



**Comment inscrire l'Isle d'Abeau  
dans la planification métropolitaine  
et la prospective territoriale régionale ?**

**Michelle CIAVATTI,**  
**INUDEL Rhône-Alpes**  
**Bernard POUYET,**  
**Institut d'urbanisme de Grenoble**  
**Université Pierre Mendès France Grenoble**  
**Martin VANIER,**  
**Institut d'Urbanisme de Lyon**  
**Université Louis Lumière Lyon 2**

**Septembre 1998**

## SOMMAIRE

### Comment inscrire l'Isle d'Abeau dans la planification métropolitaine et la prospective territoriale régionale ?

#### PREMIÈRE PARTIE

P. 3

#### LE JEU DES REPRÉSENTATIONS EXTERNES ET INTERNES

##### I. Les trois focales des regards extérieurs

p. 4

###### 1.1. Le regard des territoires mitoyens : plaine de l'Ain et Est lyonnais

⇒ Le PIPA : complémentarité de raison avec la Ville Nouvelle ou indifférence polie ?

⇒ Le SMEL : une rente de situation à court terme qui concurrence la Ville Nouvelle

⇒ La Communauté Urbaine de Lyon : une reconnaissance de la Ville Nouvelle. Et après ?

###### 1.2. Le regard du second cercle

⇒ Le Département de l'Isère et la Ville Nouvelle : patriotisme et brouillard Nord-isérois.

⇒ Le Département du Rhône et la Ville Nouvelle: "tout ce qui est à l'Est m'intéresse"

⇒ Saint-Etienne et le Sud de la Loire : pour une intensification des relations avec la Ville Nouvelle ?

###### 1.3. Les regards englobants de l'Etat et de la Région : vers un rapprochement progressif des points de vue ?

⇒ la Région : vers une appropriation de l'Isle d'Abeau ?

⇒ L'Etat : à qui passer la main ?

##### II . Les contradictions de l'introspection locale

p. 12

###### 2.1. La Ville Nouvelle existe... ou non ? Incertitudes et incohérences

###### 2.2. Une agglomération de premier plan en Nord-Isère ou (et) des centralités "complémentaires" ? Un ou deux périmètres ?

###### 2.3. Au secours l'Etat arrive... au secours l'Etat s'en va ! Trop d'Etat ou pas assez ?

#### DEUXIEME PARTIE

P. 15

#### TROIS QUESTIONS POUR LE SYSTEME D'ACTEURS

##### I. Le poids de la frontière interdépartementale Rhône-Isère

p. 16

###### 1.1. Une frontière intérieure, millénaire et mobile

###### 1.2. L'invention du Nord-Isère peut-elle ancrer ce territoire flottant ?

###### 1.3. La fin de l'indifférence aux marges : le Rhône et l'Isère entre volonté de marquage et reconnaissance d'intérêts communs ?

## II. De l'exceptionnalité à la normalité : quelle transition ?

p. 20

### 2.1 La nouvelle agglomération : une réalité virtuelle hors de portée des gestions locales ?

- ⇒ La crainte de perdre la maîtrise des affaires locales
- ⇒ L'hypothèse de l'agglomération bi-polaire : riposte à l'agglomération nouvelle ou première étape de son organisation ?

### 2.2. Quel(s) statut(s) après l'exceptionnalité ? Certitudes et hypothèses

- ⇒ Prendre acte du désir de rupture et donner du temps aux processus d'appropriation : un montage par étapes ?
  - Un préalable : ne pas se crispier sur la question du périmètre pertinent d'agglomération
  - Une opportunité : se saisir de la procédure des contrats d'agglomération prévue par le projet de loi Voynet par une démarche en trois étapes :
- ⇒ l'agglomération nouvelle à la recherche de "grands frères"
- ⇒ A l'Etat de montrer la voie : de l'exemplarité avant toutes choses !

## III. L'injonction pressante à la normalisation : en finir avec l'exceptionnalité p.26

3.1. Les choix qui s'ouvrent : le chacun pour soi ou l'invention d'une organisation territoriale pour une agglomération de 80 000 habitants

3.2. Quel statut après l'exceptionnalité ?

## Conclusion

## Personnes rencontrées

## Annexe

L'Isle d'Abreau et son inscription territoriale, Vers un développement universitaire concerté et partagé

## INTRODUCTION

L'EPIDA en partenariat avec la Direction Régionale de l'Équipement a confié à l'INUDEL une enquête visant à *mettre à jour les stratégies d'acteurs à différentes échelles et à en préciser les articulations avec le projet territorial de la ville nouvelle*. Il s'agissait de resituer la ville nouvelle dans son rapport avec les territoires mitoyens, mais aussi avec les collectivités territoriales dont les projets peuvent interagir avec ceux de la ville nouvelle à court ou moyen terme.

Ce travail était destiné à compléter par un regard extérieur les réflexions de la démarche L'Isle d'Abeau 2015 et à apporter du matériau "en vrac" au processus d'élaboration de la Directive Territoriale d'Aménagement de l'aire urbaine de Lyon.

Une quarantaine de personnes ont été entendues durant l'enquête qui s'est déroulée de mai à août 1988. Qu'elles soient ici remerciées pour la disponibilité et l'attention dont elles ont fait preuve.

Ce document produit en premier lieu **un ensemble de représentations**. Elles indiquent quel rôle et quelle place les acteurs interrogés assignent à la ville nouvelle par rapport à leurs propres intérêts et stratégies, mais aussi comment ils la regardent.

Nous avons tenté d'ordonner ces témoignages dans une première partie tout en rappelant leur caractère relatif, non généralisable et subjectif. Ce qui n'invalide pas pour autant leur pertinence, leurs auteurs appartenant tous à des cercles d'influence ou de décision.

Ce travail d'investigation territoriale permet de **réinsérer l'Isle d'Abeau dans un système d'acteurs plus vaste et de pointer des questions-clés** sous forme d'impératifs énumérés dans une seconde partie : dépasser la frontière entre le Rhône et l'Isère, en finir avec l'exceptionnalité du statut de ville nouvelle, bâtir des coopérations territoriales en activant un certain nombre de scènes de dialogue.

Il découle de la nature même de ce travail sur les représentations une certaine faiblesse de recommandations en matière de planification. Néanmoins, nous nous sommes demandés en conclusion en quoi les problèmes soulevés interrogeaient la Directive Territoriale d'Aménagement en cours d'élaboration et en quoi elle pouvait aider à les résoudre.

Ce coup de sonde évaluatif a été mené par Michelle CIAVATTI, déléguée de l'INUDEL, Bernard POUYET, professeur de droit public, directeur de l'Institut d'urbanisme de Grenoble, animateur pour la DATAR du chantier Grand Sud-Est, Martin VANIER, géographe, enseignant-chercheur à l'Institut d'Urbanisme de Lyon.

Selon l'usage, les propos tenus dans ce document n'engagent que leurs auteurs. L'INUDEL, qui a assuré la coordination de l'ensemble, en assume la responsabilité.

## **I. Les trois focales des regards extérieurs**

### **1.1. Le regard des territoires mitoyens : plaine de l'Ain et Est lyonnais**

Le parc industriel de la plaine de l'Ain et les zones d'activités aménagées par le Syndicat Mixte de l'Est Lyonnais constituent, chacune dans leur catégorie, des **offres territoriales concurrentes** adossées dans chaque cas à des Départements et, dans le cas du SMEL, à une intercommunalité qui juxtapose des intérêts plus qu'elle ne les intègre.

#### **⇒ Le PIPA : complémentarité de raison avec la Ville Nouvelle ou indifférence polie ?**

S'agissant du PIPA, l'image de "zone industrielle à risques" voulue par l'OREAM continue à le marquer, sinon à le desservir. Sa croissance en terme d'emplois est plus lente que celle l'Isle d'Abeau mais le produit est tout aussi attractif.

En somme, un certain nombre d'atouts par rapport à la Ville Nouvelle : un meilleur rapport qualité-prix, un savoir-faire pointu en terme de qualité environnementale et de gestion des risques, une moindre fuite en avant grâce au parachute financier du Département de l'Ain. Atouts que viennent contrebalancer quelques handicaps : un espace plus périphérique, moins bien desservi, à plus grande distance de Lyon et sans organisation urbaine performante à proximité. La dissémination de l'habitat individuel sur les communes proches du PIPA renvoie autant au refus de l'univers urbain et à la volonté (illusoire?) des notables locaux de préserver un statu quo rural qu'à une intercommunalité défailante.

Plus éloigné de Lyon en distance physique et symbolique, le PIPA n'entretient pas avec la métropole les mêmes liens de famille que la Ville Nouvelle. Vis-à-vis de Lyon, c'est un cousin de province plus qu'une "petite soeur". On reprend ici l'image métaphorique élaborée par une lointaine campagne de communication. Que la "petite soeur" soit longtemps restée illégitime, donc infréquentable, est une autre histoire évoquée plus loin...

Un parc industriel n'a pas la même vocation qu'une Ville Nouvelle mieux servie par son contexte urbain et ses capacités de tertiairisation. Nés ensemble des réflexions "oréamiques", le PIPA et l'Isle d'Abeau se reconnaissent au fond peu de choses à partager: un fort volontarisme dans la durée et un haut niveau de professionnalisme. S'ajoute à cela une certaine forme d'élitisme : le privilège de jouer dans la même division et d'appartenir au club ultra-fermé des sites majeurs capables de libérer une centaine d'hectares d'un seul tenant dans des espaces aménagés. Si l'on se réfère au Schéma de cohérence de la logistique approuvé par la RUL, le PIPA et l'Isle d'Abeau figurent seuls au rang de plates-formes multi-modales euro-régionales.

Le Schéma d'Aménagement de la Métropole Lyon-Saint-Etienne-Grenoble prévoyait une complémentarité fonctionnelle des rôles : la Ville Nouvelle comme réceptacle d'urbanisation, la "zone de Loyettes" devenue Plaine de l'Ain comme fournisseur d'emplois. Ce schéma qui faisait de l'Isle d'Abeau une banlieue lyonnaise éloignée et de la Plaine de l'Ain une énorme zone d'activités (aux portes d'un "ensemble urbain Méximieux-Ambérieu") ne s'est pas déroulé comme prévu. Les deux sites sont aujourd'hui concurrents même si cette concurrence se vit sur un mode civilisé (on est entre gentlemen) et se régule sous la houlette de l'ADERLY pour les grands dossiers, lorsqu'il s'agit par exemple de proposer un éventail de choix "ruliens" à de grandes implantations telles que Toyota.

Différence de taille, d'échelle, de rythme et de nature...le PIPA regarde la Ville Nouvelle comme une aventure urbaine exotique et comme une réussite économique à "logique chaude" (rapide, agressive, visible). Si communauté de destin il y a, elle se vit aujourd'hui sur un mode d'échange technique ("on se téléphone et on s'informe entre professionnels"), pas sur un registre géopolitique. Restent deux inconnues :

- la liaison autoroutière A48 qui reliera la Plaine de l'Ain et l'Est de Bourgoin-Jallieu pourrait-elle faciliter d'éventuelles coopérations ? La probabilité est faible.
- le souci manifesté par le président de la Communauté Urbaine de rechercher un " périmètre plus pertinent ", principalement en direction du grand Est lyonnais pourrait-il faire naître des alliances défensives des Départements de l'Ain, du Rhône et de l'Isère ? Le principe souvent évoqué en Nord-Isère selon lequel " si on ne s'organise pas entre nous, Lyon viendra y faire la loi " pourrait bien alors devenir un mot d'ordre commun à tous ceux qui s'estiment à tort ou à raison " colonisés " par la métropole voisine.

### ⇒ Le SMEL : une rente de situation à court terme qui concurrence la Ville Nouvelle

Le SMEL n'est qu'un opérateur pour le compte de six communes qui juxtaposent leurs stratégies qu'elles définissent elles-mêmes comme attrape-tout : " on prend tout ce qui vient ". Chacun sa zone d'activité, sans concurrence interne féroce mais sans ambitions autres qu'un accroissement des bases fiscales. L'essentiel des projets locaux consiste à exploiter une rente de situation dans une logique d'opposition aux " gros " (le Grand Lyon surtout, la Ville Nouvelle sans aucun doute).

Même le Département qui a imaginé et poussé cette machine (de guerre?) contre l'extension possible du périmètre communautaire reconnaît que le SMEL ne pourra vivre indéfiniment sans leader et sans visées à long terme. Mais dans l'immédiat, il vit bien avec des progressions des bases de taxe professionnelle qui atteignent 20% en moyenne au cours des trois dernières années : un score plus important que celui de l'Isle d'Abeau, mais une croissance moins riche en emplois car le territoire de la Communauté de Communes de l'Est lyonnais attire surtout des PME.

Le prix du foncier à bâtir, qui s'établit autour de 400 et 500 francs/m<sup>2</sup>, est élevé et entraîne obligatoirement une rupture socio-culturelle avec un Est lyonnais réputé populaire. On comprend alors pourquoi les jeunes ménages de ce territoire vont chercher à se loger dans la Ville Nouvelle avant de revenir construire une maison à Pusignan ou à Genas.

A quoi ressemble la Ville Nouvelle vue du SMEL ? elle est décrite tantôt comme un " Far West " mal connu, tantôt comme un grand pôle d'équipements coûteux et hors de portée. On dit n'avoir aucun rapport avec les élus de la Ville Nouvelle et ne pas les connaître. Il est difficile de croire à une telle absence de liens, de réseaux inter-personnels et d'interconnaissance entre des territoires aussi proches et qui partageaient il y a peu la même vocation agricole. Rejet et incompréhension de la Ville Nouvelle ?

*L'explosion urbaine et économique de l'Est, là où le SDAU de Lyon ne prévoyait que coupure verte et plaine céréalière, oblige à reposer le statut de cet espace dans la DTA. Acceptation d'un cordon d'urbanisation limité ? liaisons à améliorer avec la Ville Nouvelle ? Que devient l'espace Est lyonnais-Nord Isère si les deux départements de l'Isère et du Rhône décident d'un dispositif de co-gestion ?*

### ⇒ La Communauté Urbaine de Lyon : une reconnaissance de la Ville Nouvelle. Et après ?

Le Grand Lyon semblerait s'orienter vers une reconnaissance tranquille de la Ville Nouvelle. Peu à peu progresse l'idée que ce qui est bon pour le très grand Lyon peut profiter à Lyon même. C'est en tout cas le sens attribué par de nombreux interlocuteurs à la visite de R.Barre à l'Isle d'Abeau fin 96, dont chacun s'accorde à reconnaître le caractère hautement (exclusivement ?) symbolique.

Deux bémols cependant à introduire dans cette vision apaisée :

-Il n'est pas sûr pour autant que le jugement péjoratif sur la Ville Nouvelle, vécue comme un démembrement du tissu lyonnais, ait disparu. Hormis quelques cercles restreints, "on ne parle jamais de la Ville Nouvelle à Lyon, sauf quand le maire y va".

L'idée d'espaces séparés, étanches, semble prévaloir. L'Isle d'Abeau, comme ville, n'est pas entrée dans l'imaginaire des Lyonnais, notamment "parce qu'il ne s'y passe aucun événement culturel majeur". Même un élu proche du maire de Lyon constate que "les Lyonnais se sont appropriés Satolas, mais pas la Ville Nouvelle". Une élue d'opposition déplore le cloisonnement territorial et le fait que la question de la Ville Nouvelle n'ait jamais fait l'objet d'un débat dans l'hémicycle communautaire.

-Il faut lire le rapprochement entre la Communauté Urbaine et la Ville Nouvelle principalement comme une recherche de masse critique métropolitaine, autrement dit une addition un peu passive, pas vraiment une synergie.

Cette idée de complémentarité, d'insertion de la Ville Nouvelle dans le portefeuille des fonctions métropolitaines (principalement sous l'angle de la localisations de sièges sociaux), est-elle véritablement travaillée sur un mode dynamique ? est-ce que ça fait l'objet d'échanges nourris entre les équipes du Grand Lyon et celle de l'EPIDA ?

Aucune trace par exemple du parc technopolitain de la Ville Nouvelle dans le Plan technopolitain du grand Lyon. Seul le Schéma de développement économique commandé à l'Agence d'Urbanisme réintègre dans les enjeux économiques lyonnais le PIPA et la Ville Nouvelle.

*Conclusion provisoire et révisable :*

*-la Ville Nouvelle reste une marge qui vient opportunément compléter la panoplie métropolitaine, compte tenu de son dynamisme économique et de la variété d'opportunités qu'elle propose. Seules les institutions lyonnaises à vocation économique (CCI, ADERLY) et les entreprises (HP) intègrent totalement cet espace dans Lyon.*

*La Ville Nouvelle ne constitue pas une priorité pour la Communauté Urbaine qui se soucie actuellement de questions plus directement locales : par exemple trouver des modes d'accord avec les communes du pourtour immédiat, ou bien encore installer un système de gouvernance avec les structures intercommunales qui maillent le territoire lyonnais. Autrement dit, on cherche à s'affranchir du périmètre des 55 communes mais pas avec la Ville Nouvelle.*

## **1.2. Le regard du second cercle**

Entre le Département du Rhône et celui de l'Isère, la question à la fois historique et actuelle de la frontière continue à peser lourdement. La richesse qui s'accumule depuis une dizaine d'années sur un territoire "transfrontalier" comprenant l'Est lyonnais, Satolas et l'Ouest de la Ville Nouvelle devient un véritable enjeu de part et d'autre de la frontière interdépartementale, sans que pour autant on voit clairement ce qui pourrait se négocier entre les deux Départements.

Eloignement oblige, la Loire livre une vision de la Ville Nouvelle beaucoup plus distanciée et volontiers coopérative.

⇒ **Le Département de l'Isère et la Ville Nouvelle : patriotisme et brouillard Nord-isérois.**

Trois conseillers généraux, dont un député, un préfet, une présidente de chambre de commerce, une responsable de l'administration départementale, et un directeur d'agence économique ne suffisent pas à rendre compte du regard de l'Isère sur la Ville Nouvelle, mais leurs propos permettent de noter un certain nombre de convergences et de nuances au sein de ce regard. On retiendra les **convergences** suivantes :

- le Département de l'Isère, comme collectivité territoriale, s'est réveillé tardivement à l'égard de la Ville Nouvelle, mais il s'est réveillé : désormais, il veut en être.

- l'enjeu, c'est le "Nord-Isère", puissance montante sur la scène départementale à côté de la région grenobloise, des bases rurales et montagnardes du département, et de Vienne et du Rhodanien.

- le coeur structurant de ce Nord-Isère, c'est une agglomération émergente multipolaire autour de Bourgoin-Jallieu, mais portée par son développement à l'ouest.

- le moteur de ce développement est lyonnais, même s'il a des filiations fortes avec Grenoble (H.P., Vicat). On reconnaît dans l'expansion lyonnaise une chance pour le Nord-Isère

- on voit simultanément dans cette expansion le risque d'une grande banlieue, volontairement dévalorisée par les stratèges lyonnais qui en resteraient à un schéma centre/périphérie classique.

- quoiqu'il en soit, la frontière départementale ne saurait être remise en cause. La dépossession des vingt-quatre communes de l'Isère annexées au Rhône en 1967 est encore dans toutes les mémoires.

Mais apparaissent également dans ces témoignages **des flottements** qui relativisent la force des affirmations précédentes :

- Invocation récurrente et imprécise du Nord-Isère

Cette entité territoriale de création récente sert actuellement différentes visions et stratégies en Isère. C'est une représentation qui fait fonction de bannière et d'attrape-tout. On pressent que le recours au Nord-Isère constitue une forme de patriotisme territorial qui sert plus à s'affirmer contre Grenoble et Lyon qu'à coaguler un ensemble d'intérêts locaux. De quoi parle-t-on vraiment ?

- Fascination-répulsion pour le développement lyonnais sur ses marges orientales

Les acteurs isérois admettent ce développement en le positivant plus ou moins. L'intérêt, également récent, d'instances lyonnaises pour la Ville Nouvelle est considéré avec plus ou moins d'ironie voire de soupçon. Il ne fait pas de doute pour nos interlocuteurs que le changement de comportement lyonnais est "intéressé". Les intentions lyonnaises restent donc, malgré tout, entâchées d'une vague menace.

- Interrogations sur le centre de gravité pour l'agglomération nouvelle : à l'Est ou à l'Ouest ?

Il ressort de ces diverses prises de position **deux visions de l'agglomération émergente** : la première, dominante, fortement centrée sur Bourgoin, insistant sur une révision des positions administratives Nord-iséroises pour entériner les progrès du commandement berjallien ; la seconde regarde vers Satolas, et réclame par exemple une place dans son instance stratégique.



Ces deux visions que livrent plusieurs acteurs départementaux ne sont pas nécessairement antagonistes mais traduisent une envie plus ou moins claire et prioritaire de s'articuler avec l'aire lyonnaise. Ces analyses "grenobloises" recourent la position des élus locaux sur l'organisation interne du territoire comme on le verra plus loin.

- Incertitudes sur le mode de gouvernance d'un tel territoire : qui détient la clé du mecano institutionnel?

Beaucoup de flottement autour des scènes possibles de portage politique d'une "agglomération nouvelle" : une RUL plus nerveuse, moins lyonnaise, avec une représentation spécifique du Nord-Isère ? Un syndicat mixte suscité par le Département ? Une structure d'emblée interdépartementale Isère-Rhône ? Un nouveau département à créer réunissant l'Est-lyonnais et le Nord-Isère ? Un comité d'agglomération élargie ? La voie détournée du contrat global de développement ? Autant d'avis que d'interlocuteurs, avec une belle unanimité sur les conditions préalables et non réunies à ce jour : "si le milieu politique local était plus soudé...", "si un leader charismatique pouvait émerger...".

Si le Département de l'Isère commence sérieusement à s'intéresser à ses marges Ouest, le Département du Rhône porte décidément une attention extrême à ses confins, en particulier sa frange Est dont le développement économique et urbain s'opère aux portes mais aussi à la barbe de la Ville Nouvelle.

#### ⇒ **Le Département du Rhône et la Ville Nouvelle: "tout ce qui est à l'Est m'intéresse"**

Les intentions du Département du Rhône ont déjà été évoquées à propos du Syndicat Mixte de l'Est Lyonnais. L'unique entretien mené auprès du Conseil Général du Rhône confirme combien l'Est du département du Rhône et ses marches iséroises apparaissent aux yeux de la collectivité départementale comme un espace doublement stratégique :

- c'est là que va s'organiser le développement généré directement ou indirectement par l'extension de Satolas. Le Département du Rhône souhaite être partie prenante de ce développement qui s'organise sur son territoire

- c'est là également qu'il convient de placer sous haute surveillance et si possible de neutraliser les visées "expansionnistes" de la Communauté Urbaine de Lyon. On n'en fait pas mystère : les tentatives menées par la Communauté Urbaine de Lyon pour se doter d'un périmètre plus vaste et plus pertinent agacent et inquiètent...D'où la volonté d'appuyer et peut-être même de susciter des initiatives locales qui souhaitent se démarquer de l'emprise de la Communauté Urbaine telles que le SMEL dont on rappelle que "personne n'y croyait au départ".

Le Département du Rhône cherche manifestement à s'affranchir d'une frontière iséroise (et pas seulement à l'Est) qui l'enferme dans un territoire devenu trop étroit et sur lequel il se sent menacé. La mise en place d'un système de coopération avec le Département de l'Isère, collectivité de même nature, semble l'une des voies possibles pour croiser les intérêts respectifs de part et d'autre de la frontière sans la remettre en cause.

#### ⇒ **Saint-Etienne et le Sud de la Loire : pour une intensification des relations avec la Ville Nouvelle ?**

Des deux entretiens conduits en région stéphanoise avec des personnes appartenant à des organismes d'étude proches du politique, on retiendra deux constats :

-Les Stéphanois restent dans une logique de "rééquilibrage à l'Ouest" mais la virulence de cette revendication décroît peu à peu. La priorité porte désormais plus sur l'activation du bi-pôle Lyon/Saint-Etienne, axe fort et structurant de la RUL

- L'Est lyonnais est reconnu comme moteur en terme de développement pour toute l'aire urbaine de Lyon dont Saint-Etienne se sent partie prenante.

Cette reconnaissance ne va pas sans regrets amers: *si on avait fait pour l'Ouest ce que l'on a fait pour l'Est...*, mais elle se formule aussi sous forme de constat positif: *Si l'Isle d'Abeau n'offrait pas ses capacités d'accueil logistique, toute l'aire urbaine de Lyon-Saint-Etienne en serait pénalisée* et se conclut en forme d'une affirmation encore incertaine: *nous pouvons sûrement tirer quelque chose de cette croissance lyonnaise à l'Est ...*

En admettant que l'Isle d'Abeau contribue à l'élévation du niveau de services dans la RUL, Saint-Etienne met l'accent explicitement sur le maillage de la région urbaine de Lyon, c'est-à-dire la répartition de ses fonctions majeures et la performance de son système de transports.

- S'agissant des transports, Saint-Etienne déplore une dégradation du temps d'accès au pôle Est de la RUL et à Satolas en particulier, dû à la saturation progressive du contournement Est de Lyon. L'amélioration de la liaison ferroviaire Saint-Etienne-Satolas via Vénissieux pourrait constituer une solution de substitution.

- Pour ce qui concerne l'organisation des fonctions majeures dans le cadre de la RUL, les politiques de développement économique menées à leur guise par les collectivités locales pourraient-elles trouver quelques points de contacts, sinon d'harmonisation ? Sans même parler d'établir en commun quelques règles du jeu, le Comité d'Expansion Economique met en avant ses propres constats. Il vient d'achever un Schéma Départemental d'Accueil Economique qui vise à hiérarchiser les zones d'activités, à élever leur niveau de qualité et à renforcer leur portage intercommunal. Cette démarche l'a conduit à apprécier ses propres ressources, à les jauger au sein de l'offre territoriale ruliennne moins en terme de concurrence que de coopérations/complémentarités possibles: les "macro-zones" de la Loire, Roanne et Andrézieux, ne possèdent pas les atouts de l'Isle d'Abeau ou de la Plaine de l'Ain. Elles ont à faire valoir leur spécificité propre, notamment l'existence de "milieux" où la culture industrielle et le savoir-faire sont encore très vivaces.

Dans le périmètre de la RUL, il reste beaucoup à faire pour ajuster les politiques de développement: se situer par rapport aux autres sites, connaître et faire valoir ses atouts, rechercher les complémentarités et les partenariats. La Loire juge insuffisante l'interconnaissance dans les réseaux économiques ruliens. Elle-même a engagé des échanges avec le PIPA sur la qualité environnementale des zones d'activités. Pourquoi ne pas envisager des relations de même nature avec la Ville Nouvelle ? Pourquoi ne pas instaurer à l'échelle de la RUL des groupes de travail sur ces sujets ?

### **1.3. Les regards englobants de l'Etat et de la Région : vers un rapprochement progressif des points de vue ?**

L'Etat a voulu l'Isle d'Abeau et l'a imposée par de puissants moyens. La Ville Nouvelle est longtemps restée, reste encore, son affaire. La Région l'a durablement ignorée sinon même quelque peu détestée, à l'époque où le discours régional ne se distinguait pas beaucoup de celui des cercles lyonnais. Des changements assez profonds semblent à l'oeuvre dont les enquêtes permettent de rendre compte. L'existence dans les services de l'Etat et dans ceux de la Région d'un réseau de personnes ayant partagé à la fin des années soixante la culture fondatrice de l'OREAM facilite probablement cette évolution.

### ⇒ la Région : vers une appropriation de l'Isle d'Abeau ?

Il est important de rappeler ici que les points de vue qui s'expriment ne sont pas le fait d'élus mais de techniciens.

L'Isle d'Abeau a été réintroduite dans les préoccupations régionales à travers le concept de la " voie dauphine ", affirmation de l'axe Lyon-Grenoble dont la Ville Nouvelle et la zone Voreppe-Moirans constituaient les deux maillons forts.

On parlait alors dans cette fin des années quatre-vingt du " binôme l'Isle d'Abeau-Voirion " et on commençait d'admettre la réussite économique de la Ville Nouvelle.

Le concept de la Voie dauphine semble avoir fait long feu mais l'Isle d'Abeau a pris place dans les projets d'aménagement régionaux de deux façons : d'abord comme partie prenante d'un **espace à enjeux** qui comprend également Satolas et la Plaine de l'Ain, ensuite comme sous-ensemble du **Contrat global de développement Isère-Porte des Alpes** .

Dans les deux cas, la Région ne s'intéresse pas véritablement à l'Isle d'Abeau comme ville et objet singulier ( il y a pour cela un " service minimum " sous forme d'une convention triennale Région-Ville Nouvelle), mais comme élément d'un système plus vaste et d'une problématique plus complexe : l'organisation du développement dans le grand Est lyonnais d'un côté, la structuration du Nord-Isère de l'autre.

Est-ce un hasard si l'insertion de l'Isle d'Abeau dans les politiques d'aménagement régional s'opère selon les deux visions déjà repérées chez d'autres acteurs ? l'une rattache l'Isle d'Abeau à l'agglomération lyonnaise en l'arrimant à Satolas, l'autre en fait un point fort du Nord-Isère en l'annexant à Bourgoin-Jallieu.

La réflexion autour de l'espace à enjeux et ses sites majeurs semble progresser plus difficilement que celle qui s'organise à cinq cantons et quarante-trois communes au sein du Contrat global de Développement. **Mais l'une des toutes premières priorités régionales, en terme d'aménagement du territoire, va sans conteste à une articulation forte et une organisation spatiale concertée entre Satolas et l'Isle d'Abeau, avec des prolongements souhaités vers la plaine de l'Ain.**

Qui prendra l'initiative de mettre les différents acteurs autour de la table ? La Région s'y serait déjà essayée sans beaucoup de succès.

Reste l'Etat qui possède encore des cartes maîtresses sur ce territoire...

### ⇒ L'Etat : à qui passer la main ?

L'Etat n'est pas univoque. Les positions varient selon que l'on interroge un Préfet de département, un chargé d'étude en préfecture de région ou des recteurs. Ce qui ne va sans quelques contradictions résumées en trois phrases :

" L'Etat doit assumer une responsabilité historique sur ce territoire du Nord-Isère "

" L'Est de la région urbaine de Lyon, ce n'est pas seulement la Ville Nouvelle. L'Etat a déjà beaucoup fait pour ce territoire, il doit organiser la transition. "

" L'Isle d'Abeau est une préoccupation secondaire, un pôle de troisième rang pour l'université "

Comment lire ces contradictions ?

La Ville Nouvelle est un enfant de l'OREAM. A la différence des autres produits de l'OREAM, le Parc Industriel de la Plaine de l'Ain et l'aéroport de Satolas, qui sont d'abord des équipements mono-fonctionnels, l'Isle d'Abeau est une greffe urbaine qui réclame des soins, de l'accompagnement dans la durée. Or l'Etat ne sait pas ici comment ni à qui passer la main. Le PIPA a trouvé un portage départemental, Satolas est sous gestion consulaire, mais l'avenir de la Ville Nouvelle reste quant à lui largement hypothéqué par l'incertitude institutionnelle.

Du côté de l'Isère, l'Etat fait de la Ville Nouvelle l'une de ses priorités départementales et entend pousser à l'élargissement intercommunal, tout en reconnaissant que l'opération sera longue et délicate compte tenu d'une identité territoriale incertaine et de l'inexistence d'une culture de " pays " qui fournirait un cadre de travail et le lieu d'un projet.

A l'aise dans l'injonction intercommunale, l'Etat se mobilise paradoxalement assez peu sur la nécessaire réorganisation des services publics en Nord-Isère demandée avec insistance par les acteurs locaux. L'enjeu ici ne se réduit pas au seul confort de l'utilisateur et à la rationalité des découpages.

**Les élus attendent de cette mise en marche coordonnée de l'Etat un geste à caractère hautement symbolique qui donnerait, enfin, une unité administrative à ce territoire et en reconnaîtrait l'existence formelle.**

Moins près du terrain, l'Etat en région pèse le devenir de la Ville Nouvelle à l'aune de priorités régionales jugées plus préoccupantes telles que le *Plan Ouest* qui vise à " rééquilibrer " les zones déprimées de la Loire. La question de la Ville Nouvelle, dont on ne nie pas l'importance, se rattache d'abord au fonctionnement de l'agglomération lyonnaise et plus largement de la RUL. Que Lyon commence à revendiquer la Ville Nouvelle va donc pour l'Etat dans le bon sens. Il y voit la confirmation de ses intuitions premières formulées par le Schéma de l'OREAM.

Capitale montante du Nord-Isère ou périphérie dynamique d'un grand système lyonnais ? l'Etat, tout comme la Région, articule avec une certaine difficulté les deux visages de l'agglomération nouvelle. Dans la période de transition qui s'annonce, l'Etat doit poursuivre sa démarche de compréhension du territoire largement entamée avec l'Isle d'Abeau 2015 et surtout se déterminer : sera-t-il le moteur, l'animateur ou le recours face aux velléités départementales et locales ? trois postures qui ne mobiliseront pas les mêmes compétences.

Une seule certitude : la gestion d'une transition " post-Ville Nouvelle " exigera une forte coordination des services de l'Etat et des innovations en matière de services publics.

Plus que la Région, l'Etat se retrouve dans cette affaire au pied du mur.

S'agissant de la Ville Nouvelle, les regards extérieurs dans leur diversité se focalisent tous sur l'image d'un territoire de frontière en plein développement. C'est l'accumulation des emplois, des richesses qui semble le moteur premier de cette reconnaissance. La Ville Nouvelle (invisible) réduite à ses zones d'activités (visibles) ? De l'enquête ressortent deux constats :

- ce qui qualifie aujourd'hui l'Isle d'Abeau à Lyon, Grenoble et Saint-Etienne, c'est sa réussite économique, pas son urbanité mal connue et surtout mesurée à l'aune de la Place Bellecour.

- cette "urbanisation nouvelle", pour reprendre les termes de Paul Delouvrier, n'est pas ressentie comme partie d'une agglomération nouvelle polycentrique.

Comment les acteurs locaux perçoivent-ils de leur côté l'existence de cette agglomération ?

## II . Les contradictions de l'introspection locale

Cette synthèse porte sur une douzaine d'entretiens, quatre avec des acteurs de la Ville Nouvelle (trois élus, un technicien), et huit avec des élus du SDAU hors Ville Nouvelle (Bourgoin et communes rurales). En matière de regards locaux (sur le sens du territoire, sur les stratégies à privilégier, sur le jeu des acteurs), il est tout à fait normal, et sain, de constater dans un territoire donné des oppositions, des différences d'interprétation, des vues contraires. Ce qui frappe ici, ce sont les contradictions internes à chaque témoignage, signe d'une incertitude généralisée et d'une difficulté certaine à construire des positions pleinement cohérentes. Il ne s'agira donc pas de décrire les clivages internes de l'agglomération élargie, par ailleurs trop bien connus, mais de pointer trois thèmes sur lesquels tous les interlocuteurs rencontrés sont peu ou prou "flottants". On conçoit l'intérêt de repérer ces flottements principaux, compte tenu de la nécessité de voir émerger un jour une "parole" de l'agglomération élargie, portée par un minimum de consensus politique.

### 2.1. La Ville Nouvelle existe... ou non ? Incertitudes et incohérences

"J'ai du mal à parler de la Ville Nouvelle, je persiste à penser qu'elle n'existe pas en tant que ville... Il n'y a pas de Ville Nouvelle, il y a une ébauche d'agglomération, de La Verpillière à Ruy."

"La Ville Nouvelle, j'y suis hostile par principe, mais maintenant qu'elle existe, il faut bien en tenir compte."

"La Ville Nouvelle ne sera opérationnelle comme ville que dans deux générations."

"Il y en a assez de parler de la Ville Nouvelle avec des gens qui ne quittent jamais l'autoroute et qui prétendent la connaître."

La Ville Nouvelle est-elle une ville, même expérimentale, ou décidément non ? Est-ce un espace où l'on peut vivre agréablement, avec des atouts spécifiques, ou un lieu de crise sociale rattrapé par le syndrome des banlieues ? Est-ce une ville de classes moyennes dans toute leur diversité ou un territoire qui tend à concentrer des ménages en difficulté ?

Voilà quelques questions dont les réponses montrent non seulement des divergences bien connues entre acteurs locaux, mais aussi des contradictions dans leurs analyses. Peu importe que certaines de ces questions puissent trouver des réponses objectives, par exemple dans les statistiques socioprofessionnelles qui montrent une réelle diversité sociale. Ce qui compte, c'est de constater des représentations de la Ville Nouvelle qui traduisent du désarroi, particulièrement chez ceux de nos interlocuteurs qui n'habitent pas eux-mêmes dans la Ville Nouvelle :

- la représentation d'une "ville", pôle de services effectivement fréquenté par un bassin élargi, effectivement lieu de recours quotidiens, effectivement espace de sociabilité, mais "ville" dont on dénie l'urbanité parce qu'elle ne correspond pas à l'idée acquise de ville. Il y a de l'urbanité refoulée dans les regards de la Ville Nouvelle sur elle-même.

- la représentation d'une "ville" qui est une réussite économique (avis unanime), mais un échec de concentration de population. On voudrait au fond l'emploi sans les actifs, les actifs sans les logements sociaux et les logements sociaux sans les travailleurs immigrés.

- la représentation d'une "ville" qui fonctionne mal parce qu'elle trie trop, sentiment présent même chez les maires des communes rurales périphériques à la Ville Nouvelle, alors même que leurs communes sont en train de devenir ses "beaux quartiers", grâce à leur stratégie foncière.

On veut le beurre et l'argent du beurre : des lieux réservés aux classes moyennes supérieures, mais pas les "autres" à leur porte, et le spectacle de leur concentration. Il y a, parmi les acteurs locaux, une prise de conscience un peu honteuse de la ségrégation en marche, qui laisse à penser qu'on n'est pas encore prêt à assumer une vraie ville, c'est-à-dire une ville ségréguée.

Il faudra vraisemblablement du temps pour que cette première série de contradictions dans les regards internes se voit dépassée par de nouvelles façons de se représenter localement la Ville Nouvelle et ses accroches. Il n'y a que dans les débats, les confrontations publiques, les échanges collectifs, qu'on parviendra à faire admettre progressivement :

- que l'urbanité d'une Ville Nouvelle est forcément une urbanité nouvelle, qui s'invente hors référence.

- que la réussite économique de la Ville Nouvelle est indissociable de ses quartiers populaires, même si la mobilité généralisée brouille la relation domicile-travail.

- que les communes rurales périphériques de la Ville Nouvelle sont ses quartiers résidentiels haut de gamme (ou pourraient jouer ce rôle), et qu'elles doivent s'assumer comme telles **avec la Ville Nouvelle**, puisqu'elles s'inscrivent dans sa société.

## **2.2. Une agglomération de premier plan en Nord-Isère ou (et) des centralités "complémentaires" ? Un ou deux périmètres ?**

Le rapport *Isle d'Abeau 2015* interpelle, intéresse, et parfois inquiète confusément nos interlocuteurs, précisément parce qu'il propose la vision élargie d'une "ville-territoire".

Sur ce sujet, les acteurs locaux tiennent facilement un discours en deux temps, voire un double discours : oui, il faut élargir la gestion stratégique territoriale à l'ensemble de l'agglomération multipolaire, en particulier pour mieux répartir les bénéfices du succès des zones de St-Quentin-Fallavier ; mais on aurait tort de ne pas reconnaître d'abord les deux centralités qui s'affirment en combinant urbanisations ancienne et nouvelle : Bourgoin - Isle d'Abeau (commune) d'une part, La Verpillière - Villefontaine-Satolas d'autre part.

Un seul périmètre, ou deux dont l'articulation serait une priorité seconde ?

Cette contradiction entre deux échelles de solidarité (qui n'est certes ni originale ni insurmontable) émane plus particulièrement des représentants des deux communes dominantes, Bourgoin et Villefontaine, estimant avoir déjà beaucoup de progrès à faire dans une intercommunalité de proximité.

Sans que les petites communes périphériques s'y retrouvent spontanément (car elles se méfient encore fortement de leur pôle respectif, comme en attestent les dissensions au sein du SIVOM de Bourgoin), cette idée d'une étape intermédiaire dans la stratégie d'agglomération élargie peut leur convenir pour exprimer une hostilité de principe à tout ce qui pourrait ressembler à un élargissement du SAN, et d'une façon plus profonde à un élargissement du périmètre dit, encore et toujours, de "Ville Nouvelle".

On est donc dans la contradiction suivante, à peu près chez chaque interlocuteur : nécessité de considérer un territoire fonctionnel à la dimension de besoins qui s'affirment (grands équipements culturels et sportifs, transport d'agglomération) et plus juste fiscalement, mais crainte aiguë de revenir à une histoire déjà (fort mal) vécue, ou d'entrer dans la logique quasi-unanimement rejetée du SAN.

On ne saurait trop recommander d'inventer à usage local un concept d'agglomération élargie qui soit en rupture, **en particulier symbolique et politique**, avec tout ce qui pourrait rappeler (en dépit d'une certaine logique urbanistique et fonctionnelle) le projet initial de Ville Nouvelle et le SCANIDA.

### **2.3. Au secours l'Etat arrive... au secours l'Etat s'en va ! Trop d'Etat ou pas assez ?**

La dernière contradiction, le dernier flottement exprimés par les acteurs locaux porte sur le "gouvernement local" et son indispensable réforme.

Personne ou presque ne se risque à défendre le système SAN-EPIDA. La sévérité est grande vis-à-vis du SAN, accusé de beaucoup de maux et que défendent seuls ceux qui sont au plus près de son système de gestion. La critique se fait moins virulente à l'égard de l'EPIDA: "Ils font leur travail", "le temps des technocrates arrogants est passé, on peut parler" mais elle peut aussi peut-être toucher juste: "ils ne savent pas faire du développement local, du terrain, de l'interconnaissance, du réseau", "ils favorisent strictement les communes du SAN"...Il n'entraîne pas dans notre travail de juger de la pertinence des critiques, mais d'en rendre compte.

La problématique institutionnelle de la sortie de ce système sera abordée ultérieurement. Pour l'instant, il s'agit de souligner combien les opinions collectées sont porteuses de contradiction entre le souhait, plus ou moins nettement exprimé, du maintien d'une part de stratégie administrée, c'est-à-dire d'un pouvoir d'Etat, en particulier pour fixer le cadre de la régulation à venir, avec autorité, et le souhait assez confus de donner pleinement le pouvoir aux politiques locaux et d'entrer dans une logique d'auto-développement.

"La plus grosse erreur de la Ville Nouvelle, c'est peut-être de nous avoir laissés nous retirer du SCANIDA en 1979". "L'EPIDA est un mal nécessaire, car les élus sont trop politiciens et trop égoïstes... Mais si on nous oblige à prendre en charge la Ville Nouvelle, ce sera la révolution". Ces deux moments de lucidité un peu déchirée, parmi beaucoup d'autres, livrent une double crainte: celle de voir l'Etat se retirer massivement, perspective jugée catastrophique malgré tous les récits du traumatisme de l'urbanisme technocratique; celle d'échouer à négocier le leadership politique local du futur périmètre d'agglomération élargie, malgré toutes les professions de foi en faveur des pouvoirs issus du suffrage universel.

Trop d'Etat, ou risque d'Etat défaillant? Trop de politique locale, ou incapacité du jeu politique à établir un consensus fédérateur? Là encore, ces dilemmes ne sont pas propres au territoire et au milieu local considérés. Mais ici, l'incapacité assez générale ne serait-ce qu'à les formuler clairement est assez préoccupante. Tout comme est préoccupante la conviction très répandue que la solution ultime serait dans l'affirmation d'un homme providentiel au profil charismatique, capable d'être à la fois l'autorité administrée et l'expression de la démocratie locale.

Cette dernière contradiction exprime bien une hésitation cruciale pour toute stratégie de projet: le désir de construire localement la parole du territoire, et la peur de ne pas y parvenir sans le secours localisé de l'Etat.

Cet état des lieux dressé, on voit à la fois combien s'affirme à l'extérieur la reconnaissance de la réussite économique de la Ville Nouvelle et combien sont profonds les doutes internes sur la capacité à s'organiser ensemble à l'intérieur d'un périmètre plus vaste: les regards extérieurs grossissent et déforment la réalité en réduisant la Ville Nouvelle à ses sites industriels, les regards internes s'accordent sur ce qu'ils rejettent mais ne savent comment attraper ce concept inédit d'agglomération nouvelle alors même que la Ville Nouvelle fait encore problème. A partir des témoignages qui décrivent tantôt une situation pleine d'avenir, tantôt un enlèvement des perspectives, nous avons cherché à identifier les questions majeures auxquelles le système d'acteurs est d'ores et déjà confronté.

## DEUXIEME PARTIE

### Trois questions pour le système d'acteurs

La relecture transversale des entretiens montre que plusieurs points reviennent en permanence dans les préoccupations des acteurs sous forme d'interrogations, d'attente ou de stratégies esquissées.

L'ensemble du système d'acteurs décrit dans la première partie est appelé à se positionner sur trois questions :

- Les effets de frontière entre les départements du Rhône et de l'Isère apparaissent particulièrement sensibles. Chargée d'épaisseur historique, la frontière divise les acteurs plus qu'elle ne les solidarise. Problématique classique des territoires frontaliers : la rigidité de l'espace institutionnel fragmente l'espace relationnel ; inversement l'intensité des échanges relationnels peut faire exploser l'espace institutionnel. Comment alléger cette frontière, " recoudre " ce territoire ?

- Le statut d'exception de la Ville Nouvelle, son caractère encore largement " insulaire " freine son ancrage territorial et l'installation de relations normalisées avec d'autres acteurs. Leurs témoignages le confirment : le " retour au droit commun " qu'évoque le rapport L'Isle d'Abeau 2015 est une condition forte au développement des partenariats. La fin de l'exceptionnalité, certes, mais quelle forme institutionnelle lui donner et quelles ressources mobiliser pour devenir un territoire " normal " ?

- La complexité des questions précédentes requiert de la souplesse, de l'imagination et une bonne articulation des stratégies à différentes échelles. Où sont les espaces de dialogue qui permettront de tisser des coopérations entre les différents acteurs du système ?



## I. Le poids de la frontière interdépartementale Rhône-Isère

“ Les choses auraient été plus faciles si la Ville Nouvelle avait été implantée dans le Rhône : la frontière complique tout ”. Les décideurs qui ont présidé à la naissance de la Ville Nouvelle avaient-ils conscience à l'époque d'en faire un territoire frontalier ? Au fur et à mesure du développement de la Ville Nouvelle et de l'intensification des réseaux relationnels avec Lyon, les effets de limites administratives entre le Rhône et l'Isère ont pesé d'un poids croissant sur la gestion de ce territoire et la décentralisation n'a rien arrangé, bien au contraire..

Si les personnes qui habitent la Ville Nouvelle prouvent par leurs pratiques qu'elles s'inscrivent dans l'espace lyonnais, la réalité politico-administrative reste écartelée entre Lyon et Grenoble. La frontière s'avère particulièrement contre-performante dans le domaine universitaire. Quand les étudiants de l'Isle d'Abeau clament en toute bonne foi leurs revendications sous les fenêtres du recteur de l'Académie de Lyon, et que le même recteur au comble de la perplexité se voit contraint de les renvoyer vers son homologue grenoblois, on comprend immédiatement qu'à l'Isle d'Abeau, comme dans d'autres espaces frontaliers, *la carte n'est pas le territoire*<sup>1</sup>. De surcroît, cette frontière n'est pas une limite interdépartementale ordinaire. Elle relève d'une histoire longue et ses glissements successifs vers l'Est aiguissent craintes et appétits.

### 1.1. Une frontière intérieure, millénaire et mobile

L'expansion métropolitaine lyonnaise sur plusieurs départements n'est pas un cas unique en France. D'autres régions urbaines subissent elles-aussi des effets de limites administratives (Région Parisienne, Nord-Pas-de-Calais), sans parler des agglomérations transfrontalières telles que Genève ou Bâle.

La particularité lyonnaise est qu'on a affaire ici à une frontière intérieure à la fois plus que millénaire, et mobile. De ce point de vue, la fameuse modification de 1967 qui fit basculer une vingtaine de communes de l'Isère dans le Rhône, est à replacer dans une histoire longue dont il s'agit d'interpréter le sens. Le fait est que du début du IXe siècle (période où s'effectue le partage de l'empire carolingien) à nos jours, c'est toujours de la même limite dont il s'agit, malgré son glissement continu vers l'est :

Cette particularité méritait qu'on en retrace rapidement les évolutions historiques :

**843** : le traité de Verdun consacre le partage de l'empire carolingien en trois entités : la future France à l'ouest, la Lotharingie, héritière de l'empire, au centre, et la Germanie à l'est. Comme la Meuse ou le Rhin par ailleurs, le Rhône sert de ligne de négociation entre la partie occidentale et la partie centrale, mais le royaume de Bourgogne (Lotharingie), ancien royaume des Burgondes, s'étend en fait à l'ouest du Rhône jusqu'au Forez et au Vivarais et considère le fleuve comme un axe plutôt qu'une limite.

**1030** : début de la formation du Dauphiné, terre du Saint-Empire Romain Germanique, qui commence en rive gauche du Rhône.

**1307** : le comté de Lyon reconnaît la suzeraineté de Philippe IV le Bel et rejoint le royaume de France : en rive droite du Rhône, le royaume, en rive gauche, l'empire.

**1349** : Humbert II vend le Dauphiné au roi de France. Mais la coupure du Rhône demeure car le Dauphiné fait parti des biens personnels du roi.

---

<sup>1</sup> RAFFESTIN, Claude, in *Actes du colloque du Comité Régional Franco-Genevois* du 14 septembre 1993, p31

**1476** : Louis XI, en résidence à Lyon, rattache le faubourg de la Guillotière, terre dauphinoise, à l'administration municipale de Lyon. Pour Lyon, c'est le début de la conquête de l'Est.

**1790** : la création du "Rhône-et-Loire" (séparé en deux en 93) épouse la limite du Rhône, sauf l'avancée de la Guillotière. L'Isère, la Drôme et les Hautes-Alpes sont l'ancien Dauphiné.

**1852** : création d'un nouveau canton basculé de l'Isère dans le Rhône, à partir du "pays du Velin" (Vaulx-en-Velin, Bron, Vénissieux, dont sera détaché St-Fons en 1888, et Villeurbanne, chef-lieu de canton).

**1967** : passage de 24 communes iséroises de l'Est et du Sud lyonnais dans le département du Rhône, notamment à la suite du drame de Feyzin (1965), et de l'inadéquation de l'organisation des secours qu'il a révélée.

De cette chronique mouvementée, il ressort que le glissement vers l'Est, des hauts du Forez jusqu'aux plaines du Bas Dauphiné, d'une limite majeure dans l'espace français est une constante historique. La limite administrative entre Rhône et Isère est donc un peu plus que l'invention de la Révolution Française et la "chose" de pouvoirs départementaux à tendance féodale. Quant aux modifications de cette limite, elles témoignent à chaque fois de l'acte d'autorité d'un pouvoir fort : l'un des tous premiers souverains à prétention absolutiste (Louis XI), Napoléon III, l'Etat gaullien...

Autrement dit, si la limite administrative pèse d'un tel poids dans les représentations, c'est peut-être aussi parce qu'elle vient de loin, dans le temps comme dans l'espace. La position de territoire d'entre-deux dans laquelle l'Isle d'Abeau a grandi, convoitée de fraîche date par la métropole lyonnaise mais administrée pour longtemps par Grenoble, n'est peut-être, après tout, que la forme contemporaine, correspondant à l'étape de la diffusion de l'urbanisation, d'un lent processus d'ajustement de la construction nationale sur sa marge alpine.

A partir de là, se dessine une alternative :

- soit on s'inscrit dans la continuité de ce processus, et on considère comme inéluctable qu'un nouveau tracé entre Rhône et Isère vienne poursuivre le glissement vers l'Est de la limite du monde rhodanien. Mais l'Histoire aime les événements : après la catastrophe de Feyzin, le coup d'Etat bonapartiste, et d'autres moments dont on a perdu la mémoire, quel sera-t-il ?

- soit on adopte une conception "post-territoriale" bien dans l'air du temps, qui tendrait à considérer que l'enjeu des premières années du XXI<sup>e</sup> siècle ne sera plus de déplacer la frontière, en suivant l'exemple de Napoléon III, Louis XI ou Humbert II, mais de la dépasser, par des formes de régulation publique et des modes de coopération qui en organiseront la transgression.

Mais peut-être qu'en deçà du temps long des transformations de la *carte* dont parlait Claude Raffestin, il y a matière et urgence pour les acteurs, parties prenantes de l'architecture du territoire, à se situer dans le temps court et à articuler leurs stratégies respectives sur cette limite administrative. A cet égard, nous avons discerné au cours de notre enquête deux évolutions récentes qui pourraient relativiser le poids de la frontière et permettre de reconnaître l'ambivalence du système territorial dont participe la Ville Nouvelle : l'invention récente du concept de nord-Isère d'abord qui nous semble donner un cadre à ce territoire d'entre-deux, les vellétés de coopérations interdépartementales d'autre part, qui pourraient bien constituer des leviers de dépassement de la frontière pour autant que la fermeté et la sincérité des intentions partenariales soient visibles et bien établies.

## 1.2. L'invention du Nord-Isère peut-elle ancrer ce territoire flottant ?

Le "Nord-Isère" est une représentation territoriale relativement récente. Jusque dans les années 1970, on ne parle le plus souvent que du Bas Dauphiné, pour désigner la moitié Nord du département. L'industrie textile, issue au XIX<sup>e</sup> siècle de la fabrique lyonnaise, en est le ciment socio-économique. Sa double crise (années 1960, puis à partir de 1977-78) tue le fondement identitaire du Bas Dauphiné, au moment où le desserrement lyonnais commence à construire une marche métropolitaine, *métropolitaine*<sup>1</sup> plutôt, notamment le long de l'axe de la A43.

C'est alors que se forge l'idée d'un "Nord-Isère", d'abord pour désigner le canton septentrional enclavé de Pont-de-Chéruy, puis un ensemble de secteurs assez variés (Ile Crémieu, Bourbre, Terres Froides, Balmes Viennoises...). Le comité d'expansion du Bas Dauphiné, à La-Tour-du-Pin, devient "du Nord-Isère", la CCI de Vienne se rebaptise "de Vienne et du Nord-Isère"...

L'invention du Nord-Isère, à partir de la fin des années 1970, exprime le mot d'ordre sous lequel se remobilise le système d'acteurs locaux après la quasi-disparition de l'économie textile. Invention efficace et totalement appropriée comme en témoignent les propos de nos interlocuteurs locaux qui opèrent la distinction entre les "vrais nord-Isérois" et les autres, alors même que les uns comme les autres viennent très souvent d'ailleurs, notamment de la région grenobloise. Indicateur suprême d'une identité territoriale désormais bien ancrée, il y aurait même une " Franc-Maçonnerie du Nord-Isère ".

Élément fort à noter, l'invention du nord-Isère ne se construit pas dans l'opposition à la polarisation lyonnaise, ce dont atteste la rareté du discours local hostile à l'expansion de la métropole toute proche. Elle s'opère surtout en réaction à l'ignorance de Grenoble et contre la tutelle de Vienne, jugées de moins en moins admissibles au fur et à mesure du développement de la Ville Nouvelle et de ses environs. En même temps, ce mouvement "contre" ne comporte pas de visées séparatistes : il témoigne au contraire de la revendication d'une position revalorisée sur la scène géopolitique iséroise.

Au total, l'affirmation de cette représentation territoriale relativement consensuelle est intéressante **pour arrimer le flanc oriental de la RUL à de l'identité locale**, à condition toutefois de ne pas masquer les réalités suivantes :

- le pays nord-Isérois n'a rien d'une évidence comme pourrait le laisser croire un peu vite les " cercles concentriques " du rapport *L'Isle d'Abreau 2015*. De quoi parle-t-on ? de l'aire du SDAU, des deux arrondissements ou de l'axe de desserrement de la A43 ?

Il existe plusieurs identités nord-iséroises, encore assez clairement cloisonnées, malgré leur position commune dans la dynamique de la RUL. On trouve là l'héritage de l'époque textile bas-dauphinoise, qui a concerné inégalement les différents cantons : textile hégémonique pour celui de Morestel, quasi-absence pour celui de Crémieu, autre système industriel pour celui de Pont-de-Chéruy, etc... Voilà pourquoi l'Etat a du mal à discerner un " pays " au sens que la loi du 4 avril 1995 lui donne, autrement dit un unique territoire de projet. De même, la cartographie des Contrats Globaux de Développement mis en oeuvre par la Région témoigne, sinon de plusieurs identités, du moins de plusieurs initiatives locales en Nord-Isère.

On ne saurait trop recommander aux commanditaires de ce rapport de tenir compte de ces nuances identitaires, tout en mettant en avant le véritable motif de leur communauté d'appartenance, à savoir leur position en périphérie d'une vaste région urbaine.

**C'est un des enjeux de la DTA dans son quart Sud-Est.**

<sup>1</sup> ASCHER, François, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris, 1995

- l'affirmation récente de Bourgoin-Jallieu à une nouvelle échelle procède de la même volonté de revalorisation que l'invention du nord-Isère. A cet égard, le fait le plus significatif, bien que le plus symbolique, est le niveau atteint et la renommée acquise par l'équipe de rugby (avec toute l'importance de sa rivalité avec l'équipe grenobloise). La politique culturelle municipale, et la promotion de la filière technique de l'ennoblissement relèvent également d'une volonté de montrer et développer le rôle de commandement du pôle berjallien.

En conséquence, toute stratégie de projet territorial menée au nom du nord-Isère, comme celle que suggère le rapport Butikofer, devrait **reconnaître à la ville de Bourgoin-Jallieu un statut de pôle symbolique fort**, une sorte de capitale nord-iséroise, en appui sur son agglomération élargie.

- enfin, il est clair que la culture de l'identité nord-iséroise s'expose, comme tout discours identitaire, à des dérives patriotardes qui sont le contraire de ce que réclame une articulation entre Rhône et Isère. Plusieurs témoignages se sont situés sur le registre d'une forme de repli sur soi. Comment faire admettre que **l'idée de nord-Isère doit son intérêt avant tout à la double appartenance qu'elle véhicule** : appartenance historique et politique à une terre dauphinoise, l'Isère, appartenance fonctionnelle et économique à la RUL et son coeur, le Grand Lyon.

Dans cette acception, le nord-Isère est encore jeune : il lui reste à s'émanciper définitivement de sa collectivité de tutelle (l'Isère), tout en faisant admettre, non moins définitivement, une tranquille indépendance vis-à-vis de sa collectivité-mère (le Grand Lyon, en attendant peut-être que la RUL existe un jour comme collectivité territoriale...).

### **1.3. La fin de l'indifférence aux marges : le Rhône et l'Isère entre volonté de marquage et reconnaissance d'intérêts communs ?**

On a vu comment le Département du Rhône d'un côté, le Département de l'Isère de l'autre portaient une attention grandissante aux territoires qui jouxtent leur frontière commune. Dans les deux cas, leur intérêt est mobilisé par l'importance de l'urbanisation, le dynamisme de la croissance démographique et la densification du tissu économique qui caractérisent tant l'Est lyonnais que le Nord-Isère, mais aussi par une crainte plus ou moins avouée du risque de déshérence : croissance au fil de l'eau et absence d'aménagement maîtrisé pour la bordure Est du Rhône, tensions sociales et grippage institutionnel sur le territoire de la Ville Nouvelle.

L'identification de quelques intérêts communs peut-elle suffire à justifier des coopérations ? Dans l'énoncé de ce qui pourrait "se partager", les deux regards départementaux convergent à l'évidence vers **Satolas**, territoire perdu pour l'Isère et annexé par le Rhône, mais élément essentiel de ce système territorial transfrontalier et dont le développement à venir devrait profiter aux deux collectivités territoriales.

On voit ainsi s'esquisser **l'idée d'un "triangle d'or"**<sup>1</sup> englobant les communes du SMEL, l'aéroport de Satolas et l'Ouest de la Ville Nouvelle. Sur ce territoire, les deux conseils généraux qui ne manquent de moyens ni l'un ni l'autre ont noué au plus haut niveau des contacts récents qui pourraient déboucher sur des projets d'investissements communs.

---

<sup>1</sup> Le terme de " triangle d'or " est une invention des rédacteurs du rapport par analogie au "rectangle d'or" de l'aéroport de Genève-Cointrin. Nos interlocuteurs ont seulement fait référence à un " triangle ".

Les positions sur ce point ne paraissent pas tout-à-fait symétriques : Côté Rhône, on veut s'affirmer comme grand acteur au delà des limites départementales, surenchérir face aux ambitions lyonnaises et prendre pied sur une scène à enjeux au moins régionaux. Quelques pistes à explorer en commun sont avancées : zones d'accueil autour de Satolas, politique d'infrastructures et protection des zones naturelles. Côté Isère, on se déclare intéressé mais la prudence reste de mise devant cette esquisse de gestion bi-départementale en territoire frontalier. On se dit prêt à réexaminer l'idée d'un syndicat mixte Rhône-Isère qui fit long feu au début des années quatre-vingt-dix, mais les moyens à mobiliser seront affectés en priorité à la mise en place de l'agglomération nouvelle. Le regard isérois reste ainsi en retrait de la frontière quand celui du Rhône regarde au delà. L'inquiétude prévaut en Isère vis-à-vis d'une forme déguisée d'annexion résumée en formules lapidaires : "on a déjà donné", "ce territoire du nord-Isère n'est pas à vendre".

S'il faut ainsi prendre acte, lucidement, d'une frontière encore vivace et "saignante" entre le Rhône et l'Isère, on doit regarder comme élément positif cette volonté des Départements de s'essayer à une coopération horizontale, même si les enjeux dans cet espace nous paraissent rester hors de portée des capacités de réflexion et d'action départementales.

Se trouve donc posée une fois encore la question de la définition et de l'articulation des discours et des priorités dans le "triangle d'or", du cadre des négociations et de l'organisation du tour de table sur les enjeux à long terme. L'Etat est ici interpellé, à travers DTA, schémas de services et contrat de plan. Il est aussi au coeur d'une autre interrogation qui a traversé la plupart de nos entretiens : "la Ville Nouvelle doit impérativement devenir une ville normale". En d'autres termes, comment sort-on du régime d'exceptionnalité ?

## II. De l'exceptionnalité à la normalité : quelle transition ?

Tout pousse aujourd'hui à mettre un terme au statut d'exceptionnalité de la Ville Nouvelle qui a pourtant puissamment contribué à son développement. Nos interlocuteurs le soulignent : "la Ville Nouvelle entre dans sa phase de maturité", donc "la béquille n'a plus lieu d'être", ou bien encore "l'exceptionnalité introduit trop de dissymétrie dans les relations de la Ville Nouvelle aux acteurs locaux ; la Ville Nouvelle ne doit plus être un épouvantail".

L'Etat, de moins en moins enclin financièrement au favoritisme, indique de son côté que chaque Ville Nouvelle devra trouver sa voie propre pour sortir du régime d'exception. Un chapitre vient de se clore et il faut ouvrir le suivant. En ce qui concerne l'Isle d'Abeau, il n'est pas encore écrit, ou plutôt la seule version proposée dans l'immédiat est fournie par le rapport *L'Isle d'Abeau 2015* qui examine longuement ce retour au droit commun. Une marche à suivre se dessine qui passe par la constitution d'une nouvelle agglomération, forcément intercommunale et le développement d'un partenariat renouvelé entre l'Etat et les collectivités locales.

Un partenariat : quoi de plus simple en théorie ? On aurait pourtant tort de croire que les solidarités vont s'imposer naturellement et que tout cela relève d'un processus fusionnel. La racine étymologique du terme (*partior*) nous éclaire : partager, diviser, donner à chacun la part qui lui revient. Ce travail de répartition des tâches auquel invite fondamentalement le partenariat suppose un minimum d'accord sur les objectifs et leur mise en oeuvre.

On ne sortira pas de l'exceptionnalité par la normalité : toutes les enquêtes menées localement montrent qu'on ne doit pas faire l'économie d'une période de transition et d'apprentissage à l'intercommunalité pendant laquelle les acteurs devront d'abord se compter et trouver un compromis a minima. Tout incline à penser que l'Etat occupera dans ce processus une place décisive, non comme arbitre mais comme incitateur. C'est du moins ce qu'attendent plus ou moins explicitement nos interlocuteurs.

## **2.1 La nouvelle agglomération : une réalité virtuelle hors de portée des gestions locales ?**

Il ressort des divers entretiens que la “ nouvelle agglomération ” est perçue d’abord en terme de masse critique, selon une arithmétique propre à chaque interlocuteur. On crédite ainsi l’ensemble urbain considéré de 60 000, 80 000 et même 120 000 habitants. Pour nos interlocuteurs, il s’agit d’une manière à la fois abstraite et valorisante de changer d’échelle, de progresser dans la hiérarchie urbaine et d’acquérir une visibilité départementale, voire régionale.

Mais une fois les calculs faits, même avec élasticité, le concept de nouvelle agglomération se laisse difficilement appréhender et se pose comme un défi à la gestion locale.

### **⇒ La crainte de perdre la maîtrise des affaires locales**

On évoque l’archipel urbain, l’étirement de l’espace : “ vingt kilomètres de Satolas à Ruy : on n’est pas à échelle humaine ! ”. La distance spatiale inquiète, et plus encore l’absence d’inter-relations : “ comment gouverner des populations qu’on ne connaît même pas ? ”. La question du vivre ensemble et de la démocratie locale laisse nos interlocuteurs en plein désarroi. Un tel territoire apparaît à leurs yeux totalement ingouvernable, les élus chargés de l’administrer ne bénéficiant de surcroît d’aucune légitimité directe.

Tous ces arguments, somme toute classiques, révèlent surtout chez nombre d’élus une posture fortement communaliste. Les expériences intercommunales menées sur ce territoire semblent témoigner de modes d’apprentissages laborieux, qu’il s’agisse du SIVOM “ à la carte ” mis en place par Bourgoin sur ses deux cantons, ou du SAN qui additionne des intérêts communaux sous l’apparence d’une intégration intercommunale. La faiblesse de l’intercommunalité locale tient aussi au fait que le périmètre du SAN, à cheval sur plusieurs cantons, a épuisé les possibilités d’intercommunalité à base cantonale qui constitue souvent avec succès la première étape d’une démarche supracommunale. Satolas et Bonce, isolée à l’extrémité du canton de la Verpillière, cherche ainsi un rattachement à une communauté d’intérêts sans trouver une réponse satisfaisante.

Si l’enquête ne permet pas de dresser un état exhaustif de l’intercommunalité à l’échelle du bassin de l’agglomération nouvelle, elle montre en revanche clairement l’existence de stratégies individuelles et d’attitudes de rejet dans les petites communes qui entourent la Ville Nouvelle et qui en constituent la première couronne. Plusieurs d’entre elles ont préféré au début des années quatre-vingt s’amputer d’une partie de leur territoire plutôt que d’entrer dans le SAN. Ce sont des gestes qui ne s’oublient pas.

En raison de ces multiples lignes de fracture et d’une “ viscosité ” du terrain local, il semble difficile de trouver aujourd’hui un consensus général pour construire une nouvelle agglomération. Les préoccupations de nos interlocuteurs témoignent d’abord de la volonté de s’organiser entre soi dans un rapport étroit de proximité. Le scénario souvent avancé d’une agglomération bi-polaire procède à la fois de ce souci de “ voisinage ” et aussi d’une volonté d’équilibrer les rapports de force, donc les futurs leaderships.

⇒ **L'hypothèse de l'agglomération bi-polaire : riposte à l'agglomération nouvelle ou première étape de son organisation ?**

D'un côté, un pôle Est autour de l'agglomération berjallienne et de la commune de l'Isle d'Abeau ; de l'autre, un pôle Ouest s'appuyant sur Villefontaine, Saint-Quentin-Fallavier et La Verpillière... Tel est le schéma vers lequel convergent nombre de points de vue locaux, toutefois plus déterminés à l'Est qu'à l'Ouest.

La bi-polarité a le mérite de répartir les poids démographiques, voire de donner l'avantage à l'ensemble Bourgoin-Isle d'Abeau, si la capitale berjallienne se montre capable comme elle le pense d'entraîner son " pays " dans ce projet, c'est-à-dire toutes les communes du SIVOM. L'Isle d'Abeau fait valoir de son côté qu'elle possède d'importantes réserves d'urbanisation notamment en direction de Bourgoin et que la jonction des tissus urbains entre les deux communes n'est qu'une question de temps.

En ce qui concerne le pôle Ouest, Villefontaine estime jouable une intercommunalité qui réunirait autour d'elle Saint-Quentin sûrement, La Verpillière sans doute et peut-être Heyrieux.

Compte tenu des contradictions et des sous-entendus observés dans certains discours, ce scénario n'est pas sans danger. Il peut conduire à diviser durablement le territoire de l'agglomération nouvelle, la partie Est cherchant des alliances avec d'autres identités nord-iséroises, la partie Ouest assumant lisiblement sa vocation de grande banlieue lyonnaise. Ce processus de dislocation qui s'effectuerait sur le maillon faible de la Ville Nouvelle au droit d'une ligne Vaulx Milieu-Four, condamnerait vraisemblablement l'agglomération nouvelle dans son identité de marche métropolitaine lyonnaise en Nord-Isère. Sans parler de la concurrence redoublée qui pourrait alors durablement s'installer...

Pour éviter cette dérive des pôles, un premier garde-fou consiste à trouver un mode de partage collectif des richesses économiques localisées massivement à l'Ouest et à harmoniser progressivement les fiscalités. Dans sa mise en oeuvre, **l'organisation d'une bi-polarité apparaît donc indissociable d'une architecture générale d'agglomération**, de la création d'un lieu d'arbitrage où se discuteraient les enjeux de solidarité et les moyens à mettre en oeuvre, via une instance de pilotage qui permettrait à ce territoire élargi d'exister juridiquement comme première agglomération de l'Isère derrière Grenoble et comme force montante au flanc Est de la RUL, sans oublier la perspective éloignée de prendre rang un jour dans le réseau des villes de Rhône-Alpes.

La difficulté de l'exercice consiste à laisser une marge de manoeuvre suffisante aux communes pour s'organiser entre elles tout en les invitant fermement à définir un bien commun qui dépasserait les égoïsmes communaux. Or les maires constatent eux-mêmes que " le volontariat local n'y suffira pas ". C'est donc une forme de liberté encadrée que réclament unanimement plusieurs élus locaux.

La question du statut de l'après-exceptionnalité est alors posée.

## **2.2. Quel(s) statut(s) après l'exceptionnalité ? Certitudes et hypothèses**

Personne ne sait dire avec précision par quelles voies institutionnelles pourrait se construire l'agglomération nouvelle ni comment mettre fin au régime d'exception de la Ville Nouvelle. Mais nos interlocuteurs souhaitent manifestement une rupture forte avec le système actuel : ils rejettent massivement et viscéralement toute formule qui ressemblerait de près ou de loin à l'élargissement du périmètre du SAN. Ils plaident pour un réexamen collectif des grandes fonctions urbaines et pour une remise en question des structures SAN-EPIDA. A partir des propos des uns et des autres, on peut tenter d'esquisser quelques pistes sous réserve qu'elles s'inscrivent dans les dispositifs que prévoieront les futures lois sur l'intercommunalité et sur l'aménagement du territoire.

⇒ **Prendre acte du désir de rupture et donner du temps aux processus d'appropriation : un montage par étapes ?**

L'opinion locale souhaite en finir avec le SAN. Sa disparition est évoquée cependant à mots couverts pour indiquer qu'il faut repartir sur de nouvelles bases et que "l'agglomération élargie ne saurait être un retour à la Ville Nouvelle telle qu'elle aurait dû être". Les dispositifs législatifs en préparation permettent d'ouvrir les perspectives suivantes :

Un préalable : ne pas se crisper sur la question du périmètre pertinent d'agglomération

On peut ici reprendre l'attitude pragmatique que suggère le rapport Chèreque<sup>1</sup> à propos des contrats d'agglomération, estimant que *vouloir régler au préalable la question du "bon périmètre" risquerait d'obérer fortement les chances de conclure des contrats dans les délais souhaités, c'est-à-dire à partir de l'an 2000.*

Une opportunité : se saisir de la procédure des contrats d'agglomération prévue par le projet de loi Voynet par une démarche en trois étapes :

- Création d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunale impliquant vraisemblablement la dissolution du SAN: la radicalité de cette perspective diffère des pistes avancées par le rapport Butikofer mais s'avère conforme avec l'hypothèse précédemment évoquée qui conduirait à envisager deux EPCI "digérant" la Ville Nouvelle sur la base des deux ensembles urbains à l'Est et à l'Ouest. L'adhésion aux EPCI serait évidemment laissée à l'appréciation de chaque commune.

- Mise en route simultanée d'un **projet d'agglomération** au sens de l'article 20 du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire<sup>2</sup>.

*Aux termes de ce document, le projet détermine d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources naturelles, d'autre part, les mesures permettant de mettre en oeuvre ces orientations.*

Pour l'aire urbaine "de Satolas à Ruy", on peut notamment songer à la fixation des étapes de l'harmonisation fiscale, à l'établissement des engagements des différents partenaires et à la création d'un certain nombre d'outils (une transformation juridique de l'EPIDA assortie d'une reformulation de ses missions pourrait ici trouver sa place).

- Mise au point et signature d'un contrat particulier du contrat de plan Etat-Région sur le territoire du projet d'agglomération. Ce dispositif imaginé par le projet de loi présenterait deux avantages adaptés à la situation de l'Isle d'Abeau :

- toutes les communes et EPCI de l'aire urbaine doivent être signataires du contrat
- un délai d'organisation de l'intercommunalité d'agglomération est ouvert par la loi qui prévoit que seul sera habilité à engager l'agglomération, lors du renouvellement du contrat, un EPCI à taxe professionnelle unique, dont la constitution devra intervenir dans la période 2000-2006.

<sup>1</sup> Texte intégral in *Gazette des Communes*, 31 août 1998, p50 et suivantes,

<sup>2</sup> cf. N°1071, Assemblée Nationale, 5 août 1998



La période de transition ainsi ménagée devra tester l'existence d'une volonté locale. Disposant d'une cohérence fixée par le législateur, sous réserve de l'applicabilité de ce dispositif aux villes nouvelles (souhaitée par le rapport Chèreque) et bénéficiant d'un temps d'apprentissage, communes et EPCI rencontreront peut-être néanmoins des difficultés à dégager un consensus dans le calendrier qui vient d'être esquissé.

L'incitation législative est rarement suffisante : dans le cas particulier de l'Isle d'Abeau, elle pourrait être renforcée par un dispositif d'accompagnement réunissant un ou plusieurs "grands frères" dont il convient d'apprécier dans quelle configuration institutionnelle leur intervention pourrait s'organiser.

### ⇒ l'agglomération nouvelle à la recherche de "grands frères"

La naissance de l'agglomération nouvelle peut difficilement s'accomplir sans tuteurs. Le rapport Butikofer souligne l'intérêt d'un appui extérieur, les enquêtes montrent que les acteurs locaux le réclament.

On a déjà évoqué comment le Département de l'Isère pouvait jouer un rôle de premier plan dans l'accompagnement de l'intercommunalité sur ses marges lyonnaises, "pour autant que le puissant lobby grenoblois nous concède une peu de place" comme l'indique sans détour un Conseiller Général du nord-Isère.

Il peut décider de jouer ce rôle seul ou en accord avec le Département du Rhône : cette coopération interdépartementale aurait le mérite de reconnaître à l'agglomération nouvelle son caractère d'espace frontalier "pacifié". Faut-il aller plus loin et recourir à une institutionnalisation de la coopération ? Les organes de coopération interdépartementale créés dans le cadre du Livre IV du Code Général des Collectivités Territoriales (Entente, Conférence Interdépartementale, institutions et organismes interdépartementaux) n'ont jamais démontré leur utilité au cours d'un siècle et demi d'exercice et leur utilisation s'est bornée à des objets d'intervention limités, sauf en ce qui concerne "l'Entente régionale de la Savoie" créée en 1983, avec une vocation large (planification, aménagement du territoire, université, tourisme, action culturelle) et dont il pourrait être intéressant de connaître la réalité d'existence.

Il reste que les instances interdépartementales sont administrées par les services départementaux, sans faire de place aux communes concernées. Dans le cas de l'Isle d'Abeau, la formule semble donc peu appropriée. Mieux vaudrait dans ces conditions reprendre l'idée de syndicat mixte.

### ⇒ A l'Etat de montrer la voie : de l'exemplarité avant toutes choses !

L'Etat, plus sur le registre du "père" que du "grand frère" doit d'abord **transmettre de façon exemplaire l'héritage de la Ville Nouvelle** aux collectivités locales de l'agglomération nouvelle, en d'autres termes, favoriser sa "digestion" par un environnement territorial qui garde en mémoire la brutalité des opérations d'aménagement et les ruptures qu'elles ont suscitées. La responsabilité de l'Etat nous paraît aussi engagée sur un terrain probablement inattendu et qui s'apparente à un processus de réparation. Les propos de nos interlocuteurs montrent en effet à quel point les esprits restent profondément marqués par l'absence de ménagement qui a présidé à l'éclosion de la Ville Nouvelle. Pour qu'une parole de l'agglomération nouvelle puisse se construire sereinement, il faudrait provoquer une forme de catharsis, ouvrir un livre de récits autocritiques où ceux qui ont fait la Ville Nouvelle et ceux qui l'ont subie se retrouveraient sur quelque chose de commun, c'est-à-dire une mémoire collective et l'écriture d'une histoire. L'entrée dans la normalité passe aussi par cette porte-là, Les historiens et les sociologues au chevet de l'ancienne Ville Nouvelle ?

Très concrètement, nous avons repéré un certain nombre de demandes qui interpellent l'Etat sur différents registres :

- Une réorganisation des services publics en nord-Isère : une priorité absolue

Les élus locaux n'attendent pas de l'Etat qu'il tire derrière lui une intercommunalité défailante. Ils comptent cependant qu'il assume sa responsabilité historique sur ce territoire dans un certain nombre de domaines ; bien sûr, ils désignent comme autant de pré-requis un certain nombre de " gestes " dans le domaine du rétablissement des finances locales.

Mais ils souhaitent surtout que l'Etat montre la voie en réorganisant ses services à l'échelle des arrondissements et en les redéployant de façon à ce que leur nouvelle géographie serve la mise en place de l'agglomération nouvelle. Que l'action publique s'impose à elle-même ce qu'elle demande aux élus, c'est-à-dire l'adaptation des structures au besoin d'une société en mouvement, aurait ici un sens profond et valeur d'exemplarité.

Outre ce chantier à portée autant concrète que symbolique, l'Etat pourrait utilement contribuer au dépassement des effets de frontière en favorisant par exemple les coopérations entre académies de Grenoble et de Lyon. Les concurrences inter-académiques ont en effet pénalisé le développement du site universitaire de l'Isle d'Abeau comme l'indique la note jointe en annexe. Même si les mentalités semblent évoluer positivement de part et d'autre, les leviers et les modes de régulation dont dispose l'Etat dans ce domaine pourraient puissamment aider à la décrispation et à la concertation.

- Des délocalisations publiques dans l'agglomération nouvelle ?

Autre geste symbolique possible et espéré, une délocalisation d'un organisme public témoignerait de l'attention portée par l'Etat à ce territoire. Toutefois, les priorités des pouvoirs publics dans ce domaine se situent plutôt à l'Ouest de Rhône-Alpes, ce qui laisse peu de chance à une demande nord-iséroise. Rien n'interdit cependant aux instances de la Ville Nouvelle, puis à celles de la future agglomération, d'engager avec l'Association pour le Développement de la Région Lyonnaise une démarche spécifique de définition des " vocations " locales et de cibler quelques pistes de délocalisations publiques. L'ADERLY, qui a passé des conventions de ce type avec Saint-Etienne et Roanne, se dit prête à multiplier ses collaborations avec d'autres villes en Rhône-Alpes, dont l'Isle d'Abeau. Encore faut-il que celle-ci en fasse la demande auprès des co-présidents de l'ADERLY.

- Des fonctions de commandement sur le territoire de la nouvelle agglomération ?

Les historiens nous apprennent combien les changements institutionnels peuvent modifier la hiérarchie urbaine. Ce n'est pas en additionnant des habitants que l'agglomération nouvelle sortira de l'honnête catégorie des villes moyennes. Pour devenir " grande " aux yeux des autres comme aux siens propres, il lui faut capter des pouvoirs et des fonctions de commandement. Devenir chef-lieu d'arrondissement ? On en parle...Mais on évoque aussi "le grand chambardement" qui consisterait à créer un nouveau département du nord-Isère. Une telle formule qui s'inspirerait du redécoupage parisien décidé par la loi du 10 juillet 1964, consisterait à faire de Lyon (dans son acception communautaire, cela semble aller de soi) le territoire support à la fois de la "ville de Lyon" et du "département de Lyon". A côté, pourrait être créé un département du nord-Isère incluant l'Est lyonnais, un bout de l'Ain, la Ville Nouvelle et Bourgoin. Un tel redécoupage serait-il pertinent et porteur de développement ? La démonstration reste à faire à partir de l'exemple parisien . De surcroît, il n'est pas sûr que l'Etat puisse aujourd'hui faire accepter une telle modification de la carte administrative.

De notre point de vue, cette hypothèse, qui passerait pour fantaisiste si elle n'était avancée par de hauts-fonctionnaires, sert surtout à montrer que le décollage de l'ensemble urbain du nord-Isère justifie largement un rang de préfecture ou, à défaut, de sous-préfecture. CQFD.

Plus sérieusement, il revient à l'Etat, mais pas à lui seul, d'organiser ou plutôt d'animer des espaces de coopération qui permettront de mieux articuler les stratégies d'acteurs dans ce territoire où se superposent les enjeux, donc les échelles d'intervention.

### **III. Espaces de coopération et articulation des stratégies d'acteurs à différentes échelles. Quel rôle pour l'action publique ?**

Trois scènes de dialogue de nature très différente mais que l'on peut décrire comme des espaces de régulation, ont été repérées à travers le discours de nos interlocuteurs. Chaque scène insère l'Isle d'Abeau dans un système d'acteurs et dans un cadre collectif d'action à une échelle donnée. Permettent-elles, comme le formule le titre de ce rapport, *d'inscrire l'Isle d'Abeau dans une prospective territoriale et dans la planification métropolitaine ?* Règlent-elles l'essentiel des questions d'organisation de ce territoire ou bien laissent-elles en suspens nombre de problèmes sur lesquels la puissance publique devrait prendre position, notamment à travers la Directive Territoriale d'Aménagement en cours sur l'aire urbaine de Lyon ?

#### **3.1. Des scènes de dialogue qui ne s'emboîtent pas mais pourraient s'articuler**

Les périmètres auxquels s'appliquent ces espaces de dialogue correspondent avec quelques nuances aux "cercles concentriques" des échelles d'aménagement esquissées par le rapport Butikofer. Chaque scène implique un partenariat créatif entre un grand nombre d'acteurs. Ces scènes, dont l'une est encore virtuelle, possèdent un caractère plus ou moins institué :

-La première, celle de l'agglomération élargie, reste à construire.

-La seconde se cale sur la procédure du Contrat Global de Développement : elle avance à pas comptés sans remettre en cause les situations acquises, mais favorise les apprentissages et le tissu relationnel à l'échelle de cinq cantons.

-La troisième met en jeu tous les acteurs cités dans la première partie de ce rapport : c'est l'espace de la Région Urbaine de Lyon. Son mode de fonctionnement actuel qui cherche à obtenir un consensus minimal entre grandes collectivités territoriales ne lui permet guère d'aborder de manière frontale les grandes questions d'aménagement.

#### **⇒ La scène de l'agglomération élargie : vers une "conférence du projet d'agglomération" ?**

Le premier niveau d'articulation des acteurs locaux se définit comme une scène supracommunale où se traiteront les enjeux d'agglomération : cohésion sociale, développement économique, harmonisation des politiques de logement, articulation des politiques de transport, grands équipements. Nos interlocuteurs reconnaissent à la démarche *L'Isle d'Abeau 2015* le mérite d'avoir identifié ces priorités, même si elle n'a pas suffisamment pointé le caractère souvent conflictuel et contradictoire des positions communales.

Cette scène pourrait prendre la forme dans un premier temps d'une Conférence du projet d'agglomération suggérée par le rapport Chérèque qui propose également que cette Conférence se réunisse à l'initiative de l'Etat et que sa composition soit très large, avec une ouverture en direction de la société civile.

Si la perspective de création de deux EPCI à l'Est et à l'Ouest du territoire de l'agglomération nouvelle se confirmait, cette conférence constituerait le seul lieu d'articulation des stratégies locales.

### ⇒ Le Contrat global de développement, "pays" de l'agglomération nouvelle?

Mis en place à l'instigation de la Région Rhône-Alpes qui souhaitait à la fois territorialiser son action et "dynamiser" les initiatives locales, le Contrat global réunit cinq cantons du nord-Isère<sup>1</sup> dans un périmètre jugé "bâtard" par les instigateurs de la procédure eux-mêmes.

Mais la pertinence du périmètre importe moins ici que les processus à l'oeuvre dans ce genre de procédure : confrontation entre les acteurs de l'urbain et du rural, prise en compte de certaines solidarités, et occasion de régler par le débat un certain nombre de conflits. Possibilité aussi de donner une parole aux "petits" maires et de les confronter à des réalités territoriales plus vastes, occasion enfin pour chacun d'avancer ses pions : conforter une fonction de pôle de services pour Bourgoin, mettre en avant des thèmes urbains pour la Ville Nouvelle.

Selon les avis relativement unanimes des élus rencontrés, "la mayonnaise prend bien" : cet espace d'interconnaissance permet "de raccrocher Bourgoin-Jallieu à la Ville Nouvelle et de commencer à mettre à jour le projet d'agglomération", même si un certain désintérêt se fait sentir du côté des communes de la Ville Nouvelle.

Ce contrat, même construit "par soustraction sur un territoire-reliquat", dessine une grande agglomération entourée de territoires ruraux en mutation. Il constitue le seul lieu aujourd'hui où s'engage une réflexion collective sur l'identité territoriale d'un espace baptisé un peu vite *Porte des Alpes*. : poumon vert de l'Est lyonnais ? territoire à culture industrielle capable d'accueillir massivement de la fabrication ? maille urbaine entre Lyon et Grenoble ?

Pour autant, les moyens limités et le caractère inévitablement "attrape-tout" du Contrat global n'autorisent pas à lui assigner de grandes ambitions. C'est une scène qui permet le "dégel relationnel" et l'apprentissage plus qu'un espace de régulation entre acteurs. Tel qu'il est cependant, pourrait-il développer les dynamiques suffisantes pour se transformer en "pays", en véritable territoire de projet ? Quelle jonction alors avec le SDAU dont il épouse en partie le périmètre, Heyrieux en moins, Saint-Jean de Bournay en plus ?

Ces questions sont aujourd'hui sans réponse, mais il n'est pas interdit de penser, de proposer même, que l'Etat, relativement absent de cette scène là, ne tarde pas trop à s'y intéresser et se mette ici à l'écoute des collectivités locales. L'après Ville Nouvelle passe aussi par la (petite?) porte du Contrat global.

---

<sup>1</sup> Cantons de l'Isle d'Abcau, La Verpillière, Bourgoin-Jallieu (2), Saint-Jean de Bournay, soit 43 communes et 87 000 habitants

### ⇒ La scène de la Région Urbaine de Lyon :

La RUL devrait en principe constituer une bonne scène de régulation de l'aire métropolitaine lyonnaise compte tenu du fait qu'elle réunit quelques grands acteurs sur ce territoire. Elle a toujours été évoquée par nos interlocuteurs comme un lieu à la fois indispensable mais fonctionnant sur la base du plus petit commun dénominateur et de la transaction minimale entre les parties. On déplore que le nord-Isère n'y soit pas mieux représenté compte tenu des interactions fortes qu'il entretient avec la métropole. On relève enfin que la tonalité actuelle de la RUL soit plutôt faible, "du genre simplifié" : "C'est une instance de réflexion : à chacun d'en tirer ce qu'il veut". On ne nie pas l'intérêt de l'élaboration du Schéma de cohérence sur la logistique, mais on signale qu'il y aurait bien d'autres urgences, l'articulation des transports dans l'aire urbaine notamment et l'organisation du "triangle d'or". Ce faisant, on pointe un certain nombre de priorités dont le système rulien actuel permet difficilement de débattre et qui pourraient ressortir du chantier mis en route par la Directive Territoriale d'Aménagement.

### 3.2. Et la Directive Territoriale d'Aménagement dans tout ça ?

Notre travail ne consistait pas à s'interroger sur la nature de la DTA comme procédure, mais à décrire comment des acteurs se représentent un territoire, comment ils lui assignent une place dans leur système d'action. Ce faisant, ont été mises en évidence, par un effet de contre-jour, non pas des principes articulés d'organisation urbaine mais des pistes fragmentaires que nous renvoyons dans ce chapitre conclusif au commanditaire de l'étude. A lui de "faire le tri" et de juger quel usage faire d'un tel matériau restitué "en vrac".

La relecture "entre les lignes" des quarante enquêtes réalisées met en évidence deux types de question : Sur quelles priorités majeures les acteurs se retrouvent-ils ? Qu'attendent-ils de l'action publique ?

#### ⇒ L'identification de quelques priorités

- Resserrer les maillages en terme de transports dans l'aire urbaine de Lyon

La mobilité des populations, la multiplication des déplacements à l'intérieur de la région urbaine de Lyon, font passer la question des transports à l'avant scène des préoccupations d'acteurs. On veut de l'interconnexion, du multimodal et de l'absence de ruptures de charge. Sur ce registre, Saint-Etienne demande l'amélioration de sa liaison ferroviaire avec Satolas, et les acteurs de l'agglomération nouvelle revendiquent des navettes cadencées avec Lyon.

La DTA peut-elle mettre à l'étude, via le schéma multimodal de services collectifs de transport, la question "des" gares de l'Isle d'Abeau et d'une plus grande performance de la liaison Bourgoin-Lyon, que remet en cause, selon certains interlocuteurs, la capacité de la gare de Lyon-Part Dieu à accueillir des dessertes cadencées. L'arrimage de l'agglomération nouvelle au flanc Est de la RUL dépend dans une large mesure des progrès qui pourront être faits dans ce domaine.

Ce chantier semble d'autant plus urgent que le territoire de l'agglomération nouvelle est décrit comme de plus en plus saturé en terme de circulation automobile.

La DTA permettrait-elle également d'installer des articulations entre les différentes autorités organisatrices de transport, décrites comme des systèmes totalement étanches ?

-Freiner et canaliser la diffusion de l'urbanisation

L'urbanisation galopante au flanc des côteaux de la Ville Nouvelle, dans l'agglomération berjallienne et plus largement encore sur le territoire du SMEL rend les maires demandeurs de règles du jeu fortes dans ce domaine. On relève cependant une grande ambiguïté dans les discours des élus sur ce sujet : faute d'arriver à construire des modes de régulation intercommunaux, les communes attendent de l'Etat non seulement qu'il tranche mais aussi qu'il assure ensuite un suivi rigoureux des POS. Retour sur les acquis de la décentralisation ?

- "Recoller" les politiques d'habitat dans les territoires de planification

L'agglomération nouvelle n'apparaît pas comme un secteur satellisé du Grand Lyon en ce qui concerne la demande de logement. En revanche, on voit s'effectuer une segmentation de l'offre de logements sur ce territoire: surdensité des logements sociaux dans la Ville Nouvelle, embourgeoisement des périphéries qui proposent de l'habitat individuel. Il conviendrait au moins de mettre en discussion ces politiques, d'articuler les PLH à l'échelle du SDAU. On voit mal en revanche quelle serait la valeur ajoutée de la DTA dès lors que les SDAU rempliraient leur mission dans ce domaine. Proposer des fonctions d'observation ? de recollage des SDAU sur leurs marges ?

-Une réflexion sur les stratégies de développement économique

Il serait parfaitement naïf d'imaginer qu'une coordination des politiques de développement économique puisse s'organiser à l'échelle de la DTA. Chaque acteur revendique en effet dans ce domaine l'autonomie que la décentralisation lui a accordée. En revanche, la DTA peut susciter sur ce thème du travail commun et des échanges. A plusieurs reprises au cours de l'enquête, des suggestions d'ouvrir des lieux de dialogue entre espaces de développement ont été avancées. On reprendra à titre d'exemple la demande du Comité d'Expansion de la Loire d'organiser une Conférence des grands sites industriels en Rhône-Alpes.

On notera pour mémoire que les questions environnementales ont semblé absentes en tant que telles des préoccupations de nos interlocuteurs : ils parlent de mitage, de pollutions visuelles, de saturation automobile, donc indirectement d'environnement. Une exception toutefois : la commune de Satolas-et-Bonce fait état de problèmes inquiétants touchant à la pollution de l'eau.

⇒ **L'action publique en question**

Comme toutes les procédures qui touchent aux grandes échelles, la DTA inquiète parce que "le mécano apparaît hors de portée du local". Les entretiens montrent d'un côté, un besoin de recours à l'Etat tuteur des collectivités locales, garant des grands équilibres, incitateur de démarches intercommunales, de l'autre, la crainte d'une usine à gaz obsédée de cohérence plus que de pertinence, évacuant le politique au détriment d'une parole exclusivement technicienne.

Derrière cette critique, se profile toute la question de l'appropriation des procédures par les territoires auxquelles elles s'appliquent. La DTA peut-elle constituer une plate forme d'aménagement et de développement concerté de l'aire urbaine de Lyon ? A défaut de savoir répondre à cette question, nous ne pouvons que témoigner du souci plusieurs fois affirmé chez nos interlocuteurs **d'une approche par secteurs**, du moins dans les territoires qui portent des enjeux lourds. A cet égard, l'Isle d'Abeau 2015 constitue un bon exemple de contribution locale au chantier de la DTA et on pourrait proposer, comme l'ont suggéré certains interlocuteurs, son élargissement au territoire du "triangle d'or" à cheval sur la frontière Rhône-Isère, ce qui permettrait de mieux prendre en compte l'impact du développement de l'aéroport de Satolas.

## CONCLUSION

Ce rapport, rédigé à partir d'un ensemble de représentations d'acteurs, a principalement mis l'accent sur la construction d'une identité territoriale post-ville nouvelle.

Nous avons essayé de montrer que ce processus devait s'effectuer dans une dialectique entre Lyon et Grenoble, en raison de la double appartenance de l'agglomération nouvelle à un système métropolitain lyonnais et à une identité nord-iséroise.

Nous avons dit en quoi la transgression de la frontière Rhône-Isère d'une part, la réconciliation de la Ville Nouvelle avec son territoire d'autre part, l'activation d'espaces de coopération enfin, pouvaient affermir le développement de l'agglomération nouvelle.

Ces points de vue recourent et valident nombre d'éléments du rapport *L'Isle d'Abeau 2015*. Ils montrent aussi que il reste beaucoup à faire pour que la ville nouvelle soit simplement connue. Les propos des universitaires qui la fréquentent pourtant assidûment prouvent qu'elle reste pour eux comme pour d'autres un improbable ensemble urbain dans la plaine lyonnaise. Tout comme reste encore peu identifiable ce nord-Isère que le nouveau guide touristique Gallimard de l'Isère appelle encore Bas-Dauphiné.

Le prochain guide à paraître dans les années 2000 parlera-t-il d'une *agglomération nouvelle "Isle d'Abeau-Bourgoin-Jallieu", 150 000 habitants, sous-préfecture de l'Isère, capitale de l'ennoblissement textile, base logistique de l'aéroport international de Satolas, nombreux sièges sociaux et établissements industriels, dipôle des universités de Lyon et Grenoble ?*

Ce serait le meilleur gage d'une inscription réussie de l'Isle d'Abeau dans la prospective territoriale régionale.

## **ANNEXE**



## Personnes rencontrées

### ⇒ territoire de "l'agglomération nouvelle"

#### Ville Nouvelle :

- R. FEYSSAGUET, maire de Villefontaine, président de l'EPIDA,
- J. FREBAULT, directeur de l'EPIDA
- M. BACCONNIER, maire de Saint Quentin-Fallavier, président du SAN
- A. ROSSOT, maire de l'Isle d'Abeau

#### Ville et SIVOM de Bourgoin-Jallieu:

- E. ROY, maire de Bourgoin-Jallieu
- A. COTTALORDA, adjoint
- L. LAVERGNE, adjoint
- A. BONNAMY, adjoint, conseiller régional
- M. AUGUSTIN, maire de Domarin, président du SIVOM de Bourgoin-Jallieu

#### Autres:

- J. BESSON, maire de Satolas et Bonce
- M. GAGNOUX, maire de Saint Marcel Bel Accueil
- D. VERNAY, maire de Bonnefamille, conseiller général du canton de la Verpillière

### ⇒ territoires et institutions de proximité

#### □ Ain :

- G. ROHART, directeur du Parc Industriel de la Plaine de l'Ain

#### □ Rhône :

- P. JAMET, directeur des services du Conseil Général du Rhône
- Dr. BANDET, Président de la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais, assisté de
- A. LIBERGE, chargée de mission et M.LUCQUET, conseiller
- J. MOULINIER, adjoint au maire de Lyon, vice président de la Communauté Urbaine de Lyon
- P. LUSSON, Mission prospective, Communauté Urbaine de Lyon
- P. GAMON, Mission Déplacements, Communauté Urbaine de Lyon
- M. BARDEL, Agence d'Urbanisme de la Communauté Urbaine de Lyon
- G. SAURY, directeur de la CCI de Lyon et de l'ADERLY
- P-Y.TESSE, responsable du développement de la CCI de Lyon, et animateur de la RUL
- R. MAURY, J-M.ROUMILHAC, directeurs adjoints de l'ADERLY
- J-R. REVELLIN, chargé du développement à l'aéroport de Satolas

#### □ Isère :

- J-R. GARNIER, préfet de l'Isère,
- A. COLLOMB-BOUVARD, conseiller général de l'Isle d'Abeau
- G. COLOMBIER, député de l'Isère, conseiller Général de Saint-Jean de Bournay
- J. CHAMP, Agence d'Etudes et de Promotion de l'Isère
- A. CHANUT, présidente de la CCI Vienne-Nord-Isère

Loire :

-F. DUVAL, directeur de l'EPURES

-C. HILAIRE, chargée des projets départementaux d'aménagement au Comité d'Expansion Economique de la Loire

⇒ institutions et organisations régionales

-Etat :

M. BANCEL, recteur de l'Académie de Lyon

M. DUBREUIL, recteur de l'Académie de Grenoble

O. MARTINON, SE.SGAR

-Région Rhône-Alpes :

J.SOULAS et F.CHENEVIER, Direction des politiques territoriales

M.RIVOIRE et B.CHASSAGNE, TRACES

-Divers :

P-Y.ANTRAS, ARRA-HLM

Quelle inscription territoriale pour l'Isle d'Abeau - Septembre 1998

**L'Isle d'Abeau et son inscription territoriale**

**Vers un développement universitaire  
concerté et partagé ?**

## **Vers un développement universitaire concerté et partagé sur l'Isle d'Abeau ?**

La rencontre entre villes nouvelles et universités a été très longue à s'opérer. A l'exception de Lille-Est (aujourd'hui Villeneuve d'Ascq) précisément conçue pour intégrer dans un environnement urbain deux campus existants, les villes nouvelles ont été longtemps dépourvues d'équipements universitaires, alors même que les auteurs des plans de villes nouvelles en région parisienne par exemple, avaient réservé dès l'origine, des terrains pour les implantations universitaires. A travers le schéma U. 2 000, cette région prend sa revanche avec la création en villes nouvelles de quatre universités à statut dérogatoire, devant accueillir à la fin du siècle chacune 20 000 étudiants. La nécessité de désengorger Paris "intra-muros" et de répondre à la croissance des académies de Créteil et de Versailles justifiait ce développement et formait autant de motivation qui ne se retrouvent pas pour les villes nouvelles de province.

Pourtant, dans un contexte très différent, le pôle universitaire de l'Isle d'Abeau apparaît également comme une création du schéma Universités 2 000. Il est présenté par l'EPIDA comme "le seul nouveau site de la région Rhône-Alpes ouvert à l'enseignement supérieur dans le cadre d'Universités 2 000 et confirmé par le contrat de plan État-région"<sup>1</sup>.

*C'est là un acquis, ce ne peut être une fin en soi . Aujourd'hui l'Isle d'Abeau connaît un certain état de développement dû essentiellement à une démarche volontariste des responsables de la ville nouvelle, il ne peut pourtant demeurer à ce stade sans risque d'essoufflement et son avenir doit constituer une ambition partagée de l'ensemble des acteurs concernés.*

### **I - D'une démarche volontariste...**

Un argumentaire convainquant a été construit par l'EPIDA en faveur d'implantations universitaires à l'Isle d'Abeau : perspectives démographiques, niveau des 8 lycées publics et privés, polyvalents et technologiques, dynamisme des entreprises et rythme des créations d'emplois, disponibilités financières et qualité des localisations proposées etc...

---

<sup>1</sup> EPIDA, "Le projet universitaire de l'Isle d'Abeau," note de travail pour la préparation du schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche (SRESR Rhône-Alpes), 10 avril 1995 p. 6.

Pourtant on notera que dès 1990 dans le "schéma régional d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs en Rhône-Alpes" le rapporteur M. GENTOT observe que s'agissant d'un développement universitaire à l'Isle d'Abeau "la prudence et la progressivité s'imposent et que rien ne se fera sans une implication des deux académies" <sup>2</sup>.

Or, l'Isle d'Abeau va souffrir de la proximité des universités de Chambéry, Lyon et Grenoble et du fait que ces deux dernières villes sont déjà impliquées dans des opérations lourdes de délocalisations : Valence, Bourg-en-Bresse, voire Roanne.

De l'enthousiasme des aménageurs et des réticences des universitaires naîtra un consensus qui ne sera jamais remis en cause : *développer sur le site des formations professionnalisantes, technologiques, en cohérence avec les spécificités des entreprises et se garder de simples délocalisations de formations généralistes.*

Le consensus sera à l'origine d'une réussite : le développement de l'IUT de l'UJF (Université Joseph Fourier), mais aussi d'un semi-échec : l'invention d'une sorte d' "OVNI universitaire" le Centre Technologique d'Application CTA/IRUFORTECH.

Le choix des départements de l'IUT scientifique : *Génie Électrique et Information Industrielle (GEII)* et *Services et réseaux de communications (SRC)* a manifestement été judicieux si l'on en juge par l'attractivité de ces formations. La création d'un troisième département "Métrologie et Contrôle Qualité" (MCQ) et celle d'un IUP, probablement "Génie civil et architecture" en relation avec les Grands Ateliers sont véritablement portées par l'UJF et on pourra mieux le vérifier dès cet automne à travers la préparation du projet d'établissement de l'UJF (contrat quadriennal 1999 - 2002).

Aujourd'hui, l'UJF joue le jeu de l'IUT + IUP, d'un IUT de plein exercice sous réserve d'inquiétudes quant aux moyens en personnels IATOS, et porte le devenir du CTA.

Cette structure de formation connaît un décolage laborieux. Six étudiants seulement en 1998-1999. Les responsables universitaires et académiques ont le sentiment que les entreprises ne tiennent pas leurs promesses, là où, par exemple, l'UJF marque sa bonne volonté en créant un diplôme d'université pour conférer à la formation CTA la sanction universitaire qui lui fait aujourd'hui défaut.

Les responsables de l'Université Joseph Fourier semblent prêts à assumer les

---

<sup>2</sup> "Aménagement et développement des enseignements supérieurs en Rhône-Alpes, projet de schéma régional" ou "Rapport Gentot", 30 oct. 1990 p. 32

engagements pris à l'égard du pôle universitaire de la ville nouvelle. Mais l'UJF est bien seule sur le site et un certain nombre de conditions restent à réunir pour que s'y développe un véritable projet universitaire.

## II - ... à une ambition partagée

Du fait du ralentissement de la croissance des effectifs étudiants, les universités-mères ont tendance, partout en France, à se replier sur les villes sièges d'universités et nombre de délocalisations sont livrées à elles-mêmes, accueillant peu d'étudiants dans de magnifiques locaux surdimensionnés.

Que l'Isle d'Abeau puisse se prévaloir essentiellement de la réussite d'un projet d'IUT banalise le site, qui rejoint l'ensemble des villes moyennes qui, peu ou prou, ont toutes obtenu en France un ou deux départements d'IUT, et espèrent décrocher à plus ou moins long terme un IUT de plein exercice.

Or, l'objectif qu'assignait le Rapport GENTOT à l'Isle d'Abeau était autrement ambitieux : "il convient plutôt *d'inventer* en relation avec les collectivités locales, les partenaires économiques et un réseau de lycées très performants, *un complexe de formations professionnalisantes adaptées au site*" <sup>3</sup>.

Le sentiment qui prévaut aujourd'hui est que les partenaires ne sont pas allés au bout de l'invention requise, qui appelle la réunion de plusieurs conditions . Il convient d'une part de refonder l'argumentaire, d'autre part d'organiser la concertation entre les partenaires.

### Réaffirmer le projet

Tous nos interlocuteurs nous ont confirmé qu'il n'était pas question pour l'Isle d'Abeau de revenir sur l'intuition pertinente de départ : un complexe de formations professionnalisantes, mais qu'il fallait donner un contenu concret à ce projet.

L'histoire de l'échec (provisoire ?) du CTA est celle de la recherche illusoire d'un contre-modèle. L'engagement de la région Rhône-Alpes en faveur de l'IREFORTECH n'était d'ailleurs pas dénué d'arrière-pensées : faire la démonstration que le système universitaire classique était incapable de répondre à la crise de l'enseignement supérieur et

---

<sup>3</sup> op. cit. p. 32

que d'autres voies pouvaient être explorées. Or, l'enjeu n'est pas tant celui de construire l'université nouvelle, que d'implanter à l'Isle d'Abeau des formations adaptées au site, ou y développer des méthodes pédagogiques qui trouveront là, mieux qu'ailleurs, leurs conditions d'expérimentation et d'épanouissement.

● *L'Isle d'Abeau, composante des sites universitaires de Grenoble et de Lyon*

La proximité de l'Isle d'Abeau, de Lyon comme de Grenoble, voire de Chambéry devrait conduire les universités à ne pas considérer l'Isle d'Abeau comme un site de délocalisation, mais comme un quartier, un "campus" de leurs propres universités, lesquelles dans les villes sièges sont déjà disséminées dans plusieurs localisations de l'agglomération. Le choix des départements d'IUT par l'UJF indique la voie à suivre, la question à résoudre n'est pas la duplication de départements existants, mais la création à l'Isle d'Abeau de formation des universités de Grenoble, Lyon ou Chambéry qui trouveraient mieux leur place dans la ville nouvelle, en raison de son environnement économique propre que dans la ville siège de l'université-mère.

L'aboutissement d'une telle démarche suppose une parfaite connaissance par les partenaires universitaires du potentiel des entreprises et réciproquement. Or la ville nouvelle reste mal connue des universités.

Les responsables de l'EPIDA et des entreprises ne doivent pas oublier que les universités restent largement des "anarchies organisées" caractérisées par une fréquente rotation des responsables et une dissémination des compétences. Dès lors, il ne suffit pas d'"acter" des projets au gré des échéances (contrats de plan, U. 2 000, U. 3 M, schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche, schéma de services collectifs, Livre Blanc de la recherche, etc ...), il convient de manière continue de faire connaître le potentiel de l'Isle d'Abeau à des responsables qui changent et de "populariser" la ville nouvelle auprès des responsables de laboratoires, d'UFR, d'écoles ...

Il y a un décalage entre la "*reconnaissance*" dont l'Isle d'Abeau fait l'objet dans les documents officiels et la "*connaissance*" qu'ont de la ville nouvelle les universitaires.

Par exemple est souvent ignoré le rythme de création d'emplois de la ville nouvelle et les possibilités d'insertion, de stages, de contrats d'apprentissage, de formation continue, que représentent les 360 entreprises du site.

● *L'Isle d'Abeau comme site d'expérimentation pédagogique*

Au moment où la région et l'État semblent confirmer leur engagement de financement de la construction du CTA, pour une opération d'ampleur (3 500 m<sup>2</sup>), les responsables universitaires de l'UJF conscients des difficultés que connaît ce projet depuis son origine, proposent une voie intéressante de réflexion. Plutôt que de jouer la carte de l'innovation à travers la conception d'un établissement d'un nouveau type, l'UJF avance l'idée d'explorer de nouvelles méthodes pédagogiques fondées sur l'enseignement à distance et le multimédias. L'idée est forte, qui envisagerait de faire du CTA un centre pluridisciplinaire, impliquant plusieurs universités et développant de nouvelles manières d'apprendre, au demeurant en parfaite adéquation avec les spécialités des entreprises du site.

□ La concertation entre les acteurs

Développer sur l'Isle d'Abeau un projet universitaire adapté, suppose une culture partagée du site entre les universitaires et leurs partenaires.

L'Isle d'Abeau, située dans l'orbite et dans l'attractivité de Lyon, appartient à l'académie de Grenoble. Ce positionnement a été la cause de malentendus dans le passé, d'autant plus dommageables, que la frontière académique permettait parfois de légitimer des rivalités de toutes sortes.

Les concurrences entre Grenoble et Lyon ont été source de "ratages", qui ont empêché la concrétisation de projets qui auraient normalement dû trouver leur place à l'Isle d'Abeau.

Le site avait vocation à accueillir, en raison des entreprises qu'il accueille, un département d'IUT "Transports et logistiques" qui aurait pu être porté en commun entre l'UJF et l'Université Lumière de Lyon 2 qui dispose des compétences du Laboratoire d'Économie des Transports (LET). Créer ce département à Bron est ressenti en Isère comme une sorte de provocation, comme l'est le développement des zones d'activités de "la Porte des Alpes".

Grenoblois et lyonnais n'ont pas non plus abouti pour créer ensemble un département "Organisation et Gestion de la Production" (OGP) qui s'est finalement installé à Lyon, après une difficile négociation entre Grenoble II et Lyon II.