

1966 : une loi impose une Communauté urbaine à Lyon

Des débats très riches dans l'agglomération

Résumé

L'année 1966 est celle du grand débat sur les Communautés urbaines. Entre les premiers mois où le projet de doter quatre grandes agglomérations (Bordeaux, Lyon, Lille, Strasbourg) est rendu public, et la promulgation de la loi le 31 décembre, les discussions sont vives, au niveau de l'Etat et plus encore dans les communes concernées. Au sein de l'agglomération lyonnaise, le projet de loi, adopté le 9 juin par le Conseil des ministres rencontre immédiatement l'hostilité des communes, à des degrés divers. On craint surtout que le nouvel établissement affaiblisse les communes. Louis Pradel, maire de Lyon, favorable au projet, réussira à amener la plupart des maires à sa position : plutôt que de s'opposer, vainement sans doute, au projet, mieux vaut l'amender.

Cette synthèse est centrée sur les discussions qui ont précédé la naissance de la Communauté urbaine de Lyon. Elles nous permettent en effet de comprendre à quoi répondait cette création, à la fois dans l'esprit du législateur et du côté des communes ; les discussions révèlent aussi de grands objets de débat — dont certains perdurent aujourd'hui ! — : compétences transférées, mode d'élection des conseillers communautaires (suffrage universel ou désignation par les Conseils municipaux), nature de l'exécutif (collégial ou non), statut d'établissement public ou de collectivité territoriale, question de la domination lyonnaise, fiscalité...

On remarquera au passage l'émergence des notions de « conscience d'agglomération » et de l'enjeu d'une « communauté de destin ». Cette synthèse s'appuie exclusivement sur des archives¹.

Sommaire

1. Une coopération intercommunale insuffisante	3
2. Une agglomération lyonnaise sous la tutelle de trois départements ou « le problème des compétences administratives »	4
3. Un rapport du Conseil économique et social plaide pour la création de « Communautés d'agglomération » (24 février)	6
4. L'annonce du gouvernement	8
5. Le rapport du « Groupe d'Études des Structures Municipales de la Région Lyonnaise » prend position	9
6. Le projet de loi est adopté (9 juin 1966)	10
7. Les réactions communales au projet : non à la Communauté urbaine, oui à un SIVMAL renforcé ; Louis Pradel isolé.....	12
8. Les maires de l'agglomération débattent pour la première fois de la Communauté urbaine (28 juin 1966)	14
9. Autonomie locale, partage des pouvoirs, compétences...des grandes questions en débat...	18
10. Louis Pradel à la manœuvre : vers l'acceptation du projet.....	34
11. La loi est promulguée (31 décembre 1966).....	37

Cédric Polère
Avril 2010

GRAND LYON
communauté urbaine

Direction de la Prospective et du Dialogue Public
20 rue du lac - BP 3103 - 69399 LYON CEDEX 03
www.millenaire3.com

¹ Les plus riches étant les procès verbaux des réunions des maires des communes concernées par le projet de Communauté urbaine, conservés au Service des archives du Grand Lyon (dossiers : 2039 W003 et WW04, 1142W001 et 1907 W004).

40 ans du Grand Lyon : un récit à partager

Après avoir créé une communauté de moyens il y a 40 ans de cela, sous l'impulsion de l'Etat, le Grand Lyon constitue aujourd'hui une communauté de projets autonome, reconnue pour son efficacité dans la gestion d'un territoire qui regroupe 57 communes et plus de 1,3 millions d'habitants. Mais l'histoire ne s'arrête jamais : cette collectivité reste en devenir et l'enjeu est désormais de constituer une véritable **communauté de destin**, inscrite dans le grand bassin de vie de l'agglomération, à savoir le territoire qui, de Saint-Etienne à Ambérieu, de Vienne à Villefranche-sur-Saône, regroupe plus de 2 millions d'habitants. 2 millions d'habitants rapprochés par les réalités de la vie quotidienne, mais aussi par la nécessité de former une masse critique capable de maintenir la capacité d'innovation et le rang du Grand Lyon dans le contexte de la concurrence internationale du 21^e siècle. Pour y parvenir, il s'agit non seulement de partager collectivement des projets, mais aussi de se doter de racines communes.

C'est pour nourrir cette ambition que la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération du Grand Lyon a engagé, en lien avec le Service des archives et le Service de la communication interne, un travail de fond visant à écrire une première histoire de l'institution. L'idée est de rassembler et d'organiser les nombreux éléments de cette histoire qui existent déjà de manière éparse, afin de les rendre appréhendables par un large public à travers une **mise en récit**.

À partir des documents d'archives disponibles dans et hors de l'institution (débat et délibérations de l'assemblée communautaires, journaux internes, archives de la presse locale et nationale, dossiers techniques produits par les différents services, fonds photographiques et filmographiques ...) ; de thèses et travaux d'étudiants sur l'histoire urbanistique ou politique de l'institution ; et enfin de recueils de témoignages rendant compte de la mémoire encore vivante du Grand Lyon (interviews d'agents et de retraités de la Communauté urbaine, d'élus ou ex-élus, de professionnels ayant travaillé sur les grands projets d'agglomération), une **chronologie générale** des mandatures, des réalisations et des événements marquants a été établie. Des **axes thématiques** ont été définis, qui sont autant de fils conducteurs pour analyser le passé et ouvrir sur l'avenir.

Ont ainsi été repérés :-

- des **questions** et des **points de fragilité** dans cette histoire : une certaine lourdeur administrative, une complexité des rouages internes et des processus de décision ; une difficile lisibilité de l'institution et de ses champs d'intervention pour les citoyens et les partenaires de la Communauté urbaine ;

- des **permanences** heureuses : la culture du pragmatisme et de l'expérimentation ; une forte propension à l'innovation technique, en même temps qu'à l'adaptation ingénieuse de techniques venues d'ailleurs ; une capacité à porter de grands projets et à agir malgré le risque ; le sens de la conciliation, qui permet de dépasser les conflits entre intérêts politiques, territoriaux et institutionnels ; la continuité des politiques publiques, condition pour agir sur le long terme ;

- des **dynamiques de changement** : d'une appréhension mécaniste et technicienne de l'urbain à une approche plus sensible, prenant en compte la complexité, notamment au travers de la concertation avec la population ; de la tutelle de l'Etat à l'affirmation d'un pouvoir d'agglomération autonome ; l'extension des compétences et l'affirmation de nouvelles vocations de la Communauté urbaine au fil des ans ; « l'internationalisation » du Grand Lyon...

Ces permanences et dynamiques de changement, qui peuvent être considérées comme fondatrices d'un projet et d'une vision du futur, se manifestent de mille manières dans les moments-clefs de l'histoire de l'institution, et plus généralement de l'agglomération. La présente note éclaire l'une de ces étapes. Articulée à de nombreux autres textes, elle est l'un des éléments qui doivent permettre de constituer la trame de ce grand récit à partager.

1. Une coopération intercommunale insuffisante

Dans les années 50 et 60, **adapter les structures administratives des agglomérations pour leur donner les moyens de répondre aux enjeux de l'urbanisation** est une préoccupation première du gouvernement français. En raison du boom démographique résultant lui-même de la conjonction de l'exode rural, du baby-boom et du rapatriement de nombreux Français en raison de la décolonisation, l'agglomération lyonnaise (au sens de l'actuelle Communauté urbaine, moins Givors et Grigny) a vu sa population grimper de 750 000 habitants en 1954, à 920 000 en 1962. En 1966, elle a dépassé le million ! L'explosion démographique a pour corollaire l'urbanisation, la programmation de grands ensembles et d'équipements.

Dans les métropoles qui sont constituées d'une pluralité de communes, l'Etat souhaite rationaliser la programmation et l'implantation de ces grands équipements, améliorer les transports, etc. Ceux qui connaissent le fonctionnement des agglomérations sont convaincus des inconvénients de leur morcellement administratif et communal, et de la nécessité d'inventer des solutions.

La nécessité de répondre à cet enjeu a donné lieu aux **ordonnances du 5 janvier 1959 instituant** deux formes de coopération intercommunale : les **syndicats à vocation multiple (SIVOM)**, dont les attributions sont fixées par les Conseils municipaux, et les **districts** urbains dont les attributions obligatoires sont le logement et la protection contre l'incendie. De manière générale, les SIVOM et districts vont connaître peu de succès dans les grandes agglomérations.

A Lyon, le projet de district, n'ayant obtenu l'accord que d'une minorité de communes (seuls 13 conseils municipaux se prononcent finalement en faveur du projet), a avorté. L'année suivante, en 1960, en revanche, le préfet, soutenu par les maires de Lyon et de Villeurbanne parvient à la création d'un syndicat à vocation multiple : le Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'Agglomération Lyonnaise (SIVMAL). Présidé par le maire de Lyon **Louis Pradel**, cet organisme qui regroupe 26 communes du Rhône et de l'Isère a pour but la poursuite des études nécessaires à l'équipement et à l'aménagement de l'agglomération. En réalité, son activité se limitera à l'extension du réseau d'assainissement de l'agglomération.

L'agglomération lyonnaise compte, en 1966, 11 syndicats intercommunaux à vocation unique, un syndicat mixte (le Syndicat du réseau de transports en commun de la région lyonnaise, piloté par le Département du Rhône et la Ville de Lyon) et un syndicat à vocation multiple (le SIVMAL déjà évoqué).

Cette intercommunalité est jugée insuffisante par l'Etat pour répondre aux grands enjeux d'urbanisation et d'équipement de l'agglomération lyonnaise.

Métropoles	Syndicats existants
Lille-Roubaix-Tourcoing	25 syndicats traditionnels, à vocation simple 1 syndicat mixte 2 syndicats à vocation multiple (dont 1 en formation) 1 district urbain regroupant 10 communes
Lyon	11 syndicats traditionnels 1 syndicat mixte 1 syndicat à vocation multiple
Bordeaux	6 syndicats traditionnels 1 syndicat à vocation multiple, regroupant 6 communes
Strasbourg	9 syndicats traditionnels

Source : Gabriel Pallez, « Réflexions sur les communautés urbaines », *Le Moniteur des travaux publics et bâtiments*, n°28, juillet 1966.

2. Une agglomération lyonnaise sous la tutelle de trois départements... ou « le problème des compétences administratives »

Le **5 avril 1966**, les parlementaires du Rhône (à l'exception des deux élus communistes) déposent à l'Assemblée nationale une **proposition de loi tendant à modifier les limites des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône**. Ils demandent le rattachement de 13 communes de l'Ain et de 28 de l'Isère au département du Rhône.

La nécessité de modifier ces limites correspond aux vœux de la population ainsi qu'aux études et recommandations réalisés par divers organismes. La presse lyonnaise revient régulièrement sur les double emploi et les incohérences administratives entraînés par ces compétences parallèles s'exerçant sur la même agglomération.

La **catastrophe industrielle de Feyzin du 4 janvier 1966** est aussi dans les têtes : alors que l'on comptait les morts dus à l'explosion d'une sphère de propane (18 morts, dont 7 pompiers du service incendie lyonnais et 4 de Vienne), le préfet du Rhône, Roger Ricard, avait immédiatement dénoncé le caractère aberrant d'une organisation administrative qui fait dépendre du préfet de l'Isère, basé à Grenoble, toute une partie de l'agglomération lyonnaise.

**FEYZIN : L'explosion du réservoir de stockage était imprévisible. Et pourtant...
M. Ricard : « Un problème de compétence non résolu... »**

En dehors des données techniques de la catastrophe, qui seront établies lors de l'enquête en cours, ce sinistre pose de façon tragique un problème qui n'est pas nouveau, celui des limites administratives. Feyzin, à huit kilomètres de Lyon, se trouve dans l'Isère. Le préfet du Rhône n'a pas eu à donner d'avis sur la création d'une raffinerie aux portes de Lyon. Sur le plan incendie, les pompiers de Lyon sont appelés à combattre le feu sur le territoire de Feyzin, commune limitrophe, mais il n'ont pas à intervenir sur le plan inspection et entretien des services de sécurité. (...) Les sapeurs-pompiers lyonnais qui ont eu à combattre le sinistre hier matin, étaient en possession du plan de la raffinerie, mais ils n'avaient jamais eu à participer à des manœuvres ni à des essais à l'intérieur de l'enceinte. (...)

Le problème des compétences administratives à propos de Feyzin, a ajouté M. Ricard, au départ c'était une histoire de fous, c'est devenu une histoire sanglante. »

Le Progrès, 5 janvier 1966

Cet événement restera dans la mémoire collective et sera parfois cité pour justifier le pilotage unifié de grands services à l'échelle de l'agglomération.²

La proposition de modification des frontières du département par les parlementaires du Rhône ne vient pas en discussion à l'Assemblée. Pour autant, il apparaîtra rapidement qu'une Communauté urbaine n'est pas viable à Lyon si les communes qui en font partie relèvent de la tutelle de plusieurs départements. La loi du 31 décembre 1966 instituant les Communautés urbaines en tiendra compte, subordonnant la création de celle de Lyon à la « *modification des limites territoriales des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône* » (article 43).

Une nouvelle proposition de loi sera donc examinée en juin 1967, et la modification des limites départementales réalisée par la loi du 29 décembre 1967 (23 communes de l'Isère et 6 de l'Ain sont rattachées au département du Rhône).

² On lit, par exemple, dans le procès verbal de la séance de la commission générale de la Ville de Lyon qui porte sur le projet de Communauté urbaine : « M. JARROSSON est d'accord avec l'exposé des motifs du projet de loi en ce qui concerne les frontières départementales qui ne correspondent plus à l'effort d'expansion que la Ville veut mener. Il rappelle la catastrophe de Feyzin. » (3 octobre 1966)

PROPOSITION DE LOI

tendant à modifier les **limites** des départements de l'**Ain**, de l'**Isère** et du **Rhône**

EXPOSÉ DES MOTIFS

« Mesdames, Messieurs,

Les problèmes posés par l'inadaptation des structures administratives aux données du développement économique et urbain se sont accrus avec l'accélération même de l'urbanisation. (...)

Il est pourtant des cas où ces limites sont tellement différentes des réalités qu'il convient d'envisager leur modification, surtout lorsqu'elles ont pour effet quotidien et systématique d'entraver le développement urbain et d'occasionner aux administrés des difficultés que toute bonne administration devrait s'efforcer d'aplanir.

Il en est ainsi du département du Rhône : né le 12 août 1793 du « coup de sabre » du conventionnel Dubois-Crancé, qui coupa en deux le département rebelle Rhône-Loire, il présente la particularité d'avoir un chef-lieu dont l'expansion se fait plus vers les départements voisins que sur lui-même. (...)

Aujourd'hui, on peut assister au paradoxe de la première métropole d'équilibre de France avec son million d'habitants divisés en trois départements et dont le développement souhaité au nom de la politique d'aménagement du territoire n'a jamais été encouragé par l'adoption de nouvelles limites administratives simples et rationnelles. (...)

Les conséquences du découpage actuel des limites du département du Rhône se situent essentiellement à 4 niveaux :

- celui de la gestion des affaires de l'agglomération et de la coordination des grands services qui y exercent une autorité particulière ;
- celui de la politique d'aménagement des espaces placés dans la dépendance directe et immédiate de l'agglomération lyonnaise ;
- celui des problèmes posés par le développement industriel ;
- celui de la commodité des administrés et de l'amélioration des services qui leur sont rendus. (...) »

L'exposé des motifs relève, au titre de la première série de conséquences :

« Les équipements qui ne sont programmés ni au niveau national ni au niveau régional, relèvent de trois programmes départementaux différents. Leur gestion et l'instruction des dossiers relèvent de services différents.

Dans le domaine de la réglementation, dans celui de l'urbanisme, malgré la bonne volonté de chacun, la cohérence est difficile à respecter. C'est ainsi qu'en matière de permis de construire ou de politique d'urbanisme, il n'y a pas au niveau local d'unité de responsabilités et de décisions, alors que l'on connaît les difficultés qu'il y a à maîtriser les problèmes fonciers.

D'autres exemples pourraient encore être cités en matière d'ordre public (trois Préfets sont compétents et responsables) ou de transport (le Syndicat des transports n'est pas compétent pour les communes de l'Ain et de l'Isère où pourtant les implantations sont de plus en plus nombreuses. (...)

Le second niveau de conséquences est au moins aussi important que le premier : c'est celui, dans la situation actuelle, des difficultés qu'il y a à concevoir et réaliser une politique d'aménagement des espaces directement dépendant d'une agglomération, s'ils ne dépendent pas de la même autorité de tutelle qu'elle, tutelle étant pris au sens large. (...)

La troisième série de conséquence a trait aux difficultés rencontrées par le développement industriels. (...) (transferts industriels facilités lorsqu'un seul service départemental les a en charge).

La quatrième catégorie de conséquences est la plus vivement ressentie car elle concerne directement et quotidiennement les administrés. Si l'on prend les 28 communes de l'Isère dont le rattachement était proposé par la précédente proposition de loi, on peut apercevoir qu'un tiers de leur population active se rend chaque jour dans le noyau de l'agglomération lyonnaise. Au niveau des transports, des déplacements pour les formalités administratives, les déplacements afin de rencontrer les services administratifs compétents se font sur Grenoble et sur Bourg. La première de ces villes étant distante de 100 kilomètres de banlieue lyonnaise, cette anomalie est ressentie par les habitants de ces zones périphériques comme le type de l'absurdité administrative que rien ne justifie, sinon le précédent. »

3. Un rapport du Conseil économique et social plaide pour la création de « Communautés d'agglomération » (24 février)

Durant toute l'année 1965 et début 1966, le Conseil économique et social, assemblée constitutionnelle consultative placée auprès des pouvoirs publics, planche sur la question des nouvelles structures administratives à mettre en place. Le 15 décembre 1964, il a, en autosaisine, chargé la section des économies régionales de produire un rapport et un avis sur le problème de « l'évolution des fonctions et des structures urbaines et rurales, dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire ». Après moult auditions, l'avis est adopté par le Conseil économique et social, le 24 février 1966. Il préconise, pour répondre au problème de développement des métropoles françaises, la création d'un établissement public, la « communauté d'agglomération ».

Les premiers mots du rapport permettent de comprendre que l'enjeu est qui est dans toutes les têtes se résume par le verbe « équiper ».

« Dans vingt ans, la population de la France passera de 48 à 60 millions d'habitants, ce qui représentera 12 millions de nouveaux citoyens.

Pour ceux-ci et pour les mal-logés d'aujourd'hui, c'est 10 millions de logements nouveaux qu'il faut construire. Ces 12 millions de citoyens et ces 10 millions de logements nécessitent un immense effort d'équipements collectifs dont le Ve Plan nous montre l'urgence, étant donné le retard déjà pris en ce domaine.

Peut-on imaginer que nos villes et nos campagnes accueillent ces citoyens, ces logements, ces équipements, sans voir leurs structures profondément bouleversées ? »

Le rapport décrypte les évolutions démographiques, de l'urbanisation ainsi que les déséquilibres que ces phénomènes contribuent à créer ou renforcer, entre la région parisienne et la province, entre les régions, entre les villes et les campagnes. Le rapport préconise des moyens pour réduire ces déséquilibres. Faisant ressortir l'enjeu des métropoles d'équilibre, il fait apparaître pour la première fois à notre connaissance celui d'une « communauté de destin » propre à la métropole **Lyon-St-Etienne**.

« Les études de MM. Hauteux et Rochefort font apparaître, au niveau supérieur de l'armature urbaine, un groupe de huit villes qui, en dehors de Paris, sont dotées des services caractérisant le niveau régional et se détachant assez nettement des autres pour ce qui est de la zone d'influence et du volume des équipements ou services de qualité supérieure. Il s'agit des villes de Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nancy et Strasbourg.

D'autre part, le professeur Gottmann a mis en évidence que des ensembles urbains polynucléaires commencent, à la faveur notamment de l'usage croissant de l'automobile, à se dessiner en France comme dans les autres régions fortement urbanisées du monde. Il s'agit, en particulier, de l'agglomération parisienne et de son extension vers la Basse-Seine, mais également des agglomérations de :

Lille-Roubaux-Tourcoing,

Metz-Nancy-Thionville,

Lyon-Saint-Etienne,

Marseille-Aix-Berre,

Nantes-Saint-Nazaire.

Ces ensembles, pour la plupart, manquent encore de cohésion et ne représentent pas, pour le moment, un « poids » proportionnel à leur population, à la fois pour des raisons physiques (insuffisance de relations internes) et pour des raisons psychologiques (prise de conscience à peine amorcée d'une communauté de destin).

Dans une vue prospective et dans le cadre d'une politique de promotion de métropoles régionales, il va de soit que **ce ne sont pas les agglomérations qu'il faut considérer, mais les ensembles urbains tels qu'ils viennent d'être définis** et tels qu'ils doivent être constitués à la suite d'un effort de restructuration. »

Concernant l'adaptation des institutions administratives, les moyens juridiques en place pour encourager le regroupement communal spontané (sous forme de fusions, de districts et de syndicats à vocation multiples) n'ont produit que des effets très limités, estime le rapport :

« On peut être sceptique sur la réussite de tels moyens qui, au surplus, ne font qu'additionner des intérêts sans créer une « conscience d'agglomération ». C'est pourquoi il semble qu'il faille envisager une entité nouvelle la *communauté d'agglomération* ».

Cette structure apporterait une **unité de commandement** et une **solidarité financière** entre communes d'une même agglomération.

« La division artificielle en communes distinctes dans un tissu urbain devenu homogène est un obstacle difficilement surmontable à la réalisation des grands projets d'équipements. Il est par conséquent nécessaire d'associer les villes qui ont souvent des ressources mais pas de terrains, et les communes suburbaines de l'agglomération, disposant de terrains sans avoir assez de ressources. »

Le rapport envisage de transférer en priorité à ces communautés les attributions, jusque-là dévolues aux communes, qui sont « *incontestablement de nature à résoudre les problèmes liés à l'expansion des agglomérations* », permettent « *une meilleure organisation des services* » et « *une rentabilité optimum des équipements* ».

Tout en soulignant l'étendue des options possibles, le rapport envisage aussi les modalités de désignation du Conseil de Communauté : il prône le suffrage universel direct, avec un délégué au moins par commune.

« L'esprit de ces propositions peut être ainsi résumé :

- la modification de structure envisagée par la création d'une communauté d'agglomération ne doit pas aboutir à aggraver la tutelle administrative, mais au contraire à augmenter la responsabilité et le pouvoir de décision des populations intéressées. L'autonomie locale devient un mythe si elle ne dispose pas de moyens ; il semble que le maintien de ce principe exige au contraire un changement de taille pour être en mesure de régler certains problèmes ». (...) « En ce qui concerne les liens entre la ville chef-lieu et les communes avoisinantes il faut souhaiter que la communauté d'agglomération soit une étape vers une fusion qui n'apparaît pas possible dans la plupart des cas présentement ».

Cette dernière phrase rappelle que, dans l'esprit du Conseil économique et social comme dans celui de l'Etat, la communauté d'agglomération est une étape vers la fusion des communes à l'intérieur des agglomérations.

Le 15 avril, **Yvon Chotard**, rapporteur de l'avis, fait paraître un article dans Le Monde (« Pour des Communautés urbaines ») dans lequel il résume les conclusions du rapport. C'est sans doute la première fois que la terminologie de « Communauté urbaine » est employée dans la presse.

A peu près en même temps, Le Courrier de la République, dont le directeur politique est Pierre Mendès-France, demande que « *l'administration communale soit soumise à une rénovation complète* ». Avant que ne paraisse le projet de loi sur les Communautés urbaines en juin 1966, la question de leur création est donc dans l'air.

4. L'annonce du gouvernement

Les 17 et 18 mai, un grand débat sur la réforme des collectivités locales a lieu à l'Assemblée nationale. Le ministre de l'Intérieur Roger Frey exprime en termes généraux les intentions du gouvernement pour remédier aux difficultés des plus grandes agglomérations françaises, puis annonce la création de « Communautés urbaines », établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, qui exercera sur le territoire des communes la composant un certain nombre de fonctions qui, par leur nature, dépassent le cadre communal :

« L'institution de districts et de SIVOM n'ayant permis d'apporter que des solutions (...) limitées à cette catégorie de problèmes urbains, le gouvernement déposera (...) un projet de loi tendant à créer des communautés urbaines qui aménageront un double degré d'administration municipale. Ainsi les grandes métropoles pourront disposer d'une structure administrative qui sera, désormais, conforme aux exigences de leur développement ».

Bonne volonté, coopération, oubli de soi, amour des autres : les ingrédients de la vie communautaire

Alors que l'on commence à débattre à Lyon de l'opportunité de créer une Communauté urbaine, un des grands quotidiens de la ville, L'Echo-La Liberté publie un texte qui évoque une question rarement abordée, celle du sens de la vie communautaire. Dans ce texte où il n'est ni question du projet de Communauté urbaine, ni de Lyon, il est difficile de savoir si c'est ou non une contribution au débat, ou un simple clin d'œil.

LES JEUNES ET VOUS

Inventaire pour une communauté

« Ils vivent sur le même sol, dans des maisons voisines, sous le même soleil, sous les mêmes pluies.

Ils ont le même conseil municipal, même s'ils n'ont pas tous contribué à l'élire.

Ils usent de la même force électrique, ou du même gaz d'éclairage, dont la fourniture est soumise aux mêmes problèmes techniques, voire aux mêmes grèves.

Les rues, les égouts, les trottoirs, l'éclairage public, les installations postales, les prestations sociales ou familiales, le mail, le cours ou le foirail sont leurs propriétés communes ou plutôt, ils en ont en commun la même jouissance, le même usufruit ;

ils ont tous les mêmes droits à les utiliser et à proposer leur amélioration.

Et pourtant, la plupart d'entre eux s'ignorent et s'opposent.

Ou plutôt, si certains d'entre eux se regroupent, en fonction de leurs idéaux philosophiques, politiques ou religieux, voilà qu'ils ne pensent plus comme un homme avec un autre homme, mais comme une catégorie à l'égard d'une autre catégorie.

Et chaque catégorie, imaginant le bien public à sa manière, se trouve bientôt en opposition avec les autres catégories, voire avec le bien public lui-même.

On vit ensemble, mais au lieu de se rapprocher pour résoudre ensemble les

problèmes de la vie commune, on s'affronte, on s'oppose et l'on recherche le triomphe des idées de son groupe (...).

Il importe que tous ceux qui vivent ensemble, dans une même zone géographique, prennent conscience de leurs problèmes communs et, ensemble, résolvent les difficultés qui ne pourront jamais, qu'on le veuille ou non, qu'être résolues ensemble.

Un inventaire aussi disparate, ne devient-il pas une société communautaire, pour peu que chacun y apporte un peu de bonne volonté, de coopération, d'oubli de soi, et d'amour des autres ?

L'Echo-Liberté, 25 mai 1966 (extrait de « Equipement pour la Jeunesse, les Sports et les Loisirs », mars 1966)

Notons que la notion de « Communauté urbaine » ne suscitera quasiment pas de commentaire quand le projet de loi sera connu et discuté ; seuls quelques élus diront leur préférence pour la notion de « fédération de communes »³.

5. Le rapport du « Groupe d'Études des Structures Municipales de la Région Lyonnaise » prend position

Le projet de loi a fait l'objet d'importants travaux préalables, réalisés à Paris, au niveau de l'Etat central⁴. Par la suite, les maires reprocheront au gouvernement de ne pas avoir associé les agglomérations concernées à cette phase d'élaboration; le projet a été préparé, diront les élus lyonnais, par des « technocrates » complètement ignorants des problèmes des communes.

En ce début d'année 1966, les « technocrates » de l'Etat central ne sont néanmoins pas les seuls à réfléchir à la question des structures à mettre en place dans les agglomérations : une réflexion se tient dans l'agglomération lyonnaise, au sein du Groupe d'études des structures municipales de la Région Lyonnaise, à l'initiative de **Félix Rollet**, adjoint au maire de Lyon chargé des services techniques et de l'urbanisme et de **Jacques Cadart**, professeur à la Faculté de droit et des sciences économiques de Lyon, juriste publiciste et ancien directeur de l'IEP de Lyon (1956-1960). Les réunions sont animées au départ par un disciple lyonnais du prospectiviste Gaston Berger, **Gilbert Tournier**, par ailleurs président de la Jeune Chambre Economique de Lyon. Des réunions ont eu lieu en 1965 à Lyon et début 1966 à Charbonnières-les-Bains⁵. Une journée de travail en particulier a regroupé (le 17 avril) les représentants des communes des trois départements concernés par le projet de Communauté urbaine, autour d'universitaires et de membres de la Jeune Chambre Économique. Après quelques réunions supplémentaires, le Groupe d'études rend public son rapport début juin. Il identifie trois « problèmes » : « celui des limites de l'agglomération ; celui des compétences ; celui des structures ».

Sur la question du **périmètre**, il plaide pour une délimitation « *assez large pour ne pas être sans cesse remise en cause, mais une procédure d'extension du périmètre d'agglomération facilement utilisable doit être prévue par le texte législatif* ». Pour autant, reconnaît-il, il n'est pas aisé de définir ce qu'est « l'agglomération lyonnaise », à défaut de définition unique : à côté de la délimitation de l'INSEE ne groupant que 42 communes, celle du Groupement d'urbanisme en concerne 55. Il revendique un périmètre qui correspond à ce groupement, auquel seraient ajoutés Meyzieu et Mions.

Le rapport estime ensuite que « *devraient être de la compétence de l'agglomération les problèmes concernant la gestion des biens, la prévision et la réalisation des équipements d'ensemble* ». Sont cités, au titre des compétences obligatoires (le transfert d'autres compétences étant du ressort des communes), la grande voirie, les transports en communs, l'assainissement, la défense contre l'incendie et la police, l'urbanisme (étude et Plan directeur d'agglomération),

³ Ainsi, la Commission spéciale chargée par Louis Pradel de réfléchir sur le projet de loi a rejeté le terme de Communauté urbaine pour celui de « Fédéralisme Communal ». L'adjoint de la Ville de Lyon Guy Jarrosson est le seul à notre connaissance à relever la force des mots : « *« Communauté urbaine » est un vocable qui n'a pas encore été employé et qui a une puissance d'expression que l'on aurait tort de mésestimer* » (séance du 3 octobre 1966 de la commission générale de la Ville de Lyon, procès verbal).

⁴ En particulier au sein d'un groupe de travail (présidé par un haut fonctionnaire, René Paira) qui comprend des administrateurs spécialisés dans les collectivités locales.

⁵ L'Echo-La Liberté, 11 juin 1966, « Un problème de prospective humaine : le statut des « agglomérations » » rend compte de ces réunions.

l'adduction d'eau, la distribution d'eau, les parcs et espaces verts. D'autres compétences pourraient être transférées après vote des Conseils municipaux intéressés.

Concernant le **budget**, *« l'agglomération devrait avoir son propre budget, une collectivité ne disposant pas d'un budget indépendant n'ayant aucune possibilité d'action pratique »*.

Enfin, touchant aux relations communes/intercommunalité, il est préconisé que *« les organes actuels des communes doivent demeurer inchangés : les organes de l'agglomération doivent se superposer à eux et devraient comprendre une Assemblée et un Conseil »*. Sur ce point, la proposition du Groupe d'études est originale au regard du projet de loi qui va être adopté, et prévoit que l'« *Assemblée d'agglomération* » soit composée pour une part de conseillers municipaux, et pour une autre part d'élus au suffrage universel direct, *« afin de provoquer la naissance d'un « esprit d'agglomération » »*. Le groupe estime que l'Assemblée gagnerait à ne pas comporter de membres désignés par l'administration. *« Tout au plus pourrait-on admettre que l'Assemblée compte elle-même, et en toute liberté, dans la limite de un dixième de ses Membres, des personnalités choisies en raison de leur compétence en matière économique, sociale ou culturelle. »* Le Conseil d'agglomération, collégial, serait élu par l'Assemblée.

6. Le projet de loi est adopté (9 juin 1966)

Jeudi 9 juin 1966, le Conseil des ministres examine et approuve le projet de loi tendant à créer des Communautés urbaines obligatoires, à Lyon, Lille, Bordeaux et Strasbourg, et à rendre possible leur création dans les autres agglomérations de plus de 100 000 habitants. Le projet de loi est proposé par Roger Frey, ministre de l'Intérieur (et enregistré à l'Assemblée nationale le 17 juin 1966).

On peut résumer ainsi les principaux aspects du projet. Les quatre agglomérations ont été choisies parce que la ville centre est loin de recouvrir la totalité de l'agglomération, ce qui interdit à l'autorité municipale d'organiser l'exécution des plans de développement et le fonctionnement des principaux services.

Les transferts de responsabilité concernent les adductions d'eau, l'assainissement, le gaz, l'éclairage, les grands ensembles, les projets d'urbanisme, les HLM communales et l'enseignement secondaire, et partiellement la voirie.

Le projet ne fait pas mention du problème des limites départementales de l'agglomération lyonnaise, ce qui fait que la tutelle prévue à l'article 32 est censée s'exercer sur la Communauté par le biais de trois préfets.

Le projet prévoit un Conseil de communauté. Ce conseil des élus, équivalent du Conseil municipal dans une commune, doit régler par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence de la Communauté urbaine. Il est composé de 40 membres si l'agglomération comporte moins de 50 communes, et 60 membres si elle en comporte 50 ou plus (ce qui est le cas de Lyon). Il est admis que la Ville de Lyon obtiendra 34 sièges sur 60, la représentation étant calculée au prorata de la population, sur la base du dernier recensement.

En annexe du projet de loi, une liste indicative donne la liste des 60 communes de l'agglomération lyonnaise qui feront partie de ce nouvel ensemble. Il s'agit des 55 communes membres du Groupement d'urbanisme, auxquelles s'ajoutent Meyzieu, Mions, Jonage (en Isère), Beynost et St Maurice de Beynost (Ain).

L'exposé des motifs du projet de loi fait apparaître des raisons similaires à celles du rapport du Conseil économique et social (nous citons à la page suivante les extraits décisifs de la partie introductive).

ASSEMBLÉE NATIONALE

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 1966

PROJET DE LOI

relatif aux « communautés urbaines »

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. GEORGES POMPIDOU,

Premier Ministre

PAR M. ROGER FREY,

Ministre de l'Intérieur

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La croissance rapide des grandes villes pose des problèmes considérables d'organisation administrative et de solidarité financière au sein des agglomérations pluricommunales. Les frontières municipales, héritées d'un autre âge, découpent artificiellement le tissu urbain, devenu continu et homogène, et multiplient les obstacles à une desserte rationnelle des quartiers périphériques ; la population de ces villes a cependant conscience d'appartenir à une même collectivité et revendique à juste titre des services publics modernes, c'est-à-dire efficaces et économiques. » (...)

« Les expériences conduites à l'étranger, à Toronto et dans la Ruhr par exemple, montrent que des améliorations décisives peuvent être apportées à l'exercice de certaines compétences par leur extension au cadre d'une agglomération ou d'une région urbaine, sans que soit par ailleurs compromis le fonctionnement des services qui demeurent sous la responsabilité des communes. (...)

La nécessité de faire coïncider les institutions administratives de nos grandes villes avec les réalités pratiques est illustrée par l'existence de nombreux services publics d'intérêt commun : établissements scolaires, culturels et hospitaliers, service d'incendie, desservant toute l'agglomération, réseaux techniques (voirie et transports, eau, gaz, électricité, égouts), qui doivent à l'évidence être interconnectés et normalisés, abattoirs et marchés-gares, usines d'épuration et d'incinération, dont la rentabilité ne peut être obtenue que dans un cadre assez large.

L'exigence, peu contestable, d'une gestion solidaire de ces services, se trouve renforcée par la recherche d'un meilleur équilibre financier entre les communes qui composent l'agglomération. (...)

Enfin, le développement urbain doit être conçu et organisé rationnellement : ceci suppose des études d'urbanisme axées sur des perspectives vastes et à longue échéance, une répartition harmonieuse des zones d'activités et d'habitation, la création de voies rapides, d'espaces verts et de réserves foncières : toutes ces réalisations non seulement débordent le cadre communal, mais encore doivent par nature être assumées par une personne morale incarnant l'agglomération tout entière. La progression très rapide des équipements collectifs prévus par le Ve Plan requiert en effet la mobilisation des ressources et des efforts des collectivités locales dans les meilleures conditions possibles d'équité et d'efficacité. » (...)

« Au demeurant le régime de la communauté urbaine ne s'appliquera d'office qu'à un nombre très restreint de grandes agglomérations, pour lesquelles le morcellement communal est indiscutablement à l'origine des graves difficultés de fonctionnement, durement ressenties par la population. Sans parler de l'agglomération parisienne, dont le cas a été réglé par les lois du 2 août 1961 et du 10 juillet 1964, on a écarté Marseille et Toulouse, où la quasi-totalité de la population est concentrée dans la ville principale, ainsi que Nice et Nantes, qui ne paraissent pas souffrir d'anomalies majeures de structure. Le projet de loi concerne donc les agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg (...). »

« La composition et les conditions de désignation du conseil de communauté soulèvent un problème assez difficile. L'élection directe au suffrage universel semblerait, à première vue, la formule à la fois la plus démocratique et la plus propre, à faciliter l'apparition d'une conscience d'agglomération. Mais elle présente l'inconvénient d'ignorer l'existence de la commune, qui demeure la cellule de base de la vie collective ; au surplus, les tâches principales du conseil de communauté au cours des prochaines années concerneront les zones d'aménagement concerté dont la population future mérite de voir ses intérêts pris en compte dès avant son installation. »

On remarquera que **le projet de loi ne fait pas référence aux métropoles d'équilibre**. De manière générale, cette raison est absente du débat local, et seconde dans les discours du gouvernement pour justifier la création des Communautés urbaines. Pour autant, on l'a vu, le Conseil économique et social a établi le lien entre les métropoles d'équilibre et la création des Communautés urbaines, et lorsque le 7 octobre 1966 à l'Assemblée nationale, André Bord, secrétaire d'Etat à l'Intérieur, revient sur les raisons qui ont conduit l'Etat à créer des nouveaux établissements, il souligne l'enjeu des métropoles d'équilibre.

« Dans ce qu'il est convenu d'appeler les métropoles d'équilibre, un effort considérable d'équipement va être réalisé tout au long du Ve Plan et sans doute des plans suivants. Ces métropoles vont bénéficier d'un apport financier particulièrement important de l'Etat qui ne pouvait se permettre de voir son action mise en échec, et le rendement de ses subventions mis en cause, par les structures existantes où toute volonté de coordination s'avère, dans la plupart des cas, impuissante.

Au lieu, cependant, de retenir toutes les métropoles d'équilibre, le Gouvernement a considéré que pour trois d'entre elles, c'est-à-dire Marseille, Toulouse et Nantes, le problème des structures y était moins aigu, qu'elles pouvaient être, sans danger, soustraites de la liste et qu'il pouvait en être de même en ce qui concerne Nancy-Metz, pour d'autres raisons qui écartent, de toute évidence, la création d'une communauté urbaine »⁶.

7. Les réactions communales au projet : non à la Communauté urbaine, oui à un SIVMAL renforcé ; Louis Pradel isolé

Dès le 9 juin, date de la délibération du Conseil des ministres sur le projet de Communautés urbaines, la presse s'empare du sujet, à Lyon comme dans les autres agglomérations concernées.

On ne réagit pas de la même manière : Strasbourg, qui ne dispose que de syndicats à vocation unique, est favorable au projet. Pierre Pflimlin, député-maire de la ville, est un partisan de la réforme qu'il estime répondre à un véritable besoin; dans l'agglomération lilloise, qui met sur pied un district urbain regroupant les syndicats intercommunaux de l'agglomération Lille-Roubaix-Tourcoing, on entend faire prévaloir cette solution du district ; la ville de Bordeaux est favorable au projet, alors que les 17 autres communes de l'agglomération y sont hostiles ; dans l'agglomération lyonnaise, Louis Pradel est quoique prudent, d'emblée favorable à la loi.

Avec Bordeaux, Lille et Strasbourg

Lyon, « Communauté urbaine » pilote

M. Pradel : « D'accord

sous certaines réserves... ».

Dans la région lyonnaise les commentaires de ce projet de loi par les élus locaux sont encore limités, car le texte est encore mal connu. Pour sa part, M. Pradel, maire de Lyon, qui recevait hier un groupe de journalistes, a donné un accord réservé. « Moi je ne suis pas contre la communauté urbaine. De nombreux travaux exigent que soit dépassé le cadre communal. Mais il faut que le super-conseil soit composé d'élus des collectivités locales au prorata du nombre des habitants. Je voudrais cependant savoir avec quel argent va fonctionner la communauté. Ce dont j'ai peur, c'est la création de postes de fonctionnaires nouveaux. Car dans le cadre du syndicat à vocation multiples actuel, je paie juste des suppléments de traitements à certains employés municipaux. J'ai peur que nous ayons besoin d'un secrétaire général ou d'un directeur qui sera comme par hasard un préfet... »

L'Echo-La Liberté, 10 juin 1966

⁶ Journal Officiel, Débats parlementaires – Assemblée nationale, Compte rendu intégral des séances, 1^{ère} séance du 7 oct. 1966, p. 3215.

Le Monde du 15 juin (« Quatre grandes villes et leurs voisines face au projet de « Communautés urbaines » »), qui rapporte aussi les réactions dans chacune des quatre agglomérations concernées, confirme la réaction favorable de Louis Pradel : « *La communauté urbaine ? dit-il, je n'y suis pas opposé. Au contraire, je l'ai même demandée* », qui tranche avec les craintes exprimées par les maires des petites communes et par le maire SFIO de Villeurbanne, Etienne Gagnaire.

Le contenu de la réforme est exposé dans la presse lyonnaise (L'Echo-La liberté du 11 juin par exemple). On apprend que le premier ministre Georges Pompidou lui-même a été un des promoteurs de la réforme, qu'il a qualifié d' « extrêmement importante ».

Les quotidiens parlent d'« organisme supra-communal », de « super-municipalité », de « super-commune ». Le Monde explique que le projet de loi institue « *une nouvelle sorte de collectivité locale* » et que la seule différence avec une collectivité tient au fait que l'assemblée délibérante ne sera pas élue au suffrage universel. Le quotidien ignore que la question s'est longtemps posée de savoir, au sein du groupe de travail mis en place par le gouvernement aussi bien qu'au niveau du Conseil d'Etat, si la Communauté urbaine serait un établissement public ou une collectivité locale. Finalement, en choisissant le statut d'établissement public, l'Etat a donné aux Communautés urbaines une « nature hybride », selon les mots du député Raymond Zimmermann.

Le 11 juin, le Préfet de région Max Moulins rencontre (à l'occasion d'une réunion prévue de longue date) des maires du canton de Neuville-sur-Saône. Il leur présente les grands éléments du projet.

***Le Préfet aux maires (inquiets) du canton de Neuville
« La Communauté urbaine de Lyon
sera une machine puissante, mais pas injuste »***

« Les maires des quatorze communes du canton exprimèrent leur inquiétude ou à tout le moins leur réserve à l'égard d'une réforme qui consacre leur entrée dans un club dominé par un seul « grand », dont ils craignent de n'être que les petits actionnaires, alors qu'on leur imposerait un train de vie trop lourd pour eux ».

12 juin 1966, L'Echo-La Liberté

En juin et juillet, plusieurs Conseils municipaux prennent position, à mesure qu'ils se réunissent, contre le projet. Des communes, telles Dardilly commencent à établir des propositions pour que la répartition des sièges au Conseil de la Communauté urbaine ne laisse de côté aucune commune de l'agglomération.

Le 13 juin, le Préfet demande à rencontrer Louis Pradel. Lors de l'entrevue, le maire de Lyon indique son accord au projet, à partir du moment où des garanties sont apportées. Le maire de Lyon craint en effet qu'un préfet ou qu'un « *haut fonctionnaire de Paris* » soit désigné par l'Etat pour chapeauter le nouvel établissement⁷. Le même jour, Louis Pradel fait, lors d'une réunion du Conseil municipal de Lyon, une communication favorable à la Communauté.

Le 16 juin, lors de la réunion des adjoints du Maire de Lyon, alors que les photocopies du projet de loi ne circulent pas encore, on commence à discuter du

⁷ Le 16 juin, lors de la réunion des adjoints du Maire de Lyon, la crainte est aussi émise qu'un haut fonctionnaire de l'Etat — l'administration des Ponts et Chaussées est nommée — ne soit placée à la tête de l'établissement.

nombre des délégués lyonnais dans la future assemblée. Louis Pradel a déjà une certitude : « *de toute façon, le siège de la Communauté doit rester à Lyon. (...) Le siège de la Communauté pourra être installée à la Part-Dieu* »⁸.

La moitié des maires de l'agglomération lyonnaise profite d'être rassemblé le 21 juin lors d'une réunion du Syndicat à vocation multiple de l'agglomération lyonnaise, pour discuter de l'éventualité d'une Communauté urbaine. Il semble que ce soit la première fois que les maires aient connaissance du texte. Les élus s'accordent sur une position commune : **rejet du projet de loi et demande à ce qu'à la place, le SIVMAL soit étendu aux 60 communes pressenties par le projet de loi, avec une extension des compétences du syndicat**. A partir de là, le SIVMAL « renforcé » sera opposé au projet de Communauté urbaine.

8. Les maires de l'agglomération débattent pour la première fois de la Communauté urbaine (28 juin 1966)

Le **28 juin**, ce sont **les 60 maires de l'agglomération intéressés par le projet qui se réunissent à l'Hôtel de Ville de Lyon**, sous la présidence d'**Etienne Gagnaire**, président de l'Association des maires du Rhône, pour discuter du texte. Dans la mesure où cette réunion est la première grande séance de débat sur la Communauté urbaine avec l'ensemble des maires, nous en rendons compte de manière assez fine, en nous appuyant sur le procès verbal de la réunion.

Le maire de Villeurbanne **Etienne Gagnaire** revient sur la chronologie des événements, indique la position « très réservée » des maires lors de la réunion du SIVMAL du 21 juin, puis du comité directeur de l'Association des maires de France à Paris le 23 juin. « *Nous connaissons ce texte depuis le 21 juin. Je crois pouvoir dire qu'après en avoir pris lecture nous avons été effrayé de son contenu* ».

Il lit aux maires le projet de loi, puis se lance dans une critique en règle du projet, qu'il juge d'ailleurs anticonstitutionnel. A travers les déclarations des participants, nous savons que sa position rejoint celle de la plupart des maires.

En fait, se dessinent **deux grands points de crispation**. Premièrement **la question de l'autonomie communale** : des compétences jusque-là dévolues aux communes sont transférées au nouvel établissement ; les communes perdent des attributions importantes, et des ressources fiscales ; la perspective que soit nommé un fonctionnaire à la tête de l'établissement ajoute à la menace sur leur autonomie, de même que l'absence de représentation des petites communes au sein du Conseil de Communauté. Deuxièmement **la question du partage du pouvoir, au sein de la Communauté, entre les communes** : ici, la crainte est que la Ville de Lyon dirige de manière hégémonique la politique communautaire. Il est significatif que les six conditions qu'Etienne Gagnaire met en débat pour accepter la Communauté urbaine portent sur ces deux enjeux⁹.

Marcel Houël, député-maire communiste de Vénissieux porte la critique la plus forte du projet de ce qu'il appelle un « *Super-Lyon* », une « *collectivité locale*

⁸ Procès verbal de la réunion.

⁹ - La représentation de toutes les communes au Conseil de Communauté ;
- qu'aucune commune n'ait la majorité absolue au sein de la communauté urbaine.
- instaurer une présidence tournante de l'établissement (un président ne peut faire qu'un mandat de 6 ans) ;
- « *Insister très vivement et avoir l'assurance la plus totale de la part du Pouvoir qu'en aucun cas le Conseil de communauté sera dirigé par un haut fonctionnaire* » ;
- « *que la communauté ait tout pouvoir pour procéder au recrutement du personnel* » ;
- « *il faudrait que le projet soit amendé de telle sorte qu'il reste suffisamment de ressources aux communes pour qu'elles puissent vivre* ».

supplémentaire sans âme », un « projet gaulliste élaboré par des technocrates », « anticonstitutionnel », « inadmissible », « aberrant », « anti-démocratique », « œuvre d'un gouvernement autoritaire qui veut imposer sa loi »...

A ses yeux, le projet « *ne vise qu'à faire disparaître définitivement des dizaines de communes* ». Il soulève aussi la question des impôts : le texte est d'autant plus inique estime-t-il que de nombreux maires seront exclus du Conseil, mais obligés d'imposer à leur population des impôts supplémentaires liés à la Communauté urbaine.

« En réalité nous nous trouvons confrontés à une des machinations les plus sordides du gouvernement POMPIDOU. Si la loi sur les communautés urbaines était votée telle qu'elle, elle signerait l'arrêt de mort des communes françaises. Ce serait en effet la perte la plus complète des libertés communales, de l'autonomie communale, du droit des populations à disposer librement de leur sort, tout cela au profit pour ce qui concerne l'agglomération lyonnaise, d'un monstre qui s'appellerait le GRAND LYON et qui n'aurait de concret que sa monstruosité. »

Il attaque personnellement le maire de Lyon:

« M. PRADEL est le Maire d'une très grande ville et l'on peut s'étonner à juste titre qu'il ait suffi d'un entretien dans le secret du Cabinet de M. le Super-Préfet, pour qu'il soit convaincu aussi vite, de l'efficacité d'un tel projet. Tout au moins, c'est ce qui apparaissait à la lecture du procès-verbal de la séance publique du Conseil municipal du 13 juin.

Bien sur, M. PRADEL a obtenu l'assurance que les fonctionnaires de Lyon conserveraient leur situation, ce qui reste à démontrer pour l'avenir ; sans doute pense-t-il aussi qu'avec la confortable majorité qui est prévue, il ne pourra être que le super-maire de la Communauté urbaine, cela bien sûr sans se soucier des autres maires. (...)

M. le Maire de Lyon a peut-être — je m'en excuse de devoir le lui dire — la nostalgie d'une poste ministériel pour voir ainsi plus loin que le Président de l'Assemblée nationale (murmures). »

A partir de là, les maires exposent un à un leurs positions. Tous dénoncent la « *nocivité de ce texte* » (Jean Pichon, Pierre-Bénite), qu'un maire (Paul-François Campant, Neuville-sur-Saône) va jusqu'à qualifier de « *dictatorial* ». Pour autant, derrière une apparente unanimité, **deux positions se dessinent : celle, majoritaire, qui dénonce le texte au point de refuser de l'amender** (deux maires par exemple proposent que leur Conseil municipal démissionne en bloc : Chassieu, Décines-Charpieu), **et celle, minoritaire, qui plaide pour travailler sur des contre-propositions.**

Le maire de St-Priest, Charles Ottina, fait parties des modérés : il relève que lors que la création du SIVMAL, ce syndicat était déjà dénoncé comme une atteinte aux libertés communales ; or, « *l'expérience a démontré que nous n'avons pas été tellement tourmenté par l'autorité de tutelle* ».

Pour rendre compte du lien nouveau établi entre les communes par le projet de loi, l'image du « **mariage** » entre les communes est souvent utilisée : « *nous voulons bien nous marier demain mais nous voulons connaître les pertes et les profits et la dot de notre fiancée* » (Charles Ottina)¹⁰. On parlera souvent, dans les années qui

¹⁰ Le 21 septembre, lors de la réunion des maires, le même Charles Ottina aura une image moins plaisante : « *l'enfant naturel qui nous est proposé est issu d'une fausse couche si j'ai bien compris*

suivent de « mariage de raison » entre les communes. Un autre registre est celui de la monstruosité (la future Communauté est un « monstre », un « bâtard », un « canard à trois pattes »...).

Louis Pradel répond aux accusations proférées par le maire de Vénissieux : « *Je suis venu ici en ami, pour discuter des intérêts de nos communes entre amis et non pour attaquer qui que soit ou pour être attaqué par quelqu'un (Applaudissements)* ».

Il affirme aussi qu'il ne connaissait pas le contenu du projet : « *Je savais qu'il y avait quelque chose dans l'air mais je n'en connaissais pas le contenu. On avait parlé de Fédération pendant longtemps. Finalement, il s'agit d'une communauté urbaine. J'ai appris comme vous, aussi, la répartition des sièges : 60 dont 34 pour Lyon.* »

Le maire de Lyon est dans une **position délicate**¹¹, car il est favorable au projet, dans une assemblée qui affiche une franche hostilité, ce qui le pousse à insister, peut être plus qu'il ne l'aurait voulu, sur ses réserves au projet. Il tient à apparaître du côté des maires face au pouvoir central. Il pointe deux aspects du projet qui l'inquiètent : celui des **transferts de biens de la Ville de Lyon vers la Communauté urbaine** : « *Dans le fond, il s'agit surtout de déposséder la Ville de LYON. Car, mes chers collègues et amis, j'ai fait l'inventaire de tout ce que l'on nous prendrait, de tout ce que l'on vous donnerait ! C'est un projet de loi, vous n'y êtes pour rien, comme moi-même ! D'après l'article 17, les immeubles et meubles faisant partie du domaine public ou privé des communes appartenant à l'agglomération sont affectés de plein droit à la communauté dès son attribution, dans la mesure où ces immeubles et meubles sont nécessaires à l'exercice de ses attributions. Il y aura transfert de propriété !* ». Louis Pradel liste les biens dont Lyon va se séparer. « *Pour répondre à notre excellent ami M. OTTINA, je ferai observer que c'est quand même la Ville de LYON qui apporte beaucoup dans la corbeille de la mariée. Mais elle le fait gentiment.* »

Le deuxième objet d'inquiétude porte sur **l'autonomie de l'établissement par rapport au pouvoir central**. C'est pour Lyon une condition sine qua non à l'acceptation de la Communauté urbaine.

« *J'ai dit au Préfet que j'étais d'accord sur la communauté, à condition que la composition du Conseil ne comprenne que des élus car j'ai eu peur, pendant un certains temps, qu'on nous envoie des « cooptés »* ». Louis Pradel déclare avoir reçu la garantie du préfet Max Moulins que personne ne sera désigné par l'Etat au Conseil de communauté, et que jamais un préfet ne viendra chapeauter l'établissement.

« *En résumé, nous sommes prêts à entrer dans une communauté, appelez là Syndicat, District, mais, ce que nous voulons, c'est que les élus soient seuls pour la*

puisque'il n'a été procréé ni par nous, ni par des techniciens, mais le président l'a dit et nous en sommes sûrs, par des technocrates dont on nous envahit et pas seulement sur ce sujet ».

¹¹ Le procès verbal de la réunion « Commission de la Communauté urbaine » (composée des seuls adjoints de la Ville de Lyon) du 7 septembre apporte des éclaircissements sur la tactique adoptée par Louis Pradel :

« *lors de la réunion du 28 juin, le Maire de Lyon s'est trouvé dans une ambiance assez spéciale. Il était seul contre 84 personnes : certains Maires s'étaient fait accompagner par des Adjoints ou par des fonctionnaires. M. GAGNAIRE, Maire de Villeurbanne, qui présidait, a fait le procès de la Communauté urbaine telle qu'elle était présentée. Puis, M. HOUEL, Député-Maire de Vénissieux, a attaqué au départ le maire de Lyon ; son intervention a lassé son auditoire. Le Maire de Lyon a indiqué que, s'il devait continuer à subir des attaques semblables, il préférerait se retirer. Tous les maires ont applaudi. Il était difficile après cette manifestation, que le Maire de Lyon dise que la Communauté urbaine était, après tout, une bonne chose.* »

gérer, pour choisir leurs travaux, pour choisir leurs fonctionnaires du plus petit au plus grand ».

Le maire de Lyon dit vouloir un Conseil qui à la fois comprend toutes les communes, et à la fois donne la majorité des postes de délégués à la Ville de Lyon. A ce sujet, il relativise : Lyon ne gardera pas longtemps cette majorité, en raison de l'évolution démographique de l'agglomération qui joue contre la ville-centre tellement la périphérie se développe sur le plan urbain et démographique : *« au prochain recensement, vous nous battrez. C'est certain. Donc, la majorité de la Ville de LYON n'ira pas loin. »*

Contrairement à la plupart des maires qui refusent de rentrer dans le détail du projet par hostilité à ce dernier, Louis Pradel envisage déjà la **mise en place de l'établissement**¹². A la fois pragmatique, soucieux de l'ensemble du projet et de détails pratiques liés à son application, il examine point par point ce qu'implique en matière d'équipements à prévoir, de personnels, de contrats... les transferts de compétences.

Etienne Gagnaire, en tant que président de l'Association des maires du Rhône, conclue la réunion sur un constat de quasi consensus, feignant d'ignorer la position quelque peu décalée de la Ville de Lyon :

« Si j'avais une conclusion à en tirer, ce serait la suivante : tous les maires ou tous les représentants des 60 communes, sont hostiles au projet de loi qui nous est proposé. C'est la première constatation. Il y a, certes, des nuances, mais en tout cas, il y a une hostilité nettement marquée à ce qui nous est proposé. »

Il appelle les communes qui ne l'ont pas fait à adhérer immédiatement au SIVMAL. La réunion confirme la position prise une semaine auparavant dans le cadre plus restreint du SIVMAL : rejet du projet de loi, et choix d'étendre et renforcer le syndicat à vocation multiple.¹³

Cette position des élus sera défendue dans la motion des maires du Rhône, de l'Ain et de l'Isère concernés par le projet de loi, adressée le 14 septembre à l'Association des maires de France ; elle sera aussi celle que Raymond Zimmermann, député UNR du Haut-Rhin et rapporteur du projet de loi pour l'Assemblée nationale, retiendra à l'issue de son déplacement à Lyon, les 19 et 20 septembre¹⁴. Il aura l'occasion de dire à la presse lyonnaise que les personnalités du monde économique et social qu'il a consulté acceptent généralement l'idée

¹² La correspondance conservée au Service des Archives du Grand Lyon montre que la Ville de Lyon envisage (en les chiffrant) à partir de juillet 1966 les transferts de services et les effectifs vers la Communauté, et des questions comme le classement indiciaire des emplois (correspondance entre M. Méthendier, secrétaire général de la ville de Lyon et le secrétariat national autonome des secrétaires généraux des villes de France).

¹³ Jamais le SIVMAL ne recevra autant de louanges des élus qu'à ce moment de son histoire ! Ainsi, Etienne Gagnaire lors de cette réunion du 28 juin : *« Nous avons un syndicat intercommunal à vocation multiple qui fonctionne, je dois le dire, bien, à l'encontre d'ailleurs de ce qui a été dit et écrit quelquefois par des gens qui avaient intérêt à voir disparaître notre syndicat. J'affirme — et M. le Président PRADEL ne me démentira pas — que ce Syndicat fonctionne très bien, qu'il rend les services demandés par la population, que ses attributions peuvent être très étendues »* (Procès-verbal de la réunion des maires, 28 juin 1966).

¹⁴ Raymond Zimmermann rencontre les maires, les responsables administratifs, les parlementaires, les personnalités économiques (dirigeants, délégués de la jeune Chambre Economique et du Comité d'aménagement...) et les délégués syndicaux (CFDT, FO, CGC, CFTC). Le député se rend aussi à Strasbourg les 13 et 14 septembre, à Lille les 15 et 16 septembre, puis à Bordeaux les 27 et 28 septembre. L'ensemble de ces consultations motivera plusieurs amendements présentés devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale. Il rend son rapport sur le projet de loi le 5 octobre 1966.

d'une Communauté urbaine, à partir du moment où des garanties sont apportées¹⁵ (hormis la CGT et les militants communistes) alors que les maires sont davantage réticents que ceux des autres agglomérations visitées. Il résume ainsi l'impression qu'il emporte en quittant Lyon : « *En résumé, la thèse des opposants se ramenait à ceci : « Nous ne méconnaissons pas les problèmes spécifiques de l'agglomération lyonnaise, mais nous estimons qu'ils peuvent être réglés dans le cadre d'un syndicat intercommunal élargi et doté de compétences suffisantes » »*. Mais il déclare avoir aussi reçu des avis qui infirment cet optimisme sur le bien fondé des solutions existantes (il cite, entre autres exemples, le cas de concurrence qui s'est établi entre les usines d'incinération des ordures ménagères dans la périphérie lyonnaise).

9. Autonomie locale, partage des pouvoirs, compétences... des grandes questions en débat

Plutôt que de rendre compte de la suite des événements sur le mode chronologique, ce qui aurait conduit à voir réapparaître des mêmes thèmes d'une réunion des maires à l'autre par exemple, nous avons choisi de nous centrer sur les objets qui suscitent la discussion ou la polémique, en cherchant aussi à saisir comment les positions évoluent (on se reportera aux Annexes 1 et 2 pour connaître précisément la chronologie des années 1966-67).

La perspective d'une « Communauté urbaine » à Lyon fait en effet apparaître plusieurs objets ou questions centrales.

On remarquera que ces débats sont focalisés sur le fonctionnement des institutions et sur des questions locales, et qu'en les lisant on ne peut savoir que les B-52 américains ont commencé à bombarder le Vietnam du Nord, ou même que Charles de Gaulle a été réélu pour un second mandat à la présidence de la République en décembre 1965. En parcourant les centaines de pages d'archives conservées, on est frappé par l'absence de référence aux événements du monde, de politique française, ou même de comparaison entre l'administration des villes françaises et celles des autres pays.

La réforme engagée est-elle nécessaire ?

C'est logiquement du côté des représentants de l'Etat, hauts fonctionnaires, préfets, que la nécessité de la réforme est la plus soulignée. **Gabriel Pallez**, directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, donc un des artisans de la réforme, développe son point de vue dans « *Réflexions sur les communautés urbaines* »¹⁶. Cet article répond d'abord à la question : « *La réforme envisagée est-elle nécessaire ?* »

« La réponse à cette question se trouve d'abord dans l'énoncé des problèmes d'organisation administrative et de solidarité financière que pose l'accélération spectaculaire de la croissance des grandes villes. »

¹⁵ Force Ouvrière (Union départementale du Rhône), consulté par M. Zimmermann, ne manifeste « *pas d'opposition fondamentale de principe* » au projet, mais demande des modifications et précisions pour se prononcer de manière positive : représentation de toutes les communes au Conseil de communauté, maintien de la commune comme « cellule de base des institutions », refus de voir apparaître de nouvelles charges fiscales, demande de modification des limites départementales, choix de tenter d'abord l'extension du SIVMAL, et garanties sur la situation du personnel communautaire.

¹⁶ Le Moniteur des travaux publics et bâtiments, n°28, juillet 1966.

*En résumant beaucoup ces problèmes, on dira que le développement urbain, dans les grandes agglomérations, intéresse de plus en plus le territoire de nombreuses communes (...). **L'agglomération constitue désormais une réalité sensible, supérieure aux unités communales qui la composent, un tout qu'il faudrait traiter comme tel si, du moins, l'on souhaite d'abord permettre une conception d'ensemble de l'avenir urbain, ensuite réaliser rationnellement les équipements collectifs nécessaires, enfin jeter les bases d'une gestion commune des grands services publics.***

*Ce résultat pourrait être atteint par l'atténuation progressive des responsabilités communales (...). Si l'on rejette une telle issue, **il faut chercher à constituer un maître d'ouvrage unique qui puisse exprimer la synthèse des aspirations communes aux citoyens de l'agglomération, traduire, dans les faits, un sentiment de solidarité actuellement contredit par les limites communales et par les disparités de niveaux de service et de charges supportées par les citoyens.** »*

L'existence d'un maître d'ouvrage unique est aussi de l'intérêt de l'Etat, qui entend mener à bien les grands projets d'équipement des métropoles¹⁷. Après l'exposé de ces motivations générales, Gabriel Pallez présente le « problème des terrains » (en clair, les difficultés de passer des accords intercommunaux pour l'implantation de nouvelles zones d'habitation) et celui des « disparités financières » qui joue au détriment des « communes suburbaines populaires ».

La coopération intercommunale se développe trop lentement et trop peu, plaide-t-il, et les cadres actuels (SIVOM et districts) sont insuffisants :

« En milieu urbain les organismes intercommunaux actuels associent surtout des facteurs de dissociation. Les collectivités y sont représentées en tant que telles, alors que leurs intérêts, loin de converger, s'opposent souvent : par suite, les comités syndicaux ou les conseils d'administration de districts ne parviennent à se mettre d'accord que sur les solutions minimales imposées par l'équilibre des forces centrifuges. (...) En simplifiant quelque peu, on peut dire que les communes « héritières », bien dotées par la nature ou par l'histoire, refusent le plus souvent de s'unir, pour le meilleur et pour le pire, à des collectivités « prolétaires » qui n'apporteraient, dans la corbeille de mariage, que des besoins et des difficultés financières ».

Le préfet du Rhône Max Moulins pour sa part multiplie réunions et déclarations dans lesquelles il souligne la nécessité pratique, en termes d'équipement et de bonne administration de l'agglomération, de la Communauté.

Sa tactique pour convaincre : donner de multiples exemples d'absurdité du système actuel, et de l'avantage comparé de la Communauté urbaine.

¹⁷ Lors de la séance du 7 octobre 1966 de discussion sur le projet de loi, André Bord, secrétaire d'Etat à l'Intérieur reviendra ainsi sur les raisons qui ont conduit l'Etat à créer les communautés urbaines : « *En Bref, l'agglomération constitue un tout qu'il faut traiter comme tel. L'unité de conception, de réalisation et de gestion doit être recherchée dans de nombreux domaines. Ce résultat ne peut être atteint que si l'Etat a comme interlocuteur un maître d'ouvrage unique parlant au nom de toutes les communes composant l'agglomération.* »

« La communauté urbaine ? Une nécessité »
affirme M. Max Moulins, préfet de région
au cours d'une réunion d'information à la préfecture du Rhône

« Quinze communes me réclament la construction d'usines d'incinération d'ordures ménagères, alors que celle de Lyon ne fonctionne pas au plein de ses capacités, cita en exemple M. Moulins. Les systèmes d'adduction d'eau se superposent, avec des travaux conduits séparément, et des prix pour l'utilisateur différents... » (...)

« Les disparités financières sont plus sensibles encore : la valeur du centime passe de 2,710 francs à Lyon, à 0,70 dans une petite commune de l'agglomération. L'effort fiscal varie de 1 à 4 pour une même obligation. Un industriel qui quittera Lyon pour Meyzieu verra sa patente se multiplier par 3,5.

Autre exemple, le gouvernement a décidé de financer dans le Ve Plan, trois piscines couvertes dans le Rhône, mais si l'on veut les disposer au mieux des intérêts de la population, il faut les construire dans des communes qui n'ont pas les ressources nécessaires pour participer à leur financement. Or, dans le cadre de la communauté, ce financement pourrait être trouvé. »

Le Progrès, 9 septembre 1966

Du côté des maires de l'agglomération lyonnaise, la nécessité de modifier l'administration locale est admise. La plupart d'entre eux se disent en effet persuadés de la nécessité d'une réforme pour équiper une agglomération qui comptera, pense-t-on, 1,7 à 1,8 millions d'habitants en l'an 2000. De multiples déclarations en témoignent. Rares sont ceux, tels les élus affiliés au Parti Communiste Français qui affirment n'y voir aucune utilité.

A travers les propos qu'il tient, il est évident que **Louis Pradel** est intimement convaincu du caractère indispensable de la réforme. Il a suffisamment expérimenté les conséquences néfastes de l'absence de coordination entre les communes pour saisir tout l'enjeu du projet. C'est lui, qui, en 1958, a porté avec le préfet le projet de district, lui encore qui a permis la réalisation du projet du SIVMAL, lui enfin qui depuis que le projet de Communauté urbaine est en discussion, souligne à toute occasion les limites de ce syndicat à vocation multiple: tous les projets préalablement acceptés par le bureau du comité de ce syndicat doivent en effet être votés par les organes délibérant de toutes les communes membres, d'où une lourdeur administrative, d'autant que certains Conseils municipaux se réunissent rarement ; le SIVMAL n'a en outre aucune représentativité au travers d'un organe élu ; couvrant deux départements, ce syndicat est sous la double tutelle des préfectures du Rhône et de l'Isère ; le financement des grands travaux d'agglomération se fait essentiellement sur les budgets communaux...

Les adjoints de la Ville sont aussi persuadés de la nécessité de la réforme. Quand, le 30 septembre 1966, la commission spéciale¹⁸ désignée par Louis Pradel au sein du Conseil municipal pour réfléchir au projet de Communauté urbaine rendra dans son rapport un avis favorable à la Communauté urbaine, elle jugera nécessaire le « *principe d'une évolution des structures communales actuelles* », face « *aux inconvénients présentés par un excès de morcellement administratif* ». « *A la lumière des résultats obtenus [par le SIVMAL], il semble donc que le moment soit venu d'aller plus loin dans l'idée d'un regroupement des communes constituant ce qu'il convient d'appeler l'agglomération lyonnaise* ».

¹⁸ Cette commission de 18 personnes est présidée par le premier adjoint Armand Tapernoux. Sa mission est d'éclairer le Conseil municipal et établir des propositions sur cette question.

Pourquoi imposer la Communauté urbaine ?

Les maires font grief du caractère autoritaire et obligatoire de la nouvelle structure, prévue dans le projet de loi concernant les agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

Or, la nature obligatoire du regroupement est une nécessité, écrit dans son rapport le rapporteur du projet de loi Raymond Zimmermann : « *Nous pensons qu'à cet égard l'échec au moins partiel des syndicats à vocation multiple ainsi que le manque de succès des districts urbains apportent une réponse dépourvue d'illusions. (...) L'expérience du passé démontre que le groupement volontaire des communes en vue d'objectifs généralisés ne peut être sérieusement envisagé.* »

Le caractère obligatoire des Communautés urbaines permet aussi de gagner du temps, alors que le gouvernement compte sans tarder, dans le cadre du Ve Plan, réaliser les équipements planifiés et promouvoir les métropoles d'équilibre.

Louis Pradel fait partie des rares maires qui reconnaissent publiquement la nécessité d'en passer par l'obligation. A la lumière de l'expérience du SIVMAL, où l'adhésion n'étant pas obligatoire, seule la moitié des communes de l'agglomération avait rejoint le syndicat, il déclare à la presse « *qu'il fallait une mesure d'autorité* »¹⁹. A la fin de l'année 1966, le Sénat tentera de supprimer de la loi le caractère obligatoire de la Communauté urbaine dans les quatre agglomérations, mais sans succès.

La Communauté urbaine se traduira-t-elle par une perte d'autonomie locale et un affaiblissement communal ?

La question de savoir si la réforme menace l'« autonomie locale » et « communale » (des mots courants à l'époque !) est au centre des polémiques. Le rapporteur de la loi Raymond Zimmermann remarquera, à l'issue de sa « tournée » dans les quatre agglomérations, que « *le principe fondamental, mis en cause par le projet, est celui de l'autonomie locale* ». A ses yeux, les maires tendent d'ailleurs à réduire l'autonomie locale à la question communale.

Pour les représentants de l'Etat, il ne fait aucun doute que le projet renforce au contraire cette autonomie. **Gabriel Pallez** considère que la création des Communautés urbaine va affecter le fonctionnement administratif des communes, mais leur laisser une « *gamme substantielle d'attributions* », et qu'elle « *représente une étape positive dans le sens de la décentralisation fréquemment souhaitée par les élus locaux. Elle ne modifie certes pas, par elle-même, l'étendue des pouvoirs des collectivités locales, mais elle donne à l'Etat quatre partenaires supplémentaires, d'un poids incontestable, qui bénéficieront d'un domaine d'action étendu.* »

Le Conseil économique et social avait également considéré que la création de telles structures renforcerait l'autonomie locale, car elle pallierait aux faiblesses de nombreuses communes face aux questions financières et d'équipement. Raymond Zimmermann a son tour rappellera que le manque de moyens financiers des communes est une véritable entrave à leur liberté (il citera devant l'Assemblée nationale la formule de Michel Debré dans son ouvrage « La mort de l'Etat républicain » : « *la pauvreté est une limite terrible à la liberté* »).

¹⁹ L'Echo-La Liberté, 10 juin 1966.

A l'instar des représentants de l'Etat, l'universitaire **Jacques Cadart**, dans son article très détaillé sur le projet de Communauté urbaine (« Un espoir pour les grandes villes : le projet de loi sur les « communautés urbaines » »)²⁰, perçoit la nouvelle institution comme une avancée en matière de décentralisation.

Le projet écarte la menace de fusion qui pèse sur les petites communes, les soulage alors qu'elles sont écrasées par leurs charges, égalise le sort de leurs habitants avec ceux des centres urbains, permet de sortir les grandes agglomération de l'« anarchie communale ». Bref, c'est une chance pour les générations futures, estime finalement l'universitaire.

La perception est complètement inversée du côté des maires de l'agglomération lyonnaise. Ils sont unanimes — Lyon exceptée — à y voir une profonde atteinte aux libertés communales. Ce discours est rodé : chaque fois que le gouvernement propose de remanier l'organisation territoriale, les élus locaux reprennent la vieille antienne des atteintes du pouvoir central aux libertés locales. Les maires de petites communes, comme les importantes municipalités socialistes et communistes de l'Est lyonnais (Villeurbanne, Bron, Vénissieux, Vaulx-en-Velin, St-Fons, St-Priest, Meyzieu, Pierre-Bénite, etc.) estiment que la projet manifeste un « esprit centralisateur », car il réduit les compétences communales et ne prévoit pas de représentation des petites communes au Conseil de communauté. Les petites communes craignent aussi, à une époque où la fusion des communes est une forme répandue de regroupement communal, d'être absorbées par la ville centre.

L'affaiblissement communal est ainsi le premier grief fait au projet de Communauté urbaine dans la motion approuvée par l'ensemble des conseillers municipaux de Bron, le 24 juin 1966 :

*« Le conseil municipal de Bron, réuni le 24 juin 1966 en séance publique, après avoir pris connaissance des principales dispositions du projet de loi portant création des communautés urbaines, dont celle de Lyon, considérant qu'un tel projet confirme la volonté délibérée du gouvernement de **réduire à l'extrême limite de ses possibilités les libertés communales et de transférer progressivement ses propres charges aux budgets communaux**, au risque de paralyser l'effort d'équipement des communes en expansion, donne mandat à son maire de protester contre le dit projet et d'exprimer son entière opposition »²¹.*

Lors de la première réunion des maires, le 28 juin à l'Hôtel de Ville de Lyon, la critique d'Etienne Gagnaire était essentiellement fondée sur cette question:

« Vous avez pu vous rendre compte, à la lecture de ce projet de loi, que les principales prérogatives des maires disparaissent. Ils n'ont plus qu'à s'occuper de l'état civil, de l'aide sociale, d'un peu de voirie et d'éclairage, de constructions scolaires pour le premier degré mais seulement pour les constructions qui sont faites ailleurs que dans les grands ensembles.

En ce qui concerne la diminution des ressources des communes, vous avez pu constater qu'il ne restera à ses dernière pratiquement rien. »

Il liste alors les nombreuses taxes que percevra la Communauté urbaine : produit des centimes additionnels aux quatre contributions directes, taxe d'enlèvement des

²⁰ Recueil Dalloz-Sirey, 32^{ème} Cahier, 1966 (l'exemplaire conservé au Service des Archives du Grand Lyon est annoté et daté du 30 septembre 1966).

²¹ Le Progrès, 25 juin 1966, « BRON : Le conseil municipal contre la communauté urbaine ».

ordres ménagères, etc. « Il résulte donc de ces dispositions que toutes les ressources communales disparaîtront au profit de la communauté urbaine et qu'il ne resterait, pour alimenter le budget communal, que des ressources dérisoires tels que les droits de voirie, les droits de licence sur les débits de boissons, la vente des concessions dans les cimetières. »²²

La possibilité de voir la Communauté urbaine administrée par un haut fonctionnaire renforce encore la crainte d'un affaiblissement de l'autonomie locale.

« Mes chers collègues, il faudrait être bien naïf pour ne pas apercevoir, dans cette décision du Pouvoir, non pas la nécessité de mettre en place un nouvel organisme, mais la volonté bien arrêtée, bien déterminée depuis un certain nombre de mois et d'années, de coiffer ce nouvel organisme, la communauté urbaine, par un haut fonctionnaire. A ceux qui pensent encore présentement que c'est inexact, je donne l'assurance que c'est la volonté bien déterminée du Pouvoir. » (Etienne Gagnaire)

A plusieurs reprises, Etienne Gagnaire reviendra sur cette question de l'autonomie communale²³.

La critique que portent les **communistes** au projet est aussi centrée sur la question de l'autonomie communale. Nous reproduisons l'avis de l'Union départementale de la CGT.

« L'UNION DÉPARTEMENTALE C.G.T. considère que la création de la COMMUNAUTE URBAINE vise :

- à dessaisir les conseils municipaux, élus par les citoyens, de l'essentiel de leurs attributions, en transférant celles-ci à un Organisme dans lequel la majorité des Communes de l'agglomération lyonnaise ne seraient même pas représentées.
- à transformer ainsi les conseils municipaux en des organismes mineurs sans possibilités de traduire les volontés réelles des populations en matière de réalisations sociales et économiques, ni de s'opposer en quoi que ce soit aux volontés du pouvoir.
- à créer les conditions pour installer à la tête de ces communautés non pas un élu, mais un préfet ou un sous-préfet, docile aux volontés du pouvoir des Monopoles, et qui deviendrait le véritable pouvoir exécutif des décisions de la communauté, et donc le maître de celle-ci.
- à intégrer r peu à peu les 56 communes et leurs Conseils Municipaux élus en vue de leur suppression pure et simple et de la création d'un grand LYON sous la direction effective d'une Haut Fonctionnaire.
- de transférer aux communes, à la faveur de cette opération, les charges financières résultant des objectifs du Vème Plan, ce qui aurait pour résultat, d'une part d'augmenter les charges fiscales des contribuables de chacune des communes intéressées, et d'autre part, de permettre à l'État de dégager des crédits plus importants pour la construction de sa force de frappe atomique.
- de porter des coups sérieux aux statuts des agents communaux et aux améliorations de conditions de travail acquises par eux dans certaines communes ».

« Déclaration de l'UD CGT sur la création de la Communauté urbaine », Lyon, le 6 juillet 1968²⁴.

²² Procès-verbal de la réunion des maires, 28 juin 1966.

²³ Ainsi, dans sa lettre de réponse à la note du Préfet du 13 juillet : « cela tend à démontrer que s'il ne s'agit pas d'une annexion pure et simple d'un certain nombre de communes, il ne s'agit pas moins d'une annexion déguisée, puisque le projet de loi détruit les compétences communales et supprime les pouvoirs des Assemblées locales ».

²⁴ Les syndicats étaient invités à faire connaître leur avis sur le rapport du préfet du Rhône concernant les questions du siège et du périmètre de la Communauté urbaine. L'UD CGT reprenait ici la position exprimée dans Le Progrès du 9 septembre 1966 sur le projet de loi.

La Ville de Lyon n'est pas indifférente à la question de l'autonomie, comme l'attestent les préconisations de la commission chargée de réfléchir au projet de Communauté urbaine. Dans son rapport rendu le 30 septembre, elle réclame que le principe de l'autonomie communale soit plus clairement inscrit dans la loi²⁵ ; ses demandes d'amendement au projet de loi vont toutes dans le sens de garanties apportées aux communes : elle propose de modifier les articles 3 et 4 pour limiter les transferts obligatoires de compétences à celles qui ont « *vraiment un caractère intercommunal* », adjoint un paragraphe à l'article 15 qui indique que les Conseils municipaux pourront signifier une opposition à une délibération du Conseil de communauté et considère que les biens du domaine privé des communes ne peuvent être transférés (article 17).

La préoccupation de Louis Pradel porte non pas sur l'affaiblissement communal mais sur le degré d'autonomie du futur établissement vis-à-vis de l'Etat. L'adjoint Félix Rollet remarque avec justesse que le seul moyen d'assurer l'autonomie locale, est de « *leur donner (aux communes) un organisme fort, qui ait une surface financière large et qui, du point de vue technique, ait des gens capables de réaliser des travaux* »²⁶. Il anticipe ici le programme de la Communauté urbaine dans les années 70 : s'affranchir de la tutelle de l'Etat.

A noter que ces réflexions sur l'autonomie locale ignorent largement la question du positionnement de la future Communauté vis-à-vis du Conseil général. Rares sont ceux qui, tel l'adjoint lyonnais Guy Jarrosson, relèvent les évolutions possibles : « *Cette Communauté urbaine sera, à ce moment-là [lorsqu'elle aura commencé à fonctionner] quelque chose d'extrêmement puissant car la région est en expansion constante et le Conseil général prendra alors un caractère secondaire* » (séance du 3 octobre 1966 de la commission générale de la Ville de Lyon, procès verbal).

La fiscalité

Le projet de loi prévoit que les Communautés urbaines auront, ce qui est une innovation par rapport aux syndicats à vocation multiple, des « *moyens de financement indépendants des décisions des conseils municipaux constituant l'agglomération ; ces moyens seront de même type que ceux des collectivités locales existantes : création de ressources fiscales directes* », et « *attributions au titre du produit de la taxe et sur les salaires* » (G. Pallez).

Dans les quatre agglomérations qui seront dotées d'une Communauté urbaine, il est estimé que 40% du total des dépenses de fonctionnement et 60% des dépenses d'investissement de caractère communal seront transférées²⁷.

Les maires se montrent inquiets sur deux points du projet de loi : les communes auront-elles des financements suffisants pour réaliser leurs missions ? La création des Communautés urbaines va-t-elle se traduire par une augmentation des impôts

²⁵ « 1° Le nouvel organisme créé ne doit pas sanctionner la fin de l'autonomie et de la liberté communale définie dans la loi de 1884 ».

« 2° La « Communauté urbaine » doit prendre l'aspect d'une Fédération de communes et non se substituer à chacune d'elles. (...) son objectif est de traiter essentiellement des grands problèmes d'équipement, d'investissement, qui se rapportent presque toujours à plusieurs communes et qui conditionnent l'avenir du Grand Lyon ».

²⁶ Commission « Communauté urbaine » de la Ville de Lyon, 7 septembre.

²⁷ Ces estimations sont données par exemple par Gabriel Pallez ; on les retrouve dans les propos de Louis Pradel.

locaux ? Les élus locaux sont convaincus — l'histoire leur donnera raison — que cela va être le cas.

Dans l'autre sens, des communes attendent de la future Communauté urbaine des solutions à leurs problèmes financiers. Crépieux et Rillieux demanderont ainsi leur rattachement au département du Rhône en particulier pour répondre au problème financier créé par la ZUP des Allagniers, dont elles doivent prendre en charge une partie des financements.

Quelles compétences transférer ?

Dans le projet de loi, le choix des compétences transférées à la Communauté urbaine est dicté par le respect de trois critères, explique Gabriel Pallez :

- « étudier et prévoir comme un tout le développement de l'agglomération ;
- réaliser en commun les investissements publics qui conditionnent ce développement ;
- gérer les services publics qui sont à l'échelle de l'agglomération ».

La **plupart des maires** de l'agglomération sont en faveur de la **suppression de certaines compétences prévues de manière obligatoire dans le projet de loi**. Dès la première réunion des maires au sein du SIVMAL le 21 juin, ces derniers proposent de retrancher de l'article 3 les compétences de lutte contre l'incendie, des transports en communs de voyageurs, de l'eau, des ordures ménagères et des abattoirs. Au fil des réunions, ils restreindront ces demandes de retrait.

Le transfert des compétences communales vers la Communauté urbaine est aussi perçu comme apportant un risque d'« **anonymisation** » **du rapport entre la population et l'administration locale**. Aux yeux des maires, la commune favorise une relation « humaine », que l'on appellerait aujourd'hui de proximité avec les administrés : dans une lettre au préfet, Etienne Gagnaire écrit : « elle [la Communauté urbaine] ne manquerait pas d'éloigner la population de ses administrateurs, de rendre l'Administration anonyme, inefficace et donc antidémocratique ». Cette critique est régulièrement adressée au projet par des maires et syndicalistes²⁸.

C'est aussi à l'échelle de la commune que les maires estiment que les **solutions les plus adaptées sont trouvées en matière de services urbains** : « Pour prendre simplement l'exemple des ordures ménagères, j'estime qu'il est difficile de réglementer d'une façon absolue et uniforme cette question pour les 60 Communes de la Communauté Urbaine, car les problèmes d'incinération des immondices, de leur ramassage, ne se posent pas de la même façon suivant qu'ils sont à résoudre à Lyon, Villeurbanne, Vourles, Curis-au-Mont-d'Or, ou St-Germain au-Mont-d'Or » (Etienne Gagnaire, lettre au Préfet).

Au sein du Conseil municipal de Lyon, les avis diffèrent selon les adjoints. Une partie d'entre eux raisonne comme la plupart des maires de l'agglomération, et estime que la voirie communale n'a pas à être transférée à la Communauté urbaine par exemple, ou que le transfert des abattoirs et du marché de gros doit être facultatif et non obligatoire²⁹.

²⁸ Le Conseil municipal de Feyzin déclare dans une motion adoptée le 6 septembre : le « centre de décision » s'éloignerait des citoyens ; le pouvoir local deviendrait « plus anonyme et moins humain ».

²⁹ Procès verbal de la réunion de Commission « Communauté urbaine » du 13 septembre 1966.

Doit-on privilégier le suffrage universel pour élire le Conseil de Communauté ?

Le projet de loi ne prévoit pas l'élection directe de cette assemblée délibérante qu'est le Conseil de communauté. La commission des lois a longuement discuté de cette question du suffrage universel, qui auparavant avait occupé le Conseil économique et social. Au gouvernement, on a estimé, après maintes discussions, que le suffrage universel est une fausse bonne idée pour la désignation des Conseils de communauté. Nous citons ici Gabriel Pallez qui reprend presque mot pour mot le projet de loi :

*« L'élection directe au suffrage universel semblerait, à première vue, la formule à la fois la plus **démocratique** et la plus propre à faciliter l'apparition d'une **conscience d'agglomération**. Mais elle présente l'inconvénient d'ignorer l'existence de la commune, qui demeure la cellule de base de la vie collective ; au surplus, les tâches principales du Conseil de communauté, au cours des prochaines années, concerneront les zones d'aménagement concerté dont la population future mérite de voir ses intérêts pris en compte, ce qui paraît pouvoir se faire plus utilement dans un cadre communal que dans le cadre de l'agglomération toute entière. »*

Lors de l'adoption de la loi à l'Assemblée nationale fin 1966, plusieurs amendements tenteront sans succès de l'inscrire dans la loi.

A l'inverse de la position gouvernementale, ceux qui vont s'exprimer dans l'agglomération lyonnaise sur l'élection du Conseil de communauté vont prôner l'utilisation, au moins partielle, du suffrage universel (néanmoins, une bonne partie des communes ne s'exprimant pas sur ce point, il est difficile de savoir quel est l'avis majoritaire). L'idée est souvent émise que la Communauté urbaine ne pourra provoquer l'adhésion de la population sans ce mode de désignation des délégués. On a vu que le Groupe d'étude des structures municipales de la Région Lyonnaise avait justifié que le Conseil de communauté soit composé pour une part d'élus au suffrage universel direct, afin de « *provoquer la naissance d'un esprit d'agglomération* ». L'universitaire Jacques Cadart a défendu aussi ce point de vue :

« Il paraît au contraire indispensable de faire de la C.U. l'institution de la population entière de l'agglomération enfin consciente de son sort et de son avenir qu'elle voudra désormais diriger plus librement. C'est même d'ailleurs pour retarder l'expression de cet inévitable désir d'autonomie, de disposition de son avenir par la population de chaque grande ville, que le projet écarte l'élection directe des conseillers ».

Plusieurs maires de l'agglomération — mais pas ceux de Lyon et de Villeurbanne ! — demandent à ce que soit instauré le suffrage universel. Parmi eux, le maire de la commune de **Meyzieu** (alors située dans l'Isère), **Jean Courjon**, adresse le 30 août 1966 au président de l'Association des maires de France et simultanément à Louis Pradel « *un **contreprojet de Communauté Urbaine**, élaboré par quelques uns de mes Conseillers municipaux* »³⁰. Ce texte très précis, présenté comme la contribution de la commune au débat prévu le 7 septembre au siège de l'Association des maires de France, propose des rédactions alternatives à de

³⁰ Le contreprojet de Meyzieu est diffusé dans la presse : Le Progrès du 3 septembre, La Dernière Heure Lyonnaise du 6 septembre...

nombreux articles du projet de loi. Une des originalités du contreprojet tient aux organes de l'établissement, usant du système traditionnel du bicamérisme :

« Les organes administratifs de la Communauté sont les suivants :

1°) Une Assemblée élue au suffrage universel, à la représentation proportionnelle, dans une circonscription formée du territoire de la Communauté, divisée en autant de secteurs que de communes incluses dans la Communauté.

2°) Un Conseil élu par les Conseils Municipaux de la Communauté, à raison de deux délégués titulaires par Conseil Municipal et d'un troisième, à titre de suppléant.

3°) Un Directoire issu de l'Assemblée ».

L'élection au suffrage universel direct de l'assemblée communautaire est motivée par le souci de donner un caractère démocratique à cet établissement :

« Traditionnellement dans notre vie politique, les décisions appartiennent à des Assemblées élues au suffrage universel direct (Assemblée Nationale, Assemblées Départementales et Conseils Municipaux). Elles sont la garantie de nos libertés et permettent un contact étroit entre électeurs et élus, garantissant l'intéressement de la population à l'Administration.

Il ne nous a pas paru possible de donner des assises vraiment démocratiques à cette nouvelle collectivité (et non établissement public, comme il est dit à tort) sans prévoir la même organisation, c'est à dire, une Assemblée élue au suffrage universel direct, assemblée qui aurait les pouvoirs de décision pour les affaires de la communauté et qui désignerait l'organe de direction. »

Dans l'esprit du législateur, instaurer le suffrage universel serait revenu à provoquer, à brève échéance, la disparition des communes au sein des Communautés urbaines. Or, il n'est pas dans la volonté de l'Etat que cette fusion soit précipitée ; elle est renvoyée à une étape ultérieure de la réforme. Le rapporteur de la loi sur les Communautés urbaines, le député **Jean Zimmermann**, exprime de manière très claire l'enjeu qui est celui du suffrage universel, au moment où il rend son rapport sur ce projet de loi le 5 octobre 1966, à l'Assemblée nationale.

*« Le projet de loi attribuant à la communauté urbaine un caractère intermédiaire entre le groupement central des communes et la collectivité territoriale s'est vu dans l'obligation d'organiser un mode de représentation qui est lui-même à double degré. (...) **Il est certain en effet qu'un conseil de communauté recruté au suffrage universel et ayant par ailleurs une assise territoriale n'aurait pas manqué d'étouffer très rapidement les communes composantes et de précipiter le processus de fusion des communes dans des conditions qui n'apparaissent pas souhaitables.** »* Pour sa part, il se déclare mitigé sur ce processus de fusion qui aboutirait à créer, selon ses termes, *« un grand Bordeaux, un grand Strasbourg, un grand Lille et un grand Lyon »*. Le modèle hybride de la Communauté urbaine lui semble finalement le meilleur : *« Nous pensons quant à nous qu'il importe de sauvegarder la cellule communale, fondement de la liberté parce qu'ainsi que l'écrivait, il y a un siècle bientôt, Alexis de Tocqueville : « C'est dans la commune que réside la force des peuples libres » »*.

Quelle doit être la nature de l'exécutif et la place de la ville centre ?

Plusieurs aspects du projet sont intimement liés : mode d'élection du Conseil de Communauté, nature et fonctionnement de l'exécutif (collégial ou « monocentrique », renouvellement ou non du mandat...), place dominante ou non de la ville centre dans le Conseil de communauté et dans l'exécutif (présidence et vice-présidences). Ils ont en commun la question centrale du partage du pouvoir, qui à Lyon comme dans les trois autres agglomérations retenues par le projet de loi est au centre des discussions, polémiques, transactions...³¹

Concernant l'**exécutif communautaire**, l'universitaire Jacques Cadart estime que c'est une faiblesse du projet de loi que de le confier à un seul homme, son président, sur le calque du fonctionnement communal, avec des subordonnés, les vice-présidents, qui exécutent ses ordres sur leur délégation : « **créer un exécutif monocratique de ce genre, c'est aussi créer des difficultés insurmontables dans les rapports entre les communes de la C.U.** ».

L'universitaire pointe une question centrale qui porte sur l'équilibre à trouver, au sein de l'exécutif, entre un pouvoir trop centré sur une personne, et un pouvoir trop dispersé entre de nombreux élus.

« Il est donc difficilement niable que l'exécutif de la communauté urbaine doit être collégial, comme celui de la majorité des grandes villes étrangères notamment en Angleterre, en Suisse et dans la majeure partie de l'Allemagne, à Francfort par exemple, c'est-à-dire confié à une équipe d'hommes décidant collectivement ».

Sur la base de déclarations d'Etienne Gagnaire qui a proposé un système de « présidence tournante » et à partir de modèles étrangers (suisse, et athénien classique), le professeur propose un système original de **renouvellement annuel de l'exécutif** :

« Enfin certains préconisent l'adoption de la formule suisse qui a fait ses preuves depuis très longtemps, tant au niveau communal qu'aux niveaux du canton et de la fédération : le président de cet organe collégial changerait chaque année, chacun de ses membres exerçant à tour de rôle ou presque cette magistrature, élu par ses pairs ou par l'assemblée de la C.U., aucun d'eux ne pouvant pourtant occuper ces fonctions deux années de suite. » (...)

« Un exécutif collégial de ce genre que personne ne pourrait accuser d'être l'émanation de la plus grande commune de l'agglomération, échapperait aux accusations souvent adressées à celle-ci de vouloir dominer et absorber les autres communes. Il permettrait de représenter largement les diverses tendances et les diverses régions de l'agglomération. »

L'inventivité est aussi du côté de la commune de Feyzin. Le 6 septembre 1966, elle estimera que le Conseil de Communauté « pourrait déléguer une partie de ses pouvoirs à l'organe exécutif. Pour cette raison, et pour quelques autres, il semble

³¹ Le maire de Bordeaux, Jacques Chaban-Delmas déclarait ainsi : « Il me paraît nécessaire de prévoir dans le projet de loi que, lorsqu'il existe au sein d'une communauté urbaine une disproportion flagrante entre une commune et les autres, la direction de la communauté demeurera confiée à la ville principale tant que subsistera une telle disproportion. Le cas de la communauté bordelaise s'apparente à celui des communautés de Lyon et de Strasbourg mais non pas à celui de la communauté lilloise où trois villes principales, dont le nombre varie entre 140 000 et 220 000, peuvent prétendre éventuellement à la direction. » (« A Bordeaux Le conseil municipal unanimement favorable au projet de « communauté urbaine » », Le Monde, 29 septembre 1966)

*nécessaire de prévoir l'élection d'un **exécutif de 5 membres, appartenant au moins à 4 communes différentes**, l'un de ces membres étant président, deux autres vice-présidents et les deux autres secrétaire et secrétaire-adjoint. »*

La loi ne retiendra pas ces arguments, et dans les faits le premier président de la Communauté urbaine, Louis Pradel, entouré de 12 vice-présidents dont 6 de la Ville de Lyon, décidera fort peu sur un mode collégial.

La **place de la Ville de Lyon dans le Conseil de Communauté** suscite davantage encore des controverses car c'est un enjeu de pouvoir considérable. Plusieurs maires, Etienne Gagnaire le premier, se déclarent partisans d'une assemblée qui fonctionnerait sans majorité absolue des représentants d'une commune ³² :

« En aucun cas il conviendrait qu'une seule commune ait la majorité absolue au sein de la communauté urbaine. Vous comprenez bien, mes chers collègues, que s'il en était ainsi une seule ville dominerait, pourrait dominer, imposer tout ce qu'elle voudrait car, au moment du vote, elle serait forcément assurée d'avoir la majorité. Sans vouloir faire un procès d'intention, on peut tout de même penser que ce serait fait, très souvent, au détriment des autres communes » (réunion du 28 juin).

« Un autre point sur lequel M. GAGNAIRE tient à attirer l'attention de ses collègues, c'est le fait que la ville de Lyon aurait la majorité absolue, c'est-à-dire que cette ville pourrait décider, comme elle l'entendrait, de toutes les dépenses, de toutes les réalisations, dans le cadre de la Communauté bien entendu et, malgré le désaccord de certaines communes, celles-ci au moment du vote n'ayant plus alors qu'à s'incliner. Cela va à l'encontre de toute démocratie. » (réunion de l'Association des maires de France 7 septembre)

La répartition des sièges doit se faire, selon le projet de loi, par accord amiable ou à défaut à la représentation proportionnelle au plus fort reste sur la base de la population de chaque commune au dernier recensement général. Lyon est majoritaire au recensement de 1962 ce qui lui assure la majorité des sièges, mais craint, à juste titre, de perdre cet avantage démographique lors du recensement de 1968, recensement dont on ignore s'il sera pris en compte pour la répartition des sièges. Du coup, à la Ville de Lyon, la majorité revendiquée dans l'assemblée communautaire est justifiée moins par l'argument démographique, que par celui des « sacrifices » consentis en termes de biens et équipements transférés vers le nouvel établissement. Louis Pradel est fin tacticien jusque dans le choix de ses arguments !

« M. PRADEL attire l'attention sur l'apport considérable que la Ville de Lyon va être obligée de consentir à la Communauté urbaine. Cela représente plusieurs milliards d'anciens francs : 39 établissements scolaires, les Abattoirs, le Marché aux bestiaux, le Marché de Gros, le service d'Incendie, etc.... Tous les adjoints chargés de ces services en seront dépossédés. Si la Ville de Lyon n'avait pas la majorité, au Conseil de la Communauté, ce seraient les élus d'autres communes qui prendraient la gestion de ces services qui sont, actuellement, la propriété des Lyonnais. (...)

³² Parmi ces maires, Marcel Houël, maire de Vénissieux est le plus alarmiste sur les risques d'une domination lyonnaise au Conseil de communauté. Citons aussi, lors de la réunion du 21 septembre, M. Laplace, adjoint au maire d'Oullins : *« Qui peut dire, aujourd'hui, que cette ville ayant la majorité absolue n'essayera pas, dans tous les domaines, d'imposer sa volonté de décider elle, et elle seule, de toutes les réalisations qui pourraient être entreprises par cette communauté urbaine »*.

S'il n'y avait pas les Abattoirs de Lyon, les communes voisines devraient en aménager ». (réunion du 19 juillet des maires de l'agglomération lyonnaise, des membres du bureau du SIVMAL et de trois maires du département de l'Ain)

« M. PRADEL, maire de Lyon, parlant de la majorité attribuée à Lyon dans le Conseil de Communauté, pense que cette ville au prochain recensement risque de ne plus être majoritaire étant donné l'extension de certaines communes. Cependant, il trouve normal que la majorité échoit à Lyon puisque cette ville apporte tous ses biens au profit de la Communauté : abattoirs, marché-gare, transports en commun qui appartiennent pour moitié à la ville, service des eaux, usine d'incinération, lycées et collèges, casernes de sapeurs-pompiers, etc. .. sans oublier une grande partie des fonctionnaires municipaux qui passeront automatiquement à la Communauté ». (réunion du 7 septembre des maires de France)

« Vous défendez vos communes et vous avez raison de les défendre. Je ne peux que vous adresser mes compliments. Mais je vous demande de comprendre que je défends la mienne. (...) Je défends la Ville de Lyon pour quelles raisons ? Parce que les contribuables diraient : Pradel a bradé sa ville ; il a tout donné ; il ne s'est pas battu. Notez que je me bats gentiment. On nous donne 4 sièges de plus [que la majorité] ; je n'en demande pas quatre mais un, pour le principe. Mais ce que je souhaite c'est que vous y soyez tous et nous travaillerons ensemble. Je ne peux pas abandonner la majorité pour Lyon. Du reste, c'est plus démocratique car les Lyonnais sont les plus nombreux aujourd'hui. (...) Au prochain recensement nous la perdrons cette majorité. Laissez-là nous donc pendant quatre ans car, moralement nous ne pouvons pas l'abandonner. » (réunion du 21 septembre des maires de l'agglomération)

La question des conditions de transfert du patrimoine de la Ville de Lyon au nouvel établissement est une véritable source de préoccupation du maire et des conseillers lyonnais. **Louis Pradel veut être sûr d'être le maître d'un établissement auquel la Ville de Lyon transfère une partie importante de son pouvoir et de ses biens.** La représentation lyonnaise au Conseil doit être à la hauteur du patrimoine apporté.

Mais Lyon apporte, en même temps qu'un patrimoine et des équipements, les dettes qui vont avec. La mise en place de la Communauté urbaine devrait alléger les charges financières de la Ville. Cela, Louis Pradel veille bien à ne l'évoquer que devant ses adjoints !

« M. Laurent « insiste sur le fait que la Ville de Lyon va fournir 90% des biens de la Communauté urbaine de Lyon ». (...)

*« M. le Maire pense qu'il ne faut pas oublier que **si la Communauté urbaine va prendre en charge les biens elle prendra également en charge les dettes concernant ces biens**, et à Lyon il y a pas mal de réalisations qui sont loin d'être entièrement payées.*

M. LAURENT cite le cas du Marché de gros qui a coûté plus de 45 millions de francs et dont la moitié serait déjà payée par la Ville, ce qui fait que la Communauté urbaine ne paiera cette réalisation que la moitié de sa valeur.

M. Le Maire fait observer que, depuis que le Marché est classé d'intérêt national, les emprunts concernant le financement ont été portés à 30 ans. Il reste encore plus de 30 millions à payer qui, par conséquent, seront éventuellement mis à la charge de la Communauté urbaine. (...) M. le Maire rappelle qu'au cours des 6 dernières années la Ville a emprunté pour 85 milliards d'anciens francs. Comme les

*emprunts sont amortissables en 25 ou 30 ans, il reste une somme très importante à rembourser. **Pour les services passant à la Communauté, c'est celle-ci qui aura la charge de ce remboursement.** Les dernières annuités de remboursement du tunnel sous la Croix-Rousse et les frais de fonctionnement et d'entretien de cet ouvrage seraient également réglés par elle.* » (réunion de la commission générale de la Ville de Lyon du 3 octobre 1966)

Quelle place donner aux petites communes dans la gestion de l'établissement ?

Le projet de loi prévoit un nombre de délégués (60 maximum) au Conseil de communauté, qui en vertu du principe de représentation des communes au prorata du nombre de leurs habitants, est insuffisant pour assurer une représentation directe de chaque commune. En effet, **il n'est pas dans la volonté du législateur que ce Conseil assure la représentation directe de toutes les communes** ; seules les grandes et moyennes communes auront ce privilège. Le gouvernement, par la voix du secrétaire d'Etat André Bord notamment, se prononce clairement en faveur d'un **Conseil de communauté réduit**.

En fait, le gouvernement a été confronté à ce qu'il a perçu comme un dilemme : le Conseil doit-il être démocratique ou efficace ? Nous citons le rapport Zimmermann : « *Votre rapporteur a remarqué que l'on se trouvait en fait devant deux exigences contradictoires : d'une part, il est souhaitable que toutes les communes soient représentées, d'autre part, il ne faut pas que cette représentation de toutes les communes aboutisse à créer des Conseils beaucoup trop nombreux et qui se révéleraient ainsi incapables de satisfaire à leur tâche dans des conditions correctes.* »

Lors de la séance de l'Assemblée nationale du 17 novembre 1966, Raymond Zimmermann justifiera l'opposition du gouvernement à la formule (voulue par le Sénat) d'une représentation de toutes les communes par trois arguments : un conseil nombreux — qu'il compare négativement à un « Parlement local » — aurait premièrement pour conséquence de « **consacrer l'écrasement de l'influence des grandes villes au profit des petites ou moyennes communes** » ; il ne pourrait « *satisfaire les exigences d'une **administration rationnelle et efficace*** » ; enfin, il apporterait des « **risques de conflits et de politisation** », qui paralysaient cette institution.

L'absence de représentation intégrale des communes au Conseil de communauté fait l'objet de très fortes critiques, dès l'annonce du projet de loi. **Jacques Cadart**, conscient de la portée de l'**imaginaire communal en France**, perçoit parfaitement que la Communauté urbaine perdra d'emblée une partie de sa force. Comment imaginer une conscience d'agglomération, une volonté propre à la Communauté urbaine, si l'établissement d'une part est imposé par la loi, et d'autre part ne comprend qu'une partie des communes dans son assemblée délibérative ?

« Le poids écrasant de Lyon et la représentation extrêmement faible des 9/10es des communes de la C.U. ne peuvent pas permettre l'accord de celles-ci. Cette très surprenante maladresse ne peut que compromettre gravement le projet et, s'il est adopté tel quel, son bon fonctionnement : l'adhésion spontanée de 9 communes sur 10 ne pourra être obtenue et par suite toute bonne volonté manquera pour la marche de l'institution. Or, même une institution obligatoire suppose, pour parvenir à son but, une acceptation au moins sereine et dépourvue de toute rancune de la part de ses membres.

L'erreur capitale des auteurs du projet a été de vouloir faire de la démocratie numérique en ne tenant compte que des habitants et en oubliant que les communes actuelles sont de vieilles communautés aussi respectables que les pourcentages de population, et qui doivent par suite être représentées en tant que telles. La vieille erreur française qui ne comprend pas en profondeur « les corps intermédiaires » est ici présente dans la création maladroite de ces nouveaux corps intermédiaires si indispensables. Il est donc évident que chaque commune doit se sentir représentée au Conseil de la C.U. d'une manière directe ou presque directe. » Jacques Cadart, « Un espoir pour les grandes villes : le projet de loi sur les Communautés urbaines », Recueil Dalloz-Sirey, 1966.

Les maires de l'agglomération lyonnaise sont presque unanimes à demander la représentation de l'ensemble des communes. Plusieurs Conseils municipaux adoptent des motions ou des déclarations en ce sens. Par exemple, le 27 juin, le Conseil municipal de La Mulatière se prononce :

« Le conseil municipal de La Mulatière a conscience de la nécessité de créer un organisme capable d'aménager l'avenir d'une agglomération future de 1.700.000 habitants (...) ». Mais il « insiste pour que chaque commune, si petite soit-elle, soit représentée au conseil des communes. » (Le Progrès, 28 juin 1966)

Lors de la première grande réunion des maires le 28 juin, **Etienne Gagnaire** déclare : *« il n'est donc pas possible d'accepter la communauté urbaine sans demander que toutes les communes soient représentées dans le Conseil ».*

Cette question monte en puissance à partir de juillet 1966, à mesure que le projet de Communauté urbaine paraît devoir s'imposer.

Ainsi, **Frédéric Dugoujon**, maire de Caluire-et-Cuire prend une position qui correspond à celle de nombreuses petites communes, lors de la réunion du 19 juillet 1966 : *« M. DUGOUJON se demande, du fait que 44 communes ne seront pas représentées au sein du Conseil de Communauté, comment ce Conseil pourra connaître les véritables besoins de telle ou telle petite commune ».* Il demande à ce que *« la Ville de Lyon, grande dame, pourrait par avance, décider de ne pas revendiquer la majorité absolue au sein du Conseil »*, provoquant une réponse sans équivoque de Louis Pradel : *« Les édiles de Lyon ne peuvent pas accepter d'être en minorité au Conseil de la Communauté »*³³.

Dans une motion adoptée le 6 septembre, **Feyzin** se prononce pour que *« toute commune, si petite soit-elle, sera représentée au moins par un délégué au Conseil de la Communauté urbaine ».* Le lendemain, lors de la réunion de l'Association des maires de France, le maire de Villeurbanne réitère sa demande : *« M. GAGNAIRE trouve également inadmissible que 60 délégués seulement soient admis pour l'agglomération lyonnaise qui compte une population de 930.000 habitants, ce qui représente un délégué pour 15.000 habitants. 17 communes seulement sur 60*

³³ Le maire de Caluire-et-Cuire craint aussi que la création de la Communauté urbaine soit préjudiciable aux petites communes sur le plan des équipements : à l'instar des quartiers périphériques de Lyon moins bien dotés que la ville centre, les communes périphériques de la Communauté urbaine ne seront-elles pas sous équipées ? *« Avoir une optique d'agglomération c'est arriver fatalement à voir ce que l'on voit dans les grandes villes : un sous-équipement des quartiers périphériques que seront devenues des communes qui vivent, pour le moment, pas très bien, mais qui vivent, tandis que dans l'optique de l'agglomération elles ne seront pas abandonnées mais presque totalement abandonnées. »*

feraient partie du Conseil de Communauté, alors que 43 maires en seraient absents ».

Louis Pradel et la plupart de ses adjoints ne défendent pas la représentation de toutes les communes au Conseil (seule une poignée d'entre eux estiment cette représentation indispensable), **non par principe ou par idéologie, mais pour une raison pratique : parce qu'ils voient mal comment, avec chacune des 60 communes représentée, Lyon pourrait obtenir la majorité absolue au Conseil**, qui doit comprendre 60 conseillers. Même avec les 90 conseillers que prévoit finalement la loi du 31 décembre 1966, cela reste impossible.³⁴ Louis Pradel semble être assez vite convaincu qu'il est vain de chercher une solution assurant à la fois la majorité pour Lyon et la représentation de toutes les communes. La Commission du Conseil municipal de Lyon chargée de se prononcer sur le projet de loi a pourtant tenté d'en inventer une.

« M. METHENDIER rappelle que la Commission lui avait demandé de présenter un ou plusieurs projets de répartition des délégués au Conseil de la Communauté urbaine en tenant compte de deux impératifs :

1°) que toutes les communes soient représentées ;

2°) que la Ville de Lyon soit majoritaire.

M. METHENDIER déclare que ces deux perspectives sont inconciliables ou, alors, on arriverait à un Conseil de 150 à 160 membres dont 80 représentants de Lyon. Ce n'est pas possible.

M. LE MAIRE est de cet avis ». (réunion de la commission « communauté urbaine » de la Ville Lyon, 19 septembre)

Or, Lyon veut absolument obtenir le leadership du futur établissement, cet objectif primant sur celui de la représentation des communes. La position de commandement suppose que trois conditions soient réunies : la désignation de Louis Pradel comme président du nouvel ensemble, l'obtention de la moitié des postes de vice-présidents, et une majorité de sièges au Conseil de communauté. Par les procès verbaux, il apparaît que Louis Pradel a indiqué au rapporteur du projet de loi que Lyon acceptait le principe d'une Communauté urbaine à la condition expresse que la ville obtienne la majorité au Conseil. A partir des procès verbaux de réunions, on sait que la situation de la Ville de Lyon au Conseil général du Rhône fait figure de repoussoir pour Louis Pradel : minoritaire, elle n'est pas en capacité d'imposer toujours ses points de vue dans les affaires qui la concernent ; dans une moindre mesure, la situation qui est celle de Lyon au sein du SIVMAL n'est pas jugée totalement satisfaisante³⁵. De plus, il serait inconcevable aux yeux du maire de Lyon que ses adjoints ne se retrouvent pas à la tête des grands services communautaires correspondants.

³⁴ De plus, Lyon souhaitant la moitié des postes de délégués au Conseil de Communauté, le nombre total de conseillers ne peut pas être plus que le double de conseillers municipaux lyonnais, ce qui fait que Lyon refuse toutes les propositions comportant plus de 121 délégués. Par le procès verbal de la séance de commission générale de la ville de Lyon du 3 octobre 1966 on apprend ainsi comment Louis Pradel a réagi à une proposition faisant passer le Conseil à 141 membres : *« A un Sénateur, qui, à Paris, proposait que le Conseil de Communauté comprenne 141 membres, M. le Maire a répondu qu'il n'accepterait pas qu'il dépasse le nombre de 121 délégués étant donné que Lyon ne compte que 61 Conseillers municipaux et qu'elle désire être majoritaire ».* Dans un autre procès verbal, on apprendra que Louis Pradel a évoqué devant M. Zimmermann la possibilité d'un Conseil de 121 membres dont 61 Lyonnais.

³⁵ Louis Pradel dira devant ses adjoints, qu'avec le SIVMAL, *« on peut faire ce que l'on veut à condition de faire l'unanimité, ce qui est parfois difficile ».* (procès verbal de la séance de commission générale du 3 octobre 1966).

Pour cette raison, Lyon rejettera toutes les solutions qui seront proposées de l'été 1966 à la fin de l'année 1968 pour assurer la présence de tous les maires au Conseil de communauté, malgré le réalisme de plusieurs d'entre elles³⁶ ; certaines prévoient en effet un Conseil d'environ 140 délégués, système qui sera appliqué... en 1983³⁷.

Une solution de « compensation » à la non représentation de toutes les communes se dessine. Il est proposé que lorsqu'un projet de la Communauté urbaine intéressera une commune non représentée au Conseil, le maire concerné sera invité à participer à la commission (générale ou spécialisée) concernée ; ce principe sera institué par le biais d'un amendement à l'article 17 du projet de loi.

10. Louis Pradel à la manœuvre : vers l'acceptation du projet

Durant l'été 1966, la moitié des maires de l'agglomération lyonnaise passe du refus catégorique à une posture d'acceptation à condition que le projet soit modifié. Cette inflexion est sans doute due aux discussions qui lèvent certaines craintes, au réalisme des maires qui estiment que les députés seront plus enclins à étudier des amendements au projet de loi qu'à accepter un refus, à l'influence de Louis Pradel, qui tout en restant prudent, commence à envisager les modalités pratiques de fonctionnement de la Communauté urbaine et noue sans doute une forme d'alliance avec le maire de Villeurbanne ; quant aux sondages qui indiquent que les habitants de l'agglomération sont favorables à la future Communauté, il est difficile d'en mesurer l'influence.

A l'automne 1966, des sondages indiquent que les Lyonnais sont favorables à la création d'une Communauté urbaine

Des sondages sont réalisés avant et après la venue de Raymond Zimmermann à Lyon, en septembre 1966. Le premier sondage concerne le projet gouvernemental : 31% des personnes interrogées déclarent qu'elles ne savent pas de quoi il s'agit. Le deuxième est réalisé alors que la presse a exposé le projet. 92% des personnes questionnées déclarent que la Communauté urbaine serait une bonne chose pour l'agglomération lyonnaise et 7% s'y opposent.

A travers la presse, on apprend aussi que la mairie de Meyzieu a participé à des sondages indiquant que 80 à 90% de ses administrés sont partisans du rattachement de la commune au département du Rhône. Tout cela indique que cet outil commence à être utilisé ; l'argument du sondage favorable est utilisé dans les débats par les partisans du projet de Communauté urbaine.

L'évolution est perceptible lors de la réunion extraordinaire de l'Association des maires de France au Palais Bourbon sur le projet de loi, le 7 septembre, où 199 maires et leurs représentants des agglomérations de Lyon, Bordeaux, Strasbourg et Lille sont présents : les maires de l'agglomération lyonnaise souhaitent maintenir le syndicat à vocation multiple, déclare Etienne Gagnaire ; mais si cela

³⁶ Dans la mesure où la loi du 31 décembre 1966 laisse les communes libres de s'entendre pour désigner les délégués au Conseil de communauté, on verra durant les années 1967 et 1968 des maires de l'agglomération proposer des systèmes qui permettent à toutes les communes d'être représentées au Conseil : c'est le cas du projet porté par le docteur Dugoujon (Caluire-et-Cuire) et M. Berger (St-Cyr au Mont d'Or) qui ne laisse que 21 délégués sur 90 à Lyon. En septembre 1968, une proposition originale sera également mise au point la municipalité de Bron, à partir d'un système de coefficients.

³⁷ Voir la synthèse Millénaire 3 « 1983 : Toutes les communes obtiennent leur représentation au Conseil de communauté », http://www.millenaire3.com/uploads/tx_ressm3/Communes_ConseilCommunaute.pdf

ne se faisait pas, ils demandent à ce que le projet de Communautés urbaines soit modifié en profondeur. Ils attendent des garanties en particulier sur les compétences transférées et les ressources laissées aux communes. Le 8 septembre, Le Progrès résume la position affichée par les maires des deux principales villes.

Le projet de « communauté urbaine »

Devant l'Association des maires de France

« Pas d'accord... à moins d'amendements sérieux » réaffirment

MM. Pradel (Lyon) et Gagnaire (Villeurbanne)

Le Progrès, 8 septembre 1966

Le 10 septembre, l'Echo-La Liberté publie une courte déclaration d'Etienne Gagnaire, sous le titre « *Mes positions sur la communauté urbaine n'ont pas changé...* », mais dans lequel on lit qu'il n'est pas contre le projet, à partir du moment où le gouvernement accepte certains amendements. Les signes d'un glissement des maires vers l'acceptation n'échappent pas à Louis Pradel. Lors d'une réunion avec ses adjoints le 19 septembre, on lit dans le procès verbal : « *M. LE MAIRE a eu l'impression que certains maires n'étaient plus aussi fortement opposés à la Communauté urbaine* ». Le 21 septembre, lors d'une réunion des maires à l'Hôtel de Ville de Lyon, celui de Pierre-Bénite le déplore publiquement : « *je remarque aujourd'hui (...) que vos protestations sont beaucoup plus nuancées* ». Etienne Gagnaire justifie qu'il a été décidé, dans l'éventualité où le gouvernement n'accepterait pas l'initiative d'un SIVMAL renforcé, d'établir des contre-propositions pour modifier le projet de loi.

Louis Pradel pour sa part tente de démontrer aux maires que l'option d'un SIVMAL renforcé a fait long feu : seul Chaponost a adhéré au SIVMAL depuis le moins de juillet, et la perspective de voir adhérer au syndicat les 60 communes de l'agglomération paraît illusoire, d'autant que de nombreuses communes estiment que ce n'est pas de leur intérêt³⁸ ; il ignore, ou feint d'ignorer, que d'autres communes ont voté l'adhésion, comme Irigny — le 16 septembre — ou sont en passe de le faire, comme Neuville sur Saône et Fleurieu-sur-Saône³⁹, car ce n'est pas la solution qu'il recherche. Ouvertement favorable à la création de la Communauté urbaine, il exprime les faiblesses du SIVMAL, organisme « dépassé », sans compétences propres, sans organe élu, où pour chaque décision, il faut l'approbation des différents Conseils municipaux des communes membres : « *Il ne faut pas qu'on soit obligé, chaque fois, de consulter les conseils municipaux car certains ne se réunissent que trois ou quatre fois par an. (...) Je pense, en effet, qu'il ne faut pas que le Maire ou le délégué du Conseil municipal puisse dire : je*

³⁸ Ainsi, lors de la création du SIVMAL, les communes de l'Ain n'y avaient pas adhéré car le préfet de ce département avait pris une position hostile à leur adhésion, et parce qu'elles estimaient que sa compétence limitée à l'assainissement ne présentait pas d'intérêt pour elles (hormis Rillieux et Crépieux-la-Pape qui profitent des égouts du SIVMAL pour évacuer leurs eaux). Au SIVMAL, on compte aussi des communes adhérentes, comme Corbas, qui n'ont pas d'intérêt à participer au syndicat du point de vue de l'assainissement ou de l'eau, puisqu'elle adhère pour cela à d'autres syndicats ; en revanche, en participant au SIVMAL, ces communes reçoivent des subventions pour certains de leurs projets.

³⁹ Le 26 septembre 1966, le Conseil municipal de Fleurieu sur Saône se prononce officiellement contre le projet de Communauté urbaine et demande son adhésion au SIVMAL.

Les communes qui ont adhéré au SIVMAL après que le gouvernement ait déposé le projet de loi relatif aux Communautés urbaines sont Albigny, Fleurieux-sur-Saône, Fontaine-St-Martin, Poleymieux, Curis St-Germain et St-Romain au Mont-d'Or, La Tour de Savagny, Marcy L'Etoile, St-Genis les Ollières, Chaponost, Vourles et Charly.

*veux consulter mes collègues avant de prendre telle ou telle décision, alors on en sortira jamais ».*⁴⁰

Les maires de l'agglomération votent collectivement des amendements (qu'ils appellent « contre-propositions ») au projet de loi. Sur les 56 communes présentes lors de la séance de vote, le 21 septembre, 28, soit l'exacte moitié, vote pour ces contre-propositions, l'autre moitié vote contre, ce qui signifie qu'elle refuse le projet au point de refuser de l'amender. La grande majorité des communes — sauf Vaulx-en-Velin et Vénissieux⁴¹ — continue néanmoins à préférer l'extension des attributions du SIVMAL à la perspective d'une Communauté urbaine, même amendée.

Un Conseil municipal lyonnais qui joue de ses dissensions

Malgré la propension de Louis Pradel à mettre son Conseil municipal au diapason de ses idées, les discussions sur le projet de Communauté urbaine sont vives au sein de cette assemblée, et les avis partagés. Lors de la séance du 3 octobre de la commission générale de la ville de Lyon, l'adjoint Félix Rollet remarque qu'il existe au sein du Conseil municipal « deux projets qui représentent les deux pôles extrêmes du débat » ; l'un, auquel est attaché le maire, souhaite l'adhésion de la Ville de Lyon au projet de Communauté urbaine après quelques amendements mineurs ; l'autre, porté par les adjoints Bayet, Gisclon et Mercier, rejette la Communauté au profit d'un SIVMAL renforcé, à l'instar des maires de l'agglomération. Cette dernière solution est d'autant plus aisée à mettre en œuvre, estiment ces adjoints, que les communes de l'agglomération lyonnaise se disent toutes prêtes à y entrer.

Cette divergence débouchera sur la formalisation de deux propositions distinctes et formalisées : l'une présentée par René Bayet qui valide le projet de loi avec fort peu de modifications ; l'autre, appelée « contre-projet », signée par Félix Rollet, qui choisit de renforcer le SIVMAL en lui donnant les compétences prévues pour la Communauté urbaine (article premier : « *Les 60 communes de l'agglomération lyonnaise adhéreront toutes, et sans exception, au Syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération lyonnaise* »). Ce projet a l'originalité de représenter tous les maires au sein d'un « Comité » formé de 123 délégués, dont 51 pour Lyon et 10 pour Villeurbanne.

Alors que le Conseil municipal lyonnais cherche à donner vis-à-vis de l'extérieur une image d'unité, on peut se demander si cette proposition dissidente n'est pas avant tout dictée par des visées tactiques de Lyon, qui tient à ne pas apparaître comme « aux ordres » du gouvernement, mais solidaires des communes de l'agglomération⁴².

⁴⁰ A ses adjoints, Louis Pradel indiquera que si l'option du SIVMAL renforcé triomphe, « il faut : 1) qu'il soit rendu obligatoire pour les 60 communes ; 2) que le mode de financement soit changé ; 3) que le mode de votation soit modifié et qu'on ne soit pas obligé de retourner devant chaque Conseil municipal pour tout nouveau projet. » (réunion de la Commission Communauté urbaine de la Ville de Lyon du 19 septembre 1966)

⁴¹ Vaulx-en-Velin et Vénissieux ont été hostiles à toute coopération intercommunale dépassant des objets limités, hostiles donc au projet de district, au SIVMAL, puis à la Communauté urbaine. Les deux communes refusent donc autant de voter des amendements au projet de Communauté Urbaine que la perspective d'un SIVMAL renforcé.

⁴² Un indice en ce sens est fourni par le procès verbal de la réunion des adjoints de la Ville de Lyon dans la commission « Communauté urbaine », le 7 septembre : « *Aussi M. BAYET croit-il que, tactiquement, la solution est de dire : nous ne pouvons pas rester dans la position actuelle ; il est indispensable de ne pas adopter une attitude purement négative et de présenter une contre-proposition valable ; cette contre proposition c'est l'adhésion des 60 communes au Syndicat intercommunal à vocation multiple de*

A la fin de l'année 1966, alors que la loi sur les Communautés urbaines est en phase d'adoption au Parlement, la création d'un tel établissement à Lyon paraît inéluctable. Il ne fait aussi aucun doute que Louis Pradel sera le premier président de l'établissement, en situation de faire valoir ses vues. Du coup, des communes vont déjà se placer dans une recherche de compromis, soutenant le maire de Lyon dans ses visées à la direction de la Communauté, et attendant en retour qu'il soutienne leurs projets. A titre d'exemple, le 19 décembre, le maire de Lyon reçoit une demande du Conseil municipal de Craponne qui souhaite voir réaliser des égouts, des adductions d'eau, une « maison de la culture », une salle des fêtes, un jardin d'enfants... : « *Je ne vous cache pas que mon Conseil et moi-même attachons le plus grand prix aux projets actuellement en cours et que nous comptons sur la collaboration de la communauté urbaine pour qu'ils soient réalisés dans les années à venir* »⁴³.

11. La loi est promulguée (31 décembre 1966)

Le 11 octobre 1966, l'Assemblée nationale adopte, malgré l'opposition de la gauche, les articles de loi sur les Communautés urbaines. Quand on aborde l'article 1, qui décide la création des Communautés urbaines à Lyon, Bordeaux, Strasbourg et Lille, deux amendements de suppression sont défendus, l'un par Marcel Houël, l'autre par un conseiller général de l'Ain, Emile Dubuis.

L'article 3 qui énonce les compétences communales transférées donne lieu à une longue bataille d'amendements, en séance de nuit. Les communes obtiennent de garder la responsabilité de la distribution du gaz et de l'électricité, ainsi que des réserves foncières existantes (seule la constitution de nouvelles réserves passant à la Communauté urbaine).

Plusieurs articles sont âprement discutés, en particulier l'article 13 qui porte sur la composition du Conseil de communauté. Des députés proposent des mécanismes qui permettent une représentation directe de toutes les communes. Les socialistes proposent ainsi une élection au suffrage universel à la proportionnelle, à raison d'un élu pour 10 000 habitants. La commission des lois et le gouvernement les repoussent. L'amendement socialiste est repoussé par 275 voix contre 113.

Parmi les amendements retenus, relevons celui qui établit le nombre de vice-présidents dans une fourchette de 4 à 12, le non transfert des immeubles du domaine privé à la Communauté (la demande de Lyon est donc satisfaite) et la garantie des droits acquis (avancement, retraite) des personnels transférés. Il est stipulé qu'aucun licenciement n'interviendra du fait de la Communauté urbaine.

La loi précise que l'organe délibérant, le Conseil de communauté est composé, en fonction de la population totale de la Communauté urbaine, de 20 à 90 conseillers (en fait 70 ou 90 pour Lille et Lyon, ayant plus de 50 communes), élus pour 6 ans par les Conseils municipaux, et que la répartition des sièges au Conseil s'effectue par accord entre les Conseils municipaux intéressés⁴⁴. La loi a donc évolué par rapport au projet de loi, qui prévoyait 60 conseillers au maximum.

l'agglomération ». Plus loin : « *M. GIRARD dit que tactiquement, si on accepte la Communauté urbaine avec des réserves, LYON aura dit « oui » alors que toutes les autres communes sont contre ; tandis que si on prend la solution précisée par M. BAYET quand la Communauté Urbaine sera imposée, la position de Lyon sera bonne puisqu'elle aura dit « non »* ».

⁴³ Lettre conservée aux Service des Archives du Grand Lyon.

⁴⁴ Le lien vers la Loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines est le suivant : http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19670104&numTexte=&pageDebut=00099&pageFin=

La loi prévoit, en son article 9, que des décrets en Conseil d'Etat fixeront le siège et le périmètre des Communautés urbaines après une enquête préalable réalisée auprès des collectivités et grands acteurs de l'agglomération.

La loi ne définit pas la taille, ni le nombre de communes devant constituer la Communauté urbaine, mais indique des principes généraux : celui de la continuité territoriale (appartenance des communes à un seul département), et celui d'un périmètre ni trop vaste, aboutissant à inclure des communes non directement concernées par l'agglomération, ni trop limité, car ne prenant pas en compte le développement futur de l'agglomération.

Plusieurs allers-retours ont lieu entre l'Assemblée et le Sénat. Le Sénat fait subir au projet, le 9 novembre, des bouleversements tels qu'il enlève à la loi l'essentiel de sa portée : il supprime l'article qui rend obligatoire la Communauté urbaine dans les quatre agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg, restreint les compétences transférées, repense la composition du Conseil de communauté dans le sens d'une représentation de toutes les communes, et revoit les dispositifs financiers pour apporter plus de garanties aux communes. La commission des lois ne retient pas ces modifications, et l'Assemblée nationale adopte définitivement, le 19 décembre, le projet de loi. Après sa promulgation par le Général de Gaulle, ce texte devient la loi du 31 décembre 1966 (publiée au Journal officiel du 4 janvier 1967).

Annexe 1 : Chronologie de l'année 1966

4 janvier : la catastrophe industrielle de Feyzin (18 morts, dont 7 pompiers du service incendie lyonnais et 4 de Vienne) pose la question de l'organisation administrative qui fait dépendre du préfet de l'Isère, basé à Grenoble, toute une partie de l'agglomération lyonnaise.

24 février : dans l'avis publié sous la direction d'Yvon Chotard, le Conseil économique et social préconise au titre des transformations administratives pour répondre au problème de développement des métropoles françaises, la création de communautés d'agglomération ; il en indique les enjeux et les modalités générales de fonctionnement.

5 avril : la totalité des parlementaires du Rhône (à l'exception des deux élus communistes) dépose à l'Assemblée nationale une proposition de loi tendant à modifier les limites des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône. Cette proposition n'est pas discutée.

17 avril : une journée de travail du Groupe d'études des structures municipales de la Région Lyonnaise, à Charbonnières-les-Bains, regroupe les représentants des communes des trois départements concernés par le projet de Communauté urbaine, autour d'universitaires et de membres de la Jeune Chambre Économique de Lyon. A l'issue de deux réunions ultérieures, un rapport est produit. Il identifie trois « problèmes » : « celui des limites de l'agglomération ; celui des compétences ; celui des structures ».

17-18 mai : le ministre de l'Intérieur, Roger Frey, exprime en termes généraux, devant l'Assemblée Nationale, à l'occasion d'un grand débat sur la réforme des collectivités locales, les intentions du gouvernement pour remédier aux difficultés des plus grandes agglomérations françaises. Il annonce la création de « Communautés urbaines ».

9 juin : le projet de loi sur les Communautés urbaines est approuvé en Conseil des ministres. Elles seront créées de manière obligatoire à Lyon comme à Lille, Bordeaux et Strasbourg.

11 juin : le Préfet de région Max Moulins rencontre des maires du canton de Neuville-sur-Saône, inquiets. Il leur présente les grands éléments du projet.

13 juin : Louis Pradel rencontre le préfet du Rhône. Il indique son accord au projet, qu'il réitère le jour même lors de la séance du Conseil municipal de Lyon.

21 juin : les maires de l'agglomération appartenant au SIVMAL se réunissent et discutent pour la première fois du projet de loi. Ils s'entendent sur la position suivante : refus de la Communauté urbaine, extension et renforcement du SIVMAL.

23 juin : réunion du Comité directeur de l'Association des Maires de France à Paris. « *Je peux dire que tous les maires, quelle que soit d'ailleurs leur appartenance politique, ont fait de grandes, de très grandes réserves à l'égard de ce projet de loi encore qu'ils ne le connaissent pas plus que nous car, le 23 juin, au moment où se tenait la réunion du Comité directeur, aucun parlementaire n'avait eu le texte sous les yeux.* » (E. Gagnaire)

28 juin : L'ensemble des maires de l'agglomération lyonnaise concerné par le projet de loi sur les communautés urbaines se réunit pour la première fois, à l'Hôtel de Ville de Lyon, sous la présidence d'Etienne Gagnaire, président de l'Association des maires du Rhône. Les élus prennent pour la première fois connaissance du projet de loi. 59 maires sont présents ou représentés et les présidents des maires de l'Ain et de l'Isère sont présents.

29 juin : à l'Hôtel de Ville de Lyon, Louis Pradel organise une réunion des maires des grandes villes de France (de plus de 100 000 habitants). 17 maires sont présents, d'ailleurs

pas forcément tous concernés par le projet de loi. Dans un communiqué de presse, les maires de l'agglomération lyonnaise prennent position contre le projet de loi et soutiennent à nouveau la formule d'une extension du SIVMAL.

13 juillet : face aux craintes exprimés par les maires de l'agglomération, Max Moulins, préfet de Rhône-Alpes, préfet du Rhône, adresse aux maires une note d'information concernant la création des communautés urbaines dans laquelle il répond, point par point, aux craintes exprimées (« *Le projet de loi est-il anticonstitutionnel ?* », « *Ce projet n'aboutit-il pas à limiter l'autonomie des collectivités locales ?* », etc.). Cette note est destinée aussi, selon ses propos introductifs, à rectifier des « erreurs d'interprétation sur l'esprit et la lettre du texte ».

11 juillet : dans une délibération du Conseil municipal de Villeurbanne concernant le projet de Communauté urbaine, ce dernier exprime son refus.

« APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ, À L'UNANIMITÉ.

- se prononce contre la création autoritaire de tout nouvel organisme tendant à une mainmise sur les Communes par l'Etat ;

- se prononce pour le renforcement de l'autorité du Syndicat Intercommunal à vocation multiple et l'extension de ses pouvoirs destinés à étudier les moyens susceptibles de résoudre les problèmes posés aux différentes Communes intéressées ;

- demande au Bureau du Syndicat à vocation multiple d'effectuer une pressante intervention auprès des Maires des Communes non encore adhérentes mais intéressées par certains problèmes communs de l'Agglomération lyonnaise en vue d'obtenir leur adhésion audit Syndicat.

Le Maire, Et. Gagnaire »

Juillet : publication de l'article « Réflexions sur les communautés urbaines » signé par Gabriel Pallez, directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur (Le Moniteur des travaux publics et bâtiments, n°28, juillet 1966).

Gabriel Pallez tente de répondre à plusieurs questions : I. – *La réforme envisagée est-elle nécessaire ?* II - *La réforme va-t-elle assez loin ?* III - *La nouvelle organisation porte-t-elle atteinte à l'autonomie communale ?* IV - *Les problèmes financiers des communautés urbaines seront-ils correctement résolus*

19 juillet : les maires de l'agglomération lyonnaise concernés par le projet se réunissent sous la présidence d'Etienne Gagnaire, président des maires du Rhône : sont convoqués les membres du bureau du SIVMAL et trois maires du département de l'Ain.

30 août : Jean Courjon, maire de Meyzieu (située dans l'Isère) adresse au président de l'Association des maires de France et simultanément à Louis Pradel « un contreprojet de Communauté Urbaine, élaboré par quelques uns de mes Conseillers municipaux ». Il prévoit l'élection au suffrage universel direct de l'assemblée.

6 septembre : la commune de Feyzin fait état de ses propositions sur le projet de loi. Elle propose une collégialité de l'exécutif.

7 septembre : lors d'une réunion extraordinaire de l'Association des maires de France sur le projet de loi sur les communautés urbaines, 110 maires représentant les agglomérations de Lyon, Bordeaux, Strasbourg et Lille se retrouvent dans une salle du Palais Bourbon et 89 autres sont représentés. Les maires de l'agglomération lyonnaise demandent le renforcement du SIVMAL, ou sinon l'amendement en profondeur du projet de loi.

8 septembre : le préfet Max Moulins anime une réunion d'information avec les milieux économiques.

19-20 septembre : le rapporteur du projet de Communauté urbaine à l'Assemblée Nationale, Raymond Zimmermann est à Lyon. Il rencontre les maires et les grands acteurs de l'agglomération.

21 septembre : réunion des maires à l'Hôtel de Ville de Lyon. Vote des « contre propositions » au projet de loi : sur les 56 communes présentes, 28 votent pour les contre-propositions, 28 votent contre, donc refusent le projet de Communauté urbaine au point de ne pas vouloir entrer dans cette logique d'amendement.

26 septembre : le Conseil municipal de Fleurieu sur Saône se prononce contre le projet de Communauté urbaine et demande son adhésion au SIVMAL.

30 septembre : Jacques Cadart, professeur à la Faculté de droit et des sciences économiques de Lyon, juriste publiciste publie un article : « Un espoir pour les grandes villes : le projet de loi sur les « communautés urbaines » » (Recueil Dalloz-Sirey, 32^{ème} Cahier, 1966). C'est un des textes les plus complets sur le projet de Communauté urbaine, exposant ses avantages, ses défauts, et les modifications à prévoir. L'essentiel de la critique porte sur la représentation des communes (tel qu'il ressort de la répartition des sièges), le poids de Lyon, et le caractère monocratique de l'exécutif.

30 septembre : la commission spéciale de la Ville de Lyon « Communauté urbaine » désignée par Louis Pradel rend son rapport sur le projet de loi devant le Conseil municipal. La commission, favorable à la Communauté urbaine, propose quelques modifications mineures.

3 octobre : la commission générale de la Ville de Lyon se réunit. Deux visions s'opposent : l'une reprend les conclusions de la commission (adhésion au projet de Communauté urbaine après amendements), l'autre, portée par les adjoints Bayet, Gisclon et Mercier, rejette le projet de Communauté urbaine et préconise l'extension et la modification du SIVMAL. La première l'emporte.

5 octobre : la commission des lois de l'Assemblée nationale entend le rapport de Raymond Zimmermann, député UNR du Haut-Rhin, rapporteur du projet de Communauté urbaine, qui vient en discussion en séance publique les 7 et 11 octobre.

11 octobre : l'Assemblée nationale adopte les articles de loi sur les Communautés urbaines. Plusieurs amendements sont retenus.

9 novembre : le projet est modifié en profondeur par le Sénat. Ces modifications sont refusées par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

19 décembre : l'Assemblée nationale adopte définitivement le projet de loi.

31 décembre : la loi relatives aux « communautés urbaines » est promulguée par le Président de la République. Elle crée de manière obligatoire (par son article 3) les quatre Communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg est promulguée.

Annexe 2 : Chronologie sommaire des années 1967-1968

1967

Les administrations centrales préparent les décrets d'application de la loi sur les Communautés urbaines pour fixer les dates d'exercice des compétences transférées, les conditions d'achèvement des opérations en cours, les transferts de personnel, les subventions étatiques aux constructions scolaires, la modification des contrats de concession, d'affermage ou de prestation de services, ... alors que les communes préparent ces transferts.

Un groupe de travail « Communauté urbaine » est mis en place à l'initiative du préfet du Rhône pour préparer la mise en place de la Communauté urbaine. Il regroupe les maires de Lyon, Villeurbanne, Caluire-et-Cuire, St-Priest, St-Cyr-au-Mont-d'Or et Crépieux-la-Pape, à côté de chefs de services de l'Etat.

Durant l'année 1967, le principal objet de débat est celui du choix des communes qui feront partie de la Communauté urbaine.

22 mars : décret fixant les modalités de l'enquête aux fins de délimiter le périmètre et le siège de la Communauté urbaine.

8 juin : Une nouvelle proposition de loi « *tendant à modifier les limites des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône* » est examinée. La modification des limites départementales est impérative pour créer la Communauté urbaine de Lyon selon la loi du 31 décembre 1966.

6 octobre : décret relatif aux modalités du transfert définitif des personnels.

27 novembre : décret concernant la modification des contrats de concession, d'affermage ou de prestation de service.

29 décembre : loi modifiant les limites des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône.

1968

1^{er} janvier : alors que cette date avait été fixé pour l'entrée en fonction des Communautés urbaines, elle a été reportée d'un an pour celle de Lyon en raison de la modification des limites départementales du Rhône.

15 janvier : réunion du cabinet du maire de Lyon sur le choix des communes qui peuvent faire partie de la Communauté urbaine.

« M. le Maire se demande ce que viennent faire dans la Communauté Urbaine des communes comme Curis-au-Mont-d'Or, Neuville-sur-Saône qui sont loin de Lyon. Celle-ci devrait s'arrêter à Fontaines-sur-Saône, Rochetaillé-sur-Saône. Par contre, il faudrait à l'Est y ajouter Genas. (...) M. le maire expose que la Ville de Lyon va payer 50% des travaux communautaires. Aussi n'est-il pas d'accord pour aller en exécuter à 20 km de la Ville, alors que des communes de 200 ou 300 habitants ne vont rien payer.

M. GIRARD fait observer que le raisonnement inverse est certainement tenu de l'autre côté de la barrière. (...)

M. ROLLET : «Le projet initial prévoyait 60 communes, mais comme le dit M. le Maire, certaines n'ont pas du tout les mêmes problèmes que les autres. Il faudrait, pour arriver à quelque chose de logique, réduire le périmètre à 10 ou 12 km autour de Lyon. Le nombre des communes devrait être arrêté à 30 et non 51.

M. METHENDIER fait observer que des syndicats intercommunaux vont disparaître et qu'il faudra incorporer à la Communauté Urbaine toutes les communes qui en faisaient partie.

M. ROLLET croit qu'il est surtout nécessaire de choisir les communes dont les besoins sont sensiblement comparables à ceux de Lyon au point de vue technique et prévoir celles où Lyon doit s'étendre. On arrive ainsi à 30 ou 32 communes. Avec 51 communes on va beaucoup trop loin à son avis.

M. le Maire propose de supprimer St-Germain, Curis, Poleymieux, Neuville, Fleurieu et Albigny.

Melle MAGNIN pense que Neuville-sur-Saône devrait faire partie de la future Communauté Urbaine.

M. Tony BERTRAND fait observer qu'il y a un « trou » très important entre Neuville-sur-Saône et l'agglomération lyonnaise. (...)

M. BERAUDIER estime qu'il faudrait s'en tenir au chiffre de 51 communes. Sinon, compte tenu de certaines considérations on arriverait à 25 communes et alors ce ne serait plus la Communauté. (...)

M. le Secrétaire Général de la Ville rappelle que le projet de loi portait sur 60 communes et que par conséquent M. le Préfet ne comprendra pas que l'on propose seulement 25 ou 30 communes. (...)

M. le Maire estime que la Communauté devrait comprendre 51 communes. Ce chiffre paraît correct au départ, car d'autres communes demanderont par la suite leur rattachement ». (extrait du procès verbal)

15 mars : décret prévoyant que l'enquête sera effectuée dans 56 communes de l'agglomération lyonnaise ⁴⁵.

Mai : « Rapport de Monsieur la préfet du Rhône sur le siège et le périmètre de la Communauté urbaine de Lyon ». Ce rapport est issu d'une large consultation des parties intéressées, Conseil général, municipalités, organisations syndicales et patronales.

Le préfet rappelle dans l'introduction que l'enquête a déterminé quelles communes périphériques adhèrent à la Communauté urbaine en fonction de 3 critères : le critère socio-économique (continuité des espaces bâtis entre les communes, attraction du noyau urbain sur ces communes), l'analyse de l'implantation des grands équipements de l'agglomération (dès lors qu'est envisagée l'implantation d'un grand équipement d'agglomération : hôpital, ZUP, raffinerie... dans une commune, celle-ci doit faire partie de la Communauté) et l'appartenance à un syndicat intercommunal préexistant, auquel la Communauté urbaine doit se substituer.

27 août : décret délimitant le périmètre de la Communauté urbaine et son siège.

23 septembre : séance de la commission générale du Conseil municipal de la Ville de Lyon.

"En ce qui concerne les vice-présidents, M. le Maire déclare que LYON doit avoir 6 postes sur les 12 prévus et sur ce point M. BERGER lui a déclaré qu'il était d'accord. M. le Maire pense qu'il s'agit d'un minimum car, dit-il il serait dommage, voire impensable que les Adjointes lyonnaises qui s'occupent actuellement des grands services ne puissent plus le faire dans le cadre de la communauté."

24 septembre : "Note récapitulative sur l'étude par le groupe de travail de transfert des compétences des communes à la communauté", Préfecture du Rhône, Groupe de travail "Communauté urbaine".

7 octobre : les maires des 56 communes sont réunis par le préfet au Palais des Congrès de Lyon. Plusieurs propositions de répartition amiable des sièges sont présentées. Lyon, alliée à une majorité de communes fait adopter sa propre proposition. Au total, les conseils municipaux de 40 communes (dont Lyon, Villeurbanne, mais aussi Caluire-et-Cuire et Bron), représentant 940 000 habitants conviennent d'un accord amiable sur la répartition des 90 sièges de délégués au Conseil de communauté. La majorité fixée par la loi du 31 décembre 1966, majorité qualifiée ordinaire du Code des communes (deux tiers des communes ayant 50% au moins de la population communautaire, ou vice versa) est largement assurée, sans qu'il y ait eu besoin que les communes de gauche de la première couronne lyonnaise (Vénissieux, Vaulx-en-Velin...) ne participent à cet accord.

En partant du principe de représentation au prorata du nombre d'habitants, seules 15 communes sont directement représentées au Conseil, par un ou plusieurs délégués.

Sur la base des chiffres du recensement de 1968 manipulés par la Ville de Lyon⁴⁶, avec 524 600 habitants sur 1 048 885 pour la communauté urbaine, Lyon obtient 46 sièges, soit la majorité du conseil communautaire, et Villeurbanne 10.

14 novembre : l'arrêté concernant la « Répartition des 90 sièges du Conseil de communauté urbaine de Lyon entre les communes et les groupes de communes incluses dans le périmètre de la Communauté urbaine » est pris par le préfet du Rhône.

1^{er} décembre : à cette date, toutes les communes ont désigné leurs représentants au Conseil. Selon les termes de la loi, seules les communes à représentation directe élisent, par vote au Conseil municipal, leur délégué au Conseil de communauté. Les communes sans représentation directe sont regroupées en secteurs électoraux, définis de manière à préserver

⁴⁵ En 1972, Crépieux-la-Pape fusionne avec Rillieux, donnant naissance à Rillieux-la-Pape. La communauté urbaine passe alors à 55 communes ceci jusqu'en 2006, date à laquelle elle intègre Givors et Grigny.

⁴⁶ Voir sur ce point Laurent Sauzay, Louis Pradel, maire de Lyon. Voyage au cœur du Pouvoir Municipal (1998). L'ouvrage indique que les chiffres du recensement ont été modifiés par la Ville de Lyon, à l'initiative de Louis Pradel, pour qu'elle reste majoritaire.

des affinités géographiques, économiques, etc... Elles se réunissent aussi pour désigner leurs représentants au Conseil.

11 décembre : Première séance du Conseil de communauté au Palais de la Foire, quai Achille Lignon, où fonctionneront services et assemblée communautaires jusqu'à fin 1976⁴⁷.

Election du premier président de la Communauté urbaine de Lyon, Louis Pradel par 76 voix (contre 13 à Franck Sérusclat, maire socialiste de St-Fons et une à Frédéric Dugoujon) et des 12 vice-présidents. 6 d'entre eux sont issus du Conseil municipal de Lyon, et 3 de Villeurbanne. Le maire de Villeurbanne est le premier vice-président. L'opposition emmenée par le maire de St-Fons ne peut obtenir une seule des vice-présidences.

M. Louis Pradel élu président de la Communauté urbaine de Lyon

Escarmouches à propos de l'élection des douze vice-présidents

Les opposants : Lyon et Villeurbanne ont la part trop belle dans cette liste préfabriquée »

C'est M. Louis Pradel qui présidera aux destinées de la Communauté urbaine.

Il se trouve maintenant à la tête d'un territoire dix fois plus étendu que Lyon (550 kilomètres carrés contre 50) et responsable d'une population qui a doublé, puisque la Communauté urbaine compte un million d'habitants.

Il sera entouré d'une équipe dont on peut dire, après les treize votes d'hier, qu'elle est très soudée et qu'elle dispose d'une très large majorité. Mais la contestation qui se manifesta au cours de cette séance mit en évidence deux faits :

1. Lyon et Villeurbanne se sont taillé la part belle, puisque sur les douze vice-présidents, neuf sont délégués de ces deux villes ;

2. L'éventail politique de ce bureau est en fait réduit, puisqu'il ne comprend ni les communistes ni ce qui fut dans le Rhône, l'aile gauche de la F.G.D.S.

Le Progrès, 12 décembre 1968

16 décembre : décret fixant les dates d'exercice des compétences de la Communauté urbaine de Lyon.

⁴⁷ Dans le premier numéro du *Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine de Lyon* (BOCU), du 1^{er} janvier 1969, est retranscrit l'intégralité du procès-verbal de l'installation du conseil de communauté.

Annexe 3 : Le projet de délimitation de la Communauté urbaine, validé par le décret du 27 août 1968



Ressources utilisées (classement chronologique ; en gras les plus importantes)

Conseil économique et social, « Evolution des fonctions et des structures urbaines et rurales, dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire », séances des 23 et 24 février 1966, rapport présenté par Yvon Chotard, Journal Officiel, 16 mars 1966

Yvon Chotard, « Pour des Communautés urbaines », Le Monde, 15 avril 1966

L'Echo-La Liberté, « Les jeunes et vous, Inventaire pour une communauté », 25 mai 1966

L'Echo-La Liberté, « Avec Bordeaux, Lille et Strasbourg, Lyon, « Communauté urbaine » pilote - M. Pradel : « D'accord sous certaines réserves... », 10 juin 1966

L'Echo-La Liberté, « Pour une urbanisation moderne. Des « Communautés urbaines » de plus de 100.000 habitants pourront réunir un ensemble d'agglomérations », 11 juin 1966

L'Echo-La Liberté, « Le Préfet aux maires (inquiets) du canton de Neuville « La Communauté urbaine de Lyon sera une machine puissante, mais pas injuste » », 12 juin 1966

Groupe d'études des structures municipales de la Région Lyonnaise, courrier présentant la synthèse du rapport établi par ce groupe, adressé par son président, G. Tournier, sans doute au maire de Lyon, 11 juin 1966, Lyon.

Le Monde, « Quatre grandes villes et leurs voisines face au projet de « communautés urbaines » », 15 juin 1966

Procès verbal de la réunion de MM. Les adjoints (de la Ville de Lyon) du 16 juin 1966

Assemblée nationale, Projet de loi relatif aux « communautés urbaines » présenté par M. Roger Frey, ministre de l'Intérieur, Annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 1966

Le Progrès, « BRON : Le conseil municipal contre la communauté urbaine », 25 juin 1966

Le Progrès, « Les soixante maires concernés par la « communauté urbaine » exposeront ce soir leur position sur le projet du gouvernement », 28 juin 1966

Procès-verbal de la réunion des maires concernés par le projet de loi sur les communautés urbaines, 28 juin 1966

L'Echo-Liberté, « Communautés urbaines : pas de décision à l'Assemblée Nationale avant les vacances », 29 juin 1966

Délibération du Conseil Municipal de Villeurbanne concernant le projet de loi de communauté urbaine, 11 juillet 1966

Note d'information de M. Le Préfet aux maires du Rhône, 13 juillet 1966

Procès-verbal de la réunion du 19 juillet 1966 des membres du Bureau du Syndicat intercommunal à vocation multiple et de 3 maires du département de l'Ain

Lettre d'Etienne Gagnaire au préfet Max Moulins, 19 juillet

L'Echo-La Liberté, « La Communauté urbaine principal sujet au Conseil municipal de Collonges-au-Mont-d'Or », 27 juillet 1966

Gabriel Pallez, « Réflexions sur les communautés urbaines », Le Moniteur des travaux publics et bâtiments, n°28, juillet 1966

Contreprojet de Communauté Urbaine de la mairie de Meyzieu, lettre adressée au président de l'Association des maires de France et aux maires des 60 communes concernées, 30 août 1966

La Dernière Heure Lyonnaise, « Demain, à l'assemblée des Maires de France à Paris sera présenté un contre-projet de communauté urbaine élaboré par un groupe du Conseil municipal de Meyzieu », 6 septembre 1966

« Rapport du Conseil municipal de Feyzin sur le projet de loi n°1946 relatif aux « Communautés urbaines » », 6 septembre 1966

Procès-verbal de la réunion du 7 septembre 1966 de la Commission de la Communauté urbaine (commission spéciale du Conseil municipal de Lyon)

Compte rendu de la réunion organisée le 7 septembre 1966 (à Paris) pour l'étude du projet de loi relatif à la création de « communautés urbaines », Association des maires de France

Le Progrès, « Le projet de « communautés urbaines » devant l'Association des maires de France », 8 septembre 1966

Le Progrès, « L'U.D.-C.G.T. : « La communauté urbaine, une affaire qui concerne les conseils municipaux » », 9 septembre 1966

Le Progrès, « La Communauté urbaine ? Une nécessité » affirme M. Max Moulins préfet de région au cours d'une réunion d'information à la préfecture du Rhône », 9 septembre 1966

L'Echo – La Liberté, « Hier devant les élites sociales et économiques, le Préfet de région a plaidé le dossier controversé de la « Communauté urbaine » qui sera discuté dans quelques semaines par l'Assemblée nationale », 9 septembre 1966

L'Echo- La Liberté, « M. Gagnaire, maire de Villeurbanne : « Mes positions sur la communauté urbaine n'ont pas changé... » », 10 septembre 1966

Procès-verbal de la réunion de la Commission de la Communauté urbaine (commission spéciale du Conseil municipal Lyon) du 13 octobre 1966

Lettre d'Etienne Gagnaire, président de l'Association des maires du Rhône au Président de l'Association des maires de France (propositions d'amendements au projet de loi des communes de l'agglomération lyonnaise), 14 septembre 1966

L'Echo – La Liberté, « Le Conseil municipal de Francheville fait chorus avec les autres communes de la région contre les lois de l'équipement communal et de la communauté urbaine », 17 septembre 1966

L'Echo-Liberté, « Les 60 maires du grand Lyon rencontrent ce matin le rapporteur du projet de communauté urbaine à l'Assemblée Nationale », 20 septembre 1966

L'Echo – La Liberté, « Couzon - Au Conseil Municipal : Etude sur le projet de loi concernant la communauté urbaine », 19 septembre 1966

Procès verbal de la réunion de la Communauté urbaine (Conseil municipal de Lyon) du 19 septembre 1966

L'Echo – La Liberté, « Les 60 maires du grand Lyon rencontrent ce matin le rapporteur du projet de communauté urbaine à l'Assemblée nationale », 20 septembre 1966

Procès-verbal de la réunion des maires de communes devant faire partie de la Communauté urbaine de Lyon du 21 septembre 1966

Jacques Cadart, « **Un espoir pour les grandes villes : le projet de loi sur les « communautés urbaines »** », Recueil Dalloz-Sirey, 32^{ème} Cahier, 1966 (le texte conservé aux archives du Grand Lyon, annoté et corrigé, est daté du 30 septembre 1966)

« **Projet de loi relatif aux Communautés urbaines » (propositions d'amendements de la Ville de Lyon)**, sans date, probablement septembre 1966

Conseil municipal de Lyon, « **Projet de loi sur les communautés urbaines, Proposition présentée par M. René Bayet** » (sans date, probablement septembre 1966)

Conseil municipal de Lyon, « **Projet de loi sur les communautés urbaines, Contre-projet présenté par M. l'Adjoint Rollet** » (sans date, probablement septembre 1966)

« **Extrait du registre des délibérations du Conseil municipal de Fleurieu sur Saône. Objet : Projet de loi de Communauté urbaine** », 26 septembre 1966

Le Progrès, « **Le conseil municipal de Beynost demande au Parlement de rejeter le projet de communauté urbaine** », 27 septembre 1966

Le Monde, « **A Bordeaux Le conseil municipal unanimement favorable au projet de « communauté urbaine »** », 29 septembre 1966

Le Progrès, « **Le projet de communautés urbaines discuté à l'Assemblée le 7 octobre** », 30 septembre 1966

« **Mémoire adressé par l'Union départementale Force Ouvrière du Rhône concernant le projet de loi tendant à la création de communautés urbaines** » à M. Zimmermann (1^{er} octobre 1966)

Le Monde, « **Le gouvernement admet que certains aménagements pourront être apportés au projet créant les communautés urbaines** », 1^{er} octobre 1966

Le Progrès, « **Le conseil municipal d'Oullins se prononce à la majorité contre les communautés urbaines** », 1^{er} octobre 1966

Rapport de la Commission spéciale du Conseil municipal de la Ville de Lyon sur le projet de loi relatif à la Communauté urbaine, 30 septembre 1966

Procès verbal de la « **Séance de Commission générale du 3 octobre 1966** », Conseil municipal de Lyon

Assemblée nationale, « Rapport sur le projet de loi (n°1946) relatif aux « communautés urbaines » – Tome 1, Exposé général, examen des articles », par M. Zimmermann, Député, Annexe au procès verbal de la séance du 5 octobre 1966

Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 7 octobre 1966, Journal Officiel

Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 11 octobre 1966, Journal Officiel

Sénat, séance du 9 novembre 1966, Journal Officiel

Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 17 novembre 1966, Journal Officiel

Lettre du Maire de Craponne au Maire de Lyon : déclaration votée par le Conseil municipal de Craponne concernant les projets à réaliser avec le soutien de la Communauté urbaine, 19 décembre 1966

Loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines : lien http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19670104&numTexte=&pageDebut=00099&pageFin=

Ministère de l'Intérieur – Direction générale au Collectivités Locales, « Note d'information sur les communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg », 14 février 1967

« **Proposition de loi tendant à modifier les limites des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône** » présentée par MM. Florian Bruyas, Claudius Delorme et Joseph Voyant, Sénateurs (Sénat, annexe au procès-verbal de la séance du 8 juin 1967)

Le Progrès, « M. Louis Pradel élu président de la Communauté urbaine de Lyon », 12 décembre 1968