

Genèse et métamorphoses d'un territoire d'agglomération urbaine: de Lyon au Grand Lyon (version provisoire)

Franck Scherrer

L'appel à la longue durée et à la démarche généalogique apporte un éclairage précieux au débat actuel sur le renouvellement du maillage du pouvoir local. Sa première vertu est sans doute de relativiser la nouveauté radicale des termes même d'un débat à la fois récurrent et à l'éclipse, en France comme dans la plupart des pays industrialisés. La continuité des argumentaires entre la vague réformiste du maillage des collectivités locales dans les années 60 (Etats-Unis, Royaume-Uni, Pays-Bas, France, Allemagne...) et celle qui se manifeste depuis quelques années en France est patente (Lefèvre 1995); de même à l'échelle de l'histoire des tentatives de regroupement communal que connaît la France depuis deux siècles (Novarina & Martin 1988), les lois Joxe-Baylet de 1992 et Pasqua de 1995 se fondent en quelque sorte dans une gigantesque toile de Pénélope, sans cesse à faire et à refaire .

Au delà de cet éclairage général apporté par la science politique, l'étude dans la longue durée d'une situation territoriale concrète -ici l'agglomération pluricommunale lyonnaise- conduit à interroger le sens des territoires de référence (plus ou moins institutionnels) de l'action publique - Communauté urbaine, périmètre du Schéma Directeur, Région Urbaine - dans leurs dimensions spatiales: étendue, direction, échelle... Dans quelle mesure ces territoires de référence de l'agglomération lyonnaise réactualisent-ils l'héritage de solidarités territoriales plus anciennes? Quand et comment l'agglomération pluricommunale formée par Lyon et ses banlieues est-elle apparue comme un territoire politiquement significatif? Quelles en ont été les configurations successives?

Comme dans d'autres villes françaises et européennes, l'histoire de l'intercommunalité ou de la supracommunalité à Lyon est étroitement associée à celle du développement des services urbains organisés en réseau:

alimentation en eau, transports collectifs, électricité, assainissement. Parce qu'ils relient des points situés à distance dans l'espace, les réseaux techniques urbains ont précocement posés la question de la pertinence des périmètres communaux comme territoire de référence de leur extension. Nés généralement dans la ville centre et étendus sur les communes de banlieue, ces services publics locaux organisent sur le long terme un face à face entre ces acteurs territoriaux dans lequel l'Etat et parfois le département joue ponctuellement le rôle de *tertium quid*. Depuis la première moitié de ce siècle le réseau d'assainissement urbain joue plus particulièrement à Lyon un rôle moteur dans l'émergence et les métamorphoses de l'agglomération comme territoire politico-institutionnel, à travers une succession de syndicats intercommunaux jusqu'à la Communauté Urbaine de Lyon. Aussi l'égout servira-t-il ici de fil directeur dans l'exploration du sens donné au territoire.

L'histoire du maillage intercommunal lyonnais, encore largement méconnue, ne commence pas avec la création de la Communauté Urbaine en 1970, mais débute sans doute avec...l'échec de l'annexion de Villeurbanne par Lyon au début de ce siècle. Les années 30-40 voient la naissance des premiers syndicats intercommunaux autour de la distribution d'eau, des transports collectifs et de l'assainissement urbain ainsi que les prémises d'une planification urbaine à l'échelle pluricommunale qui sont autant de configurations différentes du territoire d'agglomération (I). L'exemple de l'assainissement permet de saisir la continuité de l'évolution depuis le temps de l'appropriation communale et le "conflit fondateur" entre Lyon et Villeurbanne jusqu'à l'affermissement contemporain de Communauté Urbaine (II). Dans un troisième temps l'analyse portera sur la part héritée dans le contenu, la pratique et l'organisation des rapports entre acteurs territoriaux (essentiellement les communes membres) au sein du Grand Lyon, dénomination actuelle de la Communauté Urbaine (III).

Pour autant cette histoire, au demeurant lacunaire, vaut surtout comme contribution au thème qui est débattu ici: le maillage du pouvoir local. Ainsi peut on ré-interpréter à l'aune de la longue durée quelques figures imposées ou lieux communs récurrents du discours réformiste ambiant sur la coopération ou le regroupement intercommunal. Tout d'abord l'opposition classique entre **espace fonctionnel** (bassin de vie, d'emploi, aire d'influence etc.) et **territoire institutionnel** et la non moins classique nécessité d'ajuster le second au premier au nom de l'efficacité du gouvernement local; de même, l'opposition entre **intercommunalité de projet et intercommunalité de gestion**, la première étant jugée plus noble que la seconde, réduisant l'action commune à

ses acquêts techniques (de l'eau à la collecte des déchets) et apparemment peu stratégiques; enfin la question de la **bonne maille**, c'est à dire du bon niveau territorial d'exercice de telle ou telle compétence, qui sera envisagée ici surtout dans le rapport des communes à l'instance supra communale. A chaque fois, le changement de perspective qu'amène la démarche généalogique permet de déceler derrière ces figures rhétoriques des hypothèses de travail inédites pour comprendre le façonnement d'une agglomération comme territoire de référence (IV).

I. Les visages émergents de l'intercommunalité lyonnaise dans l'entre-deux-guerres

La création d'organismes de coopération intercommunale dans l'agglomération lyonnaise se concentre au cours de deux périodes: les années 30 pour Lyon et la proche banlieue, les années 60 surtout pour les communes encore semi-rurales de la seconde couronne. Le mouvement de l'entre-deux-guerre qui voit la création du Syndicat des eaux de la Banlieue de Lyon (1929), du Syndicat d'assainissement de la Rive Gauche du Rhône (1931) et du Syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise (1941) ainsi que le Groupement d'Urbanisme de la Région de Lyon (1938) est à la fois précoce - au regard de la situation d'autres villes françaises - et tardif compte tenu de l'existence dès la fin du XIX^e siècle d'une agglomération pluricommunale de fait liée à l'exiguïté du territoire communal de la ville-centre et à l'urbanisation de Villeurbanne.

A l'échelle de la longue durée, la guerre de 14-18 apparaît comme un point de césure important. De 1852 (date de l'annexion à Lyon des communes de Vaise, la Croix-Rousse et la Guillotière) à cette date, Lyon a tenté à plusieurs reprises et sans succès d'annexer le territoire de Villeurbanne et des parties d'autres communes limitrophes¹. A cette logique du tout ou rien succède dès les années vingt l'amorce de solutions partielles portant sur des projets limités et qui, malgré tout, ont bien du mal à se mettre en place, d'autant que la méfiance des maires de banlieue vis-à-vis de "l'impérialisme lyonnais" s'est durablement enracinée. Ainsi, il ne suffit pas que des problèmes d'équipement, d'aménagement ou de gestion urbaine se posent à l'échelle de l'agglomération: il faut aussi qu'ils revêtent la valeur d'un enjeu politique aux yeux des différents acteurs territoriaux et ce au même moment, de telle sorte que l'agglomération urbaine devienne un territoire de référence pertinent pour

¹ notamment en 1874 et en 1905

l'action collective. Une configuration dominante du jeu des acteurs se met alors en place sous la forme d'un triangle associant la commune-centre, les communes de banlieue et un acteur intermédiaire, public (l'Etat) ou parfois privé, triangle que l'on ne retrouve au complet qu'à propos de l'assainissement urbain.

Un territoire en couronne

Le cas de l'alimentation en eau met ainsi en valeur le rôle en partie involontaire joué par une entreprise privée dans la création du Syndicat de la Banlieue (Scherrer 1995). Le premier réseau de distribution d'eau a été construit à Lyon sous concession de la ville par une société privée spécialement créée pour cet objet, la Compagnie Générale des Eaux, entre 1853 et 1856. Dès 1867-70, la CGE dessert quelques communes limitrophes (Caluire, Oullins, Ecully) par extension du réseau de Lyon. A partir de 1885, la ville de Lyon s'engage dans un long débat sur le rachat de la concession de la CGE dont le service est jugé déficient. De là date une véritable stratégie extensive menée par la Générale des Eaux sur la rive gauche du Rhône - Villeurbanne en 1885, Bron en 1886, Vénissieux, Saint-Fons en 1887...- vers l'ouest - Sainte Foy, Charbonnières, Tassin - et vers le nord - Rillieux etc...-, bref, vingt-huit communes desservies avant 1926 par un extraordinaire réseau encerclant complètement Lyon (voir carte). Cette "conquête" de la banlieue par la CGE répond à la fois à une logique de marché et au souci de la Compagnie de consolider sa position vis à vis de Lyon: la ville-centre ayant finalement décidé en 1900 de gérer directement le service d'alimentation en eau², le territoire desservi par la CGE en banlieue prend cette forme insolite de couronne qui va perdurer près de trois quart de siècle.

Ce sont ces vingt-huit communes qui s'allient en 1929 au sein du Syndicat des Eaux de la Banlieue. Cette création est-elle significative de l'apparition d'un territoire d'agglomération ? La réponse est négative pour deux raisons. Le principal objectif du syndicat était de faire front face à la Générale des Eaux qui était soupçonnée d'utiliser à son profit la diversité des clauses d'exploitation et tarifaires de chaque contrat ainsi que l'échelonnement dans le temps des dates d'expiration des différentes concessions communales.

Or, pendant vingt ans, le Syndicat a été complètement inopérant, plusieurs communes ayant refusé de déléguer leurs pouvoirs pour mener "l'action

² une décision-surprise, le Conseil Municipal ayant mis le Maire de Lyon en minorité sur cette question

concertée" demandée. Ce n'est qu'en 1949 que le Traité unique est signé et qu'un important programme d'investissement est engagé, donnant enfin un contenu à cette entité territoriale.

Par ailleurs, ce syndicat pouvait difficilement être porteur, à l'époque, d'une signification territoriale de l'agglomération en l'absence de la ville-centre. Si cette absence a sans doute permis la création rapide de ce syndicat tant la méfiance de "l'impérialisme lyonnais" est largement partagée en banlieue, elle a aussi contribué à le rendre longtemps inopérant : il est bien difficile d'établir un climat de confiance entre des communes aux intérêts si divergents, entre maires de banlieues agricoles et résidentielles de l'Ouest, et industrielles de l'Est que tout, politiquement et socialement sépare.

Du côté de Lyon, l'identification du territoire de référence à la commune pour ce service urbain est renforcée par une valorisation idéologique du régime de la régie directe que partagent les Services Techniques et le Maire Edouard Herriot. Cette valeur d'enjeu politique dont bénéficie l'alimentation en eau jusqu'aux années 30 disparaît dans la ville centre au moment même où cet enjeu connaît son apogée dans la banlieue de l'après guerre comme clé d'entrée réelle et symbolique dans la modernité urbaine. Ces décalages temporels et spatiaux renforcent cette bipartition Lyon/banlieue dans la longue durée, bipartition dont la Communauté Urbaine héritera en 1970.

L'agglomération dans l'entre-deux des transports collectifs

De même la dimension territoriale de l'agglomération, apparaît comme le chaînon manquant dans l'organisation des transports collectifs entre les deux guerres mondiales (Offner & Scherrer 1990). Le réseau de transport en commun est organisé à deux échelles différentes. Le réseau urbain stricto sensu comprend pour l'essentiel un noyau d'une douzaine de lignes de tramways dont le tracé n'a pratiquement pas évolué jusqu'aux années 1960-70 (malgré le passage à l'autobus). Dès l'origine (1880), ces lignes comprennent quelques terminus dans des communes de la proche banlieue, mais cette extension hors de Lyon est limitée et le restera dans la période qui nous intéresse. Les principaux enjeux urbains de la constitution du réseau sont la desserte inter-quartiers de Lyon, et l'accès à certains points clefs du centre.

Ces lignes de tramways sont concédées à la Compagnie privée OTL (Omnibus et tramways de Lyon) qui entre 1880 et 1914, va éliminer ou absorber ses

concurrents dans l'espace intra-urbain ainsi que plusieurs compagnies concessionnaires de chemin de fer régionaux qui ont implanté leurs gares terminales en cercle autour du centre ville. Un second réseau apparaît ainsi, appelé "réseau de banlieue" mais qui dessert en fait une large région urbaine étendue sur 3 départements (Rhône, Ain, Isère) et permettant la circulation des biens et des personnes entre la ville et son hinterland rural.

Les années 20, en terme de volume de trafic représente l'apogée de ce système territorial. Pourtant ce réseau à deux échelles se révèle inadapté au phénomène majeur que représente la croissance démographique des communes de la couronne périphérique de Lyon et la constitution d'une agglomération pluricommunale dense. Ainsi, pour les lignes du réseau régional, ni le mode d'exploitation, (fréquences, horaires), ni les tarifs, ni surtout l'organisation morphologique - implantation des arrêts, tracés - ne correspondent aux besoins générés par la banlieue, surtout à l'Est. Par ailleurs ce réseau commence à souffrir de la concurrence de la circulation routière (camions, autocars) sur ses deux fonctions principales : le transport de marchandises, et les déplacements dominicaux des Lyonnais vers la campagne : aussi le processus de fermeture de lignes s'amorce dès les années 30.

Par ailleurs, bien que l'on ait tiré quelques lignes de tramways du "réseau urbain" vers la banlieue, la faiblesse des investissements (en matériel et personnels) jusqu'à la fin des années 30 se traduit par une baisse du niveau de desserte en valeur relative.

A partir du milieu des années 20, la compagnie OTL et son réseau subissent plusieurs attaques. La ville de Lyon s'inquiète des insuffisances du service de transport en commun et crée en 1925 un réseau "d'électrobus municipaux" exploité en régie. Ces électrobus sont aussi destinés à desservir des parties de la banlieue qui ne le sont pas. Dans ce cas une convention bipartite intervient entre Lyon et la commune concernée, étant entendu que les frais d'établissement et d'exploitation sont à la charge de la Régie Municipale de Lyon. Le réseau d'électrobus ne survivra pas au développement de la crise des années 30 et la ville doit se résoudre en 1937 à en confier la gestion au principal concurrent privé de l'OTL.

En effet, la concurrence la plus dangereuse pour la compagnie vient d'autres transporteurs privés qui exploitent avec des autobus des lignes que l'on qualifierait aujourd'hui "d'interurbaines". Ces lignes qui bénéficient de

terminus à proximité du centre de Lyon ratissent au passage une importante clientèle de la banlieue proche, et les élus de ces communes sont sensibles au développement de ce service. Or, les concessions des différentes lignes de l'OTL arrivent à expiration entre 1937 et 1941, le risque d'un démantèlement du monopole de l'OTL est réel. C'est le cas pour la ligne de Vénissieux en 1937, qui passe à la concurrence.

Les conséquences de la guerre (réquisition du matériel), puis de la défaite (gestion de la pénurie alors qu'il faut faire face à un trafic encore jamais atteint) bénéficient finalement à l'OTL. Mais c'est surtout la suspension des droits de l'autorité communale sous le régime de Vichy va permettre à la Préfecture du Rhône d'imposer la constitution d'un syndicat mixte entre la ville de Lyon et le département (le STCRL)³. Cette solution institutionnelle est celle qui perdure encore aujourd'hui avec le SYTRAL (la Courly s'est substituée à la ville de Lyon en 1970).

Il semble en tout cas que la forme choisie en 1941 pour ce syndicat est révélateur de la faible pertinence de l'agglomération pluricommunale lyonnaise comme territoire institutionnel de référence pour les transports collectifs puisque les intérêts des communes de banlieues ne sont représentés qu'indirectement par le biais du Conseil Général du Rhône.

Au travers de ces exemples de la distribution d'eau et des transports collectifs qui dessinent autant de configurations possibles mais incomplètes du territoire d'agglomération, l'élément le plus significatif est sans doute, malgré l'apparition d'institutions pluri-communales face à des enjeux à l'échelle de l'agglomération, l'absence de face à face - donc de relations - direct entre la ville centre et les communes périphériques, à l'inverse du cas de l'assainissement urbain que l'on abordera plus loin.

L'invention de l'espace fonctionnel de l'agglomération

La planification urbaine et régionale qui s'amorce également dans les années 30 joue en revanche un rôle important dans l'émergence de l'agglomération comme territoire en introduisant l'intervention directe de l'Etat. Dans les années 20 les premiers Plans d'Aménagement (PAEE) ont été établis sur un plan

³ Certains témoignages rapportent que ce syndicat aurait été pratiquement l'oeuvre personnelle d'un fonctionnaire de la Préfecture

strictement communal et n'ont générés que peu de projets d'agglomération si ce n'est le Boulevard de Ceinture⁴ qui sera réalisé par le Conseil Général dans l'indifférence des communes riveraines. Le véritable démarrage date de la circulaire du 22 août 1928 adressée par le Ministre de l'Intérieur au Préfet du Rhône. Cette circulaire alerte le préfet sur les conséquences de la loi Loucheur sur les HBM (13 juillet 1928) qui devrait provoquer un afflux de population qu'il faudrait *"maintenir dans les limites qui conviennent à l'aménagement rationnel de la région"* ⁵. En l'absence d'outil de planification urbaine pluricommunale et en attendant une prochaine loi sur ce sujet, le préfet devra établir l'esquisse d'un Plan Régional sur un périmètre dont la définition fait apparaître pour la première fois la notion d'espace fonctionnel de l'agglomération: *"le périmètre devra englober toutes les communes dont l'aménagement apparaîtra comme lié à celui de l'agglomération centrale, soit en raison de la main d'oeuvre qu'elles lui fournissent, soit parce qu'elles constituent du point de vue industriel et démographique une dépendance de cette agglomération"* ⁶.

Au delà de la réponse immédiate qui sera très sommaire, cette circulaire aura des conséquences à court et moyen terme. A court terme, le Préfet se saisit de toutes les occasions pour susciter l'émergence d'une "intercommunalité de projet": ainsi l'établissement d'un Plan Régional d'assainissement (1935) à la suite d'une demande d'arbitrage de Lyon et Villeurbanne, ou de façon moins directe, le Plan Routier Régional (1934). A moyen terme, le décret-loi Laval du 25 juillet 1935 qui institue les Plans Régionaux d'Urbanisme se concrétise en 1939 par l'institution du Groupement d'Urbanisme de la Région Lyonnaise dont le périmètre concrétise enfin l'espace fonctionnel de la métropole: regroupant 53 communes, ce périmètre coïncide de façon frappante à quelques détails près avec celui des 55 communes de la Communauté Urbaine trente ans plus tard, comme si l'espace de projet s'était transformé en continuité en territoire institutionnel supra communal.

Ces différentes configurations naissantes de l'agglomération lyonnaise illustrent le caractère très progressif de l'émergence et de la légitimation d'un territoire pluricommunal politiquement significatif; en même temps, la pérennité de ces dispositifs de regroupement communal parfois sur plusieurs générations, l'ancienneté de l'intercommunalité lyonnaise, laisse penser que le

⁴ un projet issu du premier plan d'extension de Lyon de 1914

⁵ circulaire du Ministre de l'Intérieur aux Préfets de la Loire, des Bouches du Rhône et de Rhône du 22 août 1928

⁶ ibid.

temps joue un rôle important pour que le cadre inter ou supra communal s'impose en quelque sorte de façon évidente ou inévitable pour des pans de plus en plus large de l'action collective ou des politiques publiques. L'exemple de l'assainissement urbain est à cet égard d'autant plus intéressant qu'il permet de retracer toute l'évolution qui mène d'une appropriation communale forte, source de conflit entre communes limitrophes, à la situation actuelle où la compétence communautaire en matière d'assainissement est de loin la plus légitime et la moins contestée par les maires de l'agglomération.

II. De l'appropriation communale à l'acculturation communautaire

Si l'assainissement urbain des eaux de pluies et des eaux usées existe sous des formes variées depuis des temps anciens, sa généralisation avec le développement des réseaux et l'organisation du service public local débute à Lyon sous le Second Empire. De plus, l'appropriation communale de cette compétence, au sens à la fois politique et technique du terme n'est pas immédiate. Le premier réseau d'assainissement et surtout les grands collecteurs des quais qui sont la pièce essentielle de son architecture de 1860 à...1970, sont l'oeuvre de l'Etat impérial dont la municipalité des débuts de la Troisième République rejette l'héritage⁷. Ce sont les conséquences de la Loi de 1902 (obligation de l'assainissement urbain pour les villes de plus de 30 000 h. et du Règlement Sanitaire) et surtout l'arrivée d'Edouard Herriot à la Mairie de Lyon qui vont faire du "tout-à-l'égout" une priorité politique clairement affichée et revêtue de toutes les valeurs de la modernité hygiéniste. Dans le même temps, la ville se dote d'une capacité d'expertise, de conception et de réalisation indépendante des services de l'Etat au sein de ses services techniques. Un phénomène similaire se produit à Villeurbanne dans les années 20 et dans une moindre mesure à Venissieux et Bron.

De même le périmètre de la commune ne s'impose pas d'emblée comme un territoire de référence pertinent pour le réseau d'assainissement mais par glissements successifs. L'assainissement urbain, dans les pratiques et plans d'extension, est plutôt réservé dans un premier temps au centre de la ville. A la fin du XIX^e siècle encore, le territoire pertinent tel qu'il apparaît dans le premier plan général d'assainissement de la ville est limité à la "ville haussmannienne" formée de rues bordées d'immeubles: les lotissements résidentiels ou

⁷ pendant quelques années, la ville refusera de prendre à sa charge les frais d'entretien des collecteurs de quais

industriels plus récents de sont pas susceptibles d'être équipées d'égouts "*même dans un long avenir*"⁸. Il faut attendre le programme de tout à l'égout conçu au lendemain de la première guerre mondiale par Camille Chalumeau pour Edouard Herriot, pour voir la référence du territoire communal tout entier s'imposer avec évidence: tout le territoire communal mais rien que lui, au moment même où l'assainissement urbain devient justement un enjeu à l'échelle de l'agglomération pluricommunale.

Le second terme de l'évolution est donné par l'état des rapports de pouvoir entre Lyon et les communes voisines. A cet égard, l'épisode du conflit entre Lyon et Villeurbanne à propos du projet d'annexion en 1903-05 joue un rôle crucial, voire fondateur. Sans rappeler ici le détail de cette histoire finement analysée par Bernard Meuret, on en signalera les principales conséquences (Meuret 1982). La rhétorique du projet d'annexion exprime la forte stigmatisation négative que les édiles lyonnais font des communes suburbaines, de leurs population, de leur dépendance vis à vis de la ville-centre et de l'incompétence de leurs exécutifs: la méfiance des maires de banlieue (outre Villeurbanne, une partie de Bron et de Venissieux est concernée par le projet, voire carte) envers Lyon marquera durablement les relations entre ces acteurs territoriaux. De plus Villeurbanne va faire de la "différenciation" urbaine, en d'autres termes, de la mise à distance territoriale vis à vis de Lyon le fil directeur des politiques locales mises en oeuvre jusqu'à aujourd'hui. En revanche, l'échec du projet d'annexion consacre l'inanité de cette formule pour résoudre l'inadéquation entre le maillage communal et la réalité de l'agglomération pluricommunale. La voie s'ouvre pour l'exploration d'autres dispositifs tandis que l'Est Lyonnais, espace du conflit, devient de ce fait le premier lieu où l'agglomération comme territoire prend sens.

Le compromis territorial

L'histoire de l'assainissement urbain, vecteur de l'intercommunalité lyonnaise, commence peu après l'échec du projet d'annexion. En 1913, Lyon et Villeurbanne ratifient une convention provisoire qui permet à cette dernière d'évacuer les effluents de ses égouts par l'intermédiaire du réseau lyonnais moyennant redevance. En effet, Villeurbanne et d'autres communes de banlieue, en raison de leur localisation ou par manque de moyens sont

⁸ Eugène Résal: Assainissement général de la Ville de Lyon, 1898

tributaires des collecteurs lyonnais pour évacuer leurs eaux pluviales et usées en aval dans le Rhône.

Cet arrangement local est de peu de conséquences -et passe presque inaperçu- tant que le linéaire d'égouts construits est faible. Il en va autrement dans la décennie suivante lorsque, comme à Villeurbanne, le linéaire d'égouts est multiplié par quatre en 8 ans⁹. Au cours des années 20, le dispositif morphologique du réseau se révèle de plus en plus inadapté: les égouts de liaison débordent, rompent, et les inondations se multiplient. Ce dysfonctionnement du réseau manifeste directement la prégnance de la référence au territoire communal: de fait, ces égouts de liaison sont souvent de faible diamètre parce qu'il n'ont été conçus que pour une collecte très locale aux limites de la commune.

La formalisation de l'enjeu à l'échelle pluricommunale se produit en plusieurs étapes: un premier conflit oppose Lyon et Villeurbanne sur l'importance de sa participation financière au doublement des égouts de liaison. La crispation politique se renforce de ce que les deux communes divergent dans la fonction assignée et l'usage qu'elles autorisent du réseau d'assainissement: alors que Lyon interdit par orthodoxie hygiéniste le "tout à l'égout"(i.e. la collecte des excréta) en raison de l'état du réseau sur son territoire, Villeurbanne l'autorise sans restriction en 1931 (la crispation est d'autant plus forte que ce qui touche aux excréments humains a une résonance émotionnelle évidente).

Deux éléments vont permettre la transmutation du conflit en projet; d'une part, d'autres communes sont concernées à leur tour par un renforcement nécessaire des collecteurs de liaison (Bron, Venissieux...) et cette généralisation du problème le fait changer d'échelle (technique et territoriale); d'autre part, l'Etat se saisit de la demande d'arbitrage pour tenter d'imposer une solution institutionnelle sur l'ensemble de l'agglomération (le Plan Régional d'Assainissement) amenant Lyon et les communes de banlieue à faire front commun contre ce premier avatar de la volonté réformatrice du maillage local.

Ce rapport de force débouche sur un "compromis territorial" que concrétise la création du Syndicat Intercommunal d'Assainissement de la Rive Gauche du Rhône (SIARGR) dont l'unique vocation est l'étude et la construction d'un grand collecteur de ceinture destiné à évacuer les effluents suburbains de l'Est

⁹ de 15 km en 1925 à 64 km en 1933

Lyonnais vers une future station d'épuration en aval sur le Rhône. Les termes de ce compromis sont à la fois politiques, spatiaux et techniques. La solution de l'Etat exprimée par les services de la Préfecture est la création d'un unique syndicat pour l'ensemble de l'agglomération (Lyon et 17 communes limitrophes); or les principales communes concernées tiennent à la spécificité de "l'espace de projet" de l'est Lyonnais. Le compromis consiste à rassembler les 18 communes en plusieurs syndicats, un à l'Est (Lyon, Villeurbanne, Bron, Vénissieux, Saint-Fons, Vaulx-en-Velin) et trois à l'Ouest (carte). L'examen de la carte montre que la plupart des communes de l'Ouest sont regroupées en deux syndicats sans la ville centre. En l'absence des moyens financiers de cette dernière, ces syndicats ne sont pas viables: de fait, aucun des trois "syndicats-alibi" ne verra le jour.

Les termes de ce compromis sont en quelque sorte "naturalisés" par l'argumentaire du projet technique lui même. Ainsi le territoire des communes de l'Est lyonnais est-il présenté comme un bassin topographique et fonctionnel homogène, le seul à être étudié en détail dans son fonctionnement hydrologique. Le plus remarquable est sans doute que ce nouveau territoire de référence pluricommunal coïncide avec "l'espace du conflit" dessiné par le projet d'annexion de 1905 (voir carte). Par ailleurs les trois bassins (Est, centre, Ouest) sont classés ainsi par ordre décroissant d'urgence de résolution des problèmes, classement qui est aussi une hiérarchisation spatiale: seul l'Est lyonnais pluricommunal est pertinent à l'échelle du territoire d'agglomération.

Enfin, le dispositif spatial du réseau projeté, le grand collecteur, est révélateur du contenu de l'intercommunalité et de ses limites: ce choix technique à l'exclusion d'autres possibles préserve au mieux l'autonomie communale tant de Lyon que de la banlieue aussi bien du point de vue du rythme d'extension des réseaux de base de chaque commune que de l'usage qui en est fait (tout à l'égout ou non). Le tracé choisi, qui n'est pas, de loin, la meilleure solution technique ne s'explique guère que par le fait qu'il suit au plus près possible les frontières communales. Cette intercommunalité est réduite à sa plus simple expression, celle que lui donne Edouard Herriot lorsqu'il présente à mots couverts à son conseil municipal le grand collecteur comme une barrière sanitaire destinée à protéger sa ville de l'insalubrité banlieusarde.

Le compromis territorial entre les acteurs locaux et l'Etat et le sens restrictif donné à l'agglomération comme maille du pouvoir, cristallisés dans le projet

d'assainissement, marque bien cette étape intermédiaire du long parcours qui mène de l'appropriation communale à la légitimité communautaire.

Autonomie et renforcement de l'intercommunalité

De programmation en déprogrammation, retardé par la guerre et par les conséquences de l'urbanisation massive de l'après-guerre, le grand oeuvre du syndicat intercommunal mettra 40 ans à être achevé (avec l'inauguration de la station d'épuration de Saint-Fons en 1972). Cette longue période chaotique de conduite ou gestion du projet d'agglomération renforce plutôt qu'elle n'affaiblit la pratique de l'intercommunalité. De pointilleux, le contrôle des conseils communaux sur l'activité syndicale s'affaiblit rapidement jusqu'à devenir inexistant. L'autonomie du conseil syndical se renforce au fil de ces nombreuses modifications que l'évolution de la ville et l'apparition de nouveaux acteurs imposent au projet (les Z.U.P., la CNR et le barrage de Pierre-Bénîte, le Port autonome, les nouvelles communes gagnées par l'urbanisation à l'Est...). De même les services techniques de la ville s'imprègnent de cette culture de la conception et de la négociation à l'échelle pluricommunale.

Ainsi ce territoire de référence institutionnel, certes très limité dans sa compétence, gagne-t-il avec le temps la légitimité de ce qui est permanent au delà du changement de génération des acteurs politiques et techniques. C'est ainsi que la pratique comme le contenu de ce dispositif intercommunal va servir de matrice lorsque le champ de l'intercommunalité va de nouveau s'étendre dans les années 60.

On a généralement oublié à Lyon que la Communauté Urbaine de 1969, imposée par la loi du 31 décembre 1966, fut précédée d'un SIVOM regroupant 26 communes, créée en 1960 à l'instigation du Préfet. Bien que sa vie fut brève, l'histoire de ce SIVOM et des débats qui s'y déroulèrent est intéressante puisque c'est la seule forme de coopération volontaire élargie qu'a connue l'agglomération lyonnaise. De surcroît, la création du Sivom est le résultat d'un compromis assez semblable dans ses termes à celui des années 30. Cette similitude peut sembler paradoxale quand on se réfère, d'une part à la perte d'autonomie au regard de l'appareil d'Etat des communes urbaines, y compris Lyon, en matière d'urbanisme, d'aménagement et de développement économique depuis la guerre, et d'autre part de la volonté réformatrice des structures territoriales de la nation qui imprègne fortement les débuts de la V^o République.

De fait, dès la parution de l'ordonnance de 1959, le Préfet du Rhône a tenté d'imposer la constitution d'un district urbain dans l'agglomération lyonnaise, tentative vouée à l'échec devant l'opposition quasi-unanime des communes. En revanche le Sivom est apparu comme une solution de compromis soutenue par les Maires de Lyon et de Villeurbanne porte-parole des vertus d'une intercommunalité restreinte respectueuse des libertés communales, à l'exacte mi-chemin entre la position de l'Etat planificateur et celle des municipalités communiste de banlieue ou plus droitières de l'Ouest, très rétives.

Les termes du compromis tel qu'il apparaît implicitement dans le rapport qu'en fait le Préfet au ministère de l'Intérieur sont plus complexes encore: ils font apparaître le dessein d'un nouvel espace fonctionnel de l'aire urbaine considérablement élargie vers l'Isère, l'Ain et la Loire, périmètre du Padog, un plan d'aménagement régional derrière lequel se dessine en filigrane une administration de mission de l'Etat (qui ne verra finalement pas le jour) et précurseur, après moult avatars, de la Région Urbaine de Lyon actuelle. L'écart est toujours grand entre l'agglomération pensée comme espace fonctionnel par l'appareil d'Etat et celle que dessine la volonté de coopération des communes autour de projets communs. En revanche, dans une visée diachronique, on observe que l'espace fonctionnel projeté dans les années 30 se retrouve partiellement dans le périmètre institutionnel du Sivom des années 60 et plus encore de la Communauté Urbaine.

L'activité du Sivom, en fait de vocation multiple, se limite entièrement à ...L'extension du réseau d'assainissement de l'agglomération. Ceci en dit assez sur la réticence des communes, mais aussi sur la légitimité presque indiscutable que l'exercice de cette compétence à l'échelle intercommunale a acquise. L'antériorité du Syndicat de la Rive Gauche du Rhône y est pour beaucoup et le programme du Sivom consiste d'ailleurs à étendre littéralement ce modèle à l'ensemble de l'agglomération, tant dans le projet technique (grand collecteur de rabattement et station d'épuration jumelle) que dans l'organisation des rapports entre communes (notamment les clés de financement). Le Sivom est un véritable lieu d'acculturation à l'intercommunalité, surtout pour les communes de l'Ouest novices en la matière, à qui le Maire de Villeurbanne donne parfois des leçons de bonne conduite. C'est également là que se structurent des relations de pouvoir (voir de clientélisme) qui vont s'épanouir dans la Courly et qui permettent d'admirer l'habileté manoeuvrière du Maire de Lyon, Louis Pradel. De même, la position du Maire de Villeurbanne, encore

ambiguë (tantôt "maire de banlieue" exprimant une méfiance séculaire vis à vis de Lyon, tantôt "maire de ville-centre" porte-parole des intérêts supérieurs de l'agglomération) préfigure l'alliance objective entre Lyon et Villeurbanne qui est la clé de la "gouvernance" de la Communauté Urbaine jusqu'à aujourd'hui.

Ce rôle joué par l'assainissement urbain dans l'intercommunalité lyonnaise se prolonge enfin dans les premières années de la Communauté Urbaine. Très naturellement, l'assainissement est une des premières compétence exercé pleinement dans la pratique par l'exécutif communautaire malgré l'élargissement considérable que constitue la dévolution de l'ensemble des réseaux communaux. Lors de la première réunion des présidents de Communautés Urbaines, Louis Pradel ne proclame-t-il pas que sa tâche la plus essentielle est de doter d'égouts les communes qui en sont encore dépourvues? Jusqu'au milieu des années 80 sans doute, l'assainissement est un des vecteurs de l'affirmation de la pertinence du territoire communautaire, ce qui illustre tout ce que la Courly doit à sa généalogie intercommunale.

III. La face hérité de la Communauté urbaine

Il est indéniable que la création de la Communauté Urbaine de Lyon représente une réelle rupture dans l'histoire de l'intercommunalité lyonnaise. L'institution, son périmètre et les compétences qui lui sont dévolues n'ont pas été choisies par les communes mais imposées par le législateur. La rupture est particulièrement nette du point de vue territorial avec le passage à une échelle supérieure de l'agglomération (55 communes) et du point de vue des compétences considérablement plus larges et plus nombreuses que le commun des syndicats intercommunaux existants.

Pour autant, la mise en pratique d'une communauté urbaine ne reflète que ce que les acteurs locaux y investissent. A bien des égard, la rupture ne s'est manifestée dans les comportements, les projets, la position des acteurs territoriaux, que très progressivement sinon pas du tout au grand dam de ceux qui plaçaient de l'espoir dans cette modalité de la réforme du maillage local. Il est en fait assez compréhensible que les us et coutumes de l'intercommunalité ancienne subsistent quelque temps sous le manteau communautaire.

La définition ambiguë de l'institution qui hésite selon les termes de C. Sorbets entre le modèle de l'administration de mission (type "villes nouvelles") et celui de la collectivité locale a pu favoriser cet écart entre l'intention du législateur et

la réalité des pratiques (Sorbet 1983). La nouvelle donne territoriale est en réalité doublement hybride; d'une part le découpage des compétences en fait un hybride fonctionnel, certaines compétences étant dévolues par bloc sectoriel (l'eau, l'assainissement, les déchets, les transports) tandis que pour d'autres la ligne de partage suit une logique scalaire en distinguant ce qui relève de l'échelle d'agglomération (l'urbanisme opérationnel, la planification urbaine...) de ce qui reste de la gestion de proximité; il s'agit également d'un hybride institutionnel, mi -établissement public, mi-collectivité territoriale (mais sans représentation directe), à la fois espace de planification et espace de péréquation. En d'autre terme la référence territoriale communautaire est à mi-chemin entre deux définitions: l'une supra-communale, lieu de la hiérarchie fonctionnelle et de la planification spatiale, l'autre plus proche de l'intercommunalité classique, lieu de la spécialisation fonctionnelle et de la péréquation entre communes.

A Lyon comme ailleurs, la seconde définition a eu tendance à s'imposer dans un premier temps au détriment de la première, mais on peut aussi le considérer comme un enrichissement progressif et en continuité avec l'héritage de l'intercommunalité préexistante. Cet héritage se lit d'abord dans le palimpseste que forme les anciens périmètres syndicaux au sein de la Courly qui s'y est pourtant substituée de plein droit. C'est le cas du moins pour le patchwork de la distribution d'eau (y compris l'ancienne bipartition entre Lyon et la première couronne) qui se maintient jusqu'à la privatisation de 1986.

L'aspect le plus patent de cette face héritée est représenté par les nombreux projets ou programmes conçus auparavant par la ville centre ou par les anciens syndicats qui sont réalisés sont l'égide de la Courly: il s'agit bien sur du métro (pour les deux premières lignes) mais aussi du programme pharaonique de la ville de Lyon pour l'alimentation en eau (conçu en 1964 et achevé en 1994), des équipements structurants du réseau d'assainissement (stations d'épuration), des usines d'incinération des déchets etc.. Pour être plus précis, on observe que ces grandes infrastructures à l'échelle de l'agglomération doivent pour être réalisés respecter deux conditions.

La première est d'organiser un face à face entre la ou les communes-centre et les communes périphériques à partir du projet: une grande infrastructure qui ne concerne que des communes périphériques à peu de chance de voir le jour. Par ailleurs, ces projets, instruments de la part planificatrice de l'institution communautaire relèvent de compétences sectorielles qui permettent aussi une

logique de compensation ou de péréquation où chaque commune quelque soit sa taille est traitée également: parallèlement à la mise en place du métro, chaque commune a été desservie par au moins une ligne de bus; l'ouverture de grandes usines d'incinération s'accompagne de la mise en place d'une norme élevée de service de collecte dans toutes les communes, etc..

En matière d'assainissement également, de l'aveu du directeur du service, on a pratiqué pendant quinze ans ce que l'on appelle parfois la politique du guichet ou le saupoudrage en étirant les réseaux au coup par coup et à la demande des maires (Bué 1990). L'avènement des formes nouvelles de l'assainissement alternatif, comme les bassins de retenue, ne s'est pas nécessairement traduit par un sursaut de la rationalité planificatrice. On a pu dire par boutade (?) qu'à l'intérieur de la Courly, chaque commune a eu droit au moins à une Z.A.C., et comme il y a, en périphérie du moins, un bassin de retenue par Z.A.C..... Pour autant on ne doit pas oublier que le saupoudrage et la réalisation de programmes planifiés à l'échelle de l'agglomération sont les deux faces inséparables de l'organisation des rapports de pouvoir entre acteurs territoriaux à l'intérieur de la donne communautaire.

De même, le deuxième terme de la définition de l'institution communautaire s'est progressivement affirmé, approximativement depuis le milieu ou la fin des années 80, avant ou avec l'arrivée de Michel Noir à la présidence de l'exécutif. De la relance de la planification stratégique (Lyon 2010) à l'affirmation de nouvelles priorités ou projets proprement communautaires, du schéma général de l'assainissement au programme local de l'habitat, la dimension supra-communale du Grand Lyon se met en place, en réveillant d'ailleurs les velléités contestataires des maires de communes sur l'exercice de nouvelles compétences essentielles comme le développement social des quartiers en difficulté.

Alors qu'une vision statique de ce type de maillage local qui a en partie inspiré les rédacteurs des lois de 1992 et 1995 en privilégie les déficiences au regard d'un modèle théorique, l'analyse de la part héritée de la communauté urbaine met plutôt l'accent sur la progressivité de son évolution. Cette évolution prend tout son sens si on la re-situe dans la continuité de l'histoire de l'intercommunalité lyonnaise à l'échelle du siècle.

IV. Quelques leçons d'une évolution séculaire

La première leçon que l'on peut tirer de cette histoire confirme un enseignement général bien connu: les termes du débat actuel sur l'inadéquation du maillage local loin d'être nouveaux, sont plutôt la rémanence d'un débat ancien sans cesse repris et interrompu. De la région urbaine des années 30 au périmètre du Padog des années 60, puis au schéma de l'OREAM et aux différentes configurations de la Région Urbaine de Lyon les plus récentes, l'argument de l'espace fonctionnel de l'agglomération sur lequel le maillage institutionnel doit d'une manière ou d'une autre se remodeler se répète à chaque fois. Dès lors, le caractère objectif, donné, de l'espace fonctionnel en est fortement relativisé, et son rôle serait plutôt de fournir à un acteur territorial, en l'occurrence l'État, une position de force dans le marchandage avec les collectivités locales.

En fait, l'opposition entre espace fonctionnel et territoire institutionnel envisagée dans la longue durée se dissout au profit d'un autre couple: à tout moment de son histoire l'agglomération semble être à cheval entre une référence territoriale héritée - la commune ou une forme restreinte d'intercommunalité- et une référence territoriale en gestation (un territoire d'étude). Le phénomène s'observe même à l'échelle infra-communale au siècle dernier pour l'assainissement urbain (du centre ville à la ville haussmannienne puis au territoire communal en entier). L'Est lyonnais, lieu du conflit au moment où la référence au territoire communal s'affirme, se transforme trente ans plus tard en territoire pertinent pour l'aventure intercommunale; le périmètre du Groupement d'urbanisme de la Région Lyonnaise, espace d'étude d'essence technocratique des années 30 se retrouve une génération après dans le celui d'une collectivité territoriale, la Courly.

La Région Urbaine de Lyon sera-t-elle demain un territoire institutionnel? Il faudrait par hypothèse que deux conditions soient réunies: que son périmètre soit stabilisé sur une période suffisamment longue pour qu'il s'impose aux acteurs locaux comme une référence territoriale indiscutée, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui; que les principaux acteurs (les villes grandes ou petites de la région urbaine) engagent en face à face des relations de pouvoir à partir d'un conflit, d'un projet, bref d'un enjeu explicite (lié au développement économique ou aux infrastructures de communication par exemple) à cette échelle, ce qui n'a pas été le cas, semble-t-il, jusqu'à présent.

Ce thème de l'enjeu territorial ramène à l'opposition également classique entre l'intercommunalité de projet et celle de gestion. On pourrait dire par boutade que la gestion d'aujourd'hui est la conséquence du projet d'hier: l'assainissement, l'eau, la collecte des déchets qui semblaient il y a peu de temps être des tâches peu exaltantes volontiers déléguées par les communes à une instance de second degré ont représenté, lorsque les premiers syndicats se sont mis en place, de véritables enjeux politiques qui d'ailleurs refont surface aujourd'hui. A l'échelle de la longue durée, on cerne mieux ces résurgences périodiques à partir des valeurs successives que revêt par exemple le développement des réseaux d'eau et d'assainissement: instrument indispensable du "bien-être citoyen"¹⁰ au début du siècle pour les villes centre, clé d'entrée dans la modernité urbaine pour les communes de banlieue au début des trente glorieuses, prix à payer pour l'intégrité écologique des agglomérations urbaines aujourd'hui.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger ces longues périodes où l'exercice de l'intercommunalité semble réduite à une gestion courante et technique. L'épaisseur de la durée accumulée est peut-être un des principaux facteurs de légitimation d'un nouveau maillage jusqu'à ce que de nouvelles dynamiques spatiales remettent en cause les termes du compromis initial.

Enfin, la question de la "bonne maille" ou de la bonne échelle d'exercice de telle ou telle compétence prend un sens différent au regard de l'histoire locale. On a vu par exemple que l'assainissement urbain à Lyon est passé au cours de ce siècle du stade d'une appropriation communale forte à celui d'une légitimité supra-communale incontestée en passant par des compromis intermédiaires. On voit de même que l'exercice concret des compétences déléguées par les communes à la Communauté Urbaine se traduit souvent par un compromis entre planification supra-communale et péréquation intercommunale. La véritable nature de ces compromis n'est-elle pas d'être une démarche contractuelle qui ne dit pas son nom?

Ces termes de territoire hérité et en gestation, le rôle de la durée dans la légitimation progressive d'une nouvelle maille du pouvoir local et l'accent porté sur le contenu concret du compromis territorial entre acteurs locaux sont autant d'hypothèses qui ressortent d'une démarche généalogique appliquée à

¹⁰ expression issue d'un séminaire de recherche du Plan Urbain

un cas particulier. Il reste sans doute beaucoup de chemin avant de savoir s'ils ont ou non une valeur heuristique plus générale.

Bibliographie:

ARRIVETZ, J.- Histoire des transports à Lyon. Lyon, chez l'auteur, 1966

BIAREZ, S.- "A quoi sert une Communauté urbaine?", Métropolis n° 39, 1979

BONNET, J.- "L'espace lyonnais, circonscriptions administratives, cadres d'étude et d'action", Revue de géographie de Lyon, n°2, 1982

BUE, J. P.- "Gestion publique, gestion privée: l'exemple de service d'assainissement de la Courly", Economie et Humanisme, n° 312, mars-avril 1990

CHALUMEAU, C.- "L'urbanisme à Lyon en 1926", La Technique Sanitaire et Municipale n°4 et 6, 1927

DUPUIS, G.; TARR, J. (eds.)- "Les réseaux techniques urbains", Annales de la recherche urbaine n°23-24, juillet-décembre 1984

LEFEVRE, C. - Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés, 2001 Plus n° 33, DRAST, ministère de l'Équipement, janvier 1995

LORRAIN, D.- "Du fontainier à l'automate", Annales de la Recherche urbaine N°30, mars 1986

MEURET, B.- Le socialisme municipal, Villeurbanne, 1880-1982. Lyon, P.U.L., 1982

NOVARINA, G.- Les réseaux d'eau potable et d'assainissement dans l'agglomération grenobloise: enjeux de politiques locales ou objets techniques? Grenoble, Institut d'Urbanisme de Grenoble, rapport du CESER / CIVIL au Plan Urbain, ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, mai 1991

NOVARINA, G.; MARTIN, S.- Décentralisation et intercommunalité. Paris, Syros Alternatives/ADELS, coll. la Décentralisation n°11, 1988

OFFNER, J.M.; SCHERRER, F.- "La ligne C du métro lyonnais: un réseau "multi-service"?", Revue d'histoire des chemins de fer n°2, printemps 1990

SCHERRER, F.- "Réseaux et référence territoriale: les cas des Communautés Urbaines, in coll.- Génie urbain, territoires et information. Rapport pour le Plan Urbain, ministère de L'Equipement, du Logement, des Transports et de la Mer, mars 1989

SCHERRER, F. - "La question des eaux à Lyon : une histoire séculaire entre gestion publique et privée", in LORRAIN, D. (Dir.) - L'alimentation en eau dans le monde: propriété publique, gestion privée (1995, à paraître)

SORBETS, C.- "La Communauté Urbaine: l'institution et son double", in XIX° Congrès International des Sciences Administratives, Berlin 19-23 septembre 1983

SORBETS, C.- Traitements intégrés et/ou traitements in situ: réseaux communautaires dans le site de la Communauté Urbaine de Bordeaux. Rapport CERVL au Plan Urbain, ministère de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports, février 1988