



**HAL**  
open science

## La coopération entre autorités organisatrices de transport : la ligne ferrée de l'Est lyonnais (Leslys)

Aurélien Neff

### ► To cite this version:

Aurélien Neff. La coopération entre autorités organisatrices de transport : la ligne ferrée de l'Est lyonnais (Leslys). [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 2006, 71 p., tableaux, cartes en couleurs, références bibliographiques p. 65 à 70. hal-02150566

**HAL Id: hal-02150566**

**<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02150566v1>**

Submitted on 7 Jun 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# La coopération entre autorités organisatrices de transport

*La ligne ferrée de l'Est lyonnais (LESLYS)*

**Certu**

centre d'Études sur les réseaux,  
les transports, l'urbanisme  
et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
téléphone: 04 72 74 58 00  
télécopie: 04 72 74 59 00  
[www.certu.fr](http://www.certu.fr)

## Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

**Dossiers:** Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

**Références:** Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

**Débats:** Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur : <http://www.certu.fr>

## NOTICE ANALYTIQUE

<b>Organisme commanditaire :</b> Certu		
<b>Titre :</b> <b>LA COOPERATION ENTRE AUTORITES ORGANISATRICES DE TRANSPORT</b>		
<b>Sous-titre :</b> La ligne ferrée de l'Est lyonnais (Leslys)	<b>Date d'achèvement :</b> Mai 2006	<b>Langue :</b> Français
<b>Organisme auteur :</b> Certu (Département mobilité) Groupe « Organisation et Evaluation des Réseaux » (OER)	<b>Rédacteur:</b> Aurélien NEFF (stagiaire de l'Institut Français d'Urbanisme)	<b>Relecteurs assurance qualité :</b> Edmée RICHARD Jean-Paul L'HUILLIER Thierry GOUIN Nathalie PITAVAL
<b>Résumé :</b> <p>Dans le bassin de vie de Lyon, le Département du Rhône a lancé en 2004 un appel d'offre pour la construction d'un tramway rapide reliant le centre-ville de Lyon à son aéroport. Le projet de cette ligne, Leslys, se base sur la mise en valeur des emprises ferroviaires appartenant au Conseil Général par l'autorité organisatrice de l'agglomération lyonnaise, le Sytral, autorisée à mettre en place un tramway urbain : LEA. Sur la même infrastructure se développent donc deux lignes relevant de deux autorités organisatrices et ayant deux objectifs différents.</p> <p>Cette configuration pose le problème de la coopération entre les autorités organisatrices. La Loi de 1982 avait réglé jusqu'ici les questions de périmètres avec un certain succès. Cependant, la configuration actuelle rend les choses plus complexes à l'image de lignes comme Leslys. Quelles coopérations peuvent être mises en place pour répondre aux besoins de développement des couronnes périurbaines ? Il est en effet intéressant de savoir comment les différentes autorités organisatrices s'associent et communiquent pour mettre en place des dessertes qui chevauchent le territoire de l'agglomération. Leslys et LEA nous offrent un exemple de ce nouveau genre de configuration qui met en place deux lignes complètement intégrées à l'agglomération dans leur utilité mais pas forcément dans leur périmètre.</p>		
<b>Mots clés :</b> Autorités organisatrices de transport, coopération, Leslys, tram-train, tramway, TCSP, Lyon, périmètres de transport.		<b>Diffusion :</b> Libre avec mention de la source. Téléchargeable gratuitement sur le site du Certu.
<b>Nombre de pages :</b> 71 pages	<b>Confidentialité :</b> Non	<b>Bibliographie :</b> Oui



## **Avant-propos**

La loi n° 99-386 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a permis une structuration plus efficace du territoire en permettant le regroupement communal. On ne peut que s'en féliciter mais toute coopération est difficile à mettre en œuvre. Le projet de ligne ferrée de l'est lyonnais (Leslys) témoigne de ce paradoxe : d'une part des Autorités Organisatrices de transport qui ont la volonté de porter un projet de desserte et de développement de leur territoire et d'autre part, de la difficulté d'harmoniser un contexte institutionnel, juridique et technique complexe.

L'observation d'Aurélien NEFF a été réalisée courant 2005 au moment où le projet prenait forme suite aux divers appels d'offres pour la construction et l'exploitation des deux lignes conjointes (LEA et Leslys). Il paraissait intéressant de montrer comment les coopérations naissent, vivent, se développent et se modifient. Son analyse est donc contrainte par un environnement qui a depuis évolué. Il est apparu souhaitable de publier ce document (même s'il comprend quelques imprécisions) car il peint bien la complexité de ces coopérations qui s'étendent bien au delà du projet d'infrastructure. Ce regard permet d'appréhender les grands enjeux pour le territoire concerné mais toute extrapolation à partir de ce diagnostic ne peut être que très difficile. Aussi, invitons-nous les lecteurs de ce rapport de stage à prendre conscience de la difficulté à porter un regard sur des projets de transports dont les développements institutionnels, juridiques ou techniques peuvent à tout moment en bouleverser le cours.

## **Remerciements aux relecteurs du Certu**



---

# SOMMAIRE

<b>Introduction</b>	<b>9</b>
<b>1. État des coopérations dans le transport</b>	<b>11</b>
1.1 Une coopération pour quoi faire ?	11
1.2 L'intercommunalité et ses limites	13
1.2.1 Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU)	13
1.2.2 Les EPCI	13
1.3 Les différentes coopérations sur le plan juridique	14
1.3.1 La coopération contractuelle	15
1.3.2 L'association	16
1.3.3 Le Groupement d'Intérêt Public (GIP)	19
1.3.4 Le Syndicat Mixte	20
1.3.5 Le Syndicat Mixte SRU	22
1.3.6 Les aspects non juridiques	24
1.4 Les coopérations à l'étranger	24
1.4.1 L'Allemagne	25
1.4.2 Les autres pays européens	25
<b>2. La coopération dans le cadre de Leslys</b>	<b>27</b>
2.1 Un projet original en France	27
2.1.1 Un territoire particulier	27
2.1.2 Quels objectifs pour Leslys ?	29
2.1.3 Des acteurs nombreux pour des enjeux croisés	30
2.2 La coopération sur le terrain	37
2.2.1 Les accords en place	37
2.2.2 Les moyens de la coopération	41
2.3 Les obstacles	43
2.3.1 La question du Périmètre de Transport Urbain (PTU)	44
2.3.2 Une coopération financière qui fait défaut	45
2.3.3 La « sociologie » des autorités organisatrices	45



<b>3. Les perspectives</b>	<b>47</b>
3.1 Les évolutions possibles de la coopération dans le transport périurbain	47
3.1.1 A court et moyen terme, possibilité d'adapter le réseau existant	47
3.1.2 A long terme, repenser la politique et l'organisation des transports et la desserte périurbaine en particulier	50
3.2 Quelles applications possibles pour Leslys ?	51
3.2.1 Leslys intégrée au PTU lyonnais	51
3.2.2 La desserte du Nord Isère	51
<b>Conclusion</b>	<b>53</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>55</b>
<b>1. Documents</b>	<b>55</b>
<b>2. Lexique</b>	<b>63</b>
<b>3. Bibliographie</b>	<b>65</b>
3.1 Ouvrages	65
3.2 Articles	65
3.3 Loi	66
3.4 Rapports	66
3.5 Colloques et conférences	67
3.6 Documents officiels et administratifs (compte rendu, délibération, protocoles d'accord...)	67
3.7 Sites Internet	69

## Introduction

L'étalement urbain est une caractéristique actuelle à des degrés plus ou moins élevés des villes françaises. Ce phénomène conduit à une évolution du cadre légal des collectivités territoriales avec les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Mais les EPCI ne peuvent répondre correctement à la forte montée des trajets effectués quotidiennement dans les bassins de vie des EPCI. On peut donc faire le constat d'une inadéquation entre les Périmètres de Transport Urbain (PTU) et les déplacements pendulaires.

Dans l'Aire Urbaine de Lyon, le Département du Rhône a lancé en 2004 un appel d'offre pour la construction d'un tramway rapide<sup>1</sup> reliant le centre-ville de Lyon à son aéroport. Le projet de cette ligne, Leslys, se base sur la mise en valeur des emprises ferroviaires, ex Chemin de Fer de l'Est de Lyon (CFEL), lui appartenant par l'autorité organisatrice de l'agglomération lyonnaise, le Sytral, autorisée à mettre en place un tramway urbain : LEA. Sur la même infrastructure se développent donc deux lignes relevant de deux autorités organisatrices et ayant deux objectifs différents.

Cette configuration pose la question de la coopération entre les autorités organisatrices. La Loti<sup>2</sup> de 1982 avait réglé jusqu'ici les questions de périmètres avec un certain succès. Cependant, la configuration actuelle rend les choses plus complexes à l'image de lignes comme Leslys. Quelles coopérations peuvent être mises en place pour répondre aux besoins de développement des couronnes périurbaines ? Il est en effet intéressant de savoir comment les différentes autorités organisatrices s'associent et communiquent pour mettre en place des dessertes d'une même aire urbaine (au sens de l'Insee). Leslys et LEA nous offrent un exemple de ce nouveau genre de configuration qui met en place deux lignes complètement intégrées à l'agglomération dans leur utilité mais pas forcément dans leurs objectifs d'offre.

Nous verrons tout d'abord quelles sont les coopérations qui existent actuellement au sein des autorités organisatrices et les solutions qui sont mises en place en France et en Europe pour répondre aux besoins de coordination. Ensuite nous nous intéresserons plus spécifiquement au cas de Leslys pour lequel il faut avant tout identifier le contexte avant de voir quelles sont les coopérations nécessaires et quels obstacles elles rencontrent. Enfin il est intéressant d'observer quelles sont les perspectives envisagées pour répondre aux obstacles qui peuvent freiner la coopération entre autorités organisatrices.

---

<sup>1</sup> Cf. Lexique en fin de rapport.

<sup>2</sup> Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (Loti).



## 1. État des coopérations dans le transport

Les transports collectifs en France sont régis depuis 1982 par la Loti (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs). Cette loi a défini les collectivités en charge de certains types de transports, qu'on appelle aussi Autorités Organisatrices de Transport (AOT). Les départements s'occupent des liaisons interurbaines routières ainsi que du transport scolaire hors des périmètres de transport urbains, les communes ou groupements de communes ont la responsabilité des transports urbains à l'intérieur des PTU et depuis 2000, les régions s'occupent des liaisons ferroviaires régionales.

Mais les territoires évoluent, s'étendent et les configurations ne sont pas toujours aussi faciles à délimiter. Les agglomérations, comme celle de Lyon dont il est question ici, ont vu leur population s'accroître ces dernières décennies. Mais la répartition de la population n'est pas uniforme et dépasse le cadre territorial de la communauté urbaine. Il est de moins en moins pertinent de fixer des limites strictes pour définir l'agglomération. En revanche le Périmètre des Transports Urbains (PTU) ne s'agrandit que lorsque la communauté urbaine, et par conséquent son autorité organisatrice, accueillent de nouvelles communes.

On voit bien là quels sont les enjeux et les intérêts de la coopération entre différentes autorités organisatrices puisqu'il faut desservir des territoires que l'on pourrait qualifier de « grande banlieue ». Cette notion, même si elle a des contours flous, n'en est pas moins une réalité, car il suffit de voir les différentes définitions qui existent pour s'en convaincre : l'aire urbaine de l'Insee, le bassin de vie ou encore la région urbaine utilisée par les acteurs lyonnais. Mais cette « grande banlieue » ne présente pas la même densité que les centres-villes et est circonscrite par des territoires ruraux. Par exemple des indicateurs de l'Insee englobent de nombreuses communes de ce type dans l'aire urbaine lyonnaise et en particulier à l'Est. Pour desservir ces nouveaux territoires il faut alors nécessairement adapter l'organisation des transports et ne plus se focaliser sur une autorité organisatrice et une compétence.

Il devient évident que ces situations exigent une coordination des offres de transports publics. Les autorités elles-mêmes doivent mettre en place une coopération pour que les réseaux se coordonnent entre eux. Certaines coopérations ont déjà été mises en place en France. Avant tout, la première démarche est de s'interroger sur les motivations et les objectifs de ces démarches.

### 1.1 Une coopération pour quoi faire ?

La coopération ne s'instaure pas sans raisons. Il faut d'abord savoir à quels besoins elle doit répondre pour établir ensuite quelle sera la nature de la coopération à mettre en œuvre pour un fonctionnement optimum. La simple coordination entre les autorités organisatrices sur des sujets tels que l'affichage, les horaires ne demande pas toujours la mise en place d'un système lourd. En revanche, si l'ambition est de créer un réseau efficient sur des territoires différents, la mise en commun des compétences devient nécessaire.

Dans tous les cas, la coopération crée des surcoûts d'investissement et de fonctionnement puisque les actions voire les structures nouvelles s'ajoutent aux compétences des réseaux. D'après les expériences en place (le syndicat mixte de Charente-Maritime par exemple), la coopération n'apporte en effet pas d'économie d'échelle dans l'ensemble comme on pourrait s'y attendre.

Voici une liste (non exhaustive) des différents domaines dans lesquels il est utile d'engager une coopération :

- Horaires : Les autorités organisatrices peuvent mettre en place un Système d'Information Voyageurs (SIV). Cette forme la plus simple peut se réduire à un affichage commun des horaires mais amener dans un second temps à leur coordination.  
C'est le cas de l'association du Pilote à Marseille où les différents réseaux ont mis en commun leur base horaire. Dans ce cas, cela ne signifie cependant pas que les heures de passage soient coordonnées ; le but est simplement d'éviter aux usagers une perte de temps pour la recherche et une facilité de lecture ;
- Billettiques croisées : la mise en place d'une billettique commune est une étape supplémentaire. Dans le cas d'une billettique dite « croisée », chaque autorité vend sur son réseau les titres de (ou des) l'autre(s) autorité(s) ;
- Extension du réseau : les autorités peuvent mettre en commun leur réseau pour en créer un plus large. Chaque autorité conserve son PTU et ses compétences mais les usagers voient un réseau unifié. La difficulté de ce type de coopération est la répartition des recettes par le biais de ce qu'on appelle des clés de répartition, c'est-à-dire élaborer un schéma fixant les règles pour répartir les futures recettes ;
- Intermodalité : seule une coordination poussée peut développer des réseaux ou aménager le passage d'un moyen de transport à un autre. Le but est de minimiser les ruptures de charges. L'intermodalité peut amener à une coopération au niveau de la superstructure et l'aménagement commun de lieux tels que les gares. Elle est généralement associée à la coordination des horaires pour améliorer le service rendu.  
On retrouve ce type d'aménagements dans de nombreux cas : les gares SNCF, les pôles d'échanges, etc. ;
- Développement de l'infrastructure : c'est là une forme de coopération plus forte puisqu'il s'agit d'investir sur des infrastructures identiques pour deux réseaux différents.  
C'est le cas des lignes LEA/Leslys à Lyon dont une partie de l'infrastructure est commune ;
- La tarification et le billet unique : c'est l'étape ultime et la plus visible pour les usagers. Elle permet de mettre en place un ticket unique pour des réseaux différents.  
La carte Orange en Île-de-France est sans aucun doute le cas le plus marquant en France, mais d'autres territoires comme la Charente-Maritime ont également mis en place des réseaux similaires avec un système de tarification par zones .

Au-delà des domaines cités ci-dessus, la création de nouvelles structures rassemblant plusieurs autorités organisatrices est la forme la plus aboutie de la coopération. C'est le cas des syndicats mixtes décrits dans les paragraphes 1.3.4 et 1.3.5.

Ces différents domaines de coopération doivent être identifiés pour savoir quelle est la méthode souhaitable à adopter. L'éventail des dispositifs juridiques et institutionnels est en effet complexe et il convient de relier l'objectif recherché par la coopération et la structure adéquate, même si d'autres paramètres (capacité d'investissement financier, humain, etc.) entrent en jeu.

Les communes dotées d'un PTU étant autorités organisatrices sur leur territoire, on peut penser que la première solution est la coopération intercommunale.

## 1.2 L'intercommunalité et ses limites

La loi Chevènement<sup>3</sup> de 1999 a permis de simplifier l'organisation des agglomérations en rendant possible des structures plus cohérentes à l'échelle de plusieurs communes. On aurait pu imaginer que cette « couche » institutionnelle pourrait aider à mieux organiser les déplacements urbains. Cependant le succès remporté par les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) ne fait que souligner le problème de l'organisation des transports urbains et plus particulièrement au niveau du périurbain (cf. tableau 1 page suivante). Les EPCI n'ont pas constitué une réponse aux problématiques de transport.

### 1.2.1 Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU)

Les SIVU remettent la coopération en matière de transport dans un contexte historique. Les SIVU sont les premières manifestations concrètes de l'intercommunalité puisqu'ils ont été créés par la loi du 22 mars 1890. Il s'agit pour plusieurs communes de mettre en commun une compétence et de la déléguer à un syndicat. Le transport a été un des motifs de mise en place de SIVU, ce qui montre que le problème de coopération était présent depuis longtemps et que la question des périmètres de compétences s'est déjà posée. Les SIVU ont pu répondre à la formation de certaines agglomérations en ne prenant plus uniquement en compte la ville centre mais également les communes limitrophes.

Des villes comme Valenciennes ont ainsi organisé leur réseau grâce à un SIVU permettant de rassembler l'ensemble des communes de l'agglomération et d'avoir une cohérence dans les dessertes plutôt que de se limiter à la seule commune de Valenciennes.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) a rendu la création des SIVU obsolète puisque les Établissements Publics de Coopération Intercommunale<sup>4</sup> peuvent désormais prendre la compétence d'autorité organisatrice.

### 1.2.2 Les EPCI

Depuis la loi Chevènement de 1999, les EPCI peuvent être autorités organisatrices sur leur territoire. Il s'agit bien là de coopération entre les différentes communes compétentes sur leur territoire. Cette compétence d'autorité organisatrice est même obligatoire pour les communautés d'agglomération et pour les communautés urbaines. La loi Chevènement offre donc une solution simple puisque le territoire de l'EPCI se transforme en Périmètre des Transports Urbains (PTU) et l'EPCI devient l'autorité compétente. Cependant ce système a encore du mal à être privilégié par les collectivités.

Peu de communes ont en effet l'habitude de gérer des réseaux de transport. La Loti ayant donné au Département la compétence du transport scolaire hors PTU (certaines communes dotées d'un PTU ont également délégué cette compétence au Département ; c'est le cas à Montbrison par exemple), beaucoup de villes n'ont pas eu à s'occuper de ce type de desserte. Le Département pouvait de plus, desservir des points importants à l'intérieur du PTU (les gares par exemple). Pour beaucoup de villes, ce système a suffi et elles n'ont pas eu à développer leur propre réseau.

---

<sup>3</sup> Loi n° 99-386 du 12 juillet 1999, *Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*.

<sup>4</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, 88% des communes françaises appartenaient à un EPCI. Source : ministère de l'Intérieur.

C'est pourquoi actuellement, ces communes ou EPCI ne se sentent pas prêtes à prendre cette compétence qui exige un investissement financier et humain important. Ce constat est éloquent puisque même à l'intérieur des EPCI dont les compétences transport sont désormais obligatoires (communautés d'agglomération et communauté urbaine), tous les EPCI n'ont pas encore pris leur fonction d'autorité organisatrice, même si avec des taux de 65% pour les communautés d'agglomération et de 86% pour les communautés urbaines, elles ont en majorité franchi ce cap.

Type de la collectivité	Total	Autorités organisatrices	Autorités organisatrices (en %)
Commune	36 679	59	0.2
Communauté de communes	2525	29	1.1
Communauté d'agglomération	162	105	64.8
Communauté urbaine	14	12	85.7

**Tableau 1: Les communes et leur compétence transport en 2004<sup>5</sup>**

La coopération intercommunale semble une évolution logique dans un paysage français extrêmement morcelé. Cependant l'évolution juridique et institutionnelle de la coopération intercommunale n'a pas apporté d'améliorations aux problèmes d'organisation du transport.

Les EPCI participent même à la remise en question des périmètres de transports urbains tels qu'ils sont instaurés dans la Loti. L'adaptation administrative des villes à leur contour « logique » par le biais des EPCI ne permet pas pour autant une organisation des transports cohérente. On retrouve ici les éléments de la problématique de départ, à savoir comment organiser les transports sur plusieurs périmètres de compétences différents et quelles sont les coopérations possibles. Les EPCI montrent que la coopération doit visiblement aller au-delà du niveau strictement local. La coopération doit se faire aussi avec des autorités de rang supérieur. Les EPCI en tout cas ne répondent pas à ce problème dans la plupart des villes, car cette échelle administrative, même récente, est déjà dépassée territorialement pour les questions de transport. Il faut dire que les EPCI n'ont pas été créés spécifiquement pour répondre aux problèmes de transports, même si cet aspect a été intégré à la loi Chevènement. Il faut donc se tourner vers des systèmes pouvant coordonner plus largement les acteurs du transport.

### **1.3 Les différentes coopérations sur le plan juridique**

La coopération naît de la volonté ou de la nécessité d'atteindre les objectifs que nous avons décrits. Ces objectifs vont beaucoup compter dans le choix de la structure et sa forme juridique. Mais ce ne sont pas les seuls éléments qui vont déclencher et guider la mise en place de la coopération et de ses outils.

Tous les éléments qui font partie de l'environnement entrent en jeu et ont parfois une importance capitale : les relations entre les autorités organisatrices, les liaisons sur lesquelles se mettent en place les coopérations, les périmètres de compétences de chacune des autorités, les modes de transports, etc.

---

<sup>5</sup> Source : ministère de l'Intérieur

Nous avons cherché à dresser une liste des différents types de coopération possibles. Cette liste a été établie à travers ce qui est ressorti des divers entretiens et de la bibliographie. A ce titre, le rapport commandé par la Région Rhône-Alpes<sup>6</sup> sur la coopération institutionnelle dans le cadre de projets périurbains sert de base à cette partie, car il développe en profondeur les coopérations plus adaptées pour le périurbain.

### **1.3.1 La coopération contractuelle**

#### **1.3.1.1 Présentation**

Il s'agit de la voie la plus simple, car elle est ponctuelle et n'engage qu'au cas par cas les autorités organisatrices entre elles dans les termes qu'elles souhaitent définir. La forme conventionnelle est une démarche courante.

Cette voie est souvent utilisée pour résoudre les différents obstacles qui s'opposent au montage d'un projet. Dans le cas de Leslys, c'est pour l'instant cette voie qui a été retenue pour régler au préalable les problèmes de gestion des infrastructures communes entre le Sytral et le Département du Rhône.

La seule contrainte pour initier cette coopération est de rassembler les acteurs et de les mettre d'accord sur un texte fixant les engagements réciproques des uns envers les autres.

La convention est le résultat abouti d'une coopération mais les différents acteurs peuvent aussi signer des protocoles d'accord, qui fixent des objectifs sans concrétiser d'accord.

#### **1.3.1.2 Objectifs**

La contractualisation peut avoir des objectifs très variés puisqu'elle répond à des situations particulières. Elle doit régler les problèmes entre les signataires qui empêchent d'atteindre un objectif commun.

La convention est le document le plus engageant pour ses signataires. Il fait office de document juridique référent. Son objectif est de répondre aux situations particulières qui peuvent se créer dans un contexte de coopération. Elle comble un vide juridique et engage chaque acteur sur des points précis. Pour les projets LEA et Leslys, les deux autorités organisatrices ont signé une convention dans laquelle les autorités organisatrices prévoient la coordination sur une infrastructure identique avec pour point central un échange entre d'une part le droit d'utiliser l'infrastructure et d'autre part la construction de celle-ci.

Mais la convention n'est pas la seule forme possible. Les protocoles d'accord signés entre les acteurs marquent, eux, davantage une volonté des acteurs en vue d'un futur accord. Il s'agit simplement d'une intention en vue d'instaurer une coopération. En ce qui concerne Leslys, il existe par exemple le protocole d'accord signé en avril 2005 sur la rétrocession d'emprise entre la Région et le Département.

Enfin les documents de planification de projets communs peuvent entrer dans cette catégorie, car ils sont signés par plusieurs acteurs et les engagent, même si rien n'est en général budgété. A Lyon, le lancement du projet REAL pour la création d'un Réseau Express Régional sur l'aire urbaine lyonnaise est un type de coopération, car de nombreux acteurs s'engagent pour atteindre des objectifs communs. Cela peut rentrer dans le cadre de la coopération même si ces plans d'action ou encore ces partenariats sont généralement moins solides.

---

<sup>6</sup> GIDE LOYRETTE NOUEL, *Mission de conseil juridique sur la coopération institutionnelle dans le cadre des projets périurbains*, Paris, Association d'avocats à la cour de Paris, mai 2004, 120 p.



L'objectif principal de la coopération par contractualisation est de lever les obstacles susceptibles de bloquer un projet ou de régler des situations illégales. Les autorités sont libres de les fixer si elles sont en accord.

### 1.3.1.3 Avantages

#### Délégation entre autorités organisatrices

*On peut également signaler la possibilité de recourir à des délégations de compétences entre autorités organisatrices.*

*Cela peut être le cas pour certaines communautés de communes, autorités organisatrices jeunes, qui préfèrent laisser la charge des transports scolaires à l'intérieur de leur PTU au département, plus expérimenté (cf. cas de Montbrison).*

La contractualisation a pour avantage que les termes soient choisis et discutés avant d'être fixés par l'accord signé.

La contractualisation offre donc une certaine souplesse puisqu'il n'y a pas de contraintes en dehors de celles que se fixent elles-mêmes.

Cette solution évite de créer une structure propre à la différence des autres outils de coopération cités ici. Cela évite de passer du temps à la construction de la structure et de faire face à un nouveau cadre juridique.

La convention permet une certaine rapidité dans l'avancement d'un projet puisque les autorités conservent leurs équipes habituelles, leur ligne directrice et ont un document de référence qui répond (si celui-ci est correctement réalisé) à leurs exigences.

### 1.3.1.4 Inconvénients

Les inconvénients sont en fait liés aux avantages de la structure. L'absence d'une structure peut se révéler contre-productive si les équipes techniques des autorités ne se réunissent pas, ne se coordonnent pas en fonction de l'accord.

Il faut qu'il y ait une bonne entente entre les autorités et que les rapports de forces soient équilibrés pour que l'accord soit gagnant-gagnant.

La convention n'est pas à l'abri de « vide juridique » puisqu'elle répartit des compétences, règle des litiges mais peut oublier certaines situations. Par exemple des conventions ont été passées entre les Régions et la SNCF avant 1997 sur le réseau ferré. Désormais la SNCF et RFF sont deux EPIC (Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial) distincts et certains aspects (propriété des infrastructures, des terrains par exemple) qui n'étaient pas réellement pris en compte, car internes à la SNCF, sont devenus des points litigieux puisqu'ils ne sont pas réglés.

La convention est donc un outil utile et qui facilite beaucoup de coopérations mais qu'il faut utiliser à bon escient pour qu'il soit efficace.

## 1.3.2 L'association

### 1.3.2.1 Présentation

Structure la plus simple à mettre en place, elle est la solution la plus courante (plusieurs milliers d'association en France). L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que partager des bénéfices.

Elle est régie par la loi de 1901<sup>7</sup> et est en principe du domaine du droit privé. C'est donc un outil ancien et extrêmement bien connu de tous par le biais des associations sportives, culturelles, de quartiers...

### **1.3.2.2 La structure**

L'association est une structure souple qui permet de conserver une liberté dans son fonctionnement. Les choix des objectifs, les modalités pour y parvenir ou encore le règlement interne peuvent être choisis de façon autonome et inscrits dans les statuts.

Son intérêt réside dans sa souplesse. Pour qu'elle soit initiée, il suffit qu'il y ait un consentement de base entre deux personnes au moins qui créent alors la structure de l'association en rédigeant ses statuts. Ces statuts servent de convention entre les différentes parties qui s'engagent. L'association se compose d'une présidence, d'un conseil d'administration et doit se réunir en assemblée générale.

Les collectivités locales peuvent adhérer à des associations et même en créer. Selon la jurisprudence, elles doivent cependant veiller à ce que les associations auxquelles elles participent correspondent dans leurs objectifs à au moins une de leurs compétences.

### **1.3.2.3 Objectifs**

Les objectifs de l'association sont inscrits dans le contrat établi lors de sa création, document dans lequel sont expliquées les activités projetées. Les objectifs sont libres sauf s'il s'agit de faire de l'association un lieu lucratif qui tire des bénéfices de ses exercices financiers.

Pour les problèmes liés aux transports, il faut donc que les associations fixent dans leurs statuts des objectifs en terme de qualité : la billettique, les horaires et l'information des usagers, etc.

On recense, dans le domaines des transports en France, plusieurs associations telles que :

- *le Pilote* à Marseille est composé de la Ville, la Communauté urbaine, le Conseil Général des Bouches-du-Rhône ainsi que la DDE, la SNCF, la Régie des Transports en Commun de Marseille, les autorités organisatrices du territoire de l'agglomération marseillaise, le Syndicat intercommunal des transports et le Syndicat mixte des transports.

L'objectif du *Pilote* est de mettre en place un système d'information. L'association doit également assurer la gestion du serveur d'information et proposer au voyageur l'ensemble des horaires des partenaires autorités organisatrices ;

- il existe une structure de ce type dans le paysage lyonnais, c'est la *Région urbaine de Lyon (RUL)*. Elle est composée de treize autorités organisatrices de transports de Lyon et sa région (Sytral ; départements Rhône, Isère, Loire et Ain ; Région Rhône-Alpes ; les autorités organisatrices urbaines de Bourgoin-Jallieu, Givors, L'Isle-d'Abeau, Saint-Etienne, Saint-Chamond, Vienne et Villefranche-sur-Saône).

---

<sup>7</sup> Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, *Loi relative au contrat d'association*.

L'objectif de la RUL est de permettre aux acteurs de se rencontrer régulièrement et de travailler sur plusieurs thèmes ensemble. C'est une sorte de forum. La plupart de ses travaux ne sont pas publics, ce qui fait que c'est un lieu sans aucune pression politique. La RUL s'occupe de tout ce qui touche aux questions d'aménagement et de développement de l'espace urbain, l'organisation des transports est donc un des principaux thèmes de réflexion.

Les objectifs de l'association sont très libres et permettent d'agir sur un large éventail de thèmes, il suffit pour cela que les adhérents se mettent d'accord sur une base commune.

#### **1.3.2.4 Avantages**

Le principal avantage de cette structure réside dans sa souplesse.

L'association permet d'abord de donner une existence juridique pour certains services susceptibles de recevoir des subventions de différentes sources. C'est ce point qui constitue l'intérêt pour une coopération entre autorités organisatrices qui peuvent se coordonner sur une même action avec un budget commun.

L'association permet la rencontre entre les acteurs publics et privés qui peuvent de la même manière adhérer. On pourrait parler d'intérêt général puisque chaque acteur est volontaire pour atteindre un objectif fixé à la base.

A ce titre la *Région Urbaine de Lyon* permet de dépasser les périmètres administratifs et de former des groupes de travail mixtes qui ne correspondent pas à la tradition hiérarchique française. Le périmètre de l'association est ici le périmètre concret du bassin de vie de l'agglomération lyonnaise qui s'est étalé indépendamment des limites administratives.

L'association est par ailleurs une structure neutre qui porte certains projets qui ne peuvent pas être portés par d'autres acteurs : soit parce que certaines collectivités ne sont pas aptes ou parce que les collectivités importantes ne manifestent pas suffisamment leur volonté politique. L'association peut alors parfois prendre en charge un service public.

Le *Pilote* à Marseille offre aux usagers un service d'information qui n'aurait pas été mis en place, car il est probable qu'aucune autorité organisatrice n'aurait initié ce projet seule.

L'association est également souvent un moyen pour une collectivité de contourner certaines contraintes de la gestion publique, car celle-ci agit au nom de l'association et pas au nom des collectivités membres.

#### **1.3.2.5 Inconvénients**

Un de ces inconvénients de l'association réside dans le flou juridique qu'elle peut entraîner et le risque non négligeable pour des acteurs publics. En effet l'utilisation de l'association comme simplification peut amener à contourner les règles sans en être vraiment conscient.

Le problème vient du fait que l'association est normalement régie par le droit privé mais lorsqu'une administration se trouve derrière une association, cette dernière doit être prise en compte au titre de l'administration et non au titre de l'association. Une association dont les objectifs sont liés aux transports en commun et qui compte dans ses adhérents des autorités organisatrices doit par exemple respecter le droit public et non le droit privé qui s'applique généralement aux associations.

En termes juridiques, il devient donc difficile de s'y retrouver entre les prérogatives de l'association et les obligations de l'administration.

L'association est un outil facile à mettre en place mais qui doit en pratique se contenter d'objectifs raisonnables, car elle n'est pas faite pour porter des projets complexes. C'est un outil pour rassembler les acteurs : les autorités organisatrices mais aussi plus largement les collectivités locales et le secteur privé. L'association n'est en revanche pas le bon lieu si une collectivité veut mener un projet, car elle prend le risque d'oublier certaines règles de droit relevant de sa compétence.

### **1.3.3 Le Groupement d'Intérêt Public (GIP)**

#### **1.3.3.1 Présentation**

Selon René Chapus<sup>8</sup> le GIP est « *une institution publique spécialisée, créée par convention, approuvée par arrêté ministériel, destinée à servir de cadre (pendant une période de temps limitée) à la coopération – ou mieux au « partenariat » - entre personnes publiques et privées et cela dans les matières les plus diverses* ».

Il existe plusieurs types de GIP créés par différentes lois. Même si les transports faisaient déjà partie des compétences des GIP, nous parlerons ici d'un des plus récents qui a été mis en place par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux qui se base de toutes façons sur le modèle de base décrit dans le *Code de la Recherche*<sup>9</sup>. Ces GIP ont pour vocation l'aménagement du territoire, ce qui conviendrait parfaitement pour une problématique de transport.

Le GIP est une alternative entre l'association et le syndicat mixte (cf. 1.3.4).

#### **1.3.3.2 Structure**

Les Groupements d'Intérêt Public sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière et juridique, gage de stabilité. Les GIP se constituent pour une durée limitée. Ils permettent d'institutionnaliser la collaboration entre personnes publiques avec la possibilité d'accueillir des personnes privées pour développer des actions dans des domaines d'intérêt général.

La création d'un GIP se fait par l'élaboration d'une convention passée entre les membres du groupement qui doivent être des personnes morales. Elle doit être approuvée par l'autorité administrative (généralement par la voie d'un arrêté interministériel). Concernant le GIP Aménagement du Territoire, il faudra se référer au décret d'application (pas encore paru à ce jour).

#### **1.3.3.3 Objectifs**

Les Groupements d'Intérêt Public ont été créés à la base pour la coopération en matière de recherche et de développement technologique.

Le but des GIP est de coordonner des acteurs (dont au moins un est public) sur des thèmes précis qui servent l'intérêt général. Les objectifs sont bien plus encadrés que dans l'association puisqu'ici il faut que les actions du GIP soient un prolongement de celles menées séparément. Les lois spécifiques pour chaque type de GIP et leur décret

---

<sup>8</sup> Cité p. 31 dans GIDE LOYRETTE NOUEL, *Mission de conseil juridique sur la coopération institutionnelle dans le cadre des projets périurbains*, Paris, Association d'avocats à la cour de Paris, mai 2004, 120 p.

<sup>9</sup> Voir *Code de la recherche* (Articles L341-1, L341-2, L341-4 et L343-1)

d'application limitent ainsi le champ d'action de chacun des GIP. On peut tout de même citer le GIP mis en place en Rhône-Alpes entre 1996 et 2000 avec la Région piémontaise en Italie au sujet de l'intermodalité et la coopération transfrontalière dans le cadre du Lyon-Turin.

#### **1.3.3.4 Avantages**

Le GIP permet de concilier les principes fondamentaux régissant les personnes morales de droit public tout en permettant une souplesse nécessaire pour la coopération avec des acteurs privés.

La plupart des risques liés à l'association sont évités puisque le GIP est clairement régi par le droit public. Les organismes chargés de services publics ont obligatoirement la majorité des voix dans les instances décisionnelles, ce qui leur laisse un contrôle plus facile qu'avec l'association. Porter des projets peut ainsi se révéler plus facile pour une autorité organisatrice de transport.

#### **1.3.3.5 Inconvénients**

Même si le GIP a été inventé pour rendre plus souple la coopération entre différents acteurs, il reste une structure publique encadrée et contrôlée. Cela peut alourdir le fonctionnement (existence d'un droit de veto suspensif par exemple). Le GIP n'est donc pas très réactif pour les projets qu'il mène.

Il est également difficile à faire fonctionner pour des projets importants puisqu'il n'a pas la possibilité de recruter du personnel lui-même, ce qui limite son champ d'action. Ses capacités financières limitent également l'envergure des actions entreprises.

Les GIP ont donc un statut très précis vis-à-vis de la loi et ont été créés pour la coopération entre acteurs publics. Cependant ils n'ont qu'une faible marge de manœuvre pour mener à bien des projets. Leur rareté au niveau des transports est le signe qu'ils ne sont pas forcément les outils les plus adaptés.

### **1.3.4 Le Syndicat Mixte**

#### **1.3.4.1 Présentation**

Le syndicat mixte rassemble des personnes morales de droit public qui ont des statuts et des vocations différentes. Cette coopération forme une nouvelle autorité organisatrice contrôlée par les autorités organisatrices qui délèguent leurs pouvoirs.

Ce type de syndicat a été créé en 1955 et est toujours utilisé notamment pour l'agglomération de Lyon dans lequel le Sytral regroupe la Communauté urbaine (autorité organisatrice selon la Loti) et le Département. Chacun des deux participe au financement du Sytral et y est représenté par des élus.

#### **1.3.4.2 Structure**

Le syndicat mixte est un établissement public. Il n'est pas précisé s'il est à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial. Cependant, selon l'avis du Conseil d'Etat du 18 février 1975, les syndicats mixtes doivent faire appel à des deniers publics pour leur fonctionnement et ont donc une gestion administrative. Dans la grande majorité des cas, les syndicats mixtes sont donc des établissements publics à caractère administratif.

Les syndicats mixtes peuvent être ouverts ou fermés en fonction de leur composition. Ils sont dits ouverts<sup>10</sup> si des acteurs autres que des collectivités territoriales ou EPCI font partie du syndicat (SNCF ou RFF par exemple) et fermés<sup>11</sup> dans le cas contraire.

Le syndicat mixte est constitué par un accord entre des institutions qui l'initient. Elles doivent en rédiger les statuts et notamment le périmètre exact dont s'occupe le syndicat mixte, car il n'y a pas de dispositions qui précisent que le périmètre correspond à celui des collectivités membres, il peut être plus restreint par exemple.

Les compétences du syndicat doivent également être décrites précisément pour éviter qu'elles se recoupent avec celles restant à la charge des collectivités.

Le syndicat se finance avec la cotisation de ses membres et avec d'autres sources telles que les revenus des meubles et immeubles, les sommes perçues en échange d'un service rendu, les subventions publiques, les dons et emprunts.

#### **1.3.4.3 Objectifs**

Les objectifs de chaque syndicat doivent être clairement inscrits dans les statuts tout en laissant la possibilité d'extensions futures au niveau des compétences et du territoire.

Les autorités organisatrices doivent déléguer une partie de leur pouvoir pour que le syndicat mixte puisse atteindre les objectifs que les membres fixent dans les statuts. Les objectifs sont fixés selon le degré de l'autonomie souhaité, toutefois la création d'un syndicat mixte marque une volonté de délégation poussée.

#### *Syndicat mixte de transport transfrontalier*

Il existe des cas d'agglomérations transfrontalières. La nécessité apparaît alors d'organiser de manière cohérente les transports publics quand le développement des lignes sur deux pays se fait parfois avec des enjeux contradictoires. La présence de la frontière et donc de deux législations et deux cultures différentes posent des problèmes supplémentaires mais la problématique des périmètres et des autorités responsables, des financements reste bien présente.

En France, on peut citer le cas de l'agglomération de Genève-Annemasse qui tente de coordonner ses efforts au sein du Groupement Local de Coopération Transfrontalier (GLTC). La refonte du réseau permettra de clarifier certaines situations comme celle de la ligne de bus n° 151 du Département, qui finance dans les faits la desserte côté suisse alors que cela n'apparaît pas dans son contrat. Une tarification unifiée et une clé de répartition des recettes sont actuellement en cours d'étude.

#### **1.3.4.4 Avantages**

Le syndicat mixte permet la coopération entre personnes morales publiques ayant des vocations différentes. Le syndicat reste tout de même souple contrairement aux GIP puisqu'il est régi par un statut établi par les membres.

Le syndicat mixte permet une simplification pour la gestion des périmètres et des compétences et homogénéise la situation en formant un seul réseau plus cohérent.

<sup>10</sup> Régis par l'article 5711-1 du CGCT

<sup>11</sup> Régis par l'article 5722-1 à 5722-7 du CGCT

Les transferts de compétences impliqués par la création du syndicat rendent les collectivités plus opérationnelles dans leur gestion et donne une cohérence au syndicat, ce qui n'est pas toujours le cas dans le cas d'une convention qui prévoit que chacun garde son indépendance.

L'avantage financier est également non négligeable puisque le syndicat mixte peut lever d'importantes sommes pour investir, que ce soit par le biais de cotisations mais aussi par le biais de subventions et de ressources propres. Cela est un atout pour la mise en place d'infrastructures lourdes sur un réseau.

#### **1.3.4.5 Inconvénients**

Il faut être minutieux lors de la rédaction des statuts afin de ne pas installer un déséquilibre entre les membres.

Le syndicat représente en général un acteur de plus puisque les compétences transport lui viennent d'une autorité organisatrice qui perdure dans son rôle de collectivité et reste en relation avec le syndicat mixte. L'ajout d'un acteur peut avoir comme effet pervers le ralentissement de la prise de décision et de l'avancée de certains projets puisqu'il faudra tenir compte d'un temps plus long pour la prise de décision importante.

Le syndicat mixte est une structure adaptée et expérimentée sur le terrain mais doit être instauré à bon escient sous peine de compliquer certaines situations.

### **1.3.5 Le Syndicat Mixte SRU**

#### **1.3.5.1 Présentation**

La loi SRU du 13 décembre 2000 a intégré la coopération entre les autorités organisatrices de transport. Elle a introduit un article 30-1 dans la Loti de 1982 relatif à la création de syndicats mixtes entre autorités organisatrices. Ces syndicats sont plus restreints que les syndicats mixtes classiques puisqu'ils sont ouverts uniquement aux autorités organisatrices et qu'ils ont des objectifs précis à respecter.

#### **1.3.5.2 Structure**

Les syndicats mixtes SRU (SMSRU) sont en fait des syndicats mixtes avec des objectifs particuliers (cités ci-dessous). Ils sont régis de la même manière que les syndicats mixtes ouverts.

Les autorités organisatrices doivent agir « sur un périmètre qu'elles définissent d'un commun accord » selon la loi. Cependant pour éviter tout risque de blocage, il est indispensable que l'ensemble des autorités organisatrices qui constituent le périmètre intègrent le syndicat. Le périmètre d'action n'a en revanche pas la valeur juridique d'un PTU.

Le syndicat mixte SRU peut mettre en place, hors PTU, un Versement Transport sur des espaces à dominante urbaine d'au moins 50 000 habitants (jusqu'à 0,5% de la masse salariale des entreprises de plus de dix salariés).

### **1.3.5.3 Objectifs**

Selon l'article 30-1 de la Loti modifié par la loi SRU, les syndicats mixtes SRU doivent « coordonner les services qu'ils organisent, mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et rechercher la création d'une tarification coordonnée et de titres de transport uniques ou unifiés. »

D'autres missions sont indiquées à titre non obligatoire : il s'agit de l'organisation du transport régulier et du transport à la demande ainsi que la réalisation et la gestion des infrastructures de transport.

Dans le cas du Syndicat Mixte de Communauté Tarifaire de Charente-Maritime (SMCTCM) ; le premier syndicat de ce type à s'être mis en place, le syndicat s'en tient aux compétences obligatoires. Le SMCTCM joue également le rôle de centrale d'achat ce qui permet aux autorités de bénéficier de 35% de réduction sur l'équipement acheté (somme compensée par l'État).

### **1.3.5.4 Avantages**

Le syndicat mixte SRU est un outil mis en place exclusivement pour les autorités organisatrices de transport. Il a pour but d'assurer une cohérence visible aux usagers et une centralisation de compétences éclatées.

Ses objectifs visent également à clarifier l'usage des différents modes de transports et à développer les dessertes du périurbain qui ne cesse de s'étaler avec l'encouragement au développement de transports réguliers et à la demande. L'innovation vient de cette prise en compte d'une demande évolutive (géographiquement et démographiquement). Cette capacité de suivre la vitalité des bassins de vie se traduit par la souplesse du périmètre de compétence qui peut être redéfini.

En cas de problème, les statuts offrent la possibilité d'intervention d'un médiateur de l'État en cas de désaccord entre les membres du syndicat.

La loi SRU a également prévu la possibilité de créer des comités des partenaires du transport public composés d'organisations syndicales, d'associations d'usagers, etc. Ces comités peuvent donner leur avis sur les questions d'offre, de tarifs et de qualité de services.

### **1.3.5.5 Inconvénients**

Cette sous-catégorie de syndicat mixte est beaucoup plus restrictive. Elle ne prend en compte que les autorités organisatrices et l'inscription d'objectifs obligatoires rend les SMSRU moins souples et moins libres de choisir leurs propres objectifs.

La limitation aux seules autorités organisatrices ne permet pas d'intégrer la démarche de coopération dans un cadre plus large (avec les collectivités en charge de l'urbanisme par exemple), ce qui est pourtant voulu par les dispositions de la loi SRU.

En ce qui concerne le financement, le versement de transport additionnel pose un problème puisqu'il est limité aux espaces urbains définis par l'Insee. Il est difficile alors d'intégrer des territoires en dehors de ces espaces s'ils ne participent pas financièrement de la même manière.

Enfin la mise en place des compétences obligatoires ne fait pas l'économie de conventions entre les acteurs qui viendraient s'ajouter.



Le syndicat mixte SRU est donc une structure très ciblée permet de répondre à des problématiques précises et intéressantes du point de vue des usagers. Son rôle de coordinateur des différentes politiques rassemble autour d'objectifs cohérents à une échelle vaste qui englobent les trajets périurbains. Cependant l'étroitesse de cette formule rend sa maniabilité difficile.

### 1.3.6 Les aspects non juridiques

Les coopérations juridiques offrent des cadres pour travailler entre les autorités organisatrices mais il ne faut pas délaissier certains aspects tout aussi importants dans les projets mobilisant plusieurs acteurs.

En effet les arrangements « tacites » ont leur importance dans le processus. Il est certes plus difficile de les décrire, car ils ne sont pas formalisés mais ils existent. On peut le montrer à travers quelques exemples sur le cas de Leslys :

- *Information* : les coopérations entre le Département du Rhône et l'aéroport Lyon-Saint Exupéry (dirigé par la chambre de commerce et d'industrie de Lyon) donnent lieu à beaucoup d'échanges d'information pour l'accueil de Leslys (plans, contraintes techniques, etc.). Les candidats pour l'appel d'offres ont également été accueillis par une délégation de l'aéroport, sans qu'ils soient vraiment impliqués dans cette démarche. Le Département de l'Isère, qui se positionne pour un prolongement des projets LEA/Leslys sur son territoire, n'a pas pour l'instant dépassé ce stade de la coopération. Les autorités et les services techniques de l'Isère estiment qu'ils ont enclenché ce projet par le biais d'études et de son inscription dans les objectifs « transports » du Département. Cependant lorsque l'on interroge les acteurs rhodaniens sur ce sujet, ils estiment que l'Isère ne s'est pas clairement positionnée sur ce thème. Il y a donc un écart entre la réalité que l'on perçoit et celle perçue par les autres acteurs. La circulation de l'information est une coopération aussi primordiale qu'informelle ;
- *Communication* : pour prendre un exemple simple, l'aéroport qui attend l'arrivée de Leslys, va participer avec le Département du Rhône à la communication à propos de Leslys et se préparer à changer la signalisation de l'aéroport et à prendre en compte cet aspect dans son développement. Il n'y a pas d'accords ni de financements pour mettre en place ces aspects mais ils seront primordiaux lors de l'exploitation ;
- *Aspects financiers* : L'exploitant de Leslys ne paiera pas les surfaces du comptoir commercial dans l'aéroport par exemple. C'est une coopération basée sur l'intérêt commun, là aussi sans qu'elle soit inscrite dans un accord spécifique.

## 1.4 Les coopérations à l'étranger

Après avoir abordé l'ensemble des coopérations dans le cadre français, nous pouvons observer les expériences existantes à l'étranger. Certains pays comme l'Allemagne ou la Suisse ont déjà mis en place depuis longtemps des systèmes de coopération efficaces pour desservir de larges aires urbaines. En ce qui concerne les autres pays européens, ils en sont au même point de réflexion qu'en France et ils mettent en place au fur et à mesure des organisations innovantes.

### 1.4.1 L'Allemagne

Le cas le plus connu pour l'innovation en matière d'organisation des transports est Karlsruhe puisqu'il s'agit de la première ville à avoir mis en place un tram-train. Il fallait en effet attirer les usagers vers les transports en commun en leur offrant un moyen rapide d'accès au centre de l'agglomération sans rupture de charge (c'est-à-dire sans changement de mode de transport) pour leur faire abandonner la voiture. Cette formule a été un succès dès sa mise en place.

L'organisation des institutions n'est pas la même qu'en France mais on peut la rapprocher sur certains points.

Les acteurs en place sont :

- *Les Länder* : l'Allemagne est un pays fédéral et les Länder ont les compétences ferroviaires au niveau régional et local ;
- *Les Landkreise* : autorités organisatrices des transports de bus ;
- *Les villes centres des agglomérations* : organisent les transports urbains.

Les Länder ayant reçu l'ensemble des compétences transport de la part de l'État, ils peuvent créer des communautés de transport (regroupant l'ensemble des autorités).

Même s'il existe des variations, ces communautés sont au moins des communautés tarifaires qui définissent une tarification uniforme et très souvent les modalités de l'information intermodale. L'amélioration des pôles d'échanges est également un des points abordés (moins de perte de temps aux arrêts).

La coopération se fait également dans le domaine de l'urbanisme qui est orienté vers le rail grâce aux plans d'aménagements (*Regionalplan* et *Landesenwicklungsplan*).

Au niveau financier l'autorité unique reçoit des subventions de l'État pour les infrastructures (environ 60%) mais le déficit reste à la charge du Land et des communes concernées.

Il en résulte un système de coopération performant pour les usagers qui s'allie avec la technologie du tram-train. Des organisations relativement similaires existent aussi en Suisse.

### 1.4.2 Les autres pays européens

L'état des réflexions des autres pays<sup>12</sup> est intéressant à noter pour comprendre quels sont les constats et quelles sont les directions prises en Europe :

- *Suisse* : Le modèle suisse est assez semblable au modèle allemand mais peut varier d'un canton à l'autre. Dans le cas de Zurich, le canton définit la stratégie pour l'aire métropolitaine. L'autorité organisatrice qui planifie les transports est une communauté de transport qui regroupe les communes et les entreprises de transport du canton ;

---

<sup>12</sup> CERTU, *La desserte ferrée des zones urbaines et périurbaines* Tome 3 : en Allemagne et en Suisse, les S-Bahn, Lyon, Certu, mars 1999, 134 p.

OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ET DES STRATEGIES DE TRANSPORT EN EUROPE, *Dossier n° 1 : les autorités organisatrices de transport dans les agglomérations européennes*, Paris, Conseil National des Transports (CNT), septembre 2001, 38p.

- *Espagne* : Barcelone a mis en place une communauté d'intégration tarifaire par le biais d'un « consortium intra-administratif » qui permet dans le droit espagnol de regrouper plusieurs acteurs de différents niveaux et qui disposent de la personnalité juridique. Il regroupe le gouvernement régional, local, l'autorité organisatrice de l'agglomération ainsi que quelques communes périphériques. Cette structure s'occupe de la billettique et répartit ensuite le produit engrangé en fonction de la fréquentation. Dans cette optique, le choix a été fait sur l'ensemble du réseau d'établir des zones et d'instaurer un tarif dégressif suivant la longueur du trajet pour inciter les usagers à prendre les transports en commun. Un système comparable existe à Madrid ;
- *Italie* : Les compétences des Régions ont été récemment élargies notamment en matière de programmation et d'administration des transports en commun de niveau local même si les collectivités locales gardent une totale liberté d'action et de décision. La situation actuelle n'est pas clarifiée pour les aires métropolitaines. Il n'y a pas de coordination entre les trois niveaux de décision (État, Régions et collectivités locales) puisque le système italien garde un fonctionnement centralisé alors que la décentralisation a été mise en place. Il n'y a pas pour l'instant d'acteurs ou de système de coopération qui se dégage en particulier ;
- *Portugal* : Lisbonne et Porto ont instauré la notion de « transports locaux » pour dépasser le clivage entre transport urbain et interurbain. Ce dispositif se traduit à Lisbonne par la mise en place d'un système d'information multimodale (qui intègre tous les différents types de transports) et d'une tarification intégrée pour unifier les réseaux.

Différents systèmes ont été mis en place dans les différentes villes européennes, car il faut s'adapter à chaque législation et à chaque territoire. C'est pourquoi les nouvelles expériences françaises dans le domaine de la coopération des transports doivent être suivies de près pour approfondir une problématique qui risque de se poser dans beaucoup de villes dans un avenir proche. C'est le cas actuellement à Lyon où le projet de ligne Leslys pose le problème de la desserte dans le périurbain.

## 2. La coopération dans le cadre de Leslys

L'inadéquation entre Périmètre de Transport Urbain et compétences des autorités organisatrices s'est encore peu posée dans les agglomérations françaises. L'aire urbaine lyonnaise et son développement à l'Est posent la question de l'organisation cohérente des transports alors que la limite entre l'urbain et l'interurbain est de plus en plus difficile à cerner. Le projet de la ligne Leslys contient de tels questionnements, car c'est une ligne avec des caractéristiques techniques nouvelles en France et qui a déjà des opportunités de prolongements sur le territoire d'un autre département : l'Isère.

### 2.1 Un projet original en France

#### 2.1.1 Un territoire particulier

Leslys est un projet de ligne de tramway rapide<sup>13</sup> qui a pour but de relier la gare centrale de La Part-Dieu de Lyon à l'aéroport Saint Exupéry situé hors de l'agglomération pour un trajet d'environ 25 kilomètres. Cette ligne comportera deux arrêts intermédiaires et la durée totale du trajet sera d'environ 25 minutes. Le maître d'ouvrage est le Département du Rhône, compétent pour une liaison de ce type.

Le projet Leslys a été mené en coordination avec LEA, Ligne de l'Est de l'Agglomération, qui est un tramway urbain mis en place par le Sytral, autorité organisatrice de l'agglomération de Lyon. Ces deux lignes partagent les mêmes infrastructures sur la partie située dans l'agglomération, jusqu'au terminus de LEA : Meyzieu Z.I (cf. carte page suivante).

Le Département a choisi le système de la concession et a lancé en 2004 un appel d'offres (dont les propositions sont en cours d'étude) pour la réalisation de l'infrastructure entre Meyzieu et l'aéroport ainsi que pour l'exploitation totale sur 30 ans.

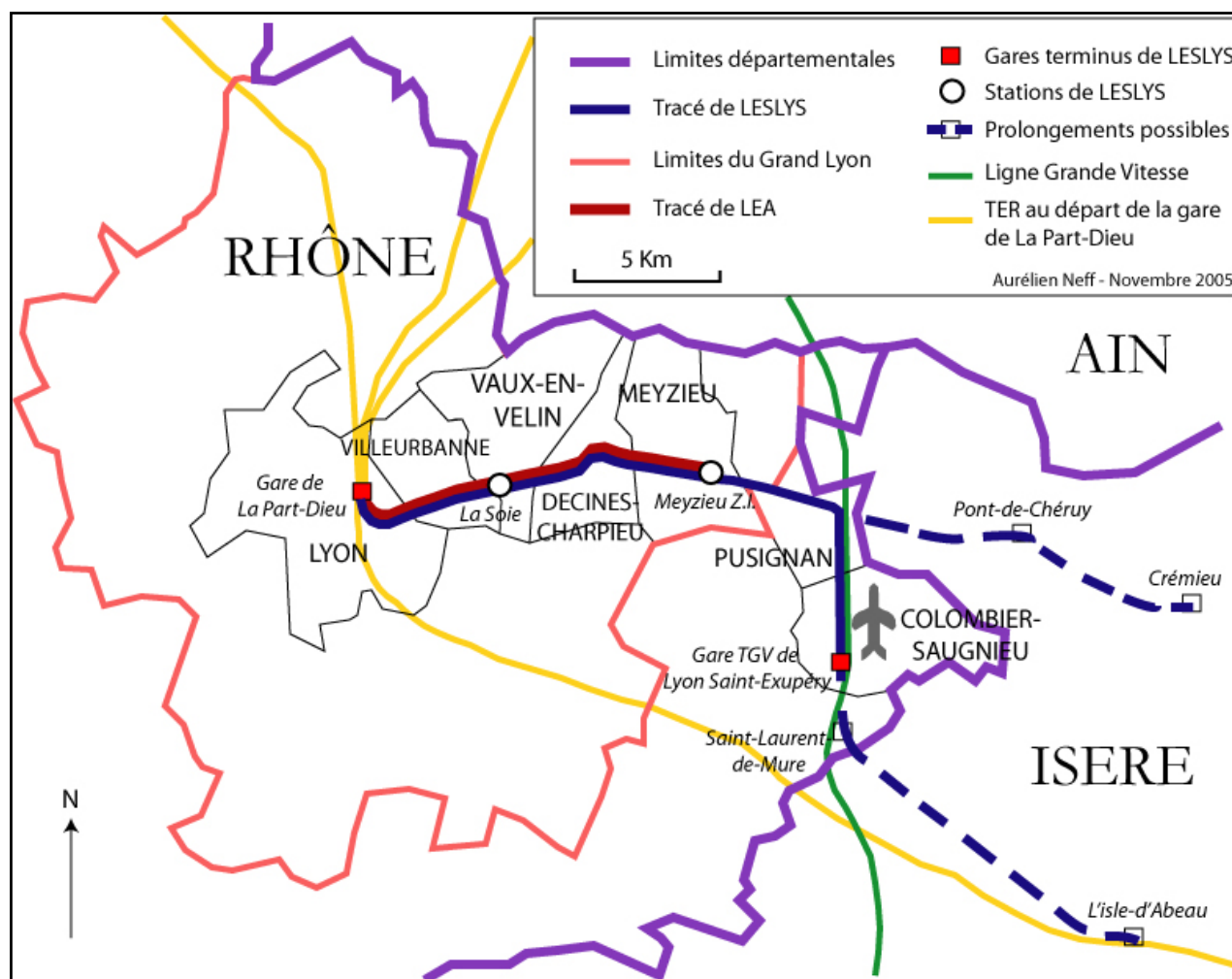
Les deux lignes utilisent les emprises de l'ancien chemin de fer de l'Est de Lyon (CFEL) qui se poursuit vers le Nord-Isère, ce qui ouvre la possibilité d'un prolongement au nord. D'autres prolongements sont envisagés au sud en direction de l'Isle-d'Abeau et Bourgoin-Jallieu.

Le Département ne s'imposait pas au départ comme l'autorité organisatrice en charge de cette ligne, car il lui a longtemps été interdit d'organiser une desserte ferrée de voyageur. La Région avait lancé à la fin des années 1980 un projet de train reliant le centre de Lyon et l'aéroport Saint Exupéry appelé *Satorail*, mais ce projet a été abandonné. A la base se posait le problème de compétence (car la Région n'avait à l'époque aucune compétence « transport »). Le Sytral n'est pas compétent hors du Périmètre des Transports Urbains. Or, l'aéroport n'est pas inclus dans le PTU. Le Département n'avait au lancement de Leslys que la compétence des transports routiers en dehors des PTU. Enfin même si la Région fut dotée de nouvelles compétences en matière de transport ferré (à titre expérimental en 1997 puis définitif en 2000), elle travaille en étroite collaboration avec la SNCF et se focalise sur la mise en place de ses lignes de TER. La prise en compte de la problématique ferroviaire en milieu périurbain lui est très récente.

---

<sup>13</sup> Cf. Lexique en fin de rapport.

Le Département s'étant clairement exprimé à partir de 1997 pour le développement de Leslys, le président du Conseil Général et maître d'ouvrage de Leslys, Michel Mercier, par ailleurs sénateur, a déposé un amendement à la loi de décentralisation de 2004<sup>14</sup> pour donner aux départements la compétence pour le transport ferré de voyageurs. Cela lui permettait de reprendre la main et d'avoir un projet valorisant les emprises du Chemin de Fer de l'Est de Lyon appartenant au Département du Rhône sur son territoire. Cet amendement avait le soutien du Département de l'Isère qui avait des projets similaires à Leslys avec notamment « Ysis ».



Carte 1: La situation des lignes LEA et Leslys sur l'aire urbaine lyonnaise

<sup>14</sup> Article 33 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales* qui modifie lui-même la Loti.

### 2.1.2 Quels objectifs pour Leslys ?

Ce sujet fait encore débat, car pour beaucoup les objectifs affichés sont peu ambitieux en rapport avec la dimension et le coût du projet et portent surtout sur des questions d'image, à savoir qu'il manque à la ville de Lyon une liaison de transport en commun en site propre entre son centre et son aéroport contrairement à d'autres métropoles européennes. Cette préoccupation du Département pour l'image de la métropole lyonnaise n'est pas nouvelle, car il a toujours été impliqué dans le développement de Lyon qui est comme une « vitrine » pour le département. Selon Michel Mercier<sup>15</sup>, principal porteur du projet Leslys, la ligne va permettre le développement de l'aéroport entre autres parce qu'avec une ligne de tramway rapide, Air France serait prêt à augmenter son activité sur Saint Exupéry.

Cette ligne remplacera un service d'autocars appelé *Satobus*, déjà géré par le Département et qui relie l'aéroport à la gare de Perrache (en passant par La Part-Dieu). Elle dessert des stations intermédiaires dans le PTU mais son temps de trajet est irrégulier.

Voici les caractéristiques avancées pour la future ligne :

- La vitesse, la fréquence et la régularité constituent, par rapport à la ligne de bus, des atouts. Son temps de trajet prévu d'environ vingt-cinq minutes le rendrait légèrement plus rapide que la liaison autocars en théorie<sup>16</sup>. La ligne sera cadencée avec un départ tous les quarts d'heure (contre vingt minutes pour *Satobus*) ;
- La fréquentation prévue à moyen terme par le Département est d'environ 4 000 passagers par jour<sup>17</sup> ce qui représente plus du double de la fréquentation du bus (1 500 passagers/jour). Ceci reste cependant très marginal pour un équipement coûteux. On peut donc se poser la question de la stratégie que va adopter le concessionnaire et les éventuelles garanties qu'il demandera au Conseil Général.  
Il y a un réel risque financier pour cette ligne. On peut d'ailleurs noter qu'Orlyval, ligne desservant l'aéroport d'Orly, présentait des caractéristiques proches (environ 6 800 passagers par jour actuellement) et avait été mise en concession avant que son retentissant échec financier pousse la RATP<sup>18</sup> à reprendre la ligne à son compte ;
- La possibilité de prolongement de la ligne est un des points les plus consensuels de la ligne, même si deux options se dégagent, une sur le Nord-Isère en utilisant les emprises iséroises du CFEL et une au sud vers les bassins de population de l'Isle-d'Abeau et Bourgoin-Jallieu dans l'Isère.

---

<sup>15</sup> DEPARTEMENT DU RHÔNE, *Procès verbal de la séance du 28 mai 2004*, Lyon, Département du Rhône, 28 mai 2004, 8 p.

<sup>16</sup> A titre de comparaison, le trajet de *Satobus* est de trente minutes pour le même trajet, sachant que ce temps annoncé est généralement supérieur à cause de la congestion routière.

<sup>17</sup> Entretien avec M. Barriol, Vice-président du conseil général du Rhône chargé des transports, réalisé le 22 septembre 2005.

<sup>18</sup> LECOMTE Claude, « Orlyval coûtera dix millions par an pendant vingt-neuf ans » in *L'Humanité*, 29 janvier 1993, Paris.

FRESSOZ Marc, *Le tram-train de Lyon : un terrain neuf pour les opérateurs* in *Rail & transports*, Paris, 16 mars 2005, pp. 46-49.

- Un intérêt lyonnais hors du PTU : la liaison est portée par un acteur important. L'enjeu était assez important pour modifier la loi. Cependant le Département n'a pas pour autant le droit de faire du cabotage (c'est-à-dire de desservir des arrêts) à l'intérieur du PTU, ce qui limite d'autant plus les possibilités de fréquentation de Leslys. Des doutes peuvent donc être émis sur le fait que cette distinction ait été clairement comprise par les riverains lors de l'enquête publique de LEA;
- Le service devrait être également différent de LEA. Leslys s'adresse à une clientèle aisée principalement d'hommes d'affaires et de touristes aisés, le Département prévoit donc a priori des rames spacieuses et confortables, adaptées pour les voyageurs avec beaucoup de bagages. Cependant on peut se poser la question de l'adaptation de ce type de rame en cas de prolongement, puisque dans ce cas les voyageurs pendulaires seraient les plus nombreux.

### 2.1.3 Des acteurs nombreux pour des enjeux croisés

#### 2.1.3.1 Les autorités de transports sur l'aire urbaine lyonnaise

L'organisation des transports sur l'aire lyonnaise est complexe notamment parce que celle-ci s'étend sur plusieurs départements. Treize autorités organisatrices<sup>19</sup> de transports adhèrent à la Région Urbaine de Lyon. Par ailleurs des acteurs sans compétence « transport » participent indirectement à l'élaboration du projet.

Parmi eux, voici ceux qui ont un intérêt dans Leslys.

- *Le Département du Rhône* : C'est le maître d'ouvrage de Leslys, il y a clairement une volonté politique qui vient de cette autorité organisatrice pour « porter » Leslys.  
L'enjeu pour le Département est bien sûr le développement de l'aéroport et de la gare TGV et l'utilisation des emprises du Chemin de Fer de l'Est de Lyon qui étaient largement sous-exploitées depuis des décennies. Il existait une forme de pression sur le Département de la part des élus locaux, des associations et des riverains pour la mise en valeur du CFEL. La desserte de l'aéroport est également mise en avant puisqu'il s'agit, selon le Conseil Général, d'un des rares aéroports à ne pas avoir de liaison régulière avec le centre ville.  
Michel Mercier justifie le choix du Département sur plusieurs points :
  - la condition posée par Air France de relier Saint Exupéry aux villes de Rhône-Alpes par le fer pour développer l'aéroport,
  - la présence des emprises du CFEL,
  - l'étalement urbain qui gagnera, à terme, jusqu'à l'aéroport et au-delà. On peut s'interroger sur ce point puisque le développement urbain risque certainement d'éviter les zones sensibles autour de l'aéroport et dont beaucoup sont déjà non constructibles. D'où l'intérêt de la réflexion sur la desserte des bassins de vie du Nord-Isère,

---

<sup>19</sup> La Région Rhône-Alpes, les départements de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône les autorités organisatrices des agglomérations de Bourgoin-Jallieu, Givors, L'Isle d'Abeau, Lyon, Saint-Chamond, Saint-Étienne, Vienne et Villefranche-sur-Saône

- La volonté politique du Département qui a décidé que ce projet serait un des deux grands projets de la collectivité, d'où un important investissement financier ;
- *Le Sytral (Syndicat des Transports du Rhône et de l'Agglomération Lyonnaise) : c'est l'autorité organisatrice de l'agglomération lyonnaise. C'est un syndicat mixte (cf. 1.3.4) composé du Département et du Grand Lyon.*

Type de participation	Élus	Pourcentage d'élus	Participation financière (en millions d'euros)	Pourcentage de la participation
Grand Lyon	16	61,5 %	110,7	87,1 %
Rhône	10	38,5 %	16,4	12,9 %

Source : Sytral

**Tableau 2: Représentation et participation au Sytral en 2004**

Le Sytral n'est pas compétent en dehors du Périmètre des Transports Urbains (PTU) qui s'arrête à l'Est à Meyzieu. Son principal lien avec Leslys est la ligne LEA qu'il met en place sur la même infrastructure ferroviaire. Le Sytral a signé une convention avec le Département du Rhône pour la répartition des tâches (construction et l'exploitation de la ligne).

On peut légitimement s'interroger sur les rapports que peuvent entretenir le Sytral et le Département du Rhône, surtout lorsqu'ils signent une convention entre eux. En effet, de par sa composition, certains membres du Sytral sont des élus du Département. Les intérêts sont donc portés par les mêmes personnes dans deux structures différentes ;

- *Le Grand Lyon : La Communauté urbaine a déléguée sa compétence au Sytral. Cependant son influence est loin d'être négligeable puisque ses élus sont majoritaires au Sytral. Par ailleurs le Grand Lyon est signataire de nombreux accords sur des questions de transport comme le projet REAL sur l'intermodalité porté par la Région. Le Grand Lyon s'est par ailleurs associé au projet LEA en particulier en signant un protocole d'accord en 1997 pour lancer les deux lignes et en passant une convention avec le Sytral pour l'amélioration de l'environnement urbain du trajet de LEA (piste cyclable, aménagements urbains, etc.). Publiquement, il est clair que l'agglomération s'affiche en faveur des projets LEA et Leslys qui servent ses intérêts. Cependant cet affichage ne se traduit pas par une participation significative dans le projet Leslys ;*
- *Le Département de l'Isère : Il se place à moyen terme, voire long terme, sur Leslys puisqu'il souhaite réaliser un prolongement de la ligne sur son territoire. Plusieurs possibilités ont été avancées : un prolongement au Nord sur les emprises iséroises du CFEL (propriété du Conseil Général) mais aussi au sud en direction de l'Isle-d'Abeau et Bourgoin-Jallieu. L'enjeu du Département est, identique à celui du Conseil Général du Rhône, d'utiliser les emprises iséroises du CFEL qui sont toujours sa propriété. C'est également une intervention sur le territoire du Nord Isère dont le réseau n'est pas forcément optimal sous sa forme actuelle, car le réseau isérois est essentiellement centré sur Grenoble (tarification zonale à partir de Grenoble).*



Les enjeux immédiats sont donc la réaffectation du réseau de cars existants (Transisère) sur la desserte lyonnaise. Certaines des lignes qui allaient jusqu'à La Part-Dieu seront ainsi rabattues sur Meyzieu pour créer une correspondance avec LEA. De plus il existe un problème pour les cars isérois qui rallient La Part-Dieu, car le terminus de LEA et Leslys se fera au niveau de l'actuelle gare routière et que pour l'instant aucune décision de relocalisation du terminus des cars n'a été prise ;

- *La Région* : Elle s'était engagée il y a une quinzaine d'années dans le projet *Satorail* et avait acquis certains terrains pour relier l'aéroport. Elle est également propriétaire de la gare TGV de l'aéroport Saint Exupéry où doit théoriquement arriver Leslys.

Elle pense par ailleurs à développer un TERGV sur la ligne grande vitesse entre Lyon et Chambéry. Même si les échéances ne sont pas les mêmes, ce projet concurrencerait Leslys puisqu'il desservirait la gare TGV de Saint Exupéry.

On peut également ajouter que lors du lancement de Leslys, la Région était la seule autorité organisatrice compétente pour une liaison ferrée de ce type. Le Département n'a en effet eu la compétence adéquate qu'à l'été 2004<sup>20</sup>. La Région est pour l'instant en complémentarité avec le Département dans l'élaboration d'un réseau au niveau de l'aire urbaine. Mais les projets de TERGV sont concurrents à terme de la liaison Leslys ;

- *La SNCF* : elle n'est pas directement concernée par Leslys mais les conséquences de cette ligne pourront s'avérer importantes pour elle.

- Sur le site de Part-Dieu, la conséquence la plus importante est l'arrivée d'un important flux de passagers, du fait du terminus de LEA/Leslys côté Vilette (à l'est de la gare), dans une gare déjà saturée. En effet, le flux principal d'usagers aura pour origine le côté Vivier-Merle (à l'ouest de la gare) d'où d'importantes perturbations à prévoir entre ce flux et les usagers de la SNCF. D'importants aménagements devront être réalisés pour régler les problèmes de circulation,

- Sur le site de la gare TGV de Saint Exupéry, la SNCF n'est pas propriétaire de la gare mais Leslys pourrait permettre un développement de la gare TGV dont le potentiel est encore loin d'être exploité à son maximum, puisque le trafic s'élève à 326 000 voyageurs par an<sup>21</sup> (environ 900 voyageurs par jour donc en moyenne). Cette troisième gare lyonnaise pourrait servir à délester les gares de Perrache et de La Part-Dieu.

- *RFF* : Il y a besoin de coordonner Leslys avec RFF, c'est en tout cas un souhait du Département qui souhaite « aboutir à la signature d'une convention avec RFF »<sup>22</sup>. La ligne va, en effet, circuler sur une partie de son tracé en jouxtant la LGV qui passe à Saint Exupéry. La question du Contournement Ferroviaire de l'Agglomération Lyonnaise (CFAL) qui est encore à l'état de projet mais dont le tracé pourrait être proche de la LGV et de Leslys est aussi un enjeu technique à prendre en compte. A cela s'ajoute la volonté de la Région de développer le TER ;

---

<sup>20</sup> Suite à l'amendement Mercier : article 33 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*

<sup>21</sup> AEROPORT LYON SAINT EXUPÉRY, *Rapport d'activités 2004*, Lyon, CCIL, 2005.

<sup>22</sup> SYTRAL, DEPARTEMENT DU RHÔNE, *Convention relative à l'utilisation du domaine Départemental en vue de la réalisation d'une infrastructure de transport ferroviaire de type tramway (+ annexe 4)*, Lyon, 24 avril 2003, 108 p.

- *La Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon (CCIL)* : Elle gère l'aéroport et est, sans aucun doute, la première bénéficiaire de l'arrivée de Leslys. C'est un acteur qui n'a pas de compétence en matière de transports terrestres mais qui se révèle un des plus coopératifs en raison de ses enjeux. Il existe un comité de développement de l'aéroport qui comprend les collectivités dont le Département du Rhône. C'est un organe de promotion pour Leslys notamment. La CCIL aide le Département dans l'avancée de Leslys en recevant par exemple les candidats à l'appel d'offres ou en communiquant les documents techniques de l'aéroport ;
- *Les communes traversées par la ligne* : Elles sont très « preneuses » de LEA mais sont beaucoup moins concernées par Leslys. En effet selon la Loti et l'absence de précision dans la convention entre le Sytral et le Conseil Général, Leslys relevant de la compétence du Département, elle ne peut faire du cabotage à l'intérieur du PTU, ce qui signifie que les arrêts intermédiaires de La Soie et Meyzieu (cf. carte p. 23) ne devront charger que des passagers en provenance ou en direction de l'aéroport. Il sera donc impossible d'utiliser Leslys comme un « LEA Express ». Il n'y a donc pas d'autres arrêts que celui de l'aéroport en l'absence de stations hors du PTU.  
La commune de Meyzieu est plus particulièrement concernée et aurait plus d'intérêt dans l'arrivée de Leslys. La ville accueille le dépôt de maintenance des véhicules de Leslys et LEA et également le dernier arrêt avant l'aéroport. Ceci pourrait également lui permettre d'attirer sur son territoire des employés travaillant sur l'aéroport si une tarification est adaptée pour eux ;
- *Les usagers* : Ils sont « peu visibles » dans l'avancée du projet et sont peu présents dans le débat. Il faut dire que Leslys a un potentiel de clientèle extrêmement restreint. Les estimations fournies par le Département, pour l'exploitation à moyen terme, sont de 4 000 voyageurs par jour. C'est très peu pour un tramway spécialement fabriqué pour atteindre des vitesses supérieures à 100 Km/h comparé aux 120 000 voyageurs qui empruntent les lignes T1 et T2<sup>23</sup> du réseau de transport en commun de Lyon.  
Un point de blocage a été identifié par les associations d'usagers qui n'ont finalement pas eu gain de cause, il s'agit de l'arrivée de Leslys/LEA à l'est de la gare de La Part-Dieu (ce qui oblige à traverser la gare pour rejoindre les lignes de bus/tram/métro ainsi que le centre commercial de La Part-Dieu et les nombreux bureaux). Les usagers ne sont donc pas le centre du propos de la majorité des acteurs alors que Leslys est un projet de transport en commun.

Cette liste présente les acteurs en présence et leurs enjeux visibles. Il est important d'ajouter à ce tableau l'aspect concurrentiel et de hiérarchie implicite qui existe sans oublier évidemment les aspects politiques qui seront développés plus tard (cf. 2.3.3). Les enjeux, des acteurs de Leslys sont complexes et chacun a un point de vue différent selon ses propres intérêts. Il est en tout cas important de garder ce tableau des enjeux à l'esprit pour mieux comprendre l'échafaudage des différentes relations qui se construisent autour de Leslys. Les coopérations qui existent et leurs applications sont le fruit de ces relations. Le tableau 3 de la page 30 récapitule l'ensemble des enjeux présents et permet une confrontation des différents acteurs selon deux fonctions identifiées : la fonction stratégique représentée par les élus d'une part et la fonction technique et fonctionnelle d'autre part qui rassemble les services d'études techniques et les services chargés du fonctionnement et de la mise en place des projets.

<sup>23</sup> Entretien avec M. Lambert, Chef de projet LEA, Sytral, réalisé le 11 octobre 2005.

## *Les acteurs et leurs enjeux*

		<b>Les élus : fonctions stratégiques</b>	<b>Les services techniques : fonctions techniques et de fonctionnement</b>
<b>AUTORITES ORGANISATRICES</b>	<b><i>Département du Rhône</i></b>	Leslys est un choix politique. Son objectif est le développement du pôle multimodal de Saint Exupéry (aéroport + gare TGV). L'amendement Mercier (président du Conseil Général) a permis au Département du Rhône (soutenu par l'Isère) d'être compétent pour le transport ferré de voyageur.	Ils doivent coopérer avec le Sytral au sujet du tronçon commun.
	<b><i>Sytral</i></b>	Il est composé d'élus venant du Grand Lyon (61%) et du Rhône (39%). L'utilisation des emprises du CFEL appartenant au Département permet la réalisation d'un tramway sans difficulté foncière et sans recherche d'un tracé.	Ils sont en charge de la construction à l'intérieur du PTU des infrastructures qui doivent être compatibles avec LEA et Leslys.  Ils ont besoin d'informations techniques de la part du Rhône.
	<b><i>Département de l'Isère</i></b>	Les élus n'ont pas clairement inscrit les deux prolongements possibles dans leurs objectifs mais communiquent avec les acteurs rhodaniens sur cette éventualité. Ce sont des projets qui ne sont pas envisagés dans le court terme.	Ils ont déjà réalisé des études sur la desserte du Nord-Isère assez favorables à un prolongement dans le Nord Isère. Ils doivent par ailleurs adapter la desserte actuelle pour l'arrivée de LEA.
	<b><i>Région Rhône-Alpes</i></b>	La Région est compétente sur les liaisons ferrées mais se concentre sur les TER. Elle possède des emprises nécessaires à Leslys, car elle avait un projet identique à la fin des années 1980. Elle possède la gare TGV de Saint Exupéry et soutient le développement du pôle multimodal de Saint-Exupéry.	Ils étudient la possibilité à long terme de la mise en place d'un TERGV pour la desserte de l'aéroport par la future ligne grande vitesse Lyon-Chambéry.  Prise en compte des TER dans le CFAL.

<b>Grand Lyon</b>	Les élus du Grand Lyon sont majoritaires au Sytral. Le Grand Lyon, favorable à la liaison Leslys, ne veut en aucun cas s'engager financièrement dans Leslys.	
<b>L'état</b>	Plusieurs documents attestent que l'Etat prend en compte le développement de Leslys : la DTA et le Contrat d'Agglomération mentionnent le projet et l'intègrent au développement de l'aéroport.	Le débat sur le CFAL n'est pas clôt mais le projet de Leslys est un des paramètres pris en compte. Le prolongement de Leslys a été pris en compte pour la construction d'un pont sur l'autoroute A 432. Pas d'incidence sur les autres grands projets.
<b>Les communes concernées</b>	Les relations sont tournées vers le Sytral, car Leslys n'a pas d'arrêt en dehors du PTU. Les communes dans le PTU se focalisent sur LEA qui a beaucoup plus d'attraits.	Le développement de l'urbanisme des villes est tourné vers Lyon-centre et non l'aéroport. Seule Meyzieu peut espérer attirer une partie des employés de l'aéroport en cas de tarifs adaptés.
<b>L'aéroport (CCIL)</b>	L'aéroport est extrêmement coopératif avec le Rhône pour le développement de la liaison. Son espoir est de voir Air France développer davantage ses lignes à partir de Lyon pour l'aéroport et de développer le trafic TGV de la gare.	
<b>SNCF</b>	LEA et Leslys posent le problème de l'aménagement de la Gare de la Part-Dieu qui risque une saturation des traversées piétonnes. A l'inverse, l'accessibilité de la gare TGV de Saint Exupéry pourrait être stratégique pour la SNCF si elle souhaite équilibrer le trafic TGV.	
<b>RFF</b>	RFF est en charge de la ligne LGV qui va jusqu'à Saint Exupéry en jouxtant le tracé de Leslys. Le projet de contournement fret est à l'étude dans l'est lyonnais. Il faut donc que RFF s'accorde avec le Département dans ce secteur.	
<b>Les usagers</b>	Pas de réaction de masse, car peu d'usagers ont été inclus dans le cadre de Leslys. Certaines associations remettent en cause l'absence d'un prolongement immédiat de Leslys sur l'Isère.	

**Tableau 3: Récapitulatif des acteurs et enjeux de Leslys**



## 2.2 La coopération sur le terrain

### 2.2.1 Les accords en place

L'idée de Leslys a été lancée par le Département du Rhône. Même si la ligne est encore loin d'être achevée, la phase préparatoire est terminée et les contacts pris entre acteurs ont pu aboutir à la signature d'accords ou de conventions.

La coopération entre le Sytral et le Rhône est au centre du projet LEA/Leslys mais, en réalité, plusieurs autres coopérations se mettent en place en parallèle.

#### ***Une coopération transversale : la convention entre le Sytral et le Département du Rhône***

Cette convention est l'élément de base pour la réalisation de LEA et Leslys puisque ces projets ont été lancés avec l'objectif d'utiliser les emprises du Chemin de Fer de l'Est de Lyon (CFEL) sur l'ensemble du trajet de LEA. Elle a été signée le 29 avril 2004 et est valide jusqu'en 2074.

La convention répartit les rôles pour l'infrastructure : le Sytral est chargé de construire l'infrastructure, de la gérer et de l'entretenir, il est le maître d'ouvrage de la partie commune LEA/Leslys. Le Sytral est propriétaire le temps de la convention de l'infrastructure et des ouvrages d'art. Le Département n'aide pas financièrement le Sytral en dehors de sa cotisation annuelle.

En contrepartie, le Sytral est exonéré de redevance pour l'utilisation des voies pour LEA et le Département ne paie pas de droit pour utiliser les infrastructures du Sytral.

La mise en place d'un poste de contrôle commun aux deux lignes a été également décidée sans que cela influe sur le choix des exploitants respectifs, car la convention prévoit le cas de figure où les exploitants des autorités organisatrices soient différents pour respecter les procédures de délégation de service public.

Globalement, la convention concerne les travaux et l'avenir des infrastructures, mais les aspects les plus concrets de la coopération restent modestes. En effet la convention règle davantage de détails en rapport avec la future exploitation qu'avec la construction. Il y a un certain décalage entre le manque d'informations affiché sur des caractéristiques techniques des véhicules<sup>24</sup> et la précision des amendes en cas de blocage du trafic par un des deux signataires<sup>25</sup>. L'annexe 2 sur les « caractéristiques générales de l'infrastructure commune » ne décrit pas les véhicules qui emprunteront la voie mais seulement cette dernière. Ceci est normal, le Département n'a pas choisi de véhicules pour Leslys (il le fera en choisissant son concessionnaire) mais cette information est primordiale pour le bon déroulement du projet (écartement des roues, gabarit, etc.). A l'inverse, l'annexe 3 sur les « caractéristiques générales des services express et omnibus » fixe déjà le montant des amendes en cas de blocage de la voirie par l'un des deux signataires et ce en fonction des heures de la journée.

---

24 Cf. Annexe 2 de la Convention relative à l'utilisation du domaine Départemental en vue de la réalisation d'une infrastructure de transport ferroviaire de type tramway.

25 Cf. Annexe 3 du document cité ci-dessus.

Ces constatations confirment que la coopération n'est pas totalement aboutie et que les projets sont menés davantage en parallèle qu'en coopération conjointe. Sur le terrain, cela se traduit par deux projets menés séparément et un calendrier complètement différent entre LEA et Leslys. La convention entre le Sytral et le Rhône ne répond donc pas à certains points : calendrier des deux autorités organisatrices, relations avant l'exploitation des lignes etc. Cette convention répond donc imparfaitement aux besoins de coopération.

### **2.2.1.1 La coopération foncière : le protocole d'accord entre le Département du Rhône, la Région, RFF et le Département de l'Isère**

Ce protocole d'accord concerne les emprises ferroviaires qui se situent entre le tracé du CFEL à Pusignan et l'aéroport. Quatre acteurs sont rassemblés. RFF possède les terrains de la LGV qui pourraient accueillir le Contournement Ferroviaire de l'Agglomération Lyonnaise (CFAL). La Région est propriétaire des emprises sur lesquelles passe le tracé de Leslys ; elle les avait acquises pour l'ancien projet du même type : Satorail. Le Conseil Général du Rhône est évidemment maître d'ouvrage de Leslys et enfin l'Isère est signataire en tant qu'acteur intéressé au prolongement de la ligne.

Les termes du protocole portent essentiellement sur la cession gratuite des emprises de la Région au Département. La Région estime que cette cession est équivalente à une subvention en nature de l'ordre de 15 millions d'euros. Il s'agit bien d'une coopération financière entre la Région et le Département.

La présence du Conseil Général de l'Isère dans cet accord n'est, en revanche, pas synonyme de coopération franche. On peut même voir un certain flou dans la formulation choisie, car le Département du Rhône s'engage aux côtés de la Région et de RFF à ce que l'exploitation « *n'obérera en aucune façon la possibilité de relier l'agglomération du Nord-Isère à l'aéroport de Saint Exupéry par fer, tram-train ou tramway, en prolongement en direction de Charvieu et de Crémieu* »<sup>26</sup>. La définition de l'engagement par une formule négative laisse à l'Isère seule le développement d'un tel projet. Cette coopération n'est pas exclue mais elle n'est pas encore promue et par ailleurs le Conseil Général de l'Isère, même s'il est signataire, n'apparaît à aucun moment explicitement dans les termes du protocole d'accord.

Cet accord a pour base la résolution de problèmes fonciers. Cependant, autour de ce thème viennent se greffer des questions d'un autre ordre. On peut voir le manque d'organisation des liens entre les acteurs. Plus qu'une transaction, ce protocole d'accord sert à manifester la réflexion propre à RFF sur les tracés qu'il envisage pour les voies de chemin de fer et permet au Département de l'Isère de manifester sa volonté de prolonger la ligne sans cependant définir un cadre précis. Il en résulte un accord sans orientation aboutie, en dehors de la nécessité d'aménager le réseau ferré de l'Est lyonnais en concertation, alors que son origine est l'avancée concrète du projet Leslys par une opération foncière.

---

<sup>26</sup> Région Rhône-Alpes, Département du Rhône, Département de l'Isère, RFF, *Protocole d'accord relatif à la cession au Département du Rhône de biens immobiliers appartenant à RFF et à la Région Rhône-Alpes en vue de réaliser Leslys*, Lyon, 25 juin 2004, 9 p.

### 2.2.1.2 Les coopérations secondaires

Les coopérations secondaires regroupent les accords qui ont mentionné Leslys mais où la ligne de tramway rapide n'est pas l'objet principal des termes.

- *Coopération financière : le contrat d'agglomération*  
(Volet territorial du contrat de plan État/Région 2000-2006)

Le contrat d'agglomération a été signé entre l'État, la Région, le Département et l'agglomération. Un chapitre transport collectif urbain en site propre a été inclus et inscrit clairement LEA comme un des projets concernés par la subvention. Leslys est simplement signalée comme un projet utilisant les mêmes voies. Au total, six lignes sont concernées par le contrat pour une participation de 50 millions d'euros pour l'État et de 10 millions pour la Région.

L'État donne ici une subvention (qu'il n'a pas versée depuis la signature) mais n'a pas de compétence « transport » en jeu ici. En revanche, la Région inscrit sa subvention dans le cadre du développement de l'intermodalité et de la future halte de Jean Macé (à mettre en place par RFF) pour les TER. La Région encourage donc Leslys pour développer un réseau régional assez dense pour être attractif. Cette seconde coopération financière qui devrait s'élever à environ 3 millions d'euros<sup>27</sup> de la part de la Région vise donc à développer des lignes d'intérêt régional fortes. Ajoutée aux emprises évaluées à 15 millions d'euros, la Région participe à Leslys à hauteur de 18 millions d'euros. Si la coopération avec la Région s'arrête à des questions financières, les objectifs s'énoncent bien en termes de qualité de transport pour les usagers ;

- *Coopération intermodale :*

- Les plans d'actions sur le développement de l'intermodalité à l'échelle de l'aire urbaine lyonnaise

Il existe en effet deux documents successifs, le premier signé le 22 février 2005 n'incluait pas RFF qui s'est manifesté pour faire partie de ce partenariat. C'est la démarche la plus importante au niveau des transports de l'aire urbaine de Lyon. Le plan d'actions rassemble la plupart des acteurs présents puisque l'accord du 5 septembre 2005 rassemble : la Région, les départements du Rhône et de l'Isère, les agglomérations de Lyon, de Villefranche et de Vienne, le Sytral, la SNCF et RFF.

Ce plan d'actions prévoit la mise en place d'un véritable réseau express sur l'aire urbaine appelé REAL à l'image du réseau de RER à Paris. Le document définit 21 objectifs pour améliorer les dessertes ferroviaires, aménager les gares, leurs abords et leur accès, et développer des services multimodaux. Ces objectifs s'appuient sur les infrastructures et le matériel existant mais aussi sur six grands projets dont LEA et Leslys.

Ce protocole d'accord, s'il est appliqué, permettra aux usagers d'emprunter Leslys avec le même titre que sur l'ensemble du réseau de transport public de l'aire urbaine lyonnaise. Il y a donc un véritable potentiel de coopération, car cet accord implique un système d'information commun pour les différentes autorités organisatrices, un titre commun, un éventuel découpage zonal (même si on peut avoir des doutes sur l'entrée de Leslys dans un tel système au regard de la différence de prix prévue entre le réseau TCL et Leslys).

<sup>27</sup> Entretien avec M. Barriol, Vice-président du conseil général du Rhône chargé des transports, réalisé le 22 septembre 2005.



Aux termes de cet accord, la coopération sera beaucoup plus poussée que celle qui existe entre le Département et le Sytral actuellement pour Leslys. Cependant le projet REAL, même s'il prend en compte Leslys, est davantage tourné vers la coopération entre la SNCF et le Sytral. Aucun objectif ne peut s'apparenter à un objectif visant Leslys. Au contraire, l'accord privilégie l'amélioration des services SNCF ;

- La charte d'interopérabilité billettique sur la Région Rhône-Alpes pour le réseau régional TER, les réseaux départementaux et les réseaux urbains  
En parallèle au plan d'actions, la Région a lancé en 2004 une charte qui reste ouverte aux autorités organisatrices de la région pour mettre en place une billettique unique sous la forme d'une carte à puce. Cette expérience prend comme base les actions qui ont abouti sur le réseau du Sytral (avec la carte Técély) et celui de la Semitag à Grenoble (où l'initiative a été portée par la Région).  
Cette charte remplit un des objectifs du protocole d'accord sur le développement de l'intermodalité. Elle doit établir une norme pour mettre en place une carte commune de transport au niveau de la région. C'est en fait un volet de l'intermodalité qui pourrait s'avérer intéressant pour le Département afin d'intégrer Leslys au réseau REAL (Réseau Express de l'Agglomération Lyonnaise) ;

□ *Coopération urbanistique : la convention entre le Grand Lyon et le Sytral*

Même si la convention entre la Communauté urbaine de Lyon et le Sytral ne concerne pas le Département du Rhône, il est important de le signaler puisqu'elle concerne la partie sur laquelle le Sytral est maître d'ouvrage. Le Grand Lyon s'est manifesté sur ce projet pour intégrer l'aspect urbanistique à l'aménagement de la ligne. Une piste cyclable est donc réalisée à côté de la voie ferrée le long du trajet jusqu'à la station Meyzieu Zone Industrielle<sup>28</sup> ;

□ *Coopération tacite*

On peut parler de coopération tacite dans la mesure où le Département n'a vu aucun acteur s'opposer face à lui. La Communauté urbaine avait la possibilité de discuter des modalités en réagissant par l'intermédiaire des élus présents au Sytral, mais « a pris acte » simplement de la décision<sup>29</sup> du Département du Rhône. Il faut dire que l'ensemble des autres acteurs voit plutôt d'un bon œil que le Département soutienne financièrement ce projet qui est onéreux et dont les retombées potentielles seront communes.

La coopération se fait donc exclusivement au cas par cas et en dehors du Sytral, en place depuis plusieurs décennies, les structures de coopérations restent modestes. Les accords, chartes, plans d'actions et autres conventions régissent les coopérations entre autorités sur l'aire urbaine de Lyon. L'avantage perçu dans ce type de système est que chaque acteur garde ses prérogatives et n'a pas spécialement à partager sa compétence avec un autre acteur. Il existe par ailleurs une certaine souplesse dans la gestion.

---

<sup>28</sup> Ce document n'est pas accessible mais il montre que la Communauté Urbaine est impliquée dans les projets LEA et Leslys et les suit de près.

<sup>29</sup> Entretien téléphonique avec M. Fourt, Conseiller technique de Gérard Collomb, Grand Lyon, réalisé le 27 septembre 2005.

Pour Leslys, il existe peu de coopération propre en dehors de celle établie avec le Sytral, qui reste essentiellement juridique et technique.

## **2.2.2 Les moyens de la coopération**

Il s'agit ici de voir quels moyens ont été privilégiés pour mettre en place la coopération entre acteurs et dans quels cadres (notamment juridique) la coopération s'effectue. Ces outils constituent la trace écrite des coopérations qui se mettent en place.

### **2.2.2.1 Les accords écrits**

Les conventions et accords (décrits ci-dessus) instaurent un cadre juridique pour la coopération mais ils mettent aussi des outils à disposition des acteurs et fixent des objectifs.

La convention de 2004 entre le Département du Rhône et le Sytral règle par exemple les questions d'ordre financier et le statut de propriété des infrastructures ainsi que les méthodes qui seront utilisées lors de l'exploitation commune des voies. Cependant on peut noter l'absence d'échéance au niveau de l'avancement des deux projets. C'est un accord d'ordre plutôt technique.

Les accords sur l'intermodalité (REAL, charte sur l'intermodalité, etc.), sont au contraire tournés vers une démarche de planification avec des objectifs moins précis. Ils ne comportent pas de solutions de coopération technique mais au contraire fixent un horizon pour un réseau express pour lequel il faudra trouver et mettre en place des coopérations techniques.

Chacun des accords apporte des moyens différents pour parvenir à coordonner concrètement des autorités organisatrices identiques avec certains projets comme Leslys inscrit dans les deux documents. C'est l'avantage de l'autonomie de l'outil contractuel même si parfois ces démarches n'aboutissent pas.

### **2.2.2.2 La Région Urbaine de Lyon**

La RUL est une association, c'est donc un outil avec un cadre juridique propre. Cependant l'ensemble des acteurs a été clair sur le rôle de la RUL, elle est utilisée comme un forum où tous les acteurs concernés travaillent ensemble. La RUL n'engage aucune action mais elle est le lieu où l'on réfléchit sur les problèmes à une échelle qui n'a aucune représentation légale puisqu'elle est éclatée sur plusieurs départements.

La RUL a pour avantage de ne pas être publique<sup>30</sup> ce qui permet de ne pas publier ce qui se passe lors des débats donc de laisser de côté les enjeux politiques partisans. C'est un lieu d'échanges entre acteurs sans aucune pression extérieure. C'est un lieu de travail où il existe une volonté commune de faire avancer les projets de coopération puisqu'il n'y a pas la même pression du résultat qui existe dans les collectivités respectives des élus participants.

Actuellement la RUL se focalise essentiellement sur les objectifs du projet REAL en travaillant sur les problèmes de billettique et de tarification pour les déplacements quotidiens sur l'aire urbaine (mouvements pendulaires). La RUL participe donc en tant qu'outil à la coopération et pourrait aider à l'intégration de Leslys dans l'ensemble du réseau puisque le Département y côtoie 12 autorités organisatrices différentes.

---

<sup>30</sup> Entretien avec M. Baietto, Vice-président du conseil général de l'Isère chargé des transports, réalisé le 21 octobre 2005.

### 2.2.2.3 Les documents de planification

Les documents de planification sont un moyen pour les autorités organisatrices de prendre en compte les projets qui ne sont pas sous leur maîtrise d'ouvrage mais qu'elles souhaitent accompagner. Il s'agit bien là d'un type de coopération à travers la coordination d'efforts sur un même axe. Ainsi Leslys apparaît dans le schéma départemental des transports du Rhône, dans le PDU de Lyon. La liaison Leslys est mentionnée dans la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA), il sera un des points importants du futur SCOT du Grand Lyon, car l'aéroport y tient une grande place et apparaît déjà dans le SCOT du Haut-Rhône Dauphinois. Leslys apparaît

également dans d'autres documents fixant des objectifs à long terme comme les propositions de la majorité actuelle du conseil régional, le plan de mandat du Sytral, les orientations du Grand Lyon ou encore dans les perspectives notées dans le rapport d'activité de l'aéroport Saint Exupéry.

Ces documents sont élaborés par chacun des acteurs et ils n'ont aucune obligation de mentionner l'ensemble des projets. Cependant le fait que Leslys soit en général mentionnée et présentée en tant que telle est le signe d'une prise en compte par tous les autres acteurs et d'une planification en fonction de cette ligne. L'inscription de Leslys comme un axe majeur de développement est, en soi, une coordination entre les acteurs.

#### Les documents de planification

A chaque niveau il existe un document spécifique de planification des transports:

- pour la région : le Schéma régional d'infrastructures et de transport ;
- pour le Département : le schéma départemental de transport ;
- pour la Communauté Urbaine : le Plan de Déplacements Urbain (PDU).

Il faut ajouter les documents d'aménagements généraux (SCOT, PLU) qui prennent aussi en compte les aspects de transport.

### 2.2.2.4 Les études

Certains acteurs peuvent lancer des études portant sur des stratégies de coopération. Dans le cas de Lyon, la Région Rhône-Alpes a lancé une étude sur la coopération pour les projets périurbains (notamment en vue du développement du tramway rapide)<sup>31</sup> et le Département de l'Isère a commandé une étude sur le schéma de transport dans le Nord-Isère qui comprend les possibilités de prolongements de Leslys<sup>32</sup>, étude à laquelle la Région s'est associée.

Dans chacune de ces deux études, la coopération entre les autorités est étudiée concrètement. L'étude réalisée pour le Département de l'Isère esquisse par exemple l'idée d'une nouvelle autorité organisatrice telle qu'un syndicat mixte pour l'aire urbaine de Lyon, qui transcenderait les limites départementales pour répondre aux besoins du bassin de vie. Cela permettrait d'insérer Leslys à l'intérieur d'un réseau.

---

<sup>31</sup> GIDE LOYRETTE NOUEL, *Mission de conseil juridique sur la coopération institutionnelle dans le cadre des projets périurbains*, Paris, Association d'avocats à la cour de Paris, mai 2004, 120 p.

<sup>32</sup> TRANSPORT TECHNOLOGIE-CONSULT KARLSRUHE GMBH, *Schéma multimodal des transports et infrastructures en Nord-Isère – Phase 1 et 2*, Grenoble, Département de l'Isère, mars 2003, 46 p.

De la même manière le rapport remis à la Région comporte une partie prospective où est développée l'idée d'une hiérarchisation des autorités organisatrices.

L'enquête-ménages lancé par le Sytral en 2005 et élargie à la Région Urbaine de Lyon (cf. Annexe 1) est aussi un très bon exemple d'une étude dont le bénéfice est exploitable pour l'ensemble des acteurs de la région.

Ces études, même si elles ne sont que des pistes de réflexions, peuvent faire évoluer le cadre de la coopération et pousser Leslys vers davantage de coopération. Ce sont des outils à ne pas négliger même s'ils n'interviennent pas directement sur les relations du Département avec les autres acteurs présents. Ces prospectives peuvent toutefois avoir un impact à long terme en changeant les cadres juridiques voire les acteurs eux-mêmes. Elles constituent des « signes » pour les autres acteurs, l'étude de l'Isère par exemple est une manifestation de l'intérêt de ce Département pour la prise en main de la maîtrise d'ouvrage d'un prolongement de la ligne.

Mais ces éléments montrent une coopération restreinte du Département du Rhône avec les autres acteurs : Leslys avance de manière isolée puisque les éléments de coopération sont assez faibles ou ont une envergure beaucoup plus vaste que cette ligne. La plupart des actions ne sont pas initiées par le Rhône mais par des acteurs extérieurs. Selon Gilles Fourt<sup>33</sup>, l'indépendance du projet est à lier à la volonté politique du Département et en particulier de son président Michel Mercier de développer cette ligne par sa collectivité. Si la coopération est de toute façon obligatoire avec le Sytral puisque les deux lignes empruntent les mêmes infrastructures, les outils mis en place ne suivent pas vraiment l'ampleur de la réalisation. Les deux projets restent menés de manière relativement isolée.

Pourtant la seule coopération avec le Sytral ne suffira certainement pas, car au-delà des infrastructures, il faudra que Leslys ait un sens économique et financier pour qu'un opérateur accepte les conditions de la délégation de service public. Le Département va certainement être amené à réorienter son projet et donc à développer de nouvelles coopérations. La position du Conseil Général du Rhône est pour l'instant difficile et elle va certainement évoluer au fil des mois. Il y a ainsi des chances pour que les coopérations s'intensifient avec d'autres acteurs et en particulier le Conseil Général de l'Isère capable de soutenir en partie un tel projet s'il est prolongé sur son territoire.

### **2.3 Les obstacles**

Les enjeux se situent essentiellement au niveau de l'aire urbaine, car la base de l'organisation des transports reste la Loti et la répartition stricte des compétences entre autorités. Le problème est de savoir s'il faut ou non étendre les périmètres pour améliorer les dessertes ou s'il faut au contraire intensifier les coopérations. Leslys illustre en partie ce paradoxe, car c'est une liaison dont la logique est urbaine mais qui n'a pas vocation à desservir le PTU : elle ne fera pas de cabotage sur les stations intermédiaires. Pourtant ses infrastructures sont communes avec le Sytral et en cas de prolongement son utilisation deviendrait majoritairement une desserte périurbaine pour les bassins de population du Nord-Isère. La situation mérite d'être clarifiée pour que Leslys soit utile aux déplacements des usagers de l'aire urbaine.

---

<sup>33</sup> Entretien téléphonique avec M. Fourt, Conseiller technique de Gérard Collomb, Grand Lyon, réalisé le 27 septembre 2005.

### 2.3.1 La question du Périmètre de Transport Urbain (PTU)

Le PTU lyonnais correspond à l'ensemble des communes de la Communauté urbaine ainsi qu'à sept autres communes limitrophes historiquement desservies par les transports en commun de Lyon et qui ont signé un accord avec le Sytral pour régulariser cet état de fait. Il n'inclut pas l'aéroport qui s'est installé assez loin du centre lors de sa création en 1975. L'aéroport se trouve sur le territoire de deux communes : Pusignan et Colombier-Saugnieu, qui sont à la limite du PTU.

Il existe une difficulté pour les communes qui ne veulent pas entrer dans l'agglomération, car elles ne sont pas très urbanisées et surtout ne veulent pas passer au régime de la Taxe Professionnelle Unique (TPU) puisqu'elles bénéficient de la taxe professionnelle de l'aéroport. Les dirigeants de l'aéroport, géré par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon (CCIL), préféreraient, au contraire, entrer dans l'agglomération, ce qui entraînerait de fait une extension du PTU. L'extension du périmètre changerait, en effet, les compétences possibles puisque Leslys serait rattaché au Sytral et pourrait alors faire du cabotage aux arrêts intermédiaires.

La question est complexe. On peut s'interroger sur un périmètre urbain qui, à force d'intégrer des communes périurbaines, incorpore désormais des territoires en grande partie ruraux appelés aussi « rurbains ».

#### Versement Transport (VT)

Taxe versée sur la masse salariale par les entreprises d'un PTU de plus de neuf salariés.  
Pour le PTU Lyonnais le taux de prélèvement du VT est de 1,75%

La principale question est celle de l'offre publique de transport et de son financement. Dans l'état actuel des choses si les communes de Pusignan et Colombier-Saugnieu étaient intégrées dans le PTU, cela voudrait dire que l'ensemble de la zone d'emploi de l'aéroport verserait le versement transport (cf. encart). La desserte de ces deux communes se composerait uniquement de Leslys qui ne dessert aucune zone d'habitation. Cela ne ferait qu'accroître la différence de niveau de services de transport entre l'extrémité du PTU et le centre de l'agglomération qui dispose d'un maillage très serré.

La répartition des compétences par le PTU est à la base de la coopération pour Leslys, car sans cette limite le Département n'aurait pas été légitime pour porter ce projet. Mais il est également un obstacle puisque cette limite reste urbaine *stricto sensu* mais n'est plus la limite du bassin de vie. Selon la tradition de l'égalité républicaine française, on devrait théoriquement aller vers l'extension du PTU pour unifier le service de transport pour tous. Cependant la recherche de l'unification des territoires peut, paradoxalement, créer une inégalité puisque le rapport entre la participation financière des habitants et des entreprises et le service rendu est hétérogène sur l'agglomération.

La coopération sur Leslys ne règle pas complètement ce problème. Le CFEL permet de sortir du périmètre du PTU tout en permettant le développement d'un tram urbain sur l'Est de l'agglomération. Toutefois, l'accord avec le Sytral ne lui permet pas de faire du cabotage sur le territoire de la Communauté urbaine, ce qui aurait pu être utile pour augmenter le nombre de voyageurs. Du point de vue financier, le Département du Rhône ne dispose pas du versement transport et pour ce qui concerne l'investissement du Département qui est d'environ 100 millions d'euros<sup>34</sup>, ce sont donc les contributions de

---

<sup>34</sup> Sous réserve du choix du concessionnaire par le Département du Rhône. Estimation avancée par Georges Barriol, vice-président du Département chargé des transports.

l'ensemble du territoire départemental qui seront utilisées pour un usage géographiquement et socialement très restreint. L'extension du PTU comme on l'a vu constituerait également un problème puisque le Département ne serait plus dans son périmètre de compétence. Les blocages et les freins que créent directement ou indirectement le PTU pour l'organisation des transports sont au centre des réflexions à mener pour une amélioration des coopérations entre les autorités organisatrices.

### 2.3.2 Une coopération financière qui fait défaut

Une ligne telle que Leslys, qui dessert un aéroport encore modeste au niveau international, doit forcément être le fruit d'une volonté politique forte. Dans le cas de Leslys, c'est l'exécutif du Département qui a permis le lancement du projet.

Cependant, il existe un réel écart entre les souhaits exposés par les élus du Département (qui se traduisent dans le cahier des charges) et le réalisme économique. La ligne est faite pour présenter les atouts d'un tramway rapide : accueillir une clientèle aisée qui se dirige vers l'aéroport et être cadencée toutes les 15 minutes aux heures de pointe. De plus, le potentiel de la ligne est faible, car elle ne peut pas faire de cabotage aux stations de Meyzieu et La Soie. Le concessionnaire devant s'occuper de tout (construction et exploitation pendant trente ans), il risque de demander une aide plus forte que prévue au Département. Celui-ci avait choisi la solution de la concession, car il est déjà engagé dans d'autres opérations coûteuses (musée des confluences et nouvelles compétences dues à la décentralisation). L'aspect financier devient une préoccupation lourde pour le Département.

Pourtant il n'y a pas réellement de coopération financière engagée sur Leslys. La convention avec le Sytral est certes avantageuse pour le Département puisque le Sytral réalise l'ensemble des travaux en échange de l'exploitation de LEA sur la voie du CFEL. Mais Leslys aurait pu accroître son potentiel en s'accordant avec le Sytral pour faire de Leslys une liaison rapide desservant les arrêts de Meyzieu Z.I. (qui va capter les habitants se situant hors du PTU) et de La Soie à Vaulx-en-Velin. Cela aurait pu accroître le nombre de passagers quotidiens assez fortement et améliorer encore la liaison Meyzieu-Part-Dieu. Mais la création d'une concurrence entre les deux lignes n'a pas été souhaitée évidemment par le Sytral. La coopération avec la Région est bonne, car celle-ci participe à la hauteur que son budget lui permet<sup>35</sup>, (sa priorité reste la restructuration du réseau de TER). En revanche, le Grand Lyon est absent financièrement du projet et se retranche derrière le fait qu'il a délégué sa compétence en matière de transports collectifs au Sytral<sup>36</sup>. L'absence de participation financière du Grand Lyon est assez étonnante, car il aurait pu facilement participer au nom du développement de son aéroport. Cette attitude souligne l'importance des positions et des relations entre acteurs en dépit d'accords de coopération.

### 2.3.3 La « sociologie » des autorités organisatrices

Les guillemets encadrant le mot sociologie ci-dessus précisent bien que les relations entre autorités organisatrices décrites ici ne font pas l'objet d'une étude sociologique au sens strict. Le terme même de sociologie est utilisé ici pour caractériser la complexité des relations entre les acteurs et la dimension relationnelle qui existe. Car si l'on s'est focalisé jusqu'ici surtout sur des accords ou des statuts juridiques, il ne faut pas oublier que les actes et les relations entre les autorités et leur personnel sont tout aussi importants.

<sup>35</sup> Environ trois millions d'euros selon Georges Barriol, Vice-président du conseil général du Rhône chargé des transports.

<sup>36</sup> Entretien téléphonique avec M. Fourt, Conseiller technique de Gérard Collomb, Grand Lyon, réalisé le 27 septembre 2005.

Dans le cas de Leslys, le Département du Rhône, institution ancienne au budget important est relativement isolé. Le poids des institutions se conjugue avec le poids des couleurs politiques dominantes. Le Département du Rhône s'est retrouvé la seule collectivité de droite sur Lyon après les élections de 2001 et 2004. Même si le transport est un domaine où les clivages sont assez faibles, il n'en reste pas moins qu'ils influencent toujours les actions. Il y a donc une affirmation de la collectivité à travers ce type de grands projets. Même dans la coopération du Département avec le Sytral, il n'y a pas eu de réelle cohésion mais plutôt deux projets développés en parallèle. De ce fait, on assiste à un certain retrait du Grand Lyon qui souhaite pourtant développer son aéroport. Le Grand Lyon se met à l'écart puisqu'il n'interviendra pas auprès du Département même en cas de sollicitation de sa part. L'agglomération se refuse à entrer dans le champ d'action du Département et ne souhaite pas activer une coopération même si le projet peine à avancer. L'attitude isolée du Département engendre le repli du Grand Lyon.

La Région, si elle dispose de plus en plus de pouvoirs, reste la collectivité la plus jeune et dotée d'un budget plus faible par rapport à son territoire et à sa population. Certes, depuis 1997, la Région Rhône-Alpes a davantage de moyens puisqu'elle est devenue autorité organisatrice de transport pour les liaisons ferrées d'intérêt régional. Mais son budget reste limité et elle a encore peu de pratique sur le long terme. Même si sa population et son territoire lui donne une grande envergure, il lui est encore assez compliqué de peser dans la vie locale. C'est pour ces raisons qu'elle n'a pas cherché à affirmer ses compétences pour la liaison Leslys, elle se concentre pour l'instant sur le réseau TER qu'elle doit développer pour répondre à la demande.

On le voit, une fois le Département engagé sur un projet risqué, il ne peut plus réellement trouver d'appui auprès des collectivités qui par ailleurs ne sont pas du même bord politique. La complexité des relations joue un rôle dans l'avancée du projet.

Il y a une culture de la coopération à inventer. Le projet REAL porté par la Région peut être un début de réponse mais il ne fait que mettre en valeur d'autres problèmes potentiels. Les lignes LEA et Leslys risquent bien, à terme, d'être en concurrence frontale sans que l'utilité de deux lignes distinctes soit suffisante. Si l'on suit en effet les objectifs de REAL, un titre unique de transport du même type que la carte Orange parisienne pourrait être mis en place (carte Oûra<sup>37</sup>), les lignes LEA et Leslys pourraient être empruntées avec la même carte pour des prix identiques en fonction des zones desservies. Leslys serait alors un LEA express qui pourrait faire gagner tout de même 7 minutes sur un trajet de 25 minutes entre Part-Dieu et Meyzieu. Dans un cadre similaire, Orlyval à Paris est hors du réseau tarifaire de la carte Orange.

Les multiples coopérations qui se développent sur Lyon ne partent pas forcément dans les mêmes directions. Il est donc intéressant de voir quelles sont les perspectives pour améliorer la situation du transport en territoire périurbain.

---

<sup>37</sup> Région Rhône-Alpes, Département du Rhône, Département de l'Isère, Grand Lyon, Communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône, Communauté d'agglomération du Pays Viennois, Sytral, RFF, SNCF, *Développement de l'intermodalité à l'échelle de l'aire urbaine lyonnaise*, Lyon, 5 septembre 2005, 53 p.

### 3. Les perspectives

L'analyse des obstacles rencontrés sur le projet de Leslys permet de voir qu'il existe globalement une difficulté dans l'aménagement de la desserte périurbaine. Il est donc nécessaire d'étudier les différentes orientations qui se dessinent dans l'organisation des transports périurbains afin d'en tirer des solutions applicables au cas de Leslys.

#### 3.1 Les évolutions possibles de la coopération dans le transport périurbain

Le transport en zones périurbaines est devenu prégnant pour les grandes villes françaises qui vont devoir adapter leur politique de transport dans un futur proche. Cependant il existe différents degrés d'adaptation pour améliorer la desserte périurbaine. Les évolutions des coopérations dans les transports sont présentées ici de manière hiérarchisée en fonction de leur poids et des échéances auxquelles elles peuvent être mises en place.

##### 3.1.1 A court et moyen terme, possibilité d'adapter le réseau existant

L'inadaptation actuelle vient du fait que l'on étend un réseau créé pour le centre ville dans les périphéries les plus lointaines. Mais la situation est totalement différente dans les périphéries les plus éloignées puisqu'on se trouve face à une demande plus dispersée et plus faible que dans le centre. Meyzieu, qui appartient à la Communauté urbaine, compte 28 000 habitants dont un grand nombre travaille dans le centre et Pusignan, qui est en dehors, ne compte que 3 000 habitants et seulement 50% de sa population active<sup>38</sup> travaille dans l'agglomération. L'extension d'un réseau en branches sur le modèle du centre-ville est dès lors moins performante, car les fréquences sont plus faibles et les usagers desservis directement moins nombreux. Pour prendre un exemple précis, les lignes de tramway centrales T1 et T2 à Lyon ont une fréquentation journalière d'environ 60 000 passagers chacune. Les objectifs de LEA (T3) sont de 20 à 30 000. Les lignes n'ont pas le même profil alors même qu'elles ne sortent pas du PTU. En ce qui concerne Leslys tel qu'il est envisagé actuellement, le matériel prévu est plus cher et les objectifs sont de 4 000 passagers par jour à l'horizon 2012.

Plusieurs adaptations sont possibles pour répondre à ces besoins spécifiques. Aucune solution n'est exclusive ; on peut imaginer qu'une formule s'inspirant de plusieurs de ces idées se mette en place à moyen terme.

- *Adapter la technique en rapport avec les objectifs de la desserte*

Le périurbain ne peut pas en effet privilégier le moyen le plus lourd même si celui-ci est très efficace. Il faut intégrer d'avantage de souplesse dans les dessertes pour satisfaire le plus grand nombre d'usagers. Il est regrettable par exemple que les transports publics ne se soient pas plus inspirés des taxis<sup>39</sup> dans l'organisation des transports. Une autorité organisatrice peut inciter au développement du taxi ou même intégrer un système collectif restreint à l'image des services qui existent pour les handicapés. Cette solution pourrait s'avérer efficace sur certains territoires.

<sup>38</sup> Entretien avec G. Marboeuf, Adjoint à l'urbanisme de Pusignan, réalisé le 19 décembre 2005.

<sup>39</sup> Entretien avec M. Baietto, Vice-président du conseil général de l'Isère chargé des transports, réalisé le 21 octobre 2005.



L'avantage de ce type de transport serait de rendre la desserte plus fine dans des territoires peu denses.

L'inconvénient est bien évidemment l'augmentation du coût puisque peu de personnes profitent en même temps du même trajet ;

- *Étendre le PTU sans changement législatif*

Le Périmètre de Transport Urbain est un des éléments de blocage du transport périurbain puisque certaines communes périurbaines sont intégrées économiquement dans l'aire urbaine mais pas au niveau des institutions. Cela rend plus complexe la desserte comme on l'a vu, car plusieurs autorités sont responsables d'une même ligne cohérente pour les voyages pendulaires par exemple.

L'idée d'un aménagement du PTU est la plus facile à imaginer et probablement à mettre en place. Il suffirait en effet d'étendre les limites en intégrant certaines communes qui le souhaitent et de réorganiser les extrémités du réseau.

L'avantage de cette modification institutionnelle est de ne pas nécessiter de moyens trop importants et d'étendre la desserte aux communes les plus éloignées. Mais l'extension du PTU seule ne permettra pas d'améliorer le service pour la plupart des habitants, car l'inégalité de la desserte est double. D'une part la desserte sera toujours moins bonne qu'en centre ville alors que la participation est la même, de plus une ligne ne peut pas desservir parfaitement des populations dispersées.

Le problème de cette perspective est que dans l'état actuel des choses, les communes éloignées n'ont pas intérêt à entrer dans le PTU si le versement transport s'applique de manière uniforme ;

- *Étendre le PTU et assouplir le Versement Transport (VT)*

Cela permettrait à davantage de communes de se porter volontaires pour entrer dans le réseau d'une agglomération. L'aménagement du versement transport pour les communes les plus éloignées ne les pénaliserait pas par le poids du VT trop important sur les entreprises. Ce système permet toutefois de les intégrer dans le réseau de l'aire urbaine à laquelle elles appartiennent.

L'avantage est d'étendre le Périmètre de Transport Urbain assez loin, car ce système pourrait enclencher un mouvement des communes du bassin de vie de l'aire urbaine en faveur d'une intégration au PTU. Cela « distribue » la charge du transport de manière équitable dans le sens où les communes les moins bien desservies sont celles qui payent le moins de versement transport.

En revanche, ce système reconnaît de fait l'abandon du principe qui veut que les pouvoirs publics s'engagent à desservir chacun de la même manière et de façon équitable. Établir des grilles pour le versement transport serait une façon d'affirmer que la desserte n'est pas possible pour tous. Cet aspect est hautement symbolique puisqu'il va à l'encontre du « droit au transport » de la Loti.

De là, découle un autre inconvénient plus pragmatique cette fois : la dérive politique de cette organisation. L'idée de la différenciation du VT pour les différentes communes vient d'un constat, mais il existe un risque que l'application de ce principe soit instrumentalisée. En effet il pourrait être facile pour des élus de délaissier volontairement certaines communes en utilisant un Versement Transport plus faible comme un prétexte ;

- *Création d'une nouvelle autorité organisatrice*

Pour faire face à la complexité de la desserte périurbaine qui dépend de plusieurs autorités organisatrices, la création d'une nouvelle autorité organisatrice beaucoup plus large que la précédente pourrait aider à mettre en cohérence le transport sur un bassin de vie, une aire urbaine.

Une nouvelle autorité organisatrice pourrait transcender les différentes collectivités locales. Pour l'exemple de Lyon, le Sytral auquel participent la Communauté urbaine et le Département du Rhône ne couvre que le territoire de l'agglomération ce qui ne correspond plus au bassin de vie actuel. La création d'une nouvelle autorité organisatrice pourrait permettre d'établir un périmètre plus large si d'autres départements ou encore la Région y participent. Il faudrait pour cela ne pas définir l'objet comme « autorité organisatrice de transports urbains » mais plutôt parler de « transport local » ce qui engloberait l'urbain pur et le périurbain.

Plusieurs aspects doivent être pris en compte pour que cette nouvelle autorité soit efficace. Tout d'abord, l'autorité organisatrice de l'agglomération doit être supprimée, car il serait impossible juridiquement de faire cohabiter deux autorités aussi proches sur la même aire. Il faudrait une volonté claire des acteurs pour se rassembler autour d'une structure solide comme un syndicat mixte qui serait adapté à ces objectifs.

La nouvelle autorité en question ne devrait pas être construite à partir de l'ancienne mais au contraire en être relativement détachée. Le but est de créer une structure relativement indépendante pour qu'elle puisse organiser un réseau cohérent.

L'inconvénient de la mise en place d'une nouvelle autorité est d'une part d'ajouter une couche administrative dans un paysage français déjà saturé. De plus, la nouvelle autorité serait confrontée à la difficulté d'organiser un territoire composite : des espaces denses en centre ville jusqu'aux communes rurales de la périphérie. Cela requiert des compétences différentes et pourrait à terme créer des déséquilibres en favorisant l'un ou l'autre de ces aspects. Enfin la récurrente question du budget se poserait puisque la répartition du déficit serait à négocier entre un grand nombre d'acteurs ;

- *Introduction d'un chef de file dans les autorités organisatrices de transports*

A l'image du principe de subsidiarité de l'Union Européenne, l'instauration d'un chef de file serait le moyen de coordonner les actions des différentes autorités sur un projet et donc d'améliorer les coopérations. Il s'agirait d'identifier un acteur précis dans un projet capable d'animer et de coordonner les différents acteurs.

La notion de chef de file n'est pas encore inscrite dans le droit français malgré une tentative de la LOADT<sup>40</sup> en 1995 (cette notion a été rejetée par le Conseil d'Etat). Cependant la constitution a été modifiée<sup>41</sup> et énonce qu'il est possible de mettre en place des chefs de files dans le cadre d'une loi (qui n'est pas encore à l'ordre du jour). Les possibilités existent et il est même envisageable de mettre en place un chef de file par convention si l'ensemble des acteurs se met d'accord sur les termes de la convention.

Les chefs de files dans le transport seraient intéressants à mettre en place dans le cadre de la desserte périurbaine car, sans bouleversement des autorités existantes, ils pourraient servir d'autorité directrice avec une vue à plus long terme. L'inconvénient est bien sûr la double responsabilité d'un chef de file qui serait l'autorité dans son domaine particulier mais également en charge de coordonner l'ensemble des autorités. Cela peut conduire à un mélange d'intérêts propice à avantager le réseau de l'autorité chef de file.

L'ensemble de ces adaptations possibles sur ou avec les outils existants répond à l'étalement urbain par un étalement identique du champ d'action des autorités. Ces solutions sont sans doute une esquisse de l'évolution institutionnelle dans les transports des prochaines années. Mais le problème posé par l'aménagement des transports dans les communes périurbaines voire rurales ne peut-il pas mener à une réflexion plus poussée sur la question des transports ? On peut réfléchir aux conséquences à plus long terme de la réorganisation des transports et de son efficacité sur les métropoles.

### **3.1.2 A long terme, repenser la politique et l'organisation des transports et la desserte périurbaine en particulier**

Les évolutions prochaines dans les transports doivent commencer dès aujourd'hui par une réflexion sur l'organisation des transports en général et la desserte périurbaine en particulier. En effet, les récentes augmentations du coût du pétrole sont le signe d'un changement prochain dans les habitudes de déplacements. Il semble inévitable que les transports en commun voient leur fréquentation augmenter régulièrement en parallèle avec la montée du coût de l'énergie pour les véhicules particuliers. Dès lors, il sera nécessaire d'améliorer les réseaux actuels pour qu'ils puissent répondre à une demande plus forte.

Dans ce contexte, il faut réfléchir à une échelle plus large. Une des idées possibles est de limiter l'étalement urbain pour concentrer les efforts sur un périmètre plus restreint.

Il faut trouver des alternatives à la pensée actuelle. Selon Marc Baietto<sup>42</sup>, le schéma classique des transports en commun des villes françaises a répondu aux demandes de la seconde partie du XXe siècle mais il ne peut plus être étendu d'avantage pour des problèmes de coût et d'organisation. Il préconise donc la mise en place d'un « large péage urbain grâce auquel on accède au transport routier (usage des routes, des rues et stationnement) et aux transports en commun »<sup>43</sup>. Dans ce schéma, les transports en communs sont renforcés sur l'agglomération en question mais beaucoup moins étendus en périphérie pour ne pas inciter à l'étalement urbain.

---

<sup>40</sup> Loi n°95-115 du 4 février 1995, *Loi d'orientation et de développement du territoire*.

<sup>41</sup> Article 72, alinéa 5 de la Constitution.

<sup>42</sup> Entretien avec M. Baietto, Vice-président du conseil général de l'Isère chargé des transports, réalisé le 21 octobre 2005.

<sup>43</sup> Ce système a déjà été étudié et développé par le Certu sous la forme d'une carte multimodale.

Cette solution est séduisante à long terme puisqu'elle induit une facilité pour les usagers des transports urbains et périurbains, publics ou privés qui n'ont plus face à eux plusieurs autorités organisatrices ni plusieurs tarification.

On peut remettre en cause cependant un point dans ce schéma de redéploiement. Le postulat de base est que l'habitat périurbain est un choix et que le faible développement des transports collectifs loin des centres doit être assumé par ceux qui font un tel choix. Cette analyse est juste lorsque l'on étudie les origines de la périurbanisation. Mais actuellement vu l'état du marché de l'immobilier et la pression qui s'y exerce, ceux qui s'éloignent des centres ont des possibilités de plus en plus réduites. Il serait donc dommageable de pénaliser encore plus ceux qui le sont déjà, car ils ne peuvent pas se loger correctement en centre ville. Il faut donc prendre en compte l'évolution des villes françaises et analyser la proportion d'habitants qui ont choisi réellement la périphérie. Il est indispensable d'avoir beaucoup de recul, car la question de la desserte périurbaine ne peut se traiter sans en cerner tous les tenants et les aboutissants.

La question de l'aménagement des dessertes dans le périurbain ouvre des perspectives sur un grand nombre de sujets importants qu'il sera nécessaire de traiter sur le long terme. Parmi les nombreuses possibilités de changement dans l'organisation des transports, il est intéressant de voir quelles sont celles qui peuvent apporter un bénéfice à Leslys.

### **3.2 Quelles applications possibles pour Leslys ?**

Il est logique de se demander comment utiliser les réflexions citées ci-dessus pour Leslys. Il faut d'abord voir quelles sont les possibilités de la ligne et avec quels acteurs avancer dans la coopération pour en tirer différentes tendances.

#### **3.2.1 Leslys intégrée au PTU lyonnais**

C'est la perspective inverse du développement vers le Nord-Isère, car il s'agit plutôt ici de se refermer sur l'agglomération lyonnaise elle-même. Il est peu vraisemblable que cela arrive pour de multiples raisons.

Tout d'abord, la plus importante pourrait être le refus catégorique de l'instauration du Versement Transport pour les entreprises de l'aéroport (qui représentent plus de 5 000 emplois). Ensuite cela poserait beaucoup de problèmes en matière de compétence de chacune des autorités qu'il faudrait régulariser (car il serait étonnant de voir le Département se désengager après avoir porté ce projet), et enfin le potentiel de la ligne dans le Nord-Isère disparaîtrait.

L'ensemble de ces raisons fait que l'intégration de Leslys dans le périmètre de Lyon semble difficile à envisager.

#### **3.2.2 La desserte du Nord Isère**

C'est une évolution probable à moyen terme, car le prolongement est déjà inscrit dans certains documents y compris dans l'appel d'offre lancé par le Conseil Général du Rhône. Deux solutions sont envisagées, l'une au nord en direction du bassin de population de Pont-de-Chéruy puis Crémieu qui suivrait les emprises du CFEL. L'autre au sud continuerait la ligne de tramway rapide en direction de l'Isle-d'Abeau.

Ces prolongements apporteraient d'importants bassins de populations ce qui augmenterait d'une manière non négligeable les potentialités de trafic de la ligne. Pour cela il serait intéressant de mettre en place une autorité organisatrice incorporant ces territoires avec la desserte lyonnaise. En effet actuellement, la liaison se fait grâce aux cars Transisère gérés par le Département de l'Isère et par le Sytral qui prend le relais sur l'agglomération lyonnaise. Pour que les travailleurs pendulaires habitant dans le Nord-Isère puissent être directement reliés au centre de Lyon, avec une cohérence des tarifs et des liaisons, une nouvelle autorité organisatrice semble être le meilleur moyen.

Pour mettre en pratique cette nouvelle structure, on peut faire appel à la forme du syndicat mixte ou du syndicat mixte SRU. Le syndicat mixte semble répondre à la demande puisqu'il pourrait rassembler les départements du Rhône, de l'Ain et de l'Isère ainsi que le Grand Lyon (dans cette hypothèse, il est évident que le Sytral se dissout et est remplacé par la nouvelle autorité). Le syndicat mixte SRU serait moins facile à manœuvrer, car il se focalise sur des objectifs obligatoires. La formule du syndicat mixte ouvert permettant les coopérations avec les collectivités qui ne sont pas autorités organisatrices. Cette solution autoriserait le développement d'un réseau répondant aux besoins des centres secondaires de l'aire urbaine et spécialement ceux du Nord-Isère qui ont un accès routier difficile et encombré aux heures d'entrée et de sortie de bureaux. Pour illustrer ce propos, 80% des habitants du Nord-Isère travaillent à Lyon, ce qui engendre 150 000 déplacements quotidiens en voiture<sup>44</sup>. L'organisation de Leslys dans le cadre d'un syndicat mixte incluant le Département de l'Isère serait totalement justifiée et logique du point de vue de l'utilisateur et du fonctionnement du bassin de vie de Lyon. Le bassin de vie du Nord-Isère ajouterait 6 500 voyageurs à Leslys selon les premières études<sup>45</sup>, soit plus du double du trafic prévu. L'attitude actuelle des élus du Rhône et de l'Isère laisse plutôt présager une coopération par convention, mais les services techniques de l'Isère se montrent en tout cas favorables au montage d'un syndicat de ce type.

Là encore, le projet REAL risque de changer les besoins, car s'il aboutit à une coordination des réseaux des signataires, le besoin de réforme de l'organisation du transport urbain sera alors nettement moins sensible. L'attitude du Rhône dans le cadre de REAL sera primordiale. A court terme, c'est l'élément le plus important à prendre en compte. Cependant on peut difficilement savoir quelle va être la stratégie du Département pour intégrer Leslys dans ce réseau express. Il y a une contradiction réelle entre l'intégration tarifaire inscrite comme objectif du plan et le futur coût de Leslys. Le prix de la desserte freinera sûrement la « connexion » de Leslys au reste du réseau de transport. C'est pourquoi le prolongement de Leslys semble primordial à terme pour assurer un bassin de population suffisant.

Malgré des obstacles importants pour sa réalisation, Leslys garde des perspectives, car son intérêt est au centre du débat des liaisons périurbaines. La solution que choisira le Département nourrira ce débat et le fonctionnement final de Leslys apportera certainement des réponses aux interrogations actuelles

---

<sup>44</sup> DÉPARTEMENT DU RHÔNE, *Procès Verbal de la séance du 28 mai 2004*, Lyon, Département du Rhône, 28 mai 2004, 8 p.

<sup>45</sup> TRANSPORT TECHNOLOGIE-CONSULT KARLSRUHE GMBH, *Schéma multimodal des transports et infrastructures en Nord-Isère – Phase 1 : Diagnostic des déplacements, des systèmes routiers et des transports publics existants – Phase 2 : Propositions et évaluation de scénarios d'organisation multimodale des déplacements*, Grenoble, Département de l'Isère, mars 2003, 46 p.

---

## Conclusion

L'exemple de Leslys ne peut être érigé en modèle de coopération entre les autorités organisatrices mais des enseignements sont à tirer notamment au regard de la difficulté à cerner tous les enjeux ou à associer tous les usagers. La coopération n'apporte ici pas de clarification de la situation, elle rend même les choses plus complexes sur certains points techniques notamment.

Pourtant, au regard des périmètres sur lesquels les autorités réfléchissent (à l'image de celui de l'enquête ménages-déplacements menée par le Sytral (Cf. annexe 1)), les problèmes de la desserte périurbaine sont amenés à se poser sur un grand nombre de territoires. Qu'il s'agisse d'autres dessertes ferrées pour les aéroports comme à Strasbourg, Bordeaux ou Mulhouse, ou encore d'anciennes voies ferrées comme sur l'agglomération lyonnaise avec la ligne Lyon Part-Dieu/ Trévoux (au Nord dans l'Ain) qui offre la même configuration que le CFEL, on retrouve à chaque fois la problématique posée par Leslys.

Des réponses s'esquissent en matière de coopération ; le projet REAL sur Lyon semble pertinent puisqu'il développe un partenariat suivi d'engagements contractuels entre les acteurs. Une mise en pratique des objectifs du plan d'action amènera les acteurs à se côtoyer régulièrement. Cette culture, plus souple, convient peut-être mieux aux acteurs lyonnais même s'il reste à voir la concrétisation de cet engagement multilatéral. La mise en pratique et les financements restent primordiaux pour aboutir au perfectionnement du réseau existant.

Il serait par ailleurs intéressant d'observer comment s'effectuera concrètement la coopération entre les exploitants des lignes LEA et Leslys (s'ils sont différents) pour comparer avec les problèmes d'organisation des réseaux des autorités organisatrices.

D'autres facteurs vont probablement renforcer la coopération à court terme sur le plan législatif. L'application de la loi sur l'accessibilité de février 2005<sup>46</sup> sera probablement l'un d'entre eux et conduira à la coopération entre les autorités organisatrices afin d'améliorer le transport des personnes handicapées. Le développement de relations de coopération s'étendra alors peut-être à d'autres aspects sur les réseaux de transport urbains.

L'essentiel pour les autorités organisatrices est qu'elles conservent une vision globale et à long terme des projets qu'elles engagent et assument le choix de la coopération lorsqu'elles le font. Le principal but de la coopération doit être avant tout l'amélioration de la desserte pour les usagers et l'utilité des réseaux de transports desservant les bassins de vie.

---

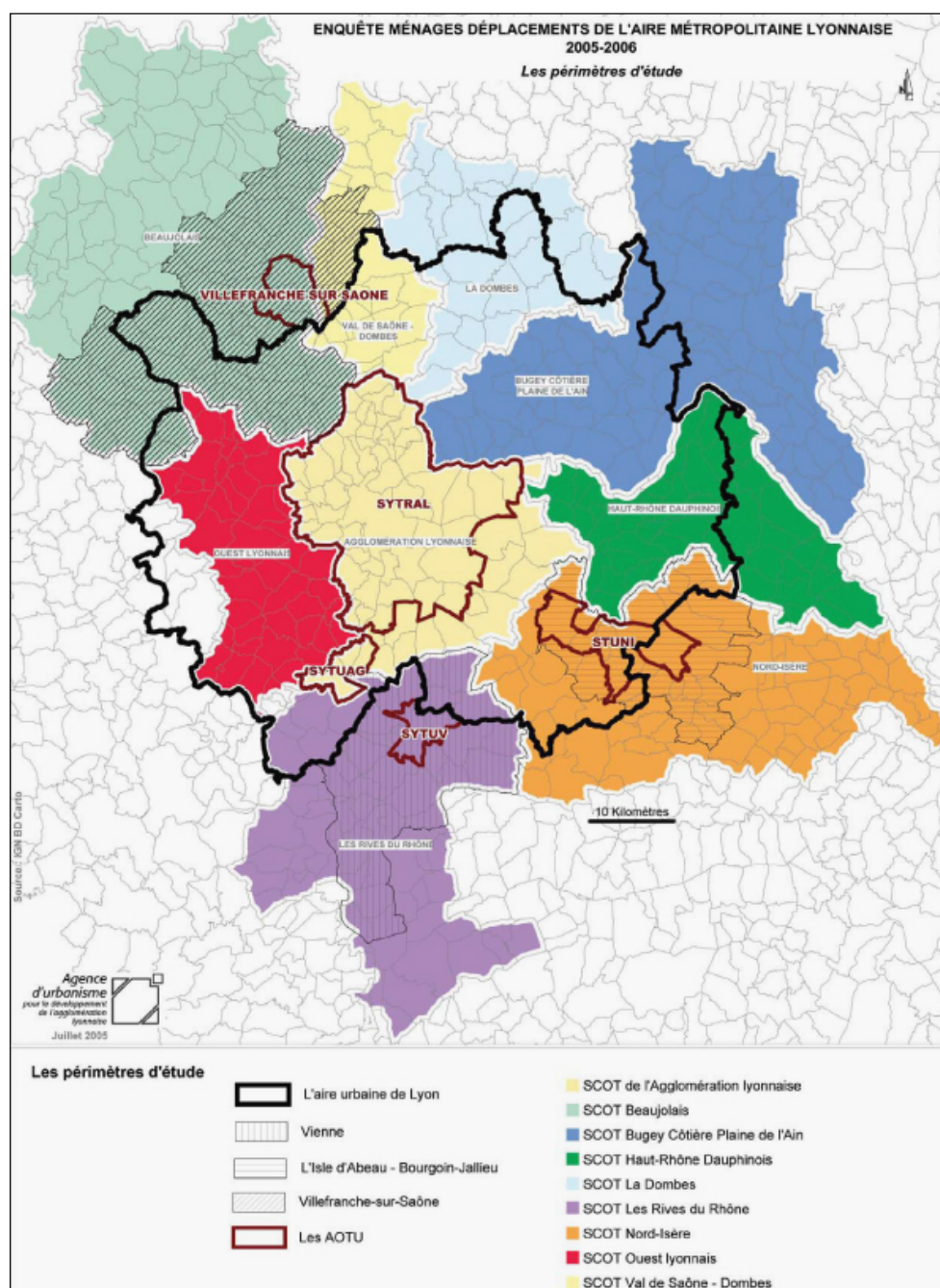
<sup>46</sup> Loi n°2005-102 du 11 février 2005, *Loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées*.



# ANNEXES

## 1. Documents

### Annexe 1 : Périmètre de l'enquête ménages déplacements de Lyon (2005)



Source : Sytral



## **Annexe 2 : Regards sur la desserte de l'Est lyonnais il y a 30 ans**

Avec l'ouverture de l'aéroport de Satolas (devenu Saint Exupéry) en 1975 et la fin de l'existence de la société du Chemin de Fer de l'Est de Lyon en 1976, des études ont été menées en 1974 et 1975 pour déterminer quelles orientations choisir concernant les emprises du CFEL et une future liaison pour desservir les passagers et les employés de l'aéroport de Satolas. Voici les grands axes retenus à l'époque :

*Concernant les emprises du CFEL<sup>47</sup> :*

- Parmi les problèmes soulevés, la présence du CFEL en zone urbaine est décrite comme gênante à cause des multiples passages à niveaux présents. L'hypothèse évoquée de mettre sur viaduc le CFEL entre la gare de la Part-Dieu et celle de Villeurbanne est cependant rejetée clairement, mais la suppression de la ligne sur cette portion est cependant un des cas envisagés à 10 ou 15 ans ;
- Les deux propositions retenues comme les plus pertinentes sont le signe avant-gardiste de préoccupations actuelles. L'une est le raccordement au réseau SNCF en passant par l'aéroport pour permettre la desserte des voyageurs et l'autre est une hypothèse de raccordement au nord en desservant la plaine de l'Ain. L'orientation de la ligne se fait donc entre la desserte aéroportuaire et la desserte de bassins de population périurbains.

*Concernant la desserte de l'aéroport<sup>48</sup> :*

- Les prospectives faites à l'époque sont très optimistes sur le trafic futur de l'aéroport : 14,5 millions de passagers sont prévus en l'an 2000 alors qu'il n'y en a eu que 6 millions en 2005. Par conséquent les études prévoient environ 20 000 emplois sur la zone de l'aéroport alors qu'il n'y en a que 5 000 actuellement ;
- Les dessertes ne sont dès lors pas réalistes, car elles sont prévues pour répondre à une demande forte. Parmi les 5 solutions envisagées pour la desserte de l'aéroport, certaines prévoient l'utilisation de voies SNCF existantes au sud, d'autres tracés semblent avec le recul extrêmement audacieux comme le prolongement du métro jusqu'à l'aéroport ou construction d'un aérotrain avec des fréquences de 2,5 minutes en heures de pointe ! Une des solutions proposées est cependant assez proche du système de Satobus en place actuellement ;
- Aucune des solutions ne reprend l'idée de l'utilisation des emprises du CFEL pour amener une liaison vers l'aéroport par le nord.

---

<sup>47</sup> D'après SERVICE REGIONAL DE L'EQUIPEMENT RHÔNE-ALPES (SRE, ancêtre de la DDE), *Etude de perspectives d'avenir du chemin de fer de l'est lyonnais*, Lyon, SRE, mars 1974, 35p.

<sup>48</sup> D'après SRE RHÔNE-ALPES, *Desserte à long terme de Satolas*, Lyon, SRE, décembre 1975, 33p.



Annexe 3 : *Projet REAL au 5 septembre 2005: carte et calendrier*



## IX. Échéancier simplifié des actions

ACTIONS		Réseau de l'aire urbaine de Lyon	Axe Mâcon Lyon - Vienne
DESSERTE FERROVIAIRE	1	Amélioration de la desserte ferroviaire en décembre 2006	
	2	Fiabilisation des horaires	
	3	Cadencement de la desserte en décembre 2007	
	4	Matériel et capacité Atelier maintenance	
GARES ET ABORDS	5	Remise à niveau des gares	
	6	Ouverture bâtiments gare	
	7	Aménagement des gares et Parking supplémentaires	
	8	Rehaussement des quais ferroviaires	
	9	Accessibilité PMR	
	10	Ambiance et actions spécifiques de sûreté	
	11	Information ferroviaire en gare	
	12	Information et distribution intermodale en gare	
LES ACCES AUX GARES	13	Accès VP, vélo, piétons	
	14	Jalonnement	
	15	Desserte TCU	
	16	Desserte TCNU	
SERVICES MULTIMODAUX	17	Carte à puce Oûra	
	18	Titre unique TER + TCL	
	19	Expérimentation de tarification simplifiée TER/autocar	
	20	Tarification zonale	
	21	Information intermodale à distance	
Grands Projets	A	LEA	
	B	LESLYS	
	C	Lyon / Bourg-en-Bresse	
	D	Halte Jean Macé	
	E	Ouest Lyonnais (1ère phase)	
	F	Traversée de la Gare de la Part Dieu	

	Réalisation décembre 2005 à fin 2007
	Réalisation au-delà de 2007

## **Annexe 4 : Caractéristiques de Leslys extraites du règlement de consultation**

### **Caractéristiques du service**

Leslys devra offrir un temps de trajet de 25 minutes maximum entre Lyon Part-Dieu et Saint-Exupéry, avec 2 arrêts intermédiaires à La Soie et Meyzieu (Zone Industrielle).

Les services Leslys seront cadencés à 15 minutes toute la journée, avec possibilité de passer à 30 minutes avant 6H00 et après 21H00.

Les Groupements Compétiteurs affineront la grille de desserte, sur la base d'un intervalle de 15 minutes qui ne saurait être remis en cause du fait des interactions avec les circulations LEA.

Le principe de cadencement signifie :

- qu'une grille horaire unique sera proposée pour tous les jours de l'année (jours ouvrés, samedis, dimanches et fêtes) ;

- que les horaires de passage seront strictement identiques d'une heure à l'autre.

A l'aéroport Saint-Exupéry, le terminus se situera au niveau de la gare TGV côté ouest (à l'emplacement réservé pour la gare régionale du projet SATORAIL).

A Meyzieu (Zone Industrielle) et La Soie, des voies à quais dédiés à Leslys et pouvant atteindre 80 m de long sont prévues par le SYTRAL.

A la Part-Dieu, les terminus de LEA et Leslys, comportant une voie dédiée à Leslys avec un quai pouvant atteindre 80m de long, se situeront rue de la Villette (côté Est de la gare).

### **Infrastructures**

Sur l'ensemble de la ligne, y compris entre Part-Dieu et Meyzieu (Zone Industrielle), l'équipement des stations Leslys comprenant notamment mobiliers, abris, éclairage, systèmes d'information des voyageurs, horloge, interphonie d'appel, vidéosurveillance, points de vente, sera à la charge et aux frais de la Société Concessionnaire.

Sur la section Meyzieu (Zone Industrielle) – Saint-Exupéry, la Société Concessionnaire réalisera, dans les règles de l'art, une infrastructure ferrée à double voie (pour la robustesse de l'exploitation du fait de la mixité avec les services LEA entre Part-Dieu et Meyzieu Zone Industrielle) à écartement standard (1435 mm), clôturée, pouvant être parcourue à 100 km/h (indispensable pour mettre Meyzieu ZI à moins de 7 minutes de Saint-Exupéry), électrifiée en 750 V continu (réservant un éventuel prolongement de LEA en direction du Nord Isère) et pouvant accueillir des véhicules ayant une charge maximale à l'essieu de 11,5 t.

Les ouvrages d'art ou reprises d'ouvrages d'art, ainsi que les sous-stations pour l'énergie de traction, sont à la charge et aux frais de la société concessionnaire.

Les passages à niveau situés le long de la voie ferrée devront faire l'objet d'une mise en sécurité. En cas de fermeture de chemin d'exploitation, la Société Concessionnaire veillera à proposer des solutions alternatives garantissant l'exploitation ou l'accès des terrains concernés.

La station de Saint-Exupéry sera réalisée par et aux frais de la Société Concessionnaire. Elle aura 2 voies à quai, avec un quai central couvert d'au moins 80 m de long et d'au moins 5 m de large, située dans le caisson SATORAIL (le long de la gare TGV à l'ouest). Le schéma d'implantation privilégié par le Département du Rhône est indiqué ci-après (voir annexe 3). La station de Saint-Exupéry sera équipée d'un point de vente qui pourra se situer dans le hall de la gare TGV. Les quais ainsi que leurs accès, les installations devront être conçus de telle manière, et en accord avec le choix du matériel roulant, qu'ils garantissent un accès à l'ensemble des usagers et en particulier aux personnes à mobilité réduite. Les accès aux quais devront être protégés et assurer la sécurité des voyageurs. Les cheminements entre la station et la gare TGV seront également à la charge du Concessionnaire. Ils devront être couverts, équipés



d'ascenseurs et d'escaliers mécaniques en cas de dénivellation, et leur compatibilité architecturale avec la gare TGV devra être démontrée.

Les infrastructures concédées devront anticiper la création ultérieure d'un point d'arrêt à Pusignan, d'une antenne éventuelle et/ou d'un prolongement éventuel vers le Département de l'Isère (en particulier en terme de signalisation et de pose d'appareils de voies).

La signalisation devra permettre à terme un espacement minimum entre deux circulations de l'ordre de 3 minutes sur l'infrastructure concédée. Le cas échéant, lors de la mise en place de services supplémentaires en direction du Département de l'Isère, seule l'adaptation éventuelle de la signalisation sera à la charge de la Société Concessionnaire. La Société Concessionnaire pourra proposer, dès la mise en service de Leslys, une signalisation compatible avec ses services supplémentaires, dont elle devra identifier et assumer directement et seule le surcoût.

Le centre de maintenance de Leslys, y compris son PCC, est prévu en commun avec celui de LEA, sur la commune de Meyzieu. Les voies, ateliers et bureaux ont été dimensionnés pour accueillir Leslys. Les installations de remisage et les équipements nécessaires à l'exploitation de Leslys seront réalisés aux frais de la Société Concessionnaire.

Afin de réserver la possibilité d'acheminement des bagages enregistrés à Part-Dieu, la Société Concessionnaire devra prolonger le tunnel à bagages existant sous la gare TGV et construire un puits pour ascenseur ayant les mêmes caractéristiques que les deux puits existant au niveau des quais TGV. Les Groupements Compétiteurs en identifieront le surcoût.

Les Groupements Compétiteurs devront proposer en option la mise en place à la Part-Dieu d'installations permettant aux voyageurs aériens d'effectuer leur enregistrement et celui de leurs bagages.

## **Matériel roulant**

Les caractéristiques requises pour le matériel roulant sont les suivantes :

- des sièges individuels avec accoudoirs (éventuellement intégrés à la structure de la caisse) d'au moins 45 cm de large au niveau de l'assise et d'au moins 49 cm au niveau des épaules, un couloir d'au moins 55 cm de large ; l'intervalle entre deux sièges en vis-à-vis sera d'au moins 1,65 m et d'au moins 82,5 cm entre deux sièges en file ;
- des aménagements pour les gros bagages et les paquets ;
- des aménagements pour deux fauteuils roulants à proximité des portes d'accès, pouvant également servir accessoirement aux vélos ;
- un plancher bas réservé aux voyageurs d'au moins 50% de la surface du véhicule ;
- en option, un compartiment réservé pour le transport de bagages enregistrés à la Part-Dieu;
- un gabarit dynamique en alignement droit et en courbe compatible avec les caractéristiques des infrastructures entre Part-Dieu et Meyzieu ZI (voies et quais LEA) décrits en annexe de la convention entre le Département et le SYTRAL ;
- une hauteur de captage comprise entre 3,6 m et 6,5 m.
- une accessibilité intégrale de plain-pied et des pentes de moins de 10% à l'intérieur du véhicule ;
- une accessibilité pour les personnes à mobilité réduite respectant au moins les normes en vigueur ;
- un niveau de pression acoustique intérieur ( $L_{Aeq}$ ) inférieur à :
  - 60 dB(A), mesuré pendant 30 s, à l'arrêt ;
  - 70 dB(A), mesuré pendant 30 s, à la vitesse maximale ;
  - un niveau de pression acoustique extérieur compatible avec les études d'impact des opérations LEA et Leslys ;
- en termes de vibrations intérieures :
  - la valeur efficace des accélérations horizontales, mesurées sur 60 s entre 0 et 100 Hz par bande d'analyse de 0,2 Hz, est inférieure à 0,09 m/s<sup>2</sup> ;

- la valeur efficace non pondérée de l'accélération verticale et inférieure à  $0,12 \text{ m/s}^2$  ;
  - les véhicules doivent pouvoir franchir une zone d'une centaine de mètres submergée par 10 cm d'eau ;
  - véhicules bidirectionnels ;
  - possibilité d'exploitation en unité multiple, avec attelage sous capot ;
  - une longueur maximale des unités multiples de l'ordre de 80 m ;
  - une vitesse maximale d'au moins 100 km/h ;
  - une accélération, en pleine charge, d'au moins  $0,9 \text{ m/s}^2$  (entre 0 et 40 km/h) et toujours inférieure à  $1,3 \text{ m/s}^2$  ;
  - un freinage, en pleine charge, jusqu'à  $1,3 \text{ m/s}^2$  en service normal et de  $3 \text{ m/s}^2$  en urgence ;
  - des systèmes performants d'éclairage, de chauffage, de climatisation et de ventilation ;
  - un système de sonorisation à l'intérieur des véhicules permettant au moins l'annonce des stations et la diffusion de messages d'informations en temps réel ;
  - des afficheurs défilants extérieurs et intérieurs ;
  - des systèmes d'aide à l'exploitation, de commande des aiguillages, de priorité aux carrefours et de phonie avec le PCC, compatibles avec les systèmes choisis pour LEA ;
  - des systèmes de vidéo-surveillance ;
- Les caractéristiques des quais Leslys seront définies par les candidats. Les quais Leslys devront être compatibles avec les quais LEA, dont les données techniques sont fournies en annexe 5 du Règlement de Consultation..

Source : Conseil Général du Rhône

### **Annexe 5 : Lyon Saint Exupéry : Heureux qui comme Ulys**

Parce que très complexe pour englober la conception, le financement, la construction et l'exploitation d'Ulys, programme immobilier d'envergure situé dans la zone centrale de l'aéroport Lyon Saint Exupéry, l'autorisation d'occupation temporaire (AOT), enfin signée a requis une difficile négociation.

**Un hôtel 4 étoiles.** Concéder pour soixante-cinq ans, hors travaux, le domaine public aéronautique pour construire un hôtel, un centre d'affaire et des bureaux n'apparaît pas chose facile.

Moins facile assurément que la concession de trente-trois ans, travaux compris pour le programme de parking associé. L'AOT signée autorise désormais Sogelyn Steiner, son bénéficiaire, à déposer ce dossier auprès de la Commission Départementale d'Équipement Commercial (CDEC) et le permis de construire au plus en février 2006.

« Partenariat Public-Privé exemplaire » et « acte important pour l'avenir de Saint Exupéry » selon Dominique Perben, ministre des Transports, Ulys sera mis en exploitation au second semestre 2008 après 52 millions de travaux financés par le privé : un signe de confiance en l'avenir de la plate-forme aéroportuaire. Ce pôle tertiaire complètera les services de Lyon Saint Exupéry par un hôtel quatre étoiles de 245 chambres et suites à l'enseigne NH Hoteles – la première implantation française de ce groupe espagnol – un centre d'affaire associé de 2 000 m<sup>2</sup> et des bureaux pour 9 250 m<sup>2</sup> avec un parking de 150 places.

Dédié à l'hôtel, le bâtiment principal, fine lame de verre de huit étages, donne le ton par son élégance et son caractère...aérien en écho à la gare TGV de Santiago-Calatrava. Respectueux de l'hôtel, les trois bâtiments de bureaux se déclinent plus modestement sur quatre niveaux.

Avec La Jetée, inaugurée par Dominique Perben, ministre des Transports, et Jacques Barrot, commissaire européen aux Transports, Luc Arsène-Henry, l'architecte, réussit le pari d'allier la sobriété à l'efficacité d'un équipement spécifique dédié au trafic aérien euro-régional du hub d'Air France. Et l'aéroport, pour 23 millions d'euros (un de moins par rapport à l'estimation), conforte sa politique d'augmentation de capacité pour devenir la deuxième plate-forme aéroportuaire en France. La Jetée se caractérise par deux « doigts » d'embarquement accrochés à un cœur central ancré par une passerelle au terminal 2. De plain-pied sur 150 m, longilignes et vitrées, ils sont au plus près des 21 parkings pour avions : 10 m à pied pour le passager en connexion !



Pierre Delchien

Source : Le Moniteur – 23 décembre 2005

## 2. Lexique

- **AOT** – *Autorité Organisatrice de Transport*
- **CFEL** – *Chemin de Fer de l'Est de Lyon*
- **DDE** - *Direction Départementale de l'Équipement*
- **DRE** – *Direction Régionale de l'Équipement*
- **DTA** - *Directive Territoriale à l'Aménagement*
- **EPCI** - *Établissement Public de Coopération Intercommunale*
- **EPIC** – *Établissement à caractère Industriel et Commercial*
- **GIP** – *Groupement d'Intérêt Public*
- **GRAND LYON**  
Le Grand Lyon est le nom de la Communauté urbaine de Lyon.
- **LEA** - *Ligne de l'Est de l'Agglomération*
- **PTU** - *Périmètre de Transport Urbain.*  
Périmètre à l'intérieur duquel l'autorité organisatrice d'une ville (ou agglomération) est compétente.
- **PDU** - *Plan de Déplacements Urbains.*
- **PLU** – *Plan Local d'Urbanisme*
- **REAL** – *Réseau Express de l'Agglomération Lyonnaise.*  
Projet qui vise à développer l'intermodalité. A terme cela pourrait amener à un fonctionnement similaire à la Carte Orange.
- **RUL** – *Région Urbaine de Lyon*  
Association qui regroupe les grandes collectivités locales du bassin de vie lyonnais et dont l'objectif est de transcender les périmètres administratifs.
- **SCOT** – *Schéma de Cohérence Territoriale*
- **SM** – *Syndicat Mixte*
- **SMSRU** – *Syndicat Mixte spécifique dont les conditions ont été inscrites dans la loi SRU*
- **SNCF** – *Société Nationale des Chemins de Fer*



- **SRU** - (*Loi de Solidarité et Renouvellement Urbains*)
- **Sytral** - *SYndicat des transports du Rhône et de l'Agglomération Lyonnaise.*

Autorité organisatrice des transports pour l'agglomération lyonnaise. C'est un syndicat mixte composé du Rhône et du Grand Lyon.

- **TCL** - *Transport en Commun Lyonnais.*

Nom du réseau des transports en commun lyonnais.

- **Tramway rapide, Tram-train et Tramway Express Régional**

Différentes dénominations pour désigner les véhicules lourds proche du train ayant une fonction urbaine à l'image des tramways. A l'origine, le **tram-train** s'est développé à Karlsruhe pour créer un réseau étendu tout en desservant plusieurs stations de centre-ville.

Dans le contexte lyonnais, le Conseil Général préfère parler de **tramway rapide** pour souligner les aspects urbains de ce type de desserte. De la même façon, la Région Rhône-Alpes travaille sur le projet d'un **tramway express régional** dont le but serait de desservir des zones périurbaines ; dans ce cas le vocabulaire employé sert à appuyer cette idée sur les trains express régionaux existants.

Par convention, « le Département » désigne le Conseil Général alors que « le département » désigne le territoire départemental. Il en va de même avec « Région » et « région ».

### 3. Bibliographie

#### 3.1 Ouvrages

- ❑ Certu, *La desserte ferrée des zones urbaines et périurbaines Tome 1 : en France, le T.E.R. Bilan de l'existant en 1993*, Paris, Certu, août 1994, 109 p.
- ❑ Certu, *La desserte ferrée des zones urbaines et périurbaines Tome 3 : en Allemagne et en Suisse, les S-Bahn*, Lyon, Certu, mars 1999, 134 p.
- ❑ VARNAISON REVOLLE Patricia, *Maîtrise d'ouvrage et financement des TCSP*, Lyon, Certu, 1999, 54 p.

#### 3.2 Articles

- ❑ CABIRON Christine, *Rhône-Alpes : un RER à la lyonnaise* in *Transports publics n°1051*, Paris, octobre 2005, pp. 52-56.
- ❑ CETE LYON, *Tram-train : une idée séduisante* in *Cete info n°42*, Lyon, juin 2005, pp.1-2.
- ❑ CETE LYON, *Déplacement et développement du territoire : le Nord-Isère en quête de cohérence* in *Cete info n°35*, Lyon, décembre 2001, p. 6.
- ❑ CHLASTACZ, *Lea et Leslys : deux tramways pour l'Est de Lyon* in *Transport public*, Paris, décembre 2002, pp. 62-64.
- ❑ CHLASTACZ, « *Grand Lyon* » : *coordonner les transports publics de l'aire urbaine* in *Transport public n°1046*, Paris, avril 2005, pp. 42-46.
- ❑ CHLASTACZ Michel, *La Région Rhône-Alpes lance l'idée du « tram express régional »* in *Transport Public n°1048*, Paris, juin 2005, pp. 40-45.
- ❑ CHLASTACZ, *Villes-aéroports : quelle desserte mettre en place* in *La Gazette des communes*, Paris, 22 août 2005, pp. 36-38.
- ❑ CORCUFF Philippe et SANIER Marc, *Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation – Aperçu d'un processus décisionnel « après la bataille »* in *Annales – Histoires, sciences sociales VOL. 55 n°4*, Paris, août 2000, pp. 845-69.
- ❑ DEPAGNEUX Marie-Annick, *Lyon : consultation publique pour deux nouvelles lignes de tramway* in *Les Echos*, Paris, 2 septembre 2002, p. 5
- ❑ FERRERO Claude, *Un plan d'action pour le RER à la lyonnaise* in *Ville & transports*, 28 septembre 2005, Paris, p. 12.
- ❑ FERRERO Claude, *Léa, le tram périurbain lyonnais à mi-parcours* in *Ville & transports*, 26 novembre 2005, Paris, p. 38-39.
- ❑ FRESSOZ Marc, *Chemins de fer de l'Hérault : 12 km et trois entreprises pour un cas d'école* in *Rail & transports*, Paris, 24 novembre 2004, pp. 26-27.
- ❑ FRESSOZ Marc, *Le tram-train de Lyon : un terrain neuf pour les opérateurs* in *Rail & transports*, Paris, 16 mars 2005, pp. 46-49.
- ❑ FRESSOZ Marc, *Quand les départements s'unissent pour suppléer Fret SCNF* in *Rail & transports*, Paris, 18 mai 2005, p. 10.
- ❑ LECOMTE Claude, *Orlyval coûtera 10 millions par an pendant 29 ans* in *L'Humanité*, 29 janvier 1993, Paris.
- ❑ LOUVET Nicolas, *Plans de déplacements urbains : où en est-on ?* in *Transflash, supplément PDU*, Lyon, Certu, mai 1999, pp. 1-2.

- ❑ RITTER Eric, *La Loti, et après ?* in *Rail & transports*, Paris, 26 mai 2004, pp. 36-37.
- ❑ ZEMBRI Pierre, *L'impossible cohérence* in *Urbanisme n°306*, Paris, mai/juin 1999, pp. 69-74.
- ❑ SYTRAL, *La lettre. Plans de déplacements urbains*, Lyon, Sytral, mai 2003, 8 p.

### 3.3 Loi

- ❑ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, *Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (Loti)*.
- ❑ Loi n° 99-386 du 12 juillet 1999, *Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*.
- ❑ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain*, (Titre III, Section 2, Article 111 à 113).
- ❑ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales* (l'article 33 notamment).
- ❑ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005, *Loi relative au développement des territoires ruraux* (l'article 236 notamment).
- ❑ Loi n° 2005-357 du 20 avril 2005, *Loi relative aux aéroports* (Titre II en particulier).

### 3.4 Rapports

- ❑ AEROPORT LYON SAINT-EXUPÉRY, *Rapport d'activités 2004*, Lyon, CCIL, 2005, 39 p.
- ❑ AEROPORT LYON SAINT-EXUPÉRY, *Vers un développement durable – rapport 2004*, Lyon, CCIL, 2005, 43 p.
- ❑ Certu, *Rapport : L'analyse des systèmes d'acteurs*, Lyon, Certu, avril 2001, 104 p.
- ❑ Certu/ENTPE, *Rapport : Coopération en autorités organisatrices de transport*, juillet 2001, Certu/CETE Lyon, 31 p.
- ❑ COUR DES COMPTES, *Les transports publics urbains. Rapport au président de la république suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Paris, Cour des comptes, avril 2005, 262 p.
- ❑ GIDE LOYRETTE NOUEL, *Mission de conseil juridique sur la coopération institutionnelle dans le cadre des projets périurbains*, Paris, Association d'avocats à la cour de Paris, mai 2004, 120 p.
- ❑ HEYRMAN Éric, *Les personnes à mobilité réduites : vers une mise en accessibilité globale des projets d'aménagement publics ? L'exemple lyonnais (TFE)*, Lyon, IEP Lyon, 2002, 115 p.
- ❑ HEYRMAN Éric, *Entre normes centrales et contextes locaux : la mise en accessibilité des systèmes de transports. Les exemples des tramways et métros lyonnais et grenoblois (DEA)*, Lyon, IEP Lyon, 2003, 135 p.
- ❑ ISOTOPE, *Rapport d'étude : Autorités et exploitants, le progrès en commun*, novembre 1997, 50 p.
- ❑ OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ET DES STRATEGIES DE TRANSPORT ENEUROPE, *Dossier n° 1 : les autorités organisatrices de transport dans les agglomérations européennes*, Paris, Conseil National des Transports (CNT), septembre 2001, 38p.

- ❑ SERVICE REGIONAL DE L'EQUIPEMENT RHÔNE-ALPES (SRE, ancêtre de la DDE), *Etude de perspectives d'avenir du chemin de fer de l'est lyonnais*, Lyon, SRE, mars 1974, 35p.
- ❑ SRE RHÔNE-ALPES, *Desserte à long terme de Satolas*, Lyon, SRE, décembre 1975, 33p.

### 3.5 Colloques et conférences

- ❑ APCG (Association des Présidents de Conseil Généraux), *Situer clairement les transports non urbains dans l'aménagement du territoire et Les dessertes périurbaines et l'interface entre réseaux urbains et périurbains (PTU)* in *Les départements, force de propositions*, 1997, pp. 23-33.
- ❑ DUCHENE Chantal, *Le rôle des élus et des collectivités territoriales dans les relations entre les différents niveaux territoriaux* in *Actes du CODATU XI, Session 11*, Bucarest, 2004, 4p.
- ❑ GART (Groupement des Autorités Responsables de Transports), *Territoires périurbains transports ferroviaires*, Paris Palais du Luxembourg, 4 février 1997, 107 p.
- ❑ GART, *Comment faire coopérer les autorités organisatrices de transport, les réseaux de ville et la Région ?* in *L'articulation des politiques de déplacements et d'urbanisme*, Paris, 23 octobre 2002, pp. 38-43.
- ❑ LOUVET Nicolas, *Gouverner par la concertation, le PDU comme outil de politique publique* in *Congrès du GART : pour améliorer les déplacements : réussir la concertation & Rencontres européennes du CFE : villes de demain*, Paris, novembre/décembre 1999, 8 p.
- ❑ RUL (Région Urbaine de Lyon), *Conférence des présidents des autorités organisatrices de transport de la région urbaine de Lyon*, Lyon, RUL, 2000, 35 p.
- ❑ Groupe territorial de concertation « Nord-Isère », *Transports régionaux de voyageurs*, Bourgoin-Jallieu, 30 octobre 2003, 7 p.

### 3.6 Documents officiels et administratifs (compte rendu, délibération, protocoles d'accord...)

- ❑ DEPARTEMENT DU RHÔNE, *Procès Verbal de la séance du 28 mai 2004*, Lyon, Département du Rhône, 28 mai 2004, 8 p.
- ❑ DEPARTEMENT DU RHÔNE, *Délibération du Conseil Général n°019*, Lyon, Département du Rhône, 25 juin 2004, 15 p.
- ❑ DEPARTEMENT DU RHÔNE, *Avis d'appel à la concurrence*, Lyon, Département du Rhône, 2004, 5 p.
- ❑ DEPARTEMENT DU RHÔNE, *Rapport au Conseil Général – Ligne régulière Lyon Saint-Exupéry. Choix du délégataire*, Lyon, Département du Rhône, 2004, 2 p.
- ❑ DEPARTEMENT DU RHÔNE, SYTRAL, *Convention relative à l'utilisation du domaine Départemental en vue de la réalisation d'une infrastructure de transport ferroviaire de type tramway*, Lyon, 29 avril 2004, 108 p.
- ❑ DEPARTEMENT DU RHONE, GRAND LYON, VILLE DE LYON, *Protocole d'accord entre le Département du Rhône, la Communauté urbaine de Lyon et la ville de Lyon sur des dossiers d'intérêt commun*, Lyon, 28 janvier 2005, 5 p.

- ❑ ÉTAT, REGION RHÔNE-ALPES, DEPARTEMENT DU RHÔNE, GRAND LYON, *Contrat d'agglomération. Volet territorial du contrat de plan État/Région*, Lyon, septembre 2005, 20 p.
- ❑ GRAND LYON, *Procès-verbal du conseil de la communauté*, Lyon, Grand Lyon, 10 mai 2004, 44 p.
- ❑ SYTRAL, *Révision du PDU de l'agglomération lyonnaise*, Lyon, Sytral, 2 juin 2005, 66 p.
- ❑ SYTRAL, *Lea – Ligne de l'Est de l'agglomération. Bilan de la concertation publique*, Lyon, Sytral, décembre 2002, 41 p.
- ❑ REGION RHÔNE-ALPES, *Schéma directeur des transports*, Charbonnières-les-bains, novembre 1997, 30p.
- ❑ REGION RHÔNE-ALPES, *Charte d'interopérabilité billettique sur la Région Rhône-Alpes pour le réseau régional TER, les réseaux Départementaux et les réseaux urbains*, Charbonnières-les-bains, 2004, 9 p.
- ❑ REGION RHÔNE-ALPES, *Délibération n°05.06.270 – Rétrocession des emprises Satorail au Département du Rhône dans le cadre du projet Leslys*, Charbonnières-Les-Bains, avril 2005, 1 p.
- ❑ REGION RHÔNE-ALPES, DEPARTEMENT DU RHÔNE, DEPARTEMENT DE L'ISÈRE, RFF, *Protocole d'accord relatif à la cession au Département du Rhône de biens immobiliers appartenant à RFF et à la Région Rhône-Alpes en vue de réaliser Leslys*, Lyon, 25 juin 2004, 9 p.
- ❑ RÉGION RHÔNE-ALPES, DÉPARTEMENT DU RHÔNE, GRAND LYON, SYTRAL, SNCF, *Développement de l'intermodalité à l'échelle de l'aire urbaine lyonnaise*, Lyon, 22 février 2005, 4 p.
- ❑ Région Rhône-Alpes, Département du Rhône, Département de l'Isère, Grand Lyon, Communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône, Communauté d'agglomération du Pays Viennois, Sytral, RFF, SNCF, *Développement de l'intermodalité à l'échelle de l'aire urbaine lyonnaise*, Lyon, 5 septembre 2005, 53 p.
- ❑ SMCTCM (Syndicat Mixte de la Communauté Tarifaire en Charente-Maritime), *Statuts actuels du SMCTCM*, La Rochelle, 1999, 9 p.
- ❑ Syndicat mixte SCOT HRD (Haut-Rhône Dauphinois), *Directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise. Orientation concernant le territoire du SCOT du Haut-Rhône Dauphinois*, Crémieu, Syndicat mixte SCOT HRD, septembre 2004, 14 p.
- ❑ TRANSPORT TECHNOLOGIE-CONSULT KARLSRUHE GMBH, *Schéma multimodal des transports et infrastructures en Nord-Isère – Phase 1 : Diagnostic des déplacements, des systèmes routiers et des transports publics existants*, Grenoble, Département de l'Isère, mars 2003, 46 p.
- ❑ TRANSPORT TECHNOLOGIE-CONSULT KARLSRUHE GMBH, *Schéma multimodal des transports et infrastructures en Nord-Isère – Phase 2 : Propositions et évaluation de scénarios d'organisation multimodale des déplacements*, Grenoble, Département de l'Isère, mars 2003, 55 p.

## 3.7 Sites Internet

### 3.7.1 Les Autorités Organisatrices

- ❑ *Département du Rhône* :  
<http://www.rhone.fr>
- ❑ *Sytral* :  
[www.sytral.fr](http://www.sytral.fr)
- ❑ *Conseil Régional Rhône-Alpes* :  
[www.cr-rhone-alpes.fr/V2/](http://www.cr-rhone-alpes.fr/V2/)
- ❑ *Syndicat Mixte de Coopération Tarifaire de Charente-Maritime* :  
<http://www.passpartout17.org>

### 3.7.2 Les autres acteurs

*Le Grand Lyon* :

<http://www.grandlyon.com/index.php?accueil>

*La liaison Satobus entre La Part-Dieu et l'aéroport Saint-Exupéry* :

<http://www.satobus.com/>

*Le site de l'aéroport* :

<http://www.lyon.aeroport.fr/>

*Le site de la CCI* :

<http://www.lyon.cci.fr/>

*RFF*:

<http://www.rff.fr/pages/accueil.asp>

*Association pour se Déplacer Autrement sur la Région Lyonnaise* :

<http://darly.org>

*Région Urbaine de Lyon* :

[www.regionurbainedelyon.fr/](http://www.regionurbainedelyon.fr/)

*Multitud' (information au voyageur pour la région)* :

<http://www.multitud.org/pub/>

*Direction Régionale de l'Équipement (Directive Territoriale d'Aménagement)* :

<http://www.rhone.equipement.gouv.fr/urbanisme/dta/dta.htm>

*Le Certu* :

<http://www.certu.fr/>

### 3.7.3 Sites des transports sur Lyon

*Site de Georges Barriol, vice-président chargé des transports du Département du Rhône* :

<http://www.barriol.net/>

*Site consacré au contournement ferré Est de Lyon* :

<http://www.rff.fr/pages/accueil.asp>

*Le Chemin de Fer de l'Est de Lyon (CFEL)* :

<http://grizzli.beat.free.fr/fer/urbain/lysat.htm>

*SCOT du Haut-Rhône Dauphinois :*

[http://www.scot-hrd.fr/grands\\_projets5.htm#leslys](http://www.scot-hrd.fr/grands_projets5.htm#leslys)

*Collectif des usagers de l'autoroute A63 à l'est de Lyon :*

<http://www.usagersarea.com/>

### **3.7.4 Sites législatifs et juridiques**

*Assemblée Nationale :*

<http://www.assemblee-nationale.fr>

*Sénat :*

<http://www.senat.fr>

*Conseil d'État :*

<http://www.conseil-etat.fr/>

*Légifrance :*

<http://www.legifrance.gouv.fr/>

© ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer  
centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).  
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Reprographie: CETE de Lyon ☎ (+33) (0) 4 72 14 30 30 (février 2006)  
Dépôt légal: 1<sup>er</sup> trimestre 2006  
ISSN: 1263-2570  
ISRN: Certu/RE -- 06-05 -- FR

Certu  
9, rue Juliette-Récamier  
69456 Lyon cedex 06  
☎ (+33) (0) 4 72 74 59 59  
Internet <http://www.certu.fr>