



La réorganisation générale des services communautaires de 1984 : une phase de modernisation méconnue

Contribution à une histoire du Grand Lyon

Résumé :

Depuis sa création, la communauté urbaine est en incessante transformation de ses modes d'organisation, pour s'adapter à ses missions. L'organigramme a été revu à plusieurs reprises, avec deux refontes importantes : en 1984 et en 1990. La première est une phase de modernisation bien moins connue que celle amorcée quelques années plus tard avec Michel Noir.

En fait, au début du second mandat de Francisque Collomb, après 15 ans de vie communautaire, le besoin est ressenti d'un nouveau souffle, de traduire aussi des évolutions dans l'organigramme. Le contexte général joue un rôle important : il faut faire passer dans l'organisation administrative les lois de décentralisation de 1982-1983 et s'adapter à un contexte économique moins favorable que celui des années 70. En d'autres mots la communauté urbaine doit trouver les moyens de mieux contrôler ses dépenses ; les mots « rigueur » et « efficacité » sont dans tous les discours, et Francisque Collomb se qualifie lui-même de « président anti-gaspi »...

De la réorganisation (adoptée en séance du conseil le 3 mai 1984), il ressort la volonté de mieux contrôler la machine communautaire en « musclant » les cabinets du président et du secrétaire général ainsi que l'encadrement, de renforcer aussi l'urbanisme et l'aménagement dans les politiques communautaires ; pour ce faire, deux départements sont créés, « Développement » et « Planification », le premier étant particulièrement innovant.

Sommaire :

1. Les raisons de la réorganisation de 1984 : surtout maîtriser les dépenses !
2. L'opposition socialiste et communiste dénonce une réforme non concertée, porteuse de dérives bureaucratiques et centralisatrices
3. Le nouvel organigramme : qu'est-ce qui change ?
4. Une modification de l'équilibre entre gestion directe et gestion concédée à des opérateurs privés
5. La communauté urbaine maîtrise son budget, et voit ses effectifs diminuer
6. Une réorganisation qui ouvre la voie à la prise en main du développement urbain par les services communautaires
7. Nouvelles approches de la gestion urbaine : planification flexible, mode projet et transversalité de l'action, logique de mission

Juin 2008
Cédric Polère

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-clés 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.

De 1969 à 1983, la communauté urbaine n'est évidemment pas « immobile » sur le plan de l'organisation de ses services. Mais c'est à l'issue des lois de décentralisation, en 1984 que l'on peut situer un véritable tournant sur le plan organisationnel, avec une réorganisation d'ensemble de ses services, mais aussi de ses modes de faire.

1. Les raisons de la réorganisation de 1984 : surtout maîtriser les dépenses !

En 1983, Francisque Collomb est réélu à la mairie de Lyon et à la tête de la communauté urbaine, pour un second mandat. Un changement dans l'organisation de la communauté urbaine et dans les politiques communautaires est immédiatement amorcé. Dès le renouvellement de l'assemblée communautaire, Francisque Collomb demande au bureau de mettre à l'étude un projet de restructuration des services.

Un groupe de réflexion associe les vice-présidents opérationnels, des ingénieurs et des directeurs administratifs, et aboutit à un projet, qui fait ensuite l'objet de plusieurs délibérations du bureau.

Le rapporteur du dossier « restructuration des services communautaires » est Jean-Philippe Daublain, secrétaire délégué au personnel, qui depuis plusieurs mois centralise le travail des commissions et groupes de travail sur ce thème. Lors de la séance du 3 mai 1984, où est présentée la réforme avant vote du rapport, il expose ses motifs :

« On parle « évolution des structures » de la COURLY, mais pourquoi une telle évolution ?

Pour :

- une plus grande efficacité*
- une meilleure répartition des tâches*
- une compétence des fonctionnaires encore plus documentée et encore plus judicieuse qui permette aux élus, au bureau et à son président de prendre les meilleures décisions au meilleur moment*
- enfin pour donner à la hiérarchie, à tous les niveaux, les moyens d'exercer son commandement et aux agents d'assurer leur mission dans le plus grand intérêt du service du public. »¹*

Selon le rapporteur, la réforme découle principalement des lois de décentralisation et de la nécessité de s'adapter à un contexte économique plus difficile que par le passé ; un élément plus contextuel est cité, le départ du Directeur général des services techniques fin 1981.

En fait, une légère révision des services communautaires avait anticipé en 1982 les lois de décentralisation, et porté surtout sur la dénominations des services. Depuis la création de la communauté urbaine jusqu'en 1982, on trouvait en effet, à côté d'un important secrétariat général, ce que l'on pourrait appeler trois grands blocs de services : les « services administratifs », les « services techniques », et les « services divers »². Jusqu'en 1982, les services administratifs sont segmentés en « divisions »

¹ *Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine*, n°151, août-septembre 1984, pp. 579-588 (séance du 3 mai 1984).

² En 1969, on comptait dans les services administratifs, à côté d'un important secrétariat général, trois « divisions » : la première de l'« administration générale » (elle incorpore notamment lycées et

(9 à partir de 1973), les deux autres en « services » (7 services techniques depuis 1971, et 2 services divers). En 1982, sur proposition du bureau de la communauté du 28 juin (validation par le conseil de communauté du 27 septembre de la même année), il est décidé qu'à l'intérieur des services administratifs et techniques, on ne trouvera que des « services ». Ce changement, loin d'être anodin, vise à casser l'antagonisme entre filières administratives et techniques.³ En 1982, on agit donc surtout sur le plan des dénominations⁴.

Ce qui importe en revanche dans la réforme de 1984, c'est d'une part s'adapter aux lois de décentralisation du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 qui ont entériné un transfert des compétences du niveau de l'Etat à celui des collectivités territoriales (depuis la décentralisation, la Courly bénéficie d'une partie importante des compétences de gestion urbaine des communes qui la composent comme l'urbanisme et l'aménagement de l'espace) ; d'autre part, la décentralisation, par le transfert de compétences et la baisse de participation de l'Etat, aggrave la crise des finances locales, liée la baisse du taux d'épargne et à l'accroissement de la dette locale.

Selon *Lyon Matin* du 4 mai 1984, le nouvel organigramme apparaît comme « *un outil antilaxisme et anti-gâchis particulièrement bien adapté à une communauté urbaine en pleine évolution. (...) Il permettra une meilleure répartition des tâches afin de prendre les meilleures décisions au meilleur moment.* »

Le vice-président Jean Rigaud, maire UDF d'Ecully, explique aussi, lors de la séance et au nom du bureau, le sens de la réforme :

« Votre préoccupation première, Monsieur le Président, a été : meilleure gestion, donc meilleure utilisation de l'argent public, meilleure préparation pour l'ensemble des grands projets d'équipements d'agglomération et par voie de conséquence, meilleure

collèges), la deuxième des « finances », la troisième de l'« équipement » (« domaine public », « urbanisme », etc.). A partir de là, les divisions des services administratifs ne vont cesser de se diviser : deux divisions nouvelles apparaissent en 1971 (« division du personnel », « division service foncier ») ; en 1973 et jusqu'en 1982, on arrive à neuf divisions avec une nouvelle fragmentation (« Equipement » se distingue d'« Urbanisme », une division « Régie des feux » apparaît, et l'« administration générale » devient une division en soi). Les deux autres blocs de services restent plus stables. Les services techniques sont sept à partir de 1971 (voirie, nettoyage, électromécanique, architecture, assainissement, eaux, aménagement urbain). Quant aux « services divers », ils oscillent entre deux et quatre, les abattoirs disparaissant de l'organigramme lorsqu'ils sont concédés en 1977, ainsi que l'Atelier d'urbanisme quand il s'autonomise en 1978 en devenant l'Agence d'urbanisme de la Courly ou AGURCO. Après 1982, il ne reste dans ce bloc que les sapeurs-pompiers.

³ Le bureau expliquait ainsi le choix d'une même dénomination : « *pour toutes les entités administratives, le terme de « Service » serait substitué à celui de « Division ». Ainsi, on aurait « Service du Personnel », « Service des Finances », etc..., ce qui harmoniserait la dénomination des services administratifs avec celle des services techniques : « Service de Voirie », « Service Assainissement », etc... La notion de « division » serait conservée aussi bien dans la filière administrative que technique, mais comme sous-élément d'un « service ».* » Communauté urbaine de Lyon, Secrétariat général, « Réunion du Bureau de la Communauté du lundi 28 juin 1982. Objet : Personnel – Structures des services – organigramme » (archives du Grand Lyon). Le terme « division » est donc conservé, mais à un niveau inférieur.

⁴ Plusieurs services changent de nom pour coller le mieux possible à une mission qui a pu évoluer. Ainsi, par modification de la « 7^{ème} Division », est proposée la création d'un « Service des Activités Economiques » qui portera sur les marchés publics. En substitution de divisions (3^{ème} et 4^{ème}) apparaissent les services « observatoire foncier » (innovation organisationnelle), « action foncière », et « domaine ». Le « service architecture » devient « service des bâtiments communautaires ». On voit aussi apparaître le « service de l'assemblée communautaire », en raison de la hausse du nombre de conseillers communautaires prévue en 1983. On anticipe aussi la réforme de la fonction publique en différenciant fonction et grade, ce qui permet notamment que la direction d'un service administratif soit assurée par un cadre A, sans qu'il ait le grade de « directeur de service administratif ». Des modifications portent aussi sur les modalités d'avancement de grade et les modalités d'accès à certains emplois.

prévision budgétaire permettant d'en faire plus avec les mêmes sommes et de mettre en adéquation les possibilités de recettes et d'emprunts adaptées à la rigueur des temps (...). Préparer, planifier, réaliser, gérer avec le plus d'attention possible et la plus grande rigueur, devront dorénavant être notre méthode de travail en donnant priorité à la préparation, donc à la réflexion et aux études. (...)

Pour conclure, je voudrais dire que les méthodes utilisées par la Communauté Urbaine depuis 15 ans ont fait leurs preuves et quelles ont pu, dans une période d'expansion, donner à notre établissement les moyens dont il avait besoin pour assurer les différents services de sa compétences auprès de la population. Tout cela a été nécessaire et a été bien fait. Dans la période de rigueur où nous nous trouvons aujourd'hui, il nous faut inventer de nouvelles méthodes et les mettre en application sans trop tarder. »

En clair, cela signifie que la communauté urbaine ne peut plus dépenser comme dans les années 1970 ! C'est un motif de critique de la part de l'opposition communautaire. Fin 1982, Jean-Jack Queyranne, « patron » du groupe socialiste, fait remarquer que la dette de la Courly a augmenté de 105% de 1977 à 1982, avec une fiscalité en hausse de 83% (pour 73% d'inflation)⁵. La « rigueur », dans tous les discours des dirigeants nationaux, concerne donc aussi la communauté urbaine, qui, comme l'ensemble des collectivités locales en France est confrontée au début des années 80 à une forte croissance de ses dépenses de fonctionnement.

Francisque Collomb conclue le débat en se promouvant « président anti-gaspi » :

« j'ai effectivement le ferme désir que votre Président soit un Président « anti-gaspi ». C'est pour cela que je vous présente ce soir ce rapport, ayant conscience de ma responsabilité ».

La presse s'empare évidemment de la formule⁶. Elle cite aussi le vice-président Rigaud qui refait pour l'occasion une démonstration :

« Nous amorçons ce nouveau mandat dans une période économiquement difficile. Durant la période d'expansion il fallait faire vite pour répondre aux besoins exprimés et l'on parvenait toujours à trouver les financements. Aujourd'hui les temps ont changé. On ne peut plus se permettre de réaliser de grands équipements, fort coûteux, de manière trop spontanée. Nous devons prendre le temps de la réflexion. » (Le Progrès, 28 janvier 1984)

Efficacité et rigueur sont les mots clés du rapport d'activités de la communauté urbaine de 1984, qui fait le bilan de l'année écoulée. Dans l'introduction du rapport, Francisque Collomb écrit :

« Tout au long de ce bilan 1984, on trouvera trace de cette recherche d'une plus grande efficacité, dans une période de rigueur qui contraint à l'attention, à la recherche et à la définition de moyens toujours plus appropriés. Aménagement de structures, missions d'audit et concessions d'équipements publics trouveront leur explication et leur signification dans le cadre d'une telle recherche. »

⁵ *Le Tout Lyon*, 30 septembre 1982, « Conseil de Courly : le budget, la passerelle et...la Boucle ».

⁶ « Je veux être un président anti-gaspi » titrent le *Le Progrès* et *Lyon Matin* du 4 mai 1984. Les deux quotidiens livrent de larges extraits des interventions des délégués au conseil.

2. L'opposition socialiste et communiste dénonce une réforme non concertée, porteuse de dérives bureaucratiques et centralisatrices

Le groupe socialiste dénonce, lors de la séance de présentation du rapport, une réforme qui va renforcer la centralisation en renforçant la hiérarchie administrative, et pointe aussi, comme à l'accoutumée, le risque d'un renforcement du pouvoir communautaire au détriment des communes.

Pour Jean-Jack Queyranne, cette réforme constitue « *un tournant inquiétant dans la gestion de la Communauté urbaine* ». sa démonstration est bien étayée, et *Le Progrès* qui rend compte de la séance suppose que son « analyse très pertinente » s'inspire du sociologue des organisations Michel Crozier :

« Depuis plusieurs années, nous insistons sur le fait que la machine communautaire a besoin d'une sérieuse révision. Quinze ans après la création de la COURLY, il convient, à la lumière de l'expérience acquise, d'envisager de nouvelles modalités de fonctionnement. Comme vous, nous pensons qu'il faut prendre en compte des données qui s'imposent : la représentation de toutes les communes au sein notre Conseil⁷, la redistribution des compétences, le nouveau statut de la fonction publique territoriale et, bien sûr, la réorientation des interventions de la COURLY après la phase de croissance rapide de ses investissements. »

Mais, ajoute-t-il, « votre nouvelle organisation va au contraire accentuer les effets pervers de la centralisation en renforçant une hiérarchie administrative. » La vocation première la COURLY est, pour le groupe socialiste, d'être un instrument au service des 55 communes. Or, « depuis 1969, la COURLY s'est progressivement éloignée de cet objectif pour fonctionner comme une supermunicipalité, dépossédant en fait les communes de certaines de leurs prérogatives. (...) Une structure rigide, fortement centralisée, a été mise en place. La COURLY fonctionne de manière très bureaucratique avec un appareil administratif lourd, peu performant. Il en résulte les inévitables pesanteurs que provoque la gestion trop centralisée, trop concentrée d'un ensemble de près de 6 000 employés ; une démobilitation du personnel, la perte de l'esprit d'initiative, la multiplication des écrans. »

Il mentionne l'exemple « abérrant » du service du nettoyage, où les maires ne peuvent directement s'adresser aux cantonniers, mais doivent en passer par la hiérarchie communautaire sans garantie de réponse.

Finalement, « *Plutôt que d'engager une décentralisation des services rendue indispensable par les conditions nouvelles d'exercice des compétences, vous avez choisi la concentration des pouvoirs, en renforçant l'échelon central. Moins de responsabilités aux communes, une autorité plus grande à la hiérarchie administrative. Vous pensez ainsi reprendre en main l'administration communautaire. En réalité, vous allez encore l'alourdir.* »

Il critique, enfin, le développement de services d'urbanisme, dont les décisions risquent d'être politisées, et qui viendraient en doublon des services des grandes communes.

Pour le groupe communiste, Mme Alloisio estime qu'il aurait fallu une réflexion plus large sur la notion de service public. « *Comment imaginer, s'étonne-t-elle, que les maires des Villeurbannais, des Vénissians, des Vaudais, des Sanpriots, des Brondilants, n'aient qu'à avaliser une réforme des services publics que leurs populations paient à part entière* ». Comme le groupe socialiste, les communistes demandent le report de la décision, et à défaut votent contre la réforme.

⁷ En lien avec la loi PLM du 31 décembre 1982, le conseil de la communauté urbaine compte depuis le nouveau mandat de Francique Collomb des représentants de toutes les communes, soit 140 conseillers contre 90 avant. Ce changement important contribue aussi à réviser la « mécanique » communautaire.

3. Le nouvel organigramme : qu'est-ce qui change ?

Plusieurs transformations importantes sont apportées par la restructuration.

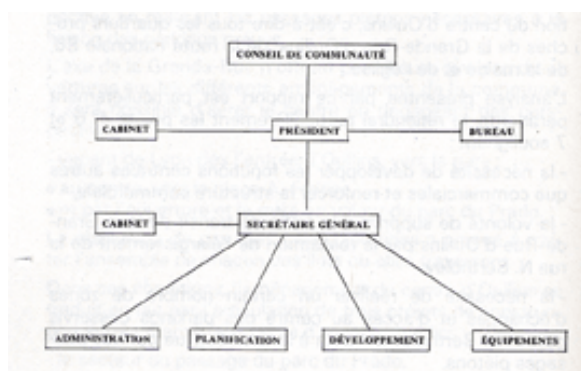
La restructuration renforce le cabinet du président, qui est distinct de ce qu'on appelle alors le cabinet du secrétaire général. Des postes de directeur de cabinet, de chef de cabinet sont créés et les cabinets renforcés, avec une augmentation au total de plus d'un tiers de leurs effectifs. Le bureau a un rôle plus important.

L'administration semble avoir mal accepté ce renforcement du rôle du cabinet du président après 1984. L'analyse de *Lyon Libération* lors du départ du directeur de cabinet André Viau, en septembre 1986, laisse supposer qu'il a eu du mal à assumer ce poste, face à une administration réticente :

« Insensiblement, l'administration prend d'autant plus de poids que les élus délaissent l'Assemblée. Il y a trois ans [en 1983], tout change. Le bureau se réunit une fois par semaine. Quelques élus, Jean Rigaud, maire d'Ecully, en tête, prennent les choses en main. Pendant les séances publiques, on ferme la buvette ! Enfin l'entourage de Francisque Collomb lui fait valoir qu'il ne peut être simultanément à l'hôtel de ville et la Courly. Collomb, convaincu, nomme André Viau, haut fonctionnaire issu de la préfectorale, à la tête du premier cabinet politique de la Communauté urbaine. « La greffe fut malaisée », raconte aujourd'hui publiquement Yvan Chiaverni, directeur de cabinet de Collomb... à l'hôtel de ville, et principal artisan de l'opération. « De notre part, il y eut un véritable blocus », avoue-t-on du côté de l'administration : pas de clash public, mais une opposition feutrée, une guérilla quotidienne. Nommé pour éclairer le président Collomb sur les aspects politiques des dossiers les plus pointus, André Viau en est souvent réduit « à recopier les papiers ». » (Lyon Libération, 8 septembre 1986)

De manière générale, la hiérarchie est renforcée, pour un meilleur contrôle de l'appareil communautaire. La nouvelle organisation crée des postes surtout aux échelons plus élevés (ingénieurs, chargés de mission, attachés), et en supprime en bas de l'échelle hiérarchique. Le contrôle sur l'action communautaire est renforcé avec cet encadrement plus important (il est composé, au moment de la réforme, de 240 cadres encadrant), et la tutelle des deux cabinets.

Les services sont redécoupés en 4 départements, Administration, Equipements, Planification, Développement, dont les deux derniers sont nouveaux.



Comme l'indique ce schéma certes peu lisible⁸, ils sont placés sous la direction du secrétaire général. Cette organisation a l'intérêt de remédier à la fragmentation des services qui a eu lieu depuis 1969, en organisant des grands pôles.

Le département des Equipements n'a rien de nouveau : il recouvre les sept services techniques opérationnels, dont celui remanié appelé «Matériel roulant garages et ateliers», qui centralise, comme son nom l'indique,

⁸ Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine, n°151, août-sept. 1984 (séance du 3 mai 1984), p. 580.

garages et ateliers (il sera renommé « Parc automobile » de 1986 à 1989). Dans ce département, de 1984 à 1989, seuls quelques appellations seront modifiées⁹.

Le département de l'Administration, très peu remanié lui aussi, recouvre les services logistiques, soit sept entités : Administration générale, Personnel, Service Social et Médical des services administratifs, Finances, Budget, Fiscalité, Régie des Eaux, Centre d'échanges de Perrache, Service incendie.

La véritable innovation se situe ailleurs : dans la création des départements Planification et Développement. Le premier (direction : Jean Dechenaud) est chargé d'étudier la faisabilité de tous les projets. Il comprend de ce fait un service Prévisions, l'Observatoire urbain (par réunion de l'Observatoire foncier et de l'Urbanisme administratif), des services Action Foncière, Domaine, Patrimoine.

Mais c'est le département Développement (appelé provisoirement « département développement urbain » de février à mai 1984) **qui est de loin le plus innovant sur le plan organisationnel.** Sous la direction de Michel Rivoire, il englobe les compétences d'urbanisme et d'aménagement opérationnels, et des services aux compétences un peu floues mais aux contenus complémentaires.

Il comprend les services suivants :

« Activités d'agglomération », petit service chargé de la gestion des études et activités relatives au développement économique. De 1987 à 1989, il comprend aussi l'« équipe opérationnelle de Gerland », et pour la seule année 1987, « Lyon Ville Fluviale », en lien avec la prise de compétence fleuves¹⁰.

« Activités économiques et concessions » : sa mission est la gestion administrative et financière des opérations d'aménagement urbain et des services publics concédés à des acteurs privés.

« Domaine public » (1986-87), « rebaptisé Environnement urbain » (1987), avec une organisation territoriale par secteurs.

« Aménagement urbain » (direction : M. Dylas) : ce service a plusieurs attributions dont la coordination, les études et actions communes en aménagement urbain, les documents d'urbanisme, les autorisations de construire, la conservation du domaine public, la coordination territoriale et l'aménagement d'espaces publics, plus les activités fluviales en 1988. Le service comporte jusqu'à sept subdivisions aux contours fluctuants, dont celle intitulée « Aménagement des espaces publics » qui semble être l'ancêtre de l'actuel service « espaces publics ».

« Opérations d'urbanisme ».

« Centre des données urbaines », pensé comme un outil fondamental pour l'avenir de la Courly (il s'agit d'exploiter au mieux l'énorme masse de données, de mémoriser en particulier les tracés de voies dans la perspective des alignements et de la délivrance de documents).

⁹ Le service « Nettoyement et ordures ménagères » sera appelé « Environnement » en 1989, « Bâtiments communautaires » deviendra « Construction » à partir de 1987.

¹⁰ Le 26 janvier 1987, le conseil communautaire, profitant de la possibilité offerte par la loi PLM, a officiellement demandé à l'Etat la concession d'une partie des berges du Rhône et de la Saône. En vertu de la prise de compétence, la communauté urbaine a en charge l'entretien des équipements fluviaux.

« Centres d'études » : il est chargé de l'animation, du pilotage et de la coordination des études d'investissement communautaire et des grands projets, des études de réalisation et des études spécifiques en matière d'énergie, et d'espaces publics... Il est placé sous la direction de l'ingénieur en chef Claude Vincent.

Ce nouveau département du Développement voit ses effectifs en cadres supérieurs passer de 27 à 42 personnes, ce qui traduit la nouvelle ambition.

C'est aussi l'entité qui sera la plus remaniée entre 1984 et 1989. Il étoffera progressivement ses attributions puisqu'il comportera jusqu'à 7 service en 1989.

La réforme entend permettre une distinction plus claire qu'auparavant entre les réflexions préalables, l'exécution et la gestion « pour éviter les ambiguïtés, les superpositions, les décisions hâtives et les charges financières excessives » explique Francisque Collomb (*Le Progrès*, 28 janvier 1984). L'étude des projets est renforcée afin d'offrir un éventail de possibilités permettant de faire un choix en fonction des impératifs techniques et financiers. L'exemple est donné du lancement prochain d'une étude pour le traitement des ordures ménagères et pour la station d'épuration du collecteur nord. En fait, pour maîtriser son budget, la communauté urbaine entend pouvoir choisir le mode de gestion des services le plus avantageux pour elle, et en l'occurrence s'appuyer davantage sur le système de la concession de service public, qui permet de demander au délégataire d'assurer le service en respectant un certain nombre de contraintes. En ce début des années 80, les collectivités locales se retrouvent avec des financements limités pour répondre à leurs missions. C'est aussi à partir de ces années que la communauté urbaine commande des audits (par exemple en 1985-86 pour l'amélioration de la gestion du parc automobile, en utilisant les services d'Aviso Conseil) et que les cabinets conseils voient leur rôle s'accroître.

Dans le même article, Jean Rigaud explique : « *La mise en place de ces nouvelles structures n'a rien de révolutionnaire. Il s'agit seulement de séparer la réflexion sur les projets, la réalisation proprement dite et la gestion. L'élargissement du conseil, intervenu après les municipales, est pour nous l'occasion de remettre les pendules à l'heure, c'est-à-dire de nous remettre en cause.* »

4. Une modification de l'équilibre entre gestion directe et gestion concédée à des opérateurs privés

Le souci de se doter des moyens d'envisager différents modes de gestion des services urbains donnera dans les faits un rôle accru aux acteurs privés, modifiant l'équilibre entre régie (gestion) directe et gestion concédée à des opérateurs privés : c'est le cas pour la collecte d'ordure et leur traitement, le chauffage urbain, la distribution d'eau, les transports, l'aménagement.

Le géographe Marc Bonneville note que l'ancienne tradition de partage de la gestion des services urbains entre régie directe et concession aux grands groupes privés est infléchie durant ce second mandat de Francisque Collomb dans le sens de la concession, notamment avec l'affermage de l'alimentation en eau de la ville de Lyon à la compagnie Générale des Eaux en 1986, qui marque la fin de 86 ans de gestion de ce service par la ville¹¹. Le quotidien *Le Monde* aura cette lecture de l'événement : « *En 1986, c'est l'impossibilité d'augmenter l'endettement de la Courly qui a conduit M. Henri Jourdana, président de la commission des finances, à proposer — avec*

¹¹ M. Bonneville, *Lyon. Métropole régionale ou euro-cité*, Economica, 1997.

succès — l'extension de la distribution de l'eau à Lyon par le secteur privé. »¹² C'est aussi le cas de l'usine d'incinération des ordures ménagères nord, à Rillieux-la-Pape, confiée à un groupe privé, la COFRETH, appartenant à la Lyonnaise des Eaux.

Au sein de la communauté urbaine, de nombreux agents y sont hostiles, et, au sein du conseil, la gauche critique les privatisations et ses conséquences sur les prix pour les usagers, tel Jean-Jack Queyranne lors de la séance de vote du budget communautaire 1990 : *« Je vous rappelle que, durant la dernière période du mandat 1983-1989, la contagion libérale, en vigueur sous le gouvernement Chirac, avait gagné la majorité de la COURLY ; il fallait privatiser à tout prix et réduire les moyens du service public. Les résultats –nous avons mis en garde- sont négatifs. »¹³*

On assiste dans le même temps à l'apparition de la logique du partenariat public/privé, dans laquelle les grandes entreprises sont de plus en plus considérées comme des partenaires de l'action publique et des stratégies de développement urbain. Cela se fait surtout par la participation financière aux projets publics.

5. La communauté urbaine maîtrise son budget, et voit ses effectifs diminuer

Dans le rapport d'activités 1985 de la communauté urbaine, Francisque Collomb estime que la restructuration est achevée :

« L'action communautaire s'est engagée résolument dans trois grandes directions :

*- **atteindre la maîtrise budgétaire.** C'est désormais chose faite. Avec une progression des cotisations inférieures à 2% par an, la limitation de l'endettement et le maintien de l'investissement, le budget de la Courly et ses budgets annexes sont désormais des budgets satisfaisants.*

*- **accroître l'efficacité administrative.** Chacun de nos services est désormais persuadé qu'il y a là un objectif indiscutable. Les moyens à mettre en œuvre sont cependant variés : recours à des audits extérieurs pour aider à la décision, réalisation d'opérations en régie ou au contraire choix de la formule de la concession ou de l'affermage. Il n'y a là que des instruments dont aucun ne doit être considéré comme une panacée. Dans tous les cas, il convient préserver la compétence et la technicité de nos services. L'aménagement des structures maintenant achevé, l'amélioration de la concertation avec chacun des maires désormais présents à l'assemblée communautaire sont autant de réformes profondes qui traduisent un souci d'efficacité.*

*- **répondre aux défis de l'heure :** la décentralisation (...), le développement économique (...), le développement de l'informatique (...), l'aménagement avec la révision du SDAU ».*

A la fin de son mandat, il sera admis que la rigueur budgétaire a porté ses fruits. La fiscalité communautaire a cessé de croître (le taux de la taxe d'habitation a même baissé un peu), et l'annuité de la dette représente 41% des produits fiscaux en 1984, contre 34% en 1989. Henri Jourdana, vice-président chargé des finances est félicité non seulement par la majorité communautaire, mais parfois par l'opposition, et par les

¹² *Le Monde*, 1^{er} avril 1988, « Les vingt ans de la Communauté urbaine ».

¹³ *Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine*, n°197, juin-juillet 1990, séance du 5 mars 1990, p. 534.

médias lyonnais. Ainsi, *Le Tout Lyon et le Moniteur Judiciaire* du 23 février 1989 explique, sous le titre « Budget de la Courly : l'héritage d'Henri Jourdana » :

« La situation financière de la Courly en 1983 était en effet catastrophique puisqu'on en était arrivé à emprunter... pour rembourser les emprunts, que les dépenses de fonctionnement ne cessaient de croître plus vite que la masse budgétaire totale, que la fiscalité s'envolait. L'investissement en pâtissait, la charge financière du remboursement de la dette explosait... Cinq années de régime draconien ont remis les choses en place, en termes d'orthodoxie financière. »

En matière d'effectifs, la période 1983-1993 est celle de 10 ans de baisse des effectifs communautaires ! L'effectif salarial, de l'ordre de 3 500 personnes en 1969, a culminé en effet en 1983 (presque 6 000 agents !). La baisse des effectifs est de l'ordre de 100 agents par an, plus 300 emplois transférés au secteur privé dans le cadre de la privatisation du service de l'eau, ce qui fait que la communauté urbaine perd 900 postes de 1983 à 1989 (ils s'élèvent à 5370 au 1^{er} janvier 1989).

6. Une réorganisation qui ouvre la voie à la prise en main du développement urbain par les services communautaires

Sous la direction de l'ingénieur-urbaniste Michel Rivoire, qui « *occupe une place centrale dans le processus d'adaptation au développement territorial stratégique, urbain et économique* » selon la thèse de Rachel Linossier¹⁴, on s'achemine, au sein du département Développement, vers une approche moins strictement technique et plus globale de l'aménagement urbain. L'espace est appréhendé de manière plus globale. Michel Rivoire a laissé une forte empreinte dans les mémoires des agents, qui lui attribuent d'avoir apporté des nouvelles conceptions de l'urbanisme, à travers le concept de « développement global urbain », et de nouvelles pratiques (transversalité de l'action, approche innovante de l'espace public...). Le nom de Claude Vincent, à la tête du Centre d'études de 1985 à 1990, puis du service « Espace public » en 1991, est également cité :

« En 1985, le Centre d'études a été constitué. Il était dirigé par Claude Vincent, qui avait de multiples fonctions à l'époque (usine d'incinération...), et aiguillonnait les services vers la recherche. Ce Centre avait été créé pour que la communauté urbaine ait une maîtrise d'ouvrage de l'espace public unique, alors qu'auparavant les domaines étaient séparés : la voirie d'un côté (à la communauté urbaine), les arbres, espaces verts, éclairage de l'autre (à la Ville de Lyon). Cette création a permis d'appréhender l'espace de manière plus globale, donnant naissance au service « espaces publics » après 1989. » (Pierre Pijourlet, l'entretien est en intégralité sur www.millenaire3.com)

Michel Rivoire est aussi, selon Rachel Linossier, à l'origine du portage direct d'opérations d'urbanisme et d'aménagement par les services communautaires ou de leur concession à des investisseurs privés, au détriment de la Société d'Équipement de la Région Lyonnaise (SERL), et de l'idée de développer des services techniques et opérationnels sous la forme de missions territoriales adaptées à la nouvelle logique de projet. Rappelons qu'à l'époque, la Courly gère l'urbanisme et l'aménagement à la place des communes, mais confie le plus souvent la réalisation des ZAC à la SERL. Mais le développement des compétences internes de la communauté urbaine en

¹⁴ R. Linossier, La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise, thèse de doctorat, Lyon 2, 2006.

matière de maîtrise d'ouvrage d'aménagement conduit à une situation assez conflictuelle, où le donneur d'ordre empiète de plus en plus sur le savoir faire de son principal exécutant. A la fin des années 80, l'urbanisme devient une structure communautaire, par prise de contrôle par la communauté urbaine de la SERL et l'Agence d'urbanisme comme l'explique un cadre qui a vécu ce changement :

« *Auparavant l'Atelier d'urbanisme (ATURCO), et donc Charles Delfante qui le dirigeait en lien direct avec Francisque Collomb, était omnipotent. La SERL décidait de tout dans l'aménagement, et les services communautaires obéissaient ; on confiait une mission à la SERL, et les services réalisaient la mission, donc avaient la maîtrise d'œuvre. La communauté urbaine a trouvé les moyens de contrôler la SERL. Michel Rivoire a fait faire des ZAC en régie directe, par les services, en commençant par Gerland, puis Porte des Alpes. Les compétences étaient présentes à tous les niveaux dans les services, c'était enfin l'occasion de les valoriser* ». (P. Pijourlet)

Cela permettra à la fin des années 80 à la communauté urbaine de prendre le contrôle du développement urbain. Tout cela permettra ensuite au Département Développement Urbain (DDU), créé en 1990, de récupérer la conduite d'un grand nombre d'opérations d'urbanisme dans l'agglomération, et à ses services de développer leur savoir-faire en matière de conduite de projet.

7. Nouvelles approches de la gestion urbaine : planification flexible, mode projet et transversalité de l'action, logique de mission...

Selon Rachel Linossier, « *les évolutions rapides de l'organigramme communautaire à partir des années 1980 sont également révélatrices d'un mouvement politique de fond impulsé par l'équipe de Francisque Collomb et amplifié sous le mandat de Michel Noir , qui vise à consolider la capacité d'intervention du niveau intercommunal dans le champ de l'économie, face au volontarisme de certaines communes et à la domination des structures patronales sur la définition de la politique économique au sein de l'ADERLY* »¹⁵.

En fait, on ne voit pas se dessiner de « politique économique » durant le mandat de Francisque Collomb. En revanche, des questions stratégiques (internationalisation de l'agglomération, déplacements urbains, logement social, plan technopolitain...) qui vont donner aux questions économiques une place importante sont abordées dans le cadre de la révision du Schéma directeur, par un nombre réduit d'élus et de cadres. A ce titre, décembre 1984 est une date clé, avec la tenue du colloque organisé par l'agence d'urbanisme sur l'avenir de l'agglomération lyonnaise « *Demain l'agglomération lyonnaise* ». Il apporte une vision d'ensemble aux problèmes et enjeux de l'agglomération et aux solutions qui peuvent être apportées et diffuse une vision moderniste de la gestion urbaine auprès des acteurs de la communauté urbaine. Les points principaux qui ressortent des débats sont en particulier, la nécessité d'une relance de la prospective et d'un lieu de débat pour les experts (l'agence d'urbanisme est pensée comme ce lieu naturel), et la nécessité de planifier la région lyonnaise élargie correspondant au territoire de la Région Urbaine de Lyon, mais avec une « **planification flexible** »¹⁶, pour éviter les abbérations du dernier

¹⁵ R. Linossier, p. 185.

¹⁶ Selon le chercheur T. Ben Mabrouk, « La planification flexible se caractérise ainsi par une certaine adaptabilité des voies et procédures d'aménagement. (...) Ainsi la planification ne doit plus imposer des objectifs irréversibles et des échéances précises. Elle doit permettre une actualisation des objectifs en fonction des contraintes (physiques, économiques ou sociales) nouvelles et des opportunités à saisir. (...) Ce modèle de planification souligne par ailleurs l'importance de la concertation continue comme moyen de garantir la pertinence et l'applicabilité de ces documents » (*Le pouvoir d'agglomération en France, Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, L'Harmattan, 2006, p. 85).

schéma directeur. C'est la définition d'une nouvelle norme, dite de « **gestion urbaine stratégique** » qui signifie la définition flexible d'un certain nombre d'objectifs. Dans la foulée du colloque, des groupes thématiques de réflexion sont mis en place ; c'est le début de la démarche « Lyon 2010 », de révision du schéma directeur de l'agglomération lyonnaise¹⁷. De multiples thématiques sont abordées : économie, recherche, culture-arts, modes de vie, transports, considérés comme des attributs d'excellence métropolitaine, et la priorité politique devient de plus en plus clairement celle de la « **métropolisation** »¹⁸.

La nouvelle vision managériale de la planification urbaine qui émerge se traduit par le développement de partenariats public/privé, et l'introduction du « mode projet »¹⁹. Cela signifie que l'action publique est calquée sur les nouvelles techniques de « management par projet » utilisées dans les grandes entreprises, remettant en cause les approches sectorielles de gestion. Cette adoption n'est pas propre à la seule communauté urbaine de Lyon. Elle est liée à la diffusion progressive dans le secteur public des modèles de gestion privée des entreprises et à la mise en concurrence des territoires, avec une exacerbation des logiques de compétition pour répondre à la crise économique.

La démarche de projet était expliquée ainsi aux délégués du conseil par un maire des Monts d'Or, lors de la séance du 3 mai 1984 : « *nous désirons améliorer l'efficacité et pour rechercher l'efficacité, il fallait avoir une démarche cohérente, et c'est cette démarche cohérente qui nous est proposée ce soir. Comment ? Elle nous est proposée par une approche des projets. On va faire quoi et comment ? Car dans le passé on s'est rendu compte que quelquefois la Communauté Urbaine était amenée à entreprendre un certain nombre de projets sans en avoir pesé suffisamment les conséquences au moment même où le projet était mis en œuvre. Donc une nécessaire planification.* »

L'idée qu'une équipe dédiée et transversale est nécessaire pour réaliser certains projets se fait jour, en particulier avec la mise en place de l'équipe de Gerland dès 1983/84 au sein du département Développement, qui servira de modèle à d'autres opérations d'aménagement stratégique dans les années 90 (Pentes de la Croix-Rousse, Porte des Alpes, quartier de Vaise) ; la notion de « grand projet » apparaît aussi en 1985 avec l'émergence du projet de tronçon nord du périphérique. C'est les prémisses d'un mode d'organisation qui va se généraliser à partir du mandat de M. Noir.

Apparaît aussi la notion de « mission », qui fait référence à la charge donnée d'accomplir quelque chose et envoie à une conception souple et pragmatique de l'action publique (la structure n'est pas pérenne, son existence se limite à la durée de la réalisation du projet).

La promotion de ces nouvelles conceptions au sein de la communauté urbaine est liée à l'action de l'Agence d'urbanisme, qui contribue au renforcement de l'action stratégique de la Courly en intégrant les problématiques économiques, écologiques, résidentielles, de transport et de cadre de vie dans ses travaux d'études, et de l'ADERLY, lieu de concertation et d'harmonisation de la politique économique de

¹⁷ Cette démarche donnera lieu à la publication du document « Lyon 2010 : un projet d'agglomération pour une métropole européenne », SEPAL, octobre 1988.

¹⁸ L'Agence d'urbanisme joue un rôle important dans la diffusion de ce thème, en particulier par l'étude commanditée à M. Chevallier (1981), à l'article de Jean Labasse (1982) qui estime que la métropole européenne ne fait qu'« affleurer » à Lyon, et par le colloque « Demain l'agglomération lyonnaise » déjà cité.

¹⁹ R. Linossier, pp. 214-215.

l'agglomération lyonnaise depuis 1974²⁰. Mais au sein même de la communauté urbaine, des cadres et des élus portent cette transformation des modes de pensée et d'agir.

Ces années sont donc des années importantes. Elles préparent les changements du début du mandat de Michel Noir. Ainsi, à la communauté urbaine, on prépare la première implantation (1987 : inauguration de l'École normale supérieure de Lyon) dont il est question depuis plus de 10 ans, on réfléchit sur la composition urbaine de Gerland, et Lyon commence à participer à des réseaux de villes (Lyon participe à la fondation des Eurocités en 1986).

²⁰ R. Linossier, p. 210.

Ressources utilisées (classement chronologique)

Communauté urbaine de Lyon, Secrétariat général, « Réunion du Bureau de la Communauté du lundi 28 juin 1982. Objet : Personnel – Structures des services – organigramme » (archives du Grand Lyon).

Le Tout Lyon, 30 septembre 1982, « Conseil de Courly : le budget, la passerelle et...la Boucle ».

Le Progrès, 28 janvier 1984, « COURLY. 1984 : année-charnière. Méthode et rigueur. »

Lyon Matin, 4 mai 1984 « Restructuration des services communautaires. Le non du P.S. et du P.C. »

Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine, n°135, octobre-novembre 1982, pp. 702-707, « Personnel – Modification des effectifs – Création et suppression d'emplois ».

Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine, n°137, janvier 1983, « Organigramme des services communautaires », pp. 12-13, et « Avancement de grade. Listes d'aptitudes. Modalités d'accès à certains emplois », pp. 13-16.

Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine, n°151, août-septembre 1984, « Structures communautaires – Effectifs », pp. 579-588 (séance du 3 mai 1984).

« Demain l'agglomération lyonnaise », colloque organisé par l'Agence d'urbanisme, déc. 1984.

Rapport d'activités de la communauté urbaine de Lyon 1984, 1985.

Le Progrès, 4 mai 1985, « Communauté urbaine. Vers une nouvelle organisation communautaire : « Anti-gaspi » ».

Rapport d'activités de la communauté urbaine de Lyon 1985, 1986.

Lyon Libération, « A la Courly, le directeur de cabinet ne répond plus », 8 septembre 1986.

Le Monde, 1^{er} avril 1988, « Les vingt ans de la Communauté urbaine ».

Le Tout Lyon et le Moniteur Judiciaire, « Budget de la Courly : l'héritage d'Henri Jourdana », 23 février 1989.

Marc Bonneville, *Lyon. Métropole régionale ou euro-cité*, Economica, 1997.

Grand Lyon, archives communautaires, Recueil des organigrammes communautaires, 1969-1997, Logistiques et Bâtiments, déc. 1997.

Guéranger D., Jouve B., « De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon », in Jouve B, Lefèvre C. (éd.), *Horizons métropolitains*, PPUR, Collection Recherches urbaines, pp. 209-239, 2003.

Taoufik Ben Mabrouk, *Le pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, L'Harmattan, 2006.

Rachel Linossier, La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise, thèse de doctorat, Lyon 2, 2006, en ligne <http://demeter.univ-lyon2.fr:8080/sdx/theses>.

Pierre Pijourlet, ingénieur en chef, propos recueillis par C. Polère le 29 janvier 2008, entretien sur www.millenaire3.com.