



UNIVERSITÉ DE LYON

Institut d'Études Politiques de Lyon

ÉCHELLES DE GOUVERNANCE ET COOPÉRATION DANS LES PROJETS DE TRANSPORT EN COMMUN

L'exemple de la desserte de l'agglomération de Pont-de-Chéruy et de Crémieu à l'Est de Lyon.

MUNIER-JOLAIN Martin

Conduite de Projet et Développement Durable des Territoires
(CoPTer)

Mémoire de Master 1 soutenu le jeudi 3 septembre 2020

Sous la direction d'Aisling HEALY
Jury composé d'Aisling HEALY et Antoine LEVEQUE

Année universitaire 2019-2020

ÉCHELLES DE GOUVERNANCE ET COOPÉRATION DANS LES PROJETS DE TRANSPORT EN COMMUN

L'exemple de la desserte de l'agglomération de Pont-de-Chéruy et de Crémieu à l'Est de Lyon.



Déclaration anti-plagiat

1. Je déclare que ce travail ne peut être suspecté de plagiat. Il constitue l'aboutissement d'un travail personnel.
2. A ce titre, les citations sont identifiables (utilisation des guillemets lorsque la pensée d'un auteur autre que moi est reprise de manière littérale).
3. L'ensemble des sources (écrits, images) qui ont alimenté ma réflexion sont clairement référencées selon les règles bibliographiques préconisées.

NOM : MUNIER-JOLAIN
PRENOM : Martin
DATE : lundi 24 août 2020

Remerciements

Cette section assez codifiée me permet d'exprimer à nouveau ma gratitude aux personnes ayant contribué d'une façon ou d'une autre à l'aboutissement de ce mémoire.

Mes premiers remerciements vont à Aisling Healy, Maître de conférences à l'Université Jean Monnet de Saint-Etienne et co-responsable du séminaire de recherche auquel j'ai pris part. Son suivi de l'avancée de mon travail de recherche a été très régulier et actif. J'ai écouté avec attention les nombreux conseils et remarques qu'elle a pris le temps de me formuler pour orienter au mieux mon mémoire. J'espère les avoir mis à profit. Cet exercice ne s'improvise pas et l'apport d'expérience en la matière fut un atout dont je mesure amplement la portée, notamment pour cadrer mes éparpillements naïfs.

J'adresse aussi des remerciements à Antoine Lévêque, chercheur en science politique à Sciences Po Lyon, qui a témoigné de l'intérêt pour mon travail en m'aiguillant dans mes recherches et en participant au jury de ce mémoire. Je me suis en outre appuyé sur certaines de ses publications très instructives par rapport à mon sujet.

Les différents acteurs avec qui j'ai eu la chance de m'entretenir ont bien évidemment un rôle primordial dans la réalisation de ce mémoire. Je remercie chaleureusement Franck Gimenez de la Région Auvergne-Rhône-Alpes ; Olivier Bonnard, Conseiller régional et ancien Président de la CC des Balcons du Dauphiné ; Christophe Quiniou, Maire de Meyzieu ; et Amaury Ruillère du Syndicat Mixte de Transports pour l'Aire Métropolitaine Lyonnaise. Leur disponibilité dans une période pourtant tourmentée était une condition incontournable pour obtenir des points de vue autant divers que pertinents sur un sujet technique. Je souhaite remercier tout particulièrement Philippe Zuccarello, Bernadette Vivier-Merle et Catherine Bodet de l'association Lyon-Crémieu PARFER qui m'ont aussi donné accès à bon nombre de documents indispensables pour mes travaux.

Enfin, je souhaite remercier de façon générale les personnes m'ayant accompagné tout au long de la construction de ce mémoire, et en particulier les personnes ayant partagé avec moi la période délicate du confinement imposé en raison de la propagation de la COVID-19. Être entouré de personnes bienveillantes permet de rester dans des conditions de travail optimales.

Table des matières

Remerciements	4
---------------------	---

Introduction

7

<i>Premières réflexions et mise en contexte du cas d'étude</i>	9
--	---

L'ère des métropoles	9
----------------------------	---

Dans le périurbain, des enjeux de mobilité structurels	12
--	----

Des évolutions législatives récentes qui ne répondent que partiellement à la superposition des échelles de gouvernance locale des mobilités	22
--	----

<i>Présentation du terrain d'enquête : le Nord-Isère, illustration des difficultés à développer un projet de mobilité à l'échelle d'une aire métropolitaine</i>	25
---	----

<i>La littérature mobilisée : des thématiques actuelles mais rarement rapprochées</i>	28
---	----

<i>Problématique</i>	31
----------------------------	----

<i>Approche et matériau mobilisés dans la conduite de cette enquête</i>	32
---	----

<i>Annonce du plan</i>	34
------------------------------	----

Partie I. L'émergence du besoin de mobilité et sa mise à l'agenda politique : de l'inertie à la prise en main

35

I.1. Région, Départements, Métropole, Communautés de communes et SYTRAL : des institutions inégalement mobilisées	36
--	----

I.2. Le rôle endossé par les citoyens pour accélérer la mobilisation des acteurs politiques : l'exemple de l'association Lyon-Crémieu PARFER ...	54
---	----

I.3. L'installation d'un cadre de négociation structuré : le comité de pilotage	62
--	----

Partie II. Un processus de coopération et de négociation qui met en évidence la concurrence entre Région et Métropole69

II.1. Les positionnements guidés par des intérêts explicites : la représentation d'un territoire et les enjeux liés à sa desserte..... 72

II.2. Les positionnements guidés par des intérêts implicites : la politisation du problème 82

II.3. L'émergence d'une configuration dualiste : l'échelon régional et l'échelon métropolitain 90

Conclusion.....97

Annexes102

Sigles et abréviations..... 102

Sources 105

Bibliographie111

Introduction

Le 28 juin 2020, une partie significative des électeurs des grandes métropoles françaises faisaient le choix de l'écologie politique pour aiguiller les futures politiques publiques locales. Le lendemain, le Président de la République profitait de cette fenêtre médiatique pour commenter les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat lancée en octobre 2019¹. Le point le plus controversé, si l'on en croit les réactions visibles sur les réseaux sociaux ou les nombreux commentaires politiques, fut sans doute la possibilité de réduire la vitesse autorisée sur les autoroutes. Le Ministre chargé des Transports, Jean-Baptiste Djebbari, a d'ailleurs rapidement suggéré l'idée de soumettre cette proposition très médiatisée à référendum². Après le mouvement des « Gilets Jaunes » et le Grand Débat National qu'il avait occasionné, les questions liées à la mobilité et à l'usage de véhicules individuels étaient de nouveau sous le feu des projecteurs, étant à la croisée de problématiques politiques, économiques, écologiques et sociales. Les premières analyses à chaud³ se faisaient alors un écho caricatural des théories discutées de Christophe Guilly⁴ : d'un côté, une France des métropoles qui tire profit des dynamiques liées à la mondialisation et bénéficie du privilège d'être mobile ; de l'autre une « France périphérique », plus modeste et en marge de ces espaces dynamiques. La France des métropoles serait bien desservie en termes de transport local, national et international, et donnerait donc la priorité à réduire l'impact environnemental des modes de déplacement. La France périphérique aspirerait en revanche à voir se développer une offre de mobilité davantage calquée sur les besoins des individus et abordable économiquement. Cette analyse a sans doute servi de base théorique pour comprendre et expliquer la colère sociale du mouvement des Gilets Jaunes. Elle n'en demeure pas moins largement

¹ La Voix du Nord, « *Municipales : après la vague verte, Emmanuel Macron répond à la Convention climat* », 29 juin 2020

<https://www.lavoixdunord.fr/771018/article/2020-06-29/municipales-apres-la-vague-verte-emmanuel-macron-repond-la-convention-climat>

² L'Express, « *Une limitation à 110 km/h sur autoroute pourrait être soumise à référendum* », 22 juin 2020
https://www.lexpress.fr/actualite/societe/environnement/une-limitation-a-110-km-h-sur-autoroute-pourrait-etre-soumise-a-referendum_2128949.html

³ Hadrien Mathoux, Marianne, « *Municipales : derrière la "vague verte" des métropoles, gare à l'embourgeoisement de la gauche* », 29 juin 2020
<https://www.marianne.net/politique/municipales-derriere-la-vague-verte-des-metropoles-gare-l-embourgeoisement-de-la-gauche>

⁴ GUILLY, Christophe, *La France périphérique : comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, Champs actuel, 2015, 185 p.

critiquée pour ses aspects manichéen et généralisant, lesquels facilitent sa bonne réception auprès du grand public⁵.

Le phénomène d'étalement urbain, que l'on définira par une extension spatiale du tissu urbain conjuguée à une réduction de la densité de population⁷, met en relation les deux types de territoires que Guilly pointe lui-même comme des incarnations de ces deux France. Censés être éloignés spatialement et sociologiquement selon l'approche dichotomique de Guilly, les pôles urbains des grandes métropoles d'un côté, qui correspondent d'après l'INSEE à une ville-centre et ses banlieues sans discontinuité du bâti, et les couronnes périurbaines de l'autre, où au moins 40 % de la population active travaille dans un pôle urbain ou les communes qu'il attire, sont en réalité liés par des dynamiques globales. La densification des villes est en effet une solution urbanistique souvent avancée pour endiguer l'artificialisation des sols et réduire les émissions de polluants et de gaz à effet de serre liés aux déplacements. Portée initialement par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de 2000, et déclinée localement dans les documents de planification, cette solution n'emporte néanmoins pas seulement des perceptions favorables⁹. L'ancien Maire de Grenoble Michel Destot témoigne de cette difficulté : « *malgré tous les efforts pour reconstruire la ville sur la ville, sur la base du renouvellement urbain, l'image des centres-villes, la qualité de la vie qui y règne, ne suffisent pas encore à contrebalancer les aspirations individuelles* »¹⁰. En parallèle, l'augmentation drastique des prix de l'immobilier dans la plupart des métropoles françaises est un fait aisément observable. D'après Médiacités, le prix moyen du m² à Lyon a augmenté de 16,3 % entre 2014 et 2019. Durant la même période, le prix moyen du m² est passé de 3 004 à 3 513 euros sur l'ensemble des 59 communes de la Métropole de Lyon¹¹. A titre de comparaison, le prix moyen du m² en France était en 2020 de 2 615 euros d'après les données du site spécialisé SeLoger.com. Cette inflation conséquente des prix de l'immobilier est un

⁵ Aurélien Delpirou, Achille Warnant. « La France périphérique un an après : un mythe aux pieds d'argile ». AOC media - Analyse Opinion Critique [blog], 11 décembre 2019.

<https://aoc.media/analyse/2019/12/11/la-france-peripherique-un-an-apres-un-mythe-aux-pieds-dargile/>.

⁷ Glossaire du site internet Géoconfluences

<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/etalement-urbain-urban-sprawl-expansion-urbaine>

⁹ Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, « La densification. Entre enjeux de territoires et vécu des habitants », octobre 2016

¹⁰ Michel Destot, « Les transports urbains face aux enjeux d'environnement, de cohésion sociale et d'équilibre territorial », Pouvoirs locaux, n°66, 2005, pp. 75-79

¹¹ Jules Fresard et Clarisse Portevin, Médiacités, « *Flambée des prix de l'immobilier : les chiffres de la Métropole de Lyon, commune par commune* », 11 mars 2020

<https://www.mediacites.fr/breve/lyon/2020/03/11/flambee-des-prix-de-limmobilier-les-chiffres-de-la-metropole-de-lyon-commune-par-commune/>

corollaire de la raréfaction du foncier disponible dans les pôles urbains, elle-même conséquence des stratégies densificatrices. En tenant compte d'éléments exogènes comme l'insatisfaction relative des besoins individuels dans les pôles urbains que nous décrirons plus en profondeur dans le développement spécifique au périurbain, nous pouvons observer une corrélation entre plusieurs processus : l'extension de l'aire d'influence des métropoles, l'étalement urbain, et par voie de conséquence ce que l'on appelle la périurbanisation.

Premières réflexions et mise en contexte du cas d'étude

L'ère des métropoles

La concentration des activités économiques, des lieux de pouvoir et d'enseignement, ou encore des grandes infrastructures de transport, correspond à ce que l'on nomme le plus couramment le processus de « métropolisation ». Dans l'analyse manichéenne de Guilly, les fruits de cette concentration, à savoir les métropoles, sont les grands gagnants de la mondialisation. En tout cas, le rayonnement local et international de ces grandes villes dynamiques tend à s'accroître à mesure que la métropolisation avance, ainsi que le démontre Alain Bourdin¹³. De ce fait, les limites du territoire sur lequel s'exerce leur influence, que l'on qualifiera ici d'« aires métropolitaines »¹⁴, s'en voient sans cesse repoussées. A ce stade, précisons que le concept d'« aire métropolitaine lyonnaise » que nous utiliserons abondamment correspond à un territoire d'étude pour l'Agence d'urbanisme et à une échelle de mise en place de politiques publiques.

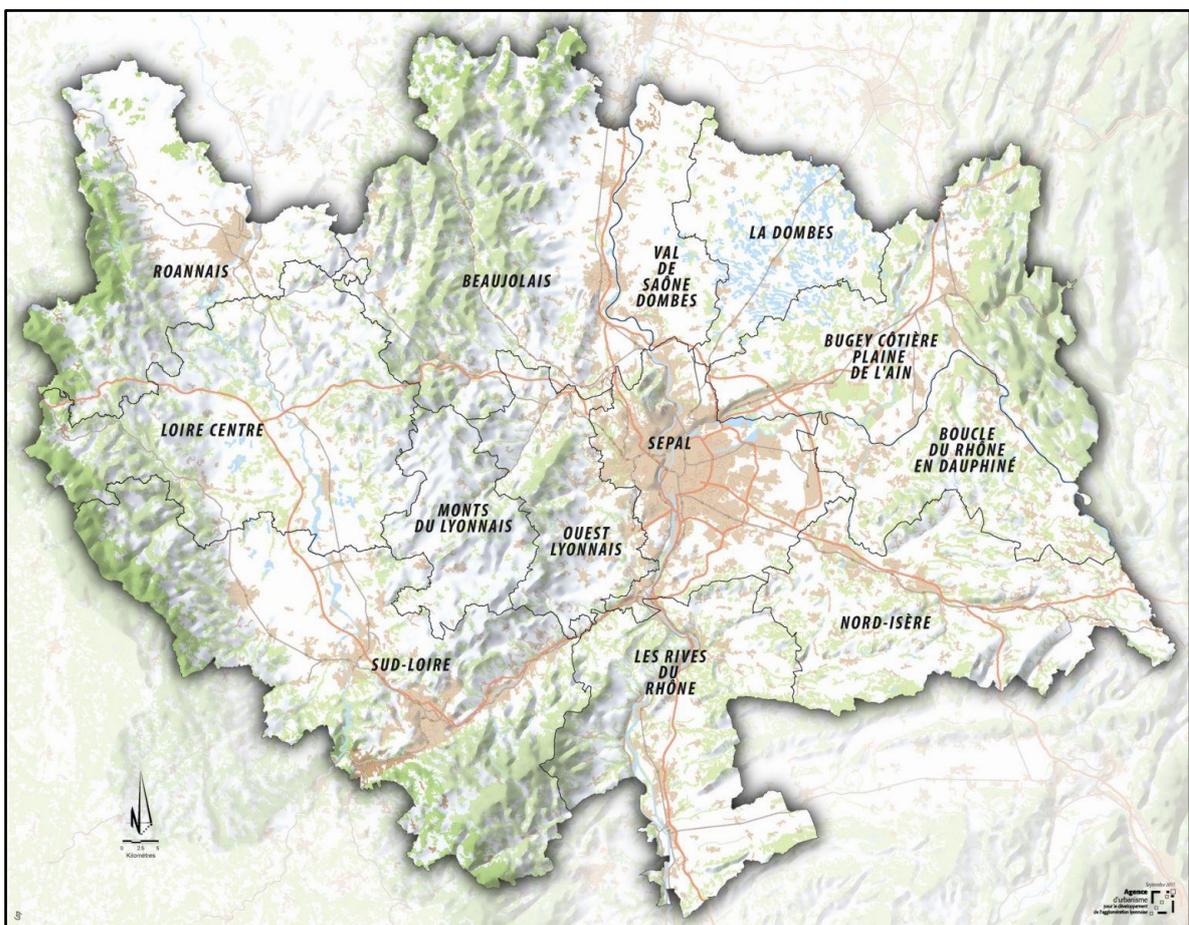
Il ne constitue en rien une catégorie statistique de l'INSEE puisque celle-ci considère la catégorie moins spécifique d'« aire urbaine », soit l'ensemble d'un seul tenant et sans enclave constitué par un pôle urbain et sa couronnes périurbaine. Bien que le périmètre de l'aire

¹³ BOURDIN, Alain, *Être métropole dans un monde incertain*, Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines (POPSU), Les conférences POPSU, 2017, 36 p.

¹⁴ D'après l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, une « aire métropolitaine » « correspond au territoire sur lequel s'exerce l'influence d'une métropole (une « ville-mère »). L'armature urbaine locale s'organise autour de cette métropole. »

Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, « Lexique métropolitain », janvier 2015.

urbaine lyonnaise demeure plus restreint que celui donné à l'aire métropolitaine, l'INSEE a réactualisé son zonage en 2010 pour s'adapter à l'éloignement des populations sous l'influence des grandes métropoles. A la faveur d'une périurbanisation conséquente, le périmètre de l'aire urbaine de Lyon s'est ainsi considérablement étendu entre 1999 et 2010 : la population résidant dans des communes répondant aux critères cités plus haut a augmenté de 28 % sur la période ¹⁵. Bien que la tendance se soit quelque peu rééquilibrée, on recense au sein de l'aire urbaine lyonnaise des taux de croissance démographique annuelle élevés dans les communes les plus éloignées de la ville-centre.



Carte représentant l'aire métropolitaine lyonnaise et les 13 périmètres de Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) qui la composent, dont celui de la Boucle du Rhône en Dauphiné. Source : Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise.

¹⁵ Agence d'urbanisme de l'Aire métropolitaine lyonnaise, « Aire urbaine 2010 », Observatoire partenarial Démographie, octobre 2011.

Certaines agglomérations, à l'image de celle de Lyon, ont acquis un statut métropolitain d'un point de vue institutionnel. Le Grand Lyon, ancienne Communauté urbaine au sens de la Loi Chevènement de 1999¹⁶, a accédé en 2015 avec la loi MAPTAM¹⁷ au rang de collectivité territoriale en tant que Métropole à statut particulier, consacrant le fait métropolitain observé. Ce statut extrêmement avancé et intégré semble être une sorte d'aboutissement si l'on se réfère au degré élevé d'attractivité du qualificatif de « métropole » pour les agglomérations. La Métropole de Lyon dispose en effet de compétences très étendues. Elle se substitue notamment au Département du Rhône sur les 59 communes de son territoire. Elle repose également sur des moyens importants avec un budget annuel d'environ 3,5 milliards d'euros, très proche de celui de la Région Auvergne-Rhône-Alpes (AURA), et une administration composée d'environ 10 000 personnes.

Reste qu'à Lyon comme ailleurs, la marque de fabrique de la gouvernance métropolitaine ne réside pas dans la recherche d'un modèle poussé de démocratie participative. Comme l'indique Gilles Pinson, « *ce sont essentiellement les maires, qui, dans une négociation relativement opaque, décident des orientations intercommunales* »¹⁹. La montée en puissance de l'échelle métropolitaine aurait pu être une occasion d'enclencher une culture politique basée sur la participation citoyenne. Mais les instances métropolitaines comme les conférences des maires, réunions non publiques, se distinguent davantage par leur opacité. Comme l'explique Bernard Jouve, la mise en place d'une démocratie participative significative est délicate à une échelle aussi large et dont les bornes restent floues, alors même qu'elle est déjà peu concluante aux échelles infra-communales via les conseils de quartier²⁰. Les conseils de développement, dont la mise en place obligatoire pour les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants a été remise en cause dans les récents débats parlementaires autour du projet de loi « engagement & proximité »²¹, tout comme les initiatives de budgets participatifs censés faire évoluer le déroulement de la mise

¹⁶ Article 1^{er} de la loi no 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

¹⁷ Article 26 et suivants de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

¹⁹ Médiapart, « *Les lacunes de la démocratie locale* », mis en ligne le 3 février 2020 <https://www.youtube.com/watch?v=XYlgz6gHSOI>

²⁰ Bernard Jouve. « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté ». *Revue française de science politique* Vol. 55, n° 2 (2005): 317-37.

²¹ <https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ190912279.html>

à l'agenda des problèmes publics²², sont perçus comme inefficaces et ne remettent pas en question la « centralité des élus » dans les processus de décision. Pour Bernard Jouve, de façon plus générale, la volonté de tendre vers plus de « démocratie participative » est souvent contre-productive et entretient même cette centralité : « *l'institutionnalisation de la démocratie participative, sous couvert de renouveau du rapport à la politique et de recherche de nouvelles formes de gouvernance, conduit finalement à repositionner les élus au centre de la régulation politique et, surtout, à limiter considérablement toute remise en question de l'ordre politique local et des valeurs qui s'y rattachent.* ». L'instauration d'un scrutin au suffrage direct pour l'élection des conseillers de la Métropole de Lyon peut sembler confirmer cette idée en accentuant la légitimité des élus pour produire de l'action publique. Ce n'est cependant pas l'avis de Gilles Pinson qui estime au contraire que les élections métropolitaines donnent un poids relatif plus important au conseil métropolitain et font indirectement « *voler en éclats le huis clos entre élus* »²³. Le cas lyonnais fait donc office de laboratoire et alimente des réflexions non achevées à propos du déficit démocratique de la gouvernance métropolitaine.

Dans le périurbain, des enjeux de mobilité structurels

L'attractivité des métropoles est, comme nous l'avons suggéré précédemment, un élément explicatif pour comprendre la périurbanisation à l'œuvre depuis les années 1960 en France, consacrée par l'entrée dans le dictionnaire du terme « péri-urbain » en 1966²⁴. En raison de leur dynamisme économique et de la concentration des emplois qui en découle, les métropoles françaises connaissent un dynamisme démographique important. Comme le montre l'INSEE, la croissance démographique des métropoles de la région Auvergne-Rhône-Alpes, à savoir Lyon, Clermont-Ferrand, Saint-Etienne et Grenoble, s'est davantage accélérée entre

²² Wojciech Koblowski & Mathieu Van Criekingen. « How “Alternative” Alternative Urban Policies Really Are?. Looking at Participatory Budgeting through the Lenses of the Right to the City ». *Métropoles*, n° 15 (15 décembre 2014).

²³ Nicolas Barriquand. « Election directe du Grand Lyon : « En 2020, le huis clos entre élus volera en éclats » ». *Mediacités*, 30 septembre 2019.

<https://www.mediaticites.fr/interview/lyon/2019/09/30/election-directe-du-grand-lyon-en-2020-le-huis-clos-entre-elus-volera-en-eclats/>.

²⁴ Brigitte Prost. « Quel périurbain aujourd'hui ? / Periurbanisation today ». *Géocarrefour* 76, n° 4 (2001): 283-88.

2011 et 2016 que dans les autres types d'EPCI de la région. Dans la métropole de Lyon, le taux de croissance annuel moyen est par exemple passé de 0,79 % entre 2006 et 2011 à 1,06 % entre 2011 et 2016²⁵. Alors même que les grands pôles urbains sont en général les communes les plus densément peuplées de ces métropoles dynamiques, le coût élevé du foncier et l'étroitesse des surfaces habitables disponibles qui en résultent font plus qu'ailleurs se ressentir une problématique de logement. L'éloignement des pôles urbains est alors une solution envisagée par les ménages afin d'accéder à un logement plus spacieux et moins onéreux. Dans ce cas, le recours à l'habitat périurbain apparaît au moins partiellement comme contraint par des variables économiques. Pour illustrer ce phénomène de périurbanisation autour des métropoles, nous pouvons garder à l'esprit un chiffre éloquent : 30 % de la population de l'aire urbaine lyonnaise, soit 630 000 personnes, résident dans le périurbain²⁶.

Il serait néanmoins peu judicieux de vouloir expliquer le succès du périurbain sous le seul prisme de ces problématiques qui concernent surtout les métropoles. Nous insistons ici sur la tension du marché immobilier pour mettre en relation les deux facettes principales du contexte territorial de la partie du Nord-Isère que nous allons étudier : l'appartenance à l'aire métropolitaine lyonnaise et le caractère périurbain des communes concernées. Il existe toutefois également des phénomènes de périurbanisation autour de pôles urbains moins peuplés, notamment autour des villes moyennes. En 2011 en France, les couronnes périurbaines rassemblaient plus de 15 millions d'habitants, soit 24 % de la population nationale²⁷ d'après les chiffres de l'INSEE : les généralisations doivent être précautionneuses sur un échantillon de cette nature. L'inclusion systématique du périurbain dans le concept de « France périphérique » que l'on peut retrouver chez Guilly est discutable, autant que la description de communes périurbaines qui « *bénéficient [du] rayonnement et [des] ressources* » des métropoles²⁸. La nomenclature de l'INSEE témoigne d'une diversité puisqu'elle distingue les couronnes périurbaines des grands pôles de plus de 10 000 emplois de celles des moyens pôles de 5 à 10 000 emplois et des petits pôles de moins de 5 000 emplois. On peut d'ailleurs remarquer l'absence de spécificité dans le zonage statistique pour les pôles urbains des

²⁵ INSEE, « La croissance démographique des métropoles s'accélère », 15 janvier 2019

²⁶ CHARMES Eric, *La Revanche des villages. Essai sur la France périurbaine*, La république des idées, Seuil, 2019, p. 20

²⁷ François Cusin, Hugo Lefebvre & Thomas Sigaud. « La question périurbaine. Enquête sur la croissance et la diversité des espaces périphériques », *Revue française de sociologie*, vol 57, 2016, pp. 641-679

²⁸ Eric Charmes, Lydie Launay & Stéphanie Vermeersch. « Le périurbain, France du repli ? », La Vie des idées, 28 mai 2013 <https://laviedesidees.fr/Le-periurbain-France-du-repli.html>

métropoles comme Lyon qui restent considérés comme des grands pôles, au même titre que des pôles comme Moulins ou Albertville dont les villes-centres ne dépassent pas les 20 000 habitants.



Un lotissement à Saint-Pierre-du-Mont, en périphérie de Mont-de-Marsan (40). Le phénomène de périurbanisation ne concerne pas seulement les métropoles, mais aussi les villes moyennes.

Dans ces territoires, qu'ils soient en-dehors ou dans le giron des métropoles, d'autres explications plus diverses que le prix de l'immobilier peuvent contribuer à saisir l'attrait pour le périurbain. Ces explications entretiennent l'hypothèse d'un périurbain choisi, dont l'existence ne se résumerait pas à la simple contrainte économique. De plus, la pluralité et la nature des motifs incitant les ménages à habiter dans des communes périurbaines invite à une grande prudence au moment d'évoquer « le » périurbain comme nous pouvons le faire par simplicité. Les territoires périurbains présentent certes en apparence des caractéristiques communes comme une faible densité de population et la présence marquée de maisons individuelles, souvent construites suite au morcellement d'un terrain par lots. « Le » périurbain

englobe toutefois des communes aux réalités spatiales et socio-économiques très diversifiées.

Comme le signale la géographe Martine Berger, « *l'espace choisi ou défendu est porteur de valeurs, et non simple support de logements d'un certain type, à un certain prix, dans une certaine position* »²⁹. La volonté de distinction sociale décrite par Martine Berger correspond bien à la logique de « club » que l'on retrouve dans un type de périurbain bien identifié, s'inspirant des logiques justifiant les *gated communities* aux Etats-Unis, et qui relève particulièrement du choix. Certains ménages recherchent en effet dans l'habitat périurbain à s'échapper des nuisances qu'ils estiment pouvoir rencontrer dans des pôles urbains plus denses, à l'image du bruit, de la pollution ou encore de l'insécurité. Comme le précisent Eric Charmes, Lydie Launay et Stéphanie Vermeersch, cette dimension étriquée du périurbain demeure partielle et ne doit pas être comprise dans une vision stéréotypée d'« *un espace de repli pour des « petits-blancs » frustrés* »³⁰. Les auteurs avancent même que « *ce type de territoire est majoritairement choisi pour ses qualités propres* ». Dans d'autres cas en effet, l'habitat périurbain peut correspondre à une volonté moins marquée socialement de se rapprocher d'un environnement plus naturel, dans des communes anciennement rurales. Cette explication est davantage liée à la recherche d'un cadre de vie, voire d'une qualité de vie qui serait propre aux territoires périurbains. C'est notamment cette quête qui justifie l'emploi du terme de « néoruraux » popularisé en 1976 par Gérard Bauer et Jean-Michel Roux³¹. Le fait d'accéder à la propriété et de posséder une maison individuelle et un jardin est un souhait répandu de trajectoire résidentielle pour les familles. Lorsque les ménages sont limités par une contrainte budgétaire, certains décident de se reporter sur des communes éloignées des pôles urbains, là où le foncier est généralement le plus accessible. Marie-Christine Jaillet parle de « logique d'auréole » pour décrire la distribution sociale des ménages en fonction de l'éloignement dans les couronnes périurbaines³². Les ménages les plus modestes sont d'après elle relégués spatialement, entretenant un cercle vicieux pouvant en définitive contribuer à l'appauvrissement : « *devant tout à la fois « compter » et limiter leurs déplacements, ils sont presque « assignés » à résidence dans leur pavillon et la commune où ils*

²⁹ Martine Berger. « A propos des choix résidentiels des périurbains : peut-on parler de stratégies territoriales ? », *Strates. Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, n°5, 1990

³⁰ Eric Charmes, Lydie Launay & Stéphanie Vermeersch. *op.cit*

³¹ BAUER, Gérard & ROUX, Jean-Michel. *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Seuil, Espacements, 1976, 189 pp.

³² Marie-Christine Jaillet, « L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes », *Esprit* n°303, mars-avril 2004, pp 40-62

résident, en tout cas au moins autant que nombre de locataires des cités Hlm qui, eux, bénéficient au moins des transports en commun ». On aperçoit derrière ce type précis de territoire périurbain la dimension fondamentale de la mobilité qui devient un enjeu social et économique.

Il semble déraisonnable de vouloir classer minutieusement dans un type prédéfini de périurbain le territoire de la Boucle du Rhône en Dauphiné, territoire correspondant au périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du même nom et regroupant les CC de Lyon Saint-Exupéry-en-Dauphiné et des Balcons du Dauphiné. Précisons d'emblée que le périmètre de la CC des Balcons du Dauphiné s'étend largement à l'Est de Crémieu et que nous ne considérons ici qu'une partie restreinte de son périmètre, et par extension de celui du SCoT. Ce terrain d'enquête sur lequel nous reviendrons correspond tout de même, au moins en partie, à la situation décrite par Marie-Christine Jaillet. Les communes concernées se trouvent en effet dans des couronnes périurbaines relativement éloignées, la mairie de Pont-de-Chéry étant par exemple distante d'environ 25 kilomètres de la Gare de la Part-Dieu. Si l'on raisonne avec la logique d'auréoles et en considérant comme critère principal les caractéristiques physiques des communes, le territoire en question se situe au-delà de la banlieue et d'une première couronne périurbaine à l'Est de Lyon composée notamment de Meyzieu, Genas et Pusignan, bien qu'une partie de ces dernières communes fassent statistiquement partie du pôle urbain de Lyon.

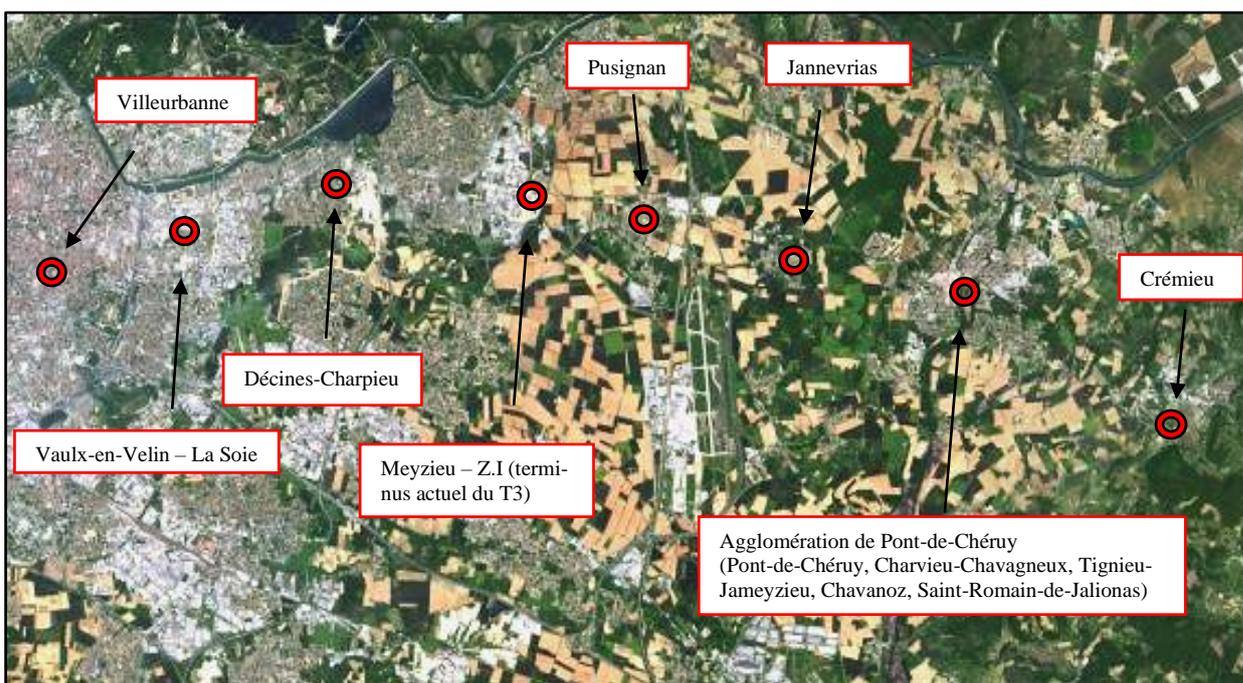


Figure réalisée à partir d'une vue aérienne de l'Est Lyonnais. Les communes mentionnées sont traversées par le Chemin de Fer de l'Est Lyonnais (CFEL), lequel est utilisé par le tramway T3 et le Rhônexpress jusqu'à Meyzieu Z.I.

Les données socio-économiques relatives aux ménages résidant sur ce territoire nord-isérois constituent un deuxième argument permettant de rejoindre la typologie de Marie-Christine Jaillet. L'économie locale ayant été tournée vers les activités industrielles durant le XX^{ème} siècle, une partie de la population implantée de longue date est composée d'ouvriers. Sur la commune de Pont-de-Chéruy, 22,6 % des actifs étaient ouvriers en 2017 d'après l'INSEE, soit près d'un quart, contre 12,8 % à Meyzieu. Catherine Bodet, militante de l'association Lyon-Crémieu PARFER, dresse ce portrait historique du territoire : « *c'était un bassin ouvrier, populaire, pas très riche, [qui a connu des] vagues d'immigrations successives avec à un moment quarante nationalités sur ce territoire* »³³. Aujourd'hui encore, les chiffres de l'INSEE montrent que les revenus des habitants de l'agglomération de Pont-de-Chéruy sont plus modestes que dans d'autres espaces périurbains de l'aire métropolitaine de Lyon. Les revenus disponibles médians par unité de consommation en 2017 étaient respectivement de 18 500 euros et 21 380 euros à Pont-de-Chéruy et Charvieu-Chavagneux, contre 22 090 euros à Meyzieu, 28 710 euros à Genas et 28 660 euros à Chaponost, dans l'Ouest lyonnais. Cette situation d'éloignement par rapport aux bassins d'emplois de la Métropole de Lyon conjuguée à une relative précarité rend la question de la mobilité d'autant plus cruciale pour les habitants.

Les représentations que l'on se fait du périurbain incluent souvent une omniprésence de la voiture individuelle. Il est vrai que ce mode d'habitat s'est développé en France dans les années 1960, alors que l'automobile prenait son envol. L'acquisition d'une maison et d'une ou plusieurs voitures s'inscrivait alors dans la dynamique globale d'équipement des ménages, elle-même indissociable du phénomène de « moyennisation » décrit par Henri Mendras³⁴. L'uniformisation des styles de vie durant les « Trente Glorieuses » et la constitution d'une vaste classe moyenne aux pratiques similaires se retrouve dans le mode d'habiter périurbain. Comme le montre Marie-Christine Jaillet dans son article précédemment cité, la standardisation des habitations est le fruit d'une production industrielle de lotissements dont les caractéristiques répondent aux aspirations de cette classe moyenne. La pérennisation de cet habitat périurbain a donné naissance à un mode de vie propre. Jaillet analyse également l'habitat périurbain via la sélection du voisinage et la distanciation spatiale qui s'opère au

³³ Entretien réalisé le mardi 16 juin 2020.

³⁴ MENDRAS Henri. *La Seconde révolution française. 1965-1984*, Bibliothèque des sciences humaines, Gallimard, 1988, 336 p.

sein des maisons, jardins et lotissements, en l'interprétant comme le prolongement de l' « *American way of life* » individualiste. Bien que notre objectif ici ne soit pas d'étudier dans le détail ces caractéristiques somme toute discutables, le constat formulé par Hervé Marchal et Jean-Marc Stébé est indéniable : « *le mode de vie des périurbains est indissociable d'une mobilité journalière qui repose dans une très large majorité des cas sur l'usage de l'automobile* »³⁵.

Cet usage est le plus souvent subi en raison de la faible desserte des espaces en question par des solutions de transport en commun. Dès lors, la voiture est non seulement un outil pour satisfaire les besoins des habitants périurbains, que ce soit les navettes vers le lieu de travail, ou les déplacements liés aux loisirs et à la consommation, mais elle est aussi une condition essentielle au développement de ces espaces. Or, la concentration évoquée auparavant des emplois, équipements et services au sein des grands pôles urbains, accentue la dépendance du périurbain vis-à-vis des métropoles, et entretient un besoin toujours plus conséquent de mobilité.

La version choisie du périurbain que nous avons décrite précédemment peut justifier de ne pas proposer d'alternatives à la voiture dans certains territoires. Quand bien même on offrirait une solution de transport en commun, celle-ci ne serait pas utilisée par les habitants qui ont opté volontairement pour la voiture comme mode de déplacement privilégié. Ce choix est souvent guidé par un attachement élevé à la liberté individuelle et se traduit par la recherche d'une certaine souplesse dans les déplacements : un automobiliste pourra s'octroyer une mobilité à la carte, non contrainte par les amplitudes horaires et les zones de dessertes non choisies des transports en commun. Cette forme de mobilité est perçue comme davantage consumériste et se conçoit selon Marie-Christine Jaillet comme une « déterritorialisation du mode de vie », une recherche des meilleures opportunités par des ménages plutôt aisés. La liberté induite par la voiture augmente la capacité à être mobile qui serait vue comme un privilège par ses détenteurs, et considérée comme telle dans l'analyse de Christophe Guilly³⁶. La forte motorisation des ménages dans le périurbain serait le point de départ assumé, la raison explicative de la faible desserte en transport en commun.

³⁵ MARCHAL Hervé, STEBE Jean-Marc. *La France périurbaine*, Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, 2018, 128 p.

³⁶ GUILLY Christophe, *op.cit*

Dans son étude de la mobilité des jeunes dans le périurbain, Catherine Didier-Fèvre confirme ce raisonnement mais introduit une donnée supplémentaire : « *les déplacements juvéniles sont rendus compliqués par une faible offre de transport en commun, conséquence à la fois des faibles densités de ces espaces et du fort taux de motorisation des ménages* »³⁷. L'étalement urbain et le caractère diffus du périurbain rendent le principe même de lignes régulières de transport en commun peu pertinent dans le périurbain. On peut citer la « loi de Zahavi » selon laquelle on constate une augmentation des distances parcourues lorsque la vitesse de déplacement est également augmentée³⁸. En somme, offrir une desserte en transport potentiellement plus rapide que le déplacement en voiture entraînerait un éloignement toujours plus important des ménages par rapport à leur lieu de travail. Comme l'exprime Marie-Christine Jaillet, « *la proximité [...] n'est plus appréciée géographiquement mais temporellement, et du point de vue de l'automobiliste* ». Amaury Ruillère, chef de projet au Syndicat Mixte de Transports pour l'Aire Métropolitaine Lyonnaise (SMT AML), considère également l'automobile comme le point de référence et de comparaison pour les habitants du périurbain, que ce soit pour le coût ou pour la durée des déplacements³⁹. Par essence, une ligne de transport desservant des zones peu denses devra effectuer des détours plus importants pour optimiser son parcours et réduire la distance entre le lieu de résidence des usagers et le point d'arrêt. En conséquence, le service perd en attractivité en comparaison de la voiture car le temps de parcours s'en voit allongé. La désaffection des habitants périurbains pour les transports en commun est donc un phénomène structurel difficile à enrayer. Amaury Ruillère estime ainsi que les lignes de desserte interne au périurbain sont en règle générale vouées à une sous-utilisation. En ayant en tête le risque d'une fréquentation relativement faible, il semble en théorie peu pertinent pour les décideurs, eux-mêmes en partie guidés par une logique de rentabilité des lignes, de développer massivement les transports en commun dans ces territoires. Comme le souligne Amaury Ruillère, ce postulat ne saurait toutefois s'appliquer aux lignes qui, à l'image du projet que nous présenterons par la suite, desservent les territoires périurbains pour les relier aux polarités centrales.

Comme nous l'observerons concrètement dans le corps de notre étude, des besoins et une potentielle demande de transports en commun sont néanmoins parfois bien réels. Certains

³⁷ Catherine Didier-Fèvre, « La nuit : nouvelle frontière pour les jeunes des espaces périurbains ? », *Géoconfluences*, 2018

³⁸ Cité dans Gabriel Dupuy, « Ville & automobile : du libre choix à la dépendance », *Pouvoirs locaux*, n°66, 2005, pp. 79-84

³⁹ Entretien réalisé le mercredi 29 juillet.

habitants dénoncent la situation de dépendance à la voiture à laquelle ils sont contraints lorsqu'il s'agit de se déplacer. A Tignieu-Jamezyrieu et à Charvieu-Chavagneux dans la CC de Lyon Saint-Exupéry-en-Dauphiné, la part des actifs utilisant la voiture pour se rendre au travail dépassait les 90 % en 2016 selon l'INSEE. D'un point de vue économique d'abord, les carburants, l'entretien voire le stationnement sont autant de dépenses liées aux déplacements quotidiens en voiture effectués par les navetteurs périurbains, et qui affectent le budget des ménages. L'article *Can we overcome automobile dependence?* écrit par Jeffrey Kenworthy et Peter Newman en 1995 remettait déjà en cause l'étalement urbain et son efficacité énergétique par la mise en évidence d'un lien entre faible densité de population et consommation de carburant⁴⁰. La crise des Gilets Jaunes qui a éclaté en décembre 2018 en France, et qui fut l'objet de manifestations particulièrement visibles dans le Nord-Isère⁴¹, avait d'ailleurs pour point de départ la question du prix des carburants et de sa taxation. D'un point de vue écologique également, la stigmatisation importante du périurbain pour l'artificialisation des sols et les émissions importantes de gaz à effet de serre provoquées invite les habitants à désirer une inflexion dans les pratiques de mobilité. Les nuisances que provoque l'usage de la voiture en raison de son impact environnemental viennent paradoxalement altérer un cadre de vie que les habitants cherchent par ailleurs particulièrement à préserver. Les critiques sur le mode de vie périurbain d'un point de vue environnemental sont néanmoins tempérées par l'idée d'un « effet barbecue » popularisée par Jean-Pierre Orfeuill et Danièle Soleyret.⁴² La proximité d'un environnement naturel et la possession d'un jardin rendent moins vivace le besoin d'évasion que l'on observe chez les habitants des pôles urbains, et permet de limiter la mobilité longue distance associée à ces excursions. Toujours est-il que le recours à l'autosolisme pour la mobilité du quotidien est vécu comme forcé par certains habitants, en conséquence d'un manque d'offre de transport.

L'utilisation massive de la voiture individuelle et la faible desserte des transports en commun dans les territoires périurbains semblent imbriquées et se justifier mutuellement dans une forme de cercle vicieux. D'autres formes de mobilité tantôt plus adaptées aux caractéristiques propres du périurbain, tantôt plus durables, sont explorées par les différentes études qui traitent de la question. La publication « *Les solutions de mobilité durable en milieu rural*

⁴⁰ Peter Newman, Jeffrey Kenworthy & Peter Vintila. « Can We Overcome Automobile Dependence? » *Cities* 12, n° 1 (février 1995): 53-65.

⁴¹ D'après Catherine Bodet lors de l'entretien avec l'association PARFER.

⁴² Jean-Pierre Orfeuill & Danièle Soleyret. « Quelles interactions entre les marchés de la mobilité à courte et à longue distance ? », *Recherche - Transports - Sécurité* 76 (1 octobre 2002), pp. 208-21.

et périurbain » parue en 2014 pour le compte de la Fondation Nicolas Hulot et du Réseau Action Climat France mentionne plusieurs axes à approfondir⁴³. Les solutions de transport à la demande, d'autopartage et de covoiturage mises en avant témoignent de l'ancrage presque irréversible de l'automobile dans les espaces périurbains mais dont les usages peuvent être réinterrogés. L'étude menée en 2019 par Charles Raux, Lény Grassot, Eric Charmes, Elise Nimal et Marie Sévenet, qui considère la mobilité quotidienne dans le périurbain, conclue que « *les pistes à privilégier de manière soutenable pour le développement d'offres alternatives à la voiture solo sont le covoiturage et le vélo* »⁴⁴. Outre un volontarisme politique indéniable, cela suppose également un travail très important sur les comportements individuels qui demeurent très ancrés et peuvent être vus comme un frein pour les décideurs. Olivier Bonnard, Président de la CC des Balcons du Dauphiné jusqu'en juillet 2020 et Conseiller régional, parle d'une « génération totalement voitures » réfractaire aux incertitudes liées aux évolutions. Le domaine des représentations explique donc aussi les habitudes de déplacements, même si la qualité de l'offre d'infrastructures est un déterminant de premier ordre.

En dépit de ces difficultés structurelles à déployer une politique de transport en commun efficace en milieu périurbain, cette solution de mobilité n'apparaît pour autant pas comme inenvisageable. Les géographes Pierre-Henri Emangard et Matthieu Drevelle ont d'ailleurs produit une étude remarquablement précise sur les différents scénarios possibles de desserte en transport en commun des couronnes périurbaines autour des principales zones urbaines françaises⁴⁵. La loi ne propose pas de cadre spécifique au périurbain lorsqu'il s'agit de ce type de territoire particulier et il faut donc se référer au droit commun, à l'architecture générale de la gouvernance des transports. L'action publique en matière de transport dans un périurbain sous influence métropolitaine ne peut être abordée sans étude préalable des changements d'échelles institutionnelles dans la gouvernance locale des mobilités.

⁴³ Lorelei Limousin & Denis Voisin. « Les solutions de mobilité soutenable en milieu rural et périurbain », 2014

⁴⁴ Charles Raux, Lény Grassot, Eric Charmes, Elise Nimal & Marie Sévenet. « La mobilité quotidienne face à la contrainte carbone : Quelles politiques privilégier ? ». *Les Cahiers scientifiques du transport*, AFITL, 2018, pp.83-116

⁴⁵ Drevelle, Matthieu, et Pierre-Henri Emangard. « Atlas de la France périurbaine: morphologie et desservabilité ». Collection « Méthodes et approches ». Paris: Economica, 2015.

Des évolutions législatives récentes qui ne répondent que partiellement à la superposition des échelles de gouvernance locale des mobilités

La forte intégration intercommunale et la question périurbaine sont à mettre en parallèle avec des évolutions législatives d'envergure en matière d'organisation des déplacements. Le législateur a ainsi redéfini la répartition des compétences dans ce domaine depuis les lois MAPTAM et NOTRe de 2014 et 2015⁴⁶, tout en renforçant dans la Loi d'orientation des mobilités⁴⁷ - dite loi LOM – de 2019 la notion très transversale et inclusive de « mobilité ». Avec ce terme qui englobe l'ensemble des modes et des formes de déplacement, la loi rompt symboliquement avec la vision sectorielle ayant pris jusqu'alors. Par exemple, au lieu d'appréhender les politiques de transport en commun indépendamment des politiques de développement du vélo ou de la gestion du stationnement, l'esprit de la loi tient dans une réflexion plus globale, transversale et coordonnée des déplacements.

Dans cette optique, on peut deviner une recherche d'efficacité qui résiderait notamment dans la volonté de concentrer davantage la maîtrise de compétences pour l'heure éparpillées entre les échelons départemental, régional et intercommunal. A titre d'exemple, le rôle des autorités organisatrices de mobilité – dit AOM - a été précisé et attribué aux intercommunalités sur leur ressort territorial, entendu d'après la loi comme le périmètre sur lequel elles exercent leurs compétences, et aux régions pour le transport interurbain. Si les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) de taille importante comme les métropoles, les Communautés urbaines (CU) et les Communautés d'agglomération (CA) ont l'obligation d'endosser leur rôle d'AOM, les Communautés de communes (CC) possèdent cette compétence à titre facultatif si elles délibèrent en ce sens avant le 31 mars 2021. Concrètement, en tant qu'AOM, la Métropole de Lyon a par exemple la compétence d'organiser sur son territoire du transport à la demande, de mettre en place des solutions de covoiturage et d'auto-partage, ou encore de développer des solutions de mobilité douce comme la location de vélo.

⁴⁶ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

⁴⁷Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

Elle est également compétente pour organiser des lignes régulières de transport collectif, bien qu'elle ait délégué cette mission au Syndicat des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (SYTRAL) qui l'exerce en son nom. De son côté, la Région AURA est toujours en charge de l'organisation du réseau de Trains Express Régionaux (TER). Depuis 2015, elle est également compétente pour le transport entre agglomérations, à savoir le transport interurbain, et pour le transport scolaire, au détriment des départements et sous réserve de délégations.



Un arrêt de bus à Alix (69). Le Département du Rhône était jusqu'en 2015 l'autorité organisatrice des transports interurbains. Désormais, la Région détient cette compétence mais la délègue au SYTRAL qui organise le réseau des « Cars du Rhône ».

Si les lois MAPTAM, NOTRe et LOM ont apporté des modifications à l'architecture générale de la gouvernance des transports locaux, on constate toujours un enchevêtrement d'échelles et de compétences qui peut produire des incertitudes quant à l'institution responsable de la mise en place de services, notamment lorsque les projets de mobilité transcendent les périmètres d'action. Comme nous l'illustrerons par la suite avec notre terrain d'enquête situé dans le Nord-Isère, dans la partie Est de l'aire métropolitaine lyonnaise, ce manque de fluidité trouve d'autant plus de résonance dans le périurbain de par son caractère hybride.

En effet, les communes concernées sont souvent situées dans des périmètres institutionnels qui ne traduisent que partiellement la réalité du territoire vécu par les habitants. Quand bien même la coopération intercommunale viserait à mutualiser des services pour les dispenser à une échelle plus pertinente que la seule commune, ces découpages administratifs ne correspondent pas nécessairement à des territoires fonctionnels lorsqu'il s'agit de mobilité. Les flux de voyageurs étant pluriels et non circonscrits à un périmètre administratif, l'offre de transports proposée par une AOM n'est pas toujours en adéquation avec la réalité des besoins. Dans son étude sur la coopération entre autorités organisatrices autour des projets lyonnais de tramway T3, ex-LEA pour « Ligne de l'Est de l'Agglomération », et Rhônexpress, ex-LESLYS pour « Liaison Express Lyon Saint-Exupéry, Aurélien Neff déplore cette faiblesse déjà identifiée au début des années 2000 : « *les EPCI en tout cas ne répondent pas à ce problème dans la plupart des villes, car cette échelle administrative, même récente, est déjà dépassée territorialement pour les questions de transport.* »⁵¹ Ainsi, les compétences limitées conférées à chacune des échelles ne leur permettent pas de proposer des offres de desserte à la mesure de besoins diffus. Franck Gimenez, Chef de projet « amélioration de l'accessibilité du bassin de mobilité Agglomération Pontoise – Crémieu » à la Région Auvergne-Rhône-Alpes, relativise d'ailleurs l'impact des évolutions législatives censées accroître les marges de manœuvre de la l'échelon régional :

« on a dit qui était l'arbitre, on ne lui a pas donné des moyens de faire. [...] Les textes ont permis au moins de clarifier, et au lieu d'avoir cinquante mille interlocuteurs on va en avoir en gros deux dans le domaine de la mobilité. [...] Avant on avait quatre voire cinq niveaux, si on prend communes, intercos, départements, régions et Etat. On est passé à deux, ce qui n'empêche qu'on a quand même deux et pas un seul, donc il y a quand même des sujets de périmètres institutionnels qui font que c'est compliqué de se mettre d'accord quand les volontés politiques ne vont pas dans le même sens. »⁵²

La proximité temporelle de ces « clarifications » de compétences nous invite tout de même à une certaine prudence. D'une part, les restructurations sont loin d'être abouties comme en témoigne la transition entre les départements et les régions pour l'organisation du transport interurbain. A titre d'exemple, la Région AURA a délégué la gestion du réseau de cars

⁵¹ Aurélien Neff. « La Coopération Entre Autorités Organisatrices de Transport : La Ligne Ferrée de l'Est Lyonnais (Leslys) ». Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, mai 2006.

⁵² Entretien téléphonique réalisé le jeudi 11 juin 2020 avec M. Franck Gimenez.

interurbains Trans'Isère au Département jusqu'au 1^{er} janvier 2023, afin d'opérer progressivement le transfert de compétence⁵³. D'autre part, une prise de recul plus importante est nécessaire pour évaluer pleinement les effets réels de ces changements. C'est en tout cas au sein de ce contexte institutionnel que s'inscrit le cas précis autour duquel nous construisons notre analyse.

Présentation du terrain d'enquête : le Nord-Isère, illustration des difficultés à développer un projet de mobilité à l'échelle d'une aire métropolitaine

La conception d'un projet de desserte mobilise nécessairement une multitude de partenaires institutionnels, en particulier lorsque l'on s'intéresse à la mobilité quotidienne qui s'appréhende logiquement à l'échelle des bassins d'emploi. Ce sont les conditions de cette inéluctable coopération entre acteurs politiques locaux que nous nous proposons d'examiner, et ce en s'appuyant sur une situation très représentative des multiples enjeux, besoins et intérêts qu'il s'agit d'articuler pour produire une action collective en matière de transport. Le projet de liaison en transports en commun entre l'agglomération lyonnaise et la partie en question du Nord-Isère cumule en effet des difficultés qui rendent délicate sa mise en œuvre, mais qui en font un objet d'étude d'autant plus pertinent. Nous nous focalisons ainsi sur un territoire défini par le tracé de l'ancien Chemin de Fer de l'Est Lyonnais (CFEL) de Meyzieu à Crémieu, cette portion desservant la Métropole de Lyon, les Départements du Rhône et de l'Isère, ainsi que trois Communautés de Communes que sont l'Est Lyonnais (CCEL), Lyon-Saint-Exupéry-en-Dauphiné (LYSED) et les Balcons du Dauphiné.

⁵³ Région Auvergne-Rhône-Alpes, « La Région vous transporte. Transports interurbains et scolaires. Rentrée scolaire 2018 », 2018

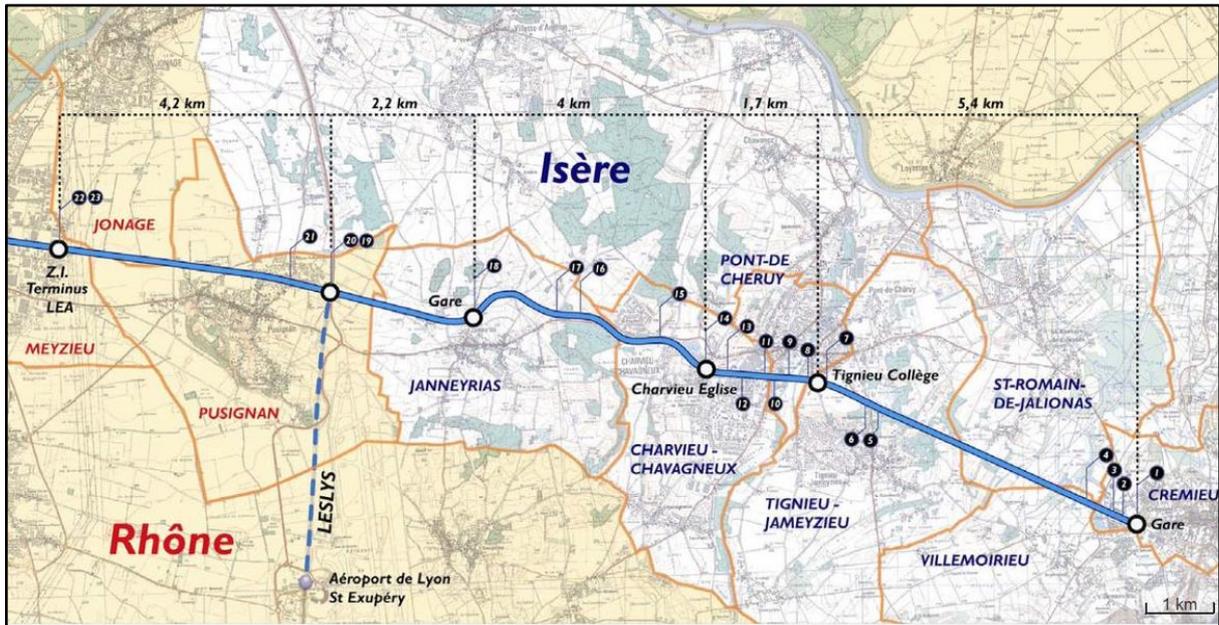
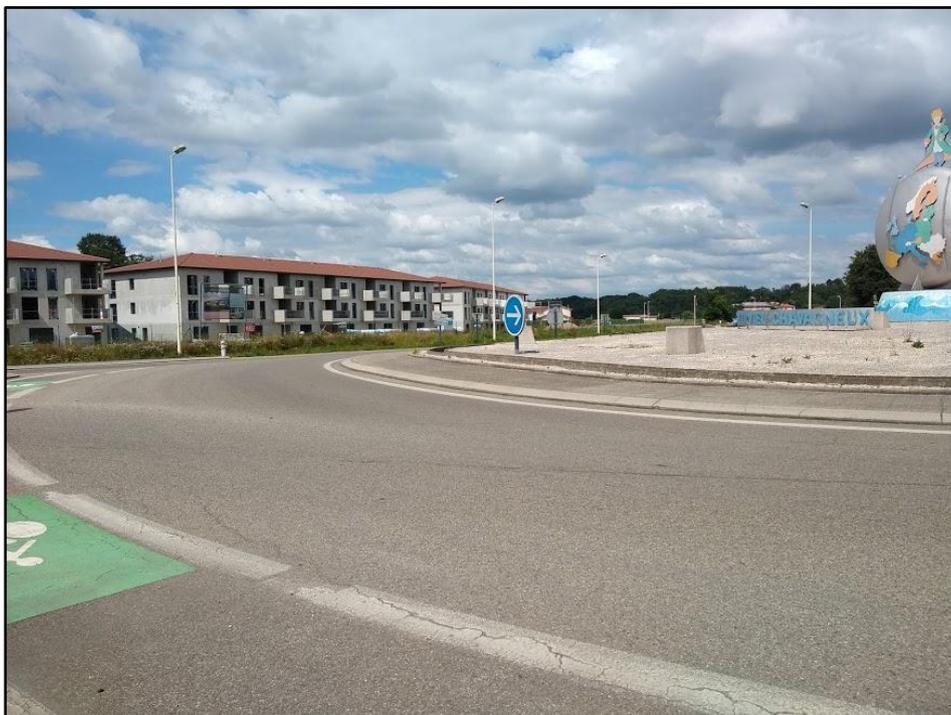


Schéma représentant l'emprise ferroviaire du CFEL sur les périmètres des communes et des départements.

Source : Conseil Général de l'Isère.



Des lots de logements en construction à Chavieu-Chavagneux, représentatifs de la croissance démographique soutenue de l'agglomération pontoise.

Rappelons que les communes concernées sont perçues et considérées par l'INSEE comme périurbaines, étant des communes à vocation essentiellement résidentielle, livrées à une forte croissance de l'habitat individuel, laquelle est portée par l'installation de ménages plutôt modestes. Là où la Métropole de Lyon, pourtant relativement dynamique, observait selon l'INSEE une croissance démographique annuelle moyenne de 1,06 % entre 2011 et 2016, celle de la LYSED était par exemple de 2,4 %.

Fortement dépendant de la Métropole de Lyon pour ce qui est de l'emploi, ce territoire fait partie de l'aire métropolitaine lyonnaise et demeure historiquement attiré par le pôle urbain principal. Ainsi, en 2015, on recensait environ 45 000 déplacements journaliers entre le territoire de la Boucle du Rhône en Dauphiné et la Métropole de Lyon ou l'Est Lyonnais. Au regard de ces chiffres élevés qui doivent en plus être considérés à la hausse cinq ans plus tard, une offre de mobilité structurante à destination de Lyon s'avère être une nécessité pour assurer ces déplacements quotidiens en minimisant le recours à la voiture. En effet, 63 % des habitants de ce territoire estimaient être peu ou pas desservis par les transports en commun en 2015, ce qui témoigne d'un déficit d'offre évident⁵⁷. En conséquence, ces déplacements s'effectuent en grande majorité en voiture individuelle : selon l'INSEE en 2016, la part des actifs déclarant se rendre au travail en voiture oscille entre 79,8 % à Pont-de-Chéruy et 85,5 % à Pusignan. A l'instar de ce que l'on observe globalement sur les territoires périurbains, on peut parler d'une dépendance à ce moyen de transport qui, outre son poids sur le budget des ménages, est également néfaste en matière d'émissions de polluants et de gaz à effet de serre. De surcroît, l'usage massif de la voiture pour rejoindre le terminus de la ligne T3 du tramway lyonnais à Meyzieu Z.I provoque quotidiennement une congestion non négligeable sur le maillage routier du territoire, et ce malgré les récents aménagements destinés à fluidifier le trafic. Les temps de parcours s'en voient donc affectés et les parkings relais à l'entrée de l'agglomération lyonnaise, ceux de Meyzieu Z.I et Meyzieu Panettes en premier lieu, sont saturés.

Cette situation peu soutenable et amenée à empirer suscite des réflexions quant à l'aménagement d'une solution de transport en commun vers Meyzieu, voire vers le centre de Lyon. Cette perspective de liaison est d'ailleurs un enjeu parfaitement identifié dans les différents

⁵⁷ Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise & Syndicat mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (SYTRAL), Enquête déplacements 2015 de l'aire métropolitaine lyonnaise : résultats sur le Nord-Isère, décembre 2016

documents de planification, qu'il s'agisse de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA), des différents SCoT, ou encore du Plan de Déplacement Urbain (PDU) de l'agglomération lyonnaise. L'ancien Chemin de Fer de l'Est Lyonnais (CFEL), dont l'emprise ferroviaire a été réutilisée pour le T3 et le Rhônexpress entre Part-Dieu et Meyzieu, et conservée de Meyzieu à Crémieu, est au centre de l'attention car il présente l'avantage d'un tracé naturel sur un foncier disponible. Depuis le début des années 2000, alors même que la création du T3 était entérinée, la question d'un éventuel prolongement en tram-train vers le Nord-Isère était déjà mise sur la table. Depuis, l'hypothèse d'un prolongement par tram-train est concurrencée par une potentielle réutilisation de l'emprise ferroviaire au profit d'un service de Bus à Haut Niveau de Service (BHNS). Ce mode de transport correspond à une ligne de bus circulant sur une voirie lui étant spécifiquement dédiée, permettant d'offrir une fréquence et un niveau de confort plus élevés que dans des bus traditionnels. La complexité institutionnelle est une donnée importante et inhérente à ce dossier, puisque la coopération entre acteurs politiques aux intérêts et aux fonctionnements parfois différents est un véritable enjeu, voire un défi à surmonter. Qu'il s'agisse de s'accorder sur un besoin, sur une solution à apporter, ou encore sur le financement du projet envisagé, les pierres d'achoppement ne manquent pas et conduisent à des discussions plus ou moins politisées selon le cas de figure. La mise en relation de plusieurs niveaux de gouvernance qui s'avèrent parties prenantes sur le projet constitue pour cette raison le cœur de notre étude.

La littérature mobilisée : des thématiques actuelles mais rarement rapprochées

La littérature que nous mobilisons et sur laquelle nous nous appuyons est essentiellement tournée vers deux grandes thématiques principales : la compréhension globale des contextes périurbains et métropolitains et l'analyse des structurations locales de la gouvernance des transports et des interactions entre acteurs politiques qui se déroulent dans ce cadre. Les paragraphes suivants sont consacrés à chacune de ces thématiques et destinés à décrire les apports théoriques des références citées dans notre réflexion.

Le terrain d'étude choisi comporte deux dimensions principales que nous avons mises en avant et qui justifient notamment que l'on s'y intéresse spécifiquement. Comme nous l'avons montré auparavant, le bassin de population autour du CFEL est à la fois un espace à dominante périurbaine, et se trouve à la fois au sein du périmètre d'influence d'une grande métropole. Le périurbain au sens large est un type de territoire particulièrement étudié et ce depuis les années 90 où le fait périurbain, en tant que réalité spatiale aux implications sociales, s'est pérennisé en France. Deux travaux de recherche assez transversaux sur le périurbain ont été particulièrement mobilisés pour comprendre l'historique, les caractéristiques sociales et les modes de vie et pratiques propres à ce type de territoires. D'une part, l'article de Marie-Christine Jaillet « *L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes* » paru dans la revue *Esprit* en 2004⁶¹ est régulièrement cité dans des ouvrages comme faisant référence pour la théorisation des dynamiques sociales ayant cours dans le périurbain. Nous nous appuyons notamment sur sa typologie des types de mobilité mis en relation avec les configurations territoriales et les modes de vie des classes moyennes résidentes. D'autre part, l'ouvrage récent signé par Eric Charmes, *La Revanche des villages*, propose une actualisation globale des enjeux et problématiques actuels et qui animent les vifs débats autour du périurbain⁶². Cet ouvrage a pour atouts importants son approche contemporaine et très large des sujets qui fait écho à l'article plus ancien de Marie-Christine Jaillet, ainsi qu'une argumentation basée sur de nombreuses statistiques explicitement mobilisées ici. Ces deux références permettent d'adopter un regard large sur les espaces périurbains et de déconstruire la représentation parfois uniforme que l'on peut en avoir. La dimension métropolitaine que nous avons déjà abordée brièvement est également largement documentée, en particulier par la géographie, puisque le processus de métropolisation est durable et en aucun cas abouti. L'ouvrage d'Emmanuel Négrier paru en 2005 permet de comprendre de façon très générale la montée en puissance de l'échelle métropolitaine dans l'action publique⁶³. Cet ouvrage demeure néanmoins ancré sur des réflexions très globales et parfois peu explicites, ce qui rend nécessaire l'étude complémentaire d'une littérature davantage située temporellement et spatialement. La configuration métropolitaine lyonnaise a heureusement été choisie comme cas d'étude pour de nombreux articles, ce qui s'avère être une opportunité pour saisir

⁶¹ Marie-Christine Jaillet, *op.cit*

⁶² CHARMES Eric, *op.cit*

⁶³ Négrier, Emmanuel. *La question métropolitaine: les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 2005.

notamment les dynamiques politiques locales⁶⁴. L'ouvrage de Cédric Polère décrit avec précision l'historique de la construction politique métropolitaine et révèle un grand nombre d'archives qui permettent de comprendre les logiques et les mécanismes ayant mené à cette entreprise institutionnelle qu'est aujourd'hui la Métropole de Lyon. Une telle mise en perspective historique est grandement utile pour comprendre le rôle de la Métropole dans un projet comme celui que nous donnons à voir, et pour identifier les rapports politiques entre les différents territoires de l'aire métropolitaine. Ces analyses centrées sur le contexte lyonnais nous servent aussi à mettre en perspective les observations que nous aurons formulées, et à relativiser leur généralisation au regard des spécificités territoriales.

Une littérature abondante a été produite depuis la fin des années 1990 qui souligne l'imbrication de la structuration du pouvoir local au niveau des agglomérations et de la construction des politiques de transport en commun. Les articles de Jean-Marc Offner et de Caroline Gallez⁶⁵ témoignent de phénomènes d'instrumentalisation des questions de transport urbain qui s'apparentent à des outils de stratégie politique. Les travaux de Jean-Marc Offner⁶⁶, Sylvain Barone⁶⁷ ou encore Gilles Pinson⁶⁸ nous renseignent également sur le difficile équilibre à trouver entre sectorisation et territorialisation de l'action publique en matière de transport, et mettent en évidence un dilemme entre une vision globale et intégrée des projets de transport ou une vision plus technique et focalisée sur les modes. La logique de projet, largement décrite par Gilles Pinson comme un élément central de la fabrique de la ville⁶⁹, et en particulier dans les aires métropolitaines, est une porte d'entrée vers l'un des aspects primordiaux de notre recherche, à savoir la coopération institutionnelle. A ce sujet, nous nous appuyons en premier lieu sur un ouvrage collectif paru en 2011 sous la direction de Philippe Hamman⁷⁰. En s'appuyant sur l'exemple du tramway dans les agglomérations de Strasbourg et

⁶⁴ Deborah Galimberti, Sylvaine Lobry, Gilles Pinson, & Nicolas Rio. « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale ». *Herodote* n° 154, n° 3 (2014): 191-209.

POLERE, Cédric. *De la COURLY au Grand Lyon. Histoire d'une communauté urbaine*. Lieux Dits., 2014.

⁶⁵ Gallez, Caroline. « Un tramway nommé aggro. Quand le TCSP soutient la construction politique de l'agglomération », 2018.

⁶⁶ Offner, Jean-Marc. « X. Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires ». *Annuaire des Collectivités Locales* 22, n° 1 (2002): 169-83.

⁶⁷ Barone, Sylvain. « Au-delà de la LOTI : Les transports collectifs périurbains entre réseaux et territoires ». *Flux* n° 79-80, no 1 (15 juillet 2010): 112-23.

⁶⁸ Pinson, Gilles. « Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine ». *Politiques et Management Public* 16, n° 4 (1998): 119-50.

⁶⁹ PINSON, Gilles, *Gouverner la ville par projet*, Presses de Sciences Po, 2009, 424 p.

⁷⁰ Hamman, Philippe. *Le tramway dans la ville. Le projet urbain négocié à l'aune des déplacements*. Presses universitaires de Rennes. Espace et territoires. Rennes, 2011.

de Montpellier, les différents contributeurs explorent les mécanismes de négociation politique qui interviennent pour mener à bien des projets collectifs de transport en commun. Cet ouvrage s'est avéré indispensable pour fournir des clés de compréhension sur ces sujets relativement techniques. Il a permis de nous aiguiller vers des auteurs référence comme Olgierd Kutny qui a opéré une distinction entre le registre de négociation des valeurs⁷¹ et celui de la négociation stratégique, plus axée sur le marchandage autour d'intérêts particuliers que sur des éléments de fond.

Problématique

L'enquête que nous avons menée pour mieux saisir le cas en question a révélé l'intérêt d'un axe de travail principal. L'implication d'une multitude d'acteurs sur un même projet est de prime abord une source potentielle de blocages institutionnels. Pourtant, ainsi que le montrent les transformations de la Métropole de Lyon comme collectivité territoriale et la fusion des anciennes régions⁷², la tendance actuelle est davantage au renforcement de structures territorialement et politiquement imposantes et intégrées, qu'au maintien d'un millefeuille territorial et d'une répartition des compétences peu lisibles. Cette situation paradoxale prend d'autant plus de sens lorsque l'on considère la question de la mobilité sur des territoires périurbains soumis à des effets de frontières : ces territoires sont à la fois en interaction avec les métropoles et soumis à l'action des « grandes régions » pour leur desserte, tout en composant avec les conditions classiques de la production d'action publique territoriale. Dans le cas étudié, la Région Auvergne-Rhône-Alpes semble théoriquement la mieux placée pour organiser la desserte du territoire en tant qu'autorité organisatrice des transports interurbains. Elle se heurte pourtant au périmètre de compétence du SYTRAL, et donc indirectement à la Métropole de Lyon, ainsi qu'à la propriété de l'emprise ferroviaire du CFEL par le Département de l'Isère. Malgré les velléités simplificatrices en matière de gouvernance, dans la lignée des discours portant sur la rationalisation et l'efficacité de l'action publique⁷³, les

⁷¹ KUTNY Olgierd, *La négociation des valeurs. Introduction à la sociologie*, De Boeck Université, 1997, 384 p.

⁷² Article 1 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

⁷³ Hugo Théron, La Gazette des Communes, « *Transport, déchets, routes : rationalisation et régionalisation au menu du nouveau projet de loi de décentralisation* », 24 avril 2014

<https://www.lagazettedescommunes.com/231668/transport-dechets-routes-rationalisation-et-regionalisation-au-menu-du-nouveau-projet-de-loi-de-decentralisation/>

aménagement de transport qui transcendent les échelles territoriales font l'objet de discussions, voire de tractations entre les différentes échelles institutionnelles afin de parvenir à une solution satisfaisante. Or, les institutions qui représentent ces différentes échelles ne témoignent pas nécessairement d'intérêts communs, ni d'un même niveau de ressources mobilisables, ce qui peut remettre en cause des objectifs supposés de cohérence et de consensus.

Ainsi, alors que les dimensions périurbaine et métropolitaine du territoire influent sur la mise à l'agenda du projet de desserte, nous pouvons étudier comment se construit et se matérialise la coopération et le rapport de force entre acteurs politiques et institutions aux intérêts différents.

Approche et matériaux mobilisés dans la conduite de cette enquête

L'approche que nous allons adopter est résolument tournée vers les acteurs. Les discours, représentations, interactions et comportements des acteurs politiques, qu'ils agissent pour leur compte ou celui de leur institution d'appartenance, seront la clé de voûte de notre analyse. En effet, nous nous efforcerons d'évaluer l'impact de deux éléments principaux qui peuvent potentiellement guider les positions des élus et des représentants de l'Etat dans la mise en place d'un projet de desserte en transports en commun sur un territoire. D'une part, les intérêts politiques propres à ces acteurs sont des éléments déterminants pour comprendre les positionnements de chacun. La compréhension de ces intérêts par les acteurs est une condition importante pour leur éventuelle coordination. En dépend en partie la production d'une action collective mais également son orientation à la marge. D'autre part, il s'agira d'étudier la capacité des acteurs à mettre en avant leur rôle de représentant d'un territoire et de ses habitants et d'observer la traduction de ce rôle dans un système élaboré de tractations.

Bien que la situation particulière que nous avons connue au début de l'année 2020 ait fortement contraint les possibilités de recherche, et notamment limité l'accès au terrain et aux ressources bibliographiques, nous pourrions procéder à l'analyse de sources suffisamment diverses pour tirer des observations cohérentes et robustes de cette étude de terrain.

Tout d'abord, des entretiens ont été conduits auprès d'acteurs de premier plan qui travaillent en lien avec le projet étudié. Trois membres du bureau de l'association Lyon-Crémieu PARFER, qui milite depuis 2001 pour créer une liaison via le mode tramway entre Meyzieu, dans le prolongement de la ligne T3 du tramway de Lyon, et Crémieu, ont été interrogés. Cette association est un interlocuteur incontournable pour les décideurs politiques car elle dispose d'un suivi et d'une expertise très précis sur ce dossier. Le Président, Philippe Zuccarello, dispose d'un rôle clé par sa capacité à interpeller les élus. De même, nous nous sommes entretenus avec Olivier Bonnard, Président de la Communauté de Communes des Balcons du Dauphiné jusqu'en juillet 2020, Conseiller régional, mais également en charge du Comité de pilotage mis en place en décembre 2019 par la Région sur le projet. Son témoignage est particulièrement intéressant en raison de sa position de représentant du territoire et de modérateur d'une instance où sont amenés à interagir des élus de plusieurs institutions. Enfin, pour l'aspect plus technique, nous avons échangé avec Franck Gimenez, chargé de mission à la Direction des transports de la Région Auvergne-Rhône-Alpes sur ce projet de desserte. Cela permet d'obtenir un point de vue plus technique émanant d'une institution partie prenante dans le dossier.

Tout d'abord, le suivi d'un feuilleton somme toute ancien comme celui que nous considérons ici requiert l'aide des médias locaux et spécialisés dans la mobilité. Ces différents organes de presse tels que Le Dauphiné ou Le Progrès, blogs et sites internet suivent en effet avec acuité les rebondissements d'un projet relativement bien médiatisé car éminemment politique et polémique. Les prises de position publiques des élus locaux ainsi que l'expression de besoins par des citoyens, certes non représentatifs de l'ensemble de la population du territoire, sont en outre fortement retranscrits dans les comptes-rendus de réunion publiques mis à disposition par l'association PARFER. Il est aussi important d'éclairer notre travail à la lumière de données statistiques menées surtout par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) et par l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, et de nous appuyer sur des études qualitatives de l'association PARFER, à l'image du questionnaire diffusé en 2019, et des différentes collectivités territoriales. En parallèle, des documents d'archives ont été analysés pour recenser les évolutions dans la mise en place du projet ainsi que les différentes prises de position des élus. Ces archives proviennent des différentes collectivités et intercommunalités faisant partie de notre territoire d'étude, comme des compte-rendu de délibérations ou des courriers. Elles fournissent des éléments

factuels et officiels pour suivre l'évolution du dossier par les électeurs locaux, et confronter les actions entreprises aux déclarations provenant de la presse ou des entretiens réalisés.

Annnonce du plan

L'ensemble de ces ressources seront mobilisées dans un développement en deux temps soutenu au maximum par des éléments de terrain.

L'existence même d'un potentiel projet est soumise à la mise en évidence d'un besoin et à sa considération par les décideurs. Cette phase préalable à une future réalisation est logiquement l'objet de la première partie de notre analyse. Nous étudierons comment se mobilisent les différents acteurs politiques, le rôle des citoyens dans cette mobilisation, ainsi que sa matérialisation concrète.

Dans un second temps, nous explorerons plus en profondeur les ressorts et la structuration des négociations menées autour du projet envisagé. L'étude des forces en présence et de leurs intérêts respectifs nous conduira à mettre en exergue les échelles régionale et métropolitaine. Celles-ci apparaissent comme centrales dans les discussions.

Partie I. L'émergence du besoin de mobilité et sa mise à l'agenda politique : de l'inertie à la prise en main

Qu'entend-on par la mise en œuvre d'un « projet » dans le champ de l'action publique ? La réalisation d'un projet, par exemple d'une infrastructure de transport, est en principe partie intégrante d'une politique plus globale, elle-même étant une réponse à un problème public. Ce problème est dans le cas que nous étudions la non-satisfaction d'un besoin. Or, ce besoin n'existe réellement que s'il est formulé et porté dans l'espace public par des individus. Ici, nous nous focaliserons moins sur la construction et la formulation du problème posé que sur sa réception et son appropriation par les acteurs politiques. Gilles Pinson définit les « projets de ville », dans une acception plus transversale du concept de projet, comme un « *processus de mobilisation territoriale visant à transformer la forme physique, l'économie et l'image des villes dans un contexte de compétition interurbaine* »⁷⁴. La capacité de mobilisation des acteurs, et particulièrement aux origines du projet, est un enjeu clé qui renseigne sur les positionnements adoptés par la suite. Dans le contexte de « pluralisation », que l'auteur entend comme la « multiplication des acteurs et la dispersion des ressources », et qui est particulièrement visible dans le projet de mobilité étudié, une approche comparative des mobilisations institutionnelles est sans doute pertinente. S'en suivra une analyse du rôle joué par un acteur non politique au sens strict du terme mais néanmoins important. Nous étudierons spécifiquement le rôle de l'association PARFER dans ce processus de mobilisation collective, à la fois intermédiaire de discussion et garante de la publicisation du besoin. Enfin, nous nous attacherons à interpréter politiquement le lancement d'un comité de pilotage à l'initiative de la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Cette instance destinée à rassembler l'ensemble des acteurs institutionnels potentiellement impliqués est une traduction concrète de la mobilisation collective que nous aurons décrite précédemment.

⁷⁴ Gilles Pinson. « Projets de ville et gouvernance urbaine : pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes ». *Revue Française de Science Politique* Vol. 56, n° N° 4 (2006): 619-51.

1.1. Région, Départements, Métropole, Communautés de communes et SY-TRAL : des institutions inégalement mobilisées

Comme nous venons de le noter, la configuration de pluralité des acteurs que décrit Gilles Pinson semble tout à fait correspondre à l'environnement institutionnel que l'on retrouve dans ce projet de mobilité. D'aucuns pourront avancer que l'organisation administrative des territoires français est de façon générale très émiettée. La suppression de l'échelon départemental est un sujet particulièrement présent dans le débat public et serait pour les tenants de la simplification une solution pour mettre fin à l'« indigeste millefeuille territorial »⁷⁵. Mais l'objet de notre réflexion n'est pas de valider ou non l'idée d'un particularisme français dans l'organisation territoriale, ni même de juger de sa pertinence éventuelle. Nous pouvons en revanche attester d'un émiettement des compétences nécessaires à la réalisation du projet escompté.

L'emprise ferroviaire du CFEL, c'est-à-dire le foncier et les rails anciennement utilisés, est la propriété des Départements. La portion entre Meyzieu et Pusignan appartient ainsi au Département du Rhône et celle entre Pusignan et Crémieu est détenue par le Département de l'Isère. Comme nous l'avons expliqué en introduction, les départements n'ont en revanche plus le statut d'autorité organisatrice des transports interurbains dont ils disposaient jusqu'à la loi NOTRe de 2015.

Une desserte éventuelle entre l'agglomération lyonnaise et le Nord-Isère relève pourtant bien du transport interurbain puisqu'elle a vocation à relier des agglomérations différentes. A ce niveau c'est désormais la Région Auvergne-Rhône-Alpes qui détient la compétence, ainsi que nous l'avons expliqué précédemment. Celle-ci est aussi AOM de fait sur le territoire de la Boucle du Rhône en Dauphiné puisque les CC de la LYSED et des Balcons du Dauphiné,

⁷⁵ Jean-Baptiste Daoulas, L'Express. « *La gestion de la crise se heurte à l'indigeste millefeuille administratif français* », 18 mai 2020.

https://www.lexpress.fr/actualite/politique/quand-la-gestion-de-la-crise-se-heurte-a-l-indigeste-millefeuille-administratif-francais_2126005.html

comme nous l'a fait savoir son Président Olivier Bonnard⁷⁶, n'ont pas vocation à endosser ce rôle. Les communautés de communes ont pourtant la possibilité jusqu'au 31 mars 2021 de délibérer pour l'acquisition d'une compétence facultative de mobilité, permettant par exemple de mettre en place des solutions de covoiturage ou de transport à la demande à échelle locale. Il n'en demeure pas moins que les communes et les élus locaux qui les représentent ont un regard avisé sur ce dossier qui concerne leur desserte.

Le périmètre du réseau des Transports en Commun Lyonnais (TCL) dont le SYTRAL est en charge de l'organisation s'arrête à l'Est à la CC de l'Est Lyonnais et donc à Pusignan, à la frontière entre le Rhône et l'Isère. Une desserte vers Meyzieu ou Lyon ne peut donc être envisagée sans la coopération du SYTRAL, tout comme celui-ci ne peut en aucun cas organiser lui-même une desserte vers l'Isère.

Ces précisions permettent de mieux visualiser l'environnement institutionnel et le rôle purement administratif attribué à chacun des acteurs mentionnés. L'importance de la stricte distribution de champs de compétences doit toutefois être relativisée. Certains auteurs comme Pierre Muller ont montré que les institutions peuvent se mobiliser de façon isolée dès lors qu'elles identifient un problème à résoudre, et ce sans se soucier des dispositions légales. C'est d'ailleurs tout le sens de la clause de compétence générale dont disposent à ce jour les communes. Muller estime ainsi que *« vouloir répartir de manière "rationnelle" les compétences entre des collectivités locales est illusoire, parce que rien n'empêchera jamais un maire ou un président de conseil général de se saisir d'un problème s'il estime que celui-ci est vital pour sa commune ou son département⁷⁷. »*. A la lumière de ces éléments, nous pouvons admettre qu'une multiplicité d'acteurs, correspondant à des échelons administratifs divers, sont de fait directement ou indirectement impliqués dans le processus décisionnel relatif à cet hypothétique projet de transport en commun. Cela ne dit rien de leur réelle mobilisation dès lors qu'un besoin est exprimé et que l'éventualité d'une solution apportée se développe. Si le terme de « mobilisation » est polysémique et trouve des usages spécifiques dans le vaste champ des sciences sociales, nous conviendrons ici de considérer la définition apportée par le Centre National des Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL). Cette définition est la suivante : *« fait d'être mis ou de se mettre en mouvement en vue d'une action*

⁷⁶ D'après l'entretien réalisé.

⁷⁷ Pierre Muller. « Les politiques publiques entre secteurs et territoires ». *Politiques et Management Public* 8, n° 3 (1990): 19-33.

concertée »⁷⁸. Si cette acception est particulièrement appropriée dans le cadre de notre objet d'étude, on notera cependant que la référence à l' « action » aurait été plus adéquate que celle au « mouvement » qui s'avère plus concrète. L'examen de la chronologie du projet depuis ses balbutiements permet en tout cas de faire ressortir des niveaux de mobilisation hétérogènes parmi les acteurs concernés. Nous étudierons au cas par cas la mobilisation initiale des acteurs en présence, en débutant par l'échelle la plus locale : les communes et Communautés de communes.

I.1.a. Les communes et Communautés de communes en ordre dispersé

Les communes dont nous tenons compte sont celles qui sont actuellement traversées par l'emprise du CFEL et qui pourraient dans le futur être desservies par une future ligne, très probablement de bus ou de tramway, utilisant cette voie. Cette facilité méthodologique ne saurait occulter que d'autres communes situées à proximité de cette infrastructure sont concernées dans une certaine mesure par le projet. Une future desserte pourrait en effet bénéficier aux habitants d'un bassin de population élargi en fonction des modes de rabattement disponibles. Pour que la ligne soit attractive, un potentiel usager résidant à une distance trop importante du point d'arrêt pour s'y rendre à pied doit pouvoir disposer d'une solution afin de le rallier. Par exemple, Olivier Bonnard mentionne la possibilité de toucher des habitants de la Plaine de l'Ain ou encore de la commune d'Anthon, au Nord de l'agglomération pontoise, en organisant un rabattement via des pistes cyclables⁷⁹. Les lignes de bus préexistantes sur le territoire comme l'express 4 pourraient aussi être réorganisées dans cette optique.

Nous venons de le démontrer, les communes et Communautés de communes n'ont en réalité pas de compétence précise en matière de transport qui pourrait les placer dans le rang des décisionnaires, ni de stratégie précise déclinée dans un Plan de Déplacement Urbain (PDU). Pour cette raison, la mobilisation des élus communaux ne peut se traduire que par des déclarations d'intention ou des adresses aux institutions compétentes. Nul ne pourrait cependant imaginer que leur mobilisation, même symbolique, puisse être totalement vaine et leur avis ignoré. En effet, les élus des communes siègent parfois dans d'autres institutions comme la

⁷⁸ <https://www.cnrtl.fr/definition/mobilisation>

⁷⁹ D'après l'entretien réalisé.

Métropole de Lyon et le SYTRAL, ou encore les conseils départementaux et régionaux. De plus, ils détiennent une légitimité conférée par la proximité avec les habitants. On peut donc supposer qu'ils possèdent une connaissance et une compréhension plus fine des besoins et des problèmes de terrain dont il pourrait être malvenu de se passer.

Dans le Département du Rhône, les communes traversées sont celles de Meyzieu dans la Métropole de Lyon, et de Pusignan dans la CCEL. De par sa localisation à l'extrémité orientale de la Métropole et sa position de terminus du tramway T3 du réseau TCL, la commune de Meyzieu est particulièrement concernée. La station de Meyzieu Z.I, actuellement point de correspondance pour les navetteurs nord-isérois désireux d'emprunter le tramway, pourrait également être le terminus de la future ligne, formant un véritable « pôle d'échange multimodal ». Le Maire de la commune, Christophe Quiniou, est d'une part un ancien technicien dans le domaine des mobilités, et d'autre part Conseiller métropolitain et élu au SYTRAL. On peut donc raisonnablement anticiper sa bonne connaissance du dossier et une certaine implication de sa part. Dès 2017, alors Adjoint au transport, Christophe Quiniou avait déjà participé à une réunion sur le sujet avec des élus régionaux et l'association PARFER⁸⁰. En entretien, il affirme aussi être intervenu plusieurs fois sur ce dossier au Conseil syndical du SYTRAL⁸¹. Néanmoins, la saturation actuelle du T3 et des parkings-relais sur la commune de Meyzieu semble être le premier impératif pour l'équipe municipale, ce qui pourrait expliquer un enthousiasme modéré, voire même un certain scepticisme lorsque l'on évoque une solution tramway.

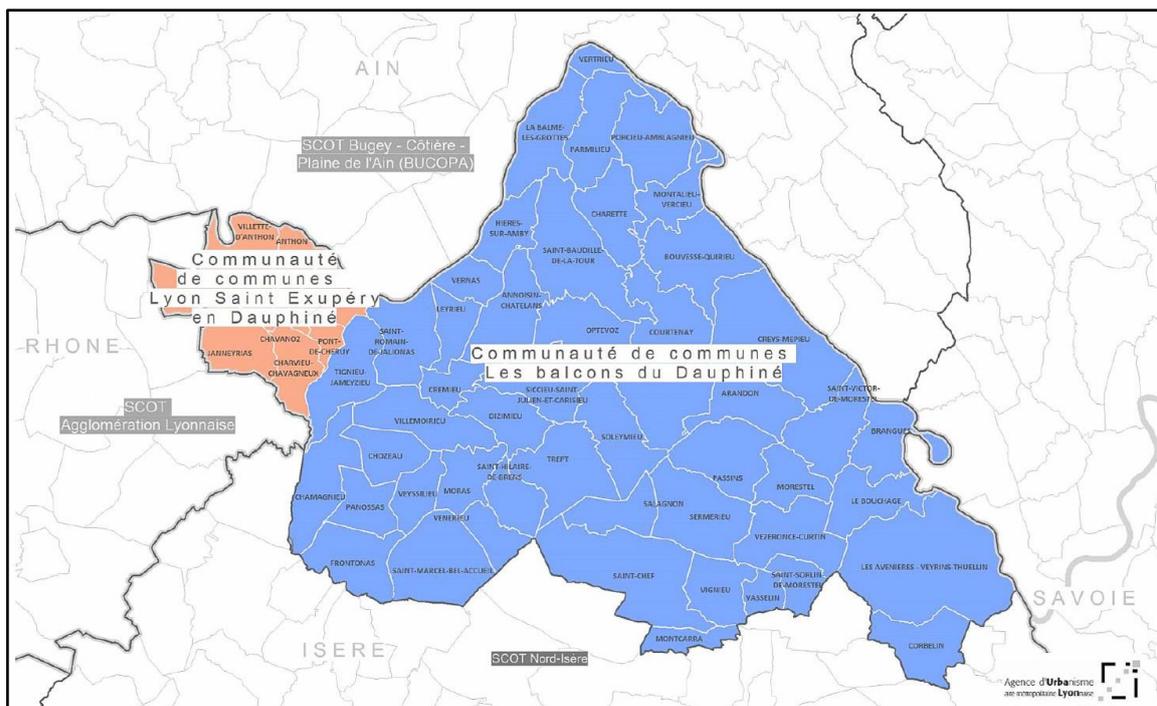
À Pusignan, l'ancien Maire, Gilbert Marboeuf, est intervenu lors de la réunion publique tenue sur sa commune par l'association PARFER le 27 novembre 2019⁸². Cette commune de 4114 habitants au dernier recensement détient, d'après l'INSEE, le taux de motorisation des ménages le plus élevé parmi les communes étudiées : en 2016, 96,7 % des ménages pusignanais possédaient au moins une voiture. Gilbert Marboeuf a exprimé un soutien sans équivoque au prolongement du tramway T3 pour desservir sa commune, aujourd'hui relativement isolée entre la Métropole de Lyon et l'Aéroport Saint-Exupéry. La portée de cette prise de position est à relativiser puisqu'il s'agit d'une simple déclaration devant un auditoire

⁸⁰ Le Dauphiné Libéré, « Une ligne de bus entre Meyzieu et Crémieu ? », dimanche 30 avril 2017

⁸¹ D'après l'entretien réalisé.

⁸² Association Lyon-Crémieu PARFER, Compte-rendu de la réunion publique du 27 novembre 2019 à Pusignan.

globalement acquis à la cause pour laquelle il plaide. La mobilisation de la commune de Pusignan sur le sujet est toutefois fortement conditionnée par les décisions antérieures. Comme l'a mentionné Gilbert Marboeuf lors de cette réunion publique, corroborant le récit d'Aurélien Neff⁸³, le tracé de Rhônexpress décidé au début des années 2000 quitte l'emprise du CFEL après Meyzieu, et par conséquent délaisse la commune de Pusignan. Cette décision du Département du Rhône compromettrait fortement une desserte éventuelle de Pusignan. Il est à noter que la CCEL, l'intercommunalité à laquelle est rattachée Pusignan est semble-t-il peu mobilisée sur ce projet qui ne desservirait qu'une très faible partie de son territoire. Daniel Valero, Vice-Président au transport de la CCEL, Conseiller départemental, élu au SYTRAL et Maire de Genas, se positionnait même en juillet 2020 en faveur d'un tramway reliant Eurexpo à l'Aéroport en desservant les communes du Sud de l'EPCI, à l'opposé de Pusignan⁸⁴.



Carte du territoire du SCoT Boucle du Rhône en Dauphiné, comprenant les CC de la LYSED et des Balcons du Dauphiné. Source : Syndicat Mixte de la Boucle du Rhône en Dauphiné (SYMBORD), Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise

⁸³ Aurélien Neff, op.cit.

⁸⁴ Lyon Mag, Daniel Valéro : « Je suis le porte-parole de tous ceux qui ne veulent pas rentrer dans le Grand Lyon », 2020.

<https://www.youtube.com/watch?v=Om7Z8OeujPc>.

Dans le Nord-Isère également les degrés de mobilisation sont divers, alors même qu'un potentiel projet de mobilité s'adresserait en particulier à ces territoires les plus éloignés de l'agglomération lyonnaise. Catherine Bodet de l'association PARFER, qui milite spécifiquement pour une solution via le mode tramway, estime que le manque de mobilisation conjointe des élus du territoire est un frein à la construction et à la légitimation du besoin aux yeux des décideurs d'échelles plus éloignées⁸⁵ :

« Notre difficulté, quand même, c'est que dans toutes ces strates politiques, le fait que les élus du bassin ne portent pas la même voix... il y a des gens qui sont opposés au tram depuis des décennies. Bon, ils nous ont ralliés plus récemment, ils ont apporté leur soutien à l'occasion des élections municipales pour certains. Le fait aussi qu'il n'y ait pas ce portage politique local, ça nous dessert. Et d'autant qu'on est à la jonction entre plusieurs départements, et que ce que l'on n'obtient pas ici, là-bas on nous dit le contraire, et vice-versa. On nous a baladés un certain temps quand même. »

Ce ressenti général qui relève d'une vision partisane peut être nuancé par un fait incontestable et qui, une fois n'est pas coutume, constitue la traduction concrète d'un volontarisme déclaratif. Les deux Communautés de communes de la LYSED et des Balcons du Dauphiné ont délibéré pour apporter une part du financement de l'étude menée au cours de l'année 2020 et sur laquelle nous reviendrons ultérieurement. Olivier Bonnard avance un montant total avoisinant les 200 000 euros et financé à un tiers par la Région Auvergne-Rhône-Alpes, un tiers par la Métropole de Lyon, et un dernier tiers par les Communautés de communes⁸⁶. Cette participation est surtout symbolique afin de montrer une réelle volonté politique. Olivier Bonnard justifie également cette décision par la nécessité de ne pas reposer complètement sur les capacités financières d'autres institutions : les bénéficiaires directs du projet doivent y participer un minimum. Il rend compte également d'une adhésion massive des élus locaux et résume la vision prétendument partagée : *« tout le monde est bien conscient que c'est une opportunité et une chance incroyable qu'on a si [le projet] se fait »*. Ainsi, dans les deux Communautés de communes, les délibérations en ce sens ont été votées à l'unanimité. Le compte-rendu de la séance en question à la LYSED relate ainsi : *« afin de réaffirmer notre engagement à voir aboutir une solution pérenne pour notre territoire, le Président propose que la*

⁸⁵ D'après l'entretien réalisé.

⁸⁶ D'après l'entretien réalisé.

Communauté de Communes participe financièrement à cette étude dans la limite de 25 000 euros. »⁸⁷.

Lors des réunions publiques organisées par l'association PARFER, plusieurs élus du territoire se sont prononcés clairement en faveur d'un projet de desserte qui apparaît de toute façon comme très bénéfique pour la population locale. C'est le cas par exemple du Maire de Tignieu-Jamezieu, Jean-Louis Sbaffe, et de celui de Crémieu, Alain Moyne-Bressand, dont le statut d'ancien Député en fait un acteur influent et de longue date investi sur le dossier. La commune de Saint-Romain-de-Jalionas a de plus indirectement donné son assentiment en accordant une subvention à l'association PARFER⁸⁸.

En dépit de ces éléments montrant un enthousiasme semble-t-il partagé, la mobilisation unanime des élus est une réalité contestée. En 2017, le Conseil Local de Développement (CLD) de la Boucle du Rhône en Dauphiné dénonçait « *l'insuffisante volonté politique des élus [du] territoire de faire aboutir ce projet* »⁸⁹. Le 19 juin 2018, cette même instance interpellait les Présidents de la LYSED et des Balcons du Dauphiné en s'inquiétant du manque de considération accordé par les Communautés de communes aux enjeux de mobilité⁹⁰. Le CLD regrette par exemple la décision de la CC des Balcons du Dauphiné d'avoir mis fin aux subventions accordées à l'Agence de mobilité du Nord-Isère, entraînant de fait sa disparition. Cette décision paraît incohérente au regard de la vocation première de cette instance, à savoir la promotion des mobilités alternatives à la voiture. De plus, comme nous l'avons déjà souligné, la portée des prises de position devant un public partisan est à relativiser. On peut également s'interroger sur la capacité d'élus réfractaires, ou en tout cas moins convaincus, à se positionner publiquement en défaveur d'un projet populaire lors des délibérations. Ce phénomène d'auto-censure est d'autant plus probable à l'approche des échéances électorales, comme ce fut le cas au premier semestre de 2020.

Les membres de l'association PARFER qui suivent le dossier depuis le début des années 2000 ne cachent pas leur scepticisme devant ces prises de positions parfois soudainement

⁸⁷ Compte-rendu du Conseil communautaire de la Communauté de communes de Lyon Saint-Exupéry-en-Dauphiné du 18 février 2020.

⁸⁸ Procès-verbal de l'assemblée générale du 23 octobre 2019 de l'association Lyon-Crémieu PARFER

⁸⁹ Conseil Local de Développement de la Boucle du Rhône en Dauphiné, Propositions des groupes de travail avant la révision du SCoT, 26 juin 2017

⁹⁰ Conseil Local de Développement de la Boucle du Rhône en Dauphiné, Communiqué de presse du 19 juin 2018

favorables⁹¹. Ils observent par exemple ce phénomène chez le Président de la LYSED et Maire de Charvieu-Chavagneux, Gérard Dézempte. Selon eux, cet élu d'envergure à l'échelle du territoire aurait longtemps été défavorable au projet, ou du moins à une solution tramway, avant de se rétracter. Dans le magazine institutionnel de la LYSED, Gérard Dézempte se targue de s'être personnellement mobilisé pour éviter la déclassification du CFEL à la fin des années 1980⁹². Dans la presse locale, il affirmait même dès 2015 son soutien à la solution tramway : « *le Tram-Train est la seule possibilité à long terme de répondre aux besoins de transport et d'assurer durablement l'avenir* »⁹³. Mais l'ambiguïté sur le degré de mobilisation est cultivée par certains positionnements peu cohérents. À plusieurs reprises, le Président de la LYSED a mis en avant la question du coût du projet qui serait un obstacle insurmontable à sa réalisation⁹⁴, comme pour tempérer les ardeurs les plus ferventes. Alors que l'on assistait à une phase de publicisation du besoin, les références à des futures difficultés de financement étaient multipliées. Contrairement au message véhiculé par son homologue des Balcons du Dauphiné, Gérard Dézempte semblait peu enclin à ce que les Communautés de communes participent au financement⁹⁵, comme en témoigne la mention d'un strict plafonnement à 25 000 euros pour le financement de l'étude.

Que ce soit dans le Rhône ou dans l'Isère, la mobilisation des élus du territoire est loin d'être homogène. Elle apparaît même parfois versatile et peu lisible d'un point de vue extérieur. Cette ambiguïté est vectrice d'une forme d'inertie dans le processus de mise à l'agenda que nous décrirons par la suite.

I.1.b. Les départements : un échelon marqué par l'attentisme

Les Départements du Rhône et de l'Isère font intimement partie de l'histoire du CFEL et ont largement déterminé ses utilisations tout au long du XX^{ème} siècle. La ligne ouverte en 1881 a en effet connu des services de transport de voyageurs et de transport de marchandises de façon séquencée jusqu'en 1948 et la fermeture des dernières dessertes de transport

⁹¹ D'après l'entretien réalisé.

⁹² Acteurs, « *Le tram-train entre Meyzieu et Crémieu, les habitants toujours à quai* », n°3, automne 2019

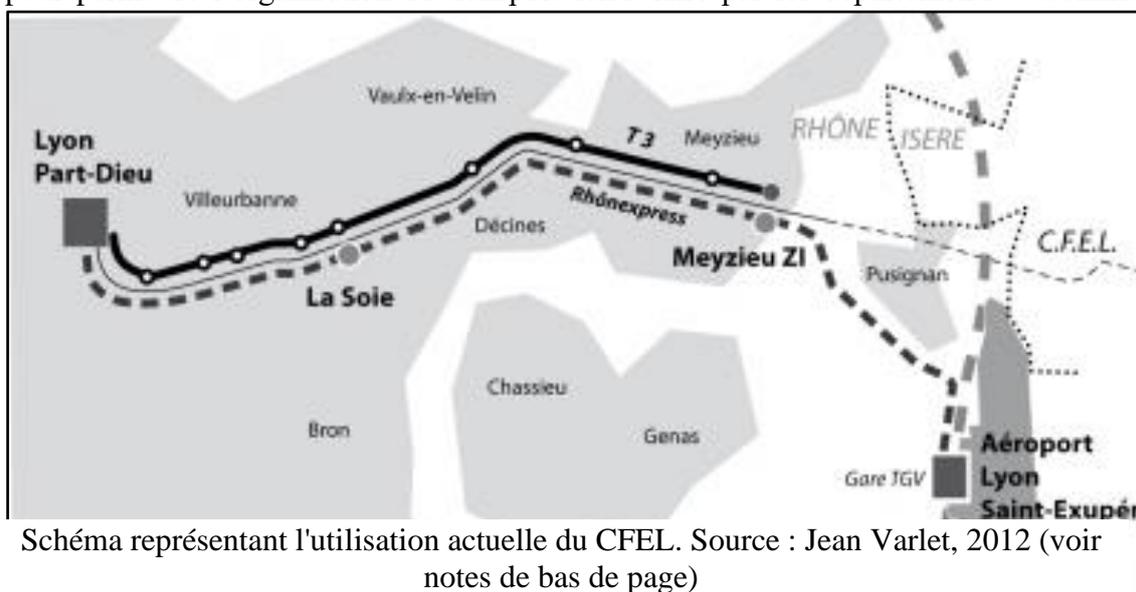
⁹³ Célia Loubet, Le Dauphiné Libéré, « Le tram, enjeu de la campagne », lundi 2 mars 2015

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

voyageurs⁹⁶. En 1977 puis en 1983, 1985 et 1986, malgré une baisse tendancielle du trafic et un déficit chronique, les Départements du Rhône et de l'Isère décident conjointement de soutenir financièrement le transport de marchandises sur la ligne. Le maintien de ces activités est en effet demandé par les industriels de l'Est lyonnais. En 1987, le Département de l'Isère décide finalement de mettre fin au trafic à l'Est de Meyzieu. S'en suivra le déclassement de l'infrastructure au-delà de Crémieu, mais la section entre Meyzieu et Crémieu, bien que non utilisée, est préservée en l'état. Malgré les investissements du Département du Rhône pour rénover l'infrastructure, le trafic de FRET s'amenuise inexorablement jusqu'à s'éteindre au profit des projets LEA et LESLYS.

Forts de cette histoire marquante, les Départements, et notamment celui du Rhône, se sont mobilisés différemment pour préparer la renaissance du CFEL au tournant des années 2000. En 2004, le Conseil Général du Rhône lançait un appel d'offre pour proposer une desserte de tramway entre Lyon et l'Aéroport Saint-Exupéry, à l'époque nommé Satolas. De manière générale, le Président du Conseil Général de l'époque, Michel Mercier, semblait particulièrement dévoué à la mise en œuvre de ce grand projet d'infrastructure, d'abord appelé LESLYS puis Rhônexpress, qui donnerait de la visibilité à son institution⁹⁷. En tant que Député, il faisait voter un amendement à la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982 pour permettre l'organisation de transport ferroviaire par les départements⁹⁸. Comme en



⁹⁶ PERENON Jacques, CLAVAUD René & CHAPPELET Robert. *Les tramways de l'Est lyonnais: de la ligne 16 à T3 et Rhônexpress*. Breil-sur-Roya: Les éd. du Cabri, 2010. p. 222 et suivantes

⁹⁷ Aurélien Neff, op. cit.

⁹⁸ Varlet, Jean. « Entre desserte (péri)urbaine et desserte aéroportuaire, les tramways de l'Est lyonnais ». *Revue Géographique de l'Est* 52, n° vol. 52 / 1-2 (15 juin 2012). <http://journals.openedition.org/rge/3598>.

témoigne le choix du tracé de LESLYS qui se détourne du CFEL avant Pusignan, la réutilisation des voies à l'Est de Meyzieu ne semblait pas être à l'ordre du jour.

En revanche, le Département de l'Isère s'est mobilisé de lui-même dès la mise en place des projets LEA et LESLYS pour anticiper un futur prolongement du tramway au-delà de Meyzieu. Dans le document déjà cité, Aurélien Neff mentionne des études ayant été menées à l'époque dans l'optique d'un prolongement à terme⁹⁹ et la préconisation iséroise d'un syndicat mixte à plus grande échelle. Néanmoins, les élus isérois ne seraient pas parvenus à mobiliser des partenaires institutionnels et à entériner cette perspective dans le protocole d'accord liant le Département à la Région, à Réseau Ferré de France (RFF) et à la Région.

Depuis, on assiste à une forme de statut quo et d'attentisme liée à la complexité institutionnelle. Suite à un débat public organisé le 29 novembre 2017 par les associations PARFER et Déplacements Citoyens, la Conseillère départementale du Rhône Christiane Agarrat concédait à ce propos, par une sorte d'aveu de résignation, que les conseils départementaux étaient peu enclins à faire bouger les lignes tant qu'ils seraient limités dans leur capacité d'action par les frontières institutionnelles¹⁰⁰. Précisons par souci de transparence que les élus du Département de l'Isère que nous souhaitions interroger n'ont pas répondu à nos sollicitations. En 2014, l'ancien Président du Conseil départemental Alain Cottalorda déclarait prêter « *une oreille attentive* » à la situation mais n'est resté en fonction qu'une année.¹⁰¹ Les études menées par le Département de l'Isère en 2007¹⁰² et en 2013¹⁰³ ont sonné comme des motifs d'espoir pour les partisans d'une desserte, mais elles n'ont jamais été suivies par une action concrète. Le Président de la LYSED, Gérard Dézempte, parle d'ailleurs de « *promesses non tenues* » par les élus départementaux.¹⁰⁴ L'association PARFER pointe également le Département de l'Isère comme l'un des responsables du manque de progression du dossier, alors qu'il était, au moins jusqu'en 2015, l'échelon le mieux placé pour faire avancer les choses.

⁹⁹ Aurélien Neff, op. cit.

¹⁰⁰ Marin Le Pézennec. « Mutation des transports : et si le T3 s'étendait jusqu'au Nord-Isère ? » *Le Progrès (Lyon)*, 4 décembre 2017.

¹⁰¹ Citoyens pour Crémieu. « Le projet du tram Lyon-Crémieu relancé mais pas encore sur les rails », décembre 2014.

http://www.citoyenspoucrémieu.fr/le_projet_du_tram_lyon_cremieu_relance_mais_pas_encore_sur_les_rails_.html?is=17.

¹⁰² Conseil Général de l'Isère, TTK, « Schéma multimodal des transports et infrastructures en Nord-Isère », 2007

¹⁰³ Conseil Général de l'Isère, SYSTRA, « Prolongation de la ligne T3 du tramway du SYTRAL sur l'emprise du CFEL entre Meyzieu et Crémieu », 5 décembre 2013

¹⁰⁴ Célia Loubet. « Le tram, enjeu de la campagne », *Le Dauphiné Libéré* édition Bourgoin-Jallieu & Nord-Dauphiné, lundi 2 mars 2015

Le Président de PARFER Philippe Zuccarello affirme avoir interpellé à de nombreuses reprises les élus départementaux dont la Conseillère Annick Merle et le Président Jean-Pierre Barbier. Il relate notamment avoir écrit au Département au sujet de la ligne Express 4 du réseau Trans'Isère entre Crémieu et Meyzieu jugée peu attractive pour les usagers¹⁰⁵.

Le peu de considération enregistré par rapport à ce type de requête accrédite la thèse selon laquelle les élus départementaux ne se mobiliseraient pas de façon équitable selon les territoires¹⁰⁶. L'éloignement du territoire nord-isérois par rapport au siège politique du Département à Grenoble expliquerait un certain déséquilibre dans l'aménagement du territoire. Pour Bernadette Vivier-Merle, cette mobilisation différenciée serait même logique du point de vue des décideurs : *« si on raisonne en bassins de population on n'arrive pas à la cheville du bassin de population de Grenoble, c'est sûr. Pour le coup, le Département va consacrer la majeure partie de son budget là où la population est la plus importante, ça paraît évident. »* Philippe Zuccarello cite en exemple le projet de réouverture du train touristique de La Mure dans le Sud du département, auquel le Conseil départemental contribue à hauteur de 21 millions d'euros sur un coût total d'environ 31 millions d'euros¹⁰⁷. Cette explication est en outre confirmée par Franck Gimenez qui suit le projet de mobilité nord-isérois pour la Région Auvergne-Rhône-Alpes¹⁰⁸ :

« le Département de l'Isère, dont le centre est à Grenoble, a déjà énormément de problématiques de mobilité au centre de Grenoble, avec ses trois vallées, avec des problèmes de gouvernance et d'articulation qui ne sont pas simples, et plein d'autres sujets sur son territoire. Bien sûr qu'ils ont regardé ce territoire, mais c'est vraiment l'extrême opposé de leur centre de réflexion. »

Les Départements sont désormais moins exposés aux critiques en vertu des évolutions législatives décrites en introduction. D'une part, le Département du Rhône n'est plus l'autorité concédante de Rhônexpress comme elle l'était depuis sa création. L'organisation de ce

¹⁰⁵ D'après l'entretien réalisé.

¹⁰⁶ Transport urbain. « Un tramway en Nord-Isère ? », 27 janvier 2014
<http://transporturbain.canalblog.com/archives/2014/01/27/29059503.html>

¹⁰⁷ Conseil départemental de l'Isère, « Petit train de la Mure : rendez-vous au printemps 2021 », 16 juin 2020

<https://www.isere.fr/actualites/petit-train-de-la-mure-rendez-vous-au-printemps-2021>

¹⁰⁸ D'après l'entretien réalisé.

service a été récupérée par la Métropole de Lyon en 2015, puis déléguée au SYTRAL¹⁰⁹. D'autre part, les départements ne sont désormais plus responsables du transport interurbain dans leur périmètre puisque les régions se sont vues confiées cette compétence par la loi NOTRe de 2015. Les élus isérois semblaient d'ailleurs vouloir temporiser et reporter l'échéance d'une éventuelle décision dont la charge reviendrait à moyen terme à la Région. Si l'on a fait état d'une mobilisation relativement inconsistante du Conseil départemental de l'Isère, le magazine Lyon Capitale relatait en 2018 le scepticisme de cette institution devant le coût d'une solution tramway¹¹⁰. Les Départements du Rhône et de l'Isère restent néanmoins des institutions importantes pour la mise en œuvre d'une desserte en transport en commun. En effet, l'emprise foncière du CFEL reste leur propriété sur leur périmètre puisqu'aucun décret d'application n'est venu préciser les conditions de cession des infrastructures¹¹¹. L'aménagement du CFEL devra donc nécessairement passer par des discussions avec les Départements.

I.1.c. La Métropole de Lyon et le SYTRAL : une mobilisation limitée par la hiérarchisation des dossiers

L'ensemble des acteurs que nous avons interrogés s'accordent à dire que la Métropole de Lyon est consciente des enjeux de mobilité liant son territoire à ses voisins de l'Est. La Région, par l'intermédiaire de Franck Gimenez, la CC des Balcons du Dauphiné et son Président de l'époque Olivier Bonnard, tout comme l'association PARFER se félicitent de la réceptivité perçue à Lyon, sans pour autant que ce point ne soit davantage explicité. La réelle mobilisation de la Métropole de Lyon, que l'on parle des élus ou des services techniques, est donc difficile à cerner et sa caractérisation est impossible en l'état. Le doute est donc permis de savoir si cet enthousiasme est sincère ou s'il correspond à une forme d'auto-persuasion, ou encore à une volonté probablement inconsciente de ménager la susceptibilité de ce potentiel partenaire. Philippe Zuccarello évoque d'ailleurs une certaine frilosité des services de la Métropole de Lyon, dont les prises de parole sur le sujet sont conditionnées par les évolutions données au projet par la Région.

¹⁰⁹ Délibération n° 2015-0788 du Conseil de la Métropole de Lyon du 10 décembre 2015.

¹¹⁰ Rashida Gouz & Steven Belfils, Lyon Capitale, « Les élus du Nord-Isère ne veulent pas du prolongement du T3 », 10 mars 2014

¹¹¹ Entretien avec Franck Gimenez.

Le SYTRAL constitue historiquement le « *bras armé technique* » de la Métropole de Lyon en ce qui concerne les transports en commun. Cette métaphore employée par Franck Gimenez correspond bien à la vocation originellement conférée au SYTRAL, ou plus précisément à son ancêtre le Syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise (STCRL). D'après les travaux d'Antoine Lévêque notamment, cette instance était souhaitée par les élus de premier rang comme l'ancien Maire de Lyon Louis Pradel afin de confiner au maximum l'espace de décision en matière de transports dans l'agglomération¹¹². Les discussions y sont dès lors plutôt de nature technique et, comme nous avons pu le constater durant notre enquête, l'institution est peu ouverte sur l'extérieur. On peut en effet observer des difficultés à comprendre les rouages internes du SYTRAL et à obtenir des témoignages de la part de ses acteurs. Toujours est-il que la culture fermée de ce syndicat mixte ne facilite pas l'évaluation de son degré de mobilisation sur le sujet précis de la desserte du Nord-Isère. Ce manque de lisibilité est néanmoins aligné sur la mobilisation incertaine de la Métropole. Rappelons à ce stade que le SYTRAL exerce la compétence d'Autorité Organisatrice des Transports (AOT) pour le compte de la Métropole dans le cadre d'une délégation. Les élus siégeant pour le compte de la Métropole à l'organe délibératif du SYTRAL, le Comité syndical, représentent d'ailleurs la majorité absolue des sièges. Les orientations prises par le SYTRAL reflètent donc dans les grandes lignes les tendances impulsées par la majorité métropolitaine.

Pour décrypter davantage l'implication concrète de la Métropole de Lyon et du SYTRAL sur ce projet de mobilité, nous pouvons nous appuyer sur trois éléments principaux. Tout d'abord, l'action du SYTRAL est cadrée par un plan de mandat d'une durée de six ans, lequel est présenté comme une « *feuille de route* »¹¹³. Les projets et dossiers étudiés puis réalisés suivent donc une forme de planification assez rigide dont il est peu aisé de se défaire. Afin de conserver des marges de manœuvre financières importantes, et ce malgré un certain désengagement de la Métropole¹¹⁴, les projets sont hiérarchisés et l'inscription au plan de mandat s'avère donc primordial. Comme nous l'aborderons dans la seconde partie de ce mémoire, les changements politiques dans la composition du SYTRAL pourraient avoir des conséquences sur les actions menées dans les prochaines années. Toujours est-il que le plan

¹¹² Antoine Lévêque. « Une confiscation institutionnelle de l'intercommunalité : la permanence du syndicat des transports urbains lyonnais (1959-1974) », *Revue française d'administration publique*, vol. 172, no. 4, 2019, pp. 1027-1042.

¹¹³ <http://www.sytral.fr/406-plan-de-mandat.htm>

¹¹⁴ Bulletin d'information n°33 de l'association Déplacements Citoyens, janvier 2018

de mandat 2015-2020 ne faisait pas figurer la mise en place d'une ligne régulière vers le Nord-Isère comme une priorité. Cela tient partiellement au périmètre trop restreint du SYTRAL puisque le projet figure bel et bien dans le PDU de l'agglomération lyonnaise ainsi que dans son SCoT. Mais comme le soulignait Christophe Quiniou, les dossiers prioritaires dans l'Est lyonnais étaient plutôt la renégociation de la concession de Rhônexpress jugée désavantageuse pour les usagers, la desserte régulière du Groupama Stadium par la nouvelle ligne T7, et la réponse à la saturation chronique de la ligne T3. Le second élément de réponse figure dans la faible considération accordée par les Présidentes successives du SYTRAL aux demandes de rendez-vous formulées par courrier par l'association PARFER. Philippe Zucarello déplore en effet qu'aucune suite n'ait été donnée à ses demandes auprès d'Annie Guillemot puis de Fouziya Bouzerda. Enfin, nous pouvons nuancer cette vision à sens unique par deux éléments concrets dont il ne faut nullement minorer la portée. Tout d'abord, considérer le SYTRAL et la Métropole comme des entités homogènes serait une erreur importante puisque ces institutions sont composées de représentants politiques aux opinions différentes qui s'expriment à l'intérieur des organes prévus à cet effet. L'évocation de notre cas d'étude par Christophe Quiniou au Comité syndical du SYTRAL en est la preuve. Surtout, on ne peut en aucun cas occulter le pas en avant réalisé par la Métropole de Lyon lorsqu'elle entreprend de financer un tiers de l'étude conduite en 2020, confirmant les engagements formulés dans l'avenant au Contrat de Plan Etat-Région datant de janvier 2019. Comme nous l'avons souligné dans le cas des Communautés de communes, cette décision revêt un caractère symbolique qu'Amaury Ruillère qualifie d' « *événement politique important* », et permet d'entrevoir une forme d'implication. Cela vient de plus appuyer les ressentis positifs partagés par nos interlocuteurs en entretien.

I.1.d. La mobilisation croissante de la Région

La Région Auvergne-Rhône-Alpes détient aujourd'hui la compétence d'organisation des transports interurbains. Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, ce transfert de compétence au détriment des départements a été favorablement accueilli par les acteurs locaux qui regrettaient un manque de dynamisme des élus isérois. D'après les témoignages recueillis et l'observation des faits, la mobilisation de l'institution régionale au fil des années s'est révélée plutôt manifeste. Cette régularité tient sans aucun doute en partie à la

mobilisation constante d'acteurs de terrain, politiques et associatifs, qui maintiennent la pression. Même avant la loi NOTRe de 2015, la Région Rhône-Alpes dans le rôle de « spectateur-subventionneur » décrit par Franck Gimenez¹¹⁵ se montrait préoccupée par la mobilité entre Lyon et le Nord-Isère.

Dès 1980, l'établissement public régional, pourtant dénué de compétences franches en matière de transport, envisageait la réalisation d'une liaison ferroviaire entre Lyon et l'aéroport de Satolas¹¹⁶. Ce projet préfigurant le futur Rhônexpress ne verra jamais le jour mais s'inscrivait dans une vision plus globale pour l'aéroport. Celui-ci devait servir de pôle d'échange à dimension régionale, permettant de connecter l'agglomération lyonnaise aux territoires alentour, et en particulier au Nord-Isère via le CFEL. Cet enjeu a donc été considéré très tôt par les services régionaux : comme l'indique Franck Gimenez, même lorsque la Région ne pouvait pas être directement impliquée dans les processus décisionnels, elle suivait avec attention l'évolution des dossiers et les intégrait dans son Schéma Régional des Services de Transport (SRST). Le Conseil régional a en outre volontairement participé à hauteur de 5 000 euros au financement de l'étude menée par le Département de l'Isère en 2013¹¹⁷.

À l'instar de ce qui fut évoqué pour la Métropole de Lyon et le SYTRAL, la hiérarchisation des nombreux dossiers relatifs aux transports depuis 2015 contraint la mobilisation de la Région. L'organisation du réseau des Trains Express Régionaux (TER) est une compétence traditionnellement exercée avec exigence et rigueur en Région Rhône-Alpes¹¹⁸. Contrairement aux autres AOM, les régions ne sont pas autorisées à prélever un versement mobilité qui pourrait participer au financement du fonctionnement du réseau TER. Par conséquent, les marges de manœuvres financières sont d'autant plus réduites alors que, d'après le Conseiller régional Olivier Bonnard, un programme de modernisation et de sécurisation des gares a été entrepris¹¹⁹. La Région a également dû composer avec un territoire élargi depuis la fusion avec les Régions Auvergne et Rhône-Alpes opérée en 2015. Cette évolution majeure impliquait donc des restructurations internes au moment même où la compétence des transports interurbains était transférée. Afin que cette transition se déroule de façon plus

¹¹⁵ D'après l'entretien réalisé.

¹¹⁶ Jean Varlet, op. cit.

¹¹⁷ Délibération n° 12.06.612 du Conseil régional Rhône-Alpes

¹¹⁸ Laurent Guihéry, « Régionalisation ferroviaire et conventions régions-SNCF : quels enjeux et quelles perspectives ? », *Pouvoirs locaux*, n°66, 2005, pp. 55-60

¹¹⁹ D'après l'entretien réalisé.

progressive, et pour assurer la continuité du service, la décision a été prise de déléguer temporairement la gestion des réseaux de cars interurbains aux départements. La Région Auvergne-Rhône-Alpes récupère au fur et à mesure l'organisation de ces réseaux jusqu'en 2023. Une fois les réorganisations internes effectuées, le choix a été fait de considérer le projet de liaison entre Lyon et Trévoux dans l'Ain. L'exécutif régional a opté pour une solution par Bus à Haut Niveau de Service (BHNS) et le projet a été soumis à concertation publique¹²⁰. L'ensemble de ces différentes problématiques parallèles ont retardé la mobilisation concrète de la Région sur l'axe Lyon-Crémieu.

Cela n'empêche pas une mobilisation certaine de l'exécutif régional sur ce dossier. L'ancien Vice-Président aux transports Patrick Mignola a rencontré en mars 2017 certains des protagonistes du dossier comme l'association PARFER, Christophe Quiniou pour le compte du SYTRAL et le Maire de Crémieu, Alain Moyne-Bressand. Il s'était même prononcé de façon affirmée pour la mise en place à moyen terme d'une ligne de BHNS sur l'emprise du CFEL transformée en site propre, évoquant un début des travaux avant 2020¹²¹. Après l'élection de Patrick Mignola en tant que Député en juin 2017, celui-ci fut remplacé au poste de Vice-Président aux transports par Martine Guibert. On notera dans le même temps la nomination en tant que Conseiller délégué au transport interurbain de Paul Vidal, Président de la CCEL et donc particulièrement alerte sur le dossier. Ces changements apparaissent à différents égards comme le début d'une nouvelle phase de mobilisation pour la Région. Alors que la presse locale rapportait l'intérêt particulier accordé par le Président du Conseil régional à ce dossier¹²², un signal plus concret venait confirmer cette considération. La nouvelle Vice-Présidente aux transports a rencontré à deux reprises l'association PARFER en 2018 et 2019, affichant une volonté de dialogue avec les partisans de la solution tramway jusque-là laissée de côté. Un avenant au Contrat métropolitain du Contrat de Plan Etat-Région datant de 2019 avait par exemple programmé des financements pour une liaison par BHNS¹²³, occultant les alternatives possibles. Philippe Zuccarello raconte à ce propos avoir obtenu de la part de

¹²⁰ Jean-François Bélanger, Mobilités Magazine, « Un BHNS à l'hydrogène à la place du Lyon-Trévoux », 18 février 2020

<https://www.mobilitemagazine.com/single-post/2020/02/18/Un-BHNS-%C3%A0-l%E2%80%99hydrog%C3%A8ne-%C3%A0-la-place-du-Lyon-Tr%C3%A9voux>

¹²¹ Le Dauphiné Libéré, « Une ligne de bus entre Meyzieu et Crémieu ? », dimanche 30 avril 2017

¹²² Vincent Prod'homme, Le Dauphiné Libéré, « Tiens, tiens, on reparle (beaucoup) du tram-train de Meyzieu jusqu'à Crémieu », 20 janvier 2020

¹²³ Dossier de presse relatif à l'avenant au Contrat métropolitain de la Métropole de Lyon intégré au Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020

Martine Guibert l'étude équivalente des deux solutions modales envisagées, à savoir le tramway et le BHNS, dans la future expertise technique programmée¹²⁴.

À la fin de l'année 2019, la Région annonçait finalement la constitution d'un Comité de pilotage dédié au projet de mobilité entre l'agglomération lyonnaise et Crémieu. Cette décision, dont nous analyserons en détail les implications dans une prochaine sous-partie, préfigurait la commande d'une nouvelle expertise technique. Cette prise en main du sujet par l'échelon régional était saluée par bon nombre d'acteurs locaux car elle mettait fin à l'attente d'une action. À titre d'exemple, la LYSED faisait part de sa satisfaction : « *le Conseil Communautaire, à l'unanimité, réaffirme sa volonté de voir aboutir un tel projet et se félicite de la position de la Région Auvergne Rhône Alpes vis-à-vis de notre territoire* »¹²⁵.

Pourtant, la sincérité de cette mobilisation régionale est remise en question. La proximité des élections régionales qui doivent se tenir en mars 2021 serait une raison ayant accéléré le processus, sans que cette prise en main ne soit nécessairement traduite en acte à moyen terme. C'est en tout cas une interprétation que l'on peut tirer des propos sceptiques tenus par le Président de la LYSED Gérard Dézempte : « *C'est un sujet qui a été utilisé à des fins politiques et de façon malhonnête depuis des années, ce que je déplore*¹²⁶. » « *Il y a une volonté de dire quelque chose, mais pas d'action ni de mobilisation de cette majorité régionale*¹²⁷. » À l'évocation de l'échéance électorale dont la préparation aurait pu susciter une mobilisation opportuniste sur ce sujet porteur, l'accumulation des dossiers à traiter est mise en avant comme justification. Comme nous l'avons souligné, la majorité régionale a traité de nombreux sujets liés à la mobilité depuis le début du mandat en 2015, reportant nécessairement l'étude de ce projet à la fin de cet intervalle politique. Les objections quant à une potentielle instrumentalisation de ce dossier sont récusées par Franck Gimenez, dont le poste de Chef de projet dédié à ce dossier a été créé fin 2019 :

« on va à un niveau d'étude de préfaisabilité qui montre bien une réelle volonté politique d'avancer sur le sujet. Donc oui peut-être que de l'extérieur, certains peuvent analyser ça comme une manœuvre politique à l'approche des élections. Dans

¹²⁴ D'après l'entretien réalisé.

¹²⁵ Compte-rendu du Conseil communautaire de la Communauté de communes de Lyon Saint-Exupéry-en-Dauphiné du 18 février 2020.

¹²⁶ Le Dauphiné Libéré, « G. Dézempte : « Je veux une interco qui fonctionne comme un mariage », dimanche 21 juin 2020

¹²⁷ Le Dauphiné Libéré, « Où en est la ligne de tram entre Meyzieu et Crémieu ? », 28 septembre 2019

tous les cas, il y a toujours un moment où quand on lance le projet, on peut nous reprocher quelque chose : soit les équipes viennent d'être en place donc elles ne sont pas assez aguerries, soit elles le sont trop et du coup ce sont les élections prochaines qui sont en jeu. Dans tous les cas, il y a un besoin de mobilité ici et il faut y aller. »

Ainsi, les études annoncées par la Région auraient une vocation plus productive que celles ayant été menées par le passé. Elle augureraient un processus décisionnel et une réelle mise en action dans les mois qui suivent.

Les échelles multiples de gouvernance qui sont sollicitées en raison de la dimension transfrontalière de cet enjeu de desserte rendent nécessaire une mobilisation conjointe d'un grand nombre d'institutions et d'acteurs politiques. Du fait de la diversité de ces parties prenantes, le volontarisme politique observé est sensiblement différent selon les échelles de gouvernance. Si la mobilisation recensée est hétérogène et inconstante dans la plupart des institutions, l'échelon régional se détache par son implication indéniable depuis la fin des années 2010. La question de la hiérarchisation des problèmes publics à traiter est en outre déterminante en cela qu'elle forme des agendas politiques qu'il s'agit d'harmoniser dans un souci de coopération. Alors que les impératifs dits de « démocratie participative » sont plus que jamais d'actualité, les citoyens mobilisés autour des projets de transport entendent dans notre cas avoir un impact sur la formulation du problème et des besoins, et sur la mobilisation collective des acteurs politiques.

1.2. Le rôle endossé par les citoyens pour accélérer la mobilisation des acteurs politiques : l'exemple de l'association Lyon-Crémieu PARFER

La participation citoyenne telle qu'on la conçoit généralement dans les projets d'infrastructure et d'aménagement repose essentiellement sur des procédures institutionnalisées et codifiées. La phase de participation la plus connue du grand public intervient en aval de la décision globale prise par l'institution chargée de la maîtrise d'ouvrage. Si l'on se réfère à notre cas d'étude, cette phase devrait intervenir après une éventuelle décision sur les grandes lignes du projet comme le choix du mode. Les articles L 123-2¹²⁸ et R 122-2¹²⁹ du Code de l'environnement entretiennent un certain flou quant à l'obligation de soumettre un projet de cette nature, que la solution tramway ou BHNS ne soit retenue, à une étude d'impact environnemental et à une enquête publique. Toutefois, l'enquête publique est bien le dispositif de participation citoyenne le plus emblématique pour ce type de projets.

Mais une phase de concertation en amont de la décision globale est également prévue par la loi. Ayant pour but d'informer précisément le public concerné par le futur projet et d'accueillir ses éventuels avis et suggestions, la concertation au sens des articles L 103-2¹³⁰ et R

¹²⁸ Code de l'environnement - Article L123-2

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LE-GIARTI000006832899>

¹²⁹ Code de l'environnement – Article R 122-2 – annexe

[https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LE-GIARTI000025086815#:~:text=1%20%3A%20Au%20a\)%20de%20la,plus%20de%205%20000%20personnes%20%22.](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LE-GIARTI000025086815#:~:text=1%20%3A%20Au%20a)%20de%20la,plus%20de%205%20000%20personnes%20%22.)

¹³⁰ Code de l'urbanisme – Article L 103-2

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075&idArticle=LE-GIARTI000031210122>

103-1¹³¹ du Code de l'urbanisme demeure peu contraignante pour le maître d'ouvrage en charge de sa mise en place. Comme le constate une étude du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) parue en 2018, les modalités de cette concertation en amont sont globalement laissées à l'appréciation du maître d'ouvrage¹³². Surtout, en vertu de l'article L 103-2 déjà cité, la mise en œuvre de cette concertation n'est obligatoire que pour un nombre restreints de projets, à savoir les opérations de renouvellement urbain, la création de Zones d'Aménagement Concerté (ZAC), et « *les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie* ». Cette dernière définition dont les critères d'application ont été précisés par décret¹³³ ne semble pas concerner le projet que nous étudions ici. D'après notre interprétation de la loi, la Région Auvergne-Rhône-Alpes qui, comme nous venons de le voir, a pris en main le projet de liaison entre la Boucle du Rhône en Dauphiné et l'agglomération lyonnaise, ne serait donc pas tenue d'organiser une concertation en bonne et due forme avant de se prononcer sur le mode de transport retenu.

Elle pourrait pourtant être disposée à s'y résoudre si l'on interprète les indices à notre disposition. Dans le cadre du projet de ligne Lyon-Trévoux, la Région a organisé du 1^{er} octobre au 15 novembre 2019 une concertation publique via la plateforme Civocracy, des registres et dossiers version papier et des réunions publiques¹³⁴. Cette période de concertation en amont des études approfondies est néanmoins intervenue après une délibération du Conseil régional entérinant le choix du mode BHNS¹³⁵ en mars 2019. En ce qui concerne le Nord-Isère, la Région a également prévu une période de concertation amont avec les associations, les élus du territoire et les citoyens¹³⁶. En raison de la crise sanitaire liée à la COVID-19, le planning général pour les mois à venir est incertain à l'heure où nous écrivons et les contours de cette éventuelle concertation ne sont pas précisés. Il n'en demeure pas moins que la

¹³¹ Code de l'urbanisme – Article R 103-1

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000031721447&cidTexte=LE-GITEXT000006074075&dateTexte=20160101>

¹³² CEREMA, « La concertation au titre du code de l'urbanisme dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transports », 2018

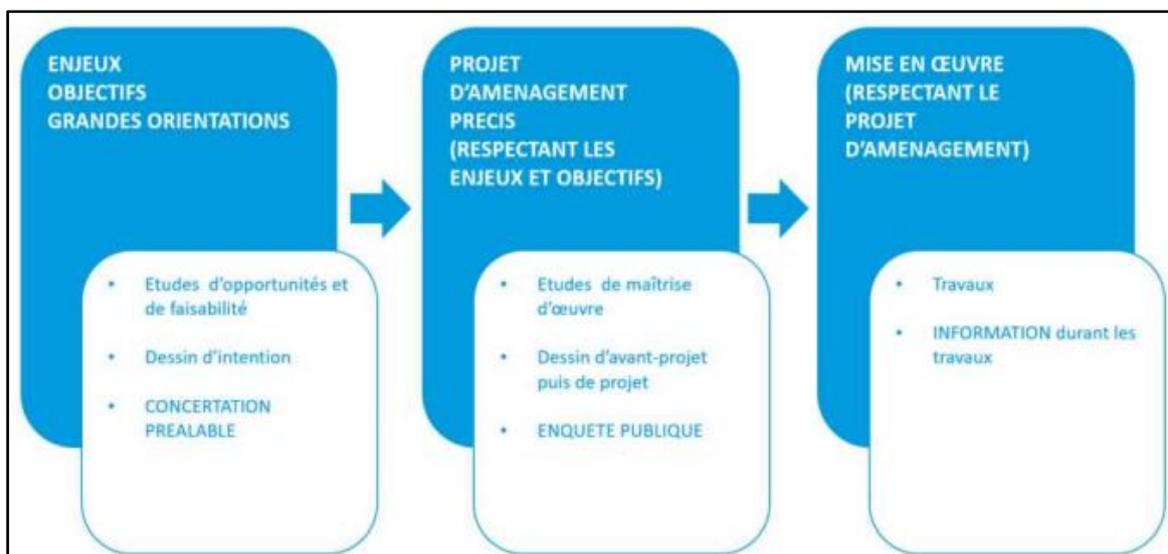
¹³³ Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme

¹³⁴ <https://www.civocracy.org/bhns-trevouxlyon/modalites-de-la-concertation>

¹³⁵ Délibération n°AP-2019-03 / 17-11-2760 du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes

¹³⁶ Région Auvergne-Rhône-Alpes, document de présentation de la réunion d'information aux élus des CC de la LYSED et des Balcons du Dauphiné du 24 février 2020

Région montre une volonté non négligeable de consulter des partenaires extérieurs dans sa réflexion.



Exemple du programme prévisionnel du projet Lyon-Trévoux incluant les phases amont et aval de concertation publique.

Source : dossier de presse "La Région présente les prochaines étapes du projet de BHNS Lyon-Trévoux", Région Auvergne-Rhône-Alpes

L'attention citoyenne est généralement vive sur des projets impactant le cadre de vie et l'environnement local. Dans la région lyonnaise, à l'instar d'autres territoires en France, des projets d'aménagement comme le grand stade de l'Olympique Lyonnais¹³⁷ ou le bouclage du périphérique¹³⁸ ont suscité une mobilisation des citoyens, souvent sur le mode de l'opposition. Dans le cadre du projet que nous étudions, la mobilisation citoyenne structurée et visible dans l'espace public est d'une nature différente. Symbolisée par l'association Lyon-Crémieu PARFER fondée en 2001, cette mobilisation entend au contraire favoriser la réalisation du projet. Certes, des oppositions locales au projet pourraient certainement être relevées. Certes, cette association ne mobilise de façon constante qu'un petit nombre de citoyens du territoire, environ 80 adhérents et plusieurs centaines de « suiveurs » abonnés à la chaîne

¹³⁷ Binctin Barnabé, « Quand le foot-business fait son grand projet inutile et imposé : le cas d'OL Land », Mouvements, 2014/2 (n° 78), p. 43-54.

¹³⁸ Alternatiba ANV Rhône, « Anneau des Sciences : la mascarade verte », 17 février 2020 <https://alternatiba.eu/rhone/2020/02/17/anneau-des-sciences-la-mascarade-verte/>

de *mailing*¹³⁹. Mais son implication structurée et constante depuis une vingtaine d'années en a fait un acteur considéré par les décideurs politiques. Au regard de la mobilisation en demi-teinte que nous avons pu observer de la part de certains acteurs politiques, l'évocation de ce projet aurait peut-être disparu sans cette persévérance. Dans un article déjà cité en date du 20 janvier 2020, le journaliste du Dauphiné Libéré Vincent Prod'Homme comparait d'ailleurs métaphoriquement ce projet à l'Arlésienne d'Alphonse Daudet pour rendre compte de l'absence de concrétisation.

L'association PARFER correspond à la définition donnée par Sabine Saurugger d'un « groupe d'intérêt », étant « *une organisation constituée qui cherche à influencer les pouvoirs politiques dans un sens favorable à son intérêt* »¹⁴⁰. Ici, l'objectif de cette influence est double : publiciser l'expression d'un besoin de mobilité afin d'imposer sa mise à l'agenda politique et favoriser une solution via le mode tramway. En organisant des réunions publiques, en publiant des argumentaires et en diffusant des consultations et des pétitions, l'association entend porter la voix de citoyens confrontés à des problèmes de mobilité, et en particulier les personnes du territoire travaillant dans l'agglomération lyonnaise. Par exemple, une pétition en faveur du prolongement du tramway T3 jusqu'à Crémieu a réuni environ 11 000 signatures en 2015, dont près de la moitié des corps électoraux de Pont-de-Chéruy et de Tignieu-Jamezieu¹⁴¹. Au moyen d'une enquête de mobilité menée en 2019, l'association PARFER a pu hiérarchiser les préoccupations des potentiels usagers d'un futur tramway, faisant ressortir respectivement les enjeux de confort des déplacements, d'impact environnemental et de coût. En entretien, les militants de l'association se font notamment l'écho d'un sentiment d'injustice vécu par les habitants de l'Est Lyonnais qui seraient assujettis à des nuisances liées aux grandes infrastructures de transit comme l'aéroport Saint-Exupéry ou le futur contournement autoroutier¹⁴². Cette concentration des infrastructures de transit dont ne bénéficie que marginalement la population locale serait à mettre en parallèle avec un certain abandon des pouvoirs publics en ce qui concerne la mobilité du quotidien.

¹³⁹ D'après l'entretien réalisé.

¹⁴⁰ Saurugger Sabine, « Groupe d'intérêt », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 3e édition actualisée et augmentée*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2010, p. 309-316.

¹⁴¹ Célia Loubet. « Le tram, enjeu de la campagne », Le Dauphiné Libéré édition Bourgoin-Jallieu & Nord-Dauphiné, lundi 2 mars 2015

¹⁴² Rapport et conclusions de la commission d'enquête publique préalable à la modification de la DTA de l'Aire métropolitaine lyonnaise pour l'espace Saint-Exupéry, février 2014

Confirmant cette idée, l'ancienne Agence de mobilité du Nord-Isère décrivait « *un maillage en transports en commun globalement lâche* » sur le territoire¹⁴³.

L'activité de plaidoyer et de mise à l'agenda du problème de mobilité est donc une des raisons d'être de l'association PARFER. Le rôle d'influence et de publicisation d'un problème est somme toute classique pour une association militante. Patrick Hassenteufel l'a d'ailleurs parfaitement décrit lorsqu'il identifie les trois phases de la publicisation d'un problème : la formulation, l'imputation ou autrement dit le *blaming* et l'expression d'une demande qui correspond ici à un prolongement du tramway T3¹⁴⁴.

Les caractéristiques propres à la présente configuration conduisent l'association PARFER à remplir un autre rôle auquel elle n'avait certainement pas vocation. La multiplicité des acteurs politiques, leur mobilisation hétérogène et en dent de scie, ainsi que l'ancienneté relative de l'association sont autant de facteurs qui contribuent à un dépassement de fonction probablement inconscient de ce groupe d'intérêt. Au-delà de la volonté originelle de peser sur la mise à l'agenda et le processus décisionnel, les acteurs associatifs peuvent en effet être amenés à jouer un rôle plus fin et à s'immiscer fortement dans la phase de mobilisation collective.

Pour rappel, l'association PARFER milite depuis 2001 pour la réalisation par le mode tramway d'une liaison sans rupture de charge entre Crémieu et Lyon Part-Dieu. Bien que la composition de l'association se soit renouvelée dans le temps, à l'image du changement de présidence intervenu en 2017, de nombreux militants ont pu suivre l'évolution du dossier sur le long terme. L'ancienneté de l'association est un atout à faire valoir de plusieurs manières. D'abord, sa légitimité à s'immiscer dans le processus décisionnel est entière puisqu'elle détient une connaissance du dossier parfois plus précise que les acteurs politiques. Les nombreux échanges au fil du temps ont permis aux membres du bureau de l'association de côtoyer ces acteurs qui peuvent leur reconnaître une certaine légitimité technique. Dans le cahier des clauses techniques particulières produit pour cadrer les études à venir, la Région mentionne d'ailleurs les études menées par l'association PARFER comme des ressources

¹⁴³ Agence de mobilité Nord-Isère, Contribution aux Assises nationales de la mobilité pour le Nord-Isère, 20 novembre 2017

¹⁴⁴ Hassenteufel Patrick, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », Informations sociales, 2010/1 (n° 157), p. 50-58

sur lesquelles s'appuyer¹⁴⁵. En effet, le Président Philippe Zuccarello reconnaît en entretien avoir pu s'aguerrir techniquement en s'impliquant de façon croissante dans cette activité qui reste bénévole. Enfin, ces échanges réguliers permettent de nouer des relations plus ou moins fortes avec les acteurs politiques et leur institution de rattachement.

Ces relations apparaissent comme autant de ressources politiques constituant un pouvoir relatif.

Ce pouvoir, dont nous ne manquerons pas de souligner les limites par la suite, est utilisé pour servir d'intermédiaire entre les acteurs politiques et fluidifier le processus de mobilisation collective. Devant le constat d'une progression modeste du projet au fil des années, l'association PARFER incite très clairement les élus à se positionner et à mettre à profit les compétences dont disposent leurs institutions. Cela passe par des sollicitations répétées par courriers officiels, mais également par des moyens plus originaux et parfois informels. Par exemple, lors des campagnes pour les élections départementales de 2015 et les élections municipales de 2020, les candidats ont été invités à se positionner, voire à exprimer clairement leur soutien vis-à-vis du projet. Par la signature d'un registre la première fois, et par l'organisation de réunions publiques la seconde fois, les candidats qui sont déjà des élus du territoire dans bon nombre de cas s'engagent à se mobiliser. Cela est d'autant plus notable que les échelons départementaux et communaux sont souvent marqués par une forme d'inconsistance de l'implication sur le long terme. Une autre manière d'accélérer l'harmonisation entre les différents acteurs est de prendre part à des rencontres conjointes. Comme nous l'avons évoqué auparavant, les représentants de l'association PARFER ont par exemple participé à une réunion en 2017 avec les Maires de Crémieu et de Meyzieu, ainsi que l'ancien Vice-Président de la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Philippe Zuccarello ne cache pas les bonnes relations entretenues avec Alain Moyne-Bressand, le Maire de Crémieu, qui se mobilise particulièrement aux côtés de l'association. Celui-ci, ainsi que la direction du service transports de la Région et un collaborateur de la Vice-Présidente aux transports se sont déplacés pour une visite de terrain sur le CFEL entre Meyzieu et Crémieu en compagnie de membres de l'association le 12 juillet 2019, afin de donner à voir l'emprise et les ouvrages disponibles.

¹⁴⁵ Région Auvergne-Rhône-Alpes, Cahier des clauses techniques et particulières – étude d'opportunité et de préfaisabilité.

La proximité entre élus et associations que ces exemples mettent en lumière renvoie à l'analyse de Philippe Hamman dans l'introduction de l'ouvrage collectif qu'il dirige¹⁴⁶. L'auteur souligne la récurrence de l'opportunité d'alliance que constitue la structuration des mobilisations citoyennes pour les acteurs politiques. Les relations liant décideurs et associations peuvent être instrumentalisées par ces deux composantes car elles apparaissent comme une ressource externe à exploiter dans la négociation, surtout à l'heure de l'injonction à la démocratie participative. Les comptes-rendus des différentes réunions publiques organisées mettent enfin en évidence le rôle des militants de l'association lorsqu'il s'agit de mettre en parallèle les positionnements des acteurs, quitte à pointer certaines incohérences.

La réussite de ce travail d'interpellation des acteurs politiques est difficilement mesurable en tant que telle. Le lancement fin 2019 par la Région d'un plan d'action, traduit par la réunion d'un Comité de pilotage (COPIL) et la commande d'études avancées, constitue une première victoire pour l'association PARFER. Sa Vice-Présidente, Bernadette Vivier-Merle, le reconnaît de vive voix : « *on a déjà un peu gagné avec la Région, on a fait un petit pas de plus* »¹⁴⁷. À la lumière des éléments que nous venons de présenter, il semble raisonnable d'attribuer une part de cette avancée en terme de mobilisation collective au travail de l'association qui a dépassé sa vocation première. Toutefois, il convient de rester mesuré sur cet



Terminus du tramway T3 et du Rhônexpress à l'Est de la gare de la Part-Dieu, à Lyon.

¹⁴⁶ Philippe Hamman, op. cit. p.20

¹⁴⁷ D'après l'entretien réalisé.

aspect. Les bénévoles de l'association PARFER ont constaté à de multiples reprises, par la répétition de leurs efforts de sollicitation, que les actions entreprises n'avaient que peu de conséquence dans la majorité des cas sur le comportement des acteurs. Cette inefficacité relative de la mobilisation associative n'est pas un cas isolé. Lors de la création de LEA et LESLYS, le lobbying important des associations pour implanter la station d'arrivée des tramways à l'Ouest de la Gare de la Part-Dieu avait été particulièrement ignoré par les décideurs¹⁴⁸.

On pourrait également rappeler qu'une part significative des discussions entre acteurs institutionnels se déroule de façon informelle, en-dehors des arènes contenant les citoyens et les groupes qui les représentent. Enfin, on constate factuellement que l'association PARFER est tenue à distance dans la suite des opérations. Malgré son rôle affirmé dans la phase de mobilisation, elle n'est pas conviée au COPIL convoqué par la Région, au regret de son Président : *« on n'aura pas la possibilité de participer à tout ce qui est Comité technique ou Comité de pilotage, ce qui est un peu dommage. Donc voilà, on regrette un petit peu, mais effectivement on n'est pas des élus. »*

Le pouvoir citoyen est généralement présenté comme un mouvement d'opposition lorsque l'on s'attache à étudier les projets de transport. Ici, les potentiels usagers qui ont signifié l'existence d'un besoin réel et alerté les élus ne se cantonnent pas à ce rôle. Par l'intermédiaire d'associations ou autres collectifs, nous pouvons constater l'impact puissant, bien qu'à relativiser, d'une forme de lobbying citoyen destiné à mobiliser les élus et insuffler une coopération. D'une certaine façon, l'association PARFER qui est centrale dans le projet étudié, entend dicter un rythme aux parties prenantes concernées. Malgré une implication importante en ce sens, nous pouvons conclure à un succès relatif, au vu notamment de l'inertie importante observée sur le long terme et de l'incapacité à s'immiscer réellement dans les arènes de discussion, formelles ou informelles, où interviennent l'essentiel des transactions politiques.

¹⁴⁸ Aurélien Neff, op. cit.

1.3. L'installation d'un cadre de négociation structuré : le comité de pilotage

Depuis sa prise de compétence en matière de transport interurbain en 2015, la Région Auvergne-Rhône-Alpes a montré un certain volontarisme politique pour faire avancer le projet de mobilité dans le Nord-Isère. Bien que nous nous concentrons ici sur l'accessibilité de ce territoire vis-à-vis de l'agglomération lyonnaise, précisons que la prise en main du « projet CFEL », ainsi que le nomment les services techniques régionaux, implique en parallèle une réflexion sur la mobilité vers la Plaine Saint-Exupéry (PSE), c'est-à-dire le bassin d'emploi situé autour de l'Aéroport, et sur le Parc Industriel de la Plaine de l'Ain (PIPA). Une étude confiée au SMT AML concernant la mobilité durable dans ces espaces sera d'ailleurs associée à l'expertise technique à venir. La convocation par la Région d'un COPIL, dont la première réunion s'est tenue le 6 février 2020, a pour premier objectif de commander cette expertise auprès d'un organisme indépendant, et d'en suivre le déroulement. Considérée comme une « étude d'opportunité et de préféabilité », cette expertise qui s'appuie notamment sur les travaux réalisés dans le passé devra aiguiller la prise de décision des élus en décembre 2020. Selon le programme prévisionnel communiqué, c'est à ce moment précis que les membres du COPIL décideront du mode de transport le plus opportun qui sera retenu pour la suite du projet.

La convocation d'un COPIL pour accompagner les études à venir entérine effectivement l'érection de la Région en tant que maître d'ouvrage du projet. L'institution régionale, en prenant la main de façon explicite sur le dossier, décide d'affirmer son *leadership* vis-à-vis des autres échelons de gouvernance impliqués. C'est cette clarification récente que décrit Olivier Bonnard¹⁴⁹ :

¹⁴⁹ D'après l'entretien réalisé.

« avant, tout le monde jouait au ping-pong finalement : un petit peu le Département, peut-être la SNCF, pourquoi pas la Région puisque personne ne savait et personne ne voulait y aller vu les coûts. Il ne faut pas se raconter d'histoires. Aujourd'hui la compétence c'est la Région. [...] Et globalement on sait que sur des infrastructures qui vont dépasser plusieurs territoires, c'est la Région qui gardera la main. »

La compétence d'organisation des transports interurbains lui donne une légitimité officielle à agir de la sorte : en vertu de ce rôle octroyé par la loi, la Région est l'échelon indiqué pour mener à bien ce type de projets. De plus, les lois MAPTAM, NOTRe et LOM ont introduit le titre de « cheffe de file de la mobilité » attribué aux régions. Comme nous l'avons évoqué en introduction, cette distinction demeure symbolique et ne produit pas d'effets significatifs dans la hiérarchisation entre les institutions. Elle renseigne toutefois sur la volonté du législateur d'octroyer aux régions un rôle de coordination entre acteurs des politiques de mobilité. Comme l'explique Franck Gimenez, *« il faut quelqu'un qui fasse chef de file et qui donne l'intérêt général au-dessus de tout le monde¹⁵⁰. »* La mobilisation récente de la Région Auvergne-Rhône-Alpes dans le projet CFEL s'inscrit ainsi dans une logique promue au niveau national.

En s'affirmant dans cette position de maître d'ouvrage, la Région devient de fait responsable de l'avancée générale du projet et de la coordination des différentes parties prenantes. Cela induit davantage de marges de manœuvre pour les élus régionaux en matière de modulation du processus décisionnel et de définition l'échéancier général du projet. Le revers de la médaille consiste en l'identification plus marquée d'un porteur de projet qui fera l'objet des critiques potentielles durant les phases de concertation et qui portera la responsabilité principale en cas d'échec. Si l'on se fie à l'avis de Floridea di Commo, chercheuse italienne spécialisée dans les transports, la Région a beaucoup à gagner en terme d'image en s'investissant dans des projets de ce type qui paraissent pourtant périlleux¹⁵¹ : *« des politiques ou des projets urbains symboliques permettent de mettre en œuvre un gouvernement capable de réaliser le consensus. Ils ont un impact positif sur la plupart des acteurs de la ville et possèdent le gros avantage de donner une forte visibilité à leur promoteur ».*

¹⁵⁰ D'après l'entretien réalisé.

¹⁵¹ Floridea di Commo, « Le tramway en France : un symbole de la modernité urbaine », *Pouvoirs locaux*, n°66, 2005, pp. 84-86

Il est impossible pour l'heure d'analyser les contours de la coopération technique entre institutions, à savoir les discussions en matière d'aménagement et de tracé de la future ligne, ou encore de financement des infrastructures et de conditions d'exploitation. On peut cependant s'attacher à étudier les discours tenus par les représentants de la Région quant à l'organisation et la mise en place globale d'une coopération, au moment où celle-ci commence à s'organiser. Le COPIL est en effet une forme d'institutionnalisation des discussions : on propose un cadre pour organiser la coopération entre divers partenaires et la rendre moins diffuse et lâche qu'elle n'avait pu l'être jusque-là. La construction d'une arène de discussion avec des règles qui la régissent ne signifie pas pour autant une ouverture et un accès au contenu des discussions. Les trois réunions du COPIL planifiées entre février et décembre 2020¹⁵², ainsi que les réunions techniques préparatoires qui les précèdent, ne sont en aucun cas publiques, et prennent la forme de réunions de travail sans compte-rendu diffusé. Cette situation est d'ailleurs regrettée par les acteurs du projet qui ne sont pas des élus politiques, à l'image des militants associatifs, et n'ont de ce fait pas d'accès direct à cette instance de discussion confidentielle.

Quoi qu'il en soit, la Région n'affiche pas, du moins explicitement, de volonté hégémonique vis-à-vis des partenaires institutionnels impliqués dans le dossier. La volonté de l'exécutif était au contraire d'élargir l'espace de discussion à un vaste champ d'acteurs politiques. D'après le témoignage de Franck Gimenez, la nomination en fin d'année 2019 d'Olivier Bonnard, Conseiller régional de la majorité, à la tête du COPIL était en partie justifiée par son implantation dans le territoire qui en faisait un bon arbitre des débats. L'intéressé lui-même ne souhaite pas se contenter de veiller au bon déroulement de cette instance, mais élargit son rôle à celui de diffuseur d'information auprès des élus locaux. Le Conseiller régional a par exemple organisé une réunion d'information tenue à Crémieu le 24 février 2020 avec les élus de la LYSED et des Balcons du Dauphiné pour leur présenter les enjeux discutés lors de la première réunion du COPIL. Il nous a également confié vouloir réitérer l'expérience, ainsi qu'auprès des élus de la CCEL, afin de rendre compte d'une action concrète et de dissiper les doutes suscités par l'inertie des dernières années. Olivier Bonnard considère que l'implication la plus large possible des acteurs politiques doit faire l'objet d'une attention particulière : « *s'ils considèrent que [le COPIL] est l'outil d'Olivier Bonnard, non ça*

¹⁵² Région Auvergne-Rhône-Alpes, document de présentation de la réunion d'information aux élus des CC de la LYSED et des Balcons du Dauphiné du 24 février 2020

ne marchera pas. Moi, j'ai tout intérêt à ce que tout le monde s'en saisisse. [...] On a fait en sorte que Philippe Reynaud qui est Conseiller Régional d'opposition, qui est sur la commune de Tignieu, soit dans le comité de pilotage. »

De manière concrète, on retrouve à la table du COPIL l'ensemble des acteurs que nous avons mentionnés précédemment : les Départements de l'Isère et du Rhône, la Région Auvergne-Rhône-Alpes, les CC de la LYSED et des Balcons du Dauphiné, la CCEL, la Métropole de Lyon, le SYTRAL et les communes aux extrémités du projet de liaison, à savoir Meyzieu et Crémieu. En plus de ces institutions dont l'implication relative a déjà été discutée, on recense l'invitation accordée à d'autres acteurs. Le Département de l'Ain a ainsi été convié puisqu'il abrite un bassin de population susceptible de se rabattre sur la solution imaginée afin de gagner l'agglomération lyonnaise. On notera également la présence du Syndicat Mixte de Transports pour l'Aire Métropolitaine Lyonnaise (SMT AML) qui, comme nous l'avons évoqué plus haut, est impliqué dans la phase d'étude à venir. Enfin, la Direction transport de la Région a souhaité associer les services déconcentrés de l'Etat pour assurer une certaine transparence et profiter d'une éventuelle expertise technique, bien que cette participation demeure marginale.

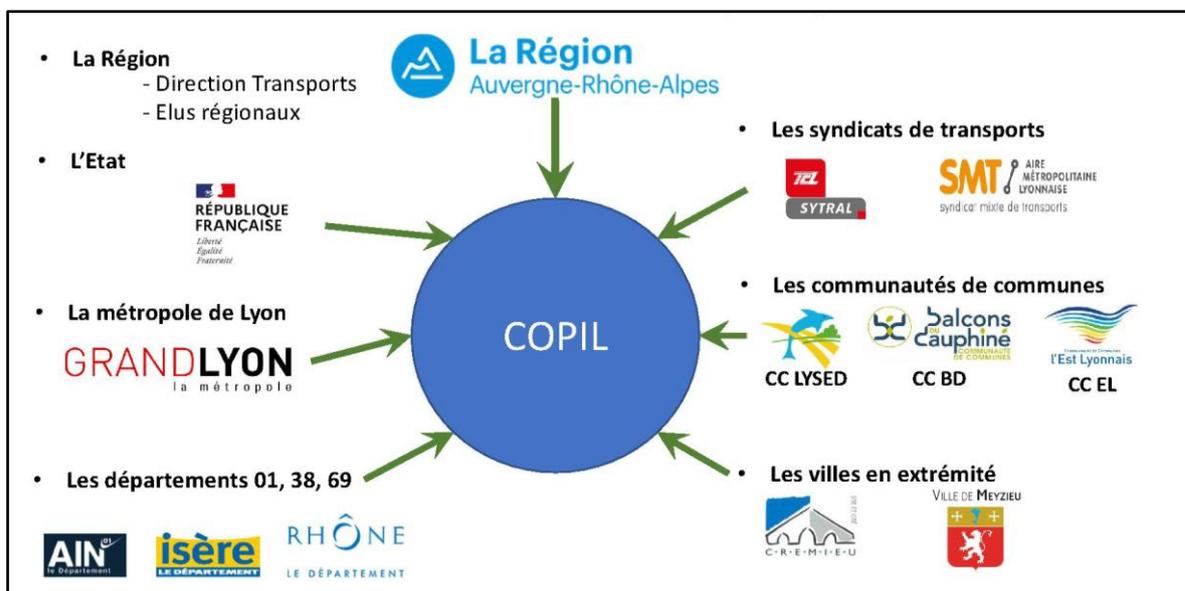


Schéma représentant les institutions invitées par la Région à participer au Comité de pilotage du "projet CFEL". Source : PARFER

Avec le COPIL, cette diversité d'acteurs peut se côtoyer et entamer des discussions dans un cadre établi dont la stabilité est assurée par la Région. En rassemblant les élus dans les

réunions du COPIL et les services techniques dans les COTECH, l'exécutif régional parvient à centraliser le processus décisionnel sous son égide. Comme nous y reviendrons dans les parties suivantes, l'avancée de ce processus décisionnel visant à produire une action collective requiert la coopération des différentes institutions, qui est elle-même le fruit de discussions pour composer avec les intérêts particuliers. La confrontation de cultures politiques et de rouages internes différents appelle au sein du COPIL ce que Sylvain Barone appelle un processus d'« apprentissage » entre les acteurs, et une « chaîne de traduction » pour pallier les inégalités en matière de connaissance technique¹⁵³. Ici, le COPIL mis en place voit se côtoyer des élus rodés aux projets de transports, à l'image des représentants du SYTRAL, et des élus nécessairement moins spécialisés sur la question au sein des Communautés de communes par exemple. De même, la culture politique et les fonctionnements internes varient sensiblement entre des institutions de taille conséquente comme la Métropole de Lyon et des syndicats à vocation unique.

Selon Sylvain Barone, spécialiste des politiques de transport et de l'environnement, ce type de configurations propre à la construction d'un projet collectif conduit en général à une action incrémentale caractérisée par la recherche du consensus. Le recours à des comités de pilotage s'inscrirait dans un registre bien identifié pour les projets de transport périurbains, celui de l'action « interterritoriale » et « conventionnelle ». Si le COPIL est une arène d'interactions entre les institutions représentées permettant d'aboutir à des compromis, les conventions permettent aussi de coopérer de manière opérationnelle sans remettre en cause les compétences et la souveraineté de chacune d'entre elles. Dans le cadre de LESLYS et LEA, le SYTRAL et le Département du Rhône ont déjà largement fonctionné par conventions afin d'organiser de façon consensuelle la construction et l'exploitation du CFEL entre Lyon et Meyzieu¹⁵⁴. Aurélien Neff critique d'ailleurs ce mode de coopération qu'il considère comme non abouti puisqu'il n'incite pas à rechercher une solution optimale du point de vue du service proposé. L'action publique conventionnelle serait plutôt dictée par le ménagement des intérêts via la recherche systématique d'une solution consensuelle. Selon Gilles Pinson, la généralisation de ces modalités de co-construction de la décision insistent sur une coopération optimale aux dépens de la qualité de l'action produite : « *les processus de gouvernance territoriale mis en place autour des politiques de déplacements ont permis de pacifier les*

¹⁵³ Barone, Sylvain. « Au-delà de la LOTI : Les transports collectifs périurbains entre réseaux et territoires », Flux, vol. 79-80, no. 1, 2010, pp. 112-123.

¹⁵⁴ Aurélien Neff, op.cit.

*systèmes intergouvernementaux urbains et de les rendre, dans une certaine mesure, efficaces, mais ils sont aussi à l'origine d'un certain aveuglement vis-à-vis d'enjeux de mobilité cruciaux*¹⁵⁵. » Si l'on transpose ces analyses au cas étudié, d'aucuns pourraient conclure à un manque d'ambition et à la recherche d'un compromis au rabais pour qualifier la solution BHNS promue ces dernières années. La mise en place d'une liaison BHNS serait considérée comme moins contraignante d'un point de vue de la coopération institutionnelle que le recours au mode ferré puisqu'elle ne nécessite pas l'extension d'une ligne déjà existante sur un périmètre de compétence différent. C'est en tout cas l'avis défendu par le site spécialisé Transport Urbain qui affirme de façon très engagée que « *les décideurs politiques ont préféré une logique cloisonnée sur leurs domaines respectifs plutôt que de penser à une forme d'intérêt collectif* »¹⁵⁶.

L'installation par la Région d'un cadre de discussions structuré, à savoir le Comité de pilotage, relève d'une approche volontairement coopérative. Le maître d'ouvrage a en effet affirmé sa volonté d'élargir le processus décisionnel relatif au projet de desserte en question. La participation de plusieurs acteurs politiques aux profils différents signifie que la coopération est d'autant plus difficile à mener. L'étude d'exemples précédents comme la réalisation des tramways T3 et Rhônexpress montre la propension importante des institutions impliquées à rechercher en priorité une forme de consensus. Les consensus qui sont le fruit de compromis vis-à-vis des intérêts propres à chaque acteur peuvent dans certains cas être traduits par des projets peu attractifs pour les usagers par rapport à des alternatives plus ambitieuses. Nous ne sommes pas en mesure d'observer objectivement la conformité de la situation étudiée à la tendance décrite. L'initiative régionale étant encore récente sur le projet CFEL, peu d'indices autres que des suppositions pourraient justifier une conclusion en ce sens. Franck Gimenez insiste d'ailleurs sur l'approche adoptée par la Région qui consiste à se concentrer en premier lieu sur les besoins actuels et anticipés sur le territoire et les diagnostics à en tirer, avant de discuter dans un second temps des solutions techniques à apporter.

¹⁵⁵ Gilles Pinson. « Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine », *Politiques et management public*, vol. 16, n° 4, 1998. pp. 119-150;

¹⁵⁶ <http://transporturbain.canalblog.com/archives/2019/04/05/37234473.html>

À défaut de nous livrer à des anticipations hasardeuses, nous pouvons analyser en détail les jeux d'intérêt qui conditionnent les positionnements institutionnels et les rapports de force dans les négociations à venir.

Partie II. Un processus de coopération et de négociation qui met en évidence la concurrence entre Région et Métropole

Un grand projet d'aménagement, qui plus est dans une aire métropolitaine institutionnellement fragmentée, est porté par un maître d'ouvrage s'appuyant sur le concours d'un ensemble d'acteurs politiques locaux. La coopération entre ces acteurs, qui s'est ici construite sur le long terme et s'est matérialisée par une instance de discussion spécifique, ne repose pas seulement sur le rôle de coordination de l'institution porteuse. Comme nous souhaitons l'illustrer dans cette partie, les intérêts propres à chacune des parties prenantes apparaissent comme autant de contraintes et d'impératifs à concilier pour obtenir un consensus.

Nous avons examiné auparavant l'implication des citoyens via les mécanismes de concertation et la mobilisation associative. Nous avons également souligné la limite de l'accès aux discussions entre acteurs que constitue le caractère opaque des instances comme les comités de pilotages. Cependant, les discussions technico-politiques qui se tiennent à l'occasion de la co-construction d'un projet de transport sont d'une certaine manière bénéfiques d'un point de vue démocratique. C'est en tout cas le point de vue de Philippe Hamman¹⁵⁷ : « *débattre avec l'autre et entrer dans des transactions [...] est indispensable pour définir l'exercice démocratique, dont ne peut s'abstraire la logique de projet comme co-production de la ville* ».

Se basant sur l'expérience de grands projets de tramway à Strasbourg et à Montpellier, Philippe Hamman analyse les processus de construction collective d'un projet de transport à l'échelle d'une agglomération. Afin de s'adapter au contexte auquel nous nous intéressons

¹⁵⁷ Philippe Hamman, op.cit.

plus précisément, nous adopterons le postulat que les tendances observées correspondent à des projets à l'échelle d'aires métropolitaines. Dans l'ouvrage *Le Tramway dans la ville* sur lequel nous nous appuyons, Philippe Hamman distingue deux principaux types de discussions qui peuvent intervenir. On parle de « négociation » au sens strict du terme pour décrire une discussion portant sur un point précis et qui conduit en général à l'adoption d'un accord écrit. Cette première forme de discussion renvoie au mode de coopération conventionnelle que nous avons traité précédemment. On envisage surtout cette situation pour des enjeux d'ordre technique pouvant donner lieu à des conventions entre plusieurs acteurs. C'est le cas par exemple de la répartition des charges d'exploitation d'une ligne nouvellement créée, ou de l'utilisation du foncier via les conventions de superposition d'affectation. On parle en revanche de « transactions » lorsque les discussions sont particulièrement conflictuelles sur le long terme et relèvent d'enjeux souvent politiques. Les transactions sont alors récurrentes et aboutissent à des compromis de l'ordre du tacite, de l'informel. On peut par exemple associer ce modèle transactionnel à des discussions sur le tracé d'une ligne. La question du tracé est en effet primordiale pour les acteurs politiques représentant un territoire puisque ces effets sont particulièrement visibles aux yeux du grand public. Les discussions transactionnelles sont davantage soumises à un rapport de force entre institutions qui renseigne sur le pouvoir relatif des acteurs qui les représentent. La recherche du consensus par le compromis n'induit en aucun cas une parfaite équité. D'après Nadia Arab, Professeure à l'École d'urbanisme de Paris, « *il serait réducteur de voir la négociation comme une relation de marchandage, et encore moins de « gagnant-gagnant » ou d'optimisation réciproque*¹⁵⁸. »

Outre la nature et la forme des discussions, leur objet est aussi un élément à analyser. Reprenant la distinction opérée par Olgierd Kutny dans les systèmes de négociation, Philippe Hamman distingue ce qui relève du valoriel et du stratégique. En somme, des discussions de fond peuvent avoir lieu autour de croyances. L'auteur cite en particulier les croyances liées à l'environnement qui peuvent impacter l'inscription d'un projet de transport au sein d'une vision plus globale du développement durable d'un territoire. Selon lui, et les discours politiques actuels abondent en ce sens, les aspects environnementaux forment en réalité un socle relativement partagé dans le spectre politique qui facilite la coopération. Ces considérations

¹⁵⁸ Nadia Arab. « Projets urbains, conflits socio-ethniques et structure des négociations. Le cas de la ligne B du tramway strasbourgeois ». In *Le tramway dans la ville. Le projet urbain négocié à l'aune des déplacements*, Presses universitaires de Rennes., 73-89. Espace et territoires. Rennes, 2011.

valorielles sont à distinguer de ce qui relève du stratégique, et correspond davantage à des enjeux liés aux intérêts particuliers.

En gardant à l'esprit cette double typologie des discussions que l'on retrouve dans l'action collective en matière de transport, nous souhaitons insister sur l'aspect stratégique. Dans les deux prochaines sous-parties nous aborderons en profondeur les différents intérêts dont tiennent compte les institutions pour coopérer en vue du projet de transport entre la Métropole de Lyon et la Boucle du Rhône en Dauphiné. Nous observerons d'abord les conséquences des enjeux les plus explicites et liés à la desserte des territoires, puis les questions d'ordre plus politique qui apparaissent en toile de fond. La mise en évidence d'un ensemble d'intérêts et de contraintes aboutira à préciser la structure réelle de la coopération qui est resserrée autour de deux échelons principaux. L'existence potentielle d'un rapport de force entre la Région et la Métropole de Lyon sera ainsi abordée.

II.1. Les positionnements guidés par des intérêts explicites : la représentation d'un territoire et les enjeux liés à sa desserte

Les collectivités territoriales, intercommunalités et syndicats mixtes amenés à travailler sur un futur raccordement de ce secteur du Nord-Isère à l'agglomération lyonnaise sont liés aux territoires qu'ils représentent. En effet, les acteurs politiques décisionnaires dans ces institutions ont été élus, directement ou indirectement, par des habitants de ces territoires. En vertu du mandat qui leur a été confié, ils travaillent à la résolution des problèmes soulevés par les citoyens, en adéquation avec la dimension *problem solving* du rôle d'un élu local décrite notamment par Stéphane Cadiou¹⁵⁹. De ce fait, les intérêts qu'ils défendent correspondent peu ou prou à l'« intérêt général », si tant est que celui-ci puisse être défini, mais surtout à l'intérêt des habitants d'un territoire. Pour cette raison, les enjeux purement politiques – entendons par là les enjeux liés à la compétition entre partis politiques – ne trouvent que peu de résonance lorsque l'on se focalise purement sur ce projet de transport. En d'autres termes, les tensions que l'on recense sur des questions directement liées au projet de transport relèvent de ce qu'Emmanuel Négrier appelle la « politique-institution », en opposition à la « politique partisane »¹⁶⁰. Selon lui, on peut retrouver des désaccords entre institutions qui présentent des intérêts différents du fait de la représentation d'un territoire, et ce alors même qu'elles appartiennent au même bord politique.

Dans notre cas d'étude, on remarque que les degrés de mobilisation des institutions sont parfois peu lisibles et s'avèrent inégaux, d'après ce que nous avons observé en première partie. Ce constat ne signifie pourtant pas que les acteurs politiques se refusent à admettre l'existence d'un enjeu de mobilité sur le territoire nord-isérois. Au contraire, la réalisation d'un projet de liaison est vue comme pertinente et ne souffre d'aucune contestation majeure selon Franck Gimenez qui suit avec attention les travaux du COPIL :

¹⁵⁹ Cadiou, Stéphane. « Le maire et les paris (risqués) de l'action publique », *Pouvoirs*, vol. 148, no. 1, 2014, pp. 43-55.

¹⁶⁰ Emmanuel Négrier, op. cit.

« on peut même dire que lors du premier Copil [au cours duquel] on avait fait un état des lieux des enjeux qui étaient discutés, tout le monde était d'accord pour enquêter dessus et pour étudier ces besoins de mobilité, ce qui est quand même important et fort. Donc il n'y a pas eu de rapport de force politique là-dessus, il y a vraiment ce besoin de mobilité et ensuite les choses elles sont plus au niveau technique. »

D'après ce témoignage éloquent, on devine une concordance d'intérêts qui justifierait la volonté de produire une action collective. Comme le montrent Philippe Hamman et Christine Blanc, la pertinence des projets comme les lignes de transport en site propre ne se négocie pas car ils sont perçus de fait comme servant l'intérêt général¹⁶¹.

Les acteurs faisant le plus référence aux intérêts du territoire sont ici les élus de proximité. Les Maires des communes concernées par le tracé du CFEL, tout comme les élus des Communautés de communes sont les plus au fait des besoins de mobilité ressentis sur leur territoire et ont tout intérêt à s'appuyer de façon explicite sur ces besoins pour justifier leur positionnement. On a tendance à dire que la distribution des ressources, qu'il s'agisse de dotations financières ou d'infrastructures et aménagements, est un motif de compétition acharnée entre les territoires. Ce qui est vrai pour les métropoles à l'échelle internationale l'est également dans une moindre mesure pour des territoires dont l'ambition de rayonnement est moindre : les communes qui se développent cherchent à attirer les ressources afin de gagner en attractivité. Dans un article paru en 2005, le spécialiste des transports Laurent Guihéry estime que le lobbyisme toujours plus appuyé des élus locaux tend généralement à étirer les lignes de transport périurbaines et régionales, sans que les niveaux de fréquentation ne permettent de justifier les investissements consentis¹⁶². Ce constat pourrait correspondre aux positionnements de certains élus en faveur d'un prolongement du tramway T3. Au-delà du besoin réel en termes d'usages quotidiens par les habitants du territoire, une solution par le mode tramway reste symboliquement plus ambitieuse que l'alternative BHNS et entraîne davantage de visibilité pour les communes desservies. Olivier Bonnard confirme indirectement cet apport en notoriété à travers l'exemple de la commune de Meyzieu qui reste jusqu'à

¹⁶¹ Philippe Hamman, et Christine Blanc. « La négociation dans les projets urbains de tramway. Regards croisés sur les projets strasbourgeois et montpelliérains à partir des magazines municipaux et intercommunaux. » In *Le tramway dans la ville. Le projet urbain négocié à l'aune des déplacements*, Presses universitaires de Rennes., 45-71. Espace et territoires. Rennes, 2011.

¹⁶² Laurent Guihéry, op. cit.

aujourd'hui le terminus du T3¹⁶³. Selon lui, l'arrivée du tram ne s'est pas forcément concrétisée à première vue en termes de richesse mais a permis de faire exister la commune de Meyzieu dans l'imaginaire collectif alors qu'elle n'évoquait auparavant que peu de choses aux yeux du grand public. En outre, il existe un intérêt pour les élus du territoire de valoriser l'emprise du CFEL. Ce chemin de fer non utilisé est en effet un élément patrimonial important puisqu'il traverse notamment les différentes communes de l'agglomération pontoise et s'intègre dans le tissu urbain. L'enjeu réside dans l'exploitation optimale du potentiel de cette infrastructure aujourd'hui laissée en friche. Pour Franck Gimenez, cette tendance à vouloir privilégier le mode ferré répond à d'autres enjeux que la pertinence en termes d'usages : « *des bouts de lignes ferroviaires [...] il y en a pleins. On pourrait faire un tas de projets où on dit "tiens on va relier là et là" : ça ce n'est pas de la mobilité*¹⁶⁴. »



L'emprise du CFEL à Charvieu-Chavagneux le 16 juin 2020

¹⁶³ D'après l'entretien réalisé.

¹⁶⁴ D'après l'entretien réalisé.

Les intérêts en termes d'attractivité du territoire ne semblent toutefois pas prendre le pas sur des considérations que l'on qualifiera de « primaires », à savoir la satisfaction des besoins des habitants. Comme nous l'avons déjà évoqué, certains de ces habitants clament leur incompréhension devant les décisions d'aménagement de ces dernières années qui auraient conduit à un certain abandon du « grand Est Lyonnais » par rapport à d'autres secteurs de l'aire métropolitaine. On peut par exemple relever la mise en service en 2012 du système de tram-train de l'Ouest Lyonnais qui est une desserte de type périurbaine sur un territoire à la morphologie relativement comparable à notre terrain d'enquête¹⁶⁵. Olivier Bonnard déplore quant à lui l'incapacité de la Métropole de Lyon à redistribuer les richesses qu'elle génère aux territoires adjacents avec qui elle est pourtant en forte interaction. Ce constat est partagé par Yann Lasnier, membre du Conseil Economique Social et Environnemental, qui pointe les transports comme un levier de coopération entre les métropoles et les autres territoires : *"le ruissellement ne va pas de soi. À ce titre, les coopérations entre les métropoles et les intercommunalités à proximité doivent être mieux définies pour participer du dynamisme global du territoire. Si des politiques de coopération s'enclenchent, notamment dans la gestion des mobilités collectives, ces réciprocitys sont encore faibles"*¹⁶⁶. Dans une logique d'équité, la redistribution territoriale des richesses pourrait en outre s'effectuer sous la forme d'équipements nécessaires au développement des territoires périurbains, à l'image d'infrastructures de transport.

Un autre enjeu lié à la desserte du territoire est celui de l'accès aux services. Olivier Bonnard identifie par exemple l'intérêt d'offrir une meilleure accessibilité à l'agglomération lyonnaise aux habitants des Balcons du Dauphiné afin de pallier la carence locale en matière d'accès aux soins spécialisés. De façon plus globale, il existe un enjeu d'ouvrir le champ des possibles aux habitants périurbains le plus souvent contraints par leur capacité limitée à être mobiles. Cette dimension est particulièrement importante en termes d'emploi. Olivier Bonnard souligne la pertinence de relier le Nord-Isère à l'aéroport Saint-Exupéry qui constitue un bassin d'emploi important amené à se développer : *« il y a un nouvel enjeu qui est l'accès*

¹⁶⁵ Catherine Didier-Fèvre. « L'Ouest lyonnais et la lutte contre l'étalement urbain. Le « village densifié » comme compromis entre une politique nationale et des intérêts locaux », Géoconfluences, 22 octobre 2019 <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/lyon-metropole/articles-scientifiques/villages-densifies-lutte-etalement-urbain>

¹⁶⁶ Présentation du rapport « Les métropoles : apports et limites pour les territoires » devant l'assemblée plénière du Conseil Economique, Social et Environnemental. <https://www.lecese.fr/content/seance-pleniere-les-metropoles-apports-et-limites-pour-les-territoires>

à « Saint-Ex » qui est un énorme pourvoyeur d'emplois. Nous on a des gens qui sont prêts à y travailler, mais c'est quand même très compliqué d'aller à « Saint-Ex » aujourd'hui. ». L'accès à d'autres zones comme le quartier d'affaires de La Part-Dieu, ou les communes de l'Est Lyonnais, et à l'inverse l'accessibilité des établissements industriels du Nord-Isère, sont autant d'enjeu qui auraient pu être cités. La désindustrialisation de ce territoire au cours des dernières décennies est un élément à prendre en compte pour comprendre les évolutions de la structure de l'emploi local. La planification dans la DTA d'un nombre important de logements à construire dans les prochaines années sur l'agglomération de Pont-de-Chéruy est une donnée qu'il faut nécessairement prendre en compte. Comme l'affirme l'ancien Conseiller départemental et Député de l'Isère Michel Destot, « ouvrir des zones à l'urbanisation sans projeter l'extension des lignes de transports en commun expose à l'explosion des coûts de déplacements à venir¹⁶⁷ ». La redynamisation de l'activité commerciale en centres-villes, notamment dans les communes de l'agglomération pontoise, est aussi mentionnée par plusieurs acteurs locaux comme un apport potentiel de l'amélioration de la desserte en transports en commun.

Au regard des nombreuses problématiques locales soulevées, l'ancien Président des Balcons du Dauphiné semble plus préoccupé par la réalisation coûte que coûte d'une nouvelle ligne que par des discussions sur le mode privilégié : « moi ce que je voudrais c'est qu'on soit pragmatique, c'est-à-dire que ceux qui défendent le train-tram acceptent aussi les idées des autres : si en attendant il faut y avoir un autre système temporaire, transitoire, qui est un bus partagé, j'aurais tendance à dire « allons-y ! » ça nous permettra de préserver la voie ». Cette position prudente semble préparer le terrain pour une éventuelle solution en mode BHNS. La liaison en bus sur l'emprise reconvertie du CFEL n'est pourtant pas le mode privilégié par l'essentiel des élus du territoire si l'on en croit l'adhésion au projet porté par PARFER. La question du coût plus élevé de l'infrastructure et du fonctionnement lié au prolongement de la ligne de tramway T3 est une préoccupation majeure, mais les élus du territoire, à l'image du Président de la LYSED Gérard Dézempte, semblent percevoir l'intérêt d'en appeler à la responsabilité de la Région et de l'Etat pour ce qui concerne les financements à apporter.

¹⁶⁷ Michel Destot, op. cit.

L'affiliation à une autorité organisatrice de mobilité est également un sujet porteur d'intérêts pour la réalisation du projet. L'article 14 de la loi LOM de 2019 prévoit la création d'un Etablissement Public Local (EPL) qui doit se substituer au SYTRAL. Selon Christophe Qui-niou, Maire de Meyzieu et membre du Comité syndical du SYTRAL, cette transformation devant initialement intervenir au début de l'année 2021 sera certainement reportée dans les prochains mois¹⁶⁸. Il n'en demeure pas moins que cette évolution laisse la possibilité d'ouvrir le périmètre du nouvel EPL à des territoires situés au-delà du Département du Rhône, tandis que le SYTRAL n'avait compétence, sauf cas exceptionnels de certaines lignes de cars interurbains, que dans ces limites départementales. Le Sénateur de l'Isère Didier Rambaud faisait savoir en mars 2019, lors des débats parlementaires autour de la loi LOM, que l'inclusion dans le futur EPL des communes périurbaines nord-iséroises fortement liées à l'activité de la Métropole de Lyon serait une possibilité pour mettre un terme à leurs problèmes de mobilité¹⁶⁹. Cette perspective n'a pas été évoquée de façon ouverte par nos interlocuteurs lors des entretiens que nous avons menés auprès d'Olivier Bonnard et de l'association PARFER. Pourtant, elle était évoquée dès les années 2000 comme le suggère Aurélien Neff : « *pour que les travailleurs pendulaires habitant dans le Nord-Isère puissent être directement reliés au centre de Lyon, avec une cohérence des tarifs et des liaisons, une nouvelle autorité organisatrice semble être le meilleur moyen*¹⁷⁰. » Nous reviendrons par la suite sur les implications politiques de cette évolution du SYTRAL, mais elle pourrait être exploitée par les élus du Nord-Isère afin de résoudre les écueils administratifs qui se dressent devant la réalisation du projet.

Bien que nous nous soyons davantage attardés sur leur cas, les élus de proximité ne sont pas les seuls à pouvoir faire valoir des intérêts particuliers et des contraintes directement liés au projet. D'après le témoignage de Philippe Zuccarello, Président de l'association PARFER, le SYTRAL a invoqué la saturation actuelle du CFEL entre Lyon et Meyzieu comme l'une de ses contraintes majeures. Cette donnée incontestable est un élément pouvant remettre en question la faisabilité technique d'un prolongement de la ligne T3 vers le Nord-Isère. En effet, cette extension aurait pour conséquence de rajouter des missions de tramway supplémentaires sur une infrastructure devant supporter le T3, la desserte du Groupama Stadium

¹⁶⁸ D'après l'entretien réalisé.

¹⁶⁹ Sénat, Compte-rendu intégral des débats de la séance du 21 mars 2021.
<https://www.senat.fr/seances/s201903/s20190321/s20190321009.html#R3>

¹⁷⁰ Aurélien Neff, op. cit.

qui sera opérationnelle dans les mois à venir, et le Rhônexpress. De plus, le SYTRAL a prévu le prolongement à terme de la ligne T6 entre les Hôpitaux Est et le campus universitaire de la Doua, ce qui impliquera la création d'un croisement avec la ligne T3. Cette nouvelle intersection, ainsi que la création en 2023 d'une nouvelle station du T3 à Décines-Charpieu¹⁷¹, entraîneront nécessairement une hausse du temps de parcours total entre Part-Dieu et Meyzieu et réduiront les marges de manœuvres déjà minces sur ce tronçon du CFEL. Outre l'infrastructure en elle-même, la ligne T3 est aujourd'hui en surcapacité puisqu'elle accueille quotidiennement 52 000 voyageurs pour une capacité initialement prévue de 26 000 voyageurs par jour¹⁷². A titre de comparaison, ces chiffres de fréquentation restent toutefois bien inférieurs aux lignes T1 et T2 dont les fréquences horaire sont cependant supérieures. D'après les chiffres communiqués par le SYTRAL, le T2 a par exemple transporté plus de 100 000 voyageurs quotidiennement au cours de l'année 2019¹⁷³.

Comme nous l'avons évoqué, la Métropole de Lyon doit faire face à une croissance démographique importante qu'il s'agit de planifier. Les différents documents de planification citent particulièrement l'agglomération pontoise comme une zone de développement résidentiel à privilégier afin d'absorber cette croissance démographique. Il est donc dans l'intérêt de la Métropole d'accompagner ce développement pour éviter d'accentuer les difficultés de logement déjà bien réelles en son sein¹⁷⁴. Cela peut passer par le renforcement des liaisons en transport en commun entre la Métropole et les communes périurbaines. Au sein de la Métropole, l'intérêt premier de la commune de Meyzieu est en revanche d'apporter une solution à la saturation des parkings-relais situés à l'extrémité actuelle du tramway T3 sur son territoire. Son Maire, Christophe Quiniou, évoque cet enjeu précis de la sorte : *« tout l'Est de Lyon vient prendre le tramway à Meyzieu, et on a des parkings relais qui sont toujours insuffisants. C'est-à-dire que quand la ligne T3 ouvre il y a un parc relais de 450 places ; on recrée un parc de 600 places à côté qui a failli être payant mais qu'on a re-rendu gratuit, et là on ouvre un troisième parc relais où on rajoute 600 places. Mais ça ne suffit pas. »* On

¹⁷¹ David Gossart, Salade Lyonnaise, « Tramway T3 : un nouvel arrêt à Décines en 2023 », 15 mai 2019 <https://tribunedelyon.fr/salade-lyonnaise/article/tramway-t3-un-nouvel-arret-a-decines-en-2023/>

¹⁷² Entretien avec Christophe Quiniou.

¹⁷³ SYTRAL, Communiqué de presse « Prolongement de la ligne T2 à Confluence : le SYTRAL démarre les travaux d'infrastructure ». Septembre 2020.

¹⁷⁴ Oriane Mollaret, Rue89 Lyon, « Crise du logement à la lyonnaise », 27 novembre 2011 <https://www.rue89lyon.fr/2019/11/27/enjeux-2020-comment-se-loger-a-lyon/#:~:text=Dans%20la%20m%C3%A9tropole%20de%20Lyon,de%20plus%20en%20plus%20com- pliqu%C3%A9.&text=D'apr%C3%A8s%20les%20derniers%20chiffres,440%20%E2%82%AC%20dans%20l'an- cien.>

Routes structurantes	TMJA 2011	TMJA 2016	Evolution
D55 (sortie/entrée nord Chavanoz)	6 000	11 100	+85%
D55 (Villette d'Anthon)	9 100	6 800	+ 33%
D517 A (Janneyrias)	13 200 (5,9%)	5 400	
D517 (Déviation Pusignan)	–	18 500	
D75 (Chamagnieu-Chozéau)	7 100 (11,5%)	–	–
D517 (est Crémieu)	6 600 (7%)	7 600	+ 15 %
D1075 (sud Morestel)	5 600 (11%)	5 800	+ 4%
D1075 (centre)	4 900 (14%)	5 100	+ 4%
D18 (sud Tignieu-Jamezieu)	4 600	7 200	+ 56%
D65 (Leyrieu / Vertrieu)	4 300 (9,6%)	4 700 (8,6%)	+ 7%
D522 (sud Courtenay)	2 600 (14,2%)	2 700	stable
D19 (Saint Chef)	2 000	6 200	+ 210 %

Evolution du trafic moyen journalier entre 2011 et 2016 sur les
grands axes du territoire.

Source : SCoT Boucle du Rhône en Dauphiné



Embouteillages sur la D 517 dans le centre-ville de Pont-de-Cheruy, en milieu de journée.

Enfin, l'un des intérêts principaux de la Région, prochainement en charge des cars interurbains en Isère, serait de rationaliser les coûts d'exploitation de l'ensemble de son offre de mobilité. Il serait dès lors judicieux de permettre le rabattement du trafic actuellement recensé sur les lignes Trans'Isère vers la future ligne de BHNS ou de tramway. Cela permettrait à la Région de se délester de la gestion de lignes dont les acteurs locaux critiquent le manque de fiabilité et le prix trop élevé pour l'utilisateur.



Panneau d'information du réseau Trans'Isère à l'arrêt Meyzieu Z.I

Le rapport à la proximité dans la gouvernance des mobilités est essentiel pour comprendre les enjeux propres à chaque institution. Ainsi, les élus directement impactés sur leur territoire par le projet de desserte, que ce soit au niveau communal ou intercommunal, sont davantage liés par la notion de représentation des habitants et des besoins et problèmes qu'ils mettent en lumière. Les enjeux qu'ils soulèvent sont relativement clairs et explicites, tout en s'affranchissant des logiques conflictuelles inhérentes à la politique au sens restrictif du terme. En revanche, comme nous le mettrons en exergue dans la section à venir, les échelons plus élevés dans l'organisation territoriale, à savoir les départements, régions, et à titre particulier dans notre cas la Métropole de Lyon, introduisent des considérations plus globales, davantage partisanes, et parfois plus éloignées des besoins exprimés par la population locale. Les mécanismes internes et l'organisation de ces institutions ne sont pas étrangers à cette distinction, ainsi que nous nous apprêtons à le démontrer.

II.2. Les positionnements guidés par des intérêts implicites : la politisation du problème

Les projets de lignes de transport en commun peuvent être imbriqués dans des enjeux politiques plus globaux. Ainsi, les intérêts que nous venons de mettre en avant ne sont pas les seuls qui doivent être conciliés pour obtenir un consensus dans la décision collective. Certains acteurs politiques impliqués dans ce processus coopératif ponctuel sont avant tout au cœur d'enjeux qui dépassent le projet en question, voire même les politiques de mobilité. La dimension plus politique de certains intérêts présents en filigrane est moins l'apanage des échelons de proximité que des autres niveaux. En effet, comme nous allons le démontrer, les négociations et transactions portant sur le projet CFEL se confondent avec d'autres problématiques qui, bien qu'elles restent en toile de fond et ne sont que peu évoquées explicitement, ont une influence perceptible dans les positionnements.

Cette omniprésence implicite des enjeux politiques dans la conduite de projets de transport en commun a déjà été amplement étudiée, en particulier dans le contexte de structuration du pouvoir intercommunal. Les travaux de Caroline Gallez montrent l'instrumentalisation des politiques de transport par les élus. Dans le contexte de montée en puissance de la dynamique intercommunale du début des années 2000, les acteurs étaient amenés à utiliser la planification des réseaux de transport afin d'asseoir leur influence sur la scène politique locale. La chercheuse à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée énonce ainsi : « *à travers la multiplication des conflits autour des projets de TCSP [NDLR : Transport en Commun en Site Propre], et l'instrumentalisation des débats et des procédures de planification comme les plans de déplacements urbains, les transports publics apparaissent également comme une arme aux mains des acteurs locaux*¹⁷⁵. » Dans le contexte du projet CFEL, les enjeux politiques se ressentent moins d'un point de vue individuel, avec des éventuelles stratégies menées par les élus. La dimension politique est plutôt à observer au niveau institutionnel, avec

¹⁷⁵ Gallez, Caroline. « Intercommunalité, transports urbains et pouvoir d'agglomération. Cinq trajectoires urbaines », *Flux*, vol. 68, no. 2, 2007, pp. 43-61.

la superposition et l'entrecroisement d'enjeux qui viennent interférer dans les positionnements ponctuels des institutions.

L'un des intérêts majeurs que les institutions gardent à l'esprit lorsqu'elles s'immiscent dans un projet comme celui que nous étudions est celui de l'image renvoyée. Selon Gilles Pinson, l'image des institutions auprès du grand public est valorisée par leur capacité à s'inscrire dans un processus collaboratif avec leurs pairs¹⁷⁶. La faculté à s'intégrer dans une décision relevant du consensus est appréciée par les citoyens. Elle dénote en effet la volonté de travailler à un projet de territoire cohérent qui associe plusieurs partenaires locaux. Dans cette optique, il est judicieux pour les acteurs politiques de minimiser les désaccords et les points de tension pouvant survenir, ou du moins de maintenir un certain niveau de confidentialité des jeux de négociation.

L'image de l'institution et la communication à son service semblent particulièrement importants pour des structures de grande envergure où les enjeux politiques sont plus affirmés. En guise d'illustration, la communication de la Région Auvergne-Rhône-Alpes est conséquente pour valoriser les réalisations auxquelles celle-ci a pris part dans les territoires. Par le biais d'affichages sur le matériel roulant du réseau TER, ou encore de panneaux à l'entrée des communes, la Région met en avant son action et poursuit un objectif d'identification. Derrière l'action de la Région c'est le volontarisme politique de l'exécutif régional qui est mis en exergue. Olivier Bonnard souligne d'ailleurs la volonté d'annoncer une décision sur une solution de mobilité avant la fin du mandat régional qui court jusqu'au printemps 2021¹⁷⁷. On peut analyser cette échéance fixée comme la construction d'un bilan positif de l'équipe en place via l'action concrète, et ce alors que la compétition électorale invite généralement l'opposition à souligner la non-résolution des problèmes publics. En se montrant à l'écoute des revendications formulées par la population locale, comme le refus d'une rupture de charge à Meyzieu, les élus régionaux cultivent en outre une image de proximité et de protection vis-à-vis de territoires perçus comme oubliés par les politiques d'aménagement. La conduite d'un projet d'infrastructure est donc une ressource à mobiliser dans la compétition politique interne à l'institution. Comme nous le verrons dans la prochaine partie, il en va de même pour les luttes de pouvoir entre les institutions.

¹⁷⁶ Gilles Pinson, *op. cit.*

¹⁷⁷ D'après l'entretien réalisé.



"La Région aide ses communes". Entrée de ville de Pont-de-Cheruy, rue de la Liberté.



Une rame "Régio 2N" du réseau TER Auvergne-Rhône-Alpes en gare de Lyon Part-Dieu.

Il s'agit toutefois de ne pas surévaluer l'intérêt en termes d'image que recherche la Région Auvergne-Rhône-Alpes à travers ce projet. Nous avons en effet expliqué précédemment que les modes ferrés comme le tramway étaient des gages de visibilité pour les territoires desservis, mais également pour les institutions qui les programment et les exploitent. Afin d'optimiser son implantation symbolique sur le territoire nord-isérois, la Région serait donc bien inspirée de privilégier la solution tramway pour assurer la liaison projetée. C'est par exemple la logique qui avait été suivie par le Département du Rhône quant à la création du Rhônexpress¹⁷⁸. Pourtant, les éléments tirés des études en matière de besoins et de coûts prendront vraisemblablement le pas sur les considérations d'image au moment de se positionner. Comme l'indique Franck Gimenez, « *il n'y a pas de volonté de faire un système "joli" en reliant des petits pointillés par des rails. C'est une approche qui était très présente dans les années 80-90, et qui depuis 2000... tout ça a un coût. Si effectivement c'est pertinent de le faire, ce sera fait. Si ce n'est pas le cas, ce ne sera pas fait*¹⁷⁹. »

Puisqu'elle apparaît comme un potentiel financeur de l'infrastructure à réaliser sur ce projet, la Région entend fonctionner selon une logique de rationalité en mettant en perspective les coûts engendrés par l'une et l'autre des solutions envisagées avec les prévisions de fréquentation. Cette approche rationnelle est probablement plus prégnante dans des institutions aux périmètres administratifs étendus. En vertu de ces périmètres, il s'agit de répartir de façon optimale les investissements réalisés puisque les ressources budgétaires sont limitées et que les dossiers sont hiérarchisés. Comme le note Amaury Ruillère du SMT AML, la Région doit par exemple pallier le sous-investissement de l'Etat pour l'entretien des petites lignes dans les territoires ruraux¹⁸⁰. Cette politique de maintien des lignes de proximité en-dehors des aires métropolitaines est de plus porteuse pour la majorité actuelle à la Région en vertu du soutien électoral dont elle dispose dans ces territoires¹⁸¹. L'étude commandée en 2013 par le Département de l'Isère prévoyait un investissement total d'environ 40 millions d'euros pour la transformation du CFEL en vue d'une voirie BHNS entre Crémieu et Meyzieu. A contrario, le même document anticipait un investissement nécessaire d'environ 100 millions d'euros pour la réalisation d'une liaison en tramway entre la Part-Dieu et Crémieu. On notera

¹⁷⁸ Aurélien Neff, op. cit.

¹⁷⁹ D'après l'entretien réalisé.

¹⁸⁰ D'après l'entretien réalisé.

¹⁸¹ Bertrand Enjalbal, Rue89 Lyon, « Elections en Auvergne Rhône-Alpes : pour qui ont voté nos voisins ? », 14 décembre 2015.

<https://www.rue89lyon.fr/2015/12/14/carte-elections-auvergne-rhone-alpes-pour-qui-ont-vote-vos-voisins/>

à ce propos que ces chiffres sont contestés par l'association PARFER qui dénonce une surévaluation des montants annoncés et la prise en compte d'investissements évitables. Toujours est-il que cette logique rationnelle semble également de mise au SYTRAL, lequel est intimement lié à la Métropole de Lyon et possède également des contraintes liées à l'étendue de son périmètre de compétences. Christophe Quiniou traduit lui-même cette approche en termes de coûts et de fréquentation : « *la réalité des décideurs politiques c'est un équilibre investissement et utilisation. Et on voit bien que la liaison Crémieu-Meyzieu ce serait une liaison pendulaire domicile-travail mais qui sera inutilisée en journée, ou en tout cas très peu. Et ça ne justifie pas le coût très important du développement d'une voie ferrée*¹⁸². » Le caractère rationnel des décisions prises par le SYTRAL quant à l'évolution du réseau TCL est néanmoins contestable. On ne saurait omettre que la desserte entérinée du Groupama Stadium par le tramway T3 répond davantage à des intérêts d'ordre économiques qu'à un besoin de mobilité quotidienne. L'ancien Président de l'association PARFER Gérard Maurin ne cachait pas son amertume à ce propos dans les colonnes du Dauphiné : « *quand on veut trouver de l'argent public, on en trouve*¹⁸³. »

La Métropole de Lyon présente aussi des intérêts éminemment politiques qui gravitent autour de ce projet. Le fonctionnement même de cette institution est propice à ce que des enjeux implicites puissent apparaître dans les dossiers suivis. En effet, la transformation de la Métropole en une collectivité territoriale a entraîné la mise en place d'un système électoral particulier. Les Conseillers métropolitains sont désormais élus au suffrage universel direct ce qui a pour conséquence de publiciser davantage les jeux politiques internes à la faveur par exemple d'une campagne électorale. La division du territoire métropolitain en circonscriptions électorales, ainsi que le nombre de sièges attribués à la représentation de chacune de ces circonscriptions ne sont pas des éléments anodins puisqu'ils produisent des effets significatifs en termes de gouvernance. Après les premières élections métropolitaines qui se sont tenues en 2020, la majorité au Conseil dont est extrait l'exécutif métropolitain a été obtenue par la liste coalisée menée par Europe Ecologie Les Verts (EELV). Pourtant, la grande majorité des Maires élus dans la Métropole ne sont pas des soutiens de l'exécutif métropolitain, laissant entrevoir une situation complexe : les élus des territoires seront a priori sans complaisance, pour ne pas dire hostiles, aux politiques menées par l'institution métropolitaine.

¹⁸² D'après l'entretien réalisé.

¹⁸³ Célia Loubet. « Le tram, enjeu de la campagne », Le Dauphiné Libéré édition Bourgoin-Jallieu & Nord-Dauphiné, lundi 2 mars 2015

Cela implique une nécessité certaine de se montrer précautionneux et habile dans les projets entrepris. L'analyse territoriale via le spectre centre-périphérie apparaît de plus comme particulièrement pertinente dans ce contexte. Alors que EELV contrôle l'essentiel des communes du centre de la Métropole, à savoir sept des neuf arrondissements lyonnais et Villeurbanne, la plupart des communes de banlieue et des couronnes plus éloignées sont administrées par des élus de droite. On notera également que la droite est la tendance politique majoritaire dans la plupart des communes traversées par l'emprise du CFEL en Isère. La détention de l'essentiel du pouvoir par les représentants du centre de la Métropole, et par extension de l'aire métropolitaine peut peser dans l'équilibre territorial des politiques menées. Tout en se gardant de s'adonner à des procès d'intention, on pourrait légitimement questionner la propension de l'exécutif métropolitain à s'impliquer dans des projets qui semblent éloignés des besoins du cœur de son électorat.

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'action de la Métropole de Lyon et du SYTRAL sont en outre régies par un principe de hiérarchisation. La tendance politique de la Métropole de Lyon à l'issue des élections de 2020 devrait favoriser une continuité dans la dynamique déjà amorcée. Depuis 2017 et la décision déclasser les autoroute A6 et A7 sur son territoire¹⁸⁴, la Métropole semble incontestablement vouloir diminuer la place de la voiture individuelle dans les déplacements au profit d'une mobilité plus durable. Cette vision d'aménagement conduit par exemple à impulser une dynamique en faveur des modes doux. La Métropole a notamment engagé une vaste politique d'aide à l'achat d'un vélo électrique en juin 2020¹⁸⁵. Afin d'assurer une cohérence dans cette inversion des pratiques, l'exécutif métropolitain pourrait soutenir les propositions liées aux modes doux dans le cadre d'une liaison avec le Nord-Isère. Christophe Quiniou, Olivier Bonnard et les membres de l'association PARFER s'accordent d'ailleurs sur la nécessité de réserver une partie de l'emprise du CFEL à une voie dédiée aux modes doux. Sur ce point précis, nous pourrions objecter que la conciliation d'une bande cyclable avec un site propre dédié au BHNS paraît difficilement envisageable, alors que davantage d'espace pourra être alloué en parallèle d'une voie unique de tramway.

La future version du SYTRAL, lequel est amené à se muer en EPL dans les prochains mois, verra la domination métropolitaine se renforcer au sein de sa gouvernance. En effet, l'article

¹⁸⁴ Délibération n° 2017-1717 du Conseil de la Métropole de Lyon, 30 janvier 2017

¹⁸⁵ <https://met.grandlyon.com/laide-pour-lachat-dun-velo-electrique-va-passer-a-500-euros/>

14 de la loi LOM confie la présidence de cette future structure au Président de la Métropole de Lyon ou à un élu désigné par ses soins. Cette disposition organisationnelle vient en réalité consacrer légalement une tendance traditionnellement observable dans la gouvernance des transports à Lyon. D'après Christophe Quiniou, les grands projets de transport, depuis le métro impulsé par Louis Pradel à la fin des années 1960, sont en réalité le fruit de décisions unilatérales du Président de la Communauté Urbaine de Lyon (COURLY), devenu le Grand Lyon, puis la Métropole :

« sur les grandes infrastructures de transport, métro, tram, prolongations, c'est de la décision unilatérale du Président de la Métropole, ça l'a toujours été. Quand Gérard Collomb [NDLR : l'ancien Maire de Lyon et Président de la Métropole] décide de faire des trams, on fait des trams. Après on adapte à la marge le tracé, mais le principe générateur de la création d'infrastructure c'est la décision d'une personne. Généralement il l'annonce dans une campagne, il dit "on va faire des trams", et on fait des trams. Donc ce n'est pas basé sur des besoins. »

Rien n'illustre mieux cette tendance que le dossier du métro E. Ce projet devant desservir l'Ouest de Lyon et notamment le 5^{ème} arrondissement a été initié et incarné par Gérard Collomb, mais le Président de la Métropole Bruno Bernard s'y est personnellement opposé¹⁸⁶. En toute logique, cette opposition devrait suffire à remettre en cause la construction de cette ligne de métro, d'autant plus que la majorité des sièges au Conseil syndical du SYTRAL sont acquis à sa cause. Depuis plusieurs années, comme le démontre Antoine Courmont à travers l'exemple du contrôle des *data*¹⁸⁷, la Métropole de Lyon accroît dans les faits son emprise sur les politiques de transport aux dépens du SYTRAL. La mainmise organisationnelle sur le SYTRAL au profit de l'exécutif métropolitain conforte l'idée que l'équipe élue en juin 2020 pourrait avoir un impact important sur la coopération avec les partenaires institutionnels sur le dossier du Nord-Isère, et donc sur l'avancée du dossier. Or, comme le souligne Amaury Ruillère, une solution sous la forme d'un « tram-train » était inscrite dans les documents de campagne de la liste portée par Bruno Bernard aux élections métropolitaines¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Frédéric Guillon, Le Progrès, « Coup de froid sur le projet de métro E : les habitants du territoire inquiets », 3 août 2020

<https://www.leprogres.fr/economie/2020/07/31/coup-de-froid-sur-le-projet-de-metro-e-les-habitants-du-territoire-inquiets>

¹⁸⁷ Antoine Courmont, « L'open data au Grand Lyon : l'émergence d'un gouvernement métropolitain de la mobilité », *Métropoles* n° 23, 2018

¹⁸⁸ <https://maintenantlyon.fr/programme/programme-metropole-de-lyon/objectif-1-se-deplacer-mieux-pour-polluer-moins/>

Les intérêts et contraintes propres à la Métropole de Lyon et à la Région Auvergne-Rhône-Alpes sont plus diffuses et moins explicites que dans les échelons de proximité car ils sont liés à des raisonnements partisans internes à ces structures. Toujours est-il que l'étude profonde des positionnements des différents niveaux impliqués rend compte d'une certaine cristallisation des négociations autour de deux ensembles : d'un côté la Région et les échelons de proximité qui voient leur intérêts converger, et de l'autre la Métropole et le SYTRAL dont les positionnements sont plus difficiles à cerner au gré des changements politiques.

II.3. L'émergence d'une configuration dualiste : l'échelon régional et l'échelon métropolitain

« Derrière des débats techniques parfois complexes se profilent des considérations de pouvoir »¹⁸⁹. C'est en tout cas ce que conclut Sylvain Barone après avoir étudié les tensions entre la Région Midi-Pyrénées et le syndicat chargé des transports urbains au sujet de l'exploitation de la ligne C du métro toulousain. Cette ligne périurbaine présente des similitudes avec une potentielle liaison entre Crémieu et Meyzieu puisque les caractéristiques hybrides de l'infrastructure ainsi que le dépassement des périmètres de compétence favorisent l'apparition d'une tension au niveau de la gouvernance. Dans le cas toulousain, cette tension met aux prises la Région et le l'institution chargée de l'organisation des transports urbains dans la ville-centre. Dans le cas lyonnais, Le poids politique et symbolique des échelons régional et métropolitain, qui plus est renforcés par les évolutions législatives récentes, font ressortir la position de force de ces institutions dans les jeux de négociation liés la à la réalisation de l'infrastructure et à l'exploitation de celle-ci. Dans un second temps, nous pouvons également identifier des points de tension éventuels pouvant conduire à une opposition entre ces deux institutions dans la mise en place du projet.

Nous avons mis en évidence le rôle prépondérant de la Région qui porte véritablement la conduite du projet en sa qualité de maître d'ouvrage. Elle s'est clairement saisie du dossier depuis 2019 en vertu de sa compétence d'organisation des transports interurbains, de sorte qu'aucun ne débat ne subsiste aujourd'hui sur l'institution qui en est responsable. La Région possède une double-casquette dans cette situation : elle assure un rôle de coordination et d'information auprès des autres partenaires institutionnels impliqués tout en étant un acteur à part entière des discussions, avec ses intérêts et ses contraintes.

On remarque aussi une certaine proximité entre l'institution régionale et les représentants du territoire, notamment les élus de la CCEL, de la LYSED et des Balcons du Dauphiné.

¹⁸⁹ Sylvain Barone, op. cit.

Plusieurs conseillers régionaux sont également élus dans ces intercommunalités et le Président de la CCEL Paul Vidal est en charge de certains dossiers de transport pour le compte de l'exécutif régional. Cette porosité de fait des frontières entre intérêts régionaux et intercommunaux est complétée par le positionnement rhétorique adopté par la Région.

La communication de l'exécutif régional, symbolisée par les prises de parole médiatiques de son Président Laurent Wauquiez¹⁹⁰, est résolument tournée vers la défense des territoires ruraux et périurbains qui seraient laissés pour compte par rapport aux métropoles. Le discours tenu est notamment porté sur la mobilité, en refusant de stigmatiser les habitants périurbains contraints à se déplacer en voiture individuelle pour se rendre au travail. Franck Gimenez, qui suit le projet CFEL pour la direction transport de la Région, a rappelé à de nombreuses reprises en entretien l'approche adoptée qui consiste à se focaliser précisément sur les besoins réels observés sur le territoire afin de définir une solution adéquate à apporter. En quelque sorte, la Région affiche sa compréhension des enjeux qui concernent une échelle particulièrement locale, alors même qu'elle dispose d'un périmètre administratif extrêmement vaste. Elle se pose ainsi en protectrice des espaces périurbains.

Cette conclusion est corroborée par deux indices éloquentes. D'abord, les défenseurs du projet, au premier rang desquels l'association PARFER, se sont montrés particulièrement enthousiastes devant la reprise en main du dossier par la Région. Cela témoigne d'un ressenti d'écoute et de compréhension émanant de l'attitude des élus régionaux. De même, l'attitude des Communautés de communes par rapport au financement des études préalables à la réalisation du projet confirme indirectement la mainmise symbolique de la Région sur la défense des intérêts de proximité. Selon Olivier Bonnard, la participation de la LYSED et des Balcons du Dauphiné dans le financement des études a pour objectif de se détacher au moins partiellement du giron régional¹⁹¹. Le Conseiller régional estime en effet que les territoires ne devraient pas tout attendre d'une institution « supra-intercommunales ». Il en va d'une certaine façon de la souveraineté des communes et des élus locaux qui souffrent déjà d'une « résidualisation » de leur pouvoir suite à la généralisation des structures intercommunales et à la pénétration importante des promoteurs privés dans la gouvernance des territoires

¹⁹⁰ Olivier Faye, Le Monde, « A Divonne-les-Bains, Laurent Wauquiez se pose en défenseur de la « France périphérique » et des classes moyennes », 20 septembre 2018
https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/09/20/a-divonne-les-bains-laurent-wauquiez-se-pose-en-defenseur-de-la-france-peripherique-et-des-classes-moyennes_5357991_823448.html

¹⁹¹ D'après l'entretien réalisé.

périurbains¹⁹². Au regard de l'ensemble de ces éléments, nous pouvons avancer que l'échelon régional, au moins au niveau des représentations, se positionne comme représentant des territoires périurbains de l'Est Lyonnais et du Nord-Isère et draine dans son sillage les acteurs politiques de ces territoires.

Comme nous l'avons montré dans les développements liés aux intérêts particuliers, la Métropole de Lyon se positionne en fonction de ses contraintes qui sont à la fois nombreuses et spécifiques et qui l'obligent à hiérarchiser les sujets sur lesquels elle se mobilise. Ces contraintes, ainsi que les intérêts politiques qui président à la décision de l'exécutif métropolitain, peuvent être incompatibles avec les scénarios envisagés pour le projet de mobilité. La Métropole de Lyon, ainsi que le SYTRAL qui lui est associé, peuvent en outre contraindre substantivement la réalisation d'une ligne entre l'agglomération lyonnaise et le Nord-Isère. L'assentiment du SYTRAL est en effet requis pour envisager une ligne de transport en commun dans le Rhône, notamment sur la commune de Pusignan, et dans la Métropole de Lyon.

Afin de rendre compte de la structure générale de la coopération institutionnelle autour du projet, nous pouvons dégager une situation dualiste autour de deux groupes d'acteurs principaux. Cette conceptualisation, dont nous nous attacherons à démontrer la pertinence, est volontairement simplifiée et pourra légitimement être critiquée pour son manque de nuance et d'exhaustivité. D'un côté, la Région Auvergne-Rhône-Alpes se distingue par un positionnement de « champion des territoires périurbains » et entend défendre les intérêts des habitants, des élus communaux et intercommunaux, et dans une moindre mesure des départements. De l'autre, la Métropole et le SYTRAL peuvent faire valoir d'autres d'intérêts qui sont souvent indépendants de la relation entretenue avec les territoires alentour. Franck Gimenez rend compte de façon explicite de cette composition : « *on est imbriqués avec les projets de développement du SYTRAL, et on est aussi une solution à leurs propres problèmes [...]. Donc le but de l'étude c'est de reprendre et d'objectiver tout ça, que leurs contraintes deviennent les nôtres et que nos besoins deviennent les leurs pour arriver à trouver une solution qui aille à tout le monde.* »

Cette configuration tend à minimiser le rôle des autres acteurs dans la gouvernance du projet, et fait de la coopération entre la Région et le duo formé par la Métropole de Lyon et le SYTRAL un enjeu central.

¹⁹² Emmanuel Négrier, op. cit.

Selon Sylvain Barone, le caractère conflictuel ou partenarial de la coopération rend compte respectivement de la dimension sectorielle ou territoriale de la politique menée¹⁹³. Comme nous l'avons indiqué auparavant, les désaccords potentiels ont tendance à se concentrer sur des questions techniques plutôt que sur la pertinence générale d'une solution de mobilité. D'après les analyses de Pierre Muller, la décentralisation a entraîné une attitude démarcation de la part des régions vis-à-vis de l'expertise des services de l'Etat en matière de transport, faisant émerger une forme de rivalité institutionnelle¹⁹⁴. Nous pouvons formuler l'hypothèse de la transposition de ce type de rivalité, basée sur d'autres critères, entre régions et intercommunalités due à la généralisation de l'intercommunalité.

Dans le cas que nous étudions, une forme d'opposition ponctuelle basée sur des intérêts différents se préfigure entre la Région et la Métropole. Plusieurs indices conduisant à cette hypothèse sont à retrouver dans le contexte institutionnel global. Tout d'abord, les évolutions législatives en matière de gouvernance locale des transports ont entretenu une certaine concurrence institutionnelle déjà favorisée par la fragmentation de la compétence mobilité. La loi MAPTAM avait introduit le rôle de cheffe de file de l'intermodalité qui permettait aux régions d'être responsable de la coordination des politiques qui transcendent les périmètres administratifs, et d'adopter un rôle d'arbitre en dernier ressort. La perspective de voir la Région imposer ses décisions aux autres échelons n'a pas été vue d'un bon œil et a suscité un certain remous. C'est notamment pourquoi cette innovation législative s'avère aujourd'hui relativement caduque. Les régions sont en effet dotées d'un rôle symbolique qui ne permet en aucun cas d'obtenir des marges de manœuvre concrètes. Au niveau local, nous pouvons également insister sur un certain manque de dialogue entre la Région Auvergne-Rhône-Alpes et la Métropole de Lyon. La montée en puissance de cette nouvelle collectivité territoriale implique des logiques concurrentielles puisque la Région doit désormais côtoyer une machine administrative aux moyens conséquents. En 2019, le budget total de la Métropole de Lyon s'élevait ainsi à environ 3 milliards d'euros¹⁹⁵ contre environ 3,8 milliards d'euros pour la Région¹⁹⁶. Franck Gimenez relativise cependant la portée de cette logique concurrentielle et voit les similarités entre les deux structures comme un gage de

¹⁹³ Sylvain Barone, op. cit.

¹⁹⁴ Pierre Muller, op. cit.

¹⁹⁵ <https://met.grandlyon.com/budget-2019-de-la-metropole-de-lyon-ce-quil-faut-retenir/>

¹⁹⁶ <https://www.auvergnerhonealpes.fr/40-les-finances-et-le-budget.htm#:~:text=3%2C851%20milliards%20d'euros%20de,de%203%2C851%20milliards%20d'euros.>

compréhension : « *en termes de taille de structure, entre la Région et la Métropole, je pense que les deux ont à peu près les mêmes mécanismes et les mêmes logiques donc on les comprend assez bien et on travaille assez bien avec eux d'un point de vue technique au moins.* » Cela n'empêche pas que des frictions puissent exister aux niveaux politique¹⁹⁷, économique et financier¹⁹⁸, sans que cela n'atteigne particulièrement le domaine des transports. La disparition en 2015 de la Région Urbaine de Lyon (RUL) qui agissait en tant que plateforme de dialogue entre acteurs institutionnels locaux ne favorise pas la fluidité du dialogue entre Région et Métropole.

Comme le rappelle Christophe Quiniou, Conseiller métropolitain, la culture institutionnelle de la Métropole de Lyon admet une propension à intervenir au-delà de son périmètre de compétence. Dans le domaine de la mobilité par exemple, la Métropole s'octroie un droit de regard sur des projets d'infrastructure qui ne sont pas directement de son ressort, à l'image du contournement autoroutier A432 qui se situe en-dehors des limites du Grand Lyon. À ce titre, on peut légitimement estimer que l'exécutif métropolitain pourrait interférer davantage dans le projet CFEL que la Région ne l'y aurait invité. La question de l'exploitation de la future ligne, qu'importe le mode et le tracé retenus, sera nécessairement un point de discussions important. Au stade actuel de l'avancée du projet, ni la Région, ni le SYTRAL ne se prononcent d'ailleurs clairement sur les conditions d'une exploitation optimale. Ce sujet précis s'ajoute à d'autres questionnements comme l'intégration de la ligne à un potentiel réseau de « RER à la lyonnaise »¹⁹⁹ ou la mise en place d'une tarification unique sur les réseaux TCL et TER dans la Métropole. Ainsi le projet CFEL s'inscrit au cœur de plusieurs dossiers qui mettent aux prises la Métropole de Lyon et la Région Auvergne-Rhône-Alpes depuis plusieurs années.

Cette opposition pourrait aussi se jouer sur le terrain des périmètres de compétence. Nous avons évoqué précédemment la possibilité pour les Communautés de communes nord-iséroises d'intégrer le nouvel EPL qui sera constitué en remplacement du SYTRAL. Dans cette

¹⁹⁷ Audrey Henrion, Le Journal des entreprises, « Nouveau conflit entre la Région et la métropole de Lyon », 29 janvier 2018
<https://www.lejournaldesentreprises.com/auvergne-rhone-alpes/article/nouveau-conflit-entre-la-region-et-la-metropole-de-lyon-114903>

¹⁹⁸ <https://www.lyon-entreprises.com/actualites/article/francois-turcas-la-concurrence-entre-la-metropole-de-lyon-et-la-region-doit-cesser>

¹⁹⁹ Thomas Sévignon, Rue89 Lyon, « Le RER à la lyonnaise verra-t-il enfin le jour ? », 19 mai 2019
<https://www.rue89lyon.fr/2019/05/19/le-rer-a-la-lyonnaise-verra-t-il-enfin-le-jour/>

hypothèse nullement avérée à l'heure où nous écrivons, cette nouvelle structure serait l'AOM compétente sur ces territoires, créant une continuité avec la Métropole de Lyon et la CCEL. Les obstacles liés à la coopération entre la SYTRAL et la Région seraient alors levés et celle-ci n'aurait plus vocation à piloter le projet de BHNS ou de tramway. Néanmoins, cette possibilité est peu probable dans la mesure où une intégration au futur EPL de la LYSED et des Balcons du Dauphiné signifierait la gestion de leurs enjeux de transport par une structure gouvernée majoritairement par la Métropole de Lyon. Les élus nord-isérois peuvent légitimement s'interroger sur la propension des élus métropolitains à diriger l'investissement vers des territoires éloignés de leurs préoccupations premières.

Enfin, une potentielle tension pourrait voir le jour sur le sujet du choix modal. Avant 2019, la Région Auvergne-Rhône-Alpes s'était montrée favorable à une solution sous la forme d'un BHNS afin de minimiser l'investissement nécessaire. Il s'agissait en tout cas de la position défendue par l'ancien Vice-Président aux transports Patrick Mignola. Cette position semble avoir évolué et la possibilité de créer une liaison par tramway n'est désormais plus exclue pour l'exécutif régional, bien qu'elle ne semble pas être privilégiée. Les membres actuels de l'exécutif métropolitain se sont en revanche montrés particulièrement enthousiastes vis-à-vis du mode tramway pendant la campagne électorale de 2020. La liaison entre l'agglomération lyonnaise et celle de Pont-de-Chéruy était expressément prévue dans le programme présenté par la liste EELV via le mode tramway. Nous ne disposons pas du recul nécessaire pour juger de la fiabilité de ces déclarations d'intention formulées avant une échéance électorale. Si cette position était défendue par les représentants de la Métropole de Lyon au SYTRAL et auprès de la Région, un nouveau point de débat pourrait s'ouvrir avant la décision du mode de transport retenu.

La capacité de la Région à se poser en garante de l'intérêt des territoires périurbains de l'Est lyonnais et du Nord-Isère conduit à une forme de satellisation des acteurs locaux. Cette configuration observée nous permet de dégager une forme de dualisme dans la structure coopérative entre un ensemble régional et un ensemble métropolitain. En vertu des positionnements esquissés et des intérêts politiques qui gravitent autour des projets de transport, nous pouvons anticiper des points d'opposition majeurs entre la Région Auvergne-Rhône-Alpes et la Métropole de Lyon. Cette configuration met particulièrement en lumière la coopération basée sur le compromis, laquelle est incontournable dans l'action publique collective liée

aux projets de transport. Cette coopération n'exclut pas la présence d'un rapport de force entre deux institutions d'envergure comparable.

Conclusion

Les projets de transport en commun, qui prennent la plupart du temps la forme de créations ou d'extensions de lignes, sont des exemples éloquentes pour étudier la construction d'une action publique collective. En raison de la spatialité de ces projets, et de la fragmentation institutionnelle des compétences liées à la mobilité, une pluralité d'acteurs politiques sont généralement impliqués dans les discussions inhérentes au processus décisionnel. Dans le cadre de ce mémoire, nous souhaitons rendre compte de cette multiplicité d'acteurs et d'institutions en étudiant un exemple relativement singulier. En effet, le projet sur lequel nous nous sommes focalisés a vocation à desservir un territoire qui, malgré son propre développement, reste à ce jour à dominante périurbaine et accueille des flux pendulaires de déplacements de navetteurs vers et depuis une métropole. En vertu de ces caractéristiques particulières, la liaison envisagée reliant Crémieu et l'agglomération de Pont-de-Chéruy à l'agglomération lyonnaise transcende plusieurs niveaux de périmètres administratifs. De ce fait, une variété d'acteurs plus importante qu'à l'ordinaire est impliquée pour mener à bien le projet.

Nous souhaitons examiner la construction d'un mécanisme coopératif et étudier les rapports de force entre acteurs dans le cadre de la production d'une action publique conjointe. Cette entreprise fut réalisée en deux temps. Tout d'abord, en étudiant le processus de mobilisation des différents acteurs institutionnels durant la mise à l'agenda politique de ce problème de mobilité. Ensuite, il s'agissait de mettre en évidence les intérêts qui motivent les différents positionnements adoptés et qui peuvent jouer sur la structure de la coopération, et donc l'avancée du projet.

La mobilisation des acteurs s'avère particulièrement hétérogène et inconstante. Les évolutions législatives concernant la distribution des compétences en matière de transport ont notamment participé à créer une forme d'ambiguïté sur le long terme et ont retardé la prise en main du dossier par la Région Auvergne-Rhône-Alpes. La formalisation d'un cadre de discussion par l'exécutif régional est une étape clé qui permet d'enclencher un processus décisionnel organisé. Nous constatons également que les échéances électorales, à l'instar de la

pression exercée par les associations militantes, constituent autant de moteurs pour la mobilisation coordonnée des élus locaux.

L'échelon régional jouit d'une certaine prépondérance vis-à-vis des autres niveaux administratifs impliqués grâce à sa position de maître d'ouvrage acquise notamment en vertu de ses nouvelles compétences en matière de mobilité. Cette importance relative se traduit par exemple dans le rôle d'arbitre dont se prévaut la Région pour réguler la coopération naissante, ou encore dans la capacité à définir un phasage, un échéancier pour l'avancée du projet. Elle apparaît comme l'institution la plus légitime pour traiter d'un enjeu de mobilité qui dépasse les frontières administratives.

Comme les autres institutions impliquées dans la réalisation du projet, la Région compose avec ses intérêts et ses contraintes pour se positionner au sein de l'espace de discussion qu'elle a mis en place. À ce niveau, nous avons déduit un fait indéniable : les représentants d'échelons plus globaux comme la Région ou la Métropole de Lyon sont davantage enclins à tenir compte d'enjeux purement politiques dans leur positionnement par rapport à un projet que les élus de proximité, plus directement attachés aux enjeux liés au territoire. Dans le type de configuration territoriale que nous avons étudié, la politisation des discussions est donc davantage l'œuvre des échelons régional et métropolitain.

Ici, la Métropole de Lyon et la Région Auvergne-Rhône-Alpes cristallisent la tension et voient d'autres acteurs se ranger derrière elles jusqu'à former deux ensembles distincts. Cette simplification de la structure des discussions préfigure une forme d'opposition en termes d'intérêts qui elle-même laisse entrevoir un certain rapport de force entre deux entités d'envergures comparables. Comme la littérature sur le sujet nous en informe, la recherche du consensus par des discussions faites de compromis est une tendance inhérente à la coopération autour des projets de transport. La situation observée dans notre cas d'étude ne déroge pas à la règle. Le poids politique des deux institutions qui se distinguent ici contribue à figer les discussions dans un rapport de force indécis. Bien que nous ne soyons pas en mesure d'être affirmatifs sur ce point, les travaux déjà réalisés laissent à penser qu'une décision sous la forme d'un compromis peu ambitieux pourrait être trouvée.

Les conclusions tirées de cette enquête ne sauraient être généralisées à l'ensemble des projets de transport impliquant des institutions régionales et métropolitaines. D'une part, d'autres

études approfondies devraient être menées pour corroborer ou non les résultats obtenus. D'autre part, il serait peu judicieux d'omettre la spécificité de notre terrain d'enquête, et en particulier de l'environnement institutionnel de l'aire métropolitaine lyonnaise. La Métropole de Lyon dispose d'un statut particulier qui lui confère un pouvoir politique et symbolique plus important que d'autres métropoles françaises. De plus, comme le montre l'interview d'Hervé Chaine et d'Alain Bonnafous par Harold Mazoyer²⁰⁰, l'expertise en matière de transport est traditionnellement développée dans les milieux techniques et politiques lyonnais, ce qui renforce la spécificité des politiques locales dans ce domaine. La contemporanéité du projet que nous avons étudié est aussi une limite pour ce travail de recherche. Celui-ci se situe en effet au début du programme d'action engagé et ne peut donc pas tenir compte des décisions et réalisations concrètes qui seront observables par la suite. Un complément à notre recherche pourrait donc être réalisé dans les années à venir afin de comparer nos conclusions à ce stade aux faits observables après un potentiel dénouement de ce dossier complexe.

L'intérêt que nous avons porté à la structure de la coopération relie notre étude à des débats plus généraux qui se font récurrents. Comme dans d'autres domaines de politiques publiques, on observe une tendance à la concentration du pouvoir et des compétences en matière de transport, laquelle est nourrie par une injonction à « rationaliser ». Afin de résoudre les situations de fragmentation que nous avons décrites, certains travaux comme l'étude d'Aurélien Neff sur LEA et LESLYS²⁰¹ préconisent une recherche de « la » bonne échelle de gouvernance. Une institution unique serait alors capable de décider directement de la mise en place de projets de transport à l'échelle des aires métropolitaines, ou du moins des territoires dits « fonctionnels ». Dans quelle mesure cette configuration est-elle souhaitable ? Nous ne souhaitons en aucun cas nous livrer à des analyses normatives à ce sujet, bien qu'il intéresse grandement les enjeux de mobilité dans les espaces périurbains. À travers l'exemple de la mise en place du Syndicat Mixte de Transports pour l'Aire Métropolitaine Lyonnaise (SMT AML), se pose la question du périmètre pertinent lorsque l'on réfléchit aux politiques de mobilité. De l'avis d'Amaury Ruillère qui travaille pour le compte du SMT AML²⁰², la question des marges se pose nécessairement dès lors que l'on cherche à travailler

²⁰⁰ Harold Mazoyer, « L'expertise lyonnaise des transports urbains : histoire et enjeux récents », *Transports urbains*, vol. 121, no. 1, 2013, pp. 3-7

²⁰¹ Aurélien Neff, op. cit.

²⁰² D'après l'entretien réalisé.

sur les périmètres de compétence. De façon générale, des effets de rupture peuvent par exemple apparaître aux frontières d'un bassin de mobilité, aussi étendu et intégré qu'il soit. Les extensions de périmètres sont donc susceptibles de repousser géographiquement les problèmes de cohérence d'ensemble et de bonne connexion entre les territoires, sans pour autant le faire disparaître. La question de l'équilibre à trouver entre proximité et globalité reste ouverte et la transformation prochaine du SYTRAL devrait animer les discussions à ce sujet.

Annexes

La version diffusée de ce mémoire ne contient pas la retranscription écrite des entretiens réalisés. Les annexes sont donc uniquement composées d'un lexique des sigles et abréviations utilisées, du référencement des sources et de la bibliographie.

Sigles et abréviations

AOM – Autorité Organisatrice de Mobilité

AOT – Autorité Organisatrice des Transports

AURA (Région) – Auvergne-Rhône-Alpes

BHNS – Bus à Haut Niveau de Service

CA – Communauté d'Agglomération

CC – Communauté de Communes

CCEL – Communauté de communes de l'Est Lyonnais

CEREMA - Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CLD – Conseil Local de Développement

CNRTL - Centre National des Ressources Textuelles et Lexicales

COFIL – Comité de pilotage

COTECH – Comité technique

COURLY – Communauté Urbaine de Lyon

CU – Communauté Urbaine

CFEL – Chemin de Fer de l'Est Lyonnais

DTA – Directive Territoriale d’Aménagement

EELV – Europe Ecologie Les Verts

EPCI -Etablissement Public de Coopération Intercommunale

EPL – Etablissement Public Local

INSEE – Institut National de la Statistique et des Études Économiques

LEA – Ligne de l’Est de l’Agglomération

LESLYS – Liaison Express Lyon Saint-Exupéry

LOM (loi du 24 décembre 2019) – Loi d’Orientation des Mobilités

LOTI (loi du 30 décembre 1982) – Loi d’Orientation des Transports Intérieurs

LYSED (Communauté de communes) – Lyon Saint-Exupéry en Dauphiné

MAPTAM (loi du 27 janvier 2014) - Modernisation de l’Action Publique Territoriale et Affirmation des Métropoles

NOTRe (loi du 7 août 2015) - Nouvelle Organisation Territoriale de la République

PDU – Plan de Déplacement Urbain

PSE – Plaine Saint-Exupéry

RER – Réseau Express Régional

RFF – Réseau Ferré de France

RUL – Région Urbaine de Lyon

SCoT – Schéma de Cohérence Territoriale

SMT AML – Syndicat Mixte de Transports pour l’Aire Métropolitaine Lyonnaise

SRST – Schéma Régional des Services de Transport

SRU (loi du 13 décembre 2000) – Solidarité et Renouvellement Urbain

STCRL - Syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise

SYMBORD – Syndicat Mixte de la Boucle du Rhône en Dauphiné

SYTRAL – Syndicat mixte des Transports pour le Rhône et l’Agglomération Lyonnaise

TCL – Transports en Communs Lyonnais

TCSP – Transport Collectif en Site Propre

TER – Transport Express Régional

ZAC – Zone d’Aménagement Concerté

Sources

- **Articles de presse**

Le Dauphiné Libéré, Célia Loubet, « *Le tram, enjeu de la campagne* », lundi 2 mars 2015

Le Dauphiné Libéré, « *Une ligne de bus entre Meyzieu et Crémieu ?* », dimanche 30 avril 2017

Le Dauphiné Libéré, « G. Dézempte : « Je veux une interco qui fonctionne comme un mariage » », dimanche 21 juin 2020

Vincent Prod'homme, « *Tiens, tiens, on reparle (beaucoup) du tram-train de Meyzieu jusqu'à Crémieu* », Le Dauphiné Libéré, 20 janvier 2020

- **Pages web**

Bélangier, Jean-François. « *Un BHNS à l'hydrogène à la place du Lyon-Trévoux* », Mobilités Magazine, 18 février 2020

<https://www.mobilitesmagazine.com/single-post/2020/02/18/Un-BHNS-%C3%A0-l%E2%80%99hydrog%C3%A8ne-%C3%A0-la-place-du-Lyon-Tr%C3%A9voux>

Barriquand, Nicolas. « *Election directe du Grand Lyon : « En 2020, le huis clos entre élus volera en éclats »* ». Mediacités, 30 septembre 2019.

<https://www.mediacites.fr/interview/lyon/2019/09/30/election-directe-du-grand-lyon-en-2020-le-huis-clos-entre-elus-volera-en-eclats/>

Charmes, Eric, Lydie Launay & Stéphanie Vermeersch. « *Le périurbain, France du repli ?* », La Vie des idées, 28 mai 2013

<https://laviedesidees.fr/Le-periurbain-France-du-repli.html>

Daoulas, Jean-Baptiste. « *La gestion de la crise se heurte à l'indigeste millefeuille administratif français* », L'Express, 18 mai 2020.

https://www.lexpress.fr/actualite/politique/quand-la-gestion-de-la-crise-se-heurte-a-l-indigeste-millefeuille-administratif-francais_2126005.html

Delpirou, Aurélien & Achille Warnant. « *La France périphérique un an après : un mythe aux pieds d'argile* ». AOC media - Analyse Opinion Critique [blog], 11 décembre 2019.

<https://aoc.media/analyse/2019/12/11/la-france-peripherique-un-an-apres-un-mythe-aux-pieds-dargile/>

- Enjalbal, Bertrand., « *Elections en Auvergne Rhône-Alpes : pour qui ont voté nos voisins ?* », Rue89 Lyon, 14 décembre 2015.
<https://www.rue89lyon.fr/2015/12/14/carte-elections-auvergne-rhone-alpes-pour-qui-ont-vote-vos-voisins/>
- Faye, Olivier. « *A Divonne-les-Bains, Laurent Wauquiez se pose en défenseur de la « France périphérique » et des classes moyennes* », Le Monde, 20 septembre 2018
https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/09/20/a-divonne-les-bains-laurent-wauquiez-se-pose-en-defenseur-de-la-france-peripherique-et-des-classes-moyennes_5357991_823448.html
- Fresard, Jules & Clarisse Portevin. « *Flambée des prix de l'immobilier : les chiffres de la Métropole de Lyon, commune par commune* », Médiacités, 11 mars 2020
<https://www.mediacites.fr/breve/lyon/2020/03/11/flambee-des-prix-de-limmobilier-les-chiffres-de-la-metropole-de-lyon-commune-par-commune/>
- Gossart, David., « *Tramway T3 : un nouvel arrêt à Décines en 2023* », Salade Lyonnaise, 15 mai 2019
<https://tribunedelyon.fr/salade-lyonnaise/article/tramway-t3-un-nouvel-arret-a-decines-en-2023/>
- Gouz, Rashida & Steven Belfils, « *Les élus du Nord-Isère ne veulent pas du prolongement du T3* », Lyon Capitale, 10 mars 2014
<https://www.lyoncapitale.fr/actualite/les-elus-du-nord-isere-ne-veulent-pas-du-prolongement-du-t3/>
- Guillon, Guillon. « *Coup de froid sur le projet de métro E : les habitants du territoire inquiets* », Le Progrès, 3 août 2020
<https://www.leprogres.fr/economie/2020/07/31/coup-de-froid-sur-le-projet-de-metro-e-les-habitants-du-territoire-inquiets>
- Henrion, Audrey. « *Nouveau conflit entre la Région et la métropole de Lyon* », Le Journal des entreprises, 29 janvier 2018
<https://www.lejournaldesentreprises.com/auvergne-rhone-alpes/article/nouveau-conflit-entre-la-region-et-la-metropole-de-lyon-114903>
- Le Pézennec, Marin. « *Mutation des transports : et si le T3 s'étendait jusqu'au Nord-Isère ?* » Le Progrès, 4 décembre 2017.
<https://www.leprogres.fr/rhone-69-edition-est-lyonnais/2017/12/04/mutation-des-transport-et-si-le-t3-s-etendait-jusqu-au-nord-isere>
- Mathoux, Hadrien. « *Municipales : derrière la "vague verte" des métropoles, gare à l'embourgeoisement de la gauche* », Marianne, 29 juin 2020
<https://www.marianne.net/politique/municipales-derriere-la-vague-verte-des-metropoles-gare-l-embourgeoisement-de-la-gauche>
- Mollaret, Oriane. « *Crise du logement à la lyonnaise* », Rue89 Lyon, 27 novembre 2011

<https://www.rue89lyon.fr/2019/11/27/enjeux-2020-comment-se-loger-a-lyon/#:~:text=Dans%20la%20m%C3%A9tro-pole%20de%20Lyon,de%20plus%20en%20plus%20com- pliqu%C3%A9.&text=D'apr%C3%A8s%20les%20der- niers%20chiffres,440%20%E2%82%AC%20dans%20l'ancien.>

Sévignon, Thomas. « *Le RER à la lyonnaise verra-t-il enfin le jour ?* », Rue89 Lyon, 19 mai 2019

<https://www.rue89lyon.fr/2019/05/19/le-rer-a-la-lyonnaise-verra-t-il-enfin-le-jour/>

Thérond, Hugo. « *Transport, déchets, routes : rationalisation et régionalisation au menu du nouveau projet de loi de décentralisation* », La Gazette des Communes, 24 avril 2014

<https://www.lagazettedescommunes.com/231668/transport-dechets-routes-rationalisation-et-regionalisation-au-menu-du-nouveau-projet-de-loi-de-decentralisation/>

« *Municipales : après la vague verte, Emmanuel Macron répond à la Convention climat* », La Voix du Nord, 29 juin 2020

<https://www.lavoixdunord.fr/771018/article/2020-06-29/municipales-apres-la-vague-verte-emmanuel-macron-repond-la-convention-climat>

« *Une limitation à 110 km/h sur autoroute pourrait être soumise à référendum* », L'Express, 22 juin 2020

https://www.lexpress.fr/actualite/societe/environnement/une-limitation-a-110-km-h-sur-autoroute-pourrait-etre-soumise-a-referendum_2128949.html

Glossaire du site internet Géoconfluences

<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/etalement-urbain-urban-sprawl-expansion-urbaine>

<https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ190912279.html>

<https://www.cnrtl.fr/definition/mobilisation>

« *Le projet du tram Lyon-Crémieu relancé mais pas encore sur les rails* », Citoyens pour Crémieu décembre 2014.

http://www.citoyenspoucremieu.fr/le_projet_du_tram_lyon_cremieu_re- lance_mais_pas_encore_sur_les_rails_.html?is=17.

« *Un tramway en Nord-Isère ?* », Transport urbain, 27 janvier 2014

<http://transporturbain.canalblog.com/archives/2014/01/27/29059503.html>

« *Petit train de la Mure : rendez-vous au printemps 2021* », Conseil départemental de l'Isère, 16 juin 2020

<https://www.isere.fr/actualites/petit-train-de-la-mure-rendez-vous-au-printemps-2021>

<http://www.sytral.fr/406-plan-de-mandat.htm>

<https://www.civocracy.org/bhns-trevouxlyon/modalites-de-la-concertation>

« *Anneau des Sciences : la mascarade verte* », Alternatiba ANV Rhône, 17 février 2020
<https://alternatiba.eu/rhone/2020/02/17/anneau-des-sciences-la-mascarade-verte/>

<http://transporturbain.canalblog.com/archives/2019/04/05/37234473.html>

<https://met.grandlyon.com/laide-pour-lachat-dun-velo-electrique-va-passer-a-500-euros/>

<https://maintenantlyon.fr/programme/programme-metropole-de-lyon/objectif-1-se-deplacer-mieux-pour-polluer-moins/>

<https://met.grandlyon.com/budget-2019-de-la-metropole-de-lyon-ce-quit-faut-retenir/>

<https://www.auvergnerhonealpes.fr/40-les-finances-et-le-budget.htm#:~:text=3%2C851%20milliards%20d'euros%20de,de%203%2C851%20milliards%20d'euros.>

<https://www.lyon-entreprises.com/actualites/article/francois-turcas-la-concurrence-entre-la-metropole-de-lyon-et-la-region-doit-cesser>

- **Vidéos**

Médiapart, « *Les lacunes de la démocratie locale* », mis en ligne le 3 février 2020
<https://www.youtube.com/watch?v=XYIgz6qHSOI>

Lyon Mag, Daniel Valéro : « *Je suis le porte-parole de tous ceux qui ne veulent pas rentrer dans le Grand Lyon* », mis en ligne le 10 juillet 2020.
<https://www.youtube.com/watch?v=Om7Z8OeujPc>.

Conseil Economique, Social et Environnemental, présentation du rapport « Les métropoles : apports et limites pour les territoires » devant l'assemblée plénière, mis en ligne le 23 octobre 2019
<https://www.youtube.com/watch?v=mIOMtvvkZM>

- **Rapports, documents et études**

Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, « *La densification. Entre enjeux de territoires et vécu des habitants* », octobre 2016.

Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, « *Lexique métropolitain* », janvier 2015.

Agence d'urbanisme de l'Aire métropolitaine lyonnaise, « *Aire urbaine 2010* », Observatoire partenarial Démographie, octobre 2011.

Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise & Syndicat mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (SYTRAL), « Enquête déplacements 2015 de l'aire métropolitaine lyonnaise : résultats sur le Nord-Isère », décembre 2016

INSEE, « La croissance démographique des métropoles s'accélère », 15 janvier 2019

Fondation Nicolas Hulot & Réseau Action France Climat, « Les solutions de mobilité soutenable en milieu rural et périurbain », 2014

Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, Aurélien Neff, « La Coopération Entre Autorités Organisatrices de Transport : La Ligne Ferree de l'Est Lyonnais (Leslys) », mai 2006.

Région Auvergne-Rhône-Alpes, « La Région vous transporte. Transports interurbains et scolaires. Rentrée scolaire 2018 », 2018

Région Auvergne-Rhône-Alpes, document de présentation de la réunion d'information aux élus des CC de la LYSED et des Balcons du Dauphiné du 24 février 2020

Région Auvergne-Rhône-Alpes, Cahier des clauses techniques et particulières – étude d'opportunité et de préfaisabilité.

Association Lyon-Crémieu PARFER, Compte-rendu de la réunion publique tenue à Charvieu-Chavagneux le 25 septembre 2019

Association Lyon-Crémieu PARFER, Procès-verbal de l'assemblée générale du 23 octobre 2019

Association Lyon-Crémieu PARFER, Compte-rendu de la réunion publique du 27 novembre 2019 à Pusignan.

Communauté de communes de Lyon Saint-Exupéry-en-Dauphiné, Compte-rendu du Conseil communautaire du 18 février 2020.

Communauté de communes de Lyon Saint-Exupéry-en-Dauphiné, « Le tram-train entre Meyzieu et Crémieu, les habitants toujours à quai », *Acteurs* n°3, automne 2019

Conseil Local de Développement de la Boucle du Rhône en Dauphiné, Propositions des groupes de travail avant la révision du SCoT, 26 juin 2017

Conseil Général de l'Isère, TTK, « Schéma multimodal des transports et infrastructures en Nord-Isère », 2007

Conseil Général de l'Isère, SYSTRA, « Prolongation de la ligne T3 du tramway du SYTRAL sur l'emprise du CFEL entre Meyzieu et Crémieu », 5 décembre 2013

Association Déplacements Citoyens, Bulletin d'information n°33, janvier 2018

Dossier de presse relatif à l'avenant au Contrat métropolitain de la Métropole de Lyon intégré au Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020

CEREMA, « La concertation au titre du code de l'urbanisme dans l'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures de transports », 2018

Rapport et conclusions de la commission d'enquête publique préalable à la modification de la DTA de l'Aire métropolitaine lyonnaise pour l'espace Saint-Exupéry, février 2014

Agence de mobilité Nord-Isère, Contribution aux Assises nationales de la mobilité pour le Nord-Isère, 20 novembre 2017

- **Sources juridiques**

Article 1er de la loi no 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Article 26 et suivants de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

Article 1 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

Délibération n° 2015-0788 du Conseil de la Métropole de Lyon du 10 décembre 2015.

Délibération n° 2017-1717 du Conseil de la Métropole de Lyon du 30 janvier 2017

Délibération n° 12.06.612 du Conseil régional Rhône-Alpes

Délibération n° AP-2019-03 / 17-11-2760 du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes

Code de l'environnement - Article L123-2

Code de l'environnement – Article R 122-2 – annexe

Code de l'urbanisme – Article L 103-2

Code de l'urbanisme – Article R 103-1

Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme

Bibliographie

- **Ouvrages**

BAUER, Gérard & ROUX, Jean-Michel. *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Seuil, Espacements, Paris, 1976, 189 pp.

BOURDIN, Alain, *Être métropole dans un monde incertain*, Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines (POPSU), Les conférences POPSU, Paris, 2017, 36 p.

CHARMES Eric, *La Revanche des villages. Essai sur la France périurbaine*, La république des idées, Seuil, Paris, 2019, p. 20

DREVELLE, Matthieu, et Pierre-Henri Emangard. *Atlas de la France périurbaine: morphologie et desservabilité*, Méthodes et approches, Paris: Economica, 2015.

GUILLY, Christophe. *La France périphérique : comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, Champs actuel, Paris, 2015, 185 p.

HAMMAN, Philippe. *Le tramway dans la ville. Le projet urbain négocié à l'aune des déplacements*. Presses universitaires de Rennes. Espace et territoires. Rennes, 2011, 290 p.

KUTY Olgierd, *La négociation des valeurs. Introduction à la sociologie*, De Boeck Université, Bruxelles, 1997, 384 p.

MARCHAL Hervé & Jean-Marc Stébé. *La France périurbaine, Que sais-je ?*, Presses Universitaires de France, Paris, 2018, 128 p.

MENDRAS Henri. *La Seconde révolution française. 1965-1984*, Bibliothèque des sciences humaines, Gallimard, Paris, 1988, 336 p.

NEGRIER, Emmanuel. *La question métropolitaine: les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 2005, 270 p.

PERENON, Jacques, René Clavaud & CHAPPELET Robert Chappelet. *Les tramways de l'Est lyonnais: de la ligne 16 à T3 et Rhônexpress*. Breil-sur-Roya: Les éd. du Cabri, 2010.

PINSON, Gilles. *Gouverner la ville par projet*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009, 424 p.

POLERE, Cédric. *De la COURLY au Grand Lyon. Histoire d'une communauté urbaine*. Lieux Dits. Lyon, 2014, 480 p.

- **Chapitres d'ouvrages**

SAURUGGER, Sabine, « Groupe d'intérêt », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. 3e édition actualisée et augmentée. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2010, p. 309-316.

ARAB, Nadia. « Projets urbains, conflits socioethniques et structure des négociations. Le cas de la ligne B du tramway strasbourgeois ». In *Le tramway dans la ville. Le projet urbain négocié à l'aune des déplacements*, Presses universitaires de Rennes., 73-89. Espace et territoires. Rennes, 2011.

HAMMAN, Philippe & Christine Blanc. « La négociation dans les projets urbains de tramway. Regards croisés sur les projets strasbourgeois et montpelliérains à partir des magazines municipaux et intercommunaux. » In *Le tramway dans la ville. Le projet urbain négocié à l'aune des déplacements*, Presses universitaires de Rennes., 45-71. Espace et territoires. Rennes, 2011.

- **Articles scientifiques**

Barone, Sylvain. « Au-delà de la LOTI : Les transports collectifs périurbains entre réseaux et territoires ». *Flux* n° 79-80, no 1 (15 juillet 2010): 112-23.

Berger, Martine. « A propos des choix résidentiels des périurbains : peut-on parler de stratégies territoriales ? », *Strates. Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, n°5, 1990

Binctin, Barnabé, « Quand le foot-business fait son grand projet inutile et imposé : le cas d'OL Land », *Mouvements*, 2014/2 (n° 78), p. 43-54.

Cadiou, Stéphane. « Le maire et les paris (risqués) de l'action publique », *Pouvoirs*, vol. 148, no. 1, 2014, pp. 43-55.

Courmont, Antoine. « L'open data au Grand Lyon : l'émergence d'un gouvernement métropolitain de la mobilité », *Métropoles* n° 23, 2018

Cusin, François, Hugo Lefebvre & Thomas Sigaud. « La question périurbaine. Enquête sur la croissance et la diversité des espaces périphériques », *Revue française de sociologie*, vol 57, 2016, pp. 641-679

Destot, Michel, « Les transports urbains face aux enjeux d'environnement, de cohésion sociale et d'équilibre territorial », *Pouvoirs locaux*, n°66, 2005, pp. 75-79

di Commo, Florida. « Le tramway en France : un symbole de la modernité urbaine », *Pouvoirs locaux*, n°66, 2005, pp. 84-86

- Didier-Fèvre, Catherine. « La nuit : nouvelle frontière pour les jeunes des espaces périurbains ? », *Géocofluences*, 2018
- Didier-Fèvre, Catherine. « L'Ouest lyonnais et la lutte contre l'étalement urbain. Le « village densifié » comme compromis entre une politique nationale et des intérêts locaux », *Géocofluences*, 22 octobre 2019
- Dupuy, Gabriel. « Ville & automobile : du libre choix à la dépendance », *Pouvoirs locaux*, n°66, 2005, pp. 79-84
- Galimberti, Deborah, Sylvaine Lobry, Gilles Pinson, & Nicolas Rio. « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale ». *Herodote* n° 154, n° 3 (2014): 191-209.
- Gallez, Caroline. « Intercommunalité, transports urbains et pouvoir d'agglomération. Cinq trajectoires urbaines », *Flux*, vol. 68, no. 2, 2007, pp. 43-61.
- Gallez, Caroline. « Un tramway nommé agglo. Quand le TCSP soutient la construction politique de l'agglomération », 2018.
- Guihéry Laurent, « Régionalisation ferroviaire et conventions régions-SNCF : quels enjeux et quelles perspectives ? », *Pouvoirs locaux*, n°66, 2005, pp. 55-60
- Hassenteufel, Patrick, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 2010/1 (n° 157), p. 50-58
- Jaillet, Marie-Christine. « L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes », *Esprit* n°303, mars-avril 2004, pp 40-62
- Jouve, Bernard. « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté ». *Revue française de science politique* Vol. 55, n°2, 2005, pp. 17-37.
- Keblowski, Wojciech & Mathieu Van Criekingem. « How “Alternative” Alternative Urban Policies Really Are?. Looking at Participatory Budgeting through the Lenses of the Right to the City ». *Métropoles*, n° 15 (15 décembre 2014).
- Lévêque, Antoine. « Une confiscation institutionnelle de l'intercommunalité : la permanence du syndicat des transports urbains lyonnais (1959-1974) », *Revue française d'administration publique*, vol. 172, no. 4, 2019, pp. 1027-1042.
- Mazoyer, Harold. « L'expertise lyonnaise des transports urbains : histoire et enjeux récents », *Transports urbains*, vol. 121, no. 1, 2013, pp. 3-7
- Muller, Pierre. « Les politiques publiques entre secteurs et territoires ». *Politiques et Management Public* 8, no 3 (1990): 19 33.
- Newman, Peter, Jeffrey Kenworthy & Peter Vintila. « Can We Overcome Automobile Dependence? » *Cities* 12, no 1 (février 1995), pp. 53-65.

Offner, Jean-Marc. « X. Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires ». *Annuaire des Collectivités Locales* 22, no 1 (2002): 169 83.

Orfeuil, Jean-Pierre & Danièle Soleyret. « Quelles interactions entre les marchés de la mobilité à courte et à longue distance ? », *Recherche - Transports - Sécurité* 76 (1 octobre 2002), pp. 208 21.

Pinson, Gilles. « Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine ». *Politiques et Management Public* 16, no 4 (1998): 119 50.

Pinson, Gilles. « Projets de ville et gouvernance urbaine : pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes ». *Revue Française de Science Politique* Vol. 56, no N° 4 (2006): 619 51.

Prost, Brigitte. « Quel périurbain aujourd'hui ? / Periurbanisation today ». *Géocarrefour* 76, no 4 (2001): 283 88.

Raux, Charles, Lény Grassot, Eric Charmes, Elise Nimal & Marie Sévenet. « La mobilité quotidienne face à la contrainte carbone : Quelles politiques privilégier ? ». *Les Cahiers scientifiques du transport*, AFITL, 2018, pp.83-116

Varlet, Jean. « Entre desserte (péri)urbaine et desserte aéroportuaire, les tramways de l'Est lyonnais ». *Revue Géographique de l'Est* 52, no vol. 52 / 1-2 (15 juin 2012).

ÉCHELLES DE GOUVERNANCE ET COOPÉRATION DANS LES PROJETS DE TRANSPORT EN COMMUN

L'exemple de la desserte de l'agglomération de Pont-de-Chéruy et de Crémieu à l'Est de Lyon.

Ce mémoire traite d'un problème de mobilité dans le Nord-Isère. Le terrain d'enquête choisi est un territoire périurbain qui entretient une relation importante avec l'agglomération lyonnaise de par les déplacements quotidiens des habitants. En raison de la prédominance de l'usage de la voiture individuelle pour effectuer ces déplacements, il existe un besoin important d'alternatives en transport en commun. La production de cette offre par les acteurs politiques locaux inclut un enjeu de coopération en raison de la fragmentation des compétences de transport entre les différents échelons institutionnels. De la mobilisation collective à la prise en compte des intérêts particuliers, le processus décisionnel et l'avancée du projet de transport dépendent de la nature de cette coopération entre acteurs. Les projets de transport impliquant différentes échelles de gouvernance mettent en évidence l'aspect concurrentiel et les rapports de force inhérents à la production d'une action publique collective.

Mots-clés : mobilité, périurbain, métropole, coopération institutionnelle, transport collectif, aménagement du territoire, négociation, mobilisation