note est une contribution visant à documenter cette histoire des relations entre le Conseil général et la Communauté urbaine de Lyon, puis la Métropole. Si plusieurs témoignages indiquent que les deux exécutifs collaboraient la plupart du temps en bonne intelligence, le parti pris ici est de s'intéresser aux tensions qui ont pu exister entre les deux institutions. De fait, deux pouvoirs aussi importants ne pouvaient s'exercer sur un même territoire sans que n'apparaissent des frottements révélateurs des logiques propres à chacun d'eux, comme le montre l'interview de Michel Mercier dans *Le progrès* en 2001 (cf. annexe).

Nous avons opté pour un regard chronologique distinguant deux périodes, à l'intérieur desquelles sont examinés des enjeux qui parfois traversent le temps :

- ▶ La première s'étend de 1969 à 2012 environ et reprend les relations entre le Conseil général du Rhône et le Grand Lyon.
- ▶ La seconde période court de 2012 environ à 2024. Elle englobe la création de la Métropole de Lyon et, donc la disparition du Département du Rhône sur le périmètre de celle-ci, ainsi que les nouvelles relations entre le (nouveau) Rhône et la Métropole de Lyon. En effet, si les deux institutions ne partagent plus de territoire en commun, elles demeurent liées dans plusieurs structures communes.

1. En 1968, le département compte 1326383 habitants pour 1076524 dans le Grand Lyon. Données INSEE.

1969 - 2012

Une trajectoire d'inversion des influences politiques sur la scène locale

La métropolisation est un double phénomène, urbain et politique. D'un point de vue urbain, il traduit la concentration des populations dans des agglomérations de plus en plus étendues et le regroupement des fonctions de décision. Née avec l'industrialisation, cette tendance n'aura de cesse de se renforcer, installant une distinction toujours plus nette entre territoires ruraux et territoires fortement urbanisés. Cette métropolisation va trouver une traduction politique, qui se lit dans l'évolution de l'organisation institutionnelle des territoires. Après un temps de décentralisation qui voit le renforcement des compétences des départements, à partir de 1982, la première décennie des années 2000 voit fleurir plusieurs rapports, dont le rapport parlementaire « Warsmann », mettant en question la place et le rôle du département. Prenant acte de l'affirmation croissante des grands centres urbains, certains d'entre eux suggèrent même la fusion des départements et des plus grandes intercommunalités.

Dans l'agglomération lyonnaise, le degré d'intégration de plus en plus élevé de la Communauté urbaine place le Département du Rhône dans une situation où son action devient moins visible. Il perd en influence, et la distance se creuse avec les habitants qui connaissent rarement leur conseiller départemental. Ainsi la jeune communauté urbaine de Lyon va-t-elle progressivement s'imposer face à l'ancienne institution départementale.

Journal télévisé présentant l'hypothèse d'une fusion entre le Grand Lyon et le département du Rhône, telle que proposée par le rapport Warsmann, 2008.

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

JT Rhône-Alpes soir du jeudi 09 octobre 2008,
Société de production : France 3 Lyon.

Séisme territorial original : avec la création de la « Courly », le département du Rhône s'agrandit

Ainsi qu'on l'a dit, la scission du Département du Rhône-et-Loire a eu pour effet d'enserrer l'agglomération lyonnaise dans des frontières administratives étroites. En 2006, Marie Clothilde Meillerand, aujourd'hui au Laboratoire Aménagement Économie Transports écrivait :

« Ce découpage arbitraire du territoire destiné à punir Lyon de son infidélité au gouvernement de la Convention Nationale va avoir des conséquences importantes. En effet, ce morcellement ne correspond pas à la réalité économique puis urbaine d'un espace largement uni par son aménagement et son développement futur. La barrière administrative sera souvent désignée comme un handicap majeur dans les politiques d'aménagement du territoire initiées au 19^e et surtout au 20^e siècle. »

Le premier impact de la création de la Courly sur le département est d'abord territorial, et va consister à desserrer l'étreinte de ses frontières. C'est un bouleversement d'envergure qui a eu lieu par l'effet de la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, laquelle stipule qu'« aucune communauté urbaine ne pourra être créée entre communes faisant partie de départements différents » (art.43). C'est pourquoi, en amont de la création de la Courly, un remaniement départemental est opéré, avec le rattachement, le 1^{er} janvier 1968, de six communes de l'Ain² et vingt-trois communes de l'Isère³ au Département du Rhône. Toutes ne rejoindront pas la Courly. Pourquoi ? Un sentiment de ne pas être concernées par la même dynamique de développement que le centre plus urbain de l'agglomération, explique Michel Forisser. Lui qui fut maire de Meyzieu, conseiller général et sénateur du Rhône se souvient de cette époque :

« La raison principale, c'était qu'à l'époque, les communes n'étaient à aucune intercommunalité et avaient un développement très faible. Donc rentrer pour eux dans la communauté urbaine de Lyon, c'était un impôt supplémentaire pour les habitants, alors que comme ça, elles profitaient toujours des services, mais sans payer l'impôt, en étant à l'extérieur, dans la périphérie. [...] Ma femme, ma première épouse, qui est décédée,

elle, elle a passé le concours pour entrer à la Sécurité sociale. Vous savez où elle l'avait passé ? À Vienne. Alors que si elle avait été domiciliée sur le Rhône, elle l'aurait passée à Lyon. Donc vous vous rendez compte ? Le centre, on va dire d'attractivité était sur l'agglomération lyonnaise. »

Entretien du 20 septembre 2023.

Leur rattachement au Rhône, si ce n'est à la Courly, témoigne de ce que les populations de ces communes « tant au niveau des transports interurbains que des emplois, regardent bien davantage vers Lyon que vers Bourg-en-Bresse » [Benoit, 2020]. Le développement de ces territoires s'inscrit dans la dynamique métropolitaine de l'agglomération lyonnaise et du Rhône. Ainsi, à la fin des années 1960, la création de la Communauté urbaine de Lyon permet au Département d'agrandir son territoire de plus de 450 km².

Au sein du SYTRAL, une montée en puissance progressive de la Communauté urbaine

L'histoire des déplacements à l'échelle lyonnaise et intercommunale débute bien avant la création de la Courly. Dès 1941, comme le rappelle Cédric Polère [2008] :

« Le préfet du Rhône institue de manière autoritaire le Syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise (STCRL). Ce réseau de transports collectif est organisé à deux échelles différentes. Le premier réseau est situé à Lyon avec des terminus qui vont jusqu'à la proche banlieue (une douzaine de lignes de tramway à cheval puis électrique, concédées à la Compagnie privée OTL Omnibus et Tramways de Lyon, et à des compagnies de chemin de fer régionaux) ; le second, appelé réseau de banlieue est très hétéroclite. »

Jusqu'en 1985 et les lois de décentralisation, le préfet du Département du Rhône joue un rôle clé dans l'aménagement des transports en commun lyonnais. Il préside le STCRL où siègent le Conseil général et la ville de Lyon, puis, à partir de 1969, la Courly qui, acquérant la compétence transports, prend la place de celle-ci.

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

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

Héritier de cette première structure, le SYTRAL est créé en 1985. Dans son conseil, siègent alors à part égale 20 membres issus de la Courly et du Conseil général du Rhône. Son premier président, Frédéric Dugoujon, est conseiller général du Rhône. Par la suite, certains d'entre eux, comme Christian Philip ou Bernard Rivalta, cumulent un mandat de conseiller municipal avec celui de conseiller général, tandis que d'autres n'auront plus de mandat au Conseil général du Rhône. Révisés en 2003, les statuts précisent le montant des financements de chacun des deux membres⁴, selon un accord de «décroisement des financements» de 1999 –sur lequel on reviendra– qui abaisse singulièrement la participation du Département. La même révision des statuts confère un avantage numérique aux membres du Grand Lyon qui compte désormais 16 sièges contre 10 pour le Département.

Ainsi, au début des années 2000, les nouveaux statuts consacrent un changement d'équilibre dans le rapport des institutions au sein du SYTRAL. Initialement davantage piloté par le Département, et cela singulièrement jusqu'en 1969, le SYTRAL devient progressivement un outil de la Communauté urbaine. Cette situation ne va cesser de se conforter, entraînant la résistance du Département et plusieurs situations de «crises».

Interview de Michel Mercier

Le Progrès, 20 septembre 2001

«Quant au Sytral, on va voir ce qu'il va devenir. Si c'est un vrai organisme de concertation, nous continuerons à le financer (ndlr, 100 millions annuels), s'il enregistre des décisions prises rue du Lac [siège du Grand Lyon], non»

Le SYTRAL exerçant la compétence déléguée des transports du Grand Lyon, son périmètre de transport urbain (PTU) était celui de l'EPCI. Pourtant, suite à des accords successifs, l'offre de service s'était étendue au-delà de celui-ci, pour inclure sept communes mitoyennes non membres du Grand Lyon⁵. Dès 2004, la Chambre régionale des comptes s'en étonne. Et, dans son rapport de 2011, elle souligne que la participation financière

de ces communes ne couvre pas le surcout des dessertes occasionné pour le SYTRAL [CRC, 2011]. Le Grand Lyon justifie sa position en arguant qu'il agit d'abord à l'échelle des bassins de vie et d'emploi et son président écrit que l'on peut «considérer qu'il s'agit là du début d'une démarche d'extension» [CRC, 2011]. La Chambre régionale des comptes va dans le même sens et conclue que le SYTRAL doit s'élargir s'il «doit perdurer» [CRC, 2011] tandis que, dans le même temps, elle questionne la légitimité de la participation du Département du Rhône au syndicat.

Il n'en faut pas plus pour que le Département menace de quitter le syndicat. Pour les usagers, les TCL évoquent Lyon, parfois Grand Lyon, mais pas le Département. Partir éviterait à ce dernier une dépense dont il ne tire aucune visibilité et serait une façon de clarifier les actions de chacune des deux institutions. En 2013, le Conseil général crée son propre Syndicat mixte des transports du Rhône, le SMTR, une offre de transport labellisée «Département» destinée aux communes du Rhône qui souhaitent y adhérer. Né non sans l'opposition des conseillers généraux socialistes, ce nouvel opérateur installe une situation de concurrence entre Département et Grand Lyon, puisque leurs deux syndicats, promeuvent leur offre de service et cherchent en partie l'adhésion des mêmes communes. Parallèlement, dès 2010, la loi RCT stipule que 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». Une future métropole lyonnaise signifierait donc la dissolution du SYTRAL et la reprise en propre de la compétence transport qu'elle lui avait déléguée, sauf à élargir le PTU. La survie du SYTRAL est ainsi triplement menacée par le départ du Département, la création du SMTR et par l'arrivée de la loi RCT. S'étendre devient nécessaire.

Dès 2004, le Grand Lyon avait lancé un appel aux communes, appel auquel Givors et Grigny avaient répondu favorablement. Clairement, la possibilité

4. «Les participations respectives sont fixées à 15,245 M€ pour le Département et à 108,936 M€ pour la Communauté urbaine», Séance publique du 20 octobre 2003, Délibération n° 2003-1489.

5. Brindas, Grézieu-la-Varenne, Vaugneray, Pollionnay et Sainte-Consoise, membres de la communauté de communes des Vallons du Lyonnais (CCVL), Genas, membre de la communauté de communes de l'Est lyonnais (CCEL) et Chasselay.

d'être reliées à Lyon par une voie de TCL a été un argument pour ces villes par ailleurs isolées dans leur Communauté de communes Rhône-Sud, puisqu'elles n'y étaient que deux. Le Progrès relate leur adhésion au Grand Lyon dans un article du 1^{er} janvier 2007. On peut y lire que «le véritable symbole, attendu par les Givordins et les Grignerots reste l'arrivée des TCL dans leur commune, prévue aujourd'hui. Avec 13 nouveaux bus et une ligne 211 qui raccordera Givors au reste du réseau». D'ailleurs, c'est dans des bus TCL que Gérard Collomb et Bernard Rivalta, président du SYTRAL, se rendent à Grigny et Givors pour célébrer l'arrivée des deux nouvelles communes dans l'EPCI.

En 2011, suivant les préconisations de la Chambre régionale des comptes, le SYTRAL et le Grand Lyon avaient entamé des négociations avec les communes alentours. Les sept communes jusque-là desservies acceptent de rejoindre le SYTRAL tout en demeurant dans leur EPCI qui, eux, n'adhèrent pas au syndicat, leurs communes membres étant divisées sur la question et n'ayant pu se mettre d'accord. Au cœur de ce refus, la volonté de conserver leur indépendance (on y reviendra). Ainsi explique Daniel Valéro, maire de Genas : «Le SYTRAL et le Grand Lyon nous ont dit "pour avoir les transports du SYTRAL, il faut que vous adhérez au Pôle métropolitain". Et nous, comme toutes les villes de la CCEL, on a dit "non"» [cité dans Fitria et Charmes, 2018]. De son côté, «la communauté de communes de l'Est lyonnais (CCEL), dont est membre Genas, et sur laquelle est implanté l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry, a aussi hésité. Elle a d'abord envisagé, en 2009, d'adhérer au SYTRAL avant de se tourner vers le futur SMTR en juillet 2011» [Fitria et Charmes, 2018].

La peur du «Grand méchant Lyon» ?

Bien sûr, il n'en a jamais été question officiellement, mais quand même l'idée est dans toutes les têtes. Et si le rapprochement avec Sytral, supposait à terme une adhésion au Grand Lyon ? Le raccourci est sans doute un peu facile, mais certains élus le redoutent. Et il n'est pas surprenant de les voir se tourner vers le Département dans cette affaire de transports en commun. Cette différence de points de vue entre les communes sur l'aménagement du territoire pourrait laisser à penser qu'une révision, une évolution du périmètre de la CCVL est envisageable. Mais de là à imaginer une entrée en fanfare dans le Grand Lyon... C'est non.

Le Progrès, édition Lyon ouest, Vaugneray,
23 septembre 2011.

Dans ce bras de fer, le Département, on le voit, est en soutien aux communes et aux petits EPCI. Pour Arie Fitria, géographe, et Éric Charmes, directeur de recherche à l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE), «il est clair que le Département du Rhône a joué un rôle déterminant dans la non-adhésion des communes de la CCEL au SYTRAL» et de préciser concernant les démarches avortées avec la CCEL que c'est «en large part en raison de la volonté du conseil général et de son très influent président (Michel Mercier, président de ce conseil de 1990 à 2013, a également été ministre de 2009 à 2012). C'est avant tout à cette fin, qu'en tant qu'autorité organisatrice des transports interurbains, le conseil général du Rhône s'est engagé, avec la création du SMTR, dans la construction d'une offre capable de se substituer à celle du SYTRAL, qui plus est pour un coût inférieur» [2018].

Lorsqu'on lui demande si le syndicat de transport créé par le Département était une offre permettant de compenser le SYTRAL auquel les communes ne pouvaient pas adhérer sans entrer dans la communauté urbaine, Michel Forissier répond :

« Oui, donc ça amenait un service, un service global et une tarification unique pour l'ensemble du Département. Ce n'était pas idiot. Et en plus, la deuxième étape de la fusée, le Sytral ne pouvait pas incorporer tout un tas de petits syndicats.

C'est une trop grosse machine, les gens n'auraient rien vu dedans, ça allait faire des histoires pour les décisions. Il fallait un syndicat unique et moi j'avais même fait faire des études en ce qui concerne une partie de l'Isère et une partie de l'Ain. Parce que quand vous voyez, par exemple jusqu'à Bourg en Bresse, il y a beaucoup de gens qui viennent travailler ici, il y en a beaucoup plus qui viennent travailler sur Lyon que des Lyonnais sur Bourg. Et puis dans l'Isère, jusqu'à Pont de Cherry, Bourgoin, il y a une logique quand même de cohérence des transports en commun à trouver.»

Entretien du 20 septembre 2024

L'idée du conseil général était donc d'organiser les transports à une échelle assez large du Département, y compris dans les zones de chalandise du SYTRAL. Dans ces moments de tension entre Grand Lyon et Département, le SYTRAL aura par exemple menacé de fermer la ligne conduisant à Genas si cette dernière n'intégrait pas le syndicat quand Michel Mercier, en retour, rappelait que le SYTRAL empruntait gratuitement la voie Rhônexpress pour la circulation du tram T3...

Il faut encore signaler que le départ du Département aurait entraîné une perte financière importante pour le SYTRAL. La presse locale fait écho du bras de fer qui se joue entre le Département et le Grand Lyon. Assez rapidement cependant, une sortie de crise s'esquisse et le Département ne mettra finalement pas à exécution sa menace de quitter le syndicat. Car si la Chambre régionale des comptes avait bien mis en doute la légitimité de la présence du Département dans la gouvernance du SYTRAL, elle confirmait qu'il était naturel que celui-ci assume une contribution financière. En juillet 2012, *Le Progrès* rapporte la tenue d'une réunion d'apaisement entre Bernard Rivaltat, Gérard Collomb, Jean-François Carencu, préfet du Rhône, et Michel Mercier. À l'issue de celle-ci, ce dernier indiquait que puisque le Département contribuait au SYTRAL, «autant avoir des élus qui puissent continuer à suivre l'utilisation de cette somme» [cité par *Le Progrès – Lyon*, Samedi 21 juillet 2012].

Toute incertitude prend fin en 2014. Là, le SMTR se dissout en adhérant au SYTRAL dont le périmètre de compétence s'aligne sur les frontières de l'ancien Département du Rhône (i.e. Nouveau Rhône et Métropole de Lyon). De nouveaux membres, villes et EPCI adhèrent alors au syndicat.

Très provisoirement cependant, car avec la loi NOTRe, promulguée en 2015, la situation change de nouveau. En effet, la loi attribuant la compétence transport à la région, les conseillers généraux sont conduits à se démettre au profit de conseillers régionaux. En septembre 2017, le SYTRAL modifie donc ses statuts pour se mettre en conformité avec la loi et poursuit sa mission désormais sans le Département et sur un périmètre plus large encore, incluant des communes de l'Ain et de la Loire.

Décroisement des compétences : clarifier le « qui fait quoi ? » en révisant le « qui paie quoi ? »

« Entre le département du Rhône et le Grand Lyon, les relations étaient rendues compliquées par le fait que – et ça, c'est le fruit de l'histoire et de l'histoire politique – qu'il y avait pas mal de compétences qui étaient entremêlées entre le Département et la Communauté urbaine sur la voirie, sur l'action sociale, sur la question du logement, sur la question du développement économique. Une volonté de simplifier les choses s'était exprimée dans les années 90, notamment au travers d'une opération de décroisement, mais celle-ci avait veillé à laisser, je dirais, un peu de l'un chez l'autre, et inversement d'une certaine manière pour conforter ou en tout cas symboliser les liens qui pouvaient exister [entre les deux], mais qui aboutissaient en fait à une complexité de l'action publique qui était particulièrement irritante.»

Benoît Quignon, ancien directeur général des services du Grand Lyon et de la ville de Lyon, entretien du 24 mai 2023.

La Courly et le Département ont eu en commun un nombre important de structures ou de services communs. Pour s'en rendre compte, il suffit de rappeler que dans l'inventaire réalisé en amont de la création de la Métropole de Lyon, les deux institutions avaient listé des participations communes dans le fonctionnement de près d'une quarantaine d'opérateurs tiers (Nuits de Fourvière, Opéra de Lyon, SYMALIM, CAUE, etc.). Mais, plus spécifiquement, Grand Lyon et Département portaient des outils communs au titre de compétences qu'elles exerçaient ensemble – comme les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ou le SYTRAL pour les déplacements – ou cofinançaient des travaux de

voirie ou d'aménagement. Comme on l'a vu plus haut, à propos du SYTRAL, un financement commun ne signifie pas que l'usager identifie clairement qui sont les financeurs des services et quelle est la hauteur de la participation de chacun. Dans le cas des transports, les TCL sont un bon exemple d'un financement par le Département très peu visible pour le grand public, lequel identifie davantage Lyon, voire le Grand Lyon.

En 1998, les élus des deux collectivités ont souhaité passer en revue les dépenses communes des deux institutions afin de décroiser les financements de façon à ce que chacune se recentre sur des périmètres où elle était alors à la fois plus légitime et mieux identifiée. Il s'agissait donc d'une simplification de l'action publique. Une délibération de 1999 (n°1999-3977) du Grand Lyon explique ainsi :

«Depuis de nombreuses années, se sont multipliées les interventions et les opérations, menées conjointement par le Département du Rhône et la communauté urbaine de Lyon, avec des financements et des compétences dits croisés, entraînant ainsi un manque de lisibilité certain pour nos 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. Ceux-ci sont parfois indispensables. Ils doivent être réservés à des opérations ponctuelles et importantes (Aéroport de Satolas, École normale supérieure, Tronçon ouest du périphérique,...) et ne pas financer des opérations récurrentes (transports ou voirie en général). Ainsi, chaque collectivité retrouvera la maîtrise du rythme de ses engagements financiers et décidera des politiques qu'il lui appartiendra de mettre en œuvre, dans le respect de son pouvoir et de ses compétences.»

Une commission composée de 5 élus du Grand Lyon et de 5 élus du Département a donc travaillé à décroiser les financements et a identifié trois points à traiter : les transports en commun, les services d'incendie et de secours, la voirie. Concernant le SYTRAL, la décision de la commission va, sans surprise, dans le sens du mouvement décrit plus haut : puisque le PTU est celui de la Communauté

urbaine, le Département s'efface car, ainsi que le mentionne la délibération citée au-dessus, il « n'a pas vocation à s'immiscer dans des choix urbanistiques qui sont ceux de la Communauté urbaine ». Les négociations entre les deux institutions ont conduit à la révision des contributions du Département, de la répartition des sièges et à la révision des statuts du SYTRAL, finalement votée en 2003 et dont il a déjà été question plus haut. Alors que les deux institutions participaient à parts égales, celles du Département passe à environ 12% pour les dépenses de fonctionnement, à 35% pour la garantie des emprunts.

Pour le SDIS, la situation est inverse, notamment parce qu'elle intervient au moment de la réforme de ce service. En effet, la loi 96-369 relative aux services d'incendie et de secours de 1996, créait un service départemental des services de secours dans tous les départements. Elle indiquait notamment le transfert des personnels des services communaux ou des EPCI au corps départemental (art. 13), ainsi que la mise à disposition des moyens. Ainsi les discussions entre Grand Lyon et Département ont-elles été facilitées par ce nouveau cadre législatif, mis en place en 1999 à l'échelle locale, pour décroiser ces compétences et leur financement. Cela n'empêche pas, dès l'année 1999, l'apparition d'un conflit. «Un différend était, en effet, survenu très rapidement entre le SDIS et la communauté urbaine sur le contenu de l'accord et sur les modalités de calcul de la contribution de cette dernière aux services d'incendie et de secours» [CRC, 2011], portant sur plus de 28 millions d'euros pour les années 1999 à 2009. Le conflit sera soldé en 2009 par une convention dans laquelle le Grand Lyon s'engage à honorer sa dette.

Enfin, la convention mentionne la voirie. «J'ai toujours en tête, explique Benoît Quignon dans un entretien de mai 2023, des discussions sans fin entre le Département et la communauté urbaine sur comment est-ce qu'on va rénover telle ou telle voirie départementale qui croisent sur le territoire communautaire, des voies communautaires de premier, de deuxième, de troisième rang ; et comment on compense les dépenses faites par les uns et par les autres sur la base d'une voirie urbaine, d'une voirie rurale, etc. Enfin des chicayas sans fin et à vrai dire sans grand intérêt.

Et donc, il y avait aussi le besoin de simplifier les choses». L'intention de la convention est claire. Il s'agit de réserver les financements croisés aux opérations exceptionnelles «Aéroport de Satolas, École normale supérieure, Tronçon ouest du périphérique,...) et de ne pas financer des opérations récurrentes (transports ou voirie en général)» [Délibération du Grand Lyon, n°1999-3977]. L'accord propose de transférer un certain nombre de voies départementales au réseau intercommunal (augmentant celui-ci de 8%) et que chacune des deux institutions prenne totalement en charge les coûts liés à ses équipements (soit en estimation +9,6% de dépenses pour le Grand Lyon). Quant aux «opérations de voies nouvelles [elles] seraient financées intégralement par la collectivité maître d'ouvrage» [Délibération du Grand Lyon, n°1999-3977], entraînent une hausse des dépenses du Département.

En 2006, le Grand Lyon sollicite le Département pour le financement du tronçon ouest du périphérique. Pour Michel Mercier, c'est un retour sur les engagements pris dans la convention de décroisement de 1999. Mieux, «le fait même que le Département soit appelé à cofinancer [cet ouvrage] met fin aux dispositions dudit protocole»⁶. La délibération de 1999 est ainsi abrogée, et Michel Mercier demande à ce que soient revues les modalités de décroisement des financements entre le conseil général et le Grand Lyon.

En synthèse, *Le Progrès* dans un article du mardi 20 avril 1999 rendait compte de cette évolution dans les termes suivants :

«Le Sytral (transports en commun) est, à présent, de la responsabilité de la Communauté urbaine, le Service incendie et secours celle du Département, alors que la voirie est totalement restructurée géographiquement entre les deux collectivités qui ont, désormais, une totale compétence sur leur secteur territorial.»

En termes d'évolution de budgets (en millions d'euros), la délibération du Grand Lyon permet de fournir ce tableau de synthèse :

	SYTRAL		SDIS		Voirie	
	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
Communauté urbaine	395	690	440	145	41.5	49.5
Département	395	100	30	325	69.8	67.4
Ratio (indiquant la part mise par le Grand Lyon rapport à celle du Département)	1	6.9	14.7	0.45	0.6	0.7

6. Rapport du président lors de la séance du conseil général du 21 juillet 2006 durant laquelle est voté la délibération 053 Abrogation de la délibération du 19 avril 1999 relative aux décroisement des financements entre le Département du Rhône et la Communauté urbaine de Lyon.

PRESSE

Michel Mercier met la pression sur la Communauté urbaine*Le Progrès*, 16 décembre 2006

Le président du Conseil général a fait adopter une délibération revenant sur les décroissements financiers de 1999. Il demande l'établissement d'un nouveau cadre global de financements entre Département et Communauté urbaine. La Porte du Valvert est connue pour son enchevêtrement de voiries mais c'est l'avenir du boulevard du même nom entre Écully et Tassin qui a fait apparaître au grand jour les toutes aussi complexes relations financières entre le Département et le Grand Lyon. Alors que la séance du Conseil général, dans une salle privée de chauffage, se déroulait hier dans la sérénité, avec notamment la présentation annuelle par Jean-Pierre Lacroix, le préfet de Région, de l'action de l'État dans le Département, ce dossier a fait monter la température d'un cran. Michel Mercier en exposant le rapport sur l'aménagement du boulevard du Valvert en tranchée couverte pour désengorger Tassin, a posé des conditions majeures à la participation pour moitié du Département au financement des travaux. Pour lui il faut impérativement qu'avant que ce montage ne soit engagé, «un nouveau cadre financier clair soit fixé pour l'ensemble des relations entre la Communauté urbaine et le Département».

Et cela passe par l'annulation des délibérations de 1999 établissant des décroissements financiers entre les deux collectivités. Celles-ci revoyaient fortement à la baisse les subventions du Conseil général pour le SYTRAL, le Grand Lyon compensant la différence tandis que le Département prenait à sa charge les services de secours. Il était aussi décidé que chacun assume seul à l'avenir le coût des futures voiries dont il aurait la maîtrise d'ouvrage. Pour Michel Mercier, on constate désormais tous les jours que ce principe de décroissement est dépassé, bloque les dossiers et qu'une nouvelle règle du jeu financier s'impose : «la preuve en est que le Département est prêt à payer la moitié du Valvert alors qu'il est de la maîtrise d'ouvrage de la Communauté urbaine». «Peu importe qu'on l'assimile à un prolongement du périphérique nord ou au début du périphérique ouest, mais il est hors de question que les recettes du périphérique nord servent à financer ses travaux. Il faut conserver à celui-ci son équilibre financier». Guy Fischer (PC) a dénoncé «l'ultimatum» lancé à Gérard Collomb, tandis que Bernard Rivalta (PS) tentait de faire retirer cette délibération dans la perspective de la tenue d'une commission mixte des deux assemblées qui définisse précisément les nouvelles données financières. Michel Mercier n'a pas reculé, lâchant «qu'il en avait ras le bol» et qu'il souhaitait que l'on sorte de cet imbroglio. Dans une certaine confusion une majorité d'élus à adopté sa délibération, les groupes socialiste et communiste, en l'absence de Guy Fischer, s'abstenant.

Projets d'extension du territoire communautaire : qui a peur du « Grand Méchant Lyon » ?

On l'a vu en examinant la question des transports, les relations entre Grand Lyon et Département ont parfois été dégradées par la volonté d'extension territoriale du premier. La réforme des collectivités territoriales de 2010 a imposé à chaque commune d'adhérer à un EPCI avant 2013. Ainsi, aujourd'hui, chaque EPCI est riverain d'autres EPCI, de la même façon que chaque département est voisin d'autres départements. Mais jusqu'en 2013, ce n'était pas toujours le cas (cf. cartes en annexe). Les dynamiques de regroupements étaient en cours et les logiques de développement des différentes institutions étaient ainsi distinctes. Les communautés de communes et d'agglomération achevaient leur mouvement de constitution, à partir d'un principe d'agrégation territoriale encouragé par la loi⁷ de 1992 créant les EPCI. De leur côté, les départements, dont les frontières sont fixées par la loi, étaient bien davantage figés dans des frontières stabilisées, y compris le Département du Rhône. Enfin, la dynamique du Grand Lyon était de nature différente puisque les communes y sont intégrées par décret et que le Code général des collectivités ne prévoit pas de procédure de sortie d'une communauté urbaine ou d'une métropole pour les communes membres.

Les frontières de la communauté urbaine de Lyon se sont créées en plusieurs étapes. Aux 55 communes initiales, s'en sont ajoutées quatre : Givors et Grigny en 2007, Lissieu en 2011, et Quincieux en 2014. Une évolution du territoire relativement modeste, donc. Pour autant, des volontés d'extension ont été portées par ses présidents successifs, en particulier Michel Noir et Raymond Barre, qui se sont heurtés aux refus des communes.

Ces visées expansionnistes sont mal vécues par nombre de communes voisines, à tel point que se forge l'expression « Grand Méchant Lyon » qui sera à plusieurs reprises citée dans la presse régionale. Il faut dire que cette volonté d'étendre les frontières du Grand Lyon n'est pas un projet caché. Michel Noir en avait évoqué l'éventualité dans sa campagne de 1989 [Cordier, 2011] et Raymond Barre, l'avait clairement inscrit dans son plan de mandat, voté et adopté par les élus du Grand Lyon en 1996. *Lyon Figaro* relate les propos de Raymond Barre, nouvellement élu :

« La situation que nous connaissons n'est plus tenable, a déclaré le Président, "très ferme sur le sujet", en citant deux exemples de dysfonctionnement : "le cas de l'aéroport de Satolas, situé à l'extérieur du territoire communautaire et sur lequel la Communauté urbaine n'a aucune maîtrise foncière", et la "concurrence économique" des communes limitrophes de la Communauté urbaine. "Elles attirent des entreprises qui ont les avantages de la Communauté sans en payer le coût. Cela n'est plus admissible", a affirmé Raymond Barre, qui s'est toutefois gardé de préciser le futur périmètre de la Communauté urbaine, préférant, "avant tout effet d'annonce, engager les contacts avec ses partenaires ».

[Cité dans *Foret*, 2008].

En réponse, en 1996, deux EPCI de « défense » se constituent : la Communauté de communes des Vallons du Lyonnais (CCVL) et la Communauté des communes de la Vallée du Garon (CCVG). Ainsi, Marc Cliet, ancien maire de Millery ne fait pas mystère du motif initial de 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 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. »

[Cité dans *Fritria*, 2016].

7. Ou par décret du Conseil d'État « lorsque les conseils départementaux sont d'accord sur les modifications envisagées », article L.3112-1 du Code général des collectivités territoriales.

Interrogé à nouveau en 2023, Marc Cliet souligne la difficulté de l'entreprise face aux réticences de l'État :

« La CCVG, ça a été là aussi difficile parce que le préfet ne souhaitait finalement pas qu'on parte en communauté et il a fait traîner jusqu'au dernier moment ».

Entretien du 25 mai 2023.

Pour justifier cette réticence du préfet, les personnes rencontrées à Millery évoquent à la fois l'anticipation de la perturbation territoriale amenée par l'intégration de Givors et Grigny, mais surtout des discussions en cours entre Brignais et le Grand Lyon pour un éventuel rapprochement. Dans l'attente d'une recomposition territoriale, le préfet aurait alors temporisé. L'ancien maire explique que :

« [...] au niveau de la communauté, on était parti à trois [Millery, Montagny et Vourles]. C'est Brignais puis Chaponost qui sont venus nous rejoindre. Donc après, le préfet a validé les choses au dernier moment, parce qu'il ne pouvait plus rien faire, on avait déjà pris la taxe professionnelle unique ».

Entretien du 25 mai 2023.

En 1999, la commune de Genas se saisit de la même question. Elle anticipe une possible modification de la loi, demandée par Raymond Barre, alors maire de Lyon, qui pourrait la contraindre à rejoindre la Communauté urbaine malgré l'opposition de la majorité de ses élus. Un article du *Progrès* du 4 mai 1999 commence par ces lignes : « Malgré leur souhait d'indépendance, les petites communes de l'Est Lyonnais auront bien des difficultés à résister à l'appétit de l'ogre communautaire ». Pour ces élus, ce qui est en jeu, c'est leur liberté, ainsi que l'explique Michel Loeï, premier adjoint de Genas lors du conseil municipal : « Les élus des petites communes de la Communauté urbaine sont devenus de "pauvres" élus. Ils sont ignorés, ils n'ont plus la possibilité de décider de la construction d'un stade, de la rénovation d'une rue, des choix » [Le *Progrès*, 4 mai 1999]. Or, pour faire obstacle à ce scénario, il existe une solution légale : appartenir à un EPCI à fiscalité propre. C'est pourquoi, en 1999, la Communauté des communes de l'Est lyonnais (CCEL) à laquelle appartient Genas depuis sa création en 1993, instaure une taxe professionnelle unique. Le *Progrès* rend compte d'une séance houleuse où certaines des communes de la CCEL craignent elles même de perdre leur importante ressource au profit de l'EPCI.

Finalement, la création de cette TPU est votée, sous l'argument de Jacques Bandet, président de la CCEL qui explique : « Le vrai problème est que nous devons prendre date aujourd'hui pour contrer l'extension du Grand Lyon qui lorgne sur notre zone rurale et nos revenus ! Nous ne sommes pas une communauté de communes fantoche et nous devons le démontrer ! » [Cité dans *Le Progrès*, 1^{er} juillet 1999].

« 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, maire de Jons depuis 2008.
[Cité dans *Fitria*, 2016]

« On est en TPU depuis 2001, c'est-à-dire avant le Grand Lyon. Ça a des raisons d'ailleurs que je vous expliquerai après qui ne sont pas forcément toutes avouables. [...] si on ne prenait pas la TPU, on risquait que le Grand Lyon fasse une OPA sur notre Communauté de Communes. À partir du moment, où vous avez une TPU, que vous avez un certain nombre de compétences, le Grand Lyon ne peut plus faire d'OPA dessus. Donc, c'est une des raisons qui a décidé d'aller plus loin. »

Maire d'une commune d'un EPCI
riverain du Grand Lyon. [Cité dans Sanchez, 2006]

Derrière le souhait d'indépendance de la plupart de ces élus on trouve leur volonté de conserver leur liberté de décision, leur autonomie financière, l'ambition d'un développement ne reposant pas sur les mêmes attentes que celles du Grand Lyon, dont l'orientation plus urbaine que rurale. C'est bien ce dont témoigne Marc Cliet :

« J'ai rencontré Monsieur Gérard Collomb plusieurs fois, il me disait : "Mais pourquoi ?". Je lui ai dit : "Ce n'est pas forcément une histoire d'impôts. Mais par contre, on est 5, on a une réunion on est 5 autour d'une table". Alors que à l'époque au niveau de la Courly, c'était pas le cas. J'avais plaisanté en disant : "Moi j'aurai un strapontin au fond de la salle et vous me verrez même pas". Mais ça c'est

toujours très bien passé [...] On était un territoire, à l'époque avec 27 000 habitants qui fonctionnait très bien, on ne voyait pas pourquoi on allait adhérer au Grand Lyon. [...] On a défendu le côté rural, avec Brignais et je crois que ça s'est bien passé. »

Entretien du 25 mai 2023.

« 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, maire de Jons depuis 2008 [Cité dans Fitria, 2016]

Et le Département du Rhône dans tout cela ? Le témoignage des acteurs indique assez nettement que le Département est venu en soutien des communautés de communes qui ne souhaitaient pas intégrer le Grand Lyon. C'est aussi la thèse soutenue par Arie Fitria [2016] qui explique :

« 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 [...] 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 était bien d'encourager la création des EPCI. »

Lors de notre entretien, les élus de Millery confirment que le Département a été un allié. Enfin, si l'on suit Cédric Polère [2008], c'est bien à Michel Mercier, président du conseil départemental du Rhône, que les communes doivent leur porte de sortie permettant d'échapper à une absorption possible par la Communauté urbaine. De fait, c'est lui qui a « fait adopter, en 1999, avant la loi Chevènement, un amendement au nom duquel toute communauté de communes qui s'est dotée de la TPU n'est plus absorbable »⁸. Ainsi Michel Mercier n'a-t-il pas seulement soutenu les communes ou les EPCI dans leur volonté d'indépendance, il a aussi fait évoluer le cadre législatif pour les protéger d'une menace qui, indirectement, était aussi une menace pour le Département. Pour Guy Barriolade, directeur de cabinet de Michel Noir, puis Directeur des services du Grand Lyon sous Raymond Barre :

« Le Département, la suite l'a prouvé, si on enlevait la métropole [au sens du Grand Lyon], y'avait plus grand-chose, et si en plus on prenait des communes qui jouxtaient la métropole, ça ne faisait que s'aggraver. Donc il avait du mal à supporter ça ! »

Entretien du 12 avril 2023.

Le développement des scènes de dialogue interterritorial pour faire converger les visions. Et plus si affinité.

Ne pouvant imposer l'extension du Grand Lyon, Raymond Barre sera contraint d'assouplir sa stratégie et de favoriser les scènes de dialogues informels. Quant à Gérard Collomb, il ne portera pas la même politique d'extension territoriale à marche forcée que son prédécesseur. En tout cas, il répètera à plusieurs reprises que les communes ne doivent rejoindre le Grand Lyon que sur la base de leur libre adhésion. C'est ce qu'explique Benoît Quignon :

« Dès 2001-2002 Gérard Collomb m'a dit (c'était un de mes premiers dossiers) : "Il faut qu'on résolve cette question de l'insatisfaction des maires par rapport à l'action du Grand Lyon". Et il y avait en fait deux options sur la table. Il y avait une option qui consistait à dire : "On va redonner aux communes certaines compétences, et notamment autour de la question de la propreté". Et puis il y avait une autre option qui était, on renforce le rôle des conférences locales des maires et on les généralise. Et moi j'ai plaidé pour qu'on ne démantèle pas l'organisation technique du Grand Lyon qui était quand même assez efficace. Mais que par contre on rende son fonctionnement plus satisfaisant vu du côté des maires. C'est-à-dire qu'on donne au territoire une capacité d'expression, une capacité aussi à recevoir de l'information beaucoup plus forte et structurée. Et cette expérience-là, elle a plutôt produit de bons fruits, d'ailleurs parfois inattendus avec parfois des organisations de service public communautaire un peu différenciées suivant les secteurs. Et qu'on apporte aussi une capacité d'appui aussi au travers d'un réseau que j'avais initié, d'appui au territoire notamment au cours du deuxième mandat de Gérard Collomb pour que ce ne soit plus le Grand méchant Lyon, mais plutôt le grand frère en fait, en tout cas qui ; à la fois, est à l'écoute, mais donne le coup de main qui va bien même si ce n'est pas tout à fait dans ses compétences pour que le territoire vive, se développe, soit mieux entendu, etc. »

Entretien du 24 mai 2023.

8. Cité aussi par le vice-président du Grand Lyon par Sanchez, 2006 : « Fragmentation intercommunale en périphérie du Grand Lyon », mémoire de master 2. Voir aussi les échanges de la Commission mixte paritaire : <https://www.senat.fr/rap/198-445/198-445.html>.

S'il rassure en interne, il faut rassurer aussi à l'extérieur. Ainsi, si Gérard Collomb fera des propositions à certaines communes – notamment comme on l'a vu plus haut dans le cadre de la cohérence du PTU ou comme on le verra en dessous, dans celui de la continuité territoriale –, il ne fera pas peser la même pression que ses prédécesseurs sur les communes riveraines. Il renforcera les dynamiques partenariales entre les territoires, persuadé qu'elles constituent une première modalité d'intégration au Grand Lyon. Outre le renforcement dans un premier temps de la Région urbaine de Lyon (RUL), on peut noter la démarche inter-SCOT en 2002, Territoires Partenaires en 2003, puis finalement en 2012, la création du Pôle métropolitain en lieu et place de la RUL, associant le Grand Lyon et les communautés d'agglomération de Saint-Étienne, de Vienne et du Nord-Isère. Pour autant, certaines de ces scènes qui comptent aussi le Département sont des espaces de tension entre celui-ci et le Grand Lyon.

La Région urbaine de Lyon - RUL

Le cas de la RUL est intéressant. La création en 1988, sous forme associative, de la Région urbaine de Lyon prend la suite d'une conférence informelle de la région urbaine, issue de l'OREAM – Organisation d'études d'aménagement de l'aire métropolitaine de Lyon Saint-Etienne – et promouvant une réflexion sur le développement territorial associant les territoires concernés. Outre la Communauté urbaine, la RUL comptera, au fil des adhésions successives, la Région Rhône-Alpes, les départements de l'Ain, de l'Isère, et du Rhône et, plus tard celui de la Loire, les communautés d'agglomération de Saint-Etienne, du Grand Roanne, du Pays Viennois, de Bourg-en-Bresse, des Portes de l'Isère et de Villefranche-sur-Saône. Dès sa création sous statut associatif par Jean Rigaud, vice-président de la Communauté urbaine de Lyon et maire d'Écully, Michel Noir en demanda la présidence, lui donnant de fait un élan politique important. Dans un entretien réalisé en juin 2023, Anne Dubromel qui dirigea la RUL de 2005 à 2015 explique en effet : « puisque c'était Michel Noir qui était là, les autres collectivités ont compris qu'il y avait une importance politique attachée à l'outil ». C'est sans doute cette politisation de cette scène d'échange qui s'avère rapidement bloquante. Ainsi explique Cédric Polère [2008] :

« Michel Noir échoue à faire de la RUL une plateforme politique, lieu de coordination des acteurs politiques sur la zone d'influence de Lyon. La RUL devient une scène où se cristallisent les oppositions entre le président du Grand Lyon, qui 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...) et les départements, Michel Mercier notamment, président du conseil général du Rhône. »

Sans pouvoir décisionnaire, la RUL est vue comme un instrument de soft power au service des ambitions du Grand Lyon, à tel point que le Département comme la Région en souhaitent la disparition dès 1995. La RUL est néanmoins sauvée et son fonctionnement est réorienté pour devenir beaucoup plus partenarial, le Grand Lyon devant prendre garde à ne pas effrayer son territoire d'influence. Reste que, lorsqu'une instance ne peut rien décider mais doit tout négocier entre ses membres pour avancer par voix de consensus, les jeux d'acteurs et les frottements sont inévitables, notamment entre ceux qui jouent leur leadership d'influence. Ainsi, entre le Grand Lyon et le Département du Rhône, « c'était tout sauf tranquille », se rappelle Anne Dubromel :

« Le lien le plus fusionnel – avec tout ce que ça veut dire parfois de complexité et d'ambiguïté – était entre le Grand Lyon et le Département du Rhône. Plusieurs fois la RUL s'est retrouvée dans les dommages collatéraux de mésentente entre eux... c'était tout sauf fluide. [...] C'était me semble-t-il davantage une question d'influence entre deux personnalités politiques que de désaccords de fond sur la manière de voir le développement. »

Entretien réalisé le 10 juin 2023.

Selon sa dernière directrice, la fin de la RUL est le signe d'une transformation des rapports de force et des horizons de coopération. Il s'agit pour le Grand Lyon de se dégager de la relation avec les départements afin de la resserrer avec les communes et les EPCI. Ainsi, en 2015, la RUL a-t-elle été dissoute, cédant la place au Pôle métropolitain, instance créée en 2012, et ne regroupant que des communautés de communes de la région lyonnaise.

Ainsi explique-t-elle :

« La fin de la RUL on peut l'expliquer par le fait que le Grand Lyon voulait avoir comme partenaire majeur, non plus les départements, mais les intercommunalités puisque l'intercommunalité était montée en puissance. [...] Pour Gérard Collomb qui voulait un outil à l'échelle de l'aire métropolitaine plus à sa main. La RUL avec une présidence partagée avec la Région, les départements comme partenaires historiques ne lui convenait pas. Il voulait une scène, un outil pour être en direct avec les pôles urbains ...Mais il y avait dans son esprit le besoin de faire reconnaître le fait métropolitain. Et quand je dis "fait métropolitain", il en était le porteur. Et ça ne pouvait pas être les départements qui portent le fait métropolitain. »

Entretien réalisé le 10 juin 2023.

Territoire partenaires

Avec la démarche Territoires partenaires, qui prend corps en 2003, il s'agit de rétablir le lien avec les EPCI alentours, ainsi que l'explique Corinne Tourasse, directrice de la Prospective et de la Stratégie d'Agglomération (DPSA) entre 2004 et 2008 :

« Il faut chercher le point de départ de Territoires partenaires dans le fait que Raymond Barre avait crispé les relations avec les communautés de communes qui entourent le Grand Lyon, parce qu'il avait laissé entendre, avec une certaine autorité liée à sa stature d'homme d'État, qu'elles pourraient intégrer le Grand Lyon d'autorité. Je pense que beaucoup d'élus s'étaient sentis méprisés. »

[Citée dans Polère, 2008]

« Collomb, il a été sur une position, voyant que Barre s'était planté et avait crispé tout le monde, sa première volonté, ça a été de décrisper. Il a dit : "Moi je veux pacifier les relations entre le Grand Lyon et les territoires". »

Cadre de la DPSA
[Citée dans Sanchez, 2006]

Le principe est donc différent de celui de la RUL : proposer plusieurs niveaux de coopération pouvant pallier le refus et les craintes de certaines communes de rejoindre le Grand Lyon. C'est une forme de « socialisation » douce à l'agglomération de Lyon. Ainsi Gérard Collomb explique-t-il le projet dans l'édition du 7 mars 2006 du *Figaro Lyon*, titré « Collomb annonce le calendrier de l'extension » :

« J'ai toujours souhaité avoir une vision qui dépasse la seule ville de Lyon et la Communauté urbaine pour raisonner à l'échelle de la métropole, c'est le cas sur les transports. Il faut trouver, dans le cadre de cette métropole, les formes de partenariat adéquats avec les territoires limitrophes. Ces partenariats peuvent être divers, cela peut aller des Territoires partenaires, inscrits dans la loi à ma demande jusqu'à l'intégration dans la communauté urbaine. »

Cette approche plus respectueuse que celle de Raymond Barre des volontés des communes et des EPCI vise à recréer une qualité de lien entre le puissant Grand Lyon et ses voisins parfois inquiets de ses appétits d'extension. Elle jouera un rôle clé dans l'adhésion de Givors et Grigny, puisque c'était un moyen d'engager une coopération renforcée lorsque la loi, refusant jusqu'en 2004 les discontinuités territoriales, empêchait ces communes de rejoindre la Communauté urbaine [Tourasse, 2008].

SCOT et Inter-SCOT

Le SCOT, ou Schéma de cohérence territoriale, est une démarche réglementaire créée par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) en 2000. Il s'agit de produire un document stratégique de planification du développement urbain à une large échelle, prenant la suite du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise. À l'échelle de l'agglomération, sa première élaboration a été confiée au SEPAL, syndicat créé en 1984, qui regroupait alors le Grand Lyon et les communautés de communes de l'Est Lyonnais et du Pays de l'Ozon. Dès le début des réflexions sur le SCOT, Gérard Collomb avait souhaité, sans y parvenir, élargir le périmètre d'étude. En fait, explique Cédric Polère [2008] :

« Le souhait du Grand Lyon de réaliser un SCOT unique à l'échelle de l'aire urbaine pour coordonner, au niveau de l'aire métropolitaine, des exercices de planification territoriale qui allaient se faire chacun de leur côté, a été défendu dès 2001 auprès des intercommunalités par François-Noël Buffet, président de l'Agence d'urbanisme de Lyon et vice-président du Grand Lyon à l'aménagement, et par la mission prospective [...] et les responsables communautaires. Ce projet n'a pu aboutir, suite à l'attitude défensive des conseils généraux et des

préfets de départements, au refus de plusieurs intercommunalités qui craignaient de voir leurs particularités diluées dans un "grand SCOT métropolitain", et parce que le Préfet de région n'a pas jugé opportun d'imposer des tracés.»

Toutefois, pour ne pas couper le SCOT d'une aire territoriale plus large dont la constitution avait été patiemment produite par les élus du Grand Lyon –notamment dans le cadre de la RUL, puis avec la démarche des Territoires partenaires (2003) et le début des pôles métropolitains (G3) (2009)– il fut décidé de produire un inter-SCOT, associant à l'origine 9 autres SCOT (aujourd'hui 13).

Un acteur rural vs un acteur urbain : tordre le coup à une idée reçue ?

Certaines communes, comme Millery, ont fortement mis en avant leur caractère rural pour expliquer qu'elles ne se reconnaissaient pas dans le projet de développement très urbain que tentait de leur imposer le Grand Lyon. C'est ce qu'expliquait son ancien maire, Marc Cliet :

« 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 c'est vraiment important. Nous avons un céréalier. On a 4 maraîchers qui fonctionnent très bien. Donc c'est vraiment considéré comme une commune rurale et c'est un choix. »

[Cité dans *Fitria*, 2016].

C'est à partir de la défense de cette identité, explique Laurent Sauzay, à l'époque chargé de mission au SEPAL, que s'est construit le discours d'opposition des communes frontalières de la communauté urbaine.

« C'étaient des territoires qui s'étaient constitués contre ce Grand Lyon, qui le voyaient d'un œil méfiant, mais dont les populations étaient très dépendantes, parce que faisant partie du même bassin de vie, pour faire leurs courses, pour scolariser les enfants aux lycées, pour se soigner, pour aller dans les établissements culturels, etc. Ce n'est pas dans ces territoires-là qu'elles trouvaient cela. Donc en fait, la dépendance de la population au territoire de l'agglomération lyonnaise était très importante,

et en même temps, les gens du territoire lyonnais prenaient aussi ces territoires pour des territoires d'agrément le week-end pour faire des balades, du vélo, etc., pour s'acheter peut-être une résidence secondaire... [...] Parce que le discours aussi à l'époque de ces interco défensives c'est de dire : "Ouais, mais vous savez, nous, les Lyonnais ils nous prennent pour une réserve d'Indiens quoi". Il y a des travaux qui avaient été commandités par le SEPAL à l'époque sur... ce qu'on appelle l'économie résidentielle, l'économie présenteielle, et qui avaient révélé que finalement ces territoires-là tiraient bien leur épingle du jeu par rapport à l'agglo. »

Entretien du 5 mai 2023.

Clairement, il y a entre les deux typologies de territoire une tension. D'un côté, une identification rurale qui cherche à protéger son cadre de vie. De l'autre, des territoires sous pression foncière qui cherchent des aires de développement.

Ce clivage a été proposé pour construire une ligne d'opposition entre la Communauté urbaine, promotrice de la cause urbaine, et le Département, défenseur des intérêts de la ruralité. De fait, c'est essentiellement dans les territoires ruraux que le Département est le plus visible et investi et que la relation des conseillers départementaux aux maires et aux habitants est la plus forte. Michel Mercier l'évoque lui-même :

« Avec toutes les communes, le Département avait des relations. Il y avait un couple qui existe entre Départements et commune, et notamment les communes rurales. Ils avaient un grand besoin du Département pour vivre et il y avait ce couple-là qui fonctionnait plutôt bien dans le Département du Rhône et il n'y avait pas de problème. »

Entretien du 17 mai 2023.

« Le Département a vraiment été situé, parmi les différentes collectivités dans cette dynamique de décentralisation, comme celle des solidarités, de la cohésion territoriale, qui se traduisait par un accompagnement des communes : un accompagnement technique avec de l'ingénierie que le Département pouvait apporter, mais aussi un accompagnement financier avec un dispositif d'aide financière qui était au cœur de l'intervention de la collectivité. La cohésion territoriale s'exprimait selon une stratégie différenciée, certains territoires dotés davantage que d'autres. Pour l'illustrer, les communes rurales étaient largement aidées comparativement aux communes urbaines. »

Anne-Marie Laurent, entretien du 23 mai 2023.

Peut-être les élus du département ont-ils eux-mêmes entretenu ce sentiment auprès des élus des communes rurales pour renforcer leur lien de proximité avec ces derniers. Ce sentiment que le Département était proche des communes rurales est par exemple exprimé par Françoise Gauquelin, la maire de Millery :

« Sur les communes agricoles, c'est important de pouvoir protéger le terroir agricole compte tenu de l'évolution du foncier, de la pression immobilière... les propriétaires ont toujours l'impression que leur terrain agricole va devenir constructible dans les 10 prochaines années alors que plus ça va, moins ça sera vrai. Donc il y a cette protection PENAP. [...] Notre territoire on y tient. Il est vraiment très riche à la fois parce qu'il y a ce développement économique [...] et toute cette richesse agricole [...] mais c'est vraiment l'identité du territoire cette richesse agricole. [...] Le Département a toujours soutenu les territoires ruraux et les soutient encore dans sa politique des PENAP. »

Maire de Millery depuis 2014,
entretien réalisé le 25 mai 2023.

Arie Fitria [2016] y revient dans sa thèse, et en défend le principe, décrivant les Protection des terres agricoles et des espaces naturels périurbains (PENAP) comme l'outil dédié du Département dans ce travail de soutien. Les PENAP ont été créés par la loi sur le développement des territoires ruraux de février 2005 et permettent de sanctuariser des zones agricoles et naturelles du périurbain pour les protéger de l'urbanisation, des conflits d'usage ou de la pression foncière. La protection qu'ils en tirent est importante, supérieure à celle qui provient d'un document de planification locale, car sa révision nécessite un décret interministériel. De fait, le Département du Rhône a été l'un des premiers à se saisir de ce dispositif qu'il a largement promu sur son territoire (voir carte annexe I). Revenant sur cette tension entre le rural et l'urbain, Arie Fitria indique que « 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 ». Laurent Sauzay, confirme cet intérêt du Département :

« Oui, dans le périurbain, il y a des enjeux de... ils se disputent le pouvoir des communes. Entre guillemets, la filière agricole a toujours tenu depuis

des années, des décennies, ces territoires et elle voit avec la périurbanisation de nouveaux habitants qui deviennent de plus en plus nombreux jusqu'à devenir majoritaires. Ils prennent le pouvoir dans les communes et font des arbitrages qui ne vont pas forcément dans le sens des intérêts de l'agriculture. Et là, les départements étaient quand même très à l'écoute de ça quoi, c'est-à-dire qu'ils étaient désireux de dire : "Non non, attendez, n'oublions pas que c'est quand même eux qui entretiennent les territoires et qui nourrissent l'agglomération". »

Toutefois, si une telle tension existe bien entre les territoires ruraux et urbains, il ne semble pas tout à fait juste de la transposer comme une ligne de fracture entre le Département et le Grand Lyon. D'abord, il ne faut pas exagérer la dimension rurale des communes frontalières du Grand Lyon. Si elles cultivent cette identité, elles relèvent du périurbain et non de la ruralité. Par ailleurs, plusieurs exemples montrent que le Grand Lyon a lui aussi été, très tôt, sensible à la question de ses espaces naturels qu'il a cherché à préserver, élaborant souvent pour cela une politique en lien avec le Département. Dès les années 90, par exemple, le Département qui avait une compétence sur la protection des espaces naturels sensibles, a travaillé avec le Grand Lyon sur la protection de trois zones (Vieux Rhône et îlons, Monts d'Or et l'île de Miribel-Jonage), débouchant notamment sur la création du SMIRIL. Ce travail a été réalisé de concert par les deux institutions, chacune avec ses outils explique Anne-Marie Laurent, alors chargée de mission et chef de service environnement au Département du Rhône :

« Le Grand Lyon en matière d'urbanisme sur son territoire, avec le classement en zone inaltérable du site de Miribel-Jonage et le Département dans sa compétence de gestion et de mise en valeur des espaces naturels sensibles. »

Entretien du 23 mai 2023.

Par ailleurs, les PENAP sont un dispositif qui ne peut être imposé aux communes par le Département ; ces dernières doivent approuver le classement. Dans sa politique de protection, le Département a donc dû travailler avec elles. Sur le périmètre du Grand Lyon, cela s'est largement fait d'abord au travers de la révision du Schéma directeur d'aménagement urbain puis dans le cadre du SCOT, avec le SEPAL, comme le précise Anne-Marie Laurent :

« La compétence du Département a donc permis de leur proposer l'outil, à savoir les périmètres de protection. La loi exigeant pour leur adoption une délibération conjointe avec les communes compétentes en matière d'urbanisme, celle-ci a été prise par le Grand Lyon et le Département. Cette opportunité a été saisie par la collectivité parce que les PENAP permettaient de protéger durablement ces périmètres et d'établir des mesures et des moyens de gestion adaptés à leur sauvegarde dans un processus concerté avec les acteurs. »

Entretien du 23 mai 2023.

Ainsi, s'il est vrai que le Département a été un soutien des communes rurales et périurbaines dans leur volonté d'indépendance, il est exagéré de faire de l'opposition rural/urbain une ligne de clivage rendant compte d'un positionnement des deux institutions départementale et métropolitaine. Le Grand Lyon, très tôt, a porté sur son territoire les enjeux de protection des espaces naturels et agricoles – et la Métropole a continué à déployer les PENAP depuis 2015. C'est là encore ce que confirme Laurent Sauzay :

« Les enjeux forts qui étaient partagés, à mon avis, par les deux institutions, c'était quand même qu'on était sur une agriculture nourricière de l'agglomération parce qu'on est quand même sur une couronne agricole, on va dire comme ça. Dans la logique du circuit court à l'époque, on parlait beaucoup de ça. Donc il y avait un consensus là-dessus, de même de dire que c'est des espaces potentiellement support d'activités récréatives, donc avec la question des sentiers de randonnées, etc., quoi. [...] Mais encore une fois, PENAP, c'est périurbain, donc tu n'es pas dans le rural profond. Donc en injectant cette notion-là, tu vois bien que oui, forcément il y a des enjeux récréatifs de conflit d'usage, etc. Donc il y avait quand même une espèce de consensus même si chacun avait sa culture. »

De la même façon, Jérôme Sturla, qui fut conseiller général, conseiller communautaire, maire de Décines et président du Symalim, le Syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion du Grand Parc de Miribel-Jonage, témoigne d'une relative entente entre Département et Grand Lyon sur l'aménagement de ce parc. Certes, il était socialiste et donc d'un bord adverse à celui de Michel Mercier, mais ce dernier n'a pas fait obstacle à ce qu'il préside le syndicat.

« Le conseil général était l'actionnaire majoritaire du Grand Parc. Mercier mettait un point d'honneur à ce que le président du Grand Parc soit un conseiller

général. Il y avait le Grand Lyon, les communes riveraines, le Département de l'Ain... mais l'actionnaire majoritaire était le Département du Rhône. Et Mercier était assez nuancé... ma circonscription était proche... et Mercier dit : "Pas de problème. Il est certes socialiste, mais il est conseiller général, il a gagné son élection. S'il arrive à se faire élire [au Parc], je ne mets pas de veto". »

Entretien du 25 avril 2023.

Millery et Jons, deux exemples de continuité et discontinuité territoriale

Le Département a également soutenu la commune de Millery lorsque celle-ci a refusé le plan de continuité territoriale porté par le préfet du Rhône. L'histoire remonte à 2004, lorsque le président du Grand Lyon fait voter un amendement à la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales – qui assouplit la loi Chevènement de 1999 – et admet par son article 175 « une exception à la règle du « périmètre sans enclave et d'un seul tenant » quand l'enclave est provoquée par une seule commune qui sans cela empêcherait les communes limitrophes d'adhérer à l'EPCI ». Ainsi, l'adhésion de Givors et de Grigny à la Communauté urbaine devient possible car seul le refus de Millery d'intégrer le Grand Lyon rend compte de la discontinuité territoriale entre le Grand Lyon et les deux nouvelles communes qui le rejoignent. Toutefois, lorsque la loi RCT du 16 décembre 2010 revient sur cette possibilité d'exception et impose une continuité territoriale aux communautés urbaines, une irrégularité juridique apparaît et la Communauté urbaine doit se mettre en conformité avec la loi. Cela place, de fait, Millery dans une situation délicate, comme le rappelle son ancien maire, Marc Cliet :

« Givors et Grigny ont voulu intégrer la Communauté urbaine, y'avait pas continuité [territoriale], c'était possible [quand même], donc ils ont fait les démarches et au dernier moment ce n'était plus possible [sans continuité territoriale]. Du coup, le préfet quand il a mis en place son schéma départemental, il a mis Millery directement dans la Communauté urbaine et vogue la galère. Donc nous on avait refusé. »

Entretien réalisé le 25 mai 2023

Un projet de Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) sera alors proposé par le Préfet du Rhône demandant à Millery de quitter

la CCVG pour rejoindre le Grand Lyon. Dans une délibération du 27 juin 2011 (n°2011-2364), le Grand Lyon se dit favorable à cette proposition de la préfecture. De leur côté, les élus de Millery, qui avaient déjà refusé toute adhésion au Grand Lyon au moment où Givors et Grigny l'avaient fait, maintiennent leur décision. Leur position place le Grand Lyon et l'État dans une situation complexe. La pression sur les élus de Millery est forte et ils vont chercher à proposer une alternative. Soutenu par les communes de l'EPCI, le maire de Millery a suggéré une cession de terrains aux communes de Vernaison et de Grigny, propriétés de la Compagnie nationale du Rhône pour une partie et de la SNCF pour une autre. Ancien chemin de halage, cette bande d'environ un kilomètre de long est en zone inondable, en contrebas de la voie ferrée, protégée au titre de la biodiversité qu'elle abrite et ne compte aucun habitant ou activité industrielle. Ce terrain est par ailleurs géré par le SMIRIL, le Syndicat mixte du Rhône, des îles et des lînes depuis 1995. Malgré la session de ce terrain, Millery reste membre du SMIRIL. La proposition est adoptée par les élus des trois communes et validée par un arrêté préfectoral en décembre 2013. À noter que ces efforts de Millery pour trouver une solution qui ne la contraigne pas à intégrer le Grand Lyon auraient été inutiles quelques années plus tard puisque la loi MAPTAM autorise depuis 2015 les discontinuités territoriales pour les métropoles. Il faut enfin noter que la création de la continuité territoriale du Grand Lyon a produit une rupture de la continuité territoriale du Département dont l'Est est désormais coupé de l'Ouest. Une discontinuité qui aurait cependant été plus importante encore si Millery avait été intégrée au Grand Lyon.

À l'Est, un problème similaire de continuité territoriale s'est posé pour la commune de Jons, isolée entre l'Ain et l'Isère. Ici, ce n'est pas le Grand Lyon qui est touché par une discontinuité, mais la Communauté de communes de l'Est Lyonnais, la CCEL, créée en 1993. Entre Jons et les autres communes de son EPCI se trouve Villette-d'Anthon qui appartient à la communauté de communes Porte dauphinoise Lyon Saint-Exupéry, en Isère. De fait, lors de la création de la Communauté urbaine de Lyon, Jons avait eu, contrairement à d'autres communes, la possibilité de refuser d'y adhérer, comme le raconte son maire, Lucien Barge :

« 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 toutes 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. »

[Cité par Fitria, 2016].

Pour solutionner le problème, le projet de Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) de 2011, porté par la préfecture du Rhône, propose le rattachement de Jons à la communauté urbaine de Lyon. Dans une délibération du 27 juin 2011 (n° 2011-2364) de son Conseil de communauté, le Grand Lyon rappelle d'abord que la CCEL, comme Jons, souhaitent toutes deux le maintien de leurs limites territoriales actuelles. Pour autant, si toutes les parties le souhaitent, il validera le « projet de SDCI tendant à résorber la discontinuité territoriale de la Communauté de communes de l'Est Lyonnais (CCEL) par extension du périmètre de la Communauté urbaine de Lyon à la commune de Jons ». Mais le document souligne le « principe de libre adhésion de cette commune ». Jons refuse et, comme à Millery, c'est finalement un échange de terrain – deux tronçons de la départementale D 303 – qui permettra de trouver une solution respectant, si ce n'est l'esprit de la loi, du moins la lettre. La continuité entre Jons et les autres communes de la CCEL est ainsi assurée, ainsi que l'explique Claude Villard, maire de Jons depuis 2008 :

« 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 hameau 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.»

[Cité dans Fitria, 2016]

La situation de Jons est cependant un peu différente de celle de Millery puisqu'elle fait partie de l'agglomération sur laquelle est implanté l'aéroport, équipement convoité par certains élus de la Communauté urbaine (voir ci-après). De fait, une des raisons évoquées pour expliquer le refus des communes de la CCEL d'intégrer la Communauté urbaine est aussi d'ordre fiscal et pas seulement une volonté d'indépendance et de développement périurbain.

L'aéroport, une source de revenus disputée

« Quand ils [la CCEL] 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. »

Lucien Barge, maire de Jonage depuis 1995 [Cité par Fitria, 2016]

L'aéroport de Lyon Satolas –renommé Saint Exupéry depuis 2000– occupe une place centrale dans la question des relations territoriales entre le Grand Lyon, puis la Métropole, et le Département du Rhône, et les communes riveraines regroupées dans la CCEL. Les enjeux sont économiques d'abord, puisque l'aéroport est une importante source de revenus et qu'il donne lieu à l'implantation d'activités

logistiques d'envergure. Plus largement, avec la création de l'aéroport de Satolas, concomitante de celle de la Communauté urbaine, naissent des enjeux qui englobent l'aménagement du territoire de l'est lyonnais et du Nord Isère.

Commençons par un point de contexte sur l'histoire de l'aéroport. Au début des années 60, le constat est fait que l'aéroport de Bron est saturé et qu'il ne peut être étendu davantage. En cause, notamment, la longueur des pistes qui ne permet pas l'atterrissage d'avions gros porteurs. Dès 1965, l'État lance des études pour évaluer de potentiels sites d'implantation d'un nouvel équipement et porte son choix sur la plaine de Satolas, à la fois pour sa géographie et la proximité de Lyon, mais aussi des centres urbains de Chambéry, Grenoble et Saint-Etienne. Les travaux commencent en 1971 et s'achèvent en 1975. Le financement est partagé entre l'État, la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon (CCIL), le Conseil général du Rhône et la Communauté urbaine de Lyon. L'État qui reste propriétaire des terrains accorde la concession de l'équipement à la CCI de Lyon qui gérait déjà celui de Lyon-Bron⁹. En 2007, celle-ci en confie la gestion à la société des Aéroports de Lyon, dont le capital est réparti entre l'État (60%), la CCI (25%), le Grand Lyon (5%), le Conseil général du Rhône (5%) et le Conseil régional de Rhône-Alpes (5%).

9. « Cet aménagement, qui a nécessité quatre années de travaux, a été l'œuvre de l'État. Au terme de ceux-ci, la gestion a été confiée à la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon (CCIL), puis, depuis 2007, à la Société des Aéroports de Lyon », Nicolas Rocher, INA.

Mais, même si la Communauté urbaine participe à la gestion de l'aéroport, celui-ci n'est pas sur son territoire. Rappelons le transfert, en 1968, de 23 communes de l'Isère au Département du Rhône. En jeu, ainsi qu'on l'a vu, la création d'une aire départementale administrativement cohérente avec la création de la future Communauté urbaine. En effet, beaucoup de ces communes du Nord Isère étaient tournées vers Lyon et le périmètre de la future agglomération ne peut dépasser les frontières du département du Rhône. Mais, à l'époque, l'enjeu du rattachement est aussi d'anticiper la création de l'aéroport qui, administrativement, doit également se situer dans le département du Rhône. Or, parmi les communes rattachées au Rhône, 14 n'intégreront pas la Courly, dont celles sur lesquelles est implanté l'aéroport, en particulier la commune de Colombier-Saugnieu où se situent la quasi-totalité des pistes – avec Pusignan et Genas – et qui n'est d'ailleurs rattachée au Rhône qu'en 1971. Lucien Barge, maire de Jonage depuis 1995 témoignait ainsi :

« 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 Saint-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. »

[cité par Fitria, 2016]

En arrivant à la présidence du Grand Lyon, Raymond Barre s'empare de ce sujet qu'il inscrira dans son plan de mandat car cette situation entraîne des conséquences à la fois en termes d'aménagement du territoire et de recettes fiscales. Ainsi s'exprime-t-il lors de la présentation du plan de mandat :

« Pour l'aéroport de Satolas, par exemple, nous n'avons pas la maîtrise du foncier puisque les terrains environnant l'aéroport ne font pas partie de la communauté urbaine. Il y a aussi le problème de la concurrence économique que nous livrent certaines communes extérieures tout en bénéficiant des infrastructures de la communauté urbaine. Cela n'est plus admissible. »¹⁰

Projet. Les ambitions expansionnistes de Lyon, Jean Perilhon

La communauté urbaine de Lyon rêve d'une expansion. Elle lorgne notamment vers l'est avec sa porte de sortie internationale : l'aéroport de Lyon-Satolas. Or, celui-ci est situé en dehors de la limite des 55 communes regroupées dans la communauté. La réalisation d'une liaison rapide entre la ville-centre et l'aérogare ne va donc pas de soi a priori. Néanmoins, le plan de mandat qui vient d'être adopté par l'Assemblée communautaire a inscrit cette liaison sur la liste de ses priorités. En extension constante, la conurbation de Lyon, à cheval sur quatre départements (Rhône, Ain, Isère, Loire), voit se développer un phénomène à effet pervers : à l'image de la zone industrielle de la plaine de l'Ain, à une trentaine de kilomètres du cœur de Lyon, ou du plateau de la Dombes, l'immédiate périphérie de la communauté est devenue une zone d'expansion galopante sans que la communauté de Lyon en retire les bénéfices directs. "Aux marges de la communauté se développent des zones d'activités qui profitent des infrastructures de l'agglomération et attirent les entreprises en pratiquant un faible taux de taxes professionnelles", remarque ainsi le vice-président socialiste Jean-Jack Queyranne. C'est à cette situation que Raymond Barre compte remédier. En obligeant, s'il le faut, les communes environnantes à intégrer la communauté urbaine de Lyon.

La Croix Initiatives, mercredi 22 mai 1996

10. Propos rapportés par les Échos du lundi 13 mai 1996, Raymond Barre engage une vaste réforme de la fiscalité du Grand Lyon.

De fait, les taxes versées par l'aéroport représentent une part importante de financement, touché par la CCEL qui perçoit la TPU, et pour la commune de Colombier-Saugnieu qui perçoit outre une rétrocession de la TPU, la taxe foncière. Au total, en 2020, l'aéroport apportait 7,3 M€ recettes.

« [Le Grand Lyon] 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 [Cité dans Fitria, 2016]

« Une des extensions intéressantes aurait été vers l'Est, en particulier pour avoir l'aéroport. Je n'ai pas le souvenir que le Département ai pris position de manière claire, mais à mon avis il devait agiter les communes en leur disant "Méfiez-vous du Grand Lyon". D'ailleurs, il y avait dans la presse des articles où les communes protestaient et on se rendait bien compte que le Département était derrière. »

Guy Barriolade, entretien du 12 avril 2023

Pour Arie Fitria [2016], « conserver l'aéroport de Lyon dans son giron constitue toujours un enjeu stratégique » pour le Département. D'autant que comme Raymond Barre, Gérard Collomb a des visées sur cet équipement¹¹. C'est en partie, pour la chercheuse, une façon d'expliquer le soutien du Département du Rhône à ces communes et une des raisons pour lesquelles il a cherché à développer une offre départementale de transports qui soulage les communes riveraines de la pression mise par le Grand Lyon en faveur de leur adhésion à l'EPCI en échange de l'accès aux TCL. Alors à la RUL, Anne Dubromel se souvient :

« L'aéroport étant sur le périmètre du département, la zone de développement économique est naturellement l'est de la Métropole. Et donc il y avait des discussions quand même assez vives avec le Département du Rhône, mais aussi l'Isère sur les enjeux de développement d'un territoire très, très attractif avec, à l'époque, des capacités importantes d'implantation d'infrastructures, des terrains qui s'y prêtent, etc. Et donc il y avait une crainte évidente de la Métropole de voir les activités économiques qui l'intéressent se localiser un peu trop là, que la logistique y

aille, très bien, mais que les activités avec plus de valeurs ajoutées y aillent, un peu moins. Et vraisemblablement que si l'aéroport et les territoires autour de Saint-Exupéry avaient été d'emblée dans le périmètre administratif du Grand Lyon, on aurait aujourd'hui une vision différente de son développement et de son intégration au reste de la Métropole. On a quand même une gare TGV qui finalement est assez peu utilisée. On peut imaginer que si Saint-Exupéry avait été dans le Grand Lyon, il y aurait eu des liaisons plus performantes et au prix d'un transports urbains entre ce pôle de développement et le centre de Lyon. Le pôle Saint-Exupéry aurait été traité comme une gare de Lyon comme l'est Perrache et comme l'est Part-Dieu. Aujourd'hui ce n'est pas le cas. »

Entretien du 10 juin 2023.

Cette particularité qui crée un rapport de force entre les deux institutions est peut être un des éléments qui permet de comprendre l'accord de 2012 entre Michel Mercier et Gérard Collomb sur la création de la Métropole. C'est en tout cas l'hypothèse émise en 2019 par Lilia Zrari aux termes de plusieurs entretiens avec les témoins de l'époque :

« La viabilité du modèle sur le territoire du Rhône s'explique du fait de spécificités territoriales, en particulier la présence de l'aéroport au sein du Nouveau-Rhône comme le met en exergue le rapport. Alors que l'exclusion de l'aéroport du périmètre territorial métropolitain constitue une critique récurrente pour la Métropole de Lyon, il semblerait que cette délimitation est une condition de la stabilisation de la trajectoire des deux collectivités et il peut donc être envisagé que ce soit une des bases de l'accord politique de rapprochement entre Collomb et Mercier. »

De fait, Michel Mercier confirme que la situation de l'aéroport a constitué un point de vigilance pour lui et qu'il ne souhaitait pas que la Métropole s'étendit davantage et que, en particulier, elle absorbe la Communauté de communes de l'Est Lyonnais (CCEL). Car explique-t-il, dans un entretien de juin 2023 :

« Quand on a fait la Métropole et le Département nouveau du Rhône, il s'agissait de faire deux entités qui soient viables. Il ne s'agissait pas d'en promouvoir une et d'abaisser l'autre [...]. Et c'est vrai que l'Est lyonnais, territoire de développement, il fallait qu'il reste dans le Rhône. »

11. « M. Gérard Collomb a expliqué que Lyon avait beaucoup changé en trente ans et que les arrondissements périphériques, qui étaient alors « en banlieue », sont aujourd'hui devenus partie intégrante de la ville. Il a considéré que la communauté urbaine devait pouvoir continuer à s'agrandir et estimé anormal que l'aéroport ne fasse pas aujourd'hui partie du Grand Lyon. Il a enfin indiqué qu'une gouvernance multipolaire était en train d'émerger entre le Grand Lyon, Saint-Etienne Métropole et la Communauté d'agglomération des Portes de l'Isère (CAPI) », Rapport d'information n° 264 (2008-2009) de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission Collectivités territoriales, déposé le 11 mars 2009. Annexes.

C'est également ce que maintient Pierre Jamet, directeur de cabinet de Michel Mercier et directeur des services du Département du Rhône : « Je suis violemment hostile et j'ai toujours plaidé mon hostilité sur l'extension de l'agglomération vers l'aéroport. Et même [Jean-François] Carencio [alors Préfet du Rhône] qui était plutôt favorable à ça, je lui avais dit : « Jean-François, tu fais des conneries. Il ne faut surtout pas permettre ça ». À noter cependant, qu'il serait juridiquement possible pour la Métropole de se voir transférer « sur sa demande, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures, le cas échéant situés en dehors de son périmètre, prévue par l'article L.3641-7 du CGCT, lequel visait, en pratique, l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry », comme le rappelle la Chambre régionale des comptes [CRC, 2020]. Ainsi, sur ce point, l'avenir reste largement ouvert. Pour Vincent Roberti, qui fut lui aussi directeur général des services du Département du Rhône de 2013 à 2015, Michel Mercier avait une vision à long terme pour la Métropole de Lyon. Le fait qu'il n'ait pas souhaité que l'aéroport soit dans le périmètre de celle-ci lors de sa création ne voulait pas dire qu'il n'anticipait pas d'évolutions possibles, voire nécessaires :

« L'aéroport était un enjeu pour la majorité de Michel Mercier. Michel Mercier s'était dit qu'un jour ou l'autre, une Métropole comme Lyon, si elle devait être concurrentielle avec les grandes métropoles européennes, il faudrait qu'elle ait les universités, c'est pour ça qu'il voulait que l'État transfère une partie de ses compétences, il faudrait qu'elle ait les lycées, il faudrait qu'elle ait les grandes infrastructures, dont l'aéroport, parce que les grandes métropoles (Munich et Francfort en Allemagne, ou en Espagne ou en Italie), quand il y a un aéroport, il fait partie du fonctionnement. Mais il s'était dit que s'il donnait la partie avec l'aéroport, c'est un poumon économique que le Département du Rhône perdait, et c'était encore amputer le Rhône d'une partie. Il ne pouvait pas, tout de suite, laisser l'aéroport partir à la Métropole. Donc ça a été un enjeu de garder cet aéroport au sein du Département du Rhône. »

Entretien du 15 janvier 2024.

Rhônexpress et le tram' T3 sur une même infrastructure : le pragmatisme l'emporte

L'équipement Rhônexpress (ex-LESLY) a souvent été évoqué comme un point de tension entre le Grand Lyon et le Département. Cette liaison rapide, créée par le Département, sur la même voie que le tram T3 (ex-LEA), permet de raccorder l'aéroport au centre de la Part-Dieu. Un point de tension puisque le Département s'emparait d'un sujet qui concerne au moins en partie le Grand Lyon. Pour Anne Dubromel, « il y avait quand même une volonté du conseil général de s'imposer avec des objets qui faisaient qu'ils allaient peser dans la métropole. Ça, c'est un objet important pour la Métropole » [entretien du 10 juin 2023].

Dès la construction de l'aéroport, en 1971, la CCI de Lyon s'inquiétait de la desserte d'un équipement désormais éloigné du centre-ville. Or la difficulté technique d'articuler les contraintes d'une desserte aéroportuaire rapide et celles d'une desserte urbaine et périurbaine va geler pour longtemps le projet. De fait, les besoins attachés aux deux objectifs sont antagonistes, notamment sur le nombre d'arrêts. Les autorités organisatrices des transports, SYTRAL, Région Rhône-Alpes et Département soutiennent des projets différents.

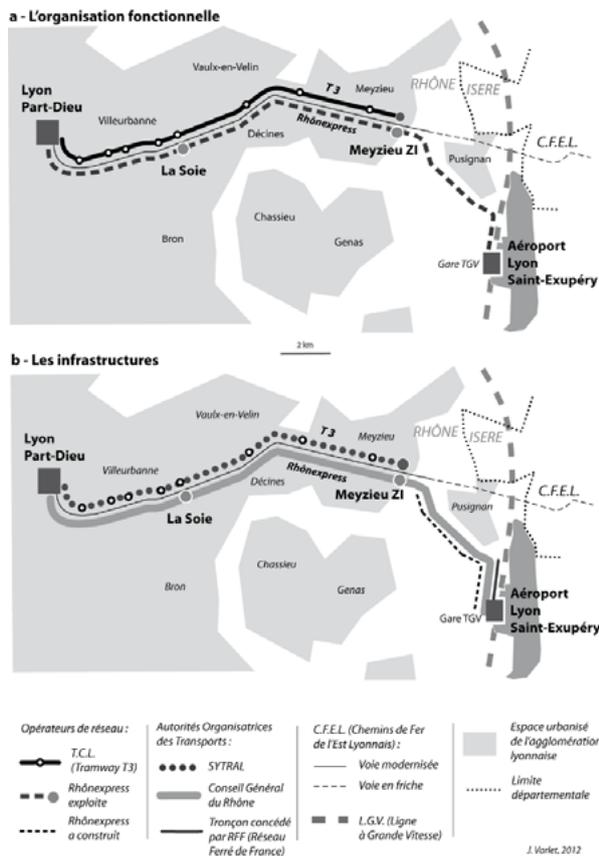
Selon le géographe Jean Varlet [2012], c'est le Département qui va débloquent la situation et c'est l'accord entre Gérard Collomb et Michel Mercier qui permettra de finaliser un choix techniquement complexe mais associant les deux finalités. Ainsi, une même infrastructure construite sur l'ancienne voie de chemin de fer de l'Est (appartenant au Département depuis 1977) accueille d'une part le tram T3 pour les dessertes urbaines (depuis 2006) et le Rhonexpress qui assure la liaison Part-Dieu / Aéroport Lyon-Saint-Exupéry (depuis 2010) sur un tronçon prolongé par le Département (voir carte). La réalisation a donc dû surmonter des contraintes techniques et logistiques importantes, nécessitant la coopération fine des deux institutions. Ainsi résume Jean Varlet [2012], on est « en présence pour la première fois en France d'un système qui, sur une même voie ferrée, combine en étroites collaboration et entente : deux types de dessertes

(urbaine/périurbaine et aéroportuaire), deux types bien différents de clientèles, deux AOT et deux types d'opérateurs de réseau, l'un public et l'autre privé (première ligne ferroviaire voyageurs concédée au secteur privé en France dans la période récente)».

Voir le Département prendre une telle visibilité sur le territoire du Grand Lyon a pu agacer certains élus. Jean Varlet [2012] note ainsi qu'on «ne manquera pas de relever le poids de ce territoire dans la dénomination de ce tramway, l'appellation Rhônexpress mettant en avant l'AOT départementale, et de souligner alors l'évidente absence de visibilité de la métropole lyonnaise, vue de l'extérieur». Si ce constat est exact, il faut aussi souligner que l'exemple de la ligne de l'Est témoigne également que l'accord des deux élus a permis la résolution efficace d'un conflit enlisé depuis des années. C'est ce dont témoigne Pierre Jamet :

« Le Rhônexpress, la liaison centre-ville de Lyon-aéroport est née d'une réunion à Paris entre Gérard Collomb, Michel Mercier et le président d'Air France [qui] leur a dit : "Il y a un vrai problème pour l'aéroport de Saint-Exupéry [...], c'est qu'il n'y a aucune relation entre le cœur de l'agglomération et Saint-Exupéry". [...] Donc c'est vrai que quand ils sont rentrés tous les deux, on a reçu mission de dire : "Trouvez la solution". Nous, on avait une chance c'est qu'on était propriétaire du chemin de fer de l'Est lyonnais, historiquement. Il avait failli disparaître [mais] avec le directeur régional de la SNCF, j'avais saisi le préfet en disant : "Ça, c'est non. On garde cette trouée parce qu'un jour ou l'autre il n'y aura plus de voie ferrée" – parce que c'était fortement décadent et ça nous coûtait une fortune. Mais une trouée qui part du centre-ville et qui va à l'extérieur ça ne se coupe pas, ça se protège". Donc quand il y a eu cette demande du directeur d'Air France, on avait cette trouée. On a dit : "Il faut faire quelque chose". Donc on a eu des réunions avec le Sytral, avec la région et nous bien sûr. Le Sytral était plutôt candidat pour le faire, sauf que juridiquement ce n'était pas possible parce que le Sytral ne pouvait pas sortir de l'agglomération lyonnaise. La région, moi je pensais que c'était la région qui allait prendre ça, tout de suite elle a dit : "Ah non, nous on est compétent pour le fer ; un tramway ce n'est pas du fer". Je dois avouer que c'est vrai, mais je n'en suis toujours pas revenu que ça soit ça. Donc les deux ont dit : "À vous [Département] de vous y coller". On a dit : "Bah oui, on va s'y coller ce n'est pas un problème puisqu'on est propriétaire du terrain". »

Entretien du 8 janvier 2024



**Tramway de l'aéroport :
la question qui a fait « dérailler » Michel
Mercier,**

Le Progrès – Lyon, Nicolas Ballet, 12 août 2010

Le tramway entre l'aéroport et Lyon, entré en service lundi à la place de « Satobus » s'appelle « Rhônexpress ». N'aurait-il pas mieux valu le baptiser « Lyonexpress » pour que les touristes étrangers arrivant à Saint-Exupéry trouvent plus facilement leur chemin vers le centre-ville ? Question de bon sens, que nous avons posée mardi après-midi à Michel Mercier. Le président du conseil général et ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire était venu essayer la nouvelle liaison, mais il n'a pas du tout apprécié qu'on le mette dans une position inconfortable en l'interrogeant sur la pertinence de la dénomination de cette navette - un projet dont le Département du Rhône est le maître d'ouvrage. « Je vous réponds que *Le Progrès* est le journal de Gérard Collomb », s'est-il emporté, furieux, comme si la question avait été dictée par le maire de Lyon, avec lequel il entretient des rapports d'une grande cordialité... Et Michel Mercier d'abrégé : « Le nom [Rhônexpress] n'est pas un problème ». Admettons. Mais dans ce cas, pourquoi s'énerver ?

En 2012, la création du Grand Stade « OL Land » a conduit le SYTRAL à réfléchir à une desserte par tram de cet équipement. Or une prévision d'augmentation de la cadence du T3 a inquiété les élus du Département, craignant qu'elle n'impacte celle du Rhônexpress. *Le Progrès* du 21 janvier 2011 relate l'événement :

« Georges Barriol, vice-président du Sytral, mais aussi du Conseil général s'est fait le porte-parole des élus de la majorité départementale pour s'inquiéter de l'impact de cette desserte du Grand Stade sur le fonctionnement de Rhônexpress qui relie la Part-Dieu à l'aéroport Saint-Exupéry. Plus précisément, il a exigé davantage d'engagement de la part du Sytral pour garantir que la desserte par T3 n'aurait pas de conséquences néfastes pour Rhônexpress, proposant que ces assurances soient rajoutées à la convention qui liait le Sytral au Conseil général. »

**Musée des Confluences : la culture
pour donner à voir et pour se montrer**

En 1991, Michel Noir, alors maire de Lyon, avait confié le musée Guimet et ses collections au Département du Rhône, déjà propriétaire de plusieurs fonds et musées (dont le Musée gallo-Romain de Fourvière et de Saint-Martin-en-Gal, ainsi que le Musée de la poupée de la Croix-Laval). Le musée Guimet était installé dans un bâtiment historique, en mauvais état, situé dans le sixième arrondissement de Lyon. Quelques années plus tard, à la fin des années 90, Michel Mercier envisage donc de déménager le musée et de l'installer dans un nouveau bâtiment à construire, comme celui-ci l'indique dans la presse locale :

« Michel Noir était maire de Lyon, à l'époque, quelqu'un de votre bord, je vous rappelle. C'est lui qui a demandé au Département de prendre en charge le musée Guimet et vous nous l'avez alors confié. Et il était pourri : la verrière tombait, les pièces pourrissaient au sous-sol... »

Michel Mercier, cité dans *Rue 89 Lyon*,
le 15 décembre 2014

C'est alors que, devenu maire de Lyon, Raymond Barre lance son grand chantier de rénovation urbaine du quartier de la Confluence. Il songe à y implanter un musée qui pourrait s'imposer comme un symbole de la ville, comme en témoigne Michel Forissier :

« Vous avez la vocation culturelle du Département, vous avez le musée des Confluences. On savait très bien qu'on ne le faisait pas pour le garder au Département, mais on le faisait parce qu'il fallait un emblème. C'est pour ça que c'est une œuvre d'art contemporaine. Il fallait un emblème qui identifie Lyon comme la tour Eiffel identifie Paris. C'est aussi simple que ça »

Entretien du 20 septembre 2023.

C'est l'époque de la compétition des grandes agglomérations qui cherchent à s'affirmer comme métropoles européennes. Dans cette compétition, le développement économique est un levier, le rayonnement culturel en est un autre. Dès 1999, Raymond Barre entame donc des négociations avec le directeur des musées Guggenheim pour l'implantation d'un bâtiment à Lyon. Las, le projet

capote, peut-être suite à la levée de bouclier de certains élus lyonnais qui dénonçaient l'arrivée d'un «Disneyland culturel», ainsi que le déplorait Raymond Barre, dans un article de *Libération* du 14 septembre 1999.

«J'ai bien peur que la chance que Lyon aurait eue ait été enterrée par l'irresponsabilité et la stupidité de certains, a-t-il déclaré. Il fallait manier ça avec beaucoup de prudence, a souligné l'élu, regrettant visiblement que ces négociations aient filtré dans la presse.»

Les souhaits de Raymond Barre et de Michel Mercier, qui partagent les mêmes convictions politiques, vont se rencontrer : le premier propose le site de la Confluence au second pour qu'il y édifie un musée emblématique faisant la part belle aux collections de l'ancien musée Guimet. Un concours d'architecte est lancé, qui sélectionne Coop Himmelb(l)au en 2001, et la maîtrise d'ouvrage est tout d'abord confiée à la Société d'équipement du Rhône et de Lyon (SERL). Ce projet sera semé d'embûches : les études préliminaires ayant sans doute été trop sommaires, les coûts et les délais explosent. Estimée à 61 millions d'euros en 2000, la facture finale est de 330 millions. Le conseil général devra vendre des actions qu'elle possède dans plusieurs sociétés (Autoroutes du sud de la France et Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône, CNR) pour en financer une partie. De même pour les délais puisque le musée ouvre en 2014 avec 6 ans de retard !

Il serait exagéré de faire du musée des Confluences l'objet de tensions importantes entre le Département et le Grand Lyon. On l'a vu, l'accord est entier entre les intentions de Michel Mercier et celles de Raymond Barre. C'est certes moins vrai avec Gérard Collomb lorsqu'il succède à Raymond Barre en 2001. Il faut dire que le Musée avait été un argument de la campagne de Michel Mercier, candidat malheureux à la ville de Lyon contre Gérard Collomb qui avait, lui, d'autres projets pour le site.

«En 2001, Michel Mercier est candidat aux municipales à Lyon et se sert du conseil général qu'il préside pour en mettre plein la vue à l'électeur lyonnais. Il dégage son "nuage de cristal" posé au confluent.»

Lyon Capitale, 10 décembre 2014

D'ailleurs, sous la mandature de Gérard Collomb, la presse fait écho de difficultés entre les deux hommes autour du projet :

«Entre Michel Mercier et Gérard Collomb, la tension est naturellement montée d'un cran après le retrait de l'ordre du jour du conseil municipal de Lyon du dépôt de permis de construire relatif au futur Musée des Confluences cher au président du Conseil général, comme nous l'écrivions dès dimanche dernier dans cette chronique. Dans la foulée, on évoquait même des représailles du côté du Département. Qui auraient pu se traduire par un retard dans la mise en œuvre des procédures pour la construction des deux lignes de tramway, Léa et Lesly, pilotées par le Conseil général et sur lesquelles compte beaucoup la Communauté urbaine, présidée par Gérard Collomb.»

Le Progrès, 23 février 2003

«S'agit-il d'un banal agacement entre deux collectivités ou d'un désaccord de fond ? Une certitude : le dossier numéro 2252 inscrit à l'ordre du jour du conseil municipal de lundi soir a été retiré par décision du maire. Il s'agit d'un des projets majeurs de l'agglomération, en l'occurrence la construction du Musée des Confluences, portée par le Conseil général du Rhône. [...] "Pourquoi l'avez-vous retiré de l'ordre du jour ?" s'est inquiété Christian Philip, député UMP, ancien conseiller général. "Je veux que l'instruction soit complète : c'est un projet d'importance qui correspond à un bâtiment de quinze étages. Il convient que nous l'étudions à fond. Je souhaite que les Lyonnais puissent avoir en toute connaissance de cause tous les éléments" a répondu Gérard Collomb qui a ajouté que le préfet de Région avait envoyé un courrier réclamant des précisions sur les accès du musée. Le maire de Lyon a également fait savoir qu'il avait demandé au Conseil général de

présenter, aux élus du Grand Lyon, l'implantation paysagère prévue autour du musée. "Je souhaite que cette question ne soit pas l'objet d'un problème entre collectivités" a lancé Christian Philip qui a réclamé, au nom du groupe UMP, à être reçu par le maire. Hier, dans l'entourage de Michel Mercier, on s'inquiétait un peu de ce retard à l'allumage.»

Le Progrès, mercredi 19 février 2003

Cela marque sans doute davantage une posture d'opposition politique circonstancielle qu'un désaccord de fond sur le développement stratégique de l'agglomération. Il faut en effet reconnaître que l'ambition du projet de musée est en parfaite cohérence avec la stratégie de développement international de Gérard Collomb. Il est sans doute exact de conclure que celui-ci a été plutôt amusé de voir Michel Mercier embourbé dans le projet et sa réalisation, puis grandement réjoui quand, en 2015, la Métropole en a pris la possession. À peine un an après l'inauguration du bâtiment, la Métropole a pu bénéficier d'un outil culturel de premier plan dont Gérard Collomb n'aura pas eu à souffrir des avanies de production. Une forme d'ironie dont l'édile lyonnais ne s'est pas caché !

«Il y a deux ans à peine, le maire de Lyon, Gérard Collomb, n'était pas le dernier à se moquer des Confluences. "Disons que je pestais, et que je ne peste plus. C'est un outil d'excellence. Mes filles qui ont 8 et 10 ans vont adorer." Le socialiste Collomb pestait parce que le chantier fut piloté par le Département du Rhône et son meilleur ennemi, le centriste Michel Mercier, président du conseil général de 1990 à 2013. Mais, au 1^{er} janvier, le musée passera sous la responsabilité de la Métropole de Lyon, donc la sienne. Alors le maire rigole : "L'autre jour, je me demandais si je ne devais pas donner un coup de main, en apportant des pots de peinture." [...] Pour d'autres, ce fiasco est à imputer au Département du Rhône, dépassé par un projet trop gros. "Le Département fait dans le social, il construit des collèges mais, contrairement à nous, il ne sait pas faire un gros musée", claironne Gérard Collomb. Peu surpris par la charge, Michel Mercier opte pour l'ironie: "Je sais, on est des ploucs pour la mairie."»

Le Monde, 16 décembre 2014

En conclusion, le musée des Confluences, comme les grands événements culturels du type *Nuits de Fourrières* portés par le Conseil général du Rhône également, relèvent d'un effort de mise en représentation d'une institution qui peine à maintenir sa visibilité sur le territoire du Grand Lyon. Certes, c'est aussi son territoire, et elle est tout à fait légitime à y défendre son programme culturel. Mais il y a sans doute ici, si ce n'est une concurrence avec le Grand Lyon, au moins l'intention de ne pas disparaître d'un espace métropolitain qui s'affirme de plus en plus fortement et de faire en sorte que la mention «Département du Rhône» ne s'efface pas totalement de cette partie de son propre territoire. La suite montre que le sens de l'histoire allait pourtant dans cette direction d'un effacement progressif et définitif.

2012-2020

Une fusion / séparation conduite en bonne intelligence

L'année 2012 ouvre une autre phase des relations entre le Département et le Grand Lyon. En effet, en décembre, Gérard Collomb et Michel Mercier profitent de la venue à Lyon du président de la République, François Hollande, pour annoncer leur intention de fusionner, d'ici à 2015, une partie du Département avec le Grand Lyon pour former une métropole. Cette période de deux ans va être consacrée à tout mettre en œuvre pour que, le jour J, le Département cesse d'exister sur le territoire du Grand Lyon et que la Métropole, reprenant les compétences des deux institutions, soit en mesure d'assurer ses missions.

Le projet est inédit et titanesque. Il comporte deux enjeux de taille : fusionner deux organisations aux missions différentes et scinder une collectivité en deux. Cela suppose un immense travail d'inventaire des missions que le Département effectue sur le territoire du Grand Lyon. Quels sont les moyens déployés ? Quels sont ses actifs ? Ses passifs ? Combien de personnels sont affectés à quels postes ? Les services du Grand Lyon et du Conseil général vont travailler, ensemble, à évaluer les moyens nécessaires et calculer leur répartition. Nous n'entrons pas ici dans le détail des raisons ayant conduit à cet accord historique entre les deux hommes [voir Viévard, 2024]. Il est la preuve qu'au-delà des frictions que l'on peut évoquer ici, ils ont pu s'accorder pour un projet de première envergure. On se limitera à redire que la place du Département semblait de plus en plus complexe à affirmer dans le Grand Lyon. Michel Mercier insiste, comme Gérard Collomb, sur l'enjeu devenu crucial d'aller jusqu'au bout de la clarification du « qui fait quoi ». Les deux élus partagent des convictions républicaines, notamment sur le besoin de clarté, de démocratisation et d'efficacité de l'action publique.

Dans le même temps, la situation financière du Conseil général se dégrade et son centre de gravité politique continue de se déplacer à gauche dans les zones très urbaines. Depuis plusieurs années, rapports après rapports, des réflexions politiques cherchent à traduire institutionnellement le phénomène urbain de métropolisation. Plus encore, Michel Mercier avait conduit la loi de Réforme des collectivités territoriales (RCT) en 2010, sur la création des métropoles, et un premier projet de métropole de Lyon avait alors échoué du fait de l'opposition socialiste du département. Mais en 2012, ces bases posées, le contexte est mûr pour que les deux barrons locaux imposent leur coup de force et posent la Métropole de Lyon en modèle d'innovation territoriale.

Établir les comptes de la séparation et calculer la compensation

Répartition des personnels, bilan des actifs et du passif, emprunts – structurés ou non – du Département, participation dans les structures tierces ou « satellites », dotation annuelle de compensation... La liste des sujets dont les enjeux étaient porteurs de potentielles frictions est longue ! Pourtant les personnes que nous avons rencontrées, témoins des travaux de l'époque, nous ont assuré que la scission avait été facilitée par l'intérêt commun de Michel Mercier et de Gérard Collomb. Pour chacun des deux, le « deal » n'est intéressant que si les deux collectivités qui en naissent sont viables dans le temps et disposent de moyens suffisants pour remplir leurs missions.

Collomb et Mercier s'entendent pour tuer le Département du Rhône

Dans les faits, cet acte de décentralisation ne va pas entraîner la disparition d'un échelon administratif mais seulement clarifier le rôle de chacun. Au nord de Lyon, le conseil général est compétent. Sur le territoire du Grand Lyon, la communauté urbaine dispose des pleins pouvoirs. Elle administrera le RSA, gèrera les collèges des 57 communes qui la composent en lieu et place du conseil général. Dans ce mécano en devenir, des gros dossiers vont aussi passer du Département à l'agglomération. "Le musée des Confluences et la garantie financière pour le Grand Stade relèveront demain de la compétence du Grand Lyon", note Dominique Nachury, vice-présidente du conseil général et seule députée UMP lyonnaise. Elle aurait aussi pu citer le tramway Rhônexpress. "Ces transferts se feront dans le cadre de négociations. Pour le musée des Confluences, il faudra que le conseil général fournisse des données claires. Pour les prêts toxiques, nous regarderons aussi. Il ne suffira pas de couper la poire en deux", prévient Thierry Philip, président du groupe PS au conseil général et maire du 3e. Si les négociations entre Gérard Collomb et Michel Mercier ont déjà pris corps, il reste encore quelques points sensibles comme l'aéroport dont le Département comme le Grand Lyon détiennent des parts. "Gérard Collomb veut récupérer l'aéroport, mais surtout pas le territoire. Les communes sont à droite, et leur intégration au sein de la métropole pourrait faire basculer sa majorité", souffle un conseiller régional.

Paul Terra, *Lyon Capitale*, 4/12/2012

De fait, pour Michel Mercier, «les discussions, elles ont été naturellement longues, mais pas difficiles. Longues, parce qu'il fallait tout regarder. On prenait toutes les factures, tous les trucs, l'État regardait, les fonctionnaires ont passé énormément de temps pour chiffrer tout cela et attribuer à l'un ou à l'autre» [Entretien du 17 juin 2023]. Mais il s'est surtout agi d'aplanir des difficultés techniques : le volet politique ayant été acté, il ne pouvait pas être remis en cause.

Lyon en métropole position

Ne faisons pas la fine bouche. Ces petits arrangements, ces concessions diverses, ces compromis plus ou moins masqués étaient sans doute le prix à payer pour parvenir à une évolution qui, globalement, va dans le bon sens. Mais il ressort de cette expérience que l'exemple lyonnais ne sera pas facile à dupliquer, tant il nécessite, en effet, une entente quasi parfaite entre le patron de l'agglomération et celui du Département. À Lyon, ce fut le cas, entre deux hommes qui avaient des analyses voisines, des intérêts électoraux convergents et des profils politiques peu éloignés – "Collomb est encore plus à droite que moi !" s'amuse Mercier. «À chaque réunion, on découvrait une nouvelle source de conflits qui aurait pu conduire à nous étripier, se souvient le maire. Mais on avait la volonté d'avancer.»

Michel Feltin-Palas, *L'Express*, n° 3312-3313
24 décembre 2014

Un partage des moyens de fonctionnement sans anicroches, marqué de part et d'autre par l'enjeu d'attractivité des ressources humaines

Pour qu'elle soit juste, la répartition des moyens, financiers et humains, doit se faire sur la base d'une information partagée par les deux institutions. Or, en 2013, les services du Grand Lyon n'ont aucune connaissance du fonctionnement interne du Département ni de sa situation réelle. Les deux institutions sont dans un rapport très asymétrique de savoir, le Département connaissant naturellement bien sa propre situation quand ce n'était pas le cas du Grand Lyon pour qui cela était pourtant crucial. Il va falloir du temps à ce dernier pour s'approprier les informations, et il ne peut le faire que si les services du Département les lui transfèrent. Sans doute l'arrivée en 2013 de Vincent Roberti comme directeur général des services, en remplacement de Pierre Goffinet – lui-même succédant à Pierre Jamet – a-t-elle facilité les choses. Il a un profil similaire à celui de Michel Soulas qui a été recruté en 2013 à la délégation générale aux ressources du Grand Lyon. Ce dernier explique :

« Je connais Vincent Roberti, il a exactement mon profil, exactement le même. Donc, je pense qu'ils sont allés recruter Roberti. C'est drôle. Vincent Roberti, on s'est croisés à la CRC de Toulouse. C'est aussi un énarque et magistrat de Chambre régionale des comptes, ancien ingénieur des TPE. Donc, il a exactement mon profil. Et donc du coup, j'étais très content de le retrouver parce qu'on se connaissait. Et donc ça simplifie quand même, c'est-à-dire qu'on ne se raconte pas des conneries. C'est-à-dire quand je sors un argument, je sais qu'il le comprend et vice versa quoi. Donc ça simplifie l'affaire ».

Entretien du 4 avril 2023.

Ligne à ligne, chaque dépense va être examinée et, en fonction du périmètre territorial, affectée à la charge de l'une ou de l'autre des deux institutions.

« C'est une masse financière monstrueuse quand on regarde les centaines de chiffres, les milliards de chiffres qu'on a dû examiner pour procéder à la répartition des charges et des produits. C'est un truc qui est complètement monstrueux. [...] ».

Entretien du 4 avril 2023.

De la même façon, la situation de chaque satellite – tel que la Région urbaine de Lyon, les *Nuits de Fourvière*, l'Opéra de Lyon, etc. – fait l'objet d'un examen minutieux et d'une négociation. Le document préparatoire aux travaux de la Commission locale d'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT) en ressource plus de 50. Pour tous, il s'agit de déterminer quelle sera la hauteur de la participation revenant désormais à la Métropole et au Conseil général du (nouveau) Rhône. Pour l'essentiel des satellites, la Métropole devient financeur unique ou majoritaire. Pour quelques cas plus rares, elle n'a qu'une participation minoritaire, voire nulle, s'agissant des opérateurs tiers ayant une action orientée vers le monde rural (Chambre d'agriculture, Groupement de défense sanitaire du bétail, le Syndicat mixte hydraulique agricole du Rhône, etc.) ou d'échelle départementale (Comité départemental du tourisme du Rhône).

Concernant les personnels, les agents du Département ont pu faire valoir leur souhait d'affectation et la plupart de ceux qui travaillaient sur le territoire de la Métropole ont intégré la Métropole de Lyon grâce au dispositif Passerelle. De même, un certain nombre de cadres du Département volontaires ont rejoint la Métropole.

Là encore, il y a une asymétrie d'information, le Département connaissant ses agents, ce qui n'est pas le cas du Grand Lyon. Didier Bolmont, arrivé du département au Grand Lyon pour préparer la fusion témoigne qu'une « concurrence » s'est exercée entre les des deux collectivités, chacune essayant de recruter les meilleurs éléments avec pour conséquence « une très forte tension qui s'est faite sur la récupération des agents d'un côté et de l'autre » [entretien du 1^{er} février 2023]. C'est d'ailleurs à ce moment que le Département a décidé de maintenir son siège à Lyon et renforcé ainsi son attractivité, comme l'explique Vincent Roberti :

« Et c'est là que la question cruciale du chef-lieu du Département arrive. Parce qu'au départ, on commence à réfléchir à être sur le Département du Rhône, Villefranche ou Tarare, et même Tarare était une option qui est allée très, très loin, en disant on va regarder avec l'OPAC comment on peut construire un siège avec les compétences. Mais beaucoup de d'agents habitent autour de Lyon ou à Lyon, dans nos agents, et ils ne veulent pas aller travailler à Tarare ni à Villefranche. Et on sent que si ce sujet-là n'est pas traité, on risque d'avoir... C'est un peu avant la fin de l'année, où on sent vraiment très fortement que la question du chef-lieu va être déterminante. En accord avec Gérard Collomb, nous souhaitons donc une extra-territorialité, c'est-à-dire que le siège du Département reste là où il est, dans le bâtiment commun avec la préfecture. C'était une condition de réussite de l'ensemble du projet, et Gérard Collomb sentait bien que derrière, Michel Mercier ne pourrait peut-être pas tenir les élus ni les agents. On rédige donc un article supplémentaire dans la loi MAPTAM qui permet au Département du Rhône de rester à Lyon jusqu'au jour où le Conseil départemental déciderait d'aller ailleurs. On se demande si juridiquement c'est possible. On sollicite un avis du Conseil d'État pour voir si c'est possible juridiquement. Heureusement, on a eu un avis favorable, parce que sinon la loi pouvait passer, mais elle aurait supprimé cet article. On arrive à tenir cela. Du coup, ça a fait la fureur du Maire de Villefranche qui voyait bien arriver le Département là-bas, enfin le siège en tous les cas, et nous, ça nous soulage de plusieurs sujets. D'abord, on dit aux agents qu'ils resteront à Lyon, le siège restera à Lyon, et beaucoup d'agents reviennent sur leur positionnement en disant que si ça reste à Lyon alors ils resteraient bien au département du Rhône, etc. Surtout qu'ils regardent tous leurs avantages, ils regardaient les rémunérations, donc on avait regardé les rémunérations, les rémunérations administratives

étaient plus intéressantes à la Métropole, mais techniques plus intéressantes au Département du Rhône, il y avait le temps de travail, plein de questions, il y avait aussi les syndicats qui s'étaient emparés de ce sujet-là. Et le fait de dire qu'on reste à Lyon, ça a complètement changé la donne, beaucoup d'agents et de cadres sont restés au Département du Rhône.»

Entretien du 15 janvier 2024.

« Vous savez, 1 milliard, c'était, c'était plus du tiers du budget du Département. Le budget d'une année du Département qu'il a fallu éponger. Donc que fait le président du Département ? Il a fait un appel aux banques. Il y en a qu'une qui a répondu, c'est Dexia. Avec on va dire 70% d'emprunts normaux et puis 30% d'emprunts toxiques pour ne pas prendre le risque... ».

Michel Forissier, entretien du 20 septembre 2024.

Dette et investissement : la Métropole reprend une partie des emprunts toxiques du Département

« Non, mais c'est qu'à l'époque, on n'a pas la réalité des comptes, moi je n'ai pas vu les comptes. Et même quand on lit les budgets du Département du Rhône, il y a tout un tas d'informations qu'on n'a pas. Le Musée des Confluences, moi je ne sais pas à combien il en est, leur contentieux de construction du Musée des Confluences. Leur bilan qu'on a fait sur la desserte de l'aéroport, moi je n'ai aucun élément financier. [Pierre Jamet] maîtrise absolument toutes les ficelles, [...] c'est quelque chose de très secret. Moi, j'ai eu beaucoup de mal à obtenir les éléments de la dette toxique du Département alors qu'à l'époque, je suis dans mon métier, etc. J'ai mis au moins un an à obtenir les contrats. Donc, c'est des informations qui ne circulent pas. C'est des oui-dire, c'est des machins, etc. Donc on sait, on a la prise de risque. Moi, je l'évoque très tôt dans mes échanges avec Gérard Collomb. Je dis : "il y a une vraie prise de risque, il y a une vraie asymétrie d'informations, comment est-ce qu'on gère ça ?" ».

Michel Soulas, entretien du 4 avril 2023.

La question de la dette est évidemment centrale pour réaliser la scission du Département dont la situation financière est critique. Elle s'explique par un effet de ciseau entre d'un côté, la baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui sont sa principale source de financement, et, de l'autre, d'importantes dépenses pour la construction du musée des Confluences, la reprise de la concession du périphérique nord (1998) [CRC 2020], la rénovation des casernes du SDIS et l'augmentation des dépenses liées à la prise en charge des mineurs isolés. Pour y faire face, le Département a souscrit des emprunts toxiques.

Selon Parnet [2021], la «part de [ces emprunts toxiques] atteint, au début de l'année 2012, 70% de l'encours de dette de l'institution» et grève la possibilité d'action du Département. Aussi est-il naturel qu'elle ait constitué un point important des négociations.

Si on sait peu de choses des échanges qui ont eu lieu entre Michel Mercier et Gérard Collomb, le protocole financier permet de savoir quelle a été la conclusion de leurs propos. Le document «indique une mutualisation de ces emprunts à risque : la Métropole de Lyon récupère ainsi deux des trois emprunts dits toxiques contractés par le Département. Elle s'engage également à assurer la prise en charge quasi intégrale des dépenses restantes engagées par le Département concernant le Musée des Confluences et le Rhône express, dégageant plus de seize millions d'euros pour le Nouveau Rhône» [Parnet, 2021]. La Métropole a donc repris une partie importante de la dette du Département avec l'intention de la «désensibiliser» au plus vite, forte de son nouveau poids financier. Ainsi, en 2015 et 2016, des négociations s'engagent avec l'aide de l'État pour restructurer la dette.

« Les emprunts toxiques, il y a eu un arrangement en 2016 avec la banque qui gérait ces emprunts, un arrangement où finalement la Métropole de Lyon a accepté de payer je crois 200 millions d'euros et le Département du Rhône 60 millions d'Euros, je peux retrouver les chiffres assez facilement, pour justement qu'on apure la dette et qu'on arrête de continuer à payer des intérêts supérieurs à la dette elle-même. Ça a été saignant, mais au moins ça a été assaini. Et le Département comme la Métropole se sont enlevés cette épine du pied, avec l'aide de l'État bien sûr. »

Christophe Chabrot, entretien du 16 décembre 2022.

« Il y a un dernier sujet qui a été fait ex-post, mais qu'il était prévu de faire... c'était dans le deal qu'il y ait la désensibilisation de la dette. C'est grosso modo le fait que la dette toxique du Département soit partagée et qu'on aille nous avec, entre guillemets, l'effet levier Métropole de Lyon, discuter la façon dont on allait désensibiliser la dette du Département, par rapport au taux toxique qu'ils avaient imprudemment signé à l'époque. [...] on a désensibilisé en deux ans. À la fin 2016, c'était fini. »

Michel Soulas, entretien du 4 avril 2023

Création d'une dotation de compensation métropolitaine (DCM) pour doter les deux institutions d'une capacité d'autofinancement

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

Pour que le Département puisse vivre, il faut reconstituer une péréquation territoriale. En effet, avant la scission, le Département assurait seul ses charges à partir de ses ressources propres et, selon le projet de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), qui écrit le projet de loi MPTAM, après la scission, il devait en aller de même, chaque collectivité assumant alors seules ses charges à partir de ses recettes. Mais, relève alors Michel Soulas, cela ne peut fonctionner car, en proportion, les ressources du Département baissent par rapport à ses charges et inversement pour la Métropole, ce qui produit une inégalité qui demeure dans le temps et risque de signer la fin du Département. De fait, la Métropole récupère 78% des recettes et 76% des dépenses. Or, pour Michel Soulas :

« ... ça veut dire que si on applique la loi, je ne sais pas si c'est un an, deux ans ou trois ans après, mais au bout de deux ou trois ans, il y en a un des deux qui meurt. Et quel que soit celui qui meurt, ça montre que la loi est un échec. »

Entretien du 4 avril 2023.

Une dotation de compensation métropolitaine (DCM) doit donc être calculée. Elle sera négociée, en constituant un enjeu majeur de la fusion et de l'accord entre Gérard Collomb et Michel Mercier. Il s'agit de calculer le taux d'épargne nette, soit la capacité d'autofinancement de chacune des institutions en 2015 et de calculer la DCM pour les équilibrer de façon, explique Michel Soulas, « à ce qu'une fois qu'ils sont seuls, personne ne pourra dire que l'autre a été avantagé puisque tu avais le même taux d'épargne que moi » [Entretien du 4 avril 2023]. En mai 2013, Michel Soulas proposera la formule permettant le calcul de cette DCM. Après un long inventaire des charges et des ressources à transférer du Département à la Métropole, celle-ci sera fixée à 75,3 millions d'euros annuels (révisés à 72,3 en 2016).

Musée des confluences : un retrait du Département en deux temps

Ainsi qu'on l'a vu plus haut, le musée des Confluences a été inauguré en 2014, soit un an avant la création de la Métropole. Celle-ci n'a donc pas géré la fin des travaux, mais a repris l'équipement une fois ses portes ouvertes au public, en 2015. Depuis juillet 2014, le musée était un établissement public de coopération culturelle (EPCC), à caractère industriel et commercial, auquel participent alors le Conseil général, l'École normale supérieure (ENS) de Lyon, puis, à partir de 2015, la Métropole et la Ville de Lyon (selon un arrêté de création de 2018, le premier ayant été cassé par le tribunal administratif de Lyon¹²), tandis qu'en sort le conseil général. En 2015, la convention entre la Métropole et le Département prévoit que les charges de fonctionnement dépendent à 90% de la Métropole et à 10% du Conseil général. Mais si l'accord de séparation semble s'être bien déroulé, la participation du Conseil général n'a pas tenu dans le temps. Fin 2016, Christophe Guilloteau, nouvellement élu président du Conseil général, annonce son intention de retirer cette participation pour réallouer ces fonds aux actions culturelles qui dépendent du Département.

12. Arrêt n° 1507512 du 4 octobre 2018 du TA de Lyon

Une décision unilatérale qui revenait sur l'accord négocié entre Michel Mercier et Gérard Collomb. « Je vais demander au Département de revenir sur cette décision », indiquait alors ce dernier dans *Le Progrès*, car, continue-t-il, « si une solution n'est pas trouvée, les relations entre les collectivités vont évidemment se détériorer ».

Le Département se retire du musée des Confluences

À quelques mois de l'examen de son projet de budget 2017, prévu au mois de mars, Christophe Guilloteau est dans la phase des arbitrages budgétaires. « J'ai besoin de faire des économies », assure-t-il. Il voit fondre les dotations publiques et exploser les dépenses sociales. Au même moment, et depuis la prise en main du musée des Confluences par la Métropole de Lyon, le 1er janvier 2015, le nouveau Département du Rhône ne dispose plus que de deux administrateurs. Le nouveau président, qui assure n'y avoir jamais mis les pieds, observe que le Département du Rhône « n'est pas associé » directement à la conduite de l'établissement et n'a donc pas de « visibilité ». Il n'est donc plus, pour lui, une priorité stratégique, d'autant plus qu'il est situé hors du territoire départemental. « Je préfère redéployer le budget du musée des Confluences, par exemple vers le musée départemental de Saint-Romain-en-Gal. Il a été le parent pauvre », estime Christophe Guilloteau. « Nous allons maintenant répartir la culture sur les territoires, où nous avons déjà mis en place des partenariats qui n'avaient jamais existé », ajoute-t-il.

Philippe Juste,

Le Progrès, mardi 27 septembre 2016.

Installer le pôle métropolitain au service d'un dialogue privilégié avec les EPCI de l'aire métropolitaine

La RUL est dissoute en 2015. Cette scène est peu investie par Gérard Collomb qui va développer d'autres espaces de coopération, plus adaptés à ce qu'il souhaite faire de l'espace métropolitain, dont le Pôle métropolitain, créé en 2012. Il nous semble important de l'évoquer ici car sa création s'inscrit dans cette volonté de séparation que Gérard Collomb cherche à installer avec le Département.

L'objectif ? Pouvoir travailler en direct avec les communautés de communes, sans la Région ni le Département, comme le souligne Anne Dubromel :

« Le pôle métropolitain a été inventé et inscrit dans la loi en fonction de ce que Gérard Collomb voulait faire à Lyon. Et donc les premiers pôles métropolitains, les régions ne pouvaient même pas y adhérer. Ce n'était que les EPCI. Parce qu'ils ne voulaient ni les Départements ni la région. »

Entretien du 10 juin 2023

De fait, lors de l'examen de la loi au Sénat, Gérard Collomb défendait ce point de vue d'un regroupement limité aux EPCI à fiscalité propre, n'admettant pas de collectivités territoriales, afin, disait-il de permettre plus d'efficacité :

« Un pôle métropolitain, c'est, selon nous, un dispositif de coopération exclusivement destiné aux EPCI. Qu'elle prenne une dimension plus vaste, qu'elle intègre dans une sorte de melting pot, outre les EPCI, les régions et les départements, et la structure ainsi créée se prêterait sans doute à devenir un centre de colloques fort intéressants mais ne saurait être ce lieu de décision actif que nous souhaitons. »¹³

Il faudra donc, plus tard, un autre amendement à la loi MAPTAM, là encore proposé par Gérard Collomb, indiquant que « La Métropole de Lyon est substituée à la Communauté urbaine de Lyon au sein du pôle métropolitain dont elle est membre »¹⁴ pour que cette instance puisse survivre telle quelle à la création de la Métropole. Pour Gérard Collomb et les membres du pôle métropolitain, c'est cet espace d'échange qui « constitue le moteur de cette dynamique métropolitaine » [cité dans Parnet, 2021], ainsi qu'ils l'exprimeront dans leur lettre, adressée en 2014 au président de la Région Jean-Jack Queyranne, pour lui annoncer leur retrait de la RUL.

En conclusion, la période 2012-2015 est singulière dans les relations entre le Grand Lyon et le Département. Elle est marquée par l'accord politique historique entre Gérard Collomb et Michel Mercier autour de la création de la Métropole de Lyon. Des intérêts distincts mais convergents les incitent à collaborer et, la décision politique étant

13. Séance du 2 février 2010 : <https://www.senat.fr/seances/s201002/s20100202/s20100202018.html>

14. Projet de loi, Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, (1ère lecture), (n° 495), 13 mai 2013 : https://www.senat.fr/amendements/commissions/2012-2013/495/Amdt_COM-263.htm.

actée, à tout mettre en œuvre pour la réussite du projet et la viabilité des deux institutions qui devaient en résulter. C'est une période où le Grand Lyon achève son parcours d'émancipation, comme en témoignent également la fin de la RUL et la promotion du Pôle métropolitain.

**Lyon en métropole position
Le secret de la réussite :
l'entente entre Collomb et Mercier**

À la suite de savants calculs, la métropole versera en effet chaque année au Département du Rhône une «dotation de compensation» de quelques 75 millions d'euros. Dans le même mouvement, le conseil général se débarrasse du coûteux musée des Confluences (dont les frais de fonctionnement seront pris en charge à 90% par la métropole) et des deux tiers des emprunts toxiques que Mercier avait imprudemment contractés. «Il a compris que Collomb était prêt à lâcher beaucoup pour obtenir la métropole et entrer dans l'Histoire. Il en a profité», lâche, un brin admiratif, Philippe Cochet. «C'est en effet une très bonne affaire pour le Département», confirme le conseiller général UMP Christophe Guilloteau, qui a toutes les chances d'en prendre les rênes après les élections de mars 2015. Les deux hommes, en tout cas, se sont entendus comme "larrons en foire" pour mener à bien une réforme réputée impossible. Eux qui avaient été adversaires aux élections municipales de Lyon en 2001 ont même trouvé un accord sur le terrain électoral ! Pour complaire à Mercier, Collomb est allé jusqu'à neutraliser le postulant socialiste du conseil général, Thierry Philip. En échange, il a obtenu le soutien de son alter ego pour rester à la tête de la communauté urbaine en 2014, où il ne disposait pas à lui seul de la majorité. Gagnant...»

Michel Feltin-Palas, *L'Express*, n° 3312-3313 /
24 décembre 2014.

**Le Département et la Métropole
dans une même circonscription
administrative : schéma pérenne
ou situation provisoire ?**

«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.»

Article L.3611-1
du code général des collectivités

Ainsi naît, par l'effet de la loi MAPTAM, la Métropole le 1^{er} janvier 2015, mettant fin à de nombreuses interactions entre le Grand Lyon et le Département qui s'effaçait de ce territoire. Chacun peut désormais exercer ses missions chez lui. Certes, cela n'élimine pas toute occasion de collaborer, mais plutôt entre voisins qu'entre concurrents d'influence. Néanmoins, près de 10 ans après la création de la Métropole, l'État n'a pas créé de nouvelle circonscription administrative qui aurait correspondu au territoire couvert par la Métropole.

**Maintenir des structures communes
ou tout dupliquer : le choix du cas par cas**

Aujourd'hui encore, le Département du Rhône, en tant que circonscription administrative, couvre les deux périmètres et porte le même numéro «69» (69D et 69M pour l'INSEE). Cas unique en France, le préfet du Rhône exerce l'autorité de l'État à la fois dans le Département du (nouveau) Rhône et sur le territoire de la Métropole. De la même façon, il n'a pas été prévu de dupliquer la totalité des instances qui, de droit, doivent être présentes dans un département. Ainsi demeure-t-il des structures communes à la Métropole de Lyon et au Département du Rhône, comme la MDMPH. C'est pourquoi, dans un rapport de 2022, le Sénat revient sur cette particularité expliquant que «les relations entre la métropole de Lyon et le Nouveau Rhône demeurent brouillées en raison de certaines compétences mutualisées dont l'exercice est imparfait». D'autres structures sont également communes, comme le service des archives ou la Commission de surendettement de la banque de France. Enfin, si la Métropole de Lyon

a pris la place du Grand Lyon dans des syndicats où celui-ci siégeait, elle a également, du fait de ses compétences départementales, rejoint le nouveau Rhône dans des Syndicats où elle n'était jusque-là pas présente (L'EPARI, le syndicat mixte du Bordelan et le syndicat mixte BVA).

Pour achever la séparation il aurait fallu que l'État créé administrativement deux départements, ce qu'il n'a pas voulu faire, pour des raisons d'efficience budgétaire, ainsi que l'explique Michel Soulas :

« Alors, il n'a pas voulu le considérer pour des questions de circonscription d'État. Parce que la première discussion, ça a été si je crée vraiment deux départements au sens duel du terme, il va falloir deux préfets, il va falloir deux secrétaires généraux, il va falloir deux préfectures. Donc, c'était difficile pour l'État d'accepter qu'une réforme portant sur l'efficience de l'action publique commence pour lui par des dépenses supplémentaires. Donc, il a dit : "Moi, vous faites ce que vous voulez territorialement, mais moi, côté État, je ne veux pas que ça me coûte un centime". »

Entretien du 4 avril 2023.

Le Rhône est d'abord découpé en deux arrondissements, l'un rural correspondant aux frontières du nouveau Rhône, l'autre urbain, correspondant aux frontières de la Métropole. Mais, en 2017, le découpage est de nouveau modifié et les communes du sud du département sont réintégrées à l'arrondissement de Lyon. Ainsi, dans cette configuration atypique où deux départements au sens des collectivités territoriales sont dans un même périmètre d'un département au sens de circonscription administrative, la réponse aux obligations légales de disposer de certaines structures dans chaque département (archives, services de secours, etc.) pourra être prise au cas par cas. Vincent Roberti explique le processus qui a conduit à maintenir ce département :

« On travaillait beaucoup avec la DGCL en direct, mais on travaillait aussi avec l'État local. Et cette question est arrivée : comment je répartir mes services ? On a regardé si juridiquement on pouvait découpler le Département circonscription administrative et le Département collectivité. La DGCL nous a dit oui, il n'y a pas de lien, ce sont deux choses qui sont l'une sur l'autre, mais elles ne sont pas liées légalement ni réglementairement. À ce moment-là, Jean-François Carencio

[préfet du Rhône] a dit : "Je ne change pas mon département, je garde le Département du Rhône tel qu'il est." [...] On a regardé tous les partenaires ou tous les satellites que l'on avait pour se dire ce qui était coupable et pas coupable, avant même que la loi soit écrite. Avec le SDIS, on a très bien vu que c'était compliqué. Ça fonctionnait bien, donc on s'est dit que le SDIS ne bougera pas. Les archives départementales, c'était pareil, c'était un bâtiment qu'on avait livré quelque temps avant. J'étais là quand on l'a inauguré, donc il était tout neuf. On n'avait pas l'équivalent. Donc on a dit que les archives ne bougeraient pas. Finalement, on a coupé l'OPAC : on a fait un OPAC Rhône et un OPAC urbain. Aujourd'hui, je ne sais pas s'il est toujours OPAC ou s'il a été fusionné avec d'autres offices HLM. Le SYTRAL, c'est l'inverse, le SYTRAL a grossi, il a pris tout le périmètre. On a fait du cas par cas avec chacun de nos satellites pour savoir ce qui était mieux pour leur fonctionnement dans ces deux nouveaux périmètres. Il n'y avait pas de règle de dire on coupe tout. À partir du moment où l'État ne coupait pas, si on veut que la Métropole réussisse et que le Nouveau-Rhône réussisse, il faut aussi que tout ce qui les entoure et qui est derrière leur fonctionnement, ça fonctionne. Donc on a essayé de trouver les périmètres les plus judicieux pour chacun des satellites. »

Entretien du 15 janvier 2024.

Pompiers et accompagnement des personnes handicapées restent des services conjoints

On a vu plus haut que le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) avait fait l'objet d'une procédure de décroisement des financements à la fin des années 1990. Une réforme consistant à départementaliser les moyens d'incendie avait servi de support à une réorganisation du service et une nouvelle répartition de son financement. En 2015, le SDIS a été mutualisé pour relever des deux collectivités territoriales, prenant alors le nom de service départemental-métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS). La répartition des sièges a été modifiée ainsi que les accords de financement qui sont aujourd'hui de 80% pour la Métropole de Lyon et de 20% pour le Département. La coopération est, selon la conclusion de la Chambre régionale des comptes [CRC, 2020] une réussite : « Au total, la loi a imposé la conservation d'un établissement public unique pour la mise en œuvre des missions de sécurité civile sur un territoire commun à deux collectivités : le Département du Rhône et la

Métropole de Lyon. Ce double rattachement aurait pu générer des difficultés de fonctionnement et conduire à une parcellisation de l'action publique, chaque collectivité recherchant à orienter ses financements vers des moyens déployés spécifiquement vers son territoire. Or ce n'est pas ce qui s'est passé. Les deux collectivités ont pu fixer des objectifs communs de maîtrise des dépenses, sans remettre en cause la mutualisation des moyens entre les deux territoires. Le SDMIS reste dès lors une véritable structure de mutualisation des moyens de lutte contre l'incendie entre les deux territoires».

De la même façon, la loi n'a pas prévu non plus de dupliquer la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) qui est donc devenue la MDMPH, dépendant à la fois du nouveau Rhône et de la Métropole de Lyon et dont la présidence tourne chaque année entre le président de la Métropole et celui du Conseil général du Rhône. Or ce n'était pas le souhait de ces deux collectivités qui avaient proposé de scinder cette structure en deux et, dans les faits, le fonctionnement territorialisé et hiérarchiquement séparé limite la mutualisation. Un rapport du Sénat de 2022 proposait ainsi de «parachever la séparation de la Métropole de Lyon et du Nouveau Rhône», notamment en scindant «la MDMPH en deux maisons des personnes handicapées distinctes» (Sous-proposition n°1).

Le siège du nouveau Rhône toujours à Lyon : jusqu'à quand ?

Autre signe d'une séparation qui n'est pas totale, le siège du nouveau Rhône est toujours installé dans l'Hôtel de Département, bâtiment historique, situé sur le territoire de la Métropole, qui accueille également la préfecture du Rhône. Ainsi, «par dérogation à l'article L.3121-9, le conseil départemental du Rhône peut se réunir dans la commune où siège le conseil de la métropole de Lyon» (article L.3621-4 du CGCT). Si, en 2015, le conseil départemental avait unanimement voté pour faire de Villefranche le chef-lieu du nouveau Rhône, l'État n'a pas pris d'arrêté allant en ce sens et un déménagement n'est pas à l'ordre du jour. L'argument du coût financier et du déménagement des agents ayant été avancé par Christophe Guilloteau dans un article du *Progrès de Lyon* du 12 mai

2015. Il faut ajouter que si la loi prévoit le transfert de propriété à la Métropole de Lyon de l'ensemble des biens affectés à l'exercice des compétences départementales, certains biens immobiliers font l'objet d'un traitement particulier. C'est notamment le cas de l'Hôtel de Département qui reste la propriété du Département tant qu'il y maintient son siège. Toutefois, les auteurs du rapport sénatorial de 2022, cité plus haut, préconisent d'achever le processus de séparation, notamment en scindant «la circonscription administrative du Rhône en deux circonscriptions départementales de plein exercice et faisant de Villefranche-sur-Saône un chef-lieu disposant d'un préfet» (Sous-proposition n°2).

À l'avenir, une extension territoriale plus complexe à réaliser

La création de la Métropole de Lyon a permis de stabiliser le fait métropolitain dans une forme institutionnelle très avancée. Certes les frontières du Grand Lyon ne se sont pas étendues, comme l'avait souhaité certains de ses présidents, mais son pouvoir s'est renforcé, et la nouvelle collectivité les exerce pleinement, sans passer par des coopérations entre communes ou des délégations de compétences. La création de la Métropole de Lyon a également stabilisé son périmètre territorial. Mais contrairement à la Communauté urbaine, qui pouvait accueillir de nouvelles communes par simple arrêté du représentant de l'État dans le Département, la Métropole est une collectivité territoriale qui, pour intégrer une nouvelle commune doit obtenir, outre l'accord du conseil municipal de la commune candidate, celui du Conseil départemental et un décret en Conseil d'État (article L.3621-1 du CGCT). Ainsi, aujourd'hui, la Métropole de Lyon peut plus difficilement porter une ambition d'extension territoriale qui, comme par le passé, pourrait tendre ses relations avec les communes alentour et le Département.

Conclusion

Les relations entre le Département et le Grand Lyon sont marquées par de très nombreuses collaborations fructueuses que nous n'avons pas toutes examinées ici. Nous avons davantage évoqué les frictions ayant émaillé les relations entre les deux institutions, ce qui ne pouvait manquer de se produire entre deux poids lourds du paysage institutionnel.

Il nous semble que ce sont moins des désaccords politiques de fond qui permettent d'expliquer les frictions repérées entre les deux institutions que la dynamique d'évolution de leur territoire. Cette dynamique historique et géographique témoigne d'un phénomène de métropolisation qui s'affirme contre le pouvoir du Département. Certes, lorsque les deux présidents du Conseil général et du Grand Lyon ont été du même bord politique, leurs relations semblent avoir été facilitées. On voit, par exemple, combien le projet du Musée des confluences a bénéficié de la proximité politique entre Michel Mercier et Raymond Barre. Pour autant, être du même parti ne préserve pas de mésententes et, inversement, ne pas être du même parti n'a pas toujours été un handicap dans les relations entre Michel Mercier et Gérard Collomb, comme on l'a vu pour le projet Rhônexpress ou même, plus symbolique encore, celui de la création de la Métropole. Pour Jérôme Sturla, qui siègea à la fois au Conseil général et au Conseil communautaire, cela tient à ce que ces deux hommes étaient de grands républicains, partageant des valeurs fortes :

« C'était "Je t'aime, moi non plus". C'était un rapport de force entre un champ de compétence de Michel Mercier, avec son aura, sa figure... [...] ses compétences sur les collèges, l'action sociale... et même Collomb, tout Collomb qu'il était, avec les champs de compétences du Grand Lyon... ils étaient en négo permanente [...] [Mais] ils s'entendaient. Il y avait un rapport de force droite/gauche, mais ce sont des terriens au sens où ils étaient territorialisés et ils partageaient une vision qui n'était pas simplement de construire une vision d'intérêt particulier de communes. [...] D'autant que, autant la fonction du conseil général dans les territoires ruraux ou périurbain

a une pertinence, autant le conseil général dans le 7^e arrondissement, tu n'en n'a pas besoin, ou même à Décines... Quand on parle de rationalisation de l'argent public... [...] Au final, tu avais un moderniste, Collomb, qui a composé avec un personnage qui venait d'une autre tradition, plus conservatrice, mais qui a évolué à l'épreuve du réel. Parce que quand il fait le musée des Confluences, il dit : "Je veux contribuer à faire rayonner Lyon et, vu de New York, on s'en fout de Collomb et Mercier". Ce sont des gens de hauteur. Donc c'est conflictuel parce que le rapport politique est conflictuel mais après, il y a une intelligence politique et humaine qui fait qu'il y avait un partage des enjeux. Et c'est à partir d'un constat d'enjeux que les positionnements s'opéraient. Après, il y avait des jeux de rôles, bien sûr, mais c'est mon sentiment. Il y a un côté démocrate-chrétien, Mercier est héritier de ça. Ce n'est pas rien, il y a un côté humaniste. »

Entretien du 25 avril 2023.

Ce témoignage est partagé par Michel Forissier, lui aussi élu au Département et au Grand Lyon :

« Les élus qui pesaient quelque chose dans les institutions en général, c'est pas des élus qui cherchent la guerre. C'est des élus qui cherchent des accords, et Michel Mercier, c'était son style, c'était ça, Gérard Collomb aussi. C'était pas des personnes de conflits. C'étaient des personnes, qui pesaient lourd à l'époque, dans le niveau régional et même national. J'estime que les rapports qu'il y avait à l'époque entre les deux collectivités, étaient bons. »

Entretien du 20 septembre 2024.

Ainsi, les frictions entre le Département et le Grand Lyon – puis à un moindre titre la Métropole –, tiennent sans doute moins à un rapport de force politique d'opposition qu'à la défense ou à la construction de l'influence de chacune des deux institutions, dans un jeu de re-modélisation des instances de gouvernance territoriale. En même temps que le Département défendait sa légitimité institutionnelle sur la scène locale et nationale – face aux différents rapports qui en préconisaient la suppression, par exemple – s'affirmait un pouvoir métropolitain. Finalement, le récit que l'on peut faire de ces relations, parfois houleuses, témoigne assez

simplement du croisement entre un «département qui perd en influence et une agglomération qui monte», comme le synthétise si bien Anne Dubromel :

« Je pense que le rapport Département-ville-préfecture, avec une ville moins forte et une localisation plus au centre du territoire départemental est très différent dans les autres départements ... La situation géographique du Département du Rhône par rapport au Grand Lyon est tout à fait exceptionnelle, c'est-à-dire complètement excentrée. Et donc je pense que pour moi ça a créé un rapport différent de ce que peut être une ville importante dans un autre Département, avec chacun des compétences. Mais là je pense forcément que ça a créé un déséquilibre entre l'importance, le poids du Grand Lyon, le fait que le Grand Lyon se soit construit comme une communauté d'agglomération, et ait pris de plus en plus de capacités à agir et à agir bien. Le Grand Lyon a été et est, une machine qui a extrêmement bien fonctionné pour créer du projet. Et donc le déséquilibre entre la réalité de la force du Département et celui de l'agglomération n'a fait que, je pense, pencher vers l'agglomération. Mais avec un président de Département qui n'avait certainement pas envie de vivre ça. Je pense que derrière, il y a une réalité institutionnelle qui existe un peu partout, mais qui ici était encore plus marquée du fait du poids (institutionnel et démographique) du Grand Lyon, et du fait de sa position géographique [excentrée]. »

Entretien du 10 juin 2023

Annexes

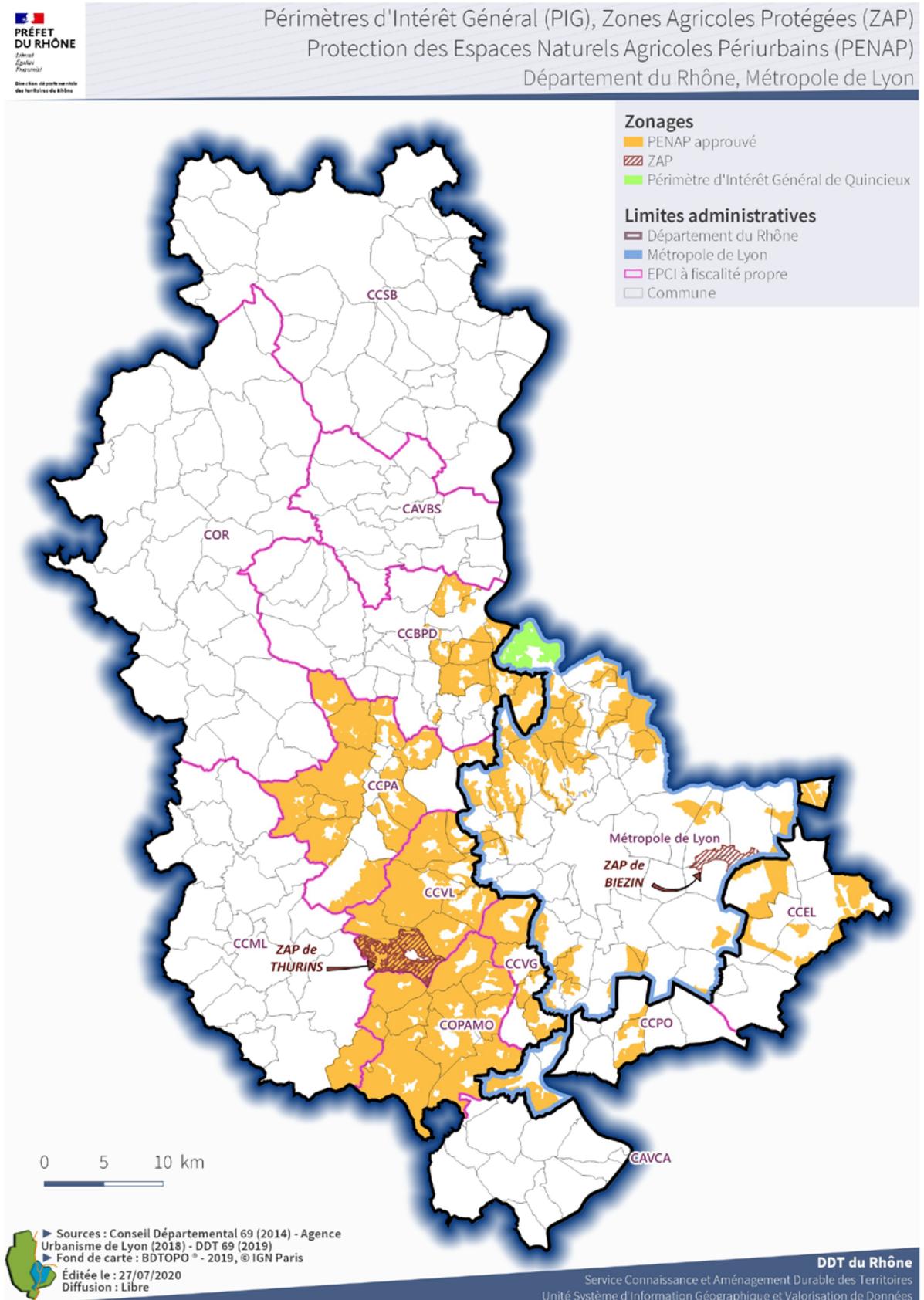
Entretiens

- Barriolade Guy, Directeur de cabinet de Michel Noir, puis Directeur des services du Grand Lyon sous Raymond Barre (1990-2001), entretien réalisé le 12 avril 2023.
- Bolmont Didier, entré au Département en 2011, Directeur de la Délégation à l'accompagnement vers la Métropole, à partir de 2013, entretien réalisé le 1^{er} février 2023.
- Chabrot Christophe, Maître de conférences de droit public, Université Lumière Lyon 2 - Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié, entretien réalisé le 16 décembre 2022.
- Cllet Marc, Maire de Millery (2001-2014), entretien réalisé le 25 mai 2023.
- Dubromel Anne, Présidente de la Région urbaine de Lyon (RUL) (2005-2015), entretien réalisé le 10 juin 2023.
- Forissier Michel, Maire de Meyzieu (2001-2017), Conseiller général (2011-2014), et Sénateur (2014-2020), entretien réalisé le 20 septembre 2023.
- Gauquelin Françoise, Maire de Millery (depuis 2014), entretien réalisé le 25 mai 2023.
- Jamet Pierre, Directeur général des services du Département du Rhône (1990-2011), entretien réalisé le 18 janvier 2024.
- Laurent Anne-Marie, Chargée de mission et chef de service environnement au Département du Rhône (1990-2004), Directrice agriculture et environnement au Département du Rhône (2004-2011), Directrice développement durable au Département du Rhône (2011-2014) puis Responsable du développement durable à la Métropole de Lyon (2015-2020), entretien réalisé le 23 mai 2023.
- Mercier Michel, Maire de Thizy-les-Bourgs (2013-2017), Président du Conseil général du Rhône (1990-2013), Ministre de l'Espace rural, de l'Aménagement du territoire et du Développement de la Région capitale (2009-200), Sénateur (1995-2009, 2012-2017), entretien réalisé le 17 juin 2023.
- Quignon Benoît, Directeur général des services du Grand Lyon (2001-2009) puis de la ville de Lyon et du Grand Lyon (2011-2016), entretien réalisé le 24 mai 2023.
- Roberti Vincent, Directeur des services du Département du Rhône (2013-2015), entretien réalisé le 15 janvier 2024.
- Sauzay Laurent, Chargé de mission au SEPAL (2004-2009), entretien réalisé le 5 mai 2023.
- Soulas Michel, Directeur général délégué aux ressources au Grand Lyon puis à la Métropole de Lyon (2013-2020) puis Directeur général délégué - Pilotage et ingénierie administrative et financière à la Métropole de Lyon (depuis 2020), entretien réalisé le 4 avril 2023.
- Sturla Jérôme, Conseiller général du Rhône (2008-2015), Maire de Décines (2012-2014) et Président du SYMALIM (2008-2015), entretien réalisé le 25 avril 2023.

OUVRAGES & ARTICLES

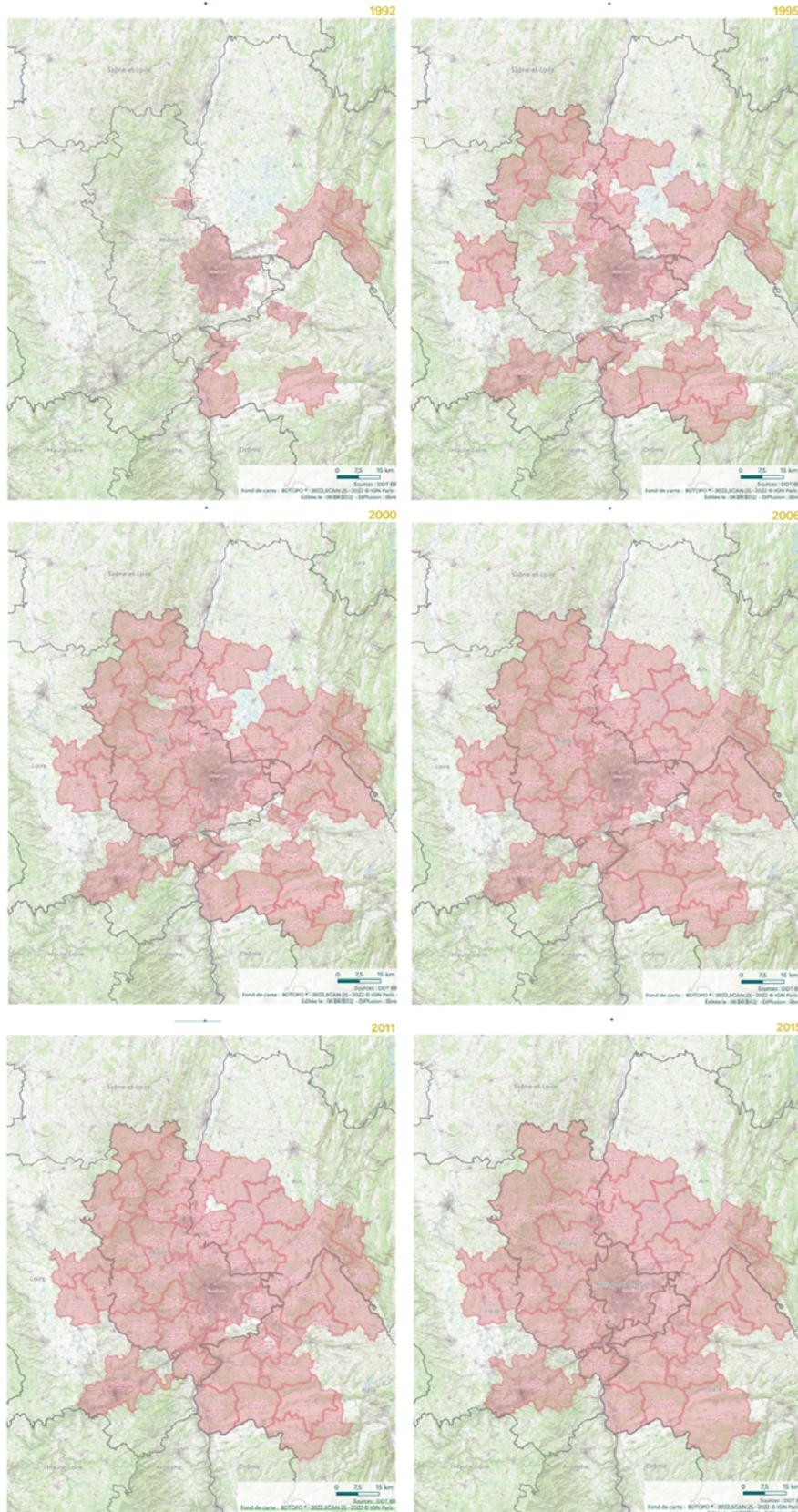
- Bardin F., 2010 : *Planification et suivi d'une marche à blanc : le cas du Rhônexpress. Gestion et management*. Master 2, ENTPE.
- Benoit B., et alii, 2020 : *La préfecture du Rhône – Mémoires, de la Révolution à nos jours*, Lyon, Éditions Lyonnaises d'Art et d'Histoire.
- Blanc D., 2023 : *Quelles coopérations pour construire un destin commun, au-delà des frontières administratives ? Le cas du département du Rhône, de la métropole de Lyon et de leurs voisins*, Projet de fin d'études à la Formation des Architectes et urbanistes de l'État.
- Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, 2010 : Service Départemental d'Incendie et de Secours du Rhône (SDIS 69).
- CRC, 2011 : Rapport d'observations définitives, Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise, SYTRAL, Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.
- CRC, 2020 : *Le boulevard périphérique Nord de Lyon Exercices 2014 et suivants*, Rapport d'observations définitives et ses réponses, Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes
- Cordier M., 2011 : *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée*. Thèse de doctorant en Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris-Est.
- Fitria A., et Charmes E., 2018 : « Un territoire impertinent ? Analyse géopolitique du périmètre des transports urbains de Lyon », Flux, vol.113, n°3.
- Foret C., 2008 : *L'adoption du plan de mandat sous Raymond Barre (1996) : quand « l'esprit de coopération » supplante les clivages partisans*, Millénaire3.
- Lalire Th., 2013 : *Quand le territoire fait la loi. Mise à l'agenda et construction territoriale de la Métropole de Lyon*, Mémoire de master 2 Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, sous la direction de Renaud Payre, Institut d'Études politiques de Lyon, Université Lyon 2.
- Meillerand M. C., 2006 : *Lyon et son territoire des origines à nos jours*, (dir. Boino P.), Grand Lyon, Millénaire3.
- Polère C., 2008 : *Lyon : genèse de l'intercommunalité et de l'idée d'agglomération avant 1969*, Grand Lyon, Millénaire3.
- Sanchez M., 2006 : *Fragmentation intercommunale en périphérie du Grand Lyon*, Mémoire de master 2, Lyon 2.
- Sénat, 2019 : *Les conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon*, par Charles Guené et Claude Raynal, Rapport d'information n°442.
- Sénat, 2022 : *Métropole de Lyon - Communes : le pari d'un destin commun*, par Mathieu Darnaud et Françoise Gatel, Rapport d'information n°190.
- Tourasse C, 2008 : « "Territoires partenaires" a changé les systèmes de représentation et le mode de relation entre le Grand Lyon et ses voisins », interview par Cédric Polère dans Millénaire3.
- Varlet J., 2012 : « Entre desserte (péri)urbaine et desserte aéroportuaire, les tramways de l'Est lyonnais », Revue Géographique de l'Est, vol.52, 1-2.
- Viévard L., 2024 : *Histoire de la Métropole de Lyon – Contribution*, DPDP, Métropole de Lyon.
- Zrari L., 2019 : *Mise en récit de la création technique de la Métropole de Lyon, « Le divorce, le remariage, la naissance »*, Grand Lyon, non publié.

Carte des PENAP



Carte de l'évolution des EPCI

Données indicatives extraites de Blanc, 2023.



ARTICLES DE PRESSE

Michel Mercier : « Gérard Collomb n'est pas ma boussole ! »

Le Progrès - Lyon - Jeudi 20 septembre 2001

Propos recueillis par Jean-Jacques Billon, Jacques Boucaud, Manuel Da Fonseca, Joel Philippon

Le Président UDF du Conseil général du Rhône n'entend pas jouer les seconds rôles dans les choix décisifs que devra prendre l'agglomération lyonnaise dans les années à venir. Dans l'entretien qu'il nous a accordé, Michel Mercier affiche sa volonté de discuter d'égal à égal avec le nouveau maire (PS) de Lyon et président de la communauté urbaine, Gérard Collomb. Qu'il s'agisse de la ligne de chemin de fer de l'est, du devenir de l'aéroport Saint Exupéry, de l'éventuel déplacement d'Eurexpo ou des contournements routiers. A la veille du débat budgétaire, le président du conseil général annonce que le Département devra faire de sérieuses économies afin de boucler son budget, pour faire face à de nouveaux transferts de charges. Malgré tout, une augmentation de la fiscalité n'est pas écartée.

■ Joël Philippon

Les élections municipales ont vu la ville de Lyon et sa communauté urbaine basculer à gauche. En tant que président UDF du Conseil général, vous sentez-vous dans l'opposition ?

Le Département est une collectivité majeure, de plein exercice. Il ne se situe pas en termes d'opposition ou de majorité par rapport à la Ville de Lyon ou à la Communauté urbaine. Ce sont deux collectivités locales et un établissement public. Chacun a ses compétences, le Département remplit les siennes; et il y a un certain nombre de dossiers d'intérêt commun que le Département aborde avec un seul souci, celui de réaliser des choses dans l'intérêt des habitants de ce Département et de cette région. On ne se pose pas du tout en termes de majorité ou d'opposition.

Ne vous sentez vous pas un peu isolé et certains dossiers risquent-ils de souffrir de cette différence d'options politiques ?

Pas du tout. Chacun a sa vision des dossiers mais je considère aussi que chacun a un devoir d'État, de par son mandat, qui est de trouver des solutions aux problèmes qui sont devant nous. Si on ne prenait pas de décision parce que l'on est soit socialiste, soit pas socialiste, ce serait idiot. Les gens attendent que l'on soit capable d'agir tout en restant fidèle à nos convictions. Il ne s'agit pas du tout de changer de camp ou pas; ce n'est pas en ces termes là que j'envisage l'étude des dossiers. Il y a une chose que je ne ferai pas, et que Gérard Collomb non plus ne fera pas j'en suis sûr, c'est de recommencer les querelles qui ont opposé Edouard Herriot et Laurent Bonnefoy. Ce n'est pas ce que les gens attendent de nous. Pour que les choses marchent bien, il doit être fidèle à ses convictions comme moi aux miennes; ce ne sont pas les mêmes on le sait. Néanmoins on doit rechercher les solutions à apporter aux problèmes de cette ville et de ce Département.

Le président de la Communauté urbaine préconise d'utiliser l'ancienne ligne de chemin de fer de l'est pour en faire un RER local et relier Lyon et l'aéroport St Exupéry. Êtes-vous prêt à le suivre dans cette voie ?

Il y a d'abord un problème de méthode. Je ne crois pas que les problèmes trouveront leurs solutions à travers quelques grands discours publics. Car à ce jour, le chemin de fer de l'Est appartient au Conseil général; je ne vois donc pas pourquoi on suivrait quelqu'un sur ce qui nous appartient. On est prêt à discuter; on a d'ailleurs créé un groupe de travail au niveau du Département réunissant toutes les tendances politiques, toutes les collectivités et une étude a été adressée au président de la Communauté urbaine. J'attends la réponse. Le Département a tout de même eu le mérite et je tiens à le souligner, de conserver l'emprise du chemin de fer de l'Est libre pour qu'elle puisse justement servir aujourd'hui. Alors que l'on aurait très bien pu la laisser tomber comme c'est déjà arrivé avec les emplacements de voies ferrées. Cela nous a d'ailleurs coûté beaucoup d'argent jusqu'à maintenant; c'est bien pour en faire quelque chose.

Votre proposition va-t-elle dans le sens de celle de Gérard Collomb ?

Notre proposition est toute simple. Il s'agit d'utiliser cette plate-forme pour le transport de voyageurs. Mais transporter des voyageurs entre la Part-Dieu, point de départ de la ligne, Villeurbanne, Meyzieu, etc..., pour faire du cabotage domicile-travail c'est une chose; c'est un tout autre métier que de relier directement l'aéroport au centre-ville. Si vous avez vingt-sept arrêts entre la Part-Dieu et Saint-Exupéry, ce ne sera pas très attractif. Donc on va essayer de faire deux choses sur la même ligne. Nous sommes prêts à la concertation, sans aucun problème, avec toutes les collectivités concernées; et avec l'État. C'est l'un des dossiers majeurs de la Région, du Département, de l'agglomération. Je sais que le Nord Isère est tout à fait intéressé mais c'est plus facile à faire dans le Rhône parce que le Département a conservé la plate-forme avec les rails; alors que dans l'Isère il n'y a plus rien.

Gérard Collomb présente ce dossier comme l'une des priorités de son mandat et annonce que cette liaison sera opérationnelle avant le terme de celui-ci en 2007. Partagez-vous cet optimisme ?

Je laisse M. Collomb gérer lui-même son mandat. Mais il ne faut pas qu'il annonce des choses qui concernent les autres collectivités. Il y a un certain nombre de questions très sérieuses à traiter dans l'agglomération et le Département est tout prêt à être partenaire; à égalité de droits et de devoirs. Il n'y a pas un qui annonce et d'autres qui paient. On essaie de trouver ensemble, souvent avec l'État, la plupart du temps avec la Région, les bonnes solutions. Mais si on nous annonce à l'avance comment on fera sur nos propres biens immobiliers, ça va pas être facile.

Faites-vous la même analyse quant à l'éventuel transfert d'Eurexpo ?

De la même manière, je l'ai appris en lisant le journal ! Cela ne peut pas être une méthode. On doit d'abord discuter. Mais c'est vrai que si l'on veut déménager Eurexpo, le seul endroit où on peut l'installer c'est à Saint-Exupéry; pas à Meyzieu comme cela a été annoncé. Je ne suis pas hostile à cette affaire-là, je dis simplement que c'est un dossier complexe. On ne peut pas annoncer la fermeture d'Eurexpo avant de l'avoir ouvert. Il ne faut pas non plus rendre plus difficile les efforts commerciaux que fait la SEPEL pour vendre des salons à Eurexpo... Il faut réfléchir en commun, avec la Chambre de commerce, la Ville, le Département, la Région. Tout le monde doit y être associé. Mais il n'y en pas un qui annonce et les autres qui apprennent par le journal qu'ils doivent payer. Ça, ça ne marchera pas.

Comment voyez-vous l'avenir de l'aéroport Saint-Exupéry ? Rejoignez-vous l'avis de Gérard Collomb sur le troisième aéroport français ?

Que les choses soient claires, Gérard Collomb, ce n'est pas ma boussole. Ce n'est pas lui qui marque le nord et je ne regarde pas chaque matin si je suis dans le bon sens ou pas. Il exprime sa vision des choses, moi j'exprimerai la mienne. Quant à l'aéroport Saint-Exupéry, le Département, l'a soutenu financièrement depuis le début. Nous sommes les seuls à l'avoir fait; cela nous donne le droit non pas de parler plus fort que les autres mais de dire aussi notre avis. En la matière, il faut se méfier du discours qui serait trop localo-lyonnais, à vouloir en faire un aéroport lyonnais et en même temps un aéroport international. Ce sont deux choses qui ne vont pas forcément de soi. Je crois qu'il ne serait pas bien de dire que Lyon Saint-Exupéry doit être le troisième aéroport parisien. Je suis tout à fait contre car je pense que c'est d'abord l'un des éléments les plus structurants de la région Rhône-Alpes et que la Région doit dans les années qui viennent en être de plus en plus un partenaire essentiel. C'est le seul grand aéroport que nous ayons en Rhône-Alpes; celui de Genève est largement saturé. Donc nous avons là un atout essentiel. Ensuite ce doit être l'aéroport du Sud-est de la France et de l'Europe et c'est en ce sens-là qu'il faut qu'il soit de plus en plus international. C'est le but que le Département poursuivra, avec tous les interlocuteurs qui iront dans ce sens-là. D'autant que dans ce genre d'affaires, les gouvernements ne font pas grand-chose. Si c'était le cas, la ligne Lyon-New York existerait encore. Un aéroport ne vit que si l'on a une compagnie qui a décidé de le faire vivre et je constate aujourd'hui qu'Air France n'a pas cette volonté; ou qu'elle a une volonté modeste... Mais si Gérard Collomb veut appeler le gouvernement à la rescousse, je ne suis pas contre. M. Gaysot peut venir une fois de plus; si c'est efficace on sera tout content et je le dirai.

Autre dossier majeur, celui du Contournement Ouest de Lyon. Vous en avez toujours été l'un des plus fervents partisans. Mais les opposants sont tout autant déterminés. Soutenez-vous toujours ce projet ?

Moi je dis très clairement que je ne veux pas soutenir un contournement de Lyon qui aurait pour objet de prendre toute la circulation de l'Europe et de la faire passer, non pas dans le centre de Lyon, mais un peu à côté. Le Département est tout à fait favorable à toutes les solutions alternatives. Nous avons adhéré aux associations et aux établissements publics qui vont dans ce sens. C'est à dire que nous sommes tout à fait favorables à ce que se termine l'autoroute Paris-Clermont-Millau-Montpellier... Et que tous ceux qui, venant de l'Est de la France, de l'Allemagne ou de la Belgique, puissent l'emprunter à partir de Chalon-sur-Saône. Je sais aussi que l'agglomération lyonnaise est une grande agglomération, qu'elle a besoin de voiries structurantes et que s'agissant du contournement, c'est l'État qui a pris les choses en main; il appartient donc au gouvernement de dire ce qu'il veut. Le Département a fait naguère des propositions qui ont été rejetées. Il n'entend pas participer plus avant au débat... Mais je répète que nous sommes tout à fait favorables à toutes les solutions; aussi bien à l'Ouest de Lyon avec l'autoroute passant par Millau, qu'à l'Est avec l'autoroute A 51.

Le Département est maître d'ouvrage pour le tronçon ouest du périphérique. Mais vous avez déclaré que sa réalisation était subordonnée au démarrage par l'État des travaux du COL. Maintenez-vous cette condition ?

Le problème est que désormais dans le plan d'occupation des sols de la communauté urbaine, plus aucune réserve n'est inscrite pour le TOP. Nous l'avons indiqué mais la communauté n'a pas souhaité mettre des réserves de terrains. Je considère donc que la balle est dans son camp. Tant qu'il n'y aura pas une possibilité physique de réaliser le TOP inscrite dans les documents d'urbanisme ce n'est pas la peine d'en faire l'objet de discours. La maîtrise d'ouvrage de quelque chose qui n'existe pas relève du virtuel.

Quant à l'A 89, le Département est-il toujours prêt à en financer une partie ?

Elle a démarré, mais personne ne nous a rien demandé pour l'instant.

Que devient-elle en arrivant à la Tour de Salvagny ?

Elle s'arrête ! Pour rejoindre l'A6, je pense que l'État va nous demander l'utilisation de la départementale 73 dont l'élargissement sera dans la concession.

Le musée des Confluences est-il toujours d'actualité malgré les problèmes posés par la présence du boulo-drome ?

J'ai un accord, Département-ville de Lyon. Le maire nous a indiqué qu'il mettait à la disposition du Conseil général le terrain situé au bout de la Presqu'île pour y construire un musée dont nous avons largement discuté avec la Ville. Un architecte a été retenu, le contrat est prêt à être signé ; j'ai besoin que l'on me dise si on aura ou non ce terrain. Pour ma part, je n'ai pas l'intention de renoncer à ce projet. Pour faciliter les choses je suis prêt à proposer que le Département prenne en charge le relogement de la Maison internationale des boules et de l'administration du sport Boules.

On a parlé de l'entrée de Grigny et de Givors dans la Communauté urbaine. Soutenez-vous les éventuels projets d'élargissement de cette collectivité ?

Si les gens veulent rejoindre la Communauté, qu'ils viennent ! Je n'ai pas d'autorisation à leur donner, ni d'interdiction à leur faire. Mais je ne suis pas sûr que l'extension de la Communauté soit la panacée. D'après ce que je lis, elle aurait quelques problèmes financiers; mais l'extension du territoire ne leur apportera pas de solution, au contraire. Parce qu'elle devra fournir ses prestations à tous les nouveaux venus.

Dénonçant les transferts de charge, vous avez annoncé en juin dernier des difficultés à boucler le prochain budget du Département. Mais vous sembleriez alors écarter le recours à une hausse de la fiscalité, en envisageant de réduire l'engagement de l'assemblée départementale à ses compétences fondamentales. Êtes-vous toujours sur cette ligne-là ?

Cette année le Département voit trois dépenses nouvelles lui être imposées. D'abord les conséquences des 35 heures dans les établissements médico-sociaux, avec des augmentations des prix de journée qui vont probablement être le double de l'inflation. Des prix qui représentent 800 millions par an et vont donc augmenter de 20 millions. Deuxième dépense, la mise en place de l'Allocation personnalisée d'autonomie, visant à la prise en charge de la dépendance des personnes âgées. Le gouvernement a créé l'allocation mais a confié aux départements le soin de la mettre en place dès le 15 novembre. Ce que nous ferons. Actuellement le Département verse 100 millions par an, avec l'APA il nous faudra 400 millions. L'État va nous donner 90; il va donc nous manquer plus de 200 millions. Troisième dépense, la départementalisation des services de sapeurs-pompiers professionnels qui repose uniquement sur les finances départementales; c'est 50 millions de plus.

Où allez-vous trouver les 270 millions d'économies dans le budget du Département ?

L'essentiel de notre budget est consacré à la prise en charge de l'enfance en difficulté, les handicapés, les personnes âgées, les collégiés. Des charges que l'on ne peut diminuer. Nos économies vont donc porter essentiellement sur les infrastructures routières. On va réduire d'au moins 80 millions notre budget voirie qui est aujourd'hui de 400 millions. Si on devait financer ces 270 millions par l'impôt cela ferait une augmentation de 15%. Je redis donc que le Département va limiter ses interventions lorsqu'il n'a pas de vrai rôle d'impulsion. À titre d'exemple, nous nous retirerons du Conservatoire national de région (ndlr : 9,627 MF en 2001) ou de l'école de musique de Villeurbanne (ndlr : 3,714 MF en 2001). Nous allons également regarder de près la mise en place de la loi Chevènement dans les syndicats mixtes : là où nous avons un rôle premier on l'exercera, sinon on se retirera. De la même manière nous allons vendre nos parts et nous retirer de Lyon-Parc auto (ndlr : le Conseil Général détient 9,52% du capital de LPA). Quant au Sytral, on va voir ce qu'il va devenir. Si c'est un vrai organisme de concertation, nous continuerons à le financer (ndlr, 100 millions annuels), s'il enregistre des décisions prises rue du Lac, non.

Ces mesures vont-elles éviter une hausse de la fiscalité ?

Je ne peux pas dire aujourd'hui que nous ne serons pas obligés d'augmenter les impôts. Je peux dire par contre que l'on étudiera toutes les économies possibles et imaginables. Si tout était mis à la charge du contribuable, on a vu que ce serait une hausse de 15% ; si rien n'est mis c'est zéro.

Vous allez couper la poire en deux ?

Non, je ne veux pas dire cela. Je peux simplement redire qu'il s'agit de faire face à des dépenses que nous n'avons pas choisies mais que l'on nous a imposées.

Cela peut-il remettre en cause vos engagements dans le domaine de la culture. Notamment les Nuits de Fourvière ?

Le Département ne demande rien à personne s'agissant de l'organisation des Nuits de Fourvière ou de la gestion de ses musées. Nous continuerons. Comme nous continuerons par ailleurs à veiller à ce qu'il n'y ait pas de "désert culturel" dans le Rhône... C'est pour cela que nous aidons les bibliothèques et les écoles de musique sur l'ensemble du Département. Pour le reste, tout sera relu à l'aune des nouvelles obligations financières. Nous n'avons pas vocation à financer des actions décidées par d'autres collectivités ou par l'État...

Vous êtes président de l'UDF du Rhône. Quelle va être désormais son attitude au sein de la Communauté urbaine ?

L'UDF doit être elle-même. Elle n'est pas le flanc droit d'une future majorité de 2007 constituée autour du parti socialiste, elle est naturellement le flanc gauche d'une majorité de reconquête... Le groupe doit rester uni en adoptant des méthodes de travail qui le rendent attractif pour ce qui sera la majorité de 2007.

Les législatives vont-elles voir une généralisation des primaires à droite dans le Rhône ?

On est encore loin de ces élections. il est donc normal que chacun pense qu'il peut avoir des candidats partout et c'est bien. Cela dit, je souhaite qu'après avoir montré qu'on existait partout, la raison prenne le dessus et que l'on arrive à des accords entre les deux principales formations de l'opposition, l'UDF et le RPR.

Et avec Charles Millon ?

C'est son choix et sa responsabilité. Dans la 4e circonscription, et dans les autres, l'UDF souhaite un accord entre le RPR, l'UDF et Démocratie Libérale. Christian Philip a souhaité être le candidat de sa famille naturelle. Mais aujourd'hui la première urgence ce n'est pas les campagnes électorales mais de rassembler les Françaises et les Français contre le terrorisme et les causes du terrorisme.

La « Communauté de Communes de la Vallée du Garon » vote la taxe professionnelle unique

Le Progrès – Lyon, dimanche 26 décembre

À l'occasion de leur dernière réunion, les villes de Brignais, Chaponost, Montagny, Millery et Vourles ont exprimé la volonté forte de conserver l'indépendance de la Communauté de communes de la vallée du Garon en votant la taxe professionnelle unique.

Les cinq communes membres de la Communauté de Communes de la vallée du Garon - CCVG - viennent de prendre une délibération importante pour leur avenir. En votant à l'unanimité le passage à une taxe professionnelle unique, la CCVG a fait un grand pas pour harmoniser ses statuts à la loi Chevènement. En renforçant ainsi ses compétences, elle renforce surtout son indépendance face à aux appétits du Grand Lyon. Réunis dans leurs locaux de la Maison Forte de Vourles, les élus communautaires ont adopté mardi dernier le point le plus important et le plus délicat de la loi. Totalemment enrhumé, Pierre Neyroud, maire de Vourles et président de la CCVG, a ouvert cette séance en rappelant les débats qu'avaient suscité au cours des derniers mois ce dossier sensible. Sur les cinq communes concernées, la disparité entre les taxes professionnelles est en effet importante. On trouve ainsi à Montagny et Millery, des taux parmi les plus bas du département avec respectivement 8,39% et 11,82%. Chaponost applique un taux de 13,66%, Brignais 14,57% et Vourles 15,06%. Il a été convenu que le taux commun serait équivalent à la moyenne arithmétique des taux en vigueur, soit 13,8%. À part Chaponost, assez proche de ce niveau, les autres villes devront sérieusement baisser ou élever leurs taux, ce qui n'est évidemment simple ni dans un sens, ni dans l'autre. Une harmonisation sur 10 ans. L'harmonisation des taxes professionnelles de chaque commune se fera donc progressivement dans le temps pour ne pénaliser les entreprises basées à Millery ou Montagny. Les trésoreries de Brignais ou Vourles ne devraient en revanche pas être pénalisées dans l'immédiat puisque la CCVG qui encaissera désormais la TP, reversera dans un premier temps à ces communes des sommes équivalentes aux recettes 1999. Il a été décidé par les élus que la réduction des écarts de T.P., ou "lissage", s'effectuerait sur 10 ans. Une durée déterminée en fonction du désir de Montagny et Millery de faire passer cette augmentation le plus en douceur possible auprès des entrepreneurs de leur secteur. Des réunions techniques auront lieu courant janvier entre les responsables financiers de chaque municipalité, avec à l'ordre du jour un gros travail d'approche des modalités de transmission de cette compétence des communes à la communauté de communes. Chaque conseil municipal ayant bien entendu entériné cette décision au préalable. Afin d'être totalement en phase avec la loi, la CCVG devra encore dès le début de l'année revoir le contenu exact de ces autres compétences. La collecte des déchets qui vient d'être votée ne devrait bénéficier que de quelques précisions. L'aspect économique sera affiné afin de définir les limites de l'"intérêt communautaire". La compétence environnement ne devrait pas connaître trop de modifications ; quant à la voirie, elle nécessitera l'établissement d'une liste des voies concernées par l'intercommunalité.

■ J.-C. MORERA

L'élargissement de la Communauté urbaine au cœur du débat

Le Progrès - Lyon - Jeudi 3 avril 1997

Raymond Béal a participé à un débat télévisé sur l'élargissement éventuel de la Communauté urbaine de Lyon en faisant valoir des idées de partenariat et d'ouverture mais seulement de façon ponctuelle.

Raymond Béal, maire, a été dernièrement invité par la chaîne de télévision "TLM" pour participer à l'émission "Jeudi soir", diffusée en direct. Le thème du débat, dirigé par le journaliste Denis de Montgolfier, abordait un problème d'actualité : l'élargissement éventuel de la Communauté urbaine.

À ce titre, plusieurs maires de communes se sentant concernés étaient réunis sur le plateau face à Jacques Meyer, premier vice-président de la Communauté urbaine. Michel Thiers, maire de Brignais, vice-président du Conseil général, était aux côtés de Raymond Béal ainsi que Jacques Berthou, maire de Méribel. Plusieurs maires de communes voisines étaient assis dans le public, et pouvaient intervenir dans le débat. Parmi eux, Paul Vidal, maire de Toussieu. Ce thème a été traité à plusieurs reprises dans la presse et revient fréquemment dans les conversations (et les préoccupations !) des habitants et des responsables des collectivités locales. Il a été réveillé par le souhait de M. Raymond Barre, président de la Communauté urbaine de Lyon, d'élargir celle-ci.

En effet, selon Jacques Meyer, "M. Barre a une vision de l'organisation nationale et considère que ce nécessaire élargissement donnera à l'agglomération lyonnaise les dimensions d'une métropole européenne, les charges de centralité pesant sur Lyon et les services de la ville profitant à tous...". Les représentants des communes tiennent cependant à leur autonomie de gestion, à leur indépendance et à garder leurs prérogatives. C'est ainsi que dans les communes autour de Méribel des habitants de l'Ain ont formé le collectif de la Côtière pour lutter contre un projet qui leur semble proche d'une annexion.

Des actions ponctuelles

Raymond Béal pour sa part, s'il se montre plus modéré, n'est "pas du tout favorable à cet élargissement du Grand Lyon mais sans une hostilité farouche". "Je ne vois pas", remarque-t-il "ce que la Courly pourrait en permanence apporter à Saint-Symphorien et vice-versa", et d'ajouter : "Par contre, pour des actions ponctuelles, je suis ouvert à des discussions ou à des aménagements MM. Meyer, Berthou, Thiers, Béal, invités à l'émission "Jeudi soir". d'ordre économique ou hydraulique...".

En résumé pour R. Béal, ouverture, souplesse et partenariat, doivent être la règle qui permet d'avancer dans les relations avec les communes voisines puisque le canton de Saint-Symphorien est en quelque sorte enclavé dans des villages appartenant à la Communauté urbaine. Michel Thiers a fait valoir lui aussi un point de vue identique avec une variante.

Une trentaine de communes du tour de la vallée du Garon se sont regroupées pour préserver une communauté d'intérêts et leur spécificité (vignobles, cultures maraîchères) à travers des syndicats à vocation unique, et des conventions ayant l'agrément de tous. Pour lui, la solution passe par l'inter départementalisation, la Région urbaine de Lyon à laquelle nous appartenons, qui permet de s'entendre par des accords librement consentis...". Ce débat intéressant a paru trop court aux participants et au public : deux tranches de vingt minutes, c'est peu pour développer ce thème très vaste. D'autres suivront certainement car tout n'a pas été dit.

■ Christiane Gétas

Retrouvez toutes les ressources

millenaire3.com

le site de la prospective de la Métropole de Lyon

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

MÉTROPOLE

GRAND LYON

grandlyon.com