



1983 : Toutes les communes obtiennent leur représentation au Conseil de communauté

Contribution à une histoire du Grand Lyon

Résumé :

La communauté urbaine de Lyon fonctionne, de 1969 à 1983, avec un conseil communautaire où ne sont directement représentées que 15 puis 16 de ses 55 communes. Les autres sont représentées indirectement, par le biais de délégués désignés par des groupements de communes. C'est l'effet de la stricte application du principe de représentation proportionnelle au nombre d'habitants des communes.

Tout change en 1983. La représentation directe, demandée dès la création de la communauté urbaine par la plupart des communes est obtenue, dans le cadre des lois de décentralisation, d'une part grâce à une transformation de la loi impulsée par les communautés urbaines de Lille et Lyon, et d'autre part grâce à un accord amiable obtenu entre communes et groupes politiques.

C'est un tournant à plusieurs titres : la représentation de l'ensemble des communes au sein de l'organe délibérant fait de la communauté urbaine une instance plus démocratique, et permet de sortir d'une situation où la ville-centre est constamment soupçonnée de privilégier son intérêt. Les délégués de Lyon formaient la majorité du conseil en 1969, ils n'en forment que le tiers environ depuis 1983. Cette transformation renforce aussi la place des petites communes et de leurs « problématiques », mais ouvre aussi la voie à une complexification du fonctionnement interne.

Sommaire :

- I. De 1968 à 1983, les petites communes ne parviennent pas à obtenir leur représentation directe au conseil communautaire.....p. 4
- II. Le tournant de 1983 : toutes les communes obtiennent une place !.....p. 12
- III. Depuis 1995, un principe devenu irréversible.....p. 21
- Annexes.....p. 25

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-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.

La loi du 31 décembre 1966 créant de manière obligatoire les quatre communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg a prévu qu'elles soient administrées par un organ délibérant, le « 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 urbaine¹. La loi précise qu'il 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 intéressés².

Durant les années 1966-68, qui précèdent l'entrée en fonction de la communauté urbaine de Lyon, la représentation de l'ensemble des communes est revendiquée par la plupart des communes qui vont y participer³. Néanmoins, les maires des villes moyennes, et surtout de Lyon, Louis Pradel, y sont opposés : il n'est pas question pour la ville-centre de « forcer » la loi, en adoptant un mode de représentation qui pourrait les désavantager.

En fait, l'enjeu de la représentativité du conseil est double. Il est en premier lieu celui de la direction des politiques communautaires : est-elle assurée par la ville-centre, ou de manière véritablement collégiale par l'ensemble des communes ? Faut-il assurer un statut particulier à la ville-centre en terme de représentation du conseil et de l'exécutif pour qu'elle puisse assurer ses intérêts ? La question du caractère « démocratique » de la communauté urbaine est centrale, alors que l'établissement a été imposé par l'Etat, contre l'avis de la plupart des communes qui craignaient une perte de leur autonomie et l'hégémonie de Lyon. Marcel Houël, maire communiste de Vénissieux, voyait, à l'instar de nombre de ses homologues maires, l'« arrêt de mort des communes françaises » dans la création des communautés urbaines. En arrière-plan, un deuxième enjeu se profile : la représentation des petites communes au conseil communautaire est susceptible de modifier le rapport de force entre groupes politiques. Pour comprendre comment le conseil en vient à représenter toutes les communes, il faut accepter de rentrer dans la « petite histoire » des calculs politiques, visant pour chaque groupe présent au conseil à maximiser son poids, voir même, au sein d'un même groupe, à obtenir un leadership dans l'agglomération (au sein du groupe socialiste, le conflit Hernu/Queyranne est aussi mémorable à Lyon que l'est celui de Notebart/Mauroy à Lille...).

¹ Article L5215-19 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

² 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=

Titre II, art. 15 : « La répartition des sièges au conseil s'effectue par accord entre les conseils municipaux intéressés, à la majorité fixée à l'article 2 ci-dessus [« sur la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant au moins plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population »]. (...) A défaut d'accord, la répartition des sièges s'effectue à la représentation proportionnelle au plus fort reste ; (...) Les sièges attribués à l'ensemble des communes, dont la population municipale totale est inférieure au quotient, sont pourvus au scrutin majoritaire de liste plurinominal à deux tours par un collège composé des maires des communes intéressées, convoqués par le préfet. » (...) Les sièges seront pourvus sur la base de secteurs électoraux qui seront délimités par décret en conseil d'Etat. »

³ 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.

I. De 1968 à 1983, les petites communes ne parviennent pas à obtenir leur représentation directe au conseil communautaire

Un accord amiable sur la répartition des sièges pour le mandat 1969-1977 qui écarte les petites communes

Depuis l'été 1968, c'est officiel ! La communauté urbaine de Lyon comportera 56 communes⁴. La question devient celle de la représentation des communes au conseil de communauté, et donc de la répartition des sièges.

Un dossier qu'un historien qualifierait de providentiel, conservé aux archives communautaires⁵, permet de suivre le fil des événements, qui aboutiront à cet acte manqué de la naissance de la communauté urbaine, c'est-à-dire l'absence de représentation directe au conseil de toutes les communes !

A la rentrée 1968, les 56 maires des communes de la communauté urbaine sont convoqués par le préfet, sans doute le 12 septembre. Deux maires, le docteur Dugoujon (Caluire-et-Cuire) et M. Berger (St-Cyr au Mont d'Or) présentent un projet pour que tous les maires soient représentés. Cette proposition qui ne laisse que 21 délégués sur 90 à Lyon provoque le tollé des maires de Lyon et Villeurbanne. Même des "petits maires" estiment qu'il est anormal que Lyon ait une si faible part. Pour faire bonne figure, Louis Pradel se dit prêt à ce que Lyon donne aux petites communes 6 des 52 sièges qu'elle pourrait obtenir en se basant sur le recensement de 1962, ce qui lui laisserait malgré tout la majorité des sièges.

La séance de la commission générale du conseil municipal de la ville de Lyon du 23 septembre 1968 est consacrée à l'étude de cette proposition. Louis Pradel a en effet reçu ce même jour, une lettre des deux maires, qui détaille leur proposition. Le compte rendu de cette séance indique que la quasi-totalité des conseillers lyonnais est partisan de ne faire "aucun cadeau" (ce terme sera repris par Louis Pradel lui-même) dans la répartition des postes au conseil de communauté, et d'en rester à ce que Lyon peut obtenir en se basant si possible sur le recensement de la population de 1962, très favorable à Lyon, sinon sur celui de 1968. L'argument du maire et de ses conseillers est le suivant : comme la ville de Lyon apporte l'essentiel des biens, du budget (le chiffre de 60% est cité) et du personnel de la communauté urbaine, il est normal qu'elle garde la majorité du conseil ! Pour autant, l'absence de solution pour représenter toutes les communes suscite un certain malaise⁶.

A l'issue de cette séance, et sur proposition de Louis Pradel, les conseillers municipaux lyonnais se prononcent à la majorité pour que Lyon abandonne 7 sièges par rapport à ce que lui donne le recensement de 1962, ce qui fait 45 délégués au lieu de 52, à condition que les communes ayant plus de deux délégués en abandonnent un. Une minorité de conseillers ne veut rien abandonner.

Deux jours plus tard, le 25 septembre, lors de la réunion des adjoints de Louis Pradel, on apprend que des maires se réunissent à St Fons pour discuter de la répartition des sièges au conseil communautaire, ce qui irrite le maire de Lyon, qui parle de "manoeuvre politique". Au cours de ces réunions de St-Fons auxquelles participent

⁴ Le décret du 27 août 1968 portant délimitation du périmètre de la communauté urbaine est paru au Journal Officiel du 5 septembre.

⁵ Versement 1907 W004, archives du Grand Lyon.

⁶ M. Mercier estime qu'"il est anormal, en effet, que dans une assemblée communautaire, tous les maires ne soient pas représentés. On aurait pu faire quelque chose comme le système fédéral américain." Louis Pradel met en avant un problème technique : "M. le Maire n'était pas contre la proposition d'avoir tous les maires mais le Conseil de Communauté totaliserait alors 150 délégués. Il n'y aurait pas eu assez de Conseillers municipaux à Lyon et il aurait fallu choisir des délégués parmi des personnes de l'extérieur".

certainement les communes de gauche, des solutions sont envisagées pour élargir la participation des maires. Il en ressort notamment une proposition originale que met au point la municipalité de Bron, qui repose sur un système de coefficients. En restant à 90 sièges pour 56 communes, on pourrait avoir toutes les communes présentes au conseil, avec 261 voix réparties selon la taille des communes⁷. Il y a eu sans doute d'autres propositions⁸.

« 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. » Arrêté pris par le préfet du Rhône, Max Moulins, le 14 novembre 1968 (*Bulletin officiel de la communauté urbaine de Lyon*, n°1, janvier 1969).

Communes non représentées

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

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

Art. 3. — M. le Secrétaire général de la Préfecture, M. le Sous-Préfet chargé de l'arrondissement de Lyon et MM. les

Finalement, le 7 octobre 1968, les maires des 56 communes sont à nouveau réunis par le préfet au Palais des Congrès de Lyon. 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 la communauté urbaine de Lyon. 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, notamment communistes de la première couronne lyonnaise (Vénissieux, Vaulx-en-Velin...) ne participent à cet accord.

⁷ Le courrier de l'adjoint au maire de Bron, M. Guilhem, "Communauté urbaine de Lyon. Projet de répartition des sièges et coefficient de pondération" est conservé aux archives du Grand Lyon. La municipalité de Bron part du principe que la représentation de toutes les communes est une nécessité : "il semble (alors) difficile d'appeler "Communauté" un organisme de gestion et d'administration qui d'emblée écarte la moitié de ses membres, quelles que puissent être par ailleurs les dispositions plus ou moins apaisantes dont cette mesure serait assortie. Certains maires ont alors imaginé, notamment au cours des réunions de Saint-Fons, que l'on pourrait concilier les deux tendances en introduisant dans le système des coefficients de pondération, susceptibles de rétablir, dans la mesure du possible l'équilibre entre communes d'importance très différentes".

Le système proposé est le suivant : les 56 communes seraient divisées en 6 catégories : A moins de 5000 habitants, B de 5001 à 25 000 habitants, jusqu'à F plus de 200 000 habitants (donc Lyon). Les communes de catégories A et B auraient 1 siège, C 2 sièges, D 3, E 8, F 22 sièges. En fonction des catégories s'appliquerait un coefficient de pondération : chaque délégué de la catégorie A aurait 1 voix, chaque délégué de la catégorie B 2 voix, et jusqu'à 6 pour la catégorie F. Finalement, on resterait à 90 sièges pour 56 communes, mais avec 261 voix réparties selon la taille des communes, et Lyon garderait la majorité des voix (132 voix, avec 22 sièges de coefficient 6). L'auteur résume : "Ainsi Lyon serait assurée d'avoir la majorité absolue en laissant aux 33 petites communes la satisfaction compréhensible et légitime d'être représentées".

⁸ Le *Bulletin officiel de la communauté urbaine* (janvier 1983, p. 77) nous apprendra, bien plus tard, par la transcription des débats de la séance du conseil du 8 novembre 1982, que les socialistes semblent avoir proposé une répartition où chaque commune est représentée. Est reproduite une déclaration de F. Sérusclat prononcée le 27 juin 1977 : « Je rappelle que nous avons déjà proposé en 1969 une répartition où chaque commune serait représentée ». Nous ignorons s'il s'agit de la proposition finalisée par Bron.

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

Sur la base du recensement de 1968, 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 (voir le tableau récapitulatif de la répartition des délégués, pp. 25-27).

Il ne reste ensuite pour chaque commune qu'à désigner ses représentants au conseil, ceci avant le 1^{er} décembre, avant la première séance du conseil de communauté, qui se tient le 11 décembre 1968⁹. Pour Lyon qui doit désigner 45 délégués, la préoccupation centrale, qui est en tout cas celle de Louis Pradel, est de d'avoir des délégués « fidèles », et qui ne politiseront pas le conseil. *“Pour les délégués de Lyon, on sera peut être amené à leur faire signer un engagement par lequel ils renoncent à faire de la politique au sein du Conseil de Communauté”*. *“M. Béraudier dit qu'il ne faut prendre que des personnes sûres”*¹⁰. On retrouve cette même préoccupation concernant le poste que Lyon s'est engagée à attribuer à un délégué d'une petite commune : *« M. LE MAIRE observe qu'il devra payer des impôts à Lyon. Il a pensé à M. CRETIN, Maire de Collonges-au-Mont-d'Or qui est patenté pour son imprimerie place des Capucin. Ce sera certainement un délégué qui restera fidèle à Lyon »*¹¹.

Les communes sans représentation directe sont regroupées en secteurs électoraux, définis de manière à préserver des affinités géographiques, économiques, etc... Elles se réunissent aussi pour désigner leurs représentants au conseil.

Une première séance du conseil dominée par ce débat : comment se fait-il que 33 communes ne soient représentées que par 4 maires ?

La première séance publique du conseil communautaire a lieu le 11 décembre 1968 au Palais de la Foire, quai Achille Lignon, où fonctionneront services et assemblée communautaires jusqu'à fin 1976. Durant cette séance historique où sont élus président et vice-présidents, la question de la représentation de l'ensemble des communes domine les débats¹². Elle est portée par les représentants de petites communes, et par l'opposition socialiste et communiste. Lyon est en effet entourée, à l'Est, par d'importantes municipalités socialistes et communistes, à Villeurbanne, Bron, Vénissieux, Vaulx-en-Velin, St-Fons, St-Priest, Meyzieu, Pierre-Bénite, etc., dont l'opposition politique est forte.

Dès que la candidature de Louis Pradel, maire de Lyon et président du syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération lyonnaise est annoncée au poste de président, Paul Jordery, maire d'Oullins (il l'a été de 1947 à 1977) intervient :

« Monsieur le Préfet de région, Mesdames et Messieurs les délégués, je voudrais protester contre la présentation d'une liste préfabriquée des délégués candidats aux postes de commande de la Communauté urbaine. En effet, il est assez curieux que soient présentés, notamment, 13 délégués pour 13 postes à pourvoir... (...) Quels dosages ont guidé les chimistes du laboratoire communautaire ? Si nous regardons

⁹ Selon les termes de la loi, seules les communes à représentation directe élisent, par vote au conseil municipal, leur délégué au conseil de communauté.

¹⁰ [Compte rendu de séance des adjoints au maire de Lyon du 25 septembre.](#)

¹¹ [Compte rendu du conseil des adjoints de la ville de Lyon du 10 novembre 1968.](#)

¹² 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.

vers l'Est — comme le Poilu de nos monuments aux morts — nous n'apercevons pas de candidat au-delà de l'aérodrome... ; le Nord de l'agglomération, en pleine expansion, est à mon avis insuffisamment représenté ; quant au Sud, où six communes seulement totalisent plus de 65 000 habitants, il a tout simplement été... oublié. (...) Ceci m'amène à proposer que les deux grandes villes Lyon - Villeurbanne, obtiennent 6 sièges et que les 6 sièges restants reviennent à l'ensemble des 54 autres communes. Cette proposition aurait le mérite de corriger les imperfections d'une loi qui fait que 33 communes de moins de 5.000 habitants n'ont que 3 délégués. »

Il ne fait aucun doute que Louis Pradel, candidat de la majorité, sera confortablement élu à la présidence. Néanmoins, le respect des formes démocratiques amène à présenter face à lui un candidat de l'opposition. Joseph Sibuet (maire PS de Mions), propose donc la candidature du nouveau maire socialiste de Saint-Fons, Franck Sérusclat (1967-1995), en justifiant très précisément cette candidature par l'enjeu de la représentation des communes :

« Monsieur le Préfet, Mesdames et Messieurs, en proposant une seconde candidature, je voudrais souligner que je n'ai pas du tout assimilé l'idée que chaque commune n'ait pas ici un représentant. C'est pour cela que j'interviens afin que la composition du bureau¹³ que nous allons élire atténue cette anomalie. Avant le vote de la loi décidant la mise en place de la Communauté urbaine de Lyon, je me suis élevé, avec tous ceux d'entre vous, membres du Syndicat communal à vocation multiple de l'agglomération lyonnaise, contre tout mode de représentation des communes dans le Conseil de ladite Communauté urbaine, qui ne donnerait pas un représentant pour chacune d'elle. C'est à l'unanimité que nous avons, à deux reprises, dans la salle de réunion du Conseil municipal de Lyon, exprimé ce souhait. La loi n'a tenu aucun compte de notre avis, mais il faut objectivement reconnaître qu'elle nous laissait la possibilité d'un accord amiable. Il est bien dommage que nous n'ayons pas su profiter de ces dispositions. J'ai cru, un moment, que nous allions y arriver quand M. le Docteur Dugoujon, et la plupart des maires de communes moyennes avec un sens de l'altruisme qui les honore, s'étaient montrés prêts à demander à leurs conseils municipaux d'abandonner un siège pour permettre aux petites communes d'être représentées. Nous n'aurions pas eu, alors, à nous livrer à cette pénible et désagréable compétition où les groupements de 4 ou 5 Conseils municipaux ont dû choisir l'un d'entre eux pour siéger ici. C'est pourquoi je m'associe très volontiers à ce qu'a déclaré notre ami, M. Jordery, car je pense également qu'il convient de corriger la représentation insuffisante des petites communes en laissant par exemple quelques postes de vice-présidents aux maires de petites communes, lesquels pourraient très bien faire œuvre utile au sein du bureau de la Communauté urbaine en raison de leurs connaissances approfondies des problèmes communaux. »

Alors que les représentants de la Ville de Lyon restent quasi-muets¹⁴, le maire de Pierre-Bénite, Jean Pichon, apporte des précisions qui confirment que des communes ont réalisé un « lobbying » important durant les derniers mois de l'année 1968, pour que le mode de représentation soit le plus intégrateur possible :

¹³ Dans une communauté urbaine selon la loi, le bureau est composé du président, de vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres de l'organe délibérant. Aujourd'hui, le nombre de vice-présidents est librement déterminé par le conseil communautaire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif de celui-ci ; en 1969, il devait être compris entre 4 et 12.

¹⁴ M. Bayet (Lyon) : « Je regrette moi aussi que le Conseil de Communauté ne comporte pas un nombre de sièges suffisamment nombreux pour que tous les maires de toutes les communes puissent y être présents. Mais c'est la loi, et, aujourd'hui, nous n'y pouvons rien ».

« Nous avons été très récemment convoqués le 12 septembre [1968], à la Préfecture et nous avons entendu des collègues demander que les petites communes soient toutes représentées. (...) Avec conviction, M. le représentant principal de la Ville de Lyon tenait à ses 46 sièges tout comme M. le représentant principal de la Ville de Villeurbanne voulait obtenir dans son sillage ses 10 sièges. Une réunion ultérieure a eu lieu le 8 octobre de cette année, c'est-à-dire il y a deux mois, dans une salle voisine. Certains de nos collègues présents demandaient une représentation plus forte comme la loi le permettait, ce qui aurait satisfait plus particulièrement les petites communes ».

Il dénonce finalement le décalage entre la population de la ville-centre, et les mandats par elle obtenus :

« Comment se fait-il aujourd'hui que nous ayons sous les yeux une liste de candidats [aux postes de vice-présidents], émanant de la même source (...) qui donne à Lyon et Villeurbanne, qui comptent 62% des habitants de cette communauté, 77% des postes au Bureau de la Communauté ?? (...) Sur 90 sièges, il y a seulement 4 représentants (...) soit 4 maires de petites communes qui représentent 66 000 habitants. Je signale qu'il y a 33 communes qui ont moins de 5000 habitants et qui ont seulement 4 représentants ! J'aimerais que certains révisent leur conception de la démocratie ».

Lors de cette séance inaugurale, le conseil est déjà formé, l'arrêté qui l'officialise a été pris le 14 novembre par le préfet du Rhône. Puisqu'il n'est plus possible d'y remédier, le débat s'oriente assez naturellement sur la possibilité d'atténuer le mode de représentation par la désignation du bureau, en accordant une place aux petites communes. Il fait peu de doute que ces déclarations ne sont pas dénuées d'arrière-pensées politiques. Les maires du groupe communiste sont en première ligne.

Marcel Houël, maire communiste de Vénissieux (1962-1985) demande ainsi aux délégués d'installer un bureau pluraliste :

« Au résultat des votes que vous allez émettre, nous saurons si l'on veut vraiment installer une direction du Conseil de communauté qui aura le souci et la tâche de développer une véritable solidarité intercommunale ou si les représentants de la Ville de Lyon et celle de Villeurbanne s'attribueront les postes dirigeants, en vue d'établir une sorte d'impérialisme de ces deux villes sur les 54 autres communes qui forment la Communauté urbaine de l'agglomération lyonnaise ».

Robert Many, maire, également communiste, de Vaulx-en-Velin (1966-1977), critique le fait que *« la majorité automatique donnée à deux villes permet, encourage celles-ci à monopoliser la gestion des biens et des finances collectives appartenant à un million d'administrés (...). Il n'en reste pas moins que, toujours le poids de la majorité des 46+10 jouera l'arbitre. Et le fait que, dans la liste des douze vice-présidents, nous n'en découvrons que trois choisis en dehors des délégués de Lyon et Villeurbanne ».* Il demande, sans succès, que soit appliquée la proposition de P. Jordery selon laquelle seulement 50% des sièges soient occupés par des candidats de Lyon et Villeurbanne.

Finalement, poids de la majorité aidant, Louis Pradel est élu président par 76 voix (contre 13 à Franck Sérusclat et une au docteur Dugoujon), et les candidats présentés aux postes de vice-présidents sont tous élus durant la séance.

A la suite des élections municipales de mars 1971, Louis Pradel sera réélu maire, puis réélu président du conseil communautaire le 14 mai 1971, contre Marcel Houël.

L'accord amiable de 1968 ne sera pas remis en cause à cette occasion, donc la répartition des sièges reste inchangée¹⁵.

Pour le mandat 1977-1983, la répartition proportionnelle se fait cette fois sans accord amiable, sur la base du recensement de 1975

Louis Pradel meurt le 27 novembre 1976. Après une courte transition assurée par le premier vice-président, le maire socialiste de Villeurbanne Etienne Gagnaire, c'est un des adjoints de Louis Pradel, Francisque Collomb, qui est élu à la tête de la communauté urbaine le 17 décembre 1976 (c'est la fort courte 2^{ème} mandature qui dure jusqu'au 27 juin 1977), par 66 voix sur 90, contre 16 à Marcel Houël, candidat unique de la gauche. L'absence d'accord amiable pour la répartition des 90 sièges communautaires, qui doit intervenir dans les deux mois après les élections municipales de mars 1977, interrompt ou limite au strict minimum pendant presque six mois les activités de l'assemblée communautaire (du 27 avril au 10 octobre 1977, selon l'introduction du Bilan d'activités de la Courly de 1977) !

Au lendemain des élections municipales des 13 et 20 mars, qui traduisent, partout en France, une avancée de la gauche, Francisque Collomb est élu maire de Lyon. La communauté urbaine est passée de 4 à 11 maires socialistes. Villeurbanne, deuxième grande cité de l'agglomération par sa population, reste à gauche avec l'élection de Charles Hernu. La poussée du PS à l'Est de l'agglomération est pour le PC, un sujet de préoccupation et enjeu important, car les communes qu'il y tient lui permettent de jouer un rôle local et national.

Les élus socialistes entendent aussi tirer parti des évolutions démographiques survenues depuis 1969 pour renforcer leur position au conseil. Dès fin 1976, le parti socialiste a étudié le recensement de 1975 et dressé à partir de là un tableau de la nouvelle répartition des sièges¹⁶. Alors que la population totale de la Courly a augmenté (1 119 000 habitants), la ville de Lyon a perdu plusieurs dizaines de milliers d'habitants depuis 1969¹⁷. Elle devrait passer de 46 membres au conseil à 37 en vertu de l'évolution démographique (36 en fonction de la règle proportionnelle, plus un au plus fort). Les communes de l'Est de l'agglomération, en plein boom démographique, sont assurées d'avoir, en application de la règle proportionnelle, jusqu'au double de délégués au conseil : Vaulx-en-Velin et St-Priest passeraient de 2 à 4 conseillers, Décines-Charpieu de 1 à 2, Vénissieux de 4 à 6. St-Genis-Laval et Meyzieu dont la population a doublé vont « prendre leur liberté » en quittant leurs groupements respectifs et un acquérant 1 siège pour l'une, 2 pour l'autre. *Le Progrès* résume : « *la simple évolution démographique favorise la gauche* ».

Rappelons ici que la loi (décret n°71-82 du 29 janvier 1971) prévoit que la modification de la composition des conseils des communautés urbaines peut intervenir lorsqu'à la suite du dernier recensement général de la population, une ou plusieurs communes sont susceptibles de voir leurs modalités de représentation modifiées. Trois communes ont engagé une procédure pour revoir la répartition, et demandent à

¹⁵ Louis Pradel s'était inquiété du décret du 29 janvier 1971 relatif à la modification de la composition des conseils de communautés urbaines. Selon ce texte, un conseil de communauté peut être soumis à une nouvelle répartition suite à un recensement de population (si des communes en font la demande), ou après des élections municipales. Louis Pradel s'est assuré auprès du préfet du Rhône que l'accord amiable de 1968 concernant la répartition ne serait pas remis en cause après les élections. Dans une lettre qu'il adresse au préfet (3 février 1971), il écrit : « *il m'apparaît quant à moi, que l'accord obtenu fin 1968 et dans les conditions que je viens de rappeler, ne devrait pas être remis en cause et je me permets de vous en demander confirmation.* » C'est effectivement ce qu'il obtient.

¹⁶ *Le Progrès*, 12 janvier 1977, « Un nouveau visage pour la Communauté urbaine de Lyon et un enjeu pour la gauche ».

¹⁷ Lyon compte 456 700 habitants en 1975 selon Marc Bonneville, *Lyon métropole régionale ou Eurocité*, p. 18.

ce que soit convoqué un conseil communautaire extraordinaire sur ce sujet. Francisque Collomb s'y refuse, et préfère s'en remettre à la volonté du préfet¹⁸. En l'absence de répartition à l'amiable dans les deux mois, c'est l'autorité de tutelle, donc le préfet qui fait la répartition et la soumet au conseil d'Etat.

Les socialistes élaborent un projet de répartition réaliste, adressé fin mars à tous les maires de la Courly, et donné en lecture au cours d'une conférence de presse. Ils espèrent passer de 15 sièges à plus du double (entre 32 et 40 sièges attendus) : « *(le projet de répartition s'est efforcé) de tendre au maximum vers une représentation démocratique de toutes les communes de la Communauté. Sans doute la loi ne permet pas d'atteindre cet idéal, mais nous estimons qu'il convient de procéder à la répartition des sièges avec le souci d'assurer la représentation directe du plus grand nombre de communes.* » (Le Progrès, 1^{er} avril 1977)

Le groupe communiste fait une proposition de modification législative pour permettre la représentativité du conseil

Du côté du groupe communiste, Jean Capievic, maire communiste de Vaulx-en-Velin, a adressé en avril 1977 une lettre à tous les maires de la Courly indiquant la position des maires et responsables des groupes communistes des communes membres de la communauté urbaine, demandant une modification de la loi pour garantir la présence de tous les maires au conseil. Il s'en détache trois propositions :

« *Le fait que les 55 communes ne soient pas toutes directement représentées au conseil de communauté, est contraire aux règles démocratiques élémentaires. Dans ces conditions, nous souhaitons vivement que s'affirme publiquement, une attitude ferme de l'ensemble des maires sur les points suivants : 1. Un siège, au moins, doit revenir à chaque commune, et ce sans exception. 2. Une représentation la plus équitable possible, pour chaque commune, en fonction de son nombre d'habitants, doit être recherchée. 3. L'article L. 165.25 doit être modifié dans le sens d'une augmentation du nombre de conseillers en fonction même de la nouvelle répartition proposée* » (Le Journal, 13 avril 1977).

Ces propositions seront reprises¹⁹, et affinées en 1982 par le rapport Notebart, puis par la loi PLM.

Des projets de répartition qui ne débouchent pas sur un accord amiable : retour à la case préfet

Toujours en ce mois d'avril, plusieurs projets sont élaborés : l'un, par le maire de Saint-Fons, un autre par celui de Rillieux-la-Pape, puis un autre encore conjoint du maire de Lyon et du maire de Rillieux-la-Pape, où Francisque Collomb « accepte » le principe des 37 sièges pour la Ville de Lyon. Mais ces propositions ne débouchent pas sur un accord amiable entre conseils municipaux²⁰.

La répartition des sièges est donc définie, en juin 1977, par le préfet du Rhône²¹, qui s'appuie sur le recensement général de 1975, les délibérations des conseils municipaux des communes demandant la modification de la répartition des sièges

¹⁸ Le Progrès, 1 avril 1977 : « La gauche : plus de 30 sièges à la COURLY ? ».

¹⁹ Plusieurs témoignages de maires indiquent que les membres de la communauté urbaine de Lyon ont adressé en 1977 un vœu demandant la représentation directe de tous les maires. Nous n'avons pas pu retrouver ce texte ; peut-être a-t-il été écrit sur la base de ces propositions du maire de Vaulx-en-Velin.

²⁰ BMO Lyon, 24 avril 1977, Répartition des sièges au conseil de la communauté urbaine de Lyon n°77-0.012.

²¹ « Répartition des sièges au Conseil de la Communauté urbaine de Lyon » - Arrêté n°405-77, Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine de Lyon, juin 1977.

(Bron, Décines-Charpieu, Rillieux-la-Pape), et applique le principe de la répartition proportionnelle.

Puisqu'il faut 90 sièges pour une population globale de 1 119 013 habitants selon le recensement de 1975, un siège représente un peu plus de 12 400 habitants. 16 communes seulement dépassent ce chiffre et ont une représentation directe, les 39 plus petites étant regroupées, par décret, en 5 secteurs électoraux²². En fait, chaque regroupement donne lieu à des discussions, car entrent en jeu les proximités géographique, politique, mais aussi des calculs pour maximiser les sièges, ce qu'explique *Le Progrès* du 12 janvier 1977 : « *des communes devraient se regrouper pour avoir droit à un siège. Certaines resteront ensemble. D'autres, soit par fusion (Rillieux-Crépieux), soit par suite de leur croissance (St-Genis-Laval, Meyzieu), font désormais cavalier seul. Des accords nouveaux pourront donc intervenir entre des communes limitrophes, selon des voisinages politiques ou des opportunités mathématiques (l'addition des populations pouvant à quelques unités près, faire gagner un siège à des communes, qui, groupées autrement, n'y parviendraient pas).* »

Comme les 5 secteurs ont au total 10 délégués, 29 maires sont absents de la communauté urbaine. Ils peuvent, malgré tout, assister à titre consultatif aux séances du conseil, faire partie des commissions qui les intéressent et y prendre la parole lorsque l'ordre du jour concerne leur propre commune, et, après 1977, intervenir en séance publique, mais hors procès verbal. En fait, des dispositions diverses ont été trouvées pour assurer une participation minimale des maires. A Lille également, tous les maires sont convoqués au conseil de communauté, prennent part au débat mais ne votent pas, participent également aux commissions dont le rôle est consultatif mais qui préparent les décisions, disposent d'« enveloppes » budgétaires par commune...

L'arrêté préfectoral répartit, en juin 1977, les sièges entre les communes. Lyon obtient 37 sièges sur 90, contre 46 auparavant, et Villeurbanne passe de 10 à 9 (*voir le tableau récapitulatif de la répartition des délégués, pp. 25-27*). Sur le plan de la composition politique, l'opposition a plus que doublé ses effectifs depuis 1969 : elle est passée de 15 à 32 sièges (22 socialistes et 10 communistes), soit un peu plus du tiers des sièges.

Le décret permet un retour à la normale à la communauté urbaine : la séance du 27 juin est consacrée à l'élection du président et des vice-présidents. Francisque Collomb est élu avec 57 voix, contre 22 à Franck Sérusclat et 11 à Marcel Houël. Comme en 1968, les communistes présentent une « candidature de principe » (en la personne de M. Commaret) et considèrent que la représentation de toutes les communes est une condition sine qua non du développement de l'intercommunalité, à côté de la « refonte totale des compétences » et du « mode de financement des ressources » : « *Il ne sert à rien de se disperser sur un quelconque « esprit communautaire », si parallèlement vous n'admettez pas dans les actes, dans la réalité quotidienne, de faire entrer ce principe : il ne sert à rien de s'apitoyer sur les destinées, sur le présent et l'avenir de la COURLY, si parallèlement nous ne mettons pas fin au scandale de la non participation d'une majorité de maires aussi petite soit leur commune* »²³.

²² Décret du 13 juin 1977 : « Art 3. – Dans chacun des secteurs électoraux déterminés par le décret précité [décret du 10 juin 1977], les sièges seront pourvus au scrutin majoritaire de liste plurinominal à deux tours par un collège composé des maires des communes de chaque secteur, convoqué par le Préfet ». (*BOCU*, juin 1977, n°85, pp. 231-232)

²³ *BOCU*, juillet-août 1977, p. 335.

1979, un avant-projet de loi prévoyant la représentation de toutes les communes rejeté

Sans doute suite aux pressions lyonnaises, un avant-projet de loi est élaboré en 1978-79 par les services du ministère de l'Intérieur « visant à modifier les dispositions du code des communes relatives à la communauté urbaine » (archives Grand Lyon). Il est proposé de modifier l'article L 165-19 de la manière suivante : « *La Communauté Urbaine est administrée par un Conseil où sont représentées toutes les communes de l'agglomération intéressée.* » Les articles suivants posent que la répartition des sièges s'effectue par accord entre les conseils municipaux, et même qu'en cas de désaccord, chaque commune conservera un siège.²⁴

Ce texte qui comprend plusieurs réformes est examiné en octobre 1979 par les communautés urbaines à Lille, à l'occasion des « Journées des communautés urbaines » (réunion annuelle des délégations des communautés urbaines). Le texte est unanimement rejeté, sans que nous en connaissions les raisons. Il est probable que les villes-centres estiment que les garanties sont insuffisantes concernant la sauvegarde de leur intérêt avec ce nouveau système. Pour preuve, semble-t-il, que la question n'est pas abandonnée, la résolution finale des Journées affirme que « *dans leur majorité, elles [les communes] aspirent à une représentation directe de ces dernières, sans pour autant que soient pénalisées dans leur propre représentation, les villes pouvant prétendre à une répartition de sièges à la représentation proportionnelle. Les délégations des Communautés urbaines demandent donc à M. le Ministre de l'Intérieur de mettre à l'étude et de définir une formule susceptible de permettre aux communes membres d'être équitablement représentées, et compatible avec un fonctionnement correct de l'Assemblée communautaire.* » A nouveau, le 3 et 4 octobre 1980 à Bordeaux, les délégations reviennent sur cette question, avec une résolution prudente : « *Malgré les difficultés liées à la diversité des neuf Communautés, les élus estiment qu'il est indispensable de poursuivre les réflexions tendant à améliorer la représentation de l'ensemble des communes au sein des Conseils de Communauté.* » Le texte énonce deux conditions principales : éviter des assemblées trop nombreuses et ne pas pénaliser les villes-centres.

II. Le tournant de 1983 : toutes les communes obtiennent une place !

Le rapport Notebart, prélude à une transformation de la loi

10 mai 1981, François Mitterrand arrive à l'Élysée. Quelques semaines plus tard, Pierre Mauroy, premier ministre, charge le vieux maire socialiste de Lille et président de la communauté urbaine lilloise, Arthur Notebart, d'une mission d'étude sur les bilans et perspectives des communautés urbaines, au nombre de 9 à cette date²⁵. Il doit proposer des améliorations, dans le cadre des lois de décentralisation. Sa méthode est originale : il s'appuie non seulement sur une documentation abondante, mais réalise le tour de France des communautés urbaines et se concerta de manière approfondie avec les élus responsables, mais aussi les maires non représentés, les membres de la majorité et de l'opposition, les syndicats, les membres du groupe parlementaire des communautés urbaines...

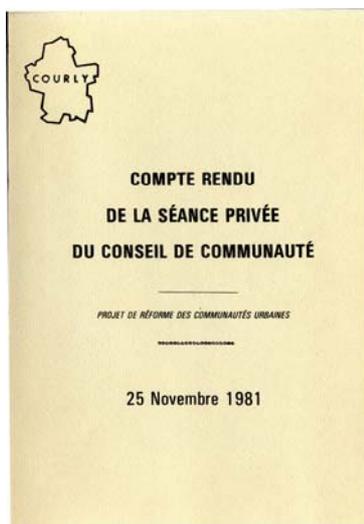
²⁴ L'exposé des motifs donne quelques clés de compréhension : « *Les modifications proposées tendent d'une part, à faciliter la conclusion d'un accord entre toutes les communes pour la répartition des sièges du Conseil de Communauté et, d'autre part, à assurer la représentation de toutes les communes même en cas de recours à la représentation proportionnelle. A cet effet, il est prévu que le nombre de membres du Conseil de Communauté ne sera plus défini de manière fixe.* »

²⁵ Le décret du 4 août 1981 qui officialise cette mission lui donne 6 mois pour la conduire à terme.

Il réunit les présidents des communautés urbaines à l'Assemblée Nationale pour une réunion de travail le 8 septembre 1981. Sur la base des discussions, il retient des lignes directrices et élabore un questionnaire, adressé à chaque président de communauté urbaine. Le bureau de la communauté urbaine de Lyon travaille durant deux séances à répondre à ce questionnaire, qui aborde tous les aspects du fonctionnement des communautés urbaines. Le bureau se déclare favorable à augmenter le nombre de conseillers pour que toutes les communes soient représentées²⁶.

La synthèse des questionnaires, adressée aux communautés urbaines, reprendra la réponse lyonnaise en évoquant la possibilité d'une représentation de toutes les communes avec augmentation du nombre de délégués.

Face au « Roi Arthur », les Lyonnais se montrent unis



A. Notebart est accueilli par le conseil communautaire de Lyon pour une discussion sur les différents aspects de la réforme, le 25 novembre 1981. Cette séance du conseil étant privée, on n'en trouve aucune trace dans le Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine de Lyon ; heureusement, la transcription de la séance se trouve au service des archives du Grand Lyon ! A ces « tables rondes du Roi Arthur » comme titre *Le Journal* du 26 novembre, A. Notebart détaille les différents volets de la réforme : faut-il maintenir les communautés urbaines, revoir leurs compétences, etc. ? Il se montre excessivement prudent concernant la représentation de toutes les communes pour les communautés de Lille et Lyon : « *j'aborde un problème difficile, que nous avons étudié également à Lille, à Bordeaux, à Lyon, et qui est pratiquement insoluble. Je dis*

qu'il est pratiquement insoluble mais si vous avez des idées, je les écouterai avec beaucoup de plaisir et croyez-le, beaucoup d'attention. Je prends l'exemple de Lille pour mieux étayer mes thèses : 90 sièges, 86 communes, la plus petite commune : 240 habitants, la plus grande commune : 200 000 habitants. »

Parmi les possibilités qui s'offrent, le système du « vote plural » lui semble à écarter d'emblée, car on arriverait à Lyon comme à Lille au nombre de 1800 délégués !! Or, ajoute-t-il, fermant du même coup d'autres pistes, « *Je ne crois pas à l'augmentation du nombre de délégués. Les chiffres de 120, 130, 140 ont été envisagés. Reconnaissons ensemble qu'une assemblée de 140 sièges aura des difficultés pour fonctionner correctement. Vous pourriez me dire, à l'Assemblée, vous êtes 490. Oui, mais à l'Assemblée, on siège quasiment tous les jours, avec les inconvénients que vous connaissez.* » Enfin, il conclut ce point : « *la Communauté urbaine de Lyon ou de Lille n'ira pas au-delà de 10 à 15 communes supplémentaires (au conseil)* ».

²⁶ On lit dans la partie réservée à la communauté urbaine de Lyon, une réponse certes rédigée en langage « administratif » mais qui prend position : « *Dispositions spécifiques à offrir aux 4 Communautés obligatoires susvisées, dispositions leur permettant de fixer le nombre de sièges à un nombre supérieur à ces plafonds [50, 70 ou 90] si, après la répartition des sièges à la représentation proportionnelle, toutes les communes membres ne sont pas représentées directement. Dans un tel cas, la Communauté Urbaine de Lyon compterait un maximum de 120 délégués.* » Mission Ministérielle sur les Communautés Urbaines. Questionnaire adressé à Messieurs les Présidents des Communautés Urbaines de France suivant la procédure définie lors de la réunion tenue à l'Assemblée Nationale le 8 septembre 1981. Réponses de la Communauté Urbaine de Lyon » (archives du Grand Lyon, cote 1004W029 pour tout ce qui concerne le rapport Notebart)

Face à cet argumentaire, les Lyonnais, majorité et opposition, se montrent relativement unis et plaident globalement pour la représentation de toutes les communes. Le groupe socialiste est le moins catégorique : le député Jean-Jack Queyranne, président du groupe PS-MRG à la Courly depuis juin 1977 parle de représentation plus large des communes, sans demander leur totale représentation, et attend que la majorité pour obtenir un accord amiable sur la répartition des sièges soit renforcée²⁷. La majorité communautaire se déclare pour sa part favorable à la représentation totale des communes. Le vice-président Soulier indique l'enjeu démocratique : « *N'oublions pas que nous sommes un établissement public qui doit tendre à obtenir la représentation la plus fine et la plus totale des maires composant la Communauté urbaine. C'est possible si on veut les protéger, si on veut leur rendre le goût du travail en commun, si on ne veut pas les considérer comme des citoyens de deuxième zone atteints de la capitis diminutio qui a fini par être abolie à Rome. Chaque maire doit se sentir bien ici* ».

Les maires des petites communes obtiennent la parole et expliquent les désagréments de leur situation, par la voix d'un maire qui représente un groupement de 10 communes (M. Guillemot) : « *Lorsque nous votons le budget que j'ai d'ailleurs approuvé jusqu'à ce jour car il donne à mon avis satisfaction à de nombreuses petites communes, mon vote entraîne des répercussions financières sur ces 10 communes. Chacune d'entre elles aurait-elle le même vote que moi ? Je peux en douter. La représentation directe de chaque commune au sein de la Communauté urbaine est, pour chacun des maires ici présents, très importante et la présence des maires des communes non représentées prouve leur inquiétude. Etant membre de la majorité de ce Conseil de Communauté, je peux affirmer que le Président COLLOMB est favorable à cette réforme et tous les maires non représentés y sont très sensibles.* »

Ce témoignage confirme ce que l'on sait par d'autres propos. Les maires qui représentent un secteur donné ne se sentent pas forcément légitimes à représenter chaque commune.²⁸

A. Notebart prend acte de cette position presque unanime : « *j'ai relevé que dans l'ensemble tout le monde était partisan de faire représenter les petites communes* », ce qui l'amène à revoir sa position sur le nombre des délégués possible à un conseil²⁹.

Le rapport Notebart propose plusieurs pistes

Le « roi Arthur » réunit à nouveau les présidents des communautés urbaines à l'Assemblée le 14 janvier 1982, puis rend son « Rapport sur les communautés urbaines » le 6 février. Il contient la nouveauté fort attendue à Lyon : « *si l'on veut*

²⁷ Il propose une majorité de 4/5^{ème} des communes représentant les 4/5^{ème} de la population, en lieu et place de la majorité des 2/3.

²⁸ Durant la séance, le maire de Fontaine-St-Martin interpelle également A. Notebart : « *je suis maire d'une commune non représentée et j'aimerais dire à Monsieur NOTEBART que c'est une position très désagréable* ». Citation d'un autre maire, un an plus tard : « *j'interviens en tant que représentant d'un secteur regroupant 5 communes. Personnellement, je ne me suis jamais senti vocation de parler au nom de mes collègues qui ont été élus par leur population et qui, à ce titre, devraient délibérer avec nous* ». (BOCU, janvier 1983, séance du 8 novembre 1982).

²⁹ « *Personnellement, explique A. Notebart, je suis prêt à aller jusqu'à 140 (sièges). Au cas où vous en douteriez, je puis vous préciser qu'au Bureau de la Communauté urbaine de Lille, figure à l'ordre du jour de la réunion de lundi prochain : aggrandissement de la salle des séances pour 140 sièges.* » Mais au vice-président Ch. Béraudier, qui enfonce le clou : « *sur le problème de la représentation des maires, je crois qu'il faut aller aux choses simples. Article 1 : tous les maires sont membres de droit de la Communauté urbaine (applaudissements)* », il demande : « *si demain les maires de droit imposaient à la ville centre une politique fiscale qui ne lui plaît pas, la supporteriez-vous ?* »

que les communes soient de par la loi, et non de par un accord amiable toujours hypothétique, toutes représentées, il sera nécessaire de le prévoir de manière explicite dans le cadre d'une nouvelle loi ». Des propositions sont faites dans la troisième partie du rapport, mais le système adopté, indique le rapporteur, doit éviter de bouleverser les équilibres politiques et géographiques des conseils : « Tout nouveau système suppose, à titre préalable, des simulations précises, afin de ne pas bouleverser, dans le cadre de la représentation actuelle la réalité sociologique et politique des institutions existantes ».

Le rapport envisage trois solutions pour désigner les membres du conseil. Dans tous les cas de figure, si l'on veut que chaque commune ait un siège, il convient de compenser la sur-représentation des petites communes par une augmentation du nombre de délégués :

- première solution, le « vote plural ». Mais ce système est jugée d'emblée irréalisable;
- deuxième solution, la proposition déjà formulée dans l'avant-projet de loi sur les communautés urbaines de 1979 : « application du système actuel + un siège pour chaque commune non représentée », ce qui implique l'augmentation le nombre de délégués ;
- enfin, un troisième système est davantage développé : « Il pourrait être admis : 1° d'attribuer, à titre préalable, un siège à toutes les communes membres de la communauté urbaine ; 2° de porter le nombre de délégués des communes à 140, pour les communautés urbaines d'un million au moins d'habitants, et comprenant au moins 50 communes ». En divisant la population totale de la communauté urbaine par le nombre de sièges restant à pourvoir (85 dans le cas de Lyon), on obtiendrait alors un « quotient électoral », qui permettrait de définir le nombre de sièges à distribuer entre communes. A Lyon, pour 140 sièges, ce quotient serait ainsi de 13 800 habitants. Un tableau indique que le rapport de force politique ne changerait pas à Lyon avec ce mode de désignation (majorité : 93, opposition : 48).

La presse lyonnaise se félicite que la modification soit d'initiative lyonnaise : « Le deuxième projet de M. Notebart est en fait celui de M. Collomb ! Depuis toujours à chaque réunion des Communautés, « la bande des Lyonnais » n'a cessé de réclamer la représentation directe pour chaque commune. »³⁰ Si ce n'est pas une surprise, c'est un événement. Il faut se rendre compte que la demande de représentation de toutes les communes au conseil est un sujet récurrent dans la presse lyonnaise, vraisemblablement plus d'une centaine d'articles en témoignent depuis 1969.

En fait, le rapport apporte surtout des solutions aux communautés de Lyon et Lille (qui détient le record avec ses 85 communes !). Les autres communautés urbaines, comportant bien moins de communes, ne sont pas confrontées de la même manière à la question de la représentativité des communes. Strasbourg et Bordeaux, les deux autres communautés créées de manière obligatoire par la loi de 1966, ne comptent chacune que 27 communes, qui ont été représentées dès le départ, grâce à un accord amiable³¹. Dunkerque (créée en 1969) compte 18 communes, Le Creusot/Monceaux les Mines (1970) 16, Cherbourg (1970) 6, Brest et Le Mans (1971) 8 chacune.

³⁰ *Le Journal*, 3 mai 1982, « Francisque Collomb explique l'avenir en rose de la Courly... »

³¹ A Bordeaux, le 2 novembre 1967, le Préfet entérine l'accord amiable obtenu à la majorité qualifiée qui distribue les 70 sièges à toutes les communes, et ensuite au prorata de la population. 8 villes, dont Bordeaux, ont accepté d'abandonner des sièges pour y arriver, mais Bordeaux, avec 36 sièges, garde la majorité du conseil. En 1977, la communauté urbaine connaît une crise. La ville-centre est dirigée par J. Chaban-Delmas de droite, alors que la nouvelle majorité communautaire est de gauche. Il est impossible aux délégués de se mettre d'accord sur le nombre de sièges revenant à Bordeaux, ce qui amène les

Le rapport apporte par ailleurs des modifications mineures à la désignation du conseil: les délégués devront obligatoirement être des élus municipaux (la communauté urbaine de Lyon compte à cette date quelques conseillers non élus), et représenter leur commune (ce qui n'est pas toujours le cas, quand par exemple un élu communiste de Lyon siège comme représentant de Vénissieux).³²

Un amendement déposé par Jean-Jack Queyranne crée la surprise, semblant remettre en cause les attendus de la réforme

A partir du 20 octobre 1982, est débattue au sein de l'Assemblée nationale le projet de loi 1129 dont les deux premiers chapitres concernent la loi PLM et le troisième la réforme des communautés urbaines. Des députés de l'agglomération lyonnaise y participent.

Alors que les élus socialistes lyonnais se disent favorables à une représentation directe de toutes les communes, leur volonté d'accroître leur poids politique les conduit à jouer un jeu serré. En l'occurrence, ils cherchent à éviter que l'arrivée massive au conseil communautaire des maires des petites communes, en grande majorité modérés et divers droite, les desserve. Des élus socialistes proposent un seuil minimum (de 1000 ou 2000 habitants) pour qu'une commune obtienne un siège³³. L'argument est aussi avancé qu'il faut préserver le poids de la ville-centre, pour préserver la cohérence de la politique communautaire et l'intérêt général. Finalement, Jean-Jack Queyranne fait adopter le 23 octobre par le Parlement un amendement à la loi PLM³⁴, disposant que la désignation des conseillers communautaires se fasse à l'amiable sur les deux-tiers des communes représentant les trois-quarts de la population (ou l'inverse), alors que le texte original du projet de loi prévoyait de rester sur une majorité des deux-tiers des communes ou de 50% de la population, ou vice versa. A défaut, le conseil de communauté passerait de 140 à 100 membres.

En faisant monter la barre de la majorité qualifiée pour obtenir un accord amiable, il obtient en fait que les communes dirigées par les socialistes et les communistes obtiennent voix au chapitre, ce qui n'était pas le cas auparavant : avec 14 communes à direction PS ou PC, la gauche dispose d'une minorité de blocage³⁵.

Cet amendement semblant menacer la représentation de toutes les communes, c'est l'effervescence au conseil communautaire. Le 8 novembre 1982, les délégués débattent, en dehors de l'ordre du jour, du risque de voir les petites communes écartées de la communauté urbaine³⁶. Le vice-président Dugougeon, maire de Caluire-et-Cuire note que *« les 55 maires de la COURLY, dont certains suivent les débats parlementaires d'un peu loin, sont convaincus d'être tous de droit conseillers de Communauté au printemps 1983. (...) cette conviction est d'autant plus répandue que l'exposé des motifs de la loi, examiné dernièrement par l'Assemblée Nationale, précise, je cite : « sur la base des propositions faites par M. NOTEBART, des mesures sont prises pour assurer la représentation de toutes les communes membres ». (...) »*

députés à voter cette même année la loi Foyer : les communautés peuvent être dissoutes si s'en retire une commune représentant au moins le quart de la population totale de la communauté et contribuant par sa fiscalité directe à plus de 40% du budget communautaire, loi abolie par la loi PLM de 1982.

³² *Le Progrès*, 24 avril 1982, « Communautés urbaines : Une réforme en trois temps ».

³³ Jean-Jack Queyranne : *« Un seuil à 2000 habitants évitera un tel déséquilibre. Curis aux Monts d'Or avec 200 habitants est la plus petite commune de la Co.Ur.Ly, pour trouver une représentation équitable, il faudrait des centaines de délégués pour Villeurbanne seule. »* (*Lyon Matin*, 28 avril 1982)

³⁴ Loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Lyon, Marseille et des établissements publics de coopération.

³⁵ *Le Progrès*, 23 mars 1983.

³⁶ BOCU, janvier 1983, pp. 76-82. *Le Progrès*, 9 novembre 1982, « La Communauté urbaine peut-elle basculer à gauche ? ». *Le Tout Lyon*, 11 novembre 1982, « Quelle Courly après les municipales ? »

Mes chers collègues, Mesdames et Messieurs, soyez très attentifs car, je le crains, il n'en sera rien, bien au contraire ».

Il estime que l'accord amiable sera d'autant plus difficile à obtenir que la majorité pour l'obtenir est plus importante : *« La représentation de toutes les communes était déjà difficile, mais à présente elle devient impossible ! »*

Selon *Le Progrès* du 9 novembre 1982 qui rend compte de la séance, *« les plus critiques voient dans le projet des socialistes une OPA sur la Courly par la diminution de la représentativité du secteur rural proche de l'agglomération lyonnaise (souvent peu favorable il est vrai aux socialistes) et l'affaiblissement du poids de Lyon dans la Courly ».*

Au sein du conseil, les groupes politiques s'invectivent, reproduisant dans l'assemblée le combat mené pour les élections municipales qui viennent dans quelques mois. Michel Noir inquiète sa majorité en affirmant que c'est un artifice pour faire basculer la communauté à gauche : il suffirait de 4 ou 5 communes de gauche, explique-t-il, pour bloquer l'accord amiable, et en diminuant la représentativité de la ville centre, il serait possible de faire basculer la communauté urbaine à gauche.

Jean-Jack Queyranne, vivement critiqué pour avoir déposé cet amendement sans discussion au préalable à la communauté urbaine³⁷, explique finalement la position de son groupe. Dans la mesure où la loi va surreprésenter en quelque sorte les petites communes, il faut une volonté large des communes ainsi que des garde-fous. Nous citons son intervention et les réactions qu'elle suscite :

« M. QUEYRANNE : A partir du moment où une petite commune peut avoir une représentation aussi forte qu'une commune importante, en prenant comme exemple une représentation avec 140 sièges, la plus petite commune qui compte aujourd'hui 615 habitants pourrait avoir un représentant comme une commune qui compte 10 à 12 000 habitants, il faut que cette décision soit prise à une majorité qualifiée, renforcée de l'ensemble des communes qui ne soit pas une majorité de circonstance. Il nous semble que c'est une mesure qui respecte le principe de la représentation des communes, mais aussi un principe fondamental qui est celui pour lequel je suis toujours intervenu au sein du Conseil de Communauté, qu'il faut tenir compte des populations et ne pas minorer les grandes communes.

Dans le rang des maires : C'est le principe de l'évincement des minorités !

M. QUEYRANNE : La majorité actuelle ne vous a jamais donné le pouvoir de parler dans cette assemblée (bruits, protestations).

Plusieurs conseillers : Ce n'est pas vrai !

M. QUEYRANNE : Il faudrait que le Président suspende la séance. Cette majorité doit donc permettre d'équilibrer véritablement ces deux données : à savoir, de représenter toutes les communes et faire que les grandes communes ne soient pas sous-représentées. Elles ne peuvent être mises sur un pied d'égalité avec un certain nombre de petites communes, petites non par leur maire ou leur fonction mais petites de par leur population. Cela paraît un principe sain de gestion communautaire. »

Il souligne par ailleurs que 52% de la communauté urbaine ayant voté pour François Mitterrand, il serait normal qu'une alternance intervienne.

Francisque Collomb donne des précisions intéressantes sur les démarches accomplies :

³⁷ *Le Progrès*, 9 novembre 1982.

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

Les « petits maires » de la Courly adressent, à l'issue du conseil, une motion de protestation au ministre de l'Intérieur et au premier ministre. Lors de l'ouverture de la séance suivante du conseil, le 3 décembre, drapés de leur écharpe tricolore, ils protestent officiellement (les caméras de FR3 ont été par eux invitées !), puis quittent l'assemblée pour marquer leur désaccord.³⁸

La loi porte le nombre de conseillers à 140, et permet la représentation directe des petites communes grâce à un accord amiable

La loi PLM du 31 décembre 1982³⁹, porte, par son article 46, à 140 le nombre des délégués des communes au conseil de communauté, lorsque celles-ci sont plus de 50 et lorsque la population de l'agglomération est supérieure au million d'habitants (en pratique, cela concerne Lyon et Lille). Nous reproduisons le tableau qui accompagne cet article.

Nombre de délégués des conseils communautaires selon le nombre de communes et la population totale des communautés urbaines (art. 46)

Nombre de communes	Population municipale totale de l'agglomération			
	200000 ou plus	200 001 à 600 000	600 001 à 1000000	Plus de 1 000 000
20 au plus	50	90	90	120
21 à 50	70	120	120	140
Plus de 50	90	140	140	140

La procédure de répartition amiable des sièges prévue par le Code des communes rend par ailleurs possible la représentation directe de toutes les communes⁴⁰ (par accord des deux-tiers des communes représentant les trois-quarts de la population ou l'inverse). Ceci ouvre la possibilité de donner un siège à chaque commune, le reste étant réparti entre les communes au prorata de leur population en se basant, dans le cas présent, sur le recensement général de population de mars-avril 1982.

La loi prévoit qu'en absence d'accord amiable, le nombre de conseillers est ramené à 100, et les sièges des conseillers sont répartis à la représentation proportionnelle, ce qui maintiendrait le système du regroupement par secteurs des petites communes⁴¹.

L'adoption par le Parlement de la loi PLM suscite la satisfaction de tous les groupes politiques de la communauté urbaine. Les élus communistes, qui depuis 1966

³⁸ Le Journal, 4 décembre 1982, « La révolte des maires : Les élus des petites communes quittent la séance à la Courly pour protester contre l'amendement Queyranne ».

³⁹ http://legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19830101&numTexte=&pageDebut=00003&pageFin=

⁴⁰ Art. 47, et art. L165-26 du code des communes.

⁴¹ Dans ce cas, selon la loi PLM, art. 45, « les délégués des communes non directement représentées au conseil de communauté sont désignés au sein des conseils municipaux de ces communes par un collège composé conformément aux dispositions des articles L.165-29 et L.165-30. Ce collège détermine, à la majorité absolue des suffrages exprimés, le mode de scrutin applicable à la désignation des délégués. »

n'avaient pas varié dans leur discours sur le caractère « antidémocratique » des communautés urbaines, et qui demandaient leur suppression pure et simple, estiment qu'un pas important (mais non suffisant⁴²) est fait vers leur démocratisation. Les élus socialistes qui, moins catégoriques, voulaient une réduction de leurs compétences et une représentativité plus démocratique, se félicitent qu'un gouvernement socialiste ait fait passer cette loi, et soulignent que de 1969 à 1981, la droite n'a jamais fait aboutir de réforme visant à représenter au conseil les maires des petites communes.

La recherche d'un accord amiable

A l'issue des élections municipales de mars 1983⁴³, un accord amiable est recherché, et chaque camp essaie de maximiser son poids dans le futur conseil. Le groupe socialiste rend public lors d'une conférence de presse un projet de répartition amiable des sièges au conseil. Immédiatement, le président Collomb répond par un communiqué⁴⁴. La presse se fait largement l'écho des négociations.

Une difficulté pour parvenir à l'accord amiable vient de la loi qui prévoit une « clause de sauvegarde »⁴⁵ pour ne pas léser les grandes villes de la Courly : cela signifie qu'aucune commune directement représentée au conseil ne peut, sans l'accord de son conseil municipal, se voir imposer une représentation proportionnellement inférieure à celle à laquelle elle pouvait prétendre, s'il était fait application de la règle de représentation proportionnelle au « plus fort reste ». Or, pour appliquer cette clause, tout en représentant individuellement les 55 communes, il aurait fallu un conseil de 150 membres, et non de 140. Les villes concernées par cette clause⁴⁶ décident de ne pas y avoir recours, pour arriver à un accord à 140 sièges. La discussion porte alors sur la répartition des 10 sièges, qu'il faut prendre sur le contingent des grandes villes. Après moult discussions dont on connaît assez bien le détail grâce à la presse⁴⁷, la majorité communautaire cède 7 sièges (considérant que les maires des petites communes penchent en majorité vers la droite) dont 5 pour Lyon, et l'opposition 3 sièges. Au final, la majorité obtient les deux-tiers des sièges (93), et l'opposition un tiers (47 : 34 PS, 13 PC), ce qui reflète les résultats des municipales dans l'agglomération⁴⁸.

⁴² Ils estiment qu'il faut en particulier rendre aux communes la maîtrise de leur développement économique et urbain, et remettre en cause un modèle ségrégatif d'aménagement (*La Voix du Lyonnais*, 28 avril 1983). Le discours des communistes sur le caractère « antidémocratique » de la communauté urbaine va perdurer, certes atténué, au moins jusqu'au début des années 90.

⁴³ En fait, la position des groupes politiques de la Courly avait déjà été exposée par la presse avant les élections. En présentant le 22 février à la presse le projet socialiste pour la Courly intitulé « 1983 : changer la courly », Jean-Jack Queyranne déclarait que pour que la communauté urbaine soit un établissement public au service des 55 communes, « *il faut assurer la représentation de toutes les communes, réorganiser l'exercice des compétences de la communauté, mobiliser les ressources de l'administration* ». (*L'Humanité*, 23 février 1983, « Changer la Courly »). *Le Progrès* du même jour qui rendait aussi compte de la conférence de presse, adoptait en phrase-titre cette déclaration de Queyranne : « *il n'y a aucun droit historique pour que la ville de Lyon régente la Communauté urbaine* ». On y lit que « *M. Queyranne a indiqué que le PS prendrait les initiatives nécessaires pour que toutes les communes soient représentées dans le prochain conseil de communauté, à condition que le poids des grandes communes ne soit pas minoré* ».

⁴⁴ *Le Progrès*, 23 mars 1983, « Répartition des sièges à la CO.UR.LY. Francisque Collomb et sa majorité à l'heure du choix », *Lyon Matin*, 24 mars 1983, « Des sièges pour la Co.Ur.Ly ».

⁴⁵ Elle est prévue par l'art. L 165-26 du code des communes.

⁴⁶ Lyon, Caluire-et-Cuire, Rillieux-la-Pape, St-Priest, Vénissieux, Villeurbanne.

⁴⁷ Les négociations ont été conduites, rapporte *Le Progrès* du 24 avril 1983, par André Soulier, premier adjoint et Jean Rigaud, vice-président à l'urbanisme pour le Groupe d'action communautaire (GAC), Jean-Jack Queyranne, Yvon Deschamp, secrétaire fédéral du PS, Jacques Commaret et Laurent Deschamps pour le PC.

⁴⁸ *Le Progrès*, 24 avril 1983, « Courly : Toutes les communes seront représentées ».

Accord conclu ! Toutes les communes entrent au conseil de communauté

L'accord amiable conclu entre la majorité communautaire et l'opposition PS-PC est rendu public le 23 avril 1983⁴⁹. Alors que la loi exigeait la signature de l'accord amiable le 13 juin au plus tard, on a un mois et demi d'avance. A cette date, Lille et Bordeaux ne sont pas parvenues à un accord. En fait, à la communauté urbaine de Lille, il faudra attendre 1995 (Loi Pasqua 95-115 du 4 février 1995) pour que toutes les communes soient représentées, malgré l'amendement Diligent, voté en 1989 sur proposition du maire de Roubaix qui prévoyait que les 85 communes y soient représentées, et que les 85 autres sièges soient répartis au prorata de la population.

Toutes les communes sont représentées. Lyon, avec 46 délégués sur 140, voit sa part encore baisser par rapport à 1977, alors que Villeurbanne la maintient avec 14 sièges. Mais Lyon maintient son audience avec son maire qui reste président, et 6 vice-présidents (*voir le tableau 3, p. 28, pour une vision d'ensemble de la répartition des postes de vice-présidents de 1969 à aujourd'hui*).

La représentation de toutes les communes est saluée par toutes les composantes politiques du conseil⁵⁰. A lire les multiples déclarations d'élus de toutes les formations, qui affirment que leur volonté d'instaurer ce mode de représentation remonte à la création de la communauté urbaine, on a du mal à comprendre pourquoi il n'a pas été mis en place avant.... En fait, seul le parti communiste semble avoir eu une position constante sur le sujet.

Si la négociation a été facilitée par le fait que l'entrée des petites communes ne change pas l'équilibre politique du conseil (immédiatement, il est remarqué qu'il maintient la proportion d'un tiers à l'opposition de gauche et de deux tiers à la majorité communautaire), l'accord reste une réussite incontestable. En effet, il supposait à la fois un accord entre communes, et un accord entre groupes politiques. En outre, il suffisait qu'une seule commune se prévale de la clause de sauvegarde pour tout faire capoter. Le fait que la majorité n'ait pas eu d'autre choix que de négocier avec l'opposition pour définir un accord (contrairement à 1977) l'a sans doute favorisé. Cette réussite est aussi redevable à la décision de Francisque Collomb et de sa majorité, auxquels sont revenus le choix ultime : maintien de la primauté de Lyon (Lyon pouvait prétendre à 51 sièges) et d'une communauté centrée sur la défense des intérêts de la ville-centre d'un côté, franchissement d'un pas décisif vers la construction collégiale des politiques communautaire de l'autre⁵¹.

Le passage de 90 à 140 conseillers communautaire est un tournant à plusieurs niveaux

La presse lyonnaise a, dès l'obtention de l'accord, pris la mesure de l'événement. *Le Progrès* titre « CO.UR.LY. Une page est tournée » (25 avril 1983) ; *Le Journal* « Francisque Collomb : « la sagesse a prévalu » » (26 avril 1983)... La presse

⁴⁹ Le constat est établi officiellement par le Préfet du Rhône le 20 mai, et publié dans le BOCU de juin-juillet 1983, n°141, pp.359-360 : « *Constat de l'accord amiable réalisé entre les 55 communes, membres de la COURLY par délibérations concordantes de leurs conseils municipaux et relatifs à la répartition des sièges entre elles au conseil de la communauté pour le mandat 1983-1989* ».

⁵⁰ L'accord amiable est pour le groupe communiste « *une étape importante et l'aboutissement d'une longue bataille. Les élus communistes l'ont menée, pour leur part, sans discontinuer. Dès 1966 — date d'adoption de la loi imposant les communautés urbaines — Marcel Houël et Camille Vallin s'élevaient contre la non-représentation de tous les maires.* » (*La Voix du Lyonnais*, 28 avril 1983)

⁵¹ Ensuite, la participation de toutes les composantes politiques du conseil aux instances délibérantes (Lyon Parc Auto, Agence d'urbanisme, Cibevial, Marché gare, Semaly, Aderly, Conseil d'architecture) s'est réalisée sur la base proportionnelle déjà appliquée dans la précédente assemblée.

envisage aussi ses répercussions possibles : « *La représentation directe de toutes les communes, va fatalement faire de ce nouveau conseil, une assemblée qui se sentira plus responsable de la politique menée. On peut donc s'attendre à ce que les élus se déchargent moins que par le passé sur l'appareil administratif communautaire.* » (*Le Progrès*, 25 avril 1983); « *C'est en effet un pas énorme qui vient d'être franchi pour elles (les petites communes). Elles auront désormais une voix délibérative, très importante pour elles en ce qui concerne le budget. Ces nouvelles dispositions permettront de la solidarité communautaire et sans doute également de faire prendre conscience à tous les Maires de la dimension réelle de la Courly.* » (*Courly Information*, juin 1983) Les médias remarquent aussi que le conseil est fortement renouvelé (60 conseillers restent, mais 80 rentrent, il rajeunit et se féminise avec 10% de femmes).

La désignation systématique des maires comme conseillers communautaires a modifié le rapport de la ville-centre avec les autres communes : les petites communes ont moins de difficultés à se « faire entendre », et faire prendre en compte leurs problèmes spécifiques, en matière de déplacement, de ruralité, etc. Le revers en est, selon les détracteurs de ce tournant, une sur-représentation des petites communes qui amène à saupoudrer les crédits pour satisfaire les « conseillers maires » dans des projets de proximité plutôt que dans des projets d'agglomération, des mini-pouvoirs locaux allant même jusqu'à bloquer des projets d'agglomération (l'exemple du TOP, tronçon ouest périphérique est alors donné).

Ce changement démocratise sans doute le fonctionnement de la communauté urbaine, établissement dont la fonction première est d'être au service des communes. Sans cette étape, les expressions « esprit communautaire », « politiques communautaires », « intérêt d'agglomération »... auraient moins de sens. On voit mal comment la communauté urbaine serait devenue, à partir des années 1980, une « communauté de projets », et se donnerait aujourd'hui l'horizon de la « communauté de destin ». Enfin, ce tournant a un impact difficile à évaluer sur le fonctionnement des services. L'augmentation significative des conseillers et par voie de conséquence des vice-présidents⁵² a entraîné un alourdissement de l'exécutif et du processus de décision ; des élus ont pu parler d'« armée mexicaine » pour signifier que le nombre de vice-présidents était disproportionné. On a compté 38 vice-présidents de 1995 à 2001 (dont 7 comme présidents de commissions), 37 depuis 2001, 40 depuis 2008. Leur nombre élevé fait qu'une partie seulement participe aux réunions régulières du bureau. Mais ce changement peut aussi être perçu différemment, comme un gage de qualité des décisions.

III. Depuis 1995, un principe devenu irréversible

1989, la reconduction de l'accord

En décembre 1988, avant les municipales et suite à un amendement déposé à l'assemblée nationale qui demande à ce que les conseillers communautaires soient désignés à la proportionnelle⁵³, les maires des petites communes ont déposé un vœu au conseil pour que l'accord de 1983 prévoyant la représentation de toutes les

⁵² Dans le rapport Notebart, il est pressenti que l'augmentation du nombre de conseillers à Lille et Lyon (140) va induire celle du nombre de vice-présidents (le chiffre de 15 est mentionné).

⁵³ Cet amendement, dit Peyronnet, adopté le 22 décembre, fait que les grandes villes auront des conseillers communautaires de la majorité et de l'opposition de chaque municipalité, et que les villes de moins de 2500 habitants pourront conserver un siège, s'il y a accord de répartition.

communes au sein du conseil soit reconduit, et que le processus de leur participation devienne irréversible.

Or, si les communistes ont soutenu cette position, les principaux candidats (Jean-Jack Queyranne, André Soulier, Michel Noir) se sont abstenus de voter, laissant entendre que la reconduction sera loin d'être automatique. *Le Progrès* du 20 décembre 1988 titre à ce propos « Courly : Le siège éjectable des petites communes ». « L'éternel débat » comme titre *Lyon Figaro* du même jour, reprend donc. Jean-Jack Queyranne estime que tout accord peut être remis en cause à chaque élection, et que l'accord de 1983 n'a pas toujours été respecté⁵⁴... Pour le chef du groupe socialiste, en partant d'une hypothèse d'un conseil à 100 élus, il serait possible d'envisager d'obtenir la majorité à la Courly en gagnant au moins deux arrondissements de Lyon et une ville moyenne supplémentaire.

Le résultat des élections municipales du 12 et 19 mars 1989 invalident cet espoir, mais il reste une place à la négociation. « *Si l'on revient aux 100 conseillers, déclare Queyranne, 39 petites communes ne seront pas représentées. Or la gauche n'en détient que cinq. Et le PS peut escompter 40% des conseillers. Il ne peut pas faire les frais d'une représentation des petites communes sans contre-partie* » (*Lyon Libération* du 31 mars). Il y a par ailleurs des luttes d'influence au sein de la fédération du Rhône du Parti socialiste pour le leadership de l'opposition dans l'agglomération, entre Charles Hernu et Jean-Jack Queyranne, ce qui les amène à prendre des positions différentes.

Le RPR également est réticent à une reconduction de l'accord : un conseil à nouveau ouvert aux petits maires réduirait son emprise, car la plupart de ces maires s'inscrivent dans la mouvance de l'UDF (*Lyon Matin*, 21 mars 1989). L'élection de Michel Noir (RPR) à la municipalité de Lyon suscite donc l'inquiétude à la communauté urbaine. Finalement, un compromis est trouvé entre M. Noir et les représentants de l'UDF, permettant son élection à la présidence de la communauté urbaine. De plus, avant d'être élu maire de Lyon, Michel Noir s'était engagé, en cas de succès, à reconduire l'accord de 1983. Lors de la séance du conseil du 9 mai (préalable à l'installation du nouveau conseil de communauté le 5 juin), le nouveau maire de Lyon a réitéré son engagement de reconduire l'accord de 1983, en abandonnant, au titre de la Ville de Lyon, 5 sièges pour rester à une composition à 140 membres⁵⁵.

Il tire au passage un bilan positif de ce mode de représentation pour le fonctionnement communautaire :

« Cette formule avait l'avantage — que l'on peut qualifier d'immense après 6 années d'expérience — de permettre la représentation de chaque commune de la Communauté urbaine et je crois que cette sage décision a porté ses fruits. (...) La présence des maires des communes de taille modeste donnera encore à notre Communauté urbaine cette variété qui a fait le bon équilibre et la bonne qualité de la plupart des décisions prises. C'est dans cet état d'esprit que nous pouvons souhaiter continuer ce travail tel qu'il avait été amorcé en 1983 par cette décision. (...) Nous avons eu un entretien plus que courtois avec certains de nos collègues, soucieux de l'intérêt général et je suis heureux de voir qu'ils sont dans les mêmes dispositions qu'en 1983. »⁵⁶

⁵⁴ Il mentionne l'absence de restitution du service nettoyage aux communes, le maire de St-Priest qui s'est vu déposséder de sa présidence de l'office local d'HLM (*Lyon Matin*, 21 février 1989).

⁵⁵ BOCU, n°189, août-septembre 1989, « Intervention de Monsieur le Vice-Président Noir relative à la représentation de toutes les communes au prochain Conseil de Communauté », pp. 570-572. Les autres communes qui abandonnent un siège sont Caluire, Rillieux, Vénissieux et Villeurbanne.

⁵⁶ L'intérêt d'une représentation de l'ensemble des communes est aussi souligné par un certain M. Miachon : « *Leur présence au Conseil de Communauté est une grande satisfaction pour les communes de moins de 12500 habitants qui, souvent, ne se sentent petites que par leurs difficultés à se faire entendre*

L'ensemble des délégués se félicite que l'accord soit reconduit, ce qui traduit l'unanimité sur cette question⁵⁷. Néanmoins, cela ne signifie pas que les relations soient pacifiées entre opposition et majorité communautaire durant le mandat 1989-1995 ! Pour les 52 élus socialistes et communistes, la Ville de Lyon est sans cesse suspectée d' « impérialisme », et de traitement privilégié de la part de la communauté urbaine.⁵⁸

La représentation de toutes les communes, un acquis

Depuis le début du mandat de Raymond Barre en 1995, la communauté urbaine de Lyon, qui a troqué le nom de Courly pour celui de Grand Lyon, compte 155 conseillers⁵⁹. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (Loi Pasqua) du 4 février 1995 porte en effet à 155 membres le conseil de communauté des agglomérations de plus de 50 communes et d'un million d'habitants (art. 80).⁶⁰ Mais en étant passé à 155 délégués, il n'est plus question pour les grandes communes de discuter de la répartition des sièges à soustraire.

L' « éternel débat » n'anime donc plus la salle du conseil. Le débat a porté en revanche sur l'innovation politique de Raymond Barre, qui a rompu avec la pratique qui réservait les postes de vice-présidents à la droite majoritaire, en confiant des postes à des élus socialistes et communistes rénovateurs représentants des communes notamment de l'Est lyonnais (Villeurbanne, Bron, Vaulx-en-Velin, Rillieux-la-Pape, St-Priest...). En 2001 également, après l'élection de Gérard Collomb, ce principe de l'exécutif élargi a été repris avec l'octroi de postes de vice-présidents au groupe UDF-Démocratie libérale notamment.

Depuis, le conseil s'est féminisé, des pôles d'actions et de compétences ont été mis en place à partir de 2001 pour donner plus de cohérence à l'action communautaire, mais une seule modification notable concerne notre sujet : lors du renouvellement du conseil communautaire en 2008 (séance du 18 avril) à la suite des élections municipales, les grandes communes ont laissé trois sièges aux deux communes de

sur les problèmes déterminants pour leur avenir. (...) Cet accord, qui a nécessité des rencontres, des participations, des propositions, a donc le mérite d'être un succès mais il montre aussi que les problèmes qui nous séparent peuvent être résolus assez rapidement et cela augure bien du prochain Conseil de Communauté. »

⁵⁷ Jean-Jack Queyranne, au nom du groupe socialiste, se félicite que l'accord soit reconduit : « *ce soir, le consensus existe entre les groupes politiques et, je pense, entre les communes, pour parvenir à un accord unanime sur la représentation de chacune d'entre elles. Il faut s'en féliciter (applaudissements).* »

⁵⁸ Par exemple, lors de la séance publique du 5 mars 1990 consacrée au vote du budget communautaire, Jean-Jack Queyranne déclare que « *Lorsqu'on étudie le budget, jamais la ville centre ne s'est servie avec autant d'aplomb. On a le sentiment que la communauté urbaine est devenue le self-service de la municipalité lyonnaise* ». La majorité répond en énumérant les investissements consentis sur d'autres communes, et en notant que Lyon représente 33% des habitants de la communauté, alors que sa fiscalité représente 41% du budget communautaire. (BOCU juin-juillet 1990, n° 197, p. 534)

⁵⁹ Après le deuxième tour des élections municipales du 18 juin 1995, le conseil compte 53 Lyonnais et 14 Villeurbannais. Le conseil a été installé lors de la séance du 11 septembre 1995 (BOCU n° 248, p. 1000).

⁶⁰ Le nouvel article L 165-28 du code des communes reprend le principe déjà établi stipulant que, « a) un siège est attribué à chaque commune membre de la communauté ». Il précise ensuite que « b) seules participent à la répartition des sièges restant à pourvoir les communes dont la population municipale totale est supérieure au quotient obtenu en divisant la population municipale totale de l'agglomération, telle qu'elle résulte du dernier recensement général, par le nombre total de sièges à pourvoir. Les sièges restant à pourvoir sont répartis entre ces communes suivant le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale totale diminuée d'un nombre d'habitants égal au quotient mentionné à la phrase précédente. » Un lien vers le texte de la loi : <http://adminet.org/INTX9400057L.html>

Givors et Grigny afin de rester à 155 sièges⁶¹. Quant à la mise en place des 9 conférences des maires en 2003, lieu de dialogue et concertation sur les besoins de proximité et sur les projets d'agglomération à des échelons intermédiaires entre le territoire d'agglomération et celui du micro-local⁶², elle a sans doute rappelé à certains les anciens regroupements de communes qui ont fonctionné, tant bien que mal, de 1969 à 1983...

⁶¹ Suite à l'adhésion des deux villes au 1er janvier 2007, il en a comporté 157, entre le conseil communautaire du 10 janvier 2007 et début 2008.

⁶² Les conférences sont associées à la mise en œuvres des grands projets en matière d'aménagement urbain, de développement économique, de déplacements, etc. Chaque conférence élabore un projet de développement territorial. Cette démarche de territorialisation qui prend d'ailleurs des formes diverses au Grand Lyon a eu pour effet de mettre davantage en contact les services et les territoires.

Tab. 1 : Communes non directement représentées au conseil (1969-1983)

1969-1977		1977-1983	
Communes concernées	Sièges	Communes concernées	Sièges
(9 communes) Albigny-sur-Saône Couzon-au-Mont-d'Or Curis-au-mont-d'Or Fleurieu-sur-Saône Genay Montanay Neuville-sur-Saône Poleymieux-au-Mont-d'Or St-Romain-au-Mont-d'Or	2	(Secteur I - 11 communes) Albigny-sur-Saône Champagne-au-Mont-d'Or Collonges-au-Mont-d'Or Couzon-au-Mont-d'Or Curis-au-mont-d'Or Limonest Poleymieux-au-Mont-d'Or St-Cyr-au-Mont-d'Or St-Didier-au-mont-d'Or St-Germain-au-Mont-d'Or St-Romain-au-Mont-d'Or	2
(8 communes) Cailloux-Sur-Fontaine Crépieux-la-Pape Fontaines-St-Martin Fontaines-sur-Saône Rillieux Rochetaillé Sathonay-Camp Sathonay-Village	3	(secteur II – 10 communes) Cailloux-Sur-Fontaine Fleurieu-sur-Saône Fontaines-St-Martin Fontaines-sur-Saône Genay Montanay Neuville-sur-Saône Rochetaillé-sur-Saône Sathonay-Camp Sathonay-Village	2
(5 communes) Champagne-au-Mont-d'Or Charbonnières Dardilly Marcy-l'Etoile La Tour-de-Salvigny	1	(secteur III – 7 communes) Charbonnières Craponne Dardilly Francheville La Tour-de-Salvigny Marcy-l'Etoile St-Genis-les-Ollières	2
(4 communes) Charly Irigny St-Genis-Laval Vernaison	1	(secteur IV – 5 communes) Charly Irigny La Mulatière Pierre-Bénite Vernaison	2
(4 communes) Corbas Feyzin Moins Solaize	1	(secteur V - 6 communes) Chassieu Corbas Feyzin Jonage Mions Solaize	2
(4 communes) Collonges-au-Mont-d'Or Limonest St-Cyr-au-Mont-d'Or St-Didier-au-mont-d'Or	1		
(3 communes) Chassieu Jonage Meyzieu	1		
(3 communes) Craponne Francheville St-Genis-les-Ollières	1		

Les groupements de communes ne sont pas définis de la même façon en 1969 et 1977, notamment parce que l'on est passé de 8 à 5 secteurs. Nous avons néanmoins « mis en face » les secteurs qui correspondaient le mieux.

Tab. 2 : Répartition des sièges du conseil par communes (1969-2014) *

Mandat	1969-77	1977-83	1983-89	1989-95	1995-2001	2001-08	2008-14
Conseillers nbre total	90	90	140	140	155	155	155
Lyon	46 (51%)	37 (41%)	46 (33%)	46 (33%)	53 (34%)	54 (35%)	54 (35%)
Villeurbanne	10 (11%)	9 (10%)	14 (10%)	13 (9%)	14 (9%)	15 (10%)	15 (10%)
<i>Total ville centre</i>	<i>56 (67%)</i>	<i>46 (50%)</i>	<i>60 (50%)</i>	<i>59 (50%)</i>	<i>67 (47%)</i>	<i>69 (45%)</i>	<i>69 (45%)</i>
Caluire	3	4	4	4	5	5	5
Cailloux			1	1	1	1	1
Fleurieu			1	1	1	1	1
Fontaine sur S			1	1	1	1	1
Genay			1	1	1	1	1
Montanay			1	1	1	1	1
Neuville sur S			1	1	1	1	1
Rillieux			1	1	1	1	1
Rochetaillé			1	1	1	1	1
Sathonay Camp			1	1	1	1	1
Sathonay Village			1	1	1	1	1
<i>Total Nord</i>	<i>3 (3%)</i>	<i>4 (4%)</i>	<i>14 (10%)</i>	<i>14 (10%)</i>	<i>15 (10%)</i>	<i>15 (10%)</i>	<i>15 (10%)</i>
Bron	3	3	5	5	5	4	4
Chassieu			1	1	1	1	1
Corbas			1	1	1	1	1
Décines-Charpieu	1	2	2	2	3	3	1
Feyzin			1	1	1	1	1
Jonage			1	1	1	1	1
Meyzieu		2	2	2	3	3	3
Mions			1	1	1	1	1
St Fons	1	1	1	1	2	2	1
St Priest	2	3	4	5	5	5	5
Solaize			1	1	1	1	1
Vaulx	2	3	5	5	5	4	4
Vénissieux	4	6	7	7	7	7	6
<i>Total Est</i>	<i>13 (14%)</i>	<i>20 (22%)</i>	<i>32 (23%)</i>	<i>31 (22%)</i>	<i>36 (23%)</i>	<i>34 (22%)</i>	<i>30 (19%)</i>
Charly			1	1	1	1	1
Craponne			1	1	1	1	1
Francheville			1	1	1	1	1
Givors							2
Grigny							1
Irigny			1	1	1	1	1
La Mulatière	1		1	1	1	1	1
Oullins	2	2	2	2	3	3	3
Pierre-Bénite	1		1	1	1	1	1
Ste Foy	1	2	2	2	2	2	2
St Genis Laval		1	1	1	2	2	2
St Genis Les Ollières			1	1	1	1	1
Tassin	1	1	1	1	2	2	2
Vernaison			1	1	1	1	1
<i>Total Sud-Ouest</i>	<i>6 (7%)</i>	<i>6 (7%)</i>	<i>14 (10%)</i>	<i>14 (10%)</i>	<i>17 (11%)</i>	<i>15 (10%)</i>	<i>18 (12%)</i>
Albigny sur S		1	1	1	1	1	1
Champagne		1	1	1	1	1	1
Charbonnières			1	1	1	1	1
Collonges			1	1	1	1	1
Couzon			1	1	1	1	1
Curis			1	1	1	1	1
Dardilly			1	1	1	1	1
Ecully	1	1	2	2	2	2	2
La Tour de Salvigny			1	1	1	1	1
Limonest			1	1	1	1	1
Marcy			1	1	1	1	1
Poleymieux			1	1	1	1	1
St Cyr			1	1	1	1	1
St Didier			1	1	1	1	1
St Germain			1	1	1	1	1
St Romain			1	1	1	1	1
<i>Total Nord-Ouest</i>	<i>1 (1%)</i>	<i>3 (3%)</i>	<i>17 (12%)</i>	<i>17 (12%)</i>	<i>17 (11%)</i>	<i>17 (11%)</i>	<i>17 (11%)</i>
Communes représentées directement	15	16	55	55	55	55 <small>(57 depuis 2007)</small>	57

** Seule une partie des communes est directement représentée de 1969 à 1983. A partir de cette date, toutes les communes étant directement représentées, nous faisons apparaître en gras celles qui obtiennent plus d'un siège.*

Après une période 1954-68 où la croissance démographique a été très forte dans la communauté urbaine, on reste dans les années 1968-75 sur cette lancée. Elle s'affaiblira ensuite en lien avec le phénomène de périurbanisation, au point que de 1975 à 1982, le Grand perd 13 000 habitants⁶³.

Ce tableau montre que la part de Lyon est passée de la moitié des sièges au conseil de communauté en 1969, au tiers à partir de 1983 : c'est l'effet d'une tendance générale en France, de perte d'attractivité des centres urbains, et du déclenchement du phénomène de périurbanisation qui va profiter aux deuxième voire troisième couronnes, et faire grossir les aires urbaines. La ville de Lyon perd 1,7% de sa population chaque année entre 1968 et 1982. Le secteur centre (Lyon-Villeurbanne) passe de 643 000 habitants en 1968, à 525 000 en 1982. Ce n'est qu'à partir de cette date que la ville centre retrouve un solde positif, et consolide sa position au conseil.

La baisse du centre se fait au profit de l'ensemble des secteurs de l'agglomération, surtout dans un premier temps l'Est de l'agglomération, où se réalisent de nombreuses ZUP. Le secteur Est est passé de 187 000 habitants en 1969, à 289 000 en 1982, soit un gain supérieur à 100 000 habitants ! Dans la même période, le secteur Nord-Ouest croît fortement (41 000 / 60 000 habitants), ainsi que le secteur Sud-ouest (97 000 / 126 000). Néanmoins, les communes de la première couronne commencent à perdre de la population à partir de la fin des années 70 (Bron, Vaulx, St-Fons, Pierre-Bénite, Oullins...) ce qui suscite globalement un rééquilibrage de la croissance de la périphérie Ouest par rapport à la périphérie Est.

En termes de représentation au conseil, autant l'Est, que le Nord, le Nord-Ouest, que le Sud-ouest obtiennent à partir de 1983 une part des sièges qui permet de considérer qu'ils sont bien mieux représentés qu'avant. En fonction de la règle qui veut dorénavant que chaque commune ait au moins un délégué, des secteurs sont même sur-représentés : c'est notamment le cas du secteur Nord-ouest, relativement peu peuplé mais doté d'un grand nombre de communes.

⁶³ La communauté urbaine de Lyon compte : 1 048 885 habitants en 1968, 1 119 013 en 1975, 1 106 055 en 1982, 1 1135 000 en 1990, 1 168 000 en 1999.

Tab. 3 : Postes de vice-présidents en fonction de leur commune (1969-2014)

	1969-77	1977-83	1983-89	1989-95	1995-2001	2001-08	2008-14
Nbre total de v-p	12	12	12	12(24)*	38	37	40
Lyon	6 (50%)	6 (50%)	6 (50%)	6 (50%)	15 (39%)	10 (27%)	14 (35%)
Villeurbanne	2 (17%)				3 (8%)	2 (5%)	3 (7%)
<i>Total ville centre</i>	<i>8 (67%)</i>	<i>6 (50%)</i>	<i>6 (50%)</i>	<i>6 (50%)</i>	<i>18 (47%)</i>	<i>12 (32%)</i>	<i>17 (42%)</i>
Caluire		1	1	1	2	2	
Cailloux							
Fleurieu							
Fontaine sur S			1				
Genay						1	
Montanay							
Neuville sur S				1	1	1	
Rillieux-la-Pape	1 (Crépieux)	1	1	1	1	1	1
Rochetaillé							
Sathonay Camp						1	1
Sathonay Village						1	1
<i>Total Nord</i>	<i>1 (8%)</i>	<i>2 (17%)</i>	<i>3 (25%)</i>	<i>3 (25%)</i>	<i>4 (11%)</i>	<i>7 (19%)</i>	<i>3 (7%)</i>
Bron	1					1	1
Chassieu					1	1	
Corbas							
Décines-Charpieu					1	1	1
Feyzin							1
Jonage					1		1
Meyzieu							
Mions					1		
St Fons							
St Priest	1				1		1
Solaize				1		1	1
Vaulx							1
Vénissieux						1	2
<i>Total Est</i>	<i>2 (17%)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1 (8%)</i>	<i>5 (13%)</i>	<i>5 (14%)</i>	<i>9 (22%)</i>
Charly							
Craponne							
Francheville					1	1	
Givors							1
Grigny							
Irigny						1	1
La Mulatière			1				
Oullins					1	1	
Pierre-Bénite						1	1
Ste Foy							1
St Genis Laval					1		1
St Genis Les Ollières						1	
Tassin		1	1	1	1		
Vernaison							
<i>Total Sud-Ouest</i>	<i>0</i>	<i>1 (8%)</i>	<i>2 (17%)</i>	<i>1 (8%)</i>	<i>4 (11 %)</i>	<i>5 (14%)</i>	<i>5 (12%)</i>
Albigny sur S						1	1
Champagne							
Charbonnières					1		
Collonges	1					1	1
Couzon							
Curis					1		
Dardilly						1	1
Ecully		1	1	1	1		
La Tour de Salvigny							
Limonest					1		
Marcy					1	1	
Poleymieux					1	1	
St Cyr							
St Didier							
St Germain							
St Romain					1	1	
<i>Total Nord-Ouest</i>	<i>1 (8%)</i>	<i>1 (8%)</i>	<i>1 (8%)</i>	<i>1 (8%)</i>	<i>7 (18%)</i>	<i>6 (16%)</i>	<i>3 (7%)</i>

** Le nombre de vice-présidents passe, en 1992, de 12 à 24, en raison de la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République qui ne prévoit pas (donc supprime) la fonction des secrétaires délégués pour les communautés urbaines. Au sein du bureau, ces derniers deviennent donc vice-présidents.*

Rappelons que le bureau est constitué du président, de vice-présidents (12 jusqu'en 1995, 37 à 40 après cette date), de secrétaires (14 en 1977, 20 en 1983, 12 en 1989), voire de conseillers bénéficiant d'une délégation de pouvoirs du président.

Le tableau ci-dessus montre que la municipalité de Lyon détient la majorité du bureau de 1969 à 1995 (la moitié des postes de vice-présidents plus le président), et la perd ensuite. Nous n'indiquons pas ici l'ordre des vice-présidents (il y a toujours un premier vice-président, un deuxième, etc.) et leurs délégations.

En vertu du jeu des majorités, le bureau étant constitué seulement de vice-présidents membres de la majorité de 1977 à 1995, les 4 villes les plus importantes après Lyon⁶⁴, communes socialistes ou communistes situées à l'Est de Lyon, Villeurbanne, Vénissieux, Bron et Vaulx-en-Velin n'ont pas de vice-président : c'est le cas durant 18 ans pour Villeurbanne (1977-95), 24 ans pour Bron (1977-2001), 33 ans pour Vaulx-en-Velin (premier poste en 2001) et près de 40 ans pour Vénissieux (2008) ! L'Est Lyonnais, jusqu'en 1995, n'a donc aucune existence dans l'exécutif.

C'est aussi le cas des communes du Sud-Ouest de l'agglomération, contrairement aux communes du Nord et Nord-Ouest de l'agglomération, toujours bien représentées. Depuis l'arrivée de G. Collomb, avec les élections de 2001 et surtout de 2008, le rééquilibrage au profit de l'Est et du Sud a privé plusieurs grosses communes de droite des postes de vice-présidents auxquelles elles étaient habituées (Caluire et Cuire, Ecully...).

⁶⁴ Après Lyon, les plus importantes communes sont, dans l'ordre décroissant Villeurbanne, Vénissieux, Bron, Vaulx-en-Velin et Caluire et Cuire, Rillieux la Pape, puis Oullins, Meyzieu, Décines, Ste Foy les Lyon, Ecully, St Fons, Tassin.

Ressources utilisées (classement chronologique)

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=

Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine de Lyon (BOCU), n°1, janvier 1969

Le Progrès, 12 janvier 1977, « Un nouveau visage pour la Communauté urbaine de Lyon et un enjeu pour la gauche ».

Le Progrès, 1^{er} avril 1977 : « La gauche : plus de 30 sièges à la COURLY ? »

Le Journal, 13 avril 1977, « CO.UR.LY. : « Un siège pour chaque commune sans exception » demande M. Jean Capiovic (P.C.) »

BMO Lyon, 24 avril 1977, n° 77-0.012 « Répartition des sièges au Conseil de la Communauté urbaine de Lyon » (décision du conseil municipal de Lyon, 14 avril 1977).

Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine de Lyon, juin 1977, n°85, « Répartition des sièges au Conseil de la Communauté urbaine de Lyon » - Arrêté n°405-77, pp. 231-232.

Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine de Lyon, juillet-août 1977, n°86, séance du 11 juillet 1977, pp. 333-344.

« Compte rendu de la séance privée du conseil de communauté – projet de réforme des communautés urbaines, 25 novembre 1981 », archives du Grand Lyon, cote 1004W029.

« Rapport sur les communautés urbaines », A. Notebart, 1982 (voir les archives du Grand Lyon, cote 1004W029 pour tout ce qui concerne le rapport Notebart, le questionnaire adressé à Lyon, etc.)

Le Progrès, 24 avril 1982, « Communautés urbaines : Une réforme en trois temps ».

Le Journal, 3 mai 1982, « Francisque Collomb explique l'avenir en rose de la Courly... ».

Courly informations, juin 1982, « Communauté urbaine : quel changement ? »

Loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Lyon, Marseille et des établissements publics de coopération (dite loi PLM) :
http://legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19830101&numTexte=&pageDebut=00003&pageFin=

Le Progrès, 9 novembre 1982, « La Communauté urbaine peut-elle basculer à gauche ? »

Le Tout Lyon, 11 novembre 1982, « Quelle Courly après les municipales ? »

Le Journal, 4 décembre 1982, « La révolte des maires : Les élus des petites communes quittent la séance à la Courly pour protester contre l'amendement Queyranne ».

Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine de Lyon, janvier 1983, n°137, pp. 76-82.

L'Humanité, 23 février 1983, « Changer la Courly ».

Le Progrès, 23 février 1983, « Jean-Jacques Queyranne présentant un projet socialiste pour la Co.Ur.Ly « *Il n'y a aucun droit historique pour que la ville de Lyon régente la Communauté urbaine* » ».

Le Progrès, 23 mars 1983, « Répartition des sièges à la CO.UR.LY. Francisque Collomb et sa majorité à l'heure du choix ».

Lyon Matin, 24 mars 1983, « Des sièges pour la Co.Ur.Ly ».

Le Progrès, 24 avril 1983, « Toutes les communes seront représentées. Courly : Accord amiable conclu entre la majorité et l'opposition ».

La Voix du Lyonnais, 28 avril 1983, « Faire de la COURLY un véritable organisme de coopération intercommunale »

Bulletin officiel de la communauté urbaine de Lyon, n°141, juin-juillet 1983, « *Constat de l'accord amiable réalisé entre les 55 communes, membres de la COURLY par délibérations concordantes de leurs conseils municipaux et relatifs à la répartition des sièges entre elles au conseil de la communauté pour le mandat 1983-1989* », pp. 359-360.

Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine de Lyon, n°189, août-septembre 1989, séance du conseil du 9 mai 1989, « Intervention de Monsieur le Vice-Président Noir relative à la représentation de toutes les communes au prochain Conseil de Communauté », pp. 570-572.

Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (Loi Pasqua) du 4 février 1995 : <http://adminet.org/jo/INTX9400057L.html>

Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine de Lyon, n°248, séance du 11 septembre 1995, p. 1000 (installation du nouveau conseil de communauté).

Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, "Communauté urbaine" (article), http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_intercom/guid_lint_2/etab_publ/comm_urb.html