HAL
open science

Desservir la banlieue : Métropolisation et relégation des quartiers d'habitat social dans l'agglomération lyonnaise (1959-2019)

Antoine Leveque

▶ **To cite this version:**

Antoine Leveque. Desservir la banlieue : Métropolisation et relégation des quartiers d'habitat social dans l'agglomération lyonnaise (1959-2019). Science politique. Université de Lyon, 2021. Français. NNT : 2021LYSE2041 . tel-03483135

HAL Id: tel-03483135

https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-03483135

Submitted on 16 Dec 2021

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.

N° d'ordre NNT : 2021LYSE2041

THESE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Opérée au sein de

L'UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2

École Doctorale : ED 483

Sciences Sociales

Discipline : Science Politique

Soutenue publiquement le 7 juin 2021, par :

Antoine LÉVÈQUE

Desservir la banlieue.

Métropolisation et relégation des quartiers d'habitat social dans l'agglomération lyonnaise (1959-2019).

Devant le jury composé de :

Jean-Yves DORMAGEN, Professeur des universités, Université de Montpellier, Président

Anne-Cécile DOUILLET, Professeure des universités, Université de Lille, Rapporteure

Hélène REIGNER, Professeure des universités, Aix-Marseille Université, Rapporteure

Sylvie TISSOT, Professeure des universités, Université Paris 8, Examinatrice

Fabien DESAGE, Maître de conférences, Université de Lille, Examinateur

Anne-France TAICLET, Maîtresse de conférences, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Directrice de thèse

Renaud PAYRE, Professeur des universités, Institut d'Études Politiques de Lyon, Directeur de thèse

Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « **Paternité – pas de modification** » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer ni l'adapter.

Université de Lyon

École doctorale « Sciences sociales » (ED 483)
Institut d'Études Politiques de Lyon
UMR Triangle 5206

DESSERVIR LA BANLIEUE

Métropolisation et relégation des quartiers d'habitat social dans l'agglomération lyonnaise (1959-2019)

Par Antoine LÉVÊQUE

Thèse pour l'obtention du doctorat de Science Politique

Sous la direction de Renaud PAYRE et Anne-France TAICLET

Présentée et soutenue publiquement le 7 juin 2021

Fabien DESAGE, Maitre de conférences en science politique à l'Université de Lille

Jean-Yves DORMAGEN, Professeur de science politique à l'Université de Montpellier 1

Anne-Cécile DOUILLET, Professeure de science politique à l'Université de Lille

Hélène REIGNER, Professeure des universités à l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional

Sylvie TISSOT, Professeure de science politique à l'Université Paris 8

À Nour… au bout du tunnel ;-)

Sommaire

Sommaire 5
Remerciements 7
Introduction 9

Partie I - Desservir les grands ensembles. Gestion lyonnaise de la desserte des ZUP en transport en commun et politisation de l'intercommunalité (1959-1977) 83

Chapitre 1 : Construire et desservir : émergence d'un problème intercommunal pour une municipalité de banlieue rouge 91
Chapitre 2 : Le transport urbain au cœur des conflits politiques intercommunaux : une confiscation édilitaire des ressources communautaires.....156

Partie II – Un tramway en banlieue, mais pour qui ? De l'équipement collectif au levier de peuplement et d'intégration de la banlieue populaire (1977-1997) 255

Chapitre 3 : Droit au transport ou politique de peuplement ? Les espaces de l'intégration intercommunale au principe du renouvellement du problème de desserte des quartiers populaires (1977-1986) 263
Chapitre 4 : Coopération intercommunale et nouvelles ressources en banlieue rouge : vers un désenclavement des quartiers populaires ? (1977-1997) 369

Partie III - Les enjeux politiques introuvables de la desserte des quartiers populaires (1997 – 2019) 491

Chapitre 5 : Ouverture des processus d'action publique et permanence des logiques de confiscation démocratique d'une « machine intercommunale » lyonnaise 499
Chapitre 6 : Un traitement à part des mobilités populaires ? Dépolitisation et catégorisation du "social" dans les politiques de mobilité urbaine 613
Conclusion générale 725
Sources : 733
Bibliographie : 756

Répertoire des sigles 792
Table des encadrés 794
Table des figures 796
Table des matières 799

Remerciements

La place que je peux accorder ici pour rendre justice à la dimension collective de ce travail solitaire ne sera évidemment pas à la hauteur des soutiens sans lesquels celui-ci n'aurait, ni abouti ni peut-être été entrepris.

Merci d'abord aux membres de mon jury d'avoir pris le temps d'évaluer cette thèse. Leurs travaux ont par ailleurs largement contribué à cette recherche.

Outre les riches discussions et les patientes relectures de ma directrice et de mon directeur de thèse, ma dette à leur égard est celle d'une initiation à la sociologie de l'action publique, en particulier aux approches sociohistoriques, sur les bancs des amphithéâtres de l'université Lyon 2. Cette invitation m'a conduit à une première enquête, sous la direction d'Anne-France, pour interroger les programmes d'action de la ville de Lyon en direction des quartiers populaires. Merci de m'avoir encouragé à commencer ce travail !

Cette thèse est le fruit d'un long parcours. Elle a dans un premier temps reçu le soutien financier de la Ville de Vaulx-en-Velin et de l'ANRT. Recruté pour plus de trois ans au sein des services municipaux, les conditions d'accueil et de travail ont été confortables pour débuter ce doctorat, bien plus que pour nombre de mes camarades. Ce cadre a permis une véritable reconnaissance professionnelle, nécessaire pour entreprendre cette enquête. Sur un autre mode – celui de la lutte – il en a été de même pour l'université et mes premières vacations d'enseignement, rémunérées 15 mois après avoir donné mon premier cours. Le ton était donné ! On ne dira donc pas "merci pour tout" dans ce parcours… qui prépare à entrer dans une université en crise. Et il n'est pas certain que la façon dont son évolution modèle cette préparation ne porte que du bon. Merci au CDNT !!!

Merci donc à la Ville de Vaulx-en-Velin : en particulier à Alex Vecchini pour sa confiance, à Morgan Coelho pour son accueil et son aide des premiers temps. Merci à cette équipe du développement urbain ! à Fatima, à Gwendolyn, Stéphane et à Jeanne d'avoir partagé avec moi leur bureau et leur sympathie ! Merci aussi à Sylviane et Gwenaëlle, à Aurélie de permettre de garder le contact avec une bonne partie de l'équipe vaudaise ! Merci enfin à Ludo pour son accompagnement, sa formation, sa patience et sa compréhension des enjeux propres à la recherche, vis-à-vis de l'action publique au quotidien. L'accès aux archives aurait été bien plus compliqué sans l'aide de son archiviste. Merci Sabine, pour ta sollicitude, les nombreux thés et cafés, les petits emprunts !

Je remercie également l'ensemble des personnes ayant bien voulu m'accorder du temps pour répondre à mes questions.

Le laboratoire a été pour moi un véritable lieu de ressources en tout genre : tant pour les riches discussions auquel j'ai été convié que pour l'accompagnement matériel et logistique, mais surtout pour la franche camaraderie (en particulier du côté de la salle du fond) et la bienveillance de nombre de collègues. Celle-ci aura permis de contrebalancer l'autre face de la réalité sociale des doctorant.e.s, de rire de nos minces allocations et de l'incertitude qui pèse et qui peut écraser les forces vives de l'ESR.

Cette dernière année d'écriture, dans ce contexte si particulier, aura malheureusement été révélatrice, en creux, du rôle essentiel d'une structure de recherche et des sociabilités qui s'y tiennent, des échanges du quotidien. À Marie et Pascal, merci infiniment pour votre disponibilité sans faille et votre écoute. Vous avez été les piliers en or de Triangle. Merci de même à François, Samantha, Séverine et Cécile. Merci à Arnaud !

Merci aux grands frères et aux grandes sœurs du labo – ou de pas bien loin – de m'avoir un peu dit ce qu'il fallait faire et de m'y avoir accueilli : grand merci à Jean-Marie et Olivier ! à Henri, Clément, Marie et Julie ! à Julien et Rachel pour leur amitié et leurs précieux conseils. Merci à Maxime, Sébastien, Anouk, Flétan, Thibaud, à Amandine, Marie et François, pour leurs chaleureux encouragements. Merci à toi Jordan pour ton soutien ! Merci aux occupant.e.s de la salle du fond. À celles et ceux de la salle du milieu ! Merci aux participants du séminaire Basket du vendredi matin, et à ceux du séminaire action publique du jeudi après-midi, au feu barbecue… et à la relève ! Grand merci à toi Pierre !

À mes très chèr.e.s camarades avec qui l'on s'est dit qu'une deuxième enquête était une bonne idée, l'expérience d'une véritable recherche collectivement menée avec vous a été une bouffée d'oxygène, quoique coûteuse en temps. Quelle équipe ! Bises à Val, JB, Marion et Cris ! Une mention spéciale revient évidemment à ce cher compagnon de route de presque toujours, du prologue aux platines du *Diable au club*, en passant par son sociocode et sa "rule number ten" ! Merci et bravo à toi !

Cette thèse a bénéficié de la relecture bienveillante et attentive d'une belle équipe : merci infiniment à Sébastien Gardon, à Raphaël Fretigny, Clément Coste, Marie Lauricella, Julie Vaslin, Jean-Marie Pillon, Olivier Quéré, Marie Bellot, Henri Briche, Estelle Vallier, Luc Sigalo Santos, Aislin Healy, mais aussi à Michel et Marité Lévêque, et bien sûr à Emma Ben Abdallah !

Aux amis de toujours, je suis désolé de vous avoir un peu mis de côté ces dernières années. Merci à ma belle-famille, surtout pour ces dernières phases d'écriture. Merci pour vos encouragements, à très vite !

À mes parents, merci pour votre soutien sans faille ! Cette thèse, je vous la dois ! Vivement les weekends sans elle !

À ma chère et tendre Emma, je te remercie infiniment d'avoir supporté tout ça, et d'y avoir contribué ! J'ai hâte !

Introduction

[*Youcef Brakni (militant associatif, membre du comité « Vérité et Justice pour Adama »)*] : « en tout cas, moi je pense qu'il faut partir de là où on est. Il ne faut pas chercher les européennes ou je ne sais quoi. Même les législatives, ça commence à devenir compliqué. Moi, pour moi, je pense qu'il faut partir, voilà par exemple, les municipales, c'est très bien ! Y'a des villes où on est quasiment majoritaire, on n'a pas le pouvoir ! Y'a des villes où on a une majorité de noirs et d'arabes et on a des maires qui sont parachutés. On a des maires avec des accents du sud qui sont parachutés en Seine-Saint-Denis ! C'est ça la réalité aujourd'hui !

[*Daniel Mermet (journaliste)*] Ah tu fais de la ségrégation contre les gens qui ont des accents du Sud maintenant [*Rires*] ?!

[*Youcef Brakni*] Non ! Mais pour vous dire que, le parti communiste par exemple, non, mais c'est quand même assez intéressant de voir qu'ils n'ont pas réussi à trouver sur une ville où il y a par exemple 90 000 habitants, en Seine-Saint-Denis, ils n'ont pas trouvé des personnes assez compétentes issues de ces villes-là pour être maire ! Il a fallu chercher des gens du national, etc. et les parachuter dans les villes. En tout cas, moi je vous le dis : aujourd'hui, c'est une prouesse de s'organiser, c'est une prouesse de créer des mouvements politiques, même pour faire un débat, une discussion, c'est un… c'est la croix et la bannière pour avoir ne serait-ce qu'une salle ! Parce que, ce qui fait peur, je le dis clairement et calmement, c'est le potentiel révolutionnaire qu'il y a dans les quartiers populaires. Surtout depuis 2005. Depuis 2005, ils savent que c'est là que tout peut se jouer. Et tout peut se jouer là. Nous on est parti à Clichy-sous-Bois là, mais c'est impressionnant de voir comment ils ont inondé de financements, de rénovation urbaine, de euh… ils ont cassé les tours, etc. y'a un tramway qui arrive ! Mais les jeunes avec qui on a discuté ils nous ont dit, ils nous ont dit : "mais en fait, si on n'avait pas tout brûlé, tout cassé, on n'aurait jamais eu tout ça !" Clichy-sous-Bois serait encore enclavée ! »

Extrait du débat, « François Ruffin, Assa Traoré - La rencontre », entretien de Daniel Mermet, *Là-bas si j'y suis*, le 12 octobre 2018.

[*Bernard Rivalta, président socialiste du syndicat des transports en commun pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL)*] : « Vous savez, y'a aussi une chose qu'il faudrait apprendre aux gens, c'est à maîtriser leurs déplacements, et faire en sorte qu'ils le

fassent, quand ils n'ont pas beaucoup de moyens, dans la mesure où ils en ont besoin, et non pas uniquement parce qu'ils en ont envie. Si on continue à laisser au fil de l'eau les choses se dégrader, un jour ou l'autre y'a plus de transport en commun, parce qu'il n'y a plus d'argent. Y'aura un bus sur deux, un bus sur trois ou un bus sur quatre. Qu'est-ce que vous voulez que je vous dise moi ? Si un jour y'a pas les moyens de faire fonctionner tout ça, c'est le transport en commun lui-même qui sera mis en cause. »

Extrait de l'interview, « Le coût du ticket et le prix de la fraude », reportage d'Olivier Minot, réalisation, Marie Plaçais, dans *Les pieds sur terre*, présenté par Sonia Kronlund, *France Culture*, le 8 décembre 2014.

Énoncés dans des contextes et à propos d'objet qui n'ont *a priori* rien en commun[1], ces deux extraits introduisent bien le propos de cette thèse. Paroles d'un gouverné mobilisé, paroles d'un gouvernant local, nos deux extraits nous invitent, chacun à leur manière, à saisir la façon dont les intérêts des classes populaires peuvent se trouver portés et retraduits dans l'action publique urbaine. Ils interrogent également le rôle que peut y tenir le politique en se faisant le relai d'intérêts sociaux, en cherchant à les tenir à distance ou à les arbitrer.

Dans l'émission de Daniel Mermet, le débat porte sur les voies d'une réconciliation entre la gauche et les classes populaires et les freins à la « convergence des luttes », dans un dialogue entre des porte-paroles du mouvement *Vérité et Justice pour Adama*, militants « *des quartiers* » – notamment contre les violences policières – et un responsable politique, député de la France Insoumise, François Ruffin. Dans cette discussion, Youcef Brakni relaie les difficultés et les empêchements à la mobilisation des habitants des quartiers populaires de la banlieue parisienne pour faire valoir leurs problèmes dans l'espace public et sur la scène politique. Il reproche notamment au parti communiste de n'avoir su faire émerger de sa domination politique sur la banlieue populaire parisienne – la banlieue rouge – des figures politiques, maires et autres représentants, issus de ces mêmes quartiers et partageant éventuellement avec leurs habitants une expérience des discriminations liées à leurs attributs sociaux ou ethniques, supposés ou réels. Ce déficit de représentativité des élus d'un parti se donnant l'ambition de représenter les classes populaires aurait conduit à déposséder certaines de leurs fractions des moyens de relayer leurs intérêts. Les émeutes urbaines de

[1] Pour l'intégral des deux émissions, voir respectivement (URL) : [https://la-bas.org/la-bas-magazine/entretiens/francois-ruffin-assa-traore-la-rencontre?fbclid=IwAR2YqC_pc5OWLdjnVHdql1yYxbgBxSMTVrHz09n-RHqndOP_DCEuZMwv-Ug ; https://www.franceculture.fr/emissions/les-pieds-sur-terre/le-cout-du-ticket-et-le-prix-de-la-fraude#] consultés le 4 novembre 2019.

2005 qu'il évoque seraient en quelque sorte une mobilisation par défaut, afin d'attirer l'attention et de faire valoir les intérêts des habitants des quartiers populaires sur la scène politique et dans l'action publique. Ce n'est qu'à la suite de ces dernières que l'investissement aurait été consenti. Un exemple est pris, celui de la rénovation urbaine et du désenclavement de Clichy-sous-Bois, commune au cœur des « évènements » de 2005, par l'arrivée d'un tramway.

Le deuxième extrait est issu d'une interview de Bernard Rivalta, dont le sujet principal est le financement des transports en commun et l'abaissement de leur coût pour les usagers. Élu sous l'étiquette socialiste depuis 1977, président du syndicat des transports en commun pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) depuis 2001, ce dernier "décide" en 2015 des orientations du quatrième budget public local de la région Auvergne-Rhône-Alpes[2]. L'interview survient quelques mois après sa réélection par un conseil syndical lui-même désigné par des élus de second degré, siégeant, pour la majorité, à la communauté urbaine de Lyon. Au bout de la chaine, c'est le mandat de conseiller municipal de la commune de Vénissieux qui lui assure la possibilité de siéger à la communauté urbaine, puis au SYTRAL. Bernard Rivalta admet pourtant volontiers ne pas véritablement habiter cette commune de l'est lyonnais qui concentre une part significative des classes populaires de l'agglomération (figure n°1). Sa légitimité semble effectivement ne pas reposer sur les liens entretenus avec ses mandants. Pour lui, elle se fonde davantage sur un engagement et une compétence pour gérer le réseau de transport lyonnais, à distance des enjeux et promesses électoralistes qu'incarnerait la gratuité des transports au sujet de laquelle il est interviewé. Pour Bernard Rivalta, le transport urbain est un sujet sérieux. Il y aurait en la matière « *toute une éducation à faire* ! […] *Il faudrait que les Français réapprennent qu'un sou, c'est un sou et qu'à un moment donné, on ne pourra pas continuer sur une politique de développement à tout va, sans savoir où on va, sans savoir ce que ça coute, sans savoir rien.* »[3]

Comme d'autres politiques urbaines, la gestion des transports collectifs par une institution éloignée des hémicycles trop ouverts au débat public et exposés au suffrage universel direct, alimente l'image d'une gestion rationnelle et technique qui permettrait de gouverner les villes à bonne distance des enjeux politiques. C'est tout le sens du discours de Bernard Rivalta. La distinction opérée sur les motifs de déplacement, entre « *besoin* » et « *envie* » témoigne d'abord une capacité de l'institution à objectiver l'intérêt général par-delà les

---

[2] À partir de 2015, seules la Métropole de Lyon, la Région et le Département de l'Isère ont un budget supérieur. Nous renvoyons sur ce point à notre chapitre 5.

[3] Entretien avec Bernard Rivalta, réalisé le 2 mars 2016.

intérêts particuliers. Bernard Rivalta évoque une impérieuse nécessité à dissocier les problèmes méritant selon lui la mobilisation des ressources publiques et ceux qui relèveraient, à l'opposé, d'un excès de générosité collective. Cette acception des services urbains s'adresse ici précisément à l'endroit des personnes « *qui n'ont pas beaucoup de moyens* ». Tributaires d'une prise en charge de leurs déplacements par des moyens collectifs, les habitants aux revenus modestes sont invités à modifier leurs comportements, à limiter leurs déplacements quotidiens au nécessaire. Contemporaines de la libéralisation des autocars interurbains lancée par le ministre de l'Économie, Emmanuel Macron, pour que « *les pauvres voyag*[ent] *plus facilement* »[4], ces déclarations ont suscité de nombreux commentaires. Diffusées au début de notre enquête, elles ont fait parler de la gestion du réseau lyonnais tant à l'échelle nationale que locale[5]. Mais au-delà de la polémique, les mandats de Bernard Rivalta à la tête de l'institution sont crédités d'une gestion exemplaire par les experts du secteur. Selon le dernier rapport rendu par des chercheurs du laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET) à la demande du SYTRAL, le réseau lyonnais se distinguerait des autres grands réseaux de transport urbains français « par les meilleurs résultats financiers, couplés à un usage et une performance remarquables. »[6] La « politique rigoureuse en termes de tarification », réévaluée régulièrement au-dessus de l'inflation et la « maitrise des charges d'exploitation » aurait permis une « ambitieuse politique », hissant la métropole à la tête des villes « championnes de la mobilité » et partant, « des villes les plus attractives »[7].

À l'instar de la région parisienne, la métropole lyonnaise incarne bien les paradoxes du développement urbain. Championne de la croissance économique en France, lieu de concentration, de production et d'attraction des richesses[8], elle matérialise parfaitement la

---

[4] Propos attribué à Emmanuel Macron par le journal *Le Figaro*, « Un élu PS conseille aux plus démunis de moins prendre les transports », *Le Figaro.fr*, 6 janvier 2015. Les URL sont indiquées dans notre section consacrée aux sources à la fin de ce manuscrit.

[5] Citons pêle-mêle « Un élu PS conseille aux plus démunis de moins prendre les transports », *Le Figaro.fr*, 6 janvier 2015 ; « Un élu PS suggère aux plus démunis de moins utiliser les transports en commun », *L'Express*, 6 janvier 2015 ; « À défaut de transports en commun lyonnais gratuits, le choix de la fraude », *Rue89Lyon*, 29 décembre 2014 ; Steven BELFILS, « Pour Rivalta les pauvres doivent moins utiliser les TCL », *Lyon Capitale*, 7 janvier 2015 ; V. L., « Pas de transport en commun pour les "Pauvres" », *mediavaulx.fr*, 19 janvier 2015.

[6] Yves CROZET, Bruno Faivre d'ARCIER, Aurélie MERCIER, Guillaume MONCHAMBERT et Pierre-Yves PÉGUY, *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL* [Rapport], Lyon, France, SYTRAL (Lyon, France) ; LAET (Lyon, France), 2019, p. 23.

[7] Selon le classement du think tank *Les Clés de la Mobilité*, relayé dans l'étude précitée, *Ibid*. p. 80.

[8] Laurent DAVEZIES, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Éditions du Seuil, 2012.

façon dont certaines grandes villes s'accommodent des recompositions d'un capitalisme mondialisé. Mais elle incarne tout autant un autre aspect de ce développement qui fait de ces mêmes villes des espaces fortement ségrégués où la précarisation des classes sociales populaires est grandissante[9]. Loin de la « fracture » sociale controversée promue par les tenants de la « France périphérique », opposant ainsi les espaces périurbains, ruraux et les petites villes aux grandes agglomérations[10], ces dernières enregistrent en moyenne des taux de pauvreté plus élevés. Comme les statisticiens de l'Insee le rappellent régulièrement, les quartiers d'habitat social construits après la Seconde Guerre mondiale, souvent en couronne des grandes agglomérations, concentrent le plus de ménages aux revenus les plus faibles[11].

En outre, contrairement à une idée tenace, ces quartiers restent structurellement sous-dotés, en dépit des programmes d'action publique spécifiquement développés à leur égard. Là encore, le géographe et essayiste Christophe Guilluy pèche par omission en opposant les zones rurales en déclin aux « quartiers » ethnicisés d'une politique de la ville à la française présentée comme généreuse. Comme l'observe le sociologue Thomas Kirszbaum, les quelques 0,3 % du budget de l'État que représente la politique de la ville concentrée sur des quartiers représentant autour de 10 % de la population française sont pourtant loin de rectifier « un système d'allocation des ressources publiques qui [leur] reste structurellement défavorable. »[12] L'examen des flux territoriaux issus des prélèvements sociaux découvre aussi un tout autre tableau si l'on suit « la circulation invisible des richesses » à laquelle invite par exemple l'économiste Laurent Davezies[13]. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville reçoivent moins des transferts sociaux que les autres territoires. La Seine-Saint-Denis, qui concentre les habitants aux plus faibles revenus en France, est par exemple, l'un des départements qui contribuent le plus au financement du

---

[9] Marion CARREL, Paul CARY et Jean-Michel WACHSBERGER (dir.), *Ségrégation et fragmentation dans les métropoles : perspectives internationales*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2013. Sur le cas lyonnais en particulier, Louafi BOUZOUINA, *Ségrégation spatiale et dynamiques métropolitaines*, Université Lumière - Lyon II, 2008.

[10] Christophe GUILLUY, *La France périphérique : comment on a sacrifié les classes populaires*, 2015.

[11] « Villes, périurbain, rural : quels sont les territoires les moins favorisés ? », *Observatoire des inégalités* ; Anne-Thérèse AERTS, Sandra CHIRAZI et Lucile CROS, « Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains », *Insee Première*, juin 2015, nº 1552.

[12] Thomas KIRSZBAUM, « La géographie prioritaire de la politique de la ville : une triple fonction cognitive, instrumentale et normative », *in* Anne RAINAUD et Norbert CALDERARO (dir.), *Ségrégation territoriale en France. Manifestations et corrections*, Paris, Mare & Martin, p. 8.

[13] Laurent DAVEZIES, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil, 2008 ; Laurent DAVEZIES, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, *op.cit.*

système de protection sociale, à hauteur de 9 300 euros par habitant et par an[14]. En revanche, les prestations par habitant y atteignent difficilement les 8 400 euros, contre 12 100 euros dans le département du Var. Les flux financiers liés aux retraites peuvent en partie expliquer ces écarts du fait de la part importante des jeunes dans les quartiers de la politique de la ville. Pour autant, la distribution des investissements des politiques publiques destinées à la jeunesse n'offre pas un tableau bien différent. Alors même que différents dispositifs se sont succédé depuis l'instauration des zones d'éducation prioritaire (ZEP) en 1981, l'idée d'un investissement plus important dans les « quartiers » ne résiste pas à la prise en compte d'éléments plus structurels de la politique éducative en France. Dès lors que l'on intègre les politiques publiques de « gestion des enseignants » du ministère de l'Éducation nationale et des établissements scolaires[15], les disparités persistent au détriment des quartiers dits prioritaires. Le secteur des transports et de la mobilité urbaine ne semble pas déroger à cette règle. Si Bernard Rivalta invite les classes populaires urbaines à "maitriser" leurs déplacements, ces derniers sont pour eux plus longs et pénibles. À Paris comme à Lyon, l'allongement des temps et distances de transport pour se rendre sur son lieu de travail touche tendanciellement davantage les habitants des quartiers populaires et les ouvriers que les cadres[16]. En la matière les inégalités se creusent, encore.

On le voit, au-delà des dynamiques macroéconomiques qui différencient socialement des territoires, s'intéresser à l'action publique permet d'ouvrir d'autres pistes analytiques. On peut ainsi s'interroger : ces évolutions sont-elles alimentées par un affaiblissement des relais permettant de faire valoir les intérêts des classes populaires dans l'action publique ?

Nos deux extraits d'interview le donnent à penser, depuis Clichy-sous-Bois ou Vénissieux, les habitants des quartiers peinent à assoir leurs intérêts, tant la distance vis-à-vis des espaces

---

[14] Hakim EL KAROUI, *Les quartiers pauvres ont un avenir* [Rapport], Paris, Institut Montaigne, 2020, p. 40.

[15] C'est la démarche poursuivie par Asma Benhenda afin d'explorer les inégalités dans une perspective de sciences économiques. Ses travaux s'intéressent à la gestion des absences et des remplacements ainsi qu'aux dispositifs d'évaluation et d'encadrement des mobilités de carrière des enseignants dans l'enseignement secondaire. Mis en place au milieu des années 2000, les dispositifs incitatifs visant à attirer et retenir les enseignants dans les établissements réputés difficiles auraient un impact très réduit. Asma BENHENDA, *Tous des bons profs. Un choix de société*, Fayard, 2020. Asma Benhenda se focalise sur les collèges publics de France métropolitaine au cours de la période 2007-2014 pour l'analyse des absences et remplacements des enseignants, et au cours de la période 2002-2014 pour l'analyse du dispositif d'affectation prioritaire. Asma BENHENDA, *Gestion des enseignants et inégalités scolaires dans les collèges de l'éducation prioritaire* [Rapport], Institut des politiques publiques (CREST-PSE), 2018.

[16] Sandrine WENGLENSKI, « Une mesure des disparités sociales d'accessibilité au marché de l'emploi en Île-de-France », *Revue d'Économie Régionale Urbaine*, 2004, octobre, nº 4, p. 539-550 ; David CAUBEL, *Politique de transports et accès à la ville pour tous ? Une méthode d'évaluation appliquée à l'agglomération lyonnaise*, thèse de sciences économique, Université Lumière Lyon 2, 2006.

de décision en matière de politiques urbaines semble s'accroitre. Nous souhaitons questionner dans cette thèse la façon dont l'évolution des formes institutionnelles du gouvernement urbain, marqué en France par le renforcement de l'intercommunalité, bouleverse les façons de servir ou prétendre servir les intérêts des classes populaires urbaines. C'est à partir de l'analyse de l'action publique urbaine que nous entendons interroger la transformation de la médiation des intérêts des classes populaires dans le gouvernement des métropoles.

Dans l'agglomération lyonnaise, le cas de la desserte en transport en commun de Vaulx-en-Velin a retenu notre attention. Il permet d'interroger les mécanismes d'une distribution inégalitaire des ressources publiques s'exerçant à l'encontre des classes populaires. En effet, dans cette commune de première couronne, la connexion aux réseaux de métro et de tramway à la fin des années 2000 s'est réalisée à plusieurs kilomètres de distance des principaux quartiers d'habitat social, pourtant parmi les plus denses de l'agglomération. Cinq décennies séparent cette desserte paradoxale de l'implantation d'une zone à urbaniser en priorité (ZUP) dans cet ancien bastion communiste. Au tournant des années 1970, la commune est alors aussi intégrée à l'intercommunalité lyonnaise. Ce temps long nous a permis d'envisager la distribution inégalitaire du réseau de transport lyonnais sous l'angle de la non mise à l'agenda, et d'une reformulation du problème de desserte de la banlieue[17].

Représentation et prise en charge des classes populaires dans l'action publique urbaine

Les échéances électorales en banlieues populaires révèlent régulièrement le fossé grandissant entre gouvernants et gouvernés. Les rendez-vous autrefois particulièrement mobilisateurs des élections municipales confirment un décrochage sur ces territoires, plus fort qu'ailleurs[18], alimentant l'idée d'un rapport distant des classes populaires urbaines aux modalités classiques de la représentation politique. Les logiques de l'abstention sont multiples et tiennent à des variables structurelles. Céline Braconnier et Jean-Yves

---

[17] Jeanne CHABBAL, « Le risque invisible », *Politix*, 2005, n° 70/2, pp. 169-195.

[18] Céline BRACONNIER et Jean-Yves DORMAGEN, « Une démocratie de l'abstention. Retour sur le non-vote et ses conséquences politiques lors des scrutins municipaux et européens de 2014 », *Herodote*, 2014, n° 154, nº 3, p. 42-58 Céline BRACONNIER et Jean-Yves DORMAGEN, « Logiques de mobilisation et inégalités sociales de participation électorale en France, 2002-2012 », *French Politics, Culture & Society*, 2012, vol. 30, nº 3, p. 20-44.

Dormagen insistent notamment sur l'inadéquation des procédures électorales aux mobilités résidentielles, sur les inégalités sociales, mais aussi sur une désaffection plus consciente et motivée. Devant les records d'abstentions, l'hypothèse d'une déconnexion ou d'un affaiblissement des liens entre une offre politique locale et les attentes des habitants des quartiers populaires à son égard a nourri nombre de travaux importants. Nous souhaitons les poursuivre en adjoignant à l'étude de ces rapports entre gouvernants et gouvernés, l'examen de l'action publique. Autrement dit, il s'agit de savoir comment des attentes ou intérêts attribués aux classes populaires sont interprétés et éventuellement pris en compte dans la production de ces biens politiques particuliers que constituent les politiques publiques.

Des médiations sociales dans l'action publique

Qu'elle renvoie aux activités de gouvernement comme entreprises institutionnelles ou aux luttes, notamment électorales, pour les orienter, la sphère politique est appréhendée en science politique comme un espace différencié d'autres espaces sociaux. Une telle définition « instituée », « restrictive » ou encore « légitimiste » du politique permet de mettre en exergue les inégalités et les rapports de domination entre groupes sociaux face aux activités politiques[19]. Elle invite du même coup à porter attention à la sélection rigoureuse et inégalitaire qui s'opère à l'entrée du champ politique entre des acteurs, mais aussi des enjeux, portés ensuite dans le cadre d'entreprises institutionnelles. Appréhendées en termes de « champ politique » comme d' « ordre politique », les activités qui s'y rapportent ne se réduisent toutefois pas à l'enregistrement tels quels des rapports de domination dans l'espace social[20]. Elles peuvent contribuer à les renforcer, mais aussi éventuellement, à les atténuer. Un tiers espace peut être ainsi envisagé comme celui de l'intermédiation entre l'espace social et l'offre politique. C'est dans cette perspective et en partant des travaux de Pierre Bourdieu que Bernard Pudal et Lorenzo Barrault-Stella proposent de s'intéresser au travail d'intermédiation dans lequel interviennent différents types d'acteurs, pour questionner le rapport au politique des classes populaires[21]. Ce faisant, les auteurs

---

[19] C'est tout le sens du « cens caché » que Daniel Gaxie pense dans une conception à la fois bourdieusienne et wébérienne de la politique. Daniel GAXIE, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978.

[20] Bernard LACROIX, « Ordre politique, ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique », *in* Madeleine GRAWITZ et Jean LECA (dir.), *Traité de science politique. La science politique, science sociale. L'ordre politique*, 1. ed., Paris, PUF, p. 469-565.

[21] Lorenzo BARRAULT-STELLA et Bernard PUDAL, « Retour sur la politisation des classes populaires. Propositions pour une analyse des états de matière du politique et de leur convertibilité », *in* Lorenzo

s'intéressent tout autant aux acteurs qu'à leurs activités qui alimentent des processus d'intermédiation variables dans le temps et l'espace, susceptibles d'activer des dispositions politiques[22]. En retour, ce sont ces médiations qui rendent possible la représentation des intérêts sociaux. Sans elles, la perception de la « réalité sociale » des classes populaires par les organisations partisanes revendiquant leur représentation s'en trouve biaisée[23]. L'analyse de l'évolution des processus et des activités de médiation permettant de reconnaitre et d'enregistrer les attentes, d'interpréter et éventuellement de prendre en charge les intérêts sociaux, nous semble également permettre de comprendre le refus des urnes dans les communes de banlieue populaire.

Le passage en quelques décennies de bastions communistes ou socialistes aux symboles de la crise de la représentation fait déjà l'objet de nombreux travaux. Plus que toute autre formation politique, le parti communiste a constitué un puissant vecteur de subversion des hiérarchies sociales et culturelles, redoublées par le « cens caché » du recrutement politique. À travers l'entreprise politique de promotion d'une « classe ouvrière », il a rendu l'accès au champ politique possible pour des représentants issus des classes populaires[24]. Ce « mouvement inédit contre les fondements sociaux de l'ordre politique »[25] est permis par un ancrage local de l'organisation partisane et de ses membres, qui imprègne des sociabilités populaires variées. Au-delà des relais syndicaux, de l'inscription dans le monde du travail, c'est dans les quartiers des banlieues ouvrières des grandes villes et les villages des bassins mono-industriels que ses militants et ses représentants sont recrutés et interagissent avec les sociétés locales plurielles[26]. Le territoire communal est à cet égard un lieu central de médiations dans lequel la municipalité, à travers les emplois qu'elle pourvoit, mais aussi et

---

BARRAULT-STELLA, Brigitte GAÏTI et Patrick LEHINGUE (dir.), *La politique désenchantée ? Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, PUR., Rennes, p. 105-128.

[22] Ces dispositions peuvent renvoyer à des dynamiques collectives d'appartenance constitué notamment de rapports sociaux de classes et de race. Lorenzo BARRAULT-STELLA, et *al.* « Voter entre soi et contre les autres », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2020, n° 232-233, p. 30-49.

[23] Rémi LEFEBVRE et Frédéric SAWICKI, « Le peuple vu par les socialistes », *in La démobilisation électorale*, La Dispute, Paris, p. 69-96.

[24] La Libération constitue à cet égard un paroxysme de la démocratisation sociale de l'Assemblée nationale. Avec le scrutin proportionnel, le PCF y envoie 50 des 65 députés ouvriers, ce qui porte le score de la représentation des classes populaires (ouvriers et employé) à 18,8 % de l'effectif total (soit 98 députés). En 2007, le niveau de cette représentation a régressé pour rejoindre celui de 1885. Patrick LEHINGUE, « III. Le vote comme sélection de représentants », *in Le vote. Approches sociologiques de l'institution et des comportements électoraux*, La Découverte, p. 53-76. Aucun ex-ouvrier n'est aujourd'hui député.

[25] Julian MISCHI, *Le communisme désarmé. Le PCF et les classes populaires depuis les années 1970*, Marseille, Agone, 2014, p. 26.

[26] Julian MISCHI, *Servir la classe ouvrière. Sociabilités militantes au PCF*, Rennes, PUR, 2010.

peut-être davantage encore, l'action qu'elle porte, offre une courroie de transmission et de traduction des intérêts sociaux qui permet la représentation des classes populaires. Inversement, à mesure que d'un côté, l'organisation partisane se bureaucratise, et que, de l'autre, le profil des élus de la banlieue rouge se rapproche de celui de leurs homologues mieux dotés des autres formations politiques, les médiations avec les classes populaires se raréfient[27]. Les mutations de ce personnel marqué par la désouvriérisation et la notabilisation ont accompagné, entretenu et généré des conflits entre élites communistes locales et base militante, mais aussi plus largement la perte d'une inscription dans les réseaux de sociabilité populaires[28]. Le déclin des banlieues rouges à partir des années 1960 a aussi mis en exergue le caractère pluriel des classes populaires, et la sélection qui s'opère parmi les fractions représentées. Le « rendez-vous manqué » avec celles issues de l'immigration postcoloniale, en particulier en provenance des pays du Maghreb dans la seconde moitié du siècle dernier[29], ou encore l'absence de relai et d'accès au champ politique local, notamment à travers les postes détenus par le PCF[30], voire les conflits[31] et la « répression à bas bruit » des mobilisations d'habitants[32], qualifiée d'« infra-politique

---

[27] Les travaux de Julian Mischi renseignent bien désormais l'entrée en crise du mouvement ouvrier sous l'angle d'une crise de la reproduction des élites populaires communistes. Julian MISCHI, *Le communisme désarmé*, *op. cit.* Pareille évolution, bien que partant d'un ancrage moins important, est décrite à propos du parti socialiste. L'avènement d'un parti composé quasi exclusivement d'élus locaux, le déclin du pluri-engagement, notamment syndical et associatif, la marginalisation progressive des militants d'origine populaire et de leur savoir-faire militant, auraient sérieusement entravé les possibilités d'appréciation des évolutions sociales touchant les classes populaires en alimentant d'autant plus l'abandon d'un discours politique qui conflictualise le monde social. Rémi LEFEBVRE et Frederic SAWICKI, « Le peuple vu par les socialistes », *op. cit.*

[28] Emmanuel BELLANGER, *Ivry, banlieue rouge : capitale du communisme français, XXe siècle*, Grane, Créaphis, 2017 ; Julian MISCHI, *Le communisme désarmé : le PCF et les classes populaires depuis les années 1970*, Marseille, Agone, 2014 ; David GOUARD, *La banlieue rouge : ceux qui restent et ce qui change*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2014.

[29] Olivier MASCLET, « Du « bastion » au « ghetto » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2006, n° 159/4, p. 10-25.

[30] Olivier MASCLET, *La gauche et les cités. Enquête sur un rendez-vous manqué*, 2.éd., Paris, La Dispute, 2006 ; Didier CHABANET, « Local democracy under challenge. The work of the Agora Association in Vaulx-en-Velin, France », *in* Philip BOOTH et Bernard JOUVE (dir.), *Metropolitan democracies : transformations of the state and urban policy in Canada, France and Great Britain*, Aldershot, Hampshire, England ; Burlington, VT, Ashgate, p. 185-201 ; David GOUARD, *La banlieue rouge*, *op. cit.* Samir HADJ BELGACEM, *Représenter les « quartiers populaires » ? : une socio-histoire de l'engagement électoral et partisan dans les cités d'une municipalité communiste*, Thèse de sociologie, Paris, ENS, EHESS, 2015.

[31] Samir Hadj BELGACEM, « « De petits refus » », *Sociétés contemporaines*, 2020, n° 118/2, p. 51-78.

[32] Julien TALPIN, *Bâillonner les quartiers. Comment le pouvoir réprime les mobilisations populaires ?* Ronchin, Les Étaques, 2020.

institutionnelle » de la démobilisation des classes populaires[33], offrent de sérieuses clés de compréhension à la démobilisation électorale dans ces territoires du communisme.

Mais ces transformations des modalités de représentation des classes populaires ont aussi modifié les processus par lesquels des attentes et des intérêts associés à ces mêmes classes, ou à ces fractions, se trouvent retraduit dans l'action publique. Cette question est au cœur de cette thèse. En nous inspirant de l'étude des médiations entre gouvernants et gouvernés[34], ce sont les conditions de traduction de ces attentes ou intérêts des classes populaires urbaines dans l'offre de politiques publiques que nous voulons ici étudier. Nous nous intéresserons ainsi à la façon dont ces intérêts, perçus ou associés spécifiquement aux classes populaires, ou à certaines fractions de ces classes (encadré n°1), peuvent être pris en compte par les institutions de gouvernement.

Encadré n° 1 : Qu'entendons-nous par « classes populaires » urbaines ?

Parler de classes populaires nous semble permettre d'insister sur « *l'existence d'un espace objectif déterminant* […] *des proximités et des distances* » tout en entretenant un rapport réflexif donnant à considérer que ces classes « *n'existent pas en tant que groupes réels bien qu'elles expliquent la probabilité de se constituer en groupes pratiques* »[35]. Autrement dit, en recourant à la notion de « classes populaires », il s'agit d'abord de considérer des rapports de domination qui situent ainsi des individus partageant un ensemble de positions sociales et professionnelles moins favorables, de ressources économiques et culturelles, globalement moins conséquentes ou socialement valorisées que d'autres groupes[36]. Olivier Schwartz insiste également sur une forme de « séparation culturelle », un partiel écart de comportements, non nécessairement homogénéisables, avec les autres classes, qui autoriserait l'usage sociologique de la notion de classes populaires[37].

Nous nous réfèrerons toutefois à cette notion dans une acception volontairement large, à la suite de ses usages sociaux, médiatiques, politiques, et administratifs, mais surtout en s'intéressant aux mots et catégories formulées pour les désigner par les acteurs et institutions de gouvernement. En effet, c'est à travers les façons dont ces derniers les objectivent en tant que publics ou ressortissants de l'action publique que nous appréhendons ces groupes. En la matière, le succès depuis les années 1980 des catégories spatiales les désignant comme habitants des "banlieues", "quartiers" et autres

[33] Par exemple au sein des militants communistes : Raphaël CHALLIER, *« Simples militants ». Sociologie comparée de l'engagement politique (FN, JC, UMP) en milieu populaire dans la France contemporaine*, thèse de sociologie, Paris 8, 2018.

[34] Lorenzo BARRAULT-STELLA et Bernard PUDAL, « Retour sur la politisation des classes populaires. Propositions pour une analyse des états de matière du politique et de leur convertibilité », *op. cit.*

[35] Pierre BOURDIEU, « Espace social et genèse des « classes » », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1984, vol. 52, nº 1, p. 4.

[36] Yasmine SIBLOT, Marie CARTIER, Isabelle COUTANT, Olivier MASCLET et Nicolas RENAHY, *Sociologie des classes populaires contemporaines*, Paris, Armand Colin, 2015.

[37] Olivier SCHWARTZ, « Peut-on parler des classes populaires ? », *La Vie des idées*, 13 septembre 2011.

"ghettos" voire "zones de non-droit", a durablement contribué à véhiculer à leur égard des représentations stigmatisantes autour du thème de l'exclusion[38]. Ces qualificatifs homogénéisent largement la diversité sociale, ethnique et territoriale de ces ensembles[39]. En puisant dans les acquis de la sociologie des classes populaires nous entendons donc examiner la façon dont la diversité et les clivages qui s'y observent sont retraduits, alimentés ou au contraire niés et masqués au sein de l'action publique. Il convient pour le dire autrement d'être attentifs aux différentes fractions des classes populaires.

À cet égard, les médiations qui découlent des entreprises de représentation y participent, mais pour partie seulement, et dans une mesure qui reste toujours à identifier. Cette contribution des élus à l'action publique doit être appréhendée dans des circonstances et dans des domaines d'action précis, qui relèvent toujours de processus de décision complexes. Nous rejoignons à cet égard un questionnement sur le travail politique observé au concret, qui ne se résout pas à étudier la quête puis l'entretien de fonctions électives, mais qui inclut aussi la participation des élus à la fabrique de l'action publique[40]. Ces travaux montrent que celle-ci ne peut en effet se réduire à une entreprise pleinement contrôlée et maitrisée par les élus dans la mesure où « à tous les niveaux, les projets de décisions résultent de processus de confrontation entre divers acteurs politiques, agents des administrations, experts, observateurs actifs et membres ou représentants des secteurs concernés. » En nous plaçant dans le cadre d'une sociologie politique constructiviste de l'action publique, il s'agit de prendre en compte « l'ensemble des effets, pas nécessairement prévisibles et cohérents, qui résultent d'interactions entre des institutions interdépendantes, entre les agents qui font vivre ces institutions et une multitude d'acteurs sociaux intéressés par les "décisions politiques", entre ces acteurs et les gouvernants »[41].

Les activités de médiation étudiées nécessitent donc de considérer l'influence ou les effets des activités menées au sein des espaces administratifs et experts, par les groupes d'intérêts et prestataires privés de l'action publique ou encore de s'intéresser aux mouvements sociaux formes diverses de mobilisations collectives. À cet égard, si nous parlons d'intérêts sociaux, cela n'est pas pour y opposer des « idées ». En s'intéressant aux intermédiaires de l'action

---

[38] Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers : genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007.

[39] Cyprien AVENEL, « La question des quartiers dits « sensibles » à l'épreuve du ghetto », *Revue economique*, 18 mai 2016, Vol. 67, nº 3, p. 415-441.

[40] Anne-Cécile DOUILLET et Cécile ROBERT, « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la société*, 2007, p. 3-24 ; Frédéric SAWICKI, « Du parti à l'assemblée régionale. Itinéraire d'un professionnel de l'intermédiation », *in* Olivier NAY et Andy SMITH (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, p. 23-45.

[41] Jacques LAGROYE, Bastien FRANÇOIS et Frédéric SAWICKI, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, Dalloz, 2012, p. 515.

publique, Andy Smith et Olivier Nay identifient des profils de courtiers et de généralistes qui peuvent se combiner et être endossées par différents types d'acteurs[42]. Les premiers décrivent un travail centré sur la quête de compromis permettant le rapprochement entre acteurs éloignés, soit par des clivages, partisans, territoriaux ou institutionnels, soit en raison des milieux distincts dans lesquels ils évoluent (universitaire, privé…). Les seconds renvoient davantage à la production d'énoncés permettant la formation de consensus et leur traduction dans des univers sociaux distincts. Comme le propose une critique des approches cognitives des politiques publiques, il s'agit bien d'intégrer à l'étude des médiations sociales la circulation des idées et ses effets, tout en étant attentif aux rapports de forces qui les orientent et à la division du travail intellectuel qui apparait en la matière, en particulier au niveau local[43]. Il s'agit donc tout autant d'être attentif à la circulation des idées, croyances et mythes sur l'action publique, et à la façon dont leur réception affecte, dans les communes de banlieue populaire, le travail de reconnaissance, d'enregistrement et de prise en charge des intérêts sociaux.

Aussi, la démobilisation électorale comme la distribution structurellement désavantageuse des ressources publiques en banlieue peuvent-elles être analysées comme le produit, sinon l'effet, d'un affaiblissement des médiations entre classes populaires urbaines et représentants du gouvernement urbain ? Devant la multitude des acteurs engagés dans ces activités d'intermédiations, le politique peut être envisagé comme une porte d'entrée privilégiée pour saisir leur influence sur l'action publique.

Servir les classes populaires par l'action publique urbaine ?

Une telle perspective invite à interroger le travail d'intermédiation conduit depuis l'échelon communal. Pour Bruno Dumons et Gilles Pollet, les appareils municipaux ont été en première ligne de l'intégration des sociétés locales au système démocratique « construit simultanément et de manière pratique au plan national et local » et organisé « sous la forme d'une mosaïque de démocraties locales et particulièrement communales »[44]. L'échelon communal se distinguerait notamment en ce qu'il place ses acteurs publics au carrefour de

---

[42] Olivier NAY et Andy SMITH (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002.

[43] Fabien DESAGE et Jérôme GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, nº 4, p. 633-61.

[44] Bruno DUMONS et Gilles POLLET, « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la IIIe République. Éclairage sur la sociogenèse de l'État contemporain », *Politix*, 2001, vol. 14, nº 53, p. 29.

trois impératifs[45] : de production de biens publics et de services, de proximité et de connaissance de spécificités territoriales, et enfin, d'arbitrage entre des intérêts contradictoires soumis aux sanctions électorales. Aussi, comme l'écrivent Bruno Jobert et Michèle Sellier, « dès les premiers moments de la gestion démocratique des grandes villes, l'institution communale a été utilisée par des maires […] pour intervenir dans tous les domaines de la vie sociale »[46]. En suivant certains travaux sociohistoriques, on peut même souligner le rôle primordial joué par les mobilisations municipales dans la construction des États providences aujourd'hui en recomposition, en portant une dynamique de mise en administration de nouveaux champs d'action publique[47].

En effet, le développement des administrations locales a été la condition concrète permettant d'assurer la distribution des premiers systèmes d'assistance et d'assurance destinés notamment aux chômeurs[48], ou encore d'encadrer un déploiement souvent anarchique et inégalitaire des réseaux urbains[49]. Dépendant de l'enregistrement de besoins identifiés dans les espaces populaires, ces dispositifs de gouvernements des sociétés locales se sont vu attribuer une valeur faisant des appareils municipaux les « outil[s] de production de biens d'échanges électoraux »[50]. Jusque dans leur architecture, c'est bien l'action tournée vers

---

[45] Dominique LORRAIN, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du Travail*, 1991, vol. 33, nº 4, p. 461-484.

[46] Bruno JOBERT et Michèle SELLIER, « Les grandes villes : autonomie locale et innovation politique », *Revue française de science politique*, 1977, vol. 27, nº 2, p. 207.

[47] Il en va ainsi de la « petite transformation » décrite par Renaud Payre – en référence au mouvement de réencastrement de l'économie par l'intervention de l'État décrit par Karl Polanyi – en analysant les réseaux municipalistes. Renaud PAYRE, *Une science communale : réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS, 2007. Si le chômage constitue l'archétype de l'émergence des États providences, il faut alors mentionner les innovations municipales menées dans plusieurs villes européennes et leur diffusion, notamment celle du « système de Gand » qui, par sa durabilité et son succès – devenant rapidement un fond intercommunal et intersyndical – devient vecteur d'une option assurancielle dans un mouvement transnational permettant l'invention du chômage comme catégorie d'intervention et de réforme des États. Guy VANTHEMSCHE, « La Ville de Gand et l'aide aux chômeurs (1900-1914). Une innovation communale à résonance nationale et internationale », *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, 2011, vol. 89/2, p. 889-917. Sur l'exportation du « système de Gand » : Guy VANTHEMSCHE, « Unemployment Insurance in Interwar Belgium », *International Review of Social History*, 1990, vol. 35/3, p. 349-376.

[48] Françoise DE BARROS, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Étatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *Politix*, 2001, vol. 14, nº 53, p. 117-144 ; Guy VANTHEMSCHE, « La Ville de Gand et l'aide aux chômeurs (1900-1914). Une innovation communale à résonance nationale et internationale », *op. cit.*

[49] François-Mathieu POUPEAU, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980). Une autre histoire du service public*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, n° vol. 10, 2017.

[50] La modulation de la participation notamment étatique à ces dispositifs nécessite la gestion de dossiers sur la population et l'établissement, dans une négociation des obligations légales par les certaines communes,

l'accueil du public et la production de services aux habitants qui orientent la construction des grands hôtels de ville des conquêtes socialistes du premier XXe siècle[51]. Les agents communaux ont donc aussi une place acquise de longue date dans le déploiement de répertoires clientélaires permettant l'ancrage des formations politiques et leurs entreprises aussi bien républicaines et radicales, que socialistes et communistes[52]. De telles perspectives invitent à dépasser les frontières sous-disciplinaires pour interroger les liens permanents entre *policies* et *politics*. Longtemps délaissée des travaux de sociologie politique, l'étude des mécanismes clientélaires sous des formes diverses et diffuses, déchargés de toute visée normative ou développementaliste[53], interroge les effets d'un travail d'entretien de fidélités entre élus et électeurs sur l'action publique. En même temps, l'inscription du personnel municipal dans les sociabilités locales dépasse largement les velléités des équipes politiques en place dans la mesure où « chaque segment de l'appareil municipal tisse un réseau de relations, tant au sein de l'administration […] qu'avec l'extérieur »[54]. Aussi, la médiation des intérêts sociaux s'opére dans plusieurs sens, sans que le lien de subordination entre l'administration et le politique ne rendent toujours compte de la réalité des circuits d'enregistrement des attentes. Reste qu'il s'agit bien de voir la façon dont certains groupes parviennent, mieux que d'autres, à imposer les rétributions de leur soutien, ou encore les procédés par lesquels ils font l'objet plus que d'autres – et peut-être indépendamment de leur volonté – d'une entreprise de fidélisation.

La production de services urbains et de biens permettant d'offrir une certaine protection sociale est au cœur des processus d'adhésion des classes populaires au socialisme et

---

l'établissement de statistiques comptabilisant notamment la part de population étrangère. Françoise DE BARROS, « Elus locaux et actions publiques de l'entre-deux-guerres au début des années quatre-vingt. Mise au jour de deux « répertoires d'actions clientélaires » », *Sciences de la société*, 2007, n° 71, p. 31.

[51] Renaud PAYRE, *Une science communale*, *op. cit.*, p. 243-281.

[52] Frédéric SAWICKI, « La faiblesse du clientélisme partisan en France », *op. cit.* Françoise DE BARROS, « Élus locaux et actions publiques de l'entre-deux-guerres au début des années quatre-vingt. Mise au jour de deux « répertoires d'actions clientélaires » », *op. cit.*

[53] Il s'agit plutôt de l'appréhender comme phénomène constitutif de la représentation, bien au-delà de l'atypisme souvent prêté à quelques "cultures" politiques locales. C'est notamment la perspective que cherche à introduire Frédéric Sawicki dans la sociologie politique française à la suite des travaux de Frédérick George Bailey : Frédéric SAWICKI, « La faiblesse du clientélisme partisan en France », *op. cit.* Frederick George BAILEY, *Les règles du jeu politique*, Jean COPANS (trad.), Paris, PUF, 1971. Pour une déconstruction d'une perspective culturaliste souvent prêtée au cas marseillais au profit d'une autre explication des pratiques clientélaires, voir notamment Cesare MATTINA, « Mutations des ressources clientélaires et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, 2004, vol. 17, n° 67, p. 129-155.

[54] Bruno JOBERT et Michèle SELLIER, « Les grandes villes », *op. cit.*, p. 209.

communisme municipaux, mais aussi plus largement à la société dans son ensemble. C'est en ce sens qu'Yves Sintomer et Marie-Hélène Bacqué ont interrogé le concept d'affiliation des classes populaires à la société salariale[55], en montrant que celle-ci n'a été le plus souvent qu'indirecte, passant dans les banlieues populaires par des « contre-affiliations », notamment à une contre-culture ouvrière ainsi qu'à la « banlieue rouge ». Celle-ci aurait d'abord constitué « une structure matérielle étayant l'organisation de pans entiers de la vie des habitants en une contre-société et une source d'identification symbolique permettant d'affronter les misères du quotidien, donnant sens aux contradictions du présent et censées préfigurer un autre avenir »[56]. Mais qu'il s'agisse de colonies de vacances, de centres de santé en passant par les loisirs et le logement, de réseaux de transports collectifs ou encore d'assainissement, ces services éventuellement offerts par des municipalités socialistes et communistes résultent d'interdépendances institutionnelles et d'interactions plus vastes dans lesquelles circulent des modèles de gouvernement au-delà des circuits partisans. L'historien Emmanuel Bellanger a par exemple relevé toute l'ambiguïté d'une gestion réformiste de la banlieue rouge en donnant à voir des pratiques de gouvernement « éloignées de la militance communiste modèle »[57]. Au-delà de l'entretien réel d'un rapport conflictuel à l'État et aux institutions dirigées par d'autres forces politiques, les élus communistes de la banlieue rouge, à l'instar de leurs prédécesseurs socialistes, ont bien plus souvent usé d'un pragmatisme tempéré fait de coopérations intercommunales, de négociation avec les autorités préfectorales, d'association avec des corps intermédiaires (ingénieurs des Ponts-et-Chaussées, hauts fonctionnaires, etc.), d'entente avec le patronat ou même le clergé local[58], qui rendent possible le développement de services communaux.

---

[55] Telle que le développent les auteur.e.s à la suite de Robert Castel, l'affiliation renvoie à un processus d'adhésion ou au développement de formes d'appartenance à une organisation sociale ou un ensemble d'institutions. Par affiliation à la société salariale, Robert Castel insiste sur l'inscription durable des travailleurs dans un ordre social où ils bénéficient en tant que salarié, de protection et de statuts garantis par l'État. En retour, c'est la fragilisation de ces protections qui débouche sur la désaffiliation. Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1998.

[56] Marie-Hélène BACQUÉ et Yves SINTOMER, « Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers », *Revue française de sociologie*, 2001, vol. 42, nº 2, p. 221.

[57] Emmanuel BELLANGER, « Le « communisme municipal » ou le réformisme officieux en banlieue rouge », *in* Emmanuel BELLANGER et Julian MISCHI (dir.), *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, Armand Colin, p. 52.

[58] Emmanuel BELLANGER, « Le « communisme municipal » ou le réformisme officieux en banlieue rouge », *op. cit.* Emmanuel BELLANGER, *Ivry, banlieue rouge*, *op. cit.*

Il n'empêche que l'accès de la banlieue populaire parisienne « à la ville moderne et assainie »[59] a été nettement encouragé par une modification des rapports de force qui résulte des conquêtes socialistes et communistes de la première moitié du XXe siècle. Si le développement de services urbains à la périphérie de Paris est jalonné de conflits de types centre-périphéries, qui débordent souvent ces clivages partisans, la conquête du Département de la Seine constitue une étape cruciale, rendant possible une gestion de certains services à l'échelle de l'agglomération. Sous la direction du maire socialiste de Suresnes, Henri Sellier, trois offices départementaux sont ainsi créés pendant la première Guerre Mondiale pour encadrer la construction d'écoles et de dispensaires, le développement d'habitations bon marché (HBM), et une politique d'emploi qui s'accompagne d'une allocation chômage dont bénéficie plus de 8 % de la population active de la Seine en 1930[60]. Dans les années trente, cette politique s'étend à la construction d'hôpitaux, par exemple à Clichy et Bobigny. C'est aussi depuis le Département qu'une véritable politique d'aménagement est entreprise et se traduit, entre autres, par une démocratisation sans précédent du réseau de transport en commun[61]. C'est encore la domination communiste du Département de la Seine depuis le milieu des années trente qui explique sa suppression autoritaire par le pouvoir gaulliste au profit d'une recomposition des institutions d'agglomération, constitué de gouvernants non directement élus[62].

On le voit à travers l'exemple du développement des services urbains dans la banlieue populaire parisienne, l'autonomie du politique dans le gouvernement urbain tout comme sa capacité à répondre aux enjeux sociaux qu'il retraduit dans l'action publique, ne peuvent être appréhendés que relativement, dans un environnement institutionnel singulier non figé.

---

[59] Emmanuel BELLANGER, « Le Grand Paris bienfaiteur et les dynamiques de coopérations Paris-banlieues sous la Troisième République », *in* Florence BOURILLON et Annie FOURCAUT (dir.), *Agrandir Paris (1860-1970)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, p. 290.

[60] *Ibid.*

[61] Claudine FONTANON, « Mobilité citadine et transports en commun. Paris, 1855-1914 », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1982, vol. 14, n° 1, p. 99-117 ; Arnaud PASSALACQUA, « Les transports parisiens et les pouvoirs politiques : des conflits d'échelles, du métro au Grand Paris Express (XIXe -XXIe siècle) », *Revue d'histoire des chemins de fer*, 2020, n° 53, p. 21-40. Pour Arnaud Passalacqua « si les défenses de lignes d'autobus et de tramway par des élus de banlieue du conseil général sont parfois comprises comme électoralistes, elles reflètent surtout un très lourd déficit de transport, résultat d'une construction des réseaux très centrée sur Paris intra-muros » depuis leurs développement au milieu du XIXe siècle. *Ibid*. p. 28.

[62] Pauline PRAT, « The Greater Paris Debate : The French State and its Capital region », *in Cities as political objects : historical evolution, analytical categorisations and institutional challenges of metropolitanisation*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, p. 56-78 ; Emmanuel BELLANGER, « De de Gaulle à Pompidou, lorsque l'État s'opposait aux élus locaux : l'exemplarité du Grand Paris », 2010, p. 43-53.

C'est donc à l'interface du *politics* et des *policies* que nous entendons questionner le sort des intérêts des classes populaires urbaines. Nous proposons d'interroger l'hypothèse d'un affaiblissement de la médiation des intérêts des classes populaires dans l'action publique à l'aune des reconfigurations institutionnelles du gouvernement des villes. Sur la période plus contemporaine qui nous intéresse, la promotion des échelons métropolitains de gouvernement s'est traduite en France par le renforcement des institutions intercommunales, gouvernées à bonne distance des impératifs démocratiques. Pour cela, nous mobiliserons donc également une littérature ayant pour objet le gouvernement des villes et permettant d'interroger le rôle que peuvent y tenir les élus de banlieue populaire.

Gouvernement métropolitain et reconfigurations de l'action publique urbaine

L'intérêt des politistes pour le gouvernement urbain et le pouvoir local est allé croissant à mesure que ce dernier devenait un objet des réformes de l'État. Toutefois les spécialistes de sociologie politique ont relativement tardé à se saisir des institutions et problèmes propres à la régulation des sociétés urbaines. Parce que cette perspective nous semble la plus à même de proposer des clés de lecture d'une évolution des médiations sociales dans les reconfigurations des modes de régulation urbaine, revenir ici sur l'évolution de leur appréhension nous conduit à nous distinguer des approches en termes de gouvernance urbaine. C'est en partant des acteurs politiques et des institutions publiques engagées dans un gouvernement métropolitain des banlieues populaires que nous souhaitons interroger les évolutions de l'action publique qui s'y déploie.

Du pouvoir local à la gouvernance urbaine : une attention progressive aux différents acteurs des villes pour penser l'action publique

En France, l'aménagement du territoire entrepris par l'État dès l'après-Seconde Guerre mondiale, l'urbanisation qui s'accélère dès la fin des années cinquante et les réflexions autour d'une décentralisation s'appuyant sur des institutions anciennes et nouvelles, ont stimulé les recherches sur le gouvernement des villes, en interrogeant la place du politique. Les premiers travaux s'intéressant au pouvoir local l'appréhendent paradoxalement d'abord à travers l'action de l'État.

On pense d'abord aux monographies néomarxistes menées dans les années 1970 qui prennent pour objet les contradictions urbaines du capitalisme et le rôle joué par l'État dans l'aménagement urbain. Impulsé notamment par Manuel Castells, alors que l'urbanisation et

les opérations de rénovation urbaine attirent le regard de sociologues en quête d'autonomisation académique, cet ensemble de travaux vise alors à réencastrer l'objet urbain dans une sociologie marxiste à rebours des tentatives d'étiquetage d'une sociologie proprement urbaine[63]. C'est alors à partir de catégories reprises du travail de Louis Althusser et de Nicos Poulantzas que sont observés les logiques de répartition des « biens de consommation collectifs » tels que les logements sociaux, les équipements et les réseaux urbains, constitutifs de « systèmes » urbains[64]. Dans son étude des politiques d'aménagement de la région lyonnaise conduites depuis l'après-Seconde Guerre mondiale (1945-1972), Jean Lojkine insiste de ce point de vue sur la façon dont les moyens de communication et de transport en direction des communes populaires sont « systématiquement sacrifiés »[65] au profit des couches sociales dominantes et des liaisons internationales. Mais si les réseaux de transport comme la distribution d'autres équipements et aménités urbaines permettent d'insister sur les mécanismes de domination et les inégalités produites par les politiques urbaines, les perspectives néomarxistes renseignent assez peu sur les modalités concrètes de construction des agendas locaux et la place qu'y tient la variable politique. Si l'économie urbaine est au cœur des analyses, la question des acteurs participant à la régulation des sociétés urbaines est traitée de manière distante, laissant peu de place aux élus et administrations locales[66].

Comme le note Jean-Pierre Gaudin, le caractère systémiste d'une subordination du local au pouvoir étatique se retrouve aussi dans les premiers travaux des sociologues des

---

[63] Manuel CASTELLS, « Y a-t-il une sociologie urbaine ? », *Sociologie du travail*, 1968, vol. 10, nº 1, p. 72-90 ; Manuel CASTELLS et Francis GODARD, *Monopolville. Analyse des rapports entre l'entreprise, l'État et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*, Paris, Mouton, 1974.

[64] Dominique LORRAIN, « Un livre extrême. Manuel Castells et Francis Godard : Monopolville (1974) », *in* Bernard LEPETIT et Christian TOPALOV (dir.), *La ville des sciences sociales*, Paris, Belin, p. 227-266.

[65] Jean LOJKINE, *La politique urbaine dans la région lyonnaise, 1945-1972.*, Paris, Mouton, 1974. p. 87.

[66] Le rôle du politique est réduit à une intervention étatique aménageant les contradictions du capitalisme. À Dunkerque, la transformation de l'agglomération en plateforme industrielle – considéré a posteriori comme « cas limite » – est analysée comme produit de l'alliance entre l'État et le capital monopoliste, c'est-à-dire les grandes firmes industrielles en voie d'internationalisation. À Lyon, Jean Lojkine reconnait l'influence de groupes d'intérêt limitant, par l'intermédiaire des élus, les conséquences négatives des aménagements sur leurs activités. Mais ces derniers refléteraient d'abord des velléités étatiques visant à réorganiser l'agglomération autour d'une nouvelle centralité faisant du quartier de la Part Dieu le lieu de concentration des activités tertiaires à haute valeur ajoutée. *Ibid.* Dominique LORRAIN, « Un livre extrême. Manuel Castells et Francis Godard : Monopolville (1974) », *op. cit.* Jean LOJKINE, « Politique urbaine et pouvoir local », *Revue Française de Sociologie*, 1980, vol. 21, nº 4, p. 633.

organisations[67]. Si le local y est constitué en objet, cela reste dans une perspective stato-centrée. Certes, les élus trouvent dans ces travaux une place réelle, qui dissocie leurs auteurs des approches marxistes, associée aux mécanismes de domination notabiliaire et à leur persistance. Mais ces élus sont appréhendés à travers leurs relations aux différents segments de l'État, desquels ils tirent leurs marges de manœuvre pour l'action[68] et *a fortiori* l'entretien de leur *leadership*, par ailleurs peu interrogé. Du reste, l'objet local y est largement homogénéisé, sans que les terrains investis ne soient différenciés. L'enjeu est d'établir, plus que rendre compte, un modèle sur le gouvernement du territoire – celui du système politico-administratif local, caractérisé par la « régulation croisée »[69] – pensé autour d'une problématique de mise en œuvre des politiques nationales. Homogénéisés, les cas d'étude concernent en outre essentiellement des communes de taille très réduite dans des contextes éloignés des grandes villes, comme les auteurs le reconnaissent[70].

C'est pourtant bien autour de l'objet proprement urbain que la question du pouvoir local est devenue un objet à part entière de la science politique, par une différenciation des observations localisées ou comparées à même de faire ressurgir la variable politique du gouvernement des villes. Par un pas de côté vis-à-vis de la démarche du centre de sociologie des organisations (CSO), Michèle Sellier et Bruno Jobert distinguent ainsi des municipalités hétéronomes et innovatrices en fonction de la pénétration des normes édictées par le centre, et, plus qu'une résistance, une autonomie dans l'élaboration d'autres normes sous l'autorité des maires urbains[71]. Dans bien des cas, ces derniers ne rentrent pas dans le modèle d'un gouvernement local fondé sur des échanges « nécessaires » et subis avec l'appareil de l'État. Si la perspective de modélisation reste entière, elle se rapproche plus des idéaux-types, autrement dit des catégories d'analyse mobilisables de manière contradictoire pour interroger les relations des appareils politiques locaux vis-à-vis de l'administration d'État.

---

[67] Jean-Pierre GAUDIN, « Pouvoirs locaux et territoires. Une approche des espaces politiques », *Études rurales*, 1986, vol. 101, nº 1, p. 21-33.

[68] Ce sont les acteurs étatiques qui monopolisent les ressources, financières, juridiques, ou encore d'expertise.

[69] Pierre GRÉMION, « Introduction à une étude du système politico-administratif local », *Sociologie du travail*, 1970, vol. 12, nº 1, p. 51-73 ; Pierre GRÉMION, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notable dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976 ; Jean-Pierre WORMS, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 1966, vol. 8, nº 3, p. 249-275.

[70] Michel CROZIER et Jean-Claude THOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, nº 1, p. 3-32.

[71] Bruno JOBERT et Michèle SELLIER, « Les grandes villes : autonomie locale et innovation politique », *Revue française de science politique*, 1977, vol. 27, nº 2, p. 205-227.

C'est surtout à la faveur d'une réception des controverses américaines des années 1950-1960 sur le gouvernement urbain que le politique réintègre le cœur des débats sur le pouvoir local en France autour de la question « qui gouverne ? »[72]. De cette littérature, soulignons simplement un décalage du regard permettant de sortir d'approches trop fonctionnalistes centrées sur les institutions telles qu'elles se donnent à voir, pour prendre davantage en compte les acteurs. C'est le cas pour les « élites urbaines » dont l'influence, au demeurant peu étudiée, se joue dans l'entretien de sociabilités[73], mais aussi pour le politique, incarné par le maire. Dans l'étude de Robert Dahl sur la ville de New Haven (USA), ce dernier jouit d'une autonomie en tant que *leader*, mais il doit également négocier avec des élites plurielles, divisées et spécialisées, qui coopèrent tout en étant en concurrence entres elles. Le pouvoir y est fragmenté, irréductible à un acteur, une institution, ni même une classe sociale, et use de ressources variables dans le temps[74]. La réception de ces travaux en France renforce une conception du pouvoir politique urbain irréductible aux dominations présentes dans l'espace social. Elle se réalise notamment au profit d'une place plus importante donnée à l'empirie, en formulant des propositions contextualisées et en analysant le rôle de différents types d'acteurs.

> « S'il était un lieu de mise en forme des orientations de l'État, s'il offrait une certaine perméabilité à la formation sociale, [*le pouvoir local*] était aussi doté d'une opacité propre liée à des comportements acquis, à la professionnalisation du personnel, aux tactiques des partis politiques, aux intérêts des élus et de l'appareil local. » [75]

---

[72] Notamment grâce à la traduction en 1971 de l'ouvrage éponyme de Robert Dahl par Pierre Birbaum : Robert Alan DAHL, *Qui gouverne ?*, Paris, France, Librairie Armand Colin, 1971. Parmi les nombreuses synthèses sur ces travaux, celle de Renaud Payre propose un programme de recherche de sociologie de l'action publique : Renaud PAYRE, « Saisir les intérêts urbains pour penser le gouvernement de la ville. Groupes d'intérêt, autonomisation du politique et genèse d'une sociologie de l'action publique urbaine (des années 1930 aux années 1970) », *in* Stéphane CADIOU (dir.), *Gouverner sous pression ? la participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso éditions.

[73] Pour les thèses élitistes, les mécanismes du pouvoir, notamment urbains, demeurent en dehors du processus démocratique. L'analyse de Floyd Hunter à Atlanta décrit une structure pyramidale du pouvoir au sommet de laquelle un petit milieu d'hommes d'affaires partage sociabilités, prestige et richesses. Floyd HUNTER, *Community power structure. A study of decision makers*, Garden City, Doubleday, 1963.

[74] Robert Dahl oppose aux travaux élitistes la mise en exergue d'une structure polyarchique du pouvoir pour lequel le capital économique n'épuise pas les leviers d'influence. La monographie sur le temps long qu'il propose procède surtout de l'étude de trois processus de décision en matière de rénovation urbaine, d'enseignement public et de sélection des candidats des formations politiques en présence.

[75] Sylvie BIAREZ, « De la recherche urbaine à l'action publique locale », *in* Jean-Paul ZUANON et Anne-Cécile DOUILLET (dir.), *Quarante ans de recherche en sciences sociales : regards sur le CERAT, 1963-2003*, Presses universitaires de Grenoble, p. 133. Après une monographie néo-marxiste sur l'institution communale roannaise, Sylvie Biarez propose une lecture de la montée en puissance du pouvoir local comme produit inattendu des politiques nationales. À travers les cas de Grenoble, Annecy, Chambery mais surtout

De ces perspectives on pourra retenir qu'il ne suffit pas que les classes populaires urbaines soient socialement dominées pour expliquer un désavantage à leur égard dans les politiques urbaines.

Au tournant des années 1980, devant un certain nombre de changements macroéconomiques et la multiplication des niveaux de gouvernement, la ville (re)deviendrait le lieu privilégié de manifestation du politique. Les recompositions du capitalisme néo-libéral en faveur d'une compétition mondialisée, marquée par l'accélération des échanges marchands et financiers et l'avènement d'une crise post-industrielle durable, positionneraient les métropoles comme des acteurs clés de l'économie, en concurrence avec les États[76]. Par ailleurs, l'État serait aussi concurrencé par les territoires en tant que lieu principal de définition de problèmes publics, bouleversant ainsi des processus d'action publique jusqu'alors surtout perçus sur la base d'une répartition sectorielle. Un certain nombre de réformes marquant l'avènement de nouvelles institutions de pouvoir à l'échelon supra et infra-étatiques – l'intégration européenne d'un côté, la décentralisation et le renforcement des pouvoirs intercommunaux de l'autre – ainsi que l'intervention croisée des niveaux de gouvernement au-delà de compétences prédéfinies, rendraient l'action publique urbaine plus complexe et incertaine. Pour reprendre Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran, « privé de son hégémonie, l'État trouve [désormais] une raison d'être dans l'institution de capacités de négociation entre une grande variété d'acteurs. Gérer les affaires publiques est affaire d'action collective »[77]. Une telle perspective enregistre notamment des interrogations alors montantes sur la « gouvernabilité » des problèmes et des populations contemporaines dépassant le seul cadre urbain[78]. Cette crise du politique serait tout autant, « celle de la

---

de Lyon et Lille-Roubaix-Tourcoing, son étude apparait largement convertie à l'empirie du terrain, et aux démarches comparatives empruntés à certains travaux américains. Perçue comme émergente et donc historiquement située, l'autonomie du pouvoir local est reliée à l'avènement d'une « complexité » grandissante du gouvernement des villes, laissant à un pouvoir politique fragmenté plus de latitude face à l'État d'un côté, ou aux intérêts sociaux organisés de l'autre (comité d'intérêt locaux, patronat et chambre de commerce). Sylvie BIAREZ, et *al.*, *Institution communale et pouvoir politique : Le cas de Roanne*, Mouton, 1973 ; Sylvie BIAREZ, *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989.

[76] Pierre VELTZ, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996 ; Saskia SASSEN, *La ville globale : New York, Londres, Tokyo*, Paris, Descartes & Cie, 1996.

[77] Jean-Claude THOENIG et Patrice DURAN, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, nº 4, p. 582.

[78] Pour Renate Mayntz, les problèmes de gouvernabilité renvoient davantage à un processus d'autonomisation des sous-système sociaux au sein desquels l'action sectorielle d'une autorité centrale est mise en cause, rendant plus incertaine la poursuite des objectifs de l'État et le contraignant à développer une activité de coordination souple. Renate MAYNTZ, « Governing Failures and the Problem of Governability. Some Comments on a Theoretical Paradigm », *in* J. KOOIMAN (dir.), *Modern Governance*, Londres, Sage, p. 9-20.

légitimité qui lui serait reconnue pour définir et orienter l'action collective et celle des moyens dont il pourrait disposer pour en assurer un certain degré de concrétisation. » Dans ce contexte, la ville, et plus encore la grande ville, est appréhendée comme un espace potentiel de nouvelles capacités politiques. Ignorant largement les travaux sociohistoriques qui insistent sur le niveau local dans la construction des États providences occidentaux, Patrick Le Galès affirme ainsi une banalisation du rôle de l'État qui succéderait à cinq siècles d'hégémonie sur la ville en Europe[79]. L'interpénétration de nouveaux échelons de gouvernement laisserait des possibilités d'intervention beaucoup plus franches et fréquentes aux acteurs privés[80]. En préférant le concept de « gouvernance » à celui de « gouvernement », il s'agit pour lui d'insister sur le caractère incertain des entreprises de régulation politique et de rompre avec la césure classiquement opérée entre l'État, la société et le marché.

C'est encore à la faveur de la réception de controverses américaines sur les coalitions de croissance et les régimes urbains[81] que les interactions formelles et informelles, dites « horizontales » qui s'opèrent dans les villes entre acteurs publics comme privés, sont placées au cœur des analyses en termes de gouvernance urbaine. Pour ces travaux « d'économie politique sociologisée »[82], s'ouvre un nouveau champ de recherche dans

---

[79] Comme le souligne Gilles Pinson, les approches en termes de gouvernance se distinguent à cet égard de celles en termes de régimes urbains dans la mesure où bien que concurrencé, l'État conserve une place, tout comme d'autres acteurs institutionnels extra-locaux. Christian LEFÈVRE et Gilles PINSON, *Pouvoirs urbains. Ville, politique et globalisation*, Malakoff, Armand Colin, 2020.

[80] Patrick LE GALÈS, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de sciences po, 2003.

[81] À partir des années 1980, les termes du débat nord-américain se déplacent pour souligner les facteurs exogènes des mutations urbaines – la mondialisation, les réformes de dérégulation entreprises lors de la décennie précédente. Les travaux de Clarence Stone, à la suite de ceux de John Logan et Harvey Moloch s'intéressent aux coopérations locales qui constituent la ville en acteur collectif à même d'orienter les mutations urbaines. Si le rôle des élus et agents administratifs locaux est marginal pour les premiers, ils peuvent acquérir une capacité de gouvernement en mobilisant les acteurs économiques locaux dans l'action publique pour Clarence Stone. À partir de son étude sociohistorique menée à Atlanta, il propose une réflexion sur le pouvoir et la représentation en insistant sur les interdépendances entre acteurs publics et privées, dont la forme et le degré dessinent des régimes urbains différenciés. Clarence N. STONE, *Regime politics : governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989.

[82] Aisling Healy qualifie ainsi cet ensemble de travaux sur la gouvernance pour insister sur leur proximité avec l'économie politique toutefois discutée à l'aune des variables politiques et sociologiques mêlant les échelles d'observation "macro" et "micro". Comme elle le souligne, la méthode monographique des travaux pionniers sur les régimes urbains est délaissées au profit de comparaisons menées sur plusieurs villes. Aisling HEALY, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine : sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon (fin du XXe siècle)*, Thèse de Science politique, Lyon, Université Lumière, 2008, p. 25.

lequel il ne s'agit plus tant de savoir qui gouverne la ville, mais ce que peut faire le pouvoir local une fois élu sur la société urbaine et l'économie métropolitaine. Cette capacité des autorités, élus et administrations, à nouer des coopérations au niveau local n'irait en effet pas de soi. Face à ces incertitudes croissantes se distingueraient des villes qui, en se constituant en « acteur collectif », « ont non seulement des stratégies, mais savent aussi les décliner en politiques, alors que d'autres non. »[83] La légitimité des élus s'orienterait plus volontiers vers une démonstration de mise en cohérence et de coordinations d'acteurs multiples au profit d'un agenda partagé autour de projets partenariaux et contractualisés. C'est dans ce contexte que le renforcement d'institutions d'agglomération ou métropolitaines, gouvernées à distance du débat public serait un atout pour faire naitre des consensus territoriaux fondés sur des intérêts dépassant les clivages politiques, institutionnels, et susceptibles de faire converger les intérêts publics et privés.

D'autres travaux revendiquant une proximité plus importante avec des approches de sociologie historique du politique discutent ces *metropolitan governance studies*[84]. En associant l'avènement des villes au retrait de l'État planificateur, on passerait notamment à côté de l'appréhension de la montée en puissance des institutions du gouvernement urbain comme réforme de l'État et de la démocratie, réappropriée par les acteurs du champ politique au niveau local.

Capacités d'action publique ou réforme du régime représentatif ? Analyser les consensus métropolitains et leurs effets

Pour Renaud Payre, la gouvernance est une catégorie historique qui postule un changement – l'autonomisation des villes et leur « avènement » comme acteur collectif – plus qu'il ne le démontre dans ses usages. En préférant, à la suite de Jean Joana, l'usage de la notion de « gouvernement », dépouillée de prétention à dire « une quelconque détermination institutionnelle des transformations de l'action publique urbaine »[85], il propose de faire du politique une entrée analytique permettant d'interroger les évolutions de la régulation des sociétés urbaines. En s'intéressant ainsi aux mutations d'un « ordre politique urbain », le

---

[83] Christian LEFÈVRE et Gilles PINSON, *Pouvoirs urbains*, *op. cit.*, p. 149.

[84] Fabien Desage souligne avec cette expression le caractère intégré d'une communauté de chercheurs et des controverses autour de la gouvernance. Fabien DESAGE, « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », *in* Lorenzo BARRAULT-STELLA, Brigitte GAÏTI et Patrick LEHINGUE (dir.), *La politique désenchantée ? Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, Presses universitaires de Rennes, p. 269.

[85] Renaud PAYRE, *Ordre politique et gouvernement urbain*, mémoire d'habilitation à diriger des recherches, 2008, p. 62.

travail politique municipal est placé au cœur de l'analyse. Le rôle qu'y tient son personnel, au premier rang duquel celui de l'édile urbain, est soumis aux contraintes qui pèsent sur ses ressources, ses capacités d'action et questionne finalement les formes de légitimité politique. La question n'est pas tant de savoir si l'élu local, municipal ou intercommunal est celui qui détient le plus de pouvoir, mais plutôt de lui reconnaitre une place singulière liée à la spécificité de l'activité politique. Appréhendé comme une catégorie analytique, ce gouvernement urbain sort ainsi d'une dialectique opposant le local au national. Il permet de se départir des récits établis à grands traits, opposant de manière parfois automatique la ville fordiste à la ville post-fordiste[86], celle dominée par l'État aménageur des trente Glorieuses à celle rendue plus autonome par l'investissement de nouveaux échelons de gouvernement et la perméabilité grandissante des frontières public-privé. Si une spécificité de l'activité politique est reconnue, il s'agit bien de la penser comme encastrée dans des interactions multiples et des univers sociaux singuliers. Dans cette perspective on se demandera : les manières dont les élus des communes les plus pauvres sont représentées au sein des instances de décision métropolitaines ont-elles un impact sur le traitement des classes populaires dans l'action publique urbaine ?

Selon le géographe Neil Brenner, l'émergence des métropoles comme acteurs clés de la compétition économique est le fait d'un réétalonnage scalaire de l'intervention de l'État visant à s'adapter à une transition post-fordiste[87]. Cette adaptation serait conduite en France par des réformes institutionnelles et économiques, et un aménagement du territoire pensé depuis le sommet de l'État. La décentralisation industrielle parisienne au profit des « métropoles d'équilibre » et l'institution de communautés urbaines pour quelques grandes villes au milieu des années 1960 en sont des éléments majeurs[88]. Ces dernières consistent en une formule fédérative, faisant suite aux tentatives avortées de fusions de municipalités et sont portées par les « élites modernisatrices » de la Ve République en construction[89]. Répondant au problème de fragmentation du pouvoir, formulé en termes de morcellement communal, on retrouve aussi ces édifices supracommunaux aux compétences étendues, sous

---

[86] Même s'il ne s'agit pas en l'occurrence d'un horizon indépassable des travaux sur la gouvernance comme en témoignent notamment Vincent Béal et Max Rousseau : Vincent BÉAL et Max ROUSSEAU, « Néolibéraliser la ville fordiste. Politiques urbaines post-keynésiennes et re-développement économique au Royaume-Uni : une approche comparative », *Métropoles*, 2008, n° 4.

[87] Neil BRENNER, *New state spaces : urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford New York, Oxford University Press, 2004.

[88] Neil BRENNER, « Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe », *European urban and regional studies*, 2003, vol. 10, n° 4, p. 297-324.

[89] Delphine DULONG, *Moderniser la politique : aux origines de la Ve République*, Paris, Harmattan, 1997.

des formes similaires dans quelques villes nord-américaines, notamment au Québec[90]. En France, elles deviennent peu à peu la forme privilégiée du gouvernement de l'action publique urbaine, jouant le rôle de parangon du développement intercommunal. Jusqu'aux nouvelles « métropoles » des années 2010, qui en portent encore la marque, la multiplication des formules de coopération et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), a permis une incitation au regroupement processuel autour d'un nombre de compétences croissantes.

On trouve dans les travaux de science politique deux façons d'appréhender ces formes de gouvernement. Pour les approches en termes de gouvernance, le partage d'intérêts autour du développement du territoire alimenterait des consensus susceptibles d'engager une capacité d'action face à la redéfinition du rôle de l'État et la fragmentation de l'action publique. Mais les démonstrations de la réussite des coalitions formées à la tête d'un certain nombre de grandes villes pour en faire des « acteurs collectifs » convergent toutes pour montrer l'agenda restreint des processus mis en œuvre. Pour plusieurs auteurs critiques, cette capacité présumée d'action interroge, dans la mesure où ces mobilisations « horizontales » se limitent surtout à des agendas de croissance d'une économie métropolitaine profitant essentiellement à des villes-centres susceptibles de se positionner dans une compétition supranationale[91]. Derrière le recours à une rhétorique des « capacités d'action », c'est la tentation du fonctionnalisme et de la performativité du discours institutionnel des acteurs politiques dominants qui est pointé du doigt. Pour Jean-Pierre Gaudin, la gouvernance « reste située de manière incertaine entre la recherche et l'étude, entre l'invention d'une notion nouvelle et l'aide à l'action »[92]. Cette confusion alimenterait, plus qu'elle ne l'analyse, une légitimation des édiles et de leurs projets urbains. Pour lui, la notion relève de la « prédication » invitant au consensus autour de ces derniers :

> « Les voilà [les élus] se regardant dans le miroir tendu par les chercheurs, confortés dans leur "être" nouveau de développeurs, célébrés pour leur stratégie unanimiste, fondée sur l'énergie collective. D'où il ressort une conséquence de cette prédication : oublions vite les conflits locaux et les rapports de forces ; l'attention se portera d'abord sur le projet collectif et la compétition avec l'extérieur. Car la sociologie détaillée des intérêts impliqués dans ces coalitions de croissance s'est évanouie en route, ou bien elle se limite à l'évocation d'un "nécessaire" débat sur les projets publics. »[93]

---

[90] Mariona TOMÀS, *Penser métropolitain ? La bataille politique du Grand Montréal*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2012.

[91] Jean-Pierre GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de sciences po, 2002.

[92] *Ibid.*, p. 119.

[93] *Ibid.*, p. 120-121.

Condition présumée d'une « capacité d'action publique » renforcée pour les *metropolitan governance studies*, les consensus et coalitions qui se déploient à partir et au sein des arènes intercommunales ou métropolitaines sont identifiés, à l'inverse, comme l'un des verrous empêchant des politiques de réduction des inégalités sociospatiales au sein des agglomérations[94].

Plus proche d'une sociologie du pouvoir local et des approches sociohistoriques, un second ensemble de travaux insistent, à partir de sources de première main, sur des dynamiques sociales et institutionnelles éloignées des discours produits par ces mêmes institutions. En effet, comme le souligne Fabien Desage en reprenant la distinction entre type de politiques publiques établies par Théodor Lowi, les instances métropolitaines de gouvernement échouent le plus souvent à mettre en œuvre des politiques redistributives ou constitutives. Autrement dit, ces gouvernements urbains se montrent en réalité incapables de mettre en œuvre une redistribution territoriale ou socio-démographique des richesses perçues à l'échelle de ces agglomérations selon une logique corrective des inégalités, ou encore à imposer des normes communes à l'ensemble des territoires concernés dans une démarche de planification.

L'une des critiques les plus vives adressées aux travaux sur la gouvernance urbaine tient ainsi à une appréciation de l'action publique métropolitaine se réduisant aux stratégies portées par les acteurs dominants les mieux positionner pour mettre en avant des « capacités » d'action. La multiplication des terrains comparés – préférentiellement aux monographies sociohistoriques ou aux comparaisons réduites se définissant comme « sociologie croisée des politiques urbaines »[95] – alimenterait une prime à la conduite d'entretiens avec ces acteurs les plus visibles des configurations étudiées, au risque de la performativité des discours institutionnels sur l'analyse[96]. L'identification de coalitions d'acteurs dominants ne permettrait pas, à elle seule, de saisir l'action publique au concret et d'approcher le jeu politique qui se déploie dans le cadre d'interdépendances. L'approche configurationnelle de la métropolisation, développée, selon une perspective éliasienne[97], par

---

[94] Fabien DESAGE et David GUÉRANGER, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Croquant, 2011.

[95] Clément BARBIER, « Des études urbaines comparatistes à une sociologie croisée des politiques urbaines », *Espaces et sociétés*, 2015, n° 163/4, p. 25-40.

[96] Fabien DESAGE, « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », *in* Lorenzo BARRAULT-STELLA, Brigitte GAÏTI et Patrick LEHINGUE (dir.), *La politique désenchantée ? Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, PUR, Rennes, p. 263-282.

[97] Emmanuel NÉGRIER et Mariona TOMÀS, « Temps, pouvoir, espace la métropolisation de Barcelone », *Revue française d'administration publique*, 2003, n°107/3, p. 357-368.

Emmanuel Negrier et Mariona Tomàs pour étudier le cas barcelonais, peut répondre à ces préoccupations. Ces derniers insistent effectivement sur le rôle d'institutions et d'acteurs n'étant pas en situation de domination dans les modes de gouvernement urbain, sans pour autant nier les rapports de forces qui s'y jouent[98]. En s'écartant des thèses défendant l'idée d'un ajustement économique des politiques publiques, ils montrent le poids du jeu politico-institutionnel et plus exactement des rapports de domination entre niveaux d'intervention dans le processus de métropolisation institutionnel à Barcelone. Par configuration territoriale, les auteurs entendent un espace d'interaction dans lequel se meuvent des acteurs en situation d'interdépendance. Celui-ci n'est pas réductible à des entreprises individuelles et échappe à un contrôle exclusif des acteurs pour revêtir un caractère dynamique. Aussi, ces configurations mouvantes découlent d'histoires particulières, de données démographiques, de coalitions d'acteurs, de règles partagées et de contrepoids institutionnels à partir desquels sont élaborées des stratégies dans des rapports de force s'exerçant tantôt sous le mode de la coopération, tantôt sous le mode du conflit[99].

En ce sens, si les consensus métropolitains permettent l'avènement de villes comme acteurs politiques collectifs « capables d'unifier ou d'intégrer des intérêts et des forces économiques dans cette lutte compétitive pour le développement »[100], cette intégration comprend d'abord une double dimension territoriale et partisane. Jean-Pierre Gaudin parle ainsi de risque d'« enrégimentement »[101] des communes périphériques et des pouvoirs politiques qui s'y déploient. À cet égard, des travaux ont souligné le décalage croissant entre des positionnements partisans contre de grandes réformes intercommunales, notamment tenues en France par le parti communiste, et la réalité des pratiques de ses élus locaux et en premier lieu des maires de banlieue industrielle participant activement à certains exécutifs à partir des années 1990. C'est aussi en 1995 que le maire communiste de Vaulx-en-Velin rejoint l'exécutif de la communauté urbaine, présidé par l'ancien Premier ministre de centre droit Raymond Barre. À partir des cas de Lille et de Calais, Nicolas Bué et Fabien Desage croisent ainsi les dynamiques d'une acceptation progressive des règles de fonctionnement politique

---

[98] Les ambitions de planification autoritaire sous la période franquiste, se sont heurtées à une opposition pourtant non institutionnalisée, contraignant le régime à des négociations informelles. En montrant comment l'installation du régime franquiste a entrainé, plutôt qu'une dissolution, une refondation des pratiques des groupes contestataires, les auteurs nous expliquent, à partir de compromis et d'échanges politiques, qu'ils ont « *parfois pesé directement sur la mise en œuvre des politiques urbaines, notamment par les multiples mobilisations contre les excès des spéculations typiques du régime urbain franquiste* ». *Ibid.* p. 363.

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

[100] Jean-Pierre GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?*, *op. cit.*, p. 116.

[101] *Ibid.*, p. 118.

propres à ses instances[102]. Le régime de grandes coalitions transpartisanes qui les caractérise[103] serait au moins tout autant le produit des velléités réformatrices que de leur apprivoisement par les élus locaux. C'est bien parce que l'intercommunalité préserve et renforce, non les prérogatives communales, mais les ressources des maires[104], qu'elle aurait acquis auprès de ces derniers ses principaux soutiens. Aussi, cette intégration doit-elle être replacée dans un processus de « normalisation » de l'intercommunalité telle que Daniel Gaxie l'a identifié en reliant l'étude de ces structures à celle des évolutions de la représentation politique[105]. Dès les années 1990, celui-ci souligne l'acceptation de l'intercommunalité par les élus locaux et le fait que ces derniers semblent partager un intérêt, voire une préférence, pour son fonctionnement tenu à distance des impératifs démocratiques. C'est dans cette perspective que des travaux comme ceux de Fabien Desage et David Guéranger ont réencastré l'étude des institutions intercommunales dans une sociologie politique plus générale du régime du consensus et des transformations qu'il génère[106]. Selon eux, le déficit de démocratie de l'intercommunalité tient d'abord à la volonté propre des élus, ou d'une majorité d'entre eux, leur permettant d'entretenir un mode de gestion collégial et consensuel des ressources d'agglomération, duquel ils tirent des ressources[107].

À rebours de ce que peut donner à penser une réforme territoriale sans cesse remise sur le métier, Fabien Desage identifie ainsi à l'égard de l'intercommunalité l'une des « formes les plus accomplies »[108] de la réforme de l'État, portant en premier lieu sur les évolutions du

---

[102] Nicolas BUÉ et Fabien DESAGE, « Les élus communistes et l'intercommunalité : chronique d'un "ralliement" non annoncé », *in* Emmanuel BELLANGER et Julian MISCHI (dir.), *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, Armand Colin, 2013.

[103] Fabien DESAGE, « Un régime de grande coalition permanente ? », *Politix*, 2010, nº 88, p. 133-161.

[104] « *Contrairement à une vision juridico-centrée de l'intercommunalité, les transferts de compétences à cet échelon ne dépossèdent donc pas mécaniquement la commune et surtout pas le maire de ses prérogatives. Il faut observer le fonctionnement concret des intercommunalités pour comprendre comment les maires ont regagné pratiquement, en se rendant incontournables, ce qu'ils semblaient avoir perdu du point de vue du droit.* » : Fabien DESAGE et David GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*, p. 198.

[105] Daniel GAXIE, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale », *in* CURAPP (dir.), *L'intercommunalité, bilan et perspectives. Actes du colloque, Amiens, 8 décembre 1995*, 1997, Paris, PUF, p. 25-49.

[106] Fabien DESAGE et David GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*

[107] Fabien DESAGE et David GUÉRANGER, « La démocratie locale, ils n'en ont pas voulu », *Mouvements*, 2014, n° 77/1, p. 145-156.

[108] Fabien DESAGE, « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », *op. cit.*, p. 265. En explicitant cette « dette » envers Daniel Gaxie, Fabien Desage invite ainsi à s'intéresser aux possibilités

gouvernement représentatif. Car en définitive, le renforcement des structures métropolitaines de décision – l'intercommunalité et les institutions qui lui sont liées – semble en effet redéfinir tout à la fois, les modalités d'accès au pouvoir politique, les façons de l'exercer et partant, les rôles et ressources politiques. En instituant de nouveaux rôles politiques, l'intercommunalité alimente « une nouvelle division du travail politique et développent de nouveaux circuits d'accès au pouvoir politique local »[109]. Son fonctionnement à distance du débat public, ces normes implicites présidant à l'intégration et à la distribution des postes exécutifs parmi le personnel politique – à l'instar des syndicats techniques[110] – renforcent ainsi l'autonomie du champ politique et les hiérarchies entre élus[111]. L'intercommunalité accentue « deux facettes du "cens caché" »[112] en excluant non seulement les citoyens, mais aussi une fraction du personnel politique par le renforcement d'un « présidentialisme municipal »[113]. En s'appuyant sur les outils du néo-institutionnalisme historique, David Guéranger insiste particulièrement sur une dimension de la normalisation de l'intercommunalité, à savoir la façon dont ces institutions réduisent peu à peu le champ des positions tenables par « l'incorporation d'un ensemble de codes qui règlent les relations entre élus et définissent les limites du politiquement acceptable »[114].

---

de « maintien des clivages dans les espaces représentatifs » et aux moyens par lesquels les représentés peuvent « tenir » leurs représentants. *Ibid.* p. 276.

[109] Sébastien VIGNON, « Les élus des petites communes face à la « démocratie d'expertise » intercommunale. Les « semi-professionnels » de la politique locale », *in* Sylvain BARONE et Aurélia TROUPEL (dir.), *Battre campagne. Les élections municipales en milieu rural*, Paris, L'Harmattan, p. 190.

[110] Voir le dossier coordonné par David GUÉRANGER et François-Mathieu POUPEAU, « Introduction. Les syndicats de communes en France : résistance ou déclin annoncé ? », *Revue française d'administration publique*, 2019, n° 172/4, p. 877-891.

[111] Citons pêle-mêle : Sébastien VIGNON, « Les élus des petites communes face à la « démocratie d'expertise » intercommunale. Les « semi-professionnels » de la politique locale », *in* Sylvain BARONE et Aurélia TROUPEL (dir.), *Battre la campagne. Les élections municipales en milieu rural*, Paris, L'Harmattan, p. 189-224 ; Sylvain BARONE, « L'éligibilité sectorielle. La sélection des élus dans les instances locales de gestion de l'eau », *Revue française d'administration publique*, 2019, n° 172/4, p. 985-1003 ; David GUÉRANGER, « L'éligibilité intercommunale face aux territoires du politique », *in L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p. 189-203 ; Gilles MASSARDIER, « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux », *in* Daniel GAXIE (dir.), *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris ; Montréal, L'Harmattan, p. 139-164 ; Michel KOEBEL, « Les hiérarchies du pouvoir local », *Savoir/Agir*, 2013, n° 25/3, p. 31-37.

[112] Fabien DESAGE et David GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*, p. 195.

[113] Claude SORBETS, « Est-il légitime de parler d'un présidentialisme municipal ? », *Pouvoirs*, 1983, nº 24, p. 105-116.

[114] David GUÉRANGER, « L'intercommunalité, créature de l'État », *Revue française de science politique*, 2008, Vol. 58, nº 4, p. 615.

Analyser les façons dont la banlieue populaire urbaine est « intégrée » au gouvernement des espaces métropolitains nous conduit donc à interroger ce que les consensus qui s'y tiennent font au traitement des classes populaires dans l'action publique urbaine. En cumulant peu à peu des mandats, des positions municipales et intercommunales, les élus des banlieues populaires sont amenés à développer un discours parfois "schizophrénique", tant la socialisation aux espaces du gouvernement intercommunal rendrait improbable l'expression publique des clivages. Par ricochet, l'absence d'écho aux antagonismes sociaux dans les assemblées intercommunales rend probable la distribution inégalitaire de ces ressources. Ce faisant, c'est plus largement la contribution du politique à la mise en forme du social qu'il s'agit d'interroger. Autrement dit, nous souhaitons appréhender plus précisément la façon dont les modalités de cette intégration au gouvernement métropolitain participent à redéfinir les problèmes sociaux.

Si les modalités d'expression des clivages influencent la médiation des intérêts sociaux dans l'action publique, elles redéfinissent également des idées quant aux enjeux de leur traitement. En retour, le régime du consensus favorise également la circulation des modèles et des mots d'ordre sur l'action publique et influence les luttes définitionnelles autour des problèmes publics. Tout comme la recherche du compromis chère aux courtiers identifiés par Andy Smith et Olivier Nay, la diffusion de croyances et mythes sur l'action publique modifie les façons de prendre en charge des intérêts sociaux. À cet égard, en interrogeant l'évolution de la représentation des classes populaires urbaines dans l'action publique métropolitaine, ce sont bien les mécanismes de construction et de reformulation de la question sociale qui sont en jeu.

Transports en commun et mobilités en banlieue : les reformulations spatiales de la question sociale au prisme de l'intégration métropolitaine

Au cœur de la structuration institutionnelle supra-communale des agglomérations, les politiques de transports en commun nous semblent constituer un observatoire privilégié des effets de l'intégration politique des banlieues populaires aux espaces de gouvernement métropolitains. Elles permettent en particulier d'appréhender leur participation à la redéfinition des enjeux sociaux.

Transports en commun et dynamiques d'intégration intercommunale

L'émergence des réseaux de transport collectif, et plus largement des initiatives de régulation des déplacements urbains, sont fondamentalement liées à l'expansion des villes et aux mutations de l'économie urbaine. À mesure que les activités, notamment industrielles, se localisent à la périphérie et imposent un déplacement quotidien de la main-d'œuvre, les "migrations alternantes", nécessairement véhiculées, deviennent un objet du gouvernement des villes[115]. À l'instar d'autres réseaux techniques, tel que l'assainissement et la distribution de l'eau, l'électrification[116], ou encore la voirie, l'essor des transports collectifs participe ainsi à la structuration institutionnelle des espaces urbains. Autour de ces services se tissent des solidarités territoriales, mais aussi des conflits, souvent de type centre-périphérie. Ils invitent à penser l'action au-delà des frontières administratives communales pour porter la résolution de problèmes définissant de nouveaux champs d'intervention publique[117]. L'histoire des entités métropolitaines de gouvernement et des agglomérations comme territoire politique, se confond ainsi avec celle de ces objets, bien souvent techniques, qui suscitent des constructions institutionnelles singulières[118]. En nous intéressant à ces objets bien circonscrits, nous rejoignons des approches sociohistoriques de la métropolisation qui, dépouillées de grilles de lecture temporelles préconçues – telle que l'idée de réémergences des villes comme acteurs collectifs dans les *metropolitan*

---

[115] Claudine FONTANON, « Mobilité citadine et transports en commun. Paris, 1855-1914 », *op. cit.*

[116] La gestion communale des réseaux électriques est un jalon incontournable et pourtant méconnu de leur nationalisation en France, permettant la mise en œuvre de système de péréquation tarifaire en la matière. François-Mathieu POUPEAU, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980). Une autre histoire du service public*, Bruxelles, Peter Lang, 2017 ; François-Mathieu POUPEAU, « La fabrique d'une solidarité nationale », *op. cit.*

[117] Pour certains historiens, sociologues ou géographes qui en ont fait leur spécialité, la construction des États modernes occidentaux s'est appuyée sur une dynamique d'intégration de ces réseaux techniques, d'abord urbains ou régionaux. Joel A. TARR et Gabriel DUPUY (dir.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple University Press, 1988 ; Konstantinos CHATZIS et Michel PINAULT, « L'Europe du XIXème siècle : une dynamique d'intégration technique ? », *Histoire et Sociétés. Revue Européenne d'Histoire Sociale*, 2006, Mars, n°21, p. 6-61 Anne DEFFARGES, « Le chemin de fer, moteur de l'unification allemande ? », *in Transports, territoires et société*, 2011, Paris, Picard.

[118] Nous avons évoqué plus haut la départementalisation des transports en commun de la banlieue parisienne à partir des années 1920. L'exemple newyorkais éclaire la diversité des formules privilégiées dès cette époque. La gestion du port et des voies navigables des différentes rivières et bras de mer, celle des voies ferrées comme de grandes artères routières et autoroutières, les tunnels et ponts, autrement dit les infrastructures de déplacements, suscitent une innovation institutionnelle métropolitaine : la Port Authority of New York and New Jersey (PANYNJ) est ainsi le support dès 1921 d'une nouvelle échelle de gouvernement qui s'affranchie des frontières administratives préexistantes. Kenneth T. JACKSON, « The Capital of Capitalism : the New York Metropolitan Region, 1890-1940 », *in* Anthony SUTCLIFFE (dir.), *Metropolis, 1890-1940*, Chicago, University of Chicago Press, p. 319-354.

governance studies –, évitent les récits téléologiques de l'avènement naturel des formes institutionnelles actuelles[119].

En France – et à l'exception du cas de Paris – les réseaux de transport urbain ont depuis leur émergence, toujours constitué un système décentralisé[120]. Au carrefour des stratégies de développement des grandes agglomérations, ils ont été le moteur de coopérations territoriales entre communes ou regroupement de communes[121]. En permettant de rapprocher des territoires, l'élargissement de ces réseaux a été ainsi un levier concret d'intégration de la périphérie urbaine au gouvernement des villes. Depuis la création des premiers syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) en 1890, la promotion de l'intercommunalité s'est d'ailleurs adossée à la régulation législative des déplacements urbains[122]. L'inscription dans la loi d'un « droit au transport » en 1982, est ainsi moins à appréhender comme l'émergence d'un droit opposable qu'une invitation – de plus en plus contraignante – à la mise en œuvre de politiques métropolitaines en la matière, par-delà les frontières des collectivités territoriales et en suscitant des coopérations institutionnelles et sectorielles.

L'avènement d'une « gouvernance » des transports urbains a été au cœur des préoccupations de certains travaux prenant pour objet la métropolisation sous l'angle de ces politiques d'aménagement et d'urbanisme. Pour des chercheurs comme Bernard Jouve et Jean-Marc Offner, ces contours institutionnels et ces réformes se confrontent notamment à une double problématique de gouvernabilité. Derrière la régulation des déplacements urbains, le premier s'est interrogé sur les enjeux d'intégration sectorielle entre une multitude de champs d'interventions publiques partagée par diverses institutions. Des transports collectifs intercommunaux au réseau routier et à la voirie départementale et communale, en passant par le développement de voies cyclables, des espaces publics, la régulation du

---

[119] Alistair Cole et Renaud Payre invitent notamment à cette démarche par une approche sociohistorique des institutions métropolitaines en réunissant différents travaux : Alistair COLE et Renaud PAYRE (dir.), *Cities as Political Objects. Historical Evolution, Analytical Categorisations and Institutional Challenges of Metropolitanisation*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2016.

[120] Jean-Marc OFFNER et Christian LEFÈVRE, *Les transports urbains en question. Usages, décisions, territoires*, Celse, 1990.

[121] Franck SCHERRER, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon », *Revue de géographie de Lyon*, 1995, vol. 70/2, p. 105-114 ; Caroline GALLEZ et Philippe MENERAULT, *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain.* [Rapport], INRETS-LVMT pour l'ADEME, 2005.

[122] Jean-Marc OFFNER, « X. Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires », *Annuaire des collectivités locales*, 2002, vol. 22, nº 1, p. 169-183 ; Caroline GALLEZ et Philippe MENERAULT, *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain.*, *op. cit.*

stationnement, voire plus largement l'urbanisation fonctionnelle ou les grands projets urbains partenariaux, c'est la coordination des politiques influençant les déplacements qui mettrait en jeu la « capacité des villes » à mettre en cohérence l'intervention publique[123]. Pour Jean-Marc Offner, cette dynamique d'intégration sectorielle s'est notamment heurtée à la recherche des périmètres pertinents d'intervention capable d'épouser des « espaces fonctionnels dessinés par la réalité socio-économique des flux de déplacements »[124]. Si ces travaux ont le méritent de s'intéresser au contenu et à la forme des politiques publiques de transport en mettant en exergue les interférences entre cohérence territoriale et intersectorielle, voire l'éloignement de la mise en œuvre de certains projets vis-à-vis de ces objectifs de cohérence, ils courent aussi le risque du fonctionnalisme en enregistrant des problèmes de gouvernabilité. Ils éludent ainsi parfois un peu vite l'incohérence comme décision, ou en tout cas comme effet de décisions motivées.

Dans un secteur d'action publique qui s'est constitué autour de savoirs ingénieurs et de sciences économiques[125], la tentation est grande de reconduire une vision gestionnaire rationaliste. Les modèles économiques véhiculés au sein du secteur participent effectivement à mettre à distance la dimension politique des réseaux de transport. Chaque investissement ferait l'objet d'études attestant un apport en clientèle permettant de rapprocher le secteur de l'autofinancement[126]. Mais peut-on lire une telle gestion des priorités lorsque l'on s'intéresse à la géographie des réseaux et aux investissements consentis en matière de transport public ? Qu'en est-il de la desserte des quartiers populaires des banlieues pourtant densément peuplées ?

---

[123] Bernard JOUVE, « Le double défi des politiques de déplacements urbains : Innover dans la forme et sur le fond », *in* Bernard JOUVE (dir.), *Les politiques de déplacements urbains en Europe. L'innovation en question dans cinq villes européennes*, Paris, L'Harmattan, p. 11-45. Nous renvoyons également aux travaux de Gilles Pinson issus de son mémoire de DEA. La fragmentation institutionnelle devant les défis posés par la coordination des politiques de déplacements aurait engagé les élus locaux dans une impératif de mise en cohérence de l'intervention publique en la territorialisant dans des entreprises partenariales et contractuelles. Gilles PINSON, « Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine », *Politiques et Management Public*, 1998, vol 16, nº 4, p. 119-150.

[124] Jean-Marc OFFNER, « X. Les transports urbains », *op. cit.*, p. 169.

[125] Jean-Marc OFFNER, « L'expertise locale en transports urbains : entre logiques professionnelles et organisationnelles », *Politiques et Management Public*, 1988, vol. 6, nº 1, p. 81-102 ; Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance. Socio-histoire d'une science de gouvernement : l'économie des transports (1960-1982)*, Thèse de science politique, Lyon 2, 2011.

[126] À propos du « cercle vertueux » de financements des réseaux et des « risques » de sa mise en péril par une part estimée trop importante aux subventions, voir par exemple Bruno FAIVRE D'ARCIER, « Transports collectifs : il y a mieux que la gratuité ! », *Carnet, Transports, mobilités, territoires*, septembre 2020.

À quoi servent les politiques de transport collectif ?

Les transports en commun occupent aujourd'hui une place centrale dans les agendas politiques urbains et mobilisent parmi les principaux budgets des collectivités locales[127]. Bien que leurs effets socioéconomiques propres soient sujets à débat, ces politiques publiques ont connu un large succès auprès des décideurs politiques urbains[128]. Par leur capacité à fédérer autour de grands projets, le rôle joué par les infrastructures de transport dans l'entretien ou le renforcement de *leaderships* politiques supracommunaux et l'activation de soutiens politiques a été souligné[129]. Mais si la performance des réseaux de transports figure parmi les avantages comparatifs des métropoles compétitives[130], nombreux sont les travaux s'accordant à souligner leur rôle dans la construction de villes ségréguées. Dans le sillage des travaux néomarxistes, le transport a été appréhendé à partir des cas de plusieurs villes américaines comme un outil au service d'une construction spéculative de la ville, tournée vers le rayonnement et l'attractivité plutôt que la gestion des aspirations

---

[127] Pour les économistes des transports, l'inflation des budgets publics en la matière est d'ailleurs fréquemment présentée comme une dérive : Bruno FAIVRE D'ARCIER, « L'amélioration de la situation financière des transports publics urbains est-elle possible ? », *Transports*, 2009, nº 458, p. 371-379 ; Bruno FAIVRE D'ARCIER, « La situation financière des transports publics urbains est-elle " durable " ? », *Les Cahiers scientifiques du transport*, 2010, nº 58, p. 3-28.

[128] Jean-Marc OFFNER, « Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique », *Espace géographique*, 1993, vol. 22, nº 3, p. 233-242.

[129] Jean-Marc OFFNER, « Raisons politiques et grands projets », *Annales des Ponts et Chaussées*, septembre 2001, nº 99, p. 55-59 ; Bernard JOUVE et Anaïk PURENNE, « Une politique des déplacements urbains en quête d'expertise : les expériences lyonnaises », *in Les politiques de déplacements urbains en Europe. L'innovation en question dans cinq villes européennes*, L'Harmattan, p. 81-110.

[130] Les politiques publiques de transport sont promus aussi bien dans les critères des palmarès internationaux qu'au sein d'une expertise produite à destination des métropoles attractives. Les exemples lyonnais et lillois ont été saisit pour mettre en exergue le rôle proactif des institutions et des élus dans la détermination des critères de cette compétition en intervenant dans la promotion de ces palmarès et de l'expertise mobilisée. Fabrice BARDET et Aisling HEALY, « Les acteurs urbains et les promesses des palmarès internationaux des villes. Lyon à la conquête du « Top 15 » européen », *Métropoles*, 5 juin 2015, nº 16 ; Nicolas BUÉ, Fabien DESAGE et Laurent MATEJKO, « La « métropole » n'est-elle qu'un mot ? Retour critique sur un « lieu commun » », *in Métropoles en construction : territoires, politiques et processus*, Paris, L'Harmattan, p. 71-93 ; Clément BARBIER, *Les métamorphoses du traitement spatial de la question sociale : approche croisée de deux grands projets de renouvellement urbain dans les agglomérations de Lille et de Hambourg*, thèse de science politique, Paris 8, 2015.

sociales[131]. À Los Angeles, Chicago ou Vancouver[132], la formation de réseaux de transport public à plusieurs vitesses résulterait de l'adoption de stratégies entrepreneuriales et d'agendas de croissance. La sélection des franges urbaines stratégiques, réputées les plus attractives pour les classes supérieures et les capitaux privés, renforcerait l'imperméabilité aux enjeux sociaux des principaux investissements, au détriment des quartiers populaires et de leurs habitants. Au sein de ces grandes agglomérations, les dynamiques ségrégatives et l'accroissement des inégalités sociales et ethniques qui en résulte apparaissent ainsi non plus seulement comme la résultante des recompositions macroéconomiques du capitalisme, mais aussi de l'action collective et des politiques urbaines visant à l'entretenir. Reste que si les politiques de transport urbain semblent ainsi retraduire des rapports de domination, les éventuelles controverses et clivages qui jalonnent les processus de construction des problèmes publics pour lesquels elles sont saisies sont laissés dans l'ombre. Nous chercherons donc à comprendre la mise à l'agenda des infrastructures de transport à partir des enjeux construits à leur égard.

Dans une perspective plus foucaldienne, certains géographes se sont intéressés au transport urbain comme « matérialisation technologique de l'exercice de l'autorité »[133]. Qu'ils « consiste[nt] à les désigner, à les connaître, à les faciliter ou à les entraver »[134], l'action et les moyens dévolus aux circulations de personnes sont associés au « biopouvoir » tel que l'envisage Michel Foucault[135]. Ces approches ouvrent un questionnement stimulant pour

---

[131] L'entrepreneurialisme urbain désigne de cette manière selon David Harvey, une disposition générique, devenue dominante à partir des années 1970 aux États-Unis, à gouverner la ville comme une entreprise dans un univers concurrentiel en s'efforçant d'attirer des investissements. David HARVEY, « From Managerialism to Entrepreneurialism : The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 1989, vol. 71, nº 1, p. 3-17.

[132] Voir respectivement les études de cas sur des projets d'infrastructure de transport et leurs effets sur l'accroissement des écarts de qualité de service entre espaces urbains et *a fortiori* entre classes et « races » : Joe GRENGS, « The abandoned social goals of public transit in the neoliberal city of the USA », *City*, avril 2005, vol. 9, nº 1, p. 51-66 ; Stephanie FARMER, « Uneven Public Transportation Development in Neoliberalizing Chicago, USA », *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2011, vol. 43, nº 5, p. 1154-1172 ; Matti SIEMIATYCKI, « The making of a mega project in the neoliberal city. The case of mass rapid transit infrastructure investment in Vancouver, Canada », *City*, mai 2005, vol. 9, nº 1, p. 67-83.

[133] Romain GARCIER, Emmanuel MARTINAIS et Laurence ROCHER, « Désigner, mesurer, réguler : la mise en politique des flux et circulations », *Géocarrefour*, 7 avril 2017, nº 91/3, p. 3.

[134] *Ibid.*

[135] Le « biopouvoir » correspond selon Michel Foucault aux préoccupations de gouvernement qui auraient renouvelées les finalités et l'exercice du pouvoir de l'État. Les « technologies » qui lui sont propres se seraient progressivement tournées vers des enjeux visant à façonner la « population », les corps et comportements des individus. C'est dans cette perspective, que Romain Garcier, Emmanuel Martinais et Laurence Rocher interrogent les circulations, instituées depuis le XVIIIe siècle comme un objet de

comprendre l'évolution du traitement de certains intérêts sociaux dans les politiques urbaines. Ils invitent à envisager l'absence d'investissement lourd en faveur des classes populaires non pas seulement sous l'angle des rapports de domination, mais comme un dispositif de gouvernement à leur égard relevant d'un cadrage singulier de leur mobilité et leur rapport à l'espace. Dans une perspective proche, d'autres travaux se sont intéressés aux enjeux de peuplement dans l'action publique, désignant ainsi l'infléchissement de la répartition des groupes dans l'espace en fonction des caractéristiques par lesquels ils sont définis. Tenu parfois à distance des objectifs énoncés explicitement par les institutions, Fabien Desage, Christelle Morel Journel et Valérie Sala Pala invitent à déceler le peuplement comme une catégorie d'action publique qui imprègne des représentations, des croyances, des pratiques et des stratégies portées par des acteurs politiques et administratifs[136]. Ces catégories étant souvent euphémisées, les interroger permet de tenir à distance les approches trop fonctionnalistes ou "balistiques" des politiques publiques. Relier des décisions et objectifs institutionnels à des moyens mis en œuvre et des résultats objectivables comment autant de « trajectoires calculées et contrôlées »[137], laisse effectivement dans l'ombre les enjeux peu débattus et explicités dans des arènes publiques, les constructions sociales sur lesquelles reposent les mots d'ordre de l'action publique et les opérations de classement qu'elles induisent.

Ces démarches invitent à interroger les catégories territoriales et sociales que dessinent les réseaux de transport en commun. Aussi, une hypothèse pourrait être d'envisager la façon dont leur maillage est susceptible de donner à voir « la classification de ces populations en fonction de leurs propriétés distinctives, qui deviennent déterminantes dans l'appréhension de leur droit à occuper un espace. »[138] Pourtant, la place des politiques de transports urbains parmi les technologies de peuplement, nous semble encore à démontrer. Leur influence sur les mobilités résidentielles souhaitées et attendues n'est le plus souvent que suggérée à côté

---

gouvernement accompagnant les changements dans les modes de gouvernementalité de l'État moderne. *Ibid ;* Michel FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population : cours au Collège de France, 1977-1978*, Seuil, Gallimard, 2004.

[136] Fabien DESAGE, Christelle MOREL JOURNEL et Valérie SALA PALA, « Introduction générale. Le peuplement : couvrez ce dessein que nous ne saurions voir ? », *in Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 17-34.

[137] Mathieu VAN CRIEKINGEN, « Les instruments du peuplement et leurs usages. Introduction à la troisième partie », *in* Fabien DESAGE, Christelle MOREL JOURNEL et Valérie SALA PALA (dir.), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 217.

[138] Fabien DESAGE, Christelle MOREL JOURNEL et Valérie SALA PALA, « Introduction générale. Le peuplement : couvrez ce dessein que nous ne saurions voir ? », *op. cit.*, p. 21.

de politiques publiques bien plus fouillées comme celles de logements[139]. La politique de rénovation urbaine qui s'est institutionnalisée depuis la fin des années 1990 autour d'une vaste entreprise de démolition-reconstruction des grands ensembles d'habitat social pourtant relativement récent en est l'un des exemples les plus fameux. À l'instar des opérations menées sous le Second Empire ou dans les années 1960 au cœur de quelques grandes agglomérations, cette rénovation urbaine « modifie dans un même mouvement la forme et la population » des quartiers populaires[140].

Cette perspective parait d'autant plus pertinente au regard du succès du concept de « mobilité »[141] et sa traduction dans l'action publique en matière de régulation des déplacements. Alors qu'il tend à devenir l'une des grilles de lecture privilégiées pour penser les inégalités, des auteurs plus critiques soulignent le glissement du constat des disparités aux injonctions à la mobilité, perçue comme gage d'intégration des classes populaires[142]. Comme le relève par exemple Cécile Féré, alors que le « droit au transport » a été inscrit dans la loi française en 1982, les mesures visant à renforcer l'accès aux réseaux, tant par l'amélioration des dessertes que par l'instauration de tarifications sociales, ne se sont réalisées que très progressivement et partiellement. Paradoxalement, c'est un devoir de mobilité qui a été institutionnalisé en 2008, relativement aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi en adossant la notion d'offre valable à la distance et la durée domicile-travail[143] qui permettrait de lutter contre « l'assistanat ». Cette acception rejoint bien le propos de Bernard Rivalta mis en exergue au début de cette introduction, invitant les personnes aux faibles revenus à se déplacer pour leurs stricts besoins. Construite comme une compétence, voire une caractéristique individuelle, l'appréhension de la mobilité rejoint certains paradoxes d'une spatialisation des problèmes sociaux, particulièrement perceptible dans les banlieues populaires. Les termes de la question sociale ont été progressivement reformulés pour insister davantage sur un problème de concentration de population

---

[139] Christelle Morel JOURNEL et Valérie Sala PALA, « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? Le cas de Saint-Etienne », *Métropoles*, 2011, nº 10.

[140] Renaud EPSTEIN, « (Dé)politisation d'une politique de peuplement : la rénovation urbaine du XIXe au XXIe siècle », *op. cit.*, p. 330.

[141] Sylvie FOL, Yoan MIOT et Cécile VIGNAL (dir.), *Mobilités résidentielles, territoires et politique publiques*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2014.

[142] Marie-Hélène BACQUÉ et Sylvie FOL, « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *Revue suisse de sociologie*, 2007, vol. 33, nº 1, p. 89-104.

[143] Loi n°2008-758 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi. Cécile FÉRÉ, « Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines », *Flux*, 10 juillet 2013, nº 91, p. 9-20.

cumulant des caractéristiques réputées désavantageuses, sinon déviantes, notamment en matière de mobilité.

Mobilité des habitants des quartiers populaires et paradoxes d'une spatialisation des enjeux sociaux

Pour certains géographes et sociologues, l'importance prise par les phénomènes de mobilité[144] appellerait à un renouvellement des approches permettant d'appréhender les grands enjeux sociaux, en plaçant la mobilité et le rapport à l'espace au fondement des inégalités sociales. Pour Zygmunt Bauman, la liberté de circulation serait ainsi devenue « le principal facteur de stratification sociale »[145]. Autour de la mobilité, de nouveaux clivages se dessineraient en substituant à la « lutte des classes » une « lutte des places », selon la formule de Michel Lussault[146]. Plusieurs travaux critiques se sont toutefois intéressés aux effets et impensés de l'importation de la notion de mobilité dans l'action publique. Fabrice Ripoll invite ainsi à une interrogation sur les dynamiques d'institutionnalisation des classements symboliques contenus derrière l'essor de son emploi. Il envisage cette notion comme catégorie qui, à l'instar de l'exclusion « tout comme chacune de ses parentes ou concurrentes, est une construction sociale faisant potentiellement fonction de principe et catégorie de classement, non seulement des pratiques, mais aussi, voire surtout, des personnes qui en sont les auteurs (supposés) »[147]. Selon lui, c'est bien « le fait d'être catégorisé comme "mobile" [qui] change bien évidemment la donne » alors que, paradoxalement, des faits de mobilité, comme les migrations "sud-nord" et autres déplacements subis, ne donnent pas lieu à la même entreprise de valorisation. Nouveau critère de construction des catégories sociales, la mobilité et le rapport à l'espace viendraient s'ajouter, voire remplacer, d'autres variables structurantes de la sociologie, telle que la classe, les catégories socioprofessionnelles et le niveau de revenu, le genre, ou encore la race. Or, comme le souligne Fabrice Ripoll, le « transfert de la catégorisation des pratiques à celle des personnes »[148], parée de l'évidence du sens commun, n'en pose pas moins un problème scientifique dans la mesure où elle occulte les variables non dites de cette catégorisation. La promotion de la mobilité s'accompagne ainsi d'une dualisation des grilles

---

[144] John URRY, *Sociologie des mobilités : une nouvelle frontière pour la sociologie ?* Paris, Armand Colin, 2005.

[145] Zygmunt BAUMAN, *Le coût humain de la mondialisation*, Paris, Hachette, 1999, p. 9.

[146] Michel LUSSAULT, *De la lutte des classes à la lutte des places*, Paris, Grasset, 2009.

[147] Fabrice RIPOLL, « Résister à « la mobilité ». (Dé)placements, inégalités et dominations », *in Accès et mobilités. Les nouvelles inégalités*, Clermont-Ferrand, Infolio, p. 121.

[148] *Ibid.*, p. 122.

de lecture des inégalités opposant “mobiles” et “immobiles”, « nomades” et “sédentaires”, “exclus”, etc. Selon Simon Borja, Guillaume Courty et Thierry Ramadier[149], l’appréhension des problèmes de mobilité dans les activités de gouvernement viendrait opérer une inversion des responsabilités depuis les mécanismes socioéconomiques et politiques et la “collectivité” vers l’individu. Cette « nouvelle forme de domination et d’assujettissement où l’individu, responsable de sa mobilité, serait “responsable” de son devenir autant que garant du devenir de la société »[150] rejoint ainsi plus largement une réforme des politiques sociales.

La promotion de la mobilité comme grille de perception privilégiée des enjeux sociaux participe également à l’adoption du registre spatial comme modalité de réforme de l’État social. À cet égard, les banlieues populaires urbaines, et plus précisément les grands quartiers d’habitat social construits après la Seconde Guerre mondiale en couronne des grandes agglomérations, ont constitué le terrain privilégié d’une redéfinition des enjeux sociaux dans l’action publique. Leur spatialisation a effectivement conduit en France à la construction des « quartiers » comme catégorie d’action publique[151]. Depuis les années 1970, différents dispositifs spécifiquement dévolus à la gestion et la requalification des quartiers populaires se sont succédé. Les procédures Habitat-Vie Sociale (HVS) et Développement social des quartiers (DSQ), les contrats de ville et les zones urbaines sensibles – pour n’en citer que quelques-uns – ont institutionnalisé peu à peu la « politique de la ville » française autour d’un objet devenu catégorie d’action publique : les « quartiers ». La succession des dispositifs de la politique de la ville décrit certes différentes représentations du problème des quartiers en proposant des formulations parfois

---

[149] Les auteurs insistent sur le nomadisme et la porosité de son emploi dans les champs artistiques, académiques et politico-administratifs. Simon BORJA, Guillaume COURTY et Thierry RAMADIER, « Trois mobilités en une seule ? », *Revue électronique des sciences humaines et sociales.*, 14 octobre 2014.

[150] *Ibid.*, p. 19.

[151] Sylvie TISSOT, *L’État et les quartiers : genèse d’une catégorie de l’action publique*, Paris, Seuil, 2007.

concurrentes[152], fluctuants entre misérabilisme, « entrepreneurialisme » et sécuritarisme[153]. Mais en restituant la genèse d'un cadre de pensée de la politique de la ville qui s'institutionnalise dans la décennie 1980, Sylvie Tissot explique la constitution d'un discours unifié derrière la construction des « quartiers » comme catégorie d'action publique et d'appréhension des problèmes sociaux. Fonctionnant autour d'une géographie prioritaire qui cible – selon des méthodes variables – quelques quartiers à partir d'indicateurs d'écart à la moyenne, la politique de la ville véhicule ainsi la lecture « d'une ville en voie de dualisation à cause du risque de décrochage des quartiers de grands ensembles vis-à-vis de leur environnement urbain et du reste de la nation »[154].

La contribution de certains sociologues tourainiens qui, en prenant pour objet les quartiers d'habitat social, ont théorisé l'avènement d'une nouvelle question sociale, dite « urbaine », a été mise en exergue par Sylvie Tissot. La diffusion de leurs travaux au tournant des années 1990, via la revue *Esprit,* et leur réception par certains acteurs de la politique de la ville, contribue à spatialiser l'appréhension des problèmes sociaux autour de représentations stigmatisées des quartiers populaires. L'exploitation et les mécanismes de domination auraient laissé place à un phénomène de « dualisation » caractérisant la question sociale « par un éloignement et une indifférence croissante entre les banlieues et le reste de la société. »[155] Alain Touraine identifie ainsi en 1991 « le passage d'une société verticale, que

---

[152] Renaud Epstein propose une typologie dissociant quatre approches du problème des quartiers et des solutions proposées par la politique de la ville. La première, « communautarienne » et d'inspiration anglo-saxonne, aurait animée les premières initiatives des années 1970 et 1980 cherchant à valoriser des quartiers populaires en soutenant une action collective à partir de ressources endogènes aux quartiers. La deuxième, « réformiste », envisage les quartiers comme les symptômes d'une crise sociale appelant à transformer l'État, à l'avènement de politiques contractuelles et plus transversales. La troisième, « jacobine », marquerait un retour de l'État à partir des années 2000, dans une politique désignant les quartiers et leurs habitants en termes de manque, de handicaps et d'écart à la moyenne. Enfin, la dernière, « néo-conservatrice » radicaliserait et ethniciserait la précédente, en faisant des quartiers une menace, en particulier face à l'islamisme. Elle marquerait notamment le mandat de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République (2005-2012). Renaud EPSTEIN, « Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale : quelle est la nature du problème ? », *in Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Documentation française., p. 33-49.

[153] Mustafa DIKEC, *Badlands of the republic : space, politics and urban policy*, Malden, MA ; Oxford, Blackwell Pub, RGS-IBG book series, 2007.

[154] Thomas KIRSZBAUM, « La géographie prioritaire de la politique de la ville : une triple fonction cognitive, instrumentale et normative », *in* Anne RAINAUD et Norbert CALDERARO (dir.), *Ségrégation territoriale en France. Manifestations et corrections*, Paris, Éditions Mare & Martin, p. 6.

[155] Sylvie TISSOT, « Sociologie urbaine et politique de la ville : retour sur une rencontre autour des « quartiers d'exil » », *in* Jean-Yves AUTHIER, Marie-Hélène BACQUÉ et France GUÉRIN-PACE (dir.), *Le quartier : enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Paris, la Découverte, p. 66.

nous avons pris l'habitude d'appeler société de classe avec des gens en haut et des gens en bas, à une société horizontale où l'important est de savoir si on est au centre ou à la périphérie. »[156]. François Dubet et Didier Lapeyronnie estiment quant à eux que « la rupture et une vie sociale brisée par la barrière séparant ceux du dehors et ceux du dedans »[157] caractériserait la relégation des habitants des quartiers davantage que les antagonismes de classe. Devant les approches conflictualisant des relations sociales, ces travaux ont contribué à rendre hégémonique le paradigme de « l'exclusion » qui se matérialiserait particulièrement dans les quartiers d'habitat social des banlieues populaires qualifiés de « ghetto »[158]. La concentration de populations aux caractéristiques décrites comme des « handicaps », telles que l'origine ethnique, les revenus ou la précarité de l'emploi en serait une caractéristique. Selon Didier Lapeyronnie, au-delà des mécanismes de ségrégation urbaine, l'enfermement croissant des habitants des quartiers serait aussi le produit ambivalent d'un repli sur la sphère privée et de la construction collective de contre-sociétés.

À cet égard, l'absence ou le manque de mobilité serait un « handicap » supplémentaire renforçant l'isolement social des habitants des quartiers. Le prisme de la mobilité comme nouvelle question sociale, utilisé par certains sociologues et géographes est largement utilisé pour insister sur les mécanismes d'auto-exclusion et d'auto-enclavement. Reprenant des approches issues de la recherche urbaine nord-américaine, en termes d'effet de quartier ou de *spatial mismatch*[159], « l'immobilité » des habitants serait une autre forme de handicap renforçant – et renforcée par – les effets négatifs de la concentration dans l'espace d'une population cumulant des caractéristiques réputées défavorables. L'éloignement des opportunités d'emploi, du fait de leur accessibilité physique, mais aussi du capital relationnel des individus qui serait plus faible en raison de la concentration de personnes peu qualifiées et d'emplois plus précaires (CDD, temps partiels, etc.), renforcerait le risque d'exclusion. En lisant ainsi Jean-Pierre Orfeuil, les quartiers d'habitat social paraissent concentrer des populations dont l'absence ou l'inadéquate mobilité est l'un des problèmes

---

[156] Alain TOURAINE, « Face à l'exclusion », *Esprit*, février 1991, p. 8.

[157] François DUBET et Didier LAPEYRONNIE, *Les quartiers d'exil*, Paris, Seuil, 1992, p. 10.

[158] L'importation du terme par Didier Lapeyronnie, depuis les sphères politiques et médiatiques et avec pour perspective les quartiers pauvres afro-américains, pour lire le problème des banlieues a suscité un vif débat dans la sociologie urbaine française. La situation des quartiers français ne procéderait pas tant de mécanismes d'exclusion pensés et construits « d'en haut », pour reprendre un point de dissemblance fondamentale avancé par Loïc Wacquant avec la situation américaine. Cyprien AVENEL, « La question des quartiers dits « sensibles » à l'épreuve du ghetto », *Revue économique*, 18 mai 2016, Vol. 67, nº 3, p. 415-441.

[159] Pour une synthèse des théories du *spatial mismatch* et des effets de quartier ainsi que de leur importation dans des dispositifs d'action publique nous renvoyons à : Marie-Hélène BACQUÉ et Sylvie FOL, « L'inégalité face à la mobilité », *op. cit.*

majeurs. L'immobilité ne serait pas tant due à un manque d'infrastructures ou de services publics qu'aux caractéristiques des habitants, qu'il homogénéise tout en véhiculant une image inquiétante de ces quartiers :

> « Un brassage social plus faible [y] réduit les "liens faibles" avec le reste de la société, le report sur les "liens forts" de quartier contribue à construire une norme spécifique de relégation et un sentiment de "no future", les employeurs développent des comportements discriminatoires… Dans ce cas [*des quartiers d'habitat social*], la question de l'aptitude à la mobilité est largement surdéterminée par des phénomènes qui ne relèvent pas de la sphère du transport au sens strict, même si les conditions de la mobilité y présentent des caractères particuliers. Le niveau d'équipement en automobiles des foyers y est plus faible, ne serait-ce que pour des raisons purement économiques. Cette faiblesse, conjuguée à une taille de famille en moyenne plus élevée, contribue par exemple à l'adolescence à une moindre ouverture par les activités extra-scolaires. Lorsque le foyer dispose d'une automobile, elle doit être plus souvent "surveillée", en raison de risques de vols ou de dégradations plus élevés qu'ailleurs. »[160]

L'insécurité rendrait les attentes aux arrêts de bus « inconfortables ou perçues comme peu sûres, notamment pour les femmes. »[161] Lorsqu'ils sont recensés, les comportements de mobilité sont perçus comme inadaptés. L'insécurité routière y serait plus élevée en raison de la morphologie urbaine propre aux grands ensembles, mais aussi, « parce que les enfants [y] sont moins surveillés par les parents et développent une mobilité autonome dans le quartier plus précoce, ou encore du fait de conduites à risque ou déviante plus fréquente chez les jeunes adultes, d'ailleurs plus nombreux dans ces quartiers »[162]. La focale sur les comportements de mobilité dans ces quartiers populaires tend à reproduire des visions homogénéisantes qui participent à les stigmatiser.

Les thèses sur les effets de quartier, le *spatial mismatch*, l'exclusion et la mobilité comme nouvelles questions sociales sont controversées. Elles se rejoignent en contribuant à adosser la question sociale à une croyance aux effets sociaux des configurations spatiales[163]. Qu'il s'agisse d'un problème de mobilité quotidienne ou résidentielle, elles ignorent d'abord les ressources de l'ancrage et les systèmes d'entraide pourtant essentiels dans des milieux socialement ou ethniquement plus homogènes[164], et en particulier auprès des populations immigrées. Elles omettent ensuite les variables plus structurelles qui interviennent dans la

---

[160] Jean-Pierre ORFEUIL, « La mobilité, nouvelle question sociale ? », *SociologieS*, 27 décembre 2010.

[161] Jean-Pierre ORFEUIL, « Des difficultés de mobilité variées, qui appellent des réponses personnalisées », *in Accès et mobilités. Les nouvelles inégalités*, Clermont-Ferrand, Infolio, p. 68.

[162] *Ibid.*, p. 69.

[163] Fabien DESAGE, Christelle MOREL JOURNEL et Valérie SALA PALA, « Introduction générale. Le peuplement : couvrez ce dessein que nous ne saurions voir ? », *op. cit.*

[164] Sylvie FOL, *La mobilité des pauvres. Pratiques d'habitants et politiques publiques*, Paris, Belin, 2009 ; Yasmine SIBLOT, *Faire valoir ses droits au quotidien*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

formation des inégalités d'accès aux ressources de et à la mobilité. Leur réception dans l'action publique a consacré un consensus autour d'une politique de mixité sociale visant à « casser les ghettos », ainsi que le glissement du constat vers une injonction à la mobilité quotidienne dont la responsabilité est transférée vers l'individu. Ces éléments invitent à considérer le volet mobilité du glissement progressif du *welfare state* vers un « État social actif »[165]. Il faudrait inciter à « bouger pour s'en sortir », pour paraphraser Éric Lebreton ou encore Jean-Pierre Orfeuil[166], quitte à rejoindre ainsi les volontés politiques de « remise au travail » des bénéficiaires des politiques d'assistance[167]. Ce faisant, ce sont d'autres formules et ensemble de solutions de politiques publiques qui sont mises de côté.

Dans les dispositifs de politique de la ville, les appels récurrents à une attention prioritaire sur ces quartiers se sont faits en dehors de tout « cadre de pensée keynésien, c'est-à-dire misant sur les effets bénéfiques d'une relance. »[168] Lorsqu'il semble s'agir de concentrer les finances publiques, l'enjeu est alors principalement de modifier le peuplement de ces quartiers à travers un objectif devenu consensuel de mixité sociale – et, bien que moins assumé, ethnique. Les crédits consacrés dans ces quartiers au titre d'une géographie prioritaire sont pensés en termes de spécificité et tendent à « adapter » les services publics aux profils et problèmes réputés singuliers de leurs habitants[169]. Mais en dehors de ses propres crédits spécifiques, nombreux sont les observateurs qui s'accordent à exprimer, sinon les impasses, en tout cas les difficultés de la politique de la ville à orienter lesdites politiques de « droit commun »[170]. La parallèle est à faire avec le scepticisme à l'égard des politiques de transport collectif qui accompagne les savoirs mobilisés dans une expertise de la mobilité urbaine face à la promotion de dispositifs plus individualisés. Le caractère inégal des services collectifs de transport y est souvent relativisé, rendant d'autant plus évidente la dimension individuelle d'un problème de dispositions à saisir ou non des opportunités de

---

[165] Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale*, *op. cit.* ; Nicolas DUVOUX, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.

[166] Éric LE BRETON, *Bouger pour s'en sortir. Mobilité quotidienne et intégration sociale*, Paris, Armand Colin, Sociétales. Mondes sociaux, 2005 Jean-Pierre ORFEUIL (dir.), *Transports, pauvretés, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2004.

[167] Jean-Pierre ORFEUIL, « La mobilité, nouvelle question sociale ? », *SociologieS*, 27 décembre 2010.

[168] Sylvie TISSOT, « Sociologie urbaine et politique de la ville : retour sur une rencontre autour des « quartiers d'exil » », *in* Jean-Yves AUTHIER, Marie-Hélène BACQUÉ et France GUÉRIN-PACE (dir.), *Le quartier : enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Paris, la Découverte, p. 74.

[169] Yasmine SIBLOT, « « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1 décembre 2006, no 159, nº 4, p. 70-87.

[170] Thomas KIRSZBAUM, *Mobiliser le droit commun : du mot d'ordre à la pratique* [Rapport], Nantes, RésOVilles, 2015.

mobilité. Lorsque le poids des politiques de transport est mentionné, c'est dans une perspective normative soulignant l'inflation des budgets en la matière sous l'angle du "déraisonnable". Ainsi, pour Jean-Pierre Orfeuil, « la dérive incontrôlée » du coût des transports en commun justifierait le rattrapage d'un « retard » français pour le développement de services à la mobilité individualisés[171].

On retrouve ici l'influence considérable de l'économie des transports sur les politiques de mobilité. Par exemple, si le travail de David Caubel sur l'agglomération lyonnaise souligne une augmentation des inégalités d'accès à la ville entre habitants des quartiers riches et pauvres de 1990 à 1999[172], la focale sur les comportements individuels de mobilité oriente l'identification de marges de manœuvre. Du point de vue des « écarts de capacités stratégiques des individus » dans l'accès aux opportunités urbaines, le développement du réseau de transport collectif ne compenserait pas l'éloignement tendanciel de la localisation des activités et zones d'emplois pour les habitants des quartiers défavorisés. Reformulé en prospective, ce constat situe les marges de manœuvre à « la protection contre l'exclusion sociale »[173] du côté de la réduction de la proportion de « captifs des transports collectifs »[174] en intervenant sur la motorisation des ménages. Ce faisant, l'auteur rejoint un consensus partagé par les économistes des transports : ne pas avoir accès à l'automobile serait, « quelle qu'en soit la raison, économique, physique, cognitive […], le facteur le plus explicatif des inégalités constatées en termes de mobilité urbaine quotidienne »[175]. La validité d'un tel énoncé peut toutefois surprendre si l'on considère les faibles taux de possession de véhicule et la « chasse » qui leur est faite dans les centres-villes[176], sans que les classes supérieures en soient gênées de trop.

---

[171] Jean-Pierre ORFEUIL, « La mobilité, nouvelle question sociale ? », *op. cit.*

[172] S'il reprend les catégories spatiales de la politique de la ville, David Caubel préfère employer des catégories sociales socioprofessionnelles comme variables explicatives plutôt que de se référer aux comportements de mobilité. David CAUBEL, *Politique de transports et accès à la ville pour tous ? op.cit.*

[173] David CAUBEL, « Politique de transports et accès à la ville pour tous ? Une méthode d'évaluation appliquée à l'agglomération lyonnaise », *Les Annales de la recherche urbaine*, 2012, vol. 107, nº 1, p. 44. L'auteur appelle aussi à une politique transversale et à la régulation de la localisation des activités urbaines.

[174] Gabriel DUPUY, *La dépendance automobile : symptômes, analyses, diagnostic, traitements*, Paris, Anthropos, 1999.

[175] Jean-Pierre NICOLAS, Florian VANCO et Damien VERRY, « Mobilité quotidienne et vulnérabilité des ménages », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 1 février 2012, nº 1, p. 20.

[176] Hélène REIGNER, *Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste*, mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Institut d'Études Politiques de Paris, 2013.

Le paradoxe entre l'implantation des réseaux de transport et les problèmes de mobilité identifiés pour les habitants des quartiers d'habitat social, loin d'invalider leurs pertinences, ne mettrait-il pas plutôt en cause les approches balistiques de l'action publique ? Ne montre-t-il pas que si la mobilité des classes populaires est un enjeu à partir duquel sont transformées les politiques sociales, rien ne permet de l'affirmer plus globalement pour l'action publique et en particulier pour les politiques de transport ? Renverser le questionnement, en passant des caractéristiques de la « demande » de mobilité, vers celle de la constitution de l'offre, c'est-à-dire de l'action publique urbaine en la matière, permet de sortir des approches fonctionnalistes. Nous partirons donc plutôt de l'analyse d'une politique localisée de transports, sans admettre de prime abord que les objectifs véhiculés par une doctrine des mobilités[177] y orientent nécessairement l'action.

Il nous semble qu'appliquer une sociologie politique de l'action publique à ces objets, sans juger *a priori* de leur portée transversale, mais en étant attentif aux acteurs, aux intérêts des groupes sociaux qu'ils portent et représentent, aux savoirs et croyances qu'ils investissent dans les processus de décision et de mise en œuvre, permet de se prémunir de la performativité énoncée des approches en termes de mobilité. À la sociologie du pouvoir local que nous avons esquissée plus haut, nous adjoindrons certains apports essentiels d'une sociologie des problèmes publics pour nous défaire de l'apparente naturalité qui lie politiques de transport et problèmes de déplacements ou de mobilité dans les banlieues populaires. Reconstituer leur construction dans des configurations sociohistoriques offre les conditions d'un pas de côté permettant de comprendre pourquoi les secteurs d'action publique les plus dispendieux, en l'occurrence celui des transports en commun, restent imperméables aux enjeux dits sociaux. L'hypothèse selon laquelle cette imperméabilité est moins le fruit d'une évolution des comportements de mobilité que d'une reformulation des problèmes publics à laquelle participe la diffusion de ce nouveau « paradigme » peut ainsi être avancée. Nous prêterons donc attention aux différentes « opérations »[178] que la sociologie des problèmes publics a soin de mettre en exergue pour suivre sur le temps long, l'évolution d'un problème initialement perçu et décrit comme celui de l'enclavement de grands ensembles d'habitat social, puis reformulé en problème de mobilité des habitants

---

[177] Notre démarche se distingue à cet égard des travaux de Caroline Gallez qui, si elle interroge la façon dont les politiques locales bousculent ces doctrines, perçues comme « un ensemble de principes et de croyances, qui servent à interpréter des faits sociaux ou à orienter l'action » selon une approche pragmatiste, les identifie préalablement comme cherchant à « résoudre (partiellement et provisoirement) un problème de mobilité quotidienne ». Caroline GALLEZ, *La mobilité quotidienne en politique. Des manières de voir et d'agir*, Marne-la-Vallée, Université Paris-Est, 2015, p. 9.

[178] Erik NEVEU, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2015, p. 17.

eux-mêmes. Il s'agira d'identifier les reformulations du problème de desserte en transport en commun des banlieues populaires à partir d'un terrain singulier en questionnant empiriquement l'un des réseaux réputés les plus performants en France : dans l'agglomération lyonnaise, les priorités en matière d'investissement en transport en commun suivent-elles les diagnostics qui alimentent la construction d'un problème d'exclusion à l'égard de populations qualifiées de peu mobiles dans les quartiers populaires de la politique de la ville ?

La contribution des universitaires, sociologues, économistes, urbanistes et autres géographes à l'adoption de ces grilles de lecture, sous les oripeaux de l'expertise, a été soulignée. Mais les canaux de leur réception, la façon dont ces discours sont repris dans l'action publique et modifient la représentation des classes populaires mérite d'être approfondie. En matière de transports, la façon dont le lexique de la spatialisation alimente les consensus intercommunaux est la piste que nous explorons à partir du terrain lyonnais. La catégorisation du traitement des enjeux sociaux dans une action publique « à part », donne à voir leur prise en charge en dehors de toute expression d'antagonismes sociaux engageant une révision de la distribution des principaux investissements publics.

Une monographie socio-historique : Vaulx-en-Velin dans le gouvernement de l'agglomération lyonnaise

Nous avons affirmé jusqu'ici notre intérêt pour des travaux monographiques fondés sur des matériaux ethnographiques et archivistiques de première main et partant, sur une démarche inductive, plutôt qu'hypothéticodéductive[179]. C'est donc à partir de l'étude minutieuse et longitudinale d'un cas que nous souhaitons éclairer l'évolution des façons de servir les classes populaires dans le gouvernement urbain. Ce cas, c'est celui de la commune de Vaulx-en-Velin, située dans l'agglomération lyonnaise, et notamment de l'action publique qui s'y déploie et de la place que tient la municipalité dans le gouvernement intercommunal

[179] Ce n'est certes pas là l'apanage des perspectives monographiques, mais il semble que plus les terrains sont multipliés, plus la tendance à la sélection des matériaux vérifiant des acceptions théoriques se fait forte en raison d'une appréhension plus limitée des contextes. Nous renvoyons notamment à la critique que formule Clément Barbier aux travaux appréhendant les « projets urbains » comme nouvel instrument d'action publique révélateur d'une gouvernance nouvelle. Clément BARBIER, « Des études urbaines comparatistes à une sociologie croisée des politiques urbaines », *op. cit. ;* Fabien DESAGE, « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », *op. cit.*

de l'agglomération et de sa banlieue. Il s'agit donc de s'interroger sur la façon dont le personnel politique et administratif interprète, se fait éventuellement le relais et arbitre des intérêts sociaux, dans des processus d'action qui lui imposent de composer avec d'autres acteurs institutionnels intervenant à des échelles différentes. De ce point de vue, Vaulx-en-Velin nous semble constituer un cas typique des reconfigurations de l'action publique locale, saisie à l'aune des rapports centre-périphérie infra-métropolitains caractérisant le gouvernement des banlieues populaires françaises.

Un gouvernement métropolitain à Lyon : deux paradoxes d'une **success-story** *intercommunale*

Les « performances remarquables »[180] de la politique des transports en commun lyonnaise figurent parmi les atouts majeurs de la métropole et démontrent à n'en pas douter sa capacité à mettre en œuvre des politiques publiques. Si l'on en croit les chercheurs du LAET, elles sont l'aboutissement de la « cohérence de la politique poursuivie »[181] depuis le milieu des années 1990, à mesure d'« efforts continus »[182] par-delà les alternances politiques. Pour ces économistes des transports, la prise de conscience remonte au mandat de 1995 et à la stratégie actée dans un plan de déplacements urbains (PDU) en 1997 par les partenaires institutionnels lyonnais, au premier rang desquels le SYTRAL, la communauté urbaine et les communes. Ce faisant, cette politique de transport complète le tableau d'un « modèle de gouvernance métropolitaine fédérant l'essentiel des forces politiques et contribuant à l'attractivité »[183] du territoire. Ce mandat de Raymond Barre (UDF) à la présidence de la communauté urbaine est effectivement marqué par l'intégration au sein de son exécutif de membres de l'opposition socialiste et même d'un élu communiste dissident, le maire de Vaulx-en-Velin, Maurice Charrier. Au-delà de cette séquence politique, le succès de l'intercommunalité à Lyon tiendrait au consensus constitué sur le temps long entre les élites politiques au-delà des étiquettes partisanes[184], en lien avec les élites économiques,

---

[180] Yves CROZET, Bruno Faivre D'ARCIER, Aurélie MERCIER, Guillaume MONCHAMBERT et Pierre-Yves PÉGUY, *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL*, *op. cit.*, p. 23.

[181] *Ibid.* p. 27.

[182] Yves CROZET, Bruno Faivre D'ARCIER, Aurélie MERCIER, Guillaume MONCHAMBERT et Pierre-Yves PÉGUY, *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL*, *op. cit.*, p. 28.

[183] Deborah GALIMBERTI, Sylvaine LOBRY, Gilles PINSON et Nicolas RIO, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunales », *Hérodote*, 2014, nº 154, p. 191.

[184] L'alliance entre les maires des deux ville-centres, le lyonnais Louis Pradel (centre droit) et le villeurbannais Etienne Gagnaire (centre gauche), est un premier socle sur lequel repose l'institution de la communauté urbaine. Taoufik BEN MABROUK et Bernard JOUVE, « La difficile émergence de la région urbaine de Lyon »,

culturelles et universitaires de l'agglomération. Ce consensus porterait sur la désignation de l'institution intercommunale et ses satellites techniques (comme le SYTRAL) comme principal support d'un agenda de croissance économique et d'attractivité territoriale. L'affirmation d'une « gouvernance intercommunale » aurait ainsi renforcé une capacité d'action publique jusque dans la banlieue populaire[185].

Fortement contestée à ses débuts, la communauté urbaine se serait progressivement imposée à mesure des arrangements politiques et du déploiement de son action sur l'ensemble des communes au travers de projets urbains ou d'infrastructure de transport. À partir de l'élargissement des intérêts municipaux intégrés dans les politiques poursuivies, un véritable pouvoir d'agglomération se serait constitué, caractérisé par un fort degré d'intégration de compétences faisant du Grand Lyon, « un des gouvernements métropolitains les plus puissants en Europe. »[186] Cette *success story* mènerait tout droit – sinon naturellement – à l'instauration d'une métropole de plein exercice en lieu et place de l'intercommunalité en 2015[187]. En absorbant les compétences du département du Rhône et de la communauté urbaine sur le périmètre de celle-ci, la Métropole de Lyon intervient sur une palette de champ d'action aujourd'hui inégalée en France. Alimenté par des initiatives menées localement par des élus de premier plan, le cas lyonnais s'est peu à peu érigé en parangon pour le législateur comme pour l'administration centrale[188]. Cette exemplarité n'en rend que plus intéressant l'examen des mécanismes de gouvernement sur le terrain lyonnais au-delà des histoires écrites par ses institutions[189].

De ce récit, deux pas de côté peuvent être opérés, l'un territorial, l'autre sectoriel. Le premier propose d'interroger ce processus de renforcement de l'institution intercommunale et ses

---

in Bernard JOUVE et Christian LEFÈVRE (dir.), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, p. 103-132.

[185] Deborah GALIMBERTI, Sylvaine LOBRY, Gilles PINSON et Nicolas RIO, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunales », *op. cit.*

[186] *Ibid.*, p. 192.

[187] En application de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014.

[188] Voir respectivement : Christophe PARNET, « Two Faces of the City : Varieties of metropolitanisation in Lyons and Marseilles », *in* Alistair COLE et Renaud PAYRE (dir.), *Cities as political objects: historical evolution, analytical categorisations and institutional challenges of metropolitanisation*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, p. 241-262 ; Patrick Le LIDEC, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris », *Gouvernement et action publique*, 2018, n° 4/4, p. 93-125.

[189] On en trouvera un bon exemple dans le travail de Cédric Polère, mené avec la direction de la Prospective de la communauté urbaine. Cédric POLÈRE, *De la Courly au Grand Lyon: histoire d'une communauté urbaine*, Lyon, Lieux dits, 2014.

effets à partir de la périphérie urbaine[190]. L'agglomération lyonnaise se caractérise par une forte polarisation sociale distinguant une périphérie ouest aisée, voire très aisée, à une première couronne très populaire à l'est (figure n° 1). L'essentiel de la géographie prioritaire de la politique de la ville revue en 2015 se concentre ainsi sur quelques quartiers d'habitat social localisés dans une banlieue populaire qui s'étend de la commune de Rillieux-la-Pape au nord-est à celles de Givors et Grigny au sud.

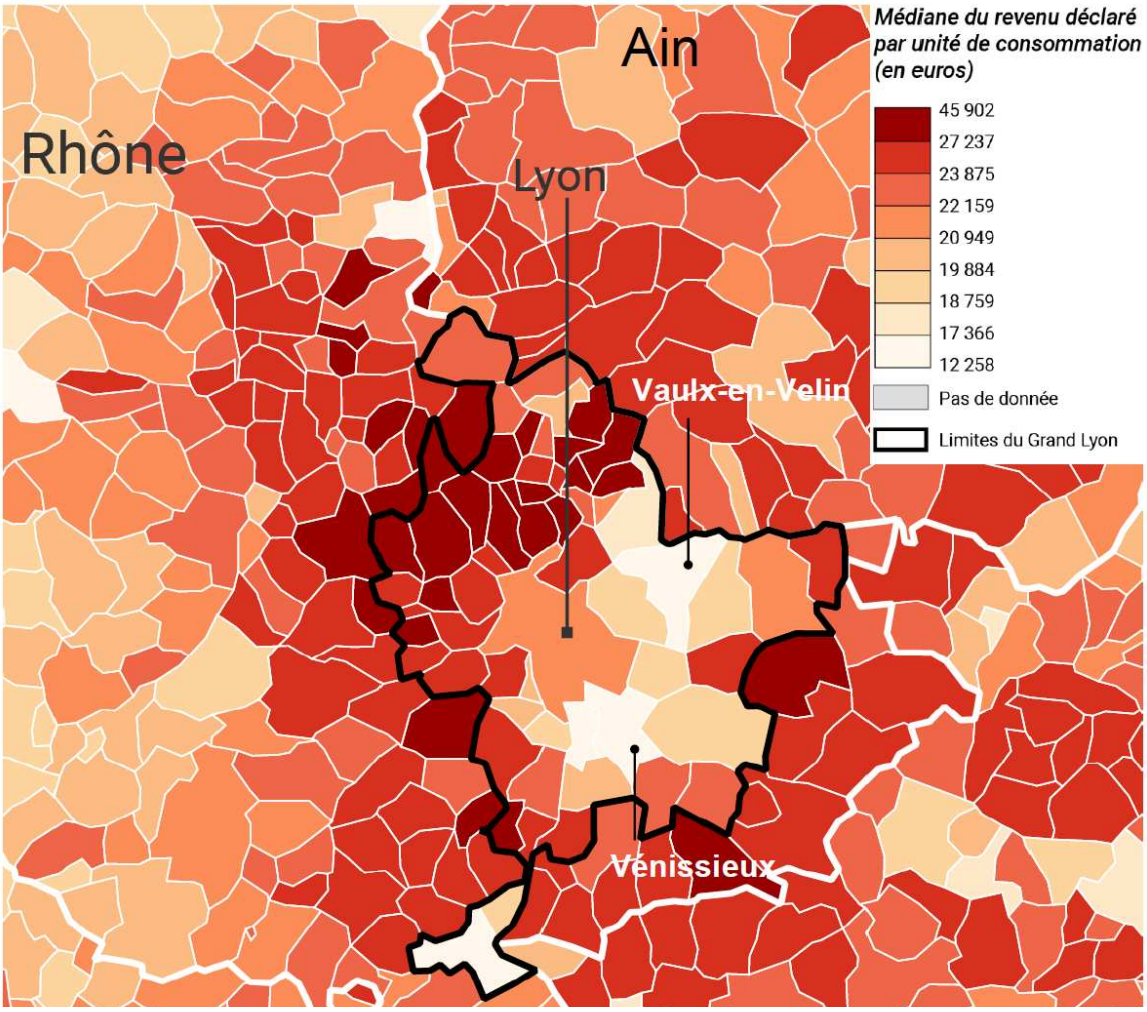


Figure n° 1 : Les écarts de revenus dans la métropole du Grand Lyon (2014) et au-delà.
Source : Géoconfluence, Jean-Benoit Bouron, Insee / DGFip, baseFilosofi 2014[191].

Respectivement quatrième et troisième communes les plus peuplées du département et de la métropole de Lyon, Vaulx-en-Velin et Vénissieux se distinguent comme concentrant

---

190 Comme nous y invitent notamment Nicolas RAIMBAULT et Hélène REIGNER, « La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges : coalitions périphériques, discontinuités de gouvernance et néolibéralisation des politiques urbaines », *Métropoles*, Hors-série 2018.

191 URL : [http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/lyon-metropole/outils-et-ressources/lyon-atlas-du-dossier], consulté le 29 novembre 2020.

particulièrement les populations les plus précarisées et paupérisées[192]. Alors que le taux de pauvreté mesuré dans la métropole de Lyon est de 15,7 % en 2017, celui-ci s'élève respectivement à 33 et 31 % pour les deux communes. Le chômage y est également bien plus fort avec des taux – au sens du recensement de l'Insee – de 22,1 et 24 % contre 13,8 % pour la métropole. La précarité touche également plus fortement les jeunes de ces deux communes que sur le reste de l'agglomération, tandis qu'ils sont par ailleurs moins diplômés (annexe 1.6).

Lorsque nous commençons cette thèse à la veille des élections municipales de 2014, les dernières municipalités communistes de l'agglomération sont principalement localisées dans cette première couronne Est, à Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Pierre-Bénite, Givors et Grigny. En portant le regard sur la banlieue industrielle et populaire lyonnaise et l'un de ces bastions historiques du communisme municipal, nous étudierons les effets de l'intégration intercommunale à partir des politiques publiques qui s'y déploient. En nous intéressant aux politiques urbaines municipales, réencastrées dans une configuration métropolitaine d'action publique, il s'agit d'appréhender l'évolution des façons de prétendre représenter les classes populaires urbaines à mesure d'une intégration aux instances du gouvernement intercommunal. Ce faisant, nous étudierons les reformulations de la question sociale identifiable dans les politiques urbaines et leurs effets.

Vaulx-en-Velin est l'une des premières communes du Rhône remportées par le parti communiste, en 1929. La conquête du « bloc ouvrier et paysan » suit de quelques années l'implantation de vastes usines de textiles industriels au sud de la commune. Gagnée par l'urbanisation, la périphérie lyonnaise a joué un rôle majeur dans l'émergence de problématiques locales d'aménagement et l'émergence d'un territoire institutionnel d'agglomération[193]. Ce sont aussi de premières coopérations intercommunales qui ont pris forme autour de la ville-centre sous la forme de syndicats de communes, permettant à la périphérie de se prémunir contre les tentatives d'annexion de la ville de Lyon[194]. C'est la création de la communauté urbaine de Lyon en 1969 qui intègre véritablement la commune dans une institution aux compétences multiples, gouvernées par des forces politiques de

---

[192] Ces deux communes sont notamment distinguées dans une note de l'Insee : Benjamin BEAUMONT et Axel GILBERT, « Précarité dans le Grand Lyon : vers une réduction mais plus de concentration », *Insee Analyses*, février 2015, nº 22, p. 4.

[193] Marie-Clotilde MEILLERAND, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20ème siècle : enjeux territoriaux, acteurs locaux et politiques publiques dans la région lyonnaise*, thèse de doctorat d'Histoire, Université Lyon 2, 2010.

[194] Franck SCHERRER, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon », *Revue de géographie de Lyon*, 1995, vol. 70, nº 2, p. 105-114.

centre droit. Initialement hostile au nouveau pouvoir d'agglomération, la municipalité s'est progressivement "ralliée" à l'intercommunalité, son maire prenant une part active dans les politiques publiques portées par l'institution communautaire sur son territoire et dans le régime du consensus qui caractérise son fonctionnement.

Outre cette focale territoriale, le second pas de côté que nous souhaitons opérer propose d'entrer dans ces politiques urbaines à partir d'un secteur en particulier. S'il ne s'agit pas de s'y restreindre totalement, tant les facteurs permettant de l'appréhender nécessiteront d'élargir la focale, la politique des transports en commun nous est apparue comme une porte d'entrée particulièrement intéressante, dans la mesure où elle relève d'une politique intercommunale des plus anciennes, et présente à Lyon quelques paradoxes.

Un premier tient à l'intégration des compétences communautaires qui exclue la politique des transports en commun. Curieusement, la gestion du réseau de transport en commun sort du dessein intercommunal promu depuis l'échelle nationale. Elle suscite à Lyon une construction institutionnelle singulière prenant la forme d'un syndicat mixte ouvert[195]. Créé en 1941, le syndicat des transports en commun de la région lyonnaise (STCRL), réunissant des élus de la ville de Lyon et du conseil général du Rhône, a d'abord survécu à la création de la communauté urbaine. Échappant à son intégration dans cette nouvelle structure, qui lui délègue sa compétence en matière de transport, il devient en 1985 le Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL). Trente ans plus tard, ce dernier échappe encore à la réforme. Il se maintient comme structure autonome par élargissement de son périmètre territorial d'action, débordant désormais, comme pour justifier son existence, celui de la nouvelle métropole de Lyon. Cette permanence institutionnelle, qui peut sembler à contre-courant des velléités réformatrices, interpelle sur le sens, le rôle et la place d'un syndicat des transports dans l'action publique urbaine. La durabilité de la combinaison syndicat mixte/communauté urbaine, plus qu'une lutte d'institution, semble décrire un renforcement mutuel. Une lecture mettant en relief les tensions inhérentes entre des objectifs de cohérence territoriale en quête d'espaces fonctionnels et des démarches d'intégration ou de coordination sectorielle[196] pèche sans doute par excès de fonctionnalisme. En étant attentif aux moments où cette autonomie

---

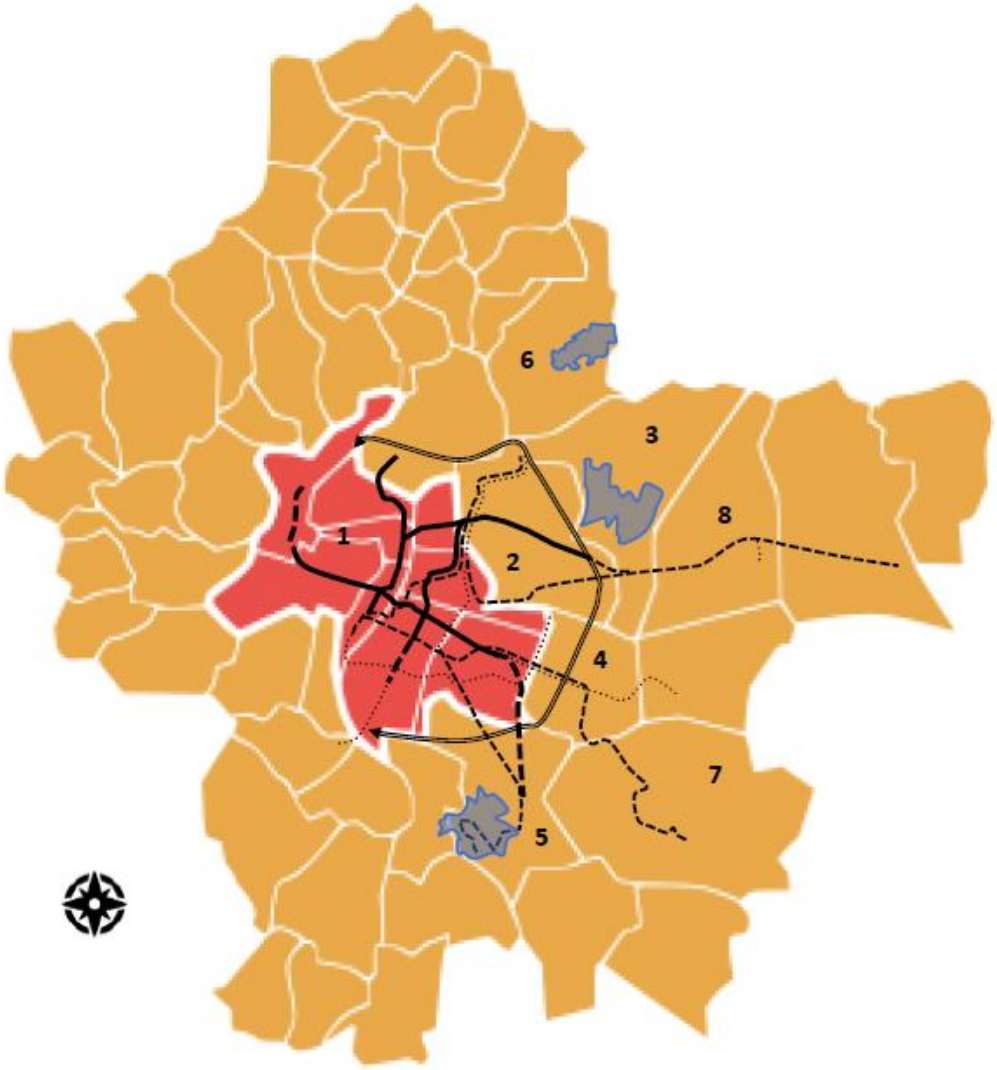
[195] La création des syndicats mixtes par un décret-loi du 30 octobre 1935 permet aux communes de s'associer à d'autres institutions. Il est question de syndicat mixte fermé pour un regroupement entre commune et EPCI, et de syndicat mixte ouvert lorsque le regroupement intègre d'autres types de collectivités, comme ici le conseil général du Rhône et la communauté urbaine de Lyon. David GUÉRANGER et François-Mathieu POUPEAU, « Introduction. Les syndicats de communes en France : résistance ou déclin annoncé ? », *Revue française d'administration publique*, 2019, N° 172, nº 4, p. 890.

[196] Jean-Marc OFFNER, « X. Les transports urbains », *op. cit.*

institutionnelle a été mise en cause, il s'agit d'interroger la préservation de l'un des principaux budgets locaux dans une institution *ad hoc*, fonctionnant à l'écart des assemblées locales. Ce déplacement des arènes de discussion en dehors des espaces initialement prévus par la loi conduit-il à exacerber les hiérarchies entre élus, en durcissant les conditions d'éligibilité ? Le caractère confiné du traitement des problèmes de transport qui en résulte, n'assure-t-il pas un verrou supplémentaire à la confiscation politique intercommunale ?

Là encore, le cas des transports illustre un paradoxe important de l'intégration communautaire des communes de banlieue, qui motive l'investigation du cas vaudais. Vaulx-en-Velin a effectivement vu l'arrivée du tramway et du métro succéder à son inclusion progressive à l'agenda politique intercommunal, à mesure que la communauté urbaine s'est investie sur la commune notamment dans le cadre d'une politique de rénovation urbaine. Toutefois un examen rapide de la géographie de ce réseau met en évidence l'évitement des principaux quartiers d'habitat social, pourtant les plus denses de la première couronne. On peut dès lors s'interroger : l'arrivée des réseaux modernes de transport en banlieue repose-t-il sur la formation de consensus entre autorités locales autour du mot d'ordre d'attractivité et de la sélection des espaces réputés les plus à même de l'engager ? L'évolution des projets de desserte de la commune de Vaulx-en-Velin depuis la programmation d'une ZUP au début des années 1960, nous permettra de comprendre les reformulations successives d'un problème de desserte de la banlieue. Alors même qu'il faut attendre les années 2000 pour que les lignes de tramway et de métro se déploient véritablement à l'extérieur de la zone intramuros des deux villes centres – Lyon et Villeurbanne –, l'ancienne ZUP de Vaulx-en-Velin qui concentre l'habitat social le plus dense et le plus nombreux, sort des desseins de la desserte de la banlieue lyonnaise (figure n° 2).

Figure n° 2 : Extension du réseau de transport en commun à forte capacité (métro et tramway) Réalisé par l'auteur©. Les communes de Givors et Grigny intégrées à la communauté urbaine en 2003, ne figurent pas sur le fond de carte.



Réseau des quatre lignes de métro (av. 1990)
Extensions des lignes de métro dans la décennie 1990
Nouvelles lignes et extensions dans la décennie 2000 (métro et tramway)
Nouvelles lignes et extensions dans la décennie 2010 (métro et tramway)
Boulevard périphérique de ceinture.
1 – Lyon ; 2 – Villeurbanne ; 3 – Vaulx-en-Velin (ZUP) ; 4 – Bron ; 5 – Vénissieux ; 6 – Rillieux-la-Pape ; 7 – St-Priest ; 8 – Décines. (ZUP)
Anciennes ZUP de l'agglomération ou ensemble constitué de plus de 5000 logements sociaux (hors Lyon) (source : FCR 2017/2018 et RPLS 2018).

Des bornes temporelles pour mettre en perspective trois dynamiques : intégration intercommunale, déclin de la banlieue rouge et ségrégation urbaine

Jusqu'où remonter pour expliquer cet évitement des quartiers d'habitat social qui a toutes les chances d'être difficilement objectivé autour d'une seule décision ? En adoptant une démarche socio-historique, nous souhaitons d'abord nous affranchir des balises historiques réifiant des « turning points » dans l'action publique, pour lesquels le contexte se fond un peu vite en variable explicative[197]. L'émergence des villes comme « acteurs collectifs » en réponse aux mutations économiques et au retrait de l'État ou encore les grandes étapes de l'institutionnalisation de la politique de la ville autour de ses dispositifs constituent des partis-pris qui risquent de venir calquer sur un terrain singulier des temporalités exogènes. Le temps long tient alors pour clé de mise en perspective.

La décennie qui précède l'institution de la communauté urbaine place la commune de Vaulx-en-Velin au carrefour d'une double politique d'État : une réforme territoriale d'une part, qui mène à la naissance de la communauté urbaine de Lyon en 1969 ; une politique d'aménagement de la région lyonnaise d'autre part, qui se matérialise par la programmation de grands équipements que sont les zones à urbaniser en priorité. Si l'agglomération lyonnaise compte de nombreux quartiers d'habitat social, seules deux communes de la « banlieue rouge » ont accueilli des ZUP dont le programme de logements approche les 10 000 unités : Vénissieux puis Vaulx-en-Velin.

Au total, 1959 apparaît comme une date clé qui constitue notre point de départ chronologique dans cette thèse. Du point de vue des dynamiques intercommunales d'abord, il s'agit du dernier échec de réforme territoriale qu'incarne le refus du district urbain par les élus locaux. L'année suivante, le syndicat intercommunal à vocation multiple[198] de l'agglomération lyonnaise (SIVMAL) regroupe 25 communes et préfigure la communauté urbaine issue de la loi de 1966. Le paysage institutionnel intercommunal lyonnais est ensuite relativement stable jusqu'à la création de la métropole de Lyon en 2015, en lieu et place de la communauté urbaine et du Département, supprimé sur le périmètre de cette dernière.

En matière d'aménagement urbain, c'est aussi en 1959 qu'est élaboré un plan d'urbanisme directeur (PUD) de la région lyonnaise à l'initiative des ingénieurs de l'État, ciblant notamment les zones de peuplement à encourager en périphérie urbaine. La ville de Vaulx-en-Velin, comme celle de Vénissieux, est alors pressentie pour absorber une part importante de l'expansion urbaine lyonnaise. Cette phase d'urbanisation qui s'intensifie pour les deux

---

[197] Sylvain LAURENS, « « 1974 » et la fermeture des frontières », *Politix*, décembre 2008, n° 82/2, p. 69-94.

[198] Les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) ont été permis par l'ordonnance n°59-29 du 5 janvier 1959 relative à la décentralisation et à la simplification de l'administration communale.

communes de la banlieue rouge lyonnaise par la construction de ZUP, est donc contemporaine de leur intégration à un gouvernement intercommunal qui se voit notamment confier la gestion des services urbains. Parmi les enjeux d'aménagement, les années 1960 sont aussi marquées par la relance d'une politique de transport en commun qui se traduit par la planification d'un réseau de métro. Les premières discussions en la matière interviennent à partir de 1959, à la faveur d'un réinvestissement de l'institution syndicale par des élus de premier plan, au premier rang desquels le maire de Lyon de centre droit, Louis Pradel[199]. Les arbitrages alors en jeu nous semblent représenter une bonne porte d'entrée pour appréhender cette intercommunalité en construction.

Les années 1960, enfin, représentent à Vaulx-en-Velin une sorte d'âge d'or de l'ancrage communiste en banlieue. Son déclin s'amorce en effet dès la fin de la décennie avec le début d'un phénomène d'abstention qui s'accroit plus fortement qu'au niveau national (figure n° 3). Le progressif décrochage du vote communiste au sein des classes populaires s'accélère nettement à partir des années 1990. Alors qu'à peine quatre points de participation séparent le taux enregistré à Vaulx-en-Velin de la moyenne nationale en 1965, l'écart est de 24,5 % en 2001. Il dépasse les 25 % en 2014, date à laquelle le PCF perd la mairie. La candidate socialiste qui remporte l'élection, dépasse le maire sortant de quelques dizaines de voix, en rassemblant 9, 9 % des électeurs inscrits sur les listes lors du premier tour. Le décrochage électoral est encore plus net dans les quartiers d'habitat social de la commune. Bien des bureaux de vote de l'ancienne ZUP affichent un taux de participation en dessous des 30 % en 2014, en dessous des 25 % en 2020 (annexe n° 5.2). Il faudrait encore considérer le phénomène de non-inscription sur les listes électorales pour prendre la juste mesure de cette faible participation électorale à Vaulx-en-Velin[200]. Si le phénomène nous échappe et nécessiterait une autre enquête, notons que la part des étrangers s'élève à 21,7 % des habitants (au sens de l'Insee, comme personne n'ayant pas la nationalité française, RP 2017).

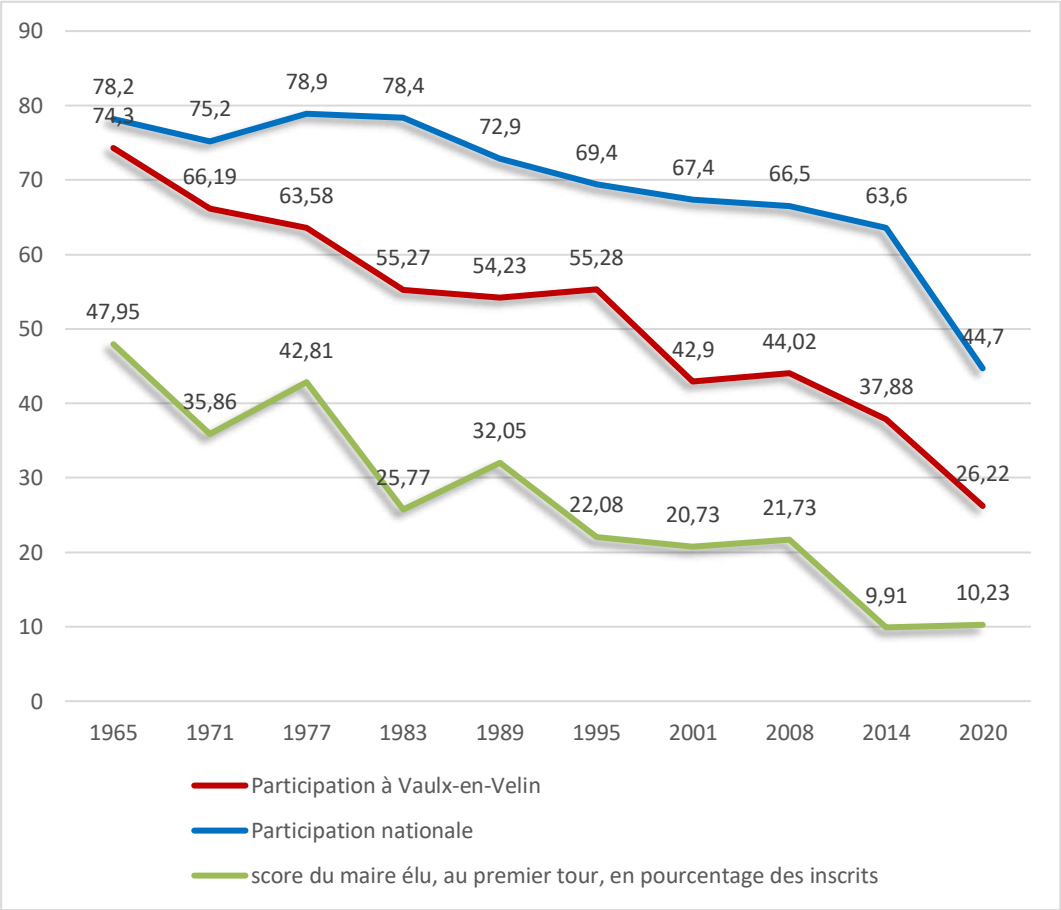
---

[199] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*

[200] Céline BRACONNIER et Jean-Yves DORMAGEN, *La démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Paris, Gallimard, 2007.

Figure n° 3 : Évolution de la participation aux premiers tours des scrutins municipaux depuis 1965 à Vaulx-en-Velin

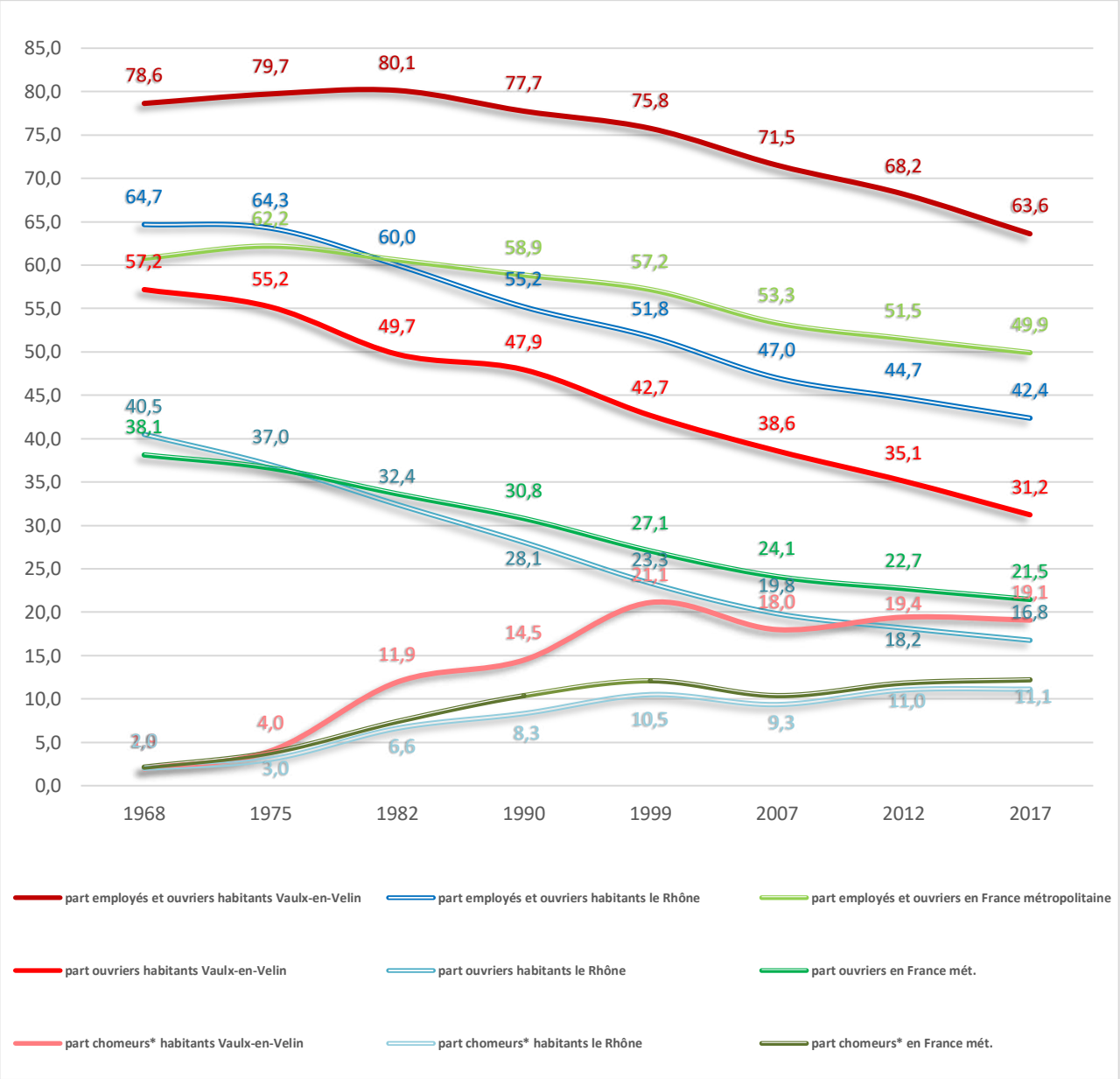
Source : archives municipales de Vaulx-en-Velin (annexe n° 5).



Comme en bien d'autres territoires du communisme en France, les classes populaires n'ont pourtant pas disparu, bien au contraire. Dans l'agglomération lyonnaise, les communes ayant accueilli les deux ZUP se distinguent, comme nous l'avons vu, par des indicateurs de précarité et de paupérisation de leur population. Si l'on s'en tient aux classes populaires telles qu'elles existent d'abord « sur le papier »[201], c'est-à-dire à partir des catégories statistiques qui permettent de les objectiver, on peut souligner leur surreprésentation à Vaulx-en-Velin sur l'ensemble de la période étudiée. La part des employés et des ouvriers y est en effet largement supérieure à celle enregistrée aux échelles nationale et départementale.

[201] Pierre BOURDIEU, « Espace social et genèse des « classes » », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1984, vol. 52, nº 1, p. 3-14.

Figure n° 4 : Évolution de la part des employés, ouvriers et chômeurs* à Vaulx-en-Velin au vu de celle enregistrée aux échelles départementale et nationale de 1968 à 2017 (Insee, RP)



La période considérée est également celle d'une précarisation des classes populaires à mesure que les effets d'une crise économique se font ressentir. La seconde moitié des années 1970 voit le chômage de masse poindre sur la commune en raison notamment de la fermeture d'une usine de textile industriel sur laquelle nous reviendrons dans le corps de la thèse. Pendant cette même période, les inégalités de revenus se renforcent et se traduisent spatialement à l'échelle de l'agglomération par une croissance des écarts entre communes riches et pauvres. Comme la plupart des aires urbaines les plus peuplées en France à l'instar de Paris, Lille et Marseille, le cas lyonnais montre que, depuis les années 1970, les

dynamiques de la croissance économique font croitre les inégalités urbaines. Les travaux de Louafi Bouzouina montrent ainsi comment chaque période d'intensification de la croissance renforce non seulement des inégalités de revenus, mais aussi des mouvements migratoires et l'homogénéisation des espaces résidentiels, par évitement des territoires dévalorisés. Selon ses termes, « la croissance des inégalités, même si elle est plus visible sur les espaces les plus pauvres, est globalement le produit des espaces les plus riches »[202]. Enfin, dans l'ordre symbolique sur lequel s'est adossée la construction du problème des quartiers en France, la commune de Vaulx-en-Velin ne constitue pas tout à fait une banlieue parmi d'autres. Tout au moins évoque-t-elle le récit globalisant dépeint plus largement à propos des banlieues françaises. Les travaux de Sylvie Tissot mentionnés plus haut montrent bien à cet égard comment les émeutes survenues en 1990 sur la commune ont été investies médiatiquement, participant ainsi à la reformulation de la question sociale en des termes spatialisés.

Si ces éléments confortent de prime abord les variables structurantes du vote et de l'abstention, ils ne permettent pas à eux seuls d'en comprendre les liens. La façon dont l'intégration de la commune au gouvernement métropolitain de l'agglomération modifie la représentation des classes populaires dans l'action publique reste à comprendre.

Matériaux d'enquête et rapport au terrain :

Le mode opératoire que nous avons choisi s'inscrit, on l'aura compris, dans une démarche sociohistorique portant sur un objet circonscrit, tant sur le plan géographique que chronologique. Notre méthode d'enquête a ainsi privilégié la récolte de matériaux empiriques de première main en visant autant que faire se peut une démarche réflexive systématisée tant sur l'ensemble de la base de données constituée que sur les situations d'enquête. Nous rejoignons ainsi la perspective que Renaud Payre et Gilles Pollet qualifient d'ethnographie sociohistorique[203]. L'enquête a été conduite à partir d'un corpus d'archives institutionnelles et privées, d'entretiens semi-directifs, et de matériaux de type ethnographiques mêlant observation participante et recueil de données mobilisées dans (pendant) l'action et d'articles de presse. Nous avons cherché à envisager cet ensemble de matériaux disparates comme des données à construire, autrement dit comme de véritables

---

[202] Louafi BOUZOUINA, *Ségrégation spatiale et dynamiques métropolitaines*, *op. cit.*, p. 272.

[203] Renaud PAYRE et Gilles POLLET, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 55, nº 1, p. 133-154.

archives d'un « passé "déjà là" »[204], dont la contextualisation de la production et de la découverte renseigne tout autant que le contenu *stricto sensu*.

Vaulx-en-Velin : un territoire familier

Tout en enquêtant sur le temps long d'une soixantaine d'années, nous avons privilégié l'immersion sur le terrain étudié. À cet égard, si Vaulx-en-Velin ne constitue pas tout à fait une banlieue parmi d'autres, c'est sans nul doute d'abord de notre point de vue.

Cette thèse garde sans le moindre doute l'empreinte d'une trajectoire individuelle et sociale, même si l'on sait que, plus généralement en sciences sociales, « tous les choix d'objets sont, d'une certaine façon, "autobiographiques" »[205]. Si nous entendons ici appréhender un mode de gouvernement spécifique des classes populaires, alors nous y avons été confrontés en toute logique par notre propre expérience sociale du territoire. Nous avons grandi, été scolarisé, bénéficié d'activités en centre social et de nombreux avantages offerts par les politiques municipales en habitant à Vaulx-en-Velin durant nos 23 premières années. Nul doute que le choix de notre objet et des problématiques que nous lui avons appliqué ait une dette envers ces expériences, cet environnement et les socialisations qui lui sont propres, comme celles, beaucoup plus communes, qui s'y déploient. Le travail de thèse a nourri, comme dans bien des cas, un questionnement sur une trajectoire personnelle et familiale, tandis que l'inverse reste à l'état diffus et difficilement objectivable. C'est donc au hasard de certaines archives et de certains entretiens que nous pouvons réinscrire une trajectoire « résidentielle » familiale, politique et sociale dans l'histoire récente de Vaulx-en-Velin (encadré n° 2).

Encadré n° 2 : Un rapport intime et familial à Vaulx-en-Velin

C'est un exode rural en quête d'emploi qui conduit nos grands-parents maternels, tous deux paysans, à s'installer à Vaulx-en-Velin au début des années 1950. Notre grand-père travaille alors dans une fonderie, notre grand-mère s'occupe des sept enfants, de l'entretien de la maison et du potager. Depuis cette famille catholique pratiquante, notre mère rencontre notre père, issu des petites classes moyennes urbaines lyonnaises (notre grand-père paternel est artisan carrossier et notre grand-mère a également la charge du foyer quand elle ne l'aide pas directement à cette activité), au sein du mouvement de la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC). Ils s'installent sur la commune après leur mariage dans un immeuble collectif de l'ancien bourg construit pendant les années 1960. Assistante maternelle et technicien à France Télécom (fonctionnaire), ils sont éligibles aux nouvelles aides individuelles à l'accession à la propriété. Un emprunt avec un taux d'intérêt de près de 20 %,

[204] Renaud PAYRE et Gilles POLLET, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, *op. cit.*, p. 7.

[205] Gérard MAUGER, « Pour une sociologie de la sociologie. Notes pour une recherche », *L'Homme et la société*, 1999, vol. 131, nº 1, p. 119.

remboursable sur 25 ans, leur permet de s'installer avec leurs deux filles, dans un petit lotissement que nous découvrons comme faisant partie intégrante des opérations du dispositif « Banlieue 89 » (cf. *infra*). Destiné à maintenir et attirer sur la commune des classes moyennes blanches, celui-ci permet aussi à la municipalité de nouer de nouveaux liens auprès de la population. Adhérant au parti communiste depuis 1981, notre père est ainsi approché par deux élus qui, échangeant notamment sur son engagement syndical à la CGT, lui proposent une place sur la liste candidate aux élections municipales de 1995 pour une brève expérience d'élu – il choisira finalement de privilégier l'engagement syndical. Dans ce mandat où des équipements sont inaugurés dans le cadre de la construction d'un nouveau centre-ville, nos sœurs inaugurent les premières rentrées scolaires du lycée d'enseignement général, dix ans avant notre scolarité dans l'établissement. Comme nous l'avons indiqué, nous avons nous-même croisé les politiques municipales à plusieurs reprises, d'abord en tant qu'usager des politiques dédiées à la jeunesse (loisirs et éducation populaire, chantiers jeunes municipaux…).

Par ailleurs, signalons avoir partagé un certain sentiment d'appartenance au territoire, en tant que "banlieue populaire" qui s'est renforcé à mesure que nous la quittions – au début de notre cursus universitaire notamment. L'analyser n'est pas l'objet de ce travail. Mais les termes « Noirettes », « Thibaudes », « Mont Gerbier », « Chemin de la ferme », nous évoquent les grandes barres d'immeubles des quartiers de notre commune réputés "difficiles" où habitaient nos camarades de classe, avant de se rapporter à un champ lexical agricole et paysan (le « Mas du Taureau » est assurément plus connu). Nous habitions les "Villas" toutes proches, pour reprendre l'expression donnée par ces derniers au lotissement pavillonnaire où le maire résidait alors également. S'il ne s'agit pas d'en faire ici notre objet, de multiples expériences socialisatrices nous ont conduit à partager ce qui est parfois qualifié d'« économie morale »[206] de la perception des injustices qui s'exercent à l'égard des habitants des banlieues populaires, de certains en particulier.

Cette proximité affective au terrain nous a sans doute poussés à aller au bout d'intrigues qui peuvent paraître idiosyncratiques. Celles-ci nous semblent pourtant permettre de comprendre plus globalement les mécanismes sociaux qui se jouent dans le gouvernement des banlieues populaires.

Bien qu'il facilite évidemment certains procédés d'appréhension du terrain, ce rapport intime au territoire enquêté ne saurait être rapproché de l'immersion tant l'entreprise de réexamen de l'expérience vécue *a posteriori* est risquée et difficilement convertible en méthodologie d'enquête[207]. En outre, il s'est établi à distance d'une action publique vécue

---

[206] Didier LAPEYRONNIE, « L'économie morale de la discrimination. La morale des inégalités dans les banlieues populaires françaises », *in* François DUBET (dir.), *Inégalités et justice sociale*, Paris, La Découverte, p. 79-93.

[207] Dans la mesure où l'expérience vécue dans un temps différée de l'enquête renforce le rapport confus à toutes tentatives de construction de données qui en serait issue. Renforce, car ce rapport confus aux données est déjà identifié dans les approches ethnographiques pour lesquelles problématiques et idées « *se développent en partie grâce à notre immersion dans la masse des données et dans le flux global de*

essentiellement en tant qu'usager. Nous avons donc cherché à débuter notre enquête en mettant un pied dans une administration municipale de la « banlieue rouge » lyonnaise. À cet égard, notre recrutement à Vaulx-en-Velin dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE) n'a rien d'évident et s'inscrit dans une recherche de financement du doctorat. Celui-ci est le fruit d'un processus de travail s'étalant sur un an et demi – de notre courrier au maire jusqu'à la signature du contrat – alors que d'autres démarches similaires ont été entreprises à Vénissieux et Givors[208]. Ce mode d'accès au terrain nous a semblé être une opportunité à plus d'un titre, tout en renforçant la nécessité d'une mise à distance.

Enquêter en CIFRE : quelles implications d'une posture de recherche impliquée ?

Dispositif de financement du doctorat en France, la CIFRE associe l'Association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT), qui pilote le dispositif pour le compte du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, à un laboratoire de recherche et une structure d'accueil du doctorant. Cette dernière salarie l'apprenti chercheur à temps plein et reçoit de l'ANRT une subvention[209]. Comme toute autre situation d'enquête, cette position présente des opportunités et des biais qui découlent de l'implication qu'elle génère vis-à-vis du terrain, et qui pèsent dans la mise en place d'un protocole d'enquête. Le choix d'une entrée analytique sur les politiques de transports en commun résulte par exemple à la fois d'une réflexion motivée méthodologiquement avec notre direction de thèse, mais aussi d'une négociation de l'accès au terrain visant à intéresser la mairie de Vaulx-en-Velin. Aussi, c'est en tant que chargé d'études et de mission « déplacements urbains » que nous sommes recrutés au sein des services du développement urbain de la ville le 1er avril 2014.

Insistons d'abord sur le gage du qualitatif que nous a semblé permettre le cadre d'enquête en CIFRE permettant une familiarisation avec le terrain indispensable à l'exploitation d'un corpus constitué de sources de première main appelant l'interprétation. Pour reprendre les termes de Payre et Pollet, « c'est cette immersion dans le milieu étudié qui permet une

---

l'expérience vécue ». William Foote WHYTE, *Street Corner Society. La structure sociale d'un quartier italo-américain*, Paris, La Découverte, 2002, p. 312.

[208] Une première demande de stage pour la réalisation de notre mémoire de master n'avait pas été acceptée par la municipalité vaudaise.

[209] Celle-ci est de 14 000 €/an durant notre contrat pour une rémunération minimum de 23 484 € brut mensuelle. Nous avons été rémunérés selon les grilles en vigueur pour le personnel contractuel de la fonction publique territoriale, au grade d'attaché.

exploitation renouvelée des sources et au final un déplacement du regard »[210]. Cette situation d'enquête s'est révélée riche pour accéder à l'institution au moyen d'une vaste observation participante tout en offrant l'accès à une « littérature grise » conséquente. Nous entendons par là l'ensemble des productions écrites issues du terrain, des plus formelles (délibérations des institutions concernées par les politiques de transports, notes de service, communiqués ou articles de presses), aux documents moins officiels et/ou seulement destinés à des acteurs bien identifiés (échanges de mails et autres correspondances, notes de travail et compte-rendu de réunion). Le cadre de la CIFRE rend possible un accès circonstancié à ces matériaux, récoltés – pour certains – au gré de leurs usages par les acteurs.

L'autre apport de la situation d'enquête en CIFRE réside dans l'opportunité de récolter des matériaux de type ethnographique. Dans bien des situations, le doctorant en CIFRE évolue à la lisière de deux institutions qui conçoivent de manière très différente les légitimités professionnelles et, entre autres, le rôle du doctorant. Entre le laboratoire et la mairie, notre position d'intermédiaire nous a permis d'enregistrer des conflits et frictions entre ces deux univers pour en faire des données potentiellement révélatrices des mécanismes sociaux étudiés sur notre terrain[211]. De ce point de vue, la situation d'enquête en CIFRE est un moyen pratique pour prendre part à une sociologie des institutions municipales, dans la mesure où le doctorant est perçu à la fois comme étranger et appartenant à l'institution. Elle nous a été particulièrement utile pour approcher les systèmes de croyances qui prévalent, les savoirs et pratiques professionnelles légitimes et ceux qui, au contraire, sont associés à une sortie de rôle de l'agent municipal[212]. Ce sont plus concrètement les décalages entre registre de paroles et d'écriture, entre les différents procédés d'objectivation des phénomènes sociaux qui intéressent l'administration municipale et ceux propres aux entreprises de déconstruction sociologique qui se sont révélés intéressants. Ces tensions

---

[210] Renaud PAYRE et Gilles POLLET, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques », *op. cit.*, p. 151.

[211] Nicolas FLAMANT, « Observer, analyser, restituer. Conditions et contradictions de l'enquête ethnologique en entreprise », *Terrain*, 2005, nº 44, p. 137-152.

[212] À la suite de Jacques Lagroye, ce rôle est appréhendé par les attentes qu'il génère, et compris comme l'ensemble « des comportements qui sont liés à la position qu'on occupe [dans l'institution] et qui permettent de faire exister cette position, de la consolider, et surtout de la rendre sensible aux autres ». Brigitte GAÏTI et Frederic SAWICKI, « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, 1997, nº 38, p. 8. Les prescriptions de rôle et les attentes que les acteurs formulent à l'égard du travail de recherche nécessite, dans le cas de l'observation participante prolongée, de multiples renégociations. Rémi LEFEBVRE, « "Politiste et socialiste". Une politique d'enquête au PS », *Revue internationale de politique comparée*, 2010, Vol. 17, nº 4, p. 127-139.

ressenties mettent parfois en jeu et ravivent des dissensions au sein même de l'institution. Identifié dans bien des interactions comme évoluant à la marge de l'institution, voire comme y étant extérieur – certains "collègues" n'en finiront pas de nous interroger, année après année, sur la durée totale de notre « stage » – nous avons inévitablement "perturbé" le comportement des acteurs. Or, ces derniers, pour reprendre Andy Smith et Olivier Nay « lorsqu'ils s'engagent dans des échanges avec des interlocuteurs "extérieurs", […] sont conduits à reproduire [l]es modèles considérés comme légitimes et tentent généralement de les imposer dans la relation, le plus souvent par intérêts et par habitude. »[213] En "ethnographiant" à la manière d'un « participant observateur » les services municipaux du développement urbain à Vaulx-en-Velin, nous avons pu appréhender la façon dont les agents modèlent les problèmes de transport en relayant des concepts et de catégories de perception véhiculées dans les sphères de production de l'expertise et des politiques de transport urbain.

L'enquêteur que nous sommes a donc pris place dans la réalité étudiée et la constitution d'une partie des matériaux utilisés n'a été possible que par cette immersion de longue durée[214]. Elle implique aussi des contreparties. Si l'engagement *dans* le terrain pour réaliser des observations *in situ* et accéder à certains matériaux, est un enjeu classique de l'enquête ethnographique, il s'agit également d'un engagement *par* le terrain, dès lors que le chercheur dépend hiérarchiquement et financièrement de l'organisme sur lequel et dans lequel il travaille[215]. En ce sens, la situation du doctorant en CIFRE se caractérise par une double attente avec laquelle il doit composer : scientifique d'une part, opérationnelle et/ou d'expertise de l'autre. Le rôle de doctorant est donc rarement tenable en tant que tel dans les organisations qui projettent des attentes échappant bien évidemment aux objectifs

---

[213] Nous reprenons ici une perspective d'analyse faisant des échanges un objet de recherche permettant d'analyser les univers institutionnels. Olivier NAY et Andy SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », *in Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Economica., Paris, p. 7.

[214] Le contrat couvre la période s'étalant du 1er avril 2014 au 31 mars 2017. Toutefois, alors que nous négocions la CIFRE avec la ville depuis début 2013, nous sommes recrutés de juillet à novembre auprès de la direction générale des services pour une mission de prospective visant à approcher l'impact de trois réformes alors en cours – des temps scolaires (et périscolaires) ; de la politique de la ville et de sa géographie prioritaire ; de la création de la métropole de Lyon – sur les politiques municipales. Par ailleurs, notre contrat de travail a été prolongé de trois mois à l'issue de la CIFRE, jusqu'au 31 juin 2017.

[215] Thomas ALAM, Marion GURRUCHAGA et Julien O'MIEL, « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, 2012, nº 87, p. 155-173.

académiques[216]. Le doctorant CIFRE se voit assigner des positions tributaires de représentations variables du travail doctoral en sciences sociales[217], et sa « carrière »[218] est dépendante de sa capacité à se construire et endosser un rôle sur mesure au sein de la structure d'accueil. Celui-ci s'apparente à un jeu d'évitement du blâme[219] qui consiste à maintenir ouvertes les voies d'accès aux données et les conditions de conduite de l'enquête.

D'un côté, ce rôle doit permettre d'offrir une certaine satisfaction aux attentes de la structure, satisfactions qui dans notre cas ont été des clés d'accès à un terrain sans doute fermé à tout observateur extérieur à la mairie de Vaulx-en-Velin. Ce sont là des éléments qui rejoignent plus classiquement la négociation du terrain avec les acteurs. Durant les presque quatre années passées au sein des services de la municipalité, il nous a donc parfois été nécessaire de nous fondre "totalement" dans l'environnement administratif de manière à être identifié par certains acteurs comme un agent, chargé de missions ou d'études sur les déplacements urbains, de la municipalité. Il s'est agi pour nous, tant de rendre notre présence légitime aux yeux de nos collègues en faisant exister nos missions dans des rôles identifiés au sein de l'institution[220], que de nous permettre ainsi de nous glisser dans les espaces du

---

[216] Cette préoccupation dans notre cas s'est matérialisée dès 2015 par notre participation à un colloque organisé par l'Association des doctorants en CIFRE en sciences humaines et sociales. L'occasion a été pour nous celle d'une réflexion conjointe avec Jordan Parisse réalisant alors une thèse sur les dispositifs d'observation sociale à partir de son intégration au sein des services municipaux de Villeurbanne. Enquêter sur les municipalités en CIFRE nous a conduits à mutualiser une démarche réflexive sur le dispositif et les conditions plus générales de l'enquête en immersion. Il en ressort que les conditions de la réalisation de l'enquête sont loin d'être garanties par le dispositif ni par l'ANRT qui est censé l'encadrer pour le compte du ministère de l'ESR, ni par la structure d'accueil, ni même par les institutions académiques du doctorat (école doctorale et laboratoire). Jordan PARISSE, Antoine LÉVÊQUE, (*à paraître*) « Enquêter dans l'administration municipale. La carrière du doctorant en contrat CIFRE au service d'une ethnographie de l'action publique », in GALLENGA Ghislaine, PESLE Manon (dir.), *L'art de la double contrainte : mener une thèse en sciences humaines et sociales*, Presses universitaires de Provence, Marseille.

[217] Par exemple et respectivement aux trois univers institutionnels évoqués, nous avons été en situation de devoir expliquer n'être ni complètement un chargé de mission, ni un stagiaire de la mairie, encore moins un "dopeur" de performance entrepreneuriale pour l'ANRT – comme l'indique la conception utilitariste de la science explicitement promue par celle-ci, tel qu'on peut la lire dans la plaquette de présentation du dispositif –, ni même enfin un "doctorant CIFRE" réalisant une "thèse pro" au sein de la sphère académique.

[218] Et dont l'enjeu est la réussite de son entreprise telle qu'il l'a défini, soit dans notre cas, la réalisation d'une thèse de science politique répondant aux normes de la discipline et ouvrant des possibilités d'insertion professionnelle dans le champ académique.

[219] Christopher HOOD, *Blame Game : Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government.*, Princeton, N.J, Princeton University Press, 2013.

[220] Si notre problématique de recherche rejoignait initialement une actualité institutionnelle et politique locale en pleine évolution qui intéressait d'autant plus tant l'exécutif municipal et la direction générale des services, le changement de majorité municipale – nous sommes recrutés dans l'entre-deux tour des élections

travail municipal et dans les interactions avec les autres institutions du gouvernement urbain. Aussi nos missions à la mairie de Vaulx-en-Velin n'ont pas strictement relevé du travail de recherche, tout en permettant de le réaliser. D'un autre côté, ce rôle constitué devait permettre de mener l'enquête et de préserver un temps consacré aux activités de lecture, à la réalisation d'entretiens et au dépouillement d'archives, et plus largement à la nécessaire mise à distance de l'institution garante de toute démarche réflexive.

Au total, nous avons opté pour une stratégie de visibilisation partielle de la recherche[221], en choisissant les éléments à restituer, afin de préserver une latitude de gestion du temps de travail et de tenir à distance la mairie de Vaulx-en-Velin du contenu strict de nos recherches. Force est de reconnaitre toutefois que cet accès privilégié au terrain a un coût, qui découle de l'implication. Celui-ci est d'abord temporel. L'allongement du temps de recherche découle effectivement non seulement de la nécessaire mise à distance de l'expérience vécue, mais aussi, plus prosaïquement, de la nécessité d'approcher certains acteurs sans être associé à la municipalité vaudaise. Si la participation à l'action publique facilite les contacts, elle induit aussi des représentations supplémentaires véhiculées par les acteurs à l'endroit du chercheur. Autrement dit, nous avons préféré envisager certains entretiens plusieurs années après la CIFRE, notamment pour appréhender les rapports entre la municipalité, ses agents et élus, et d'autres institutions.

Par ailleurs, pour nous prémunir et prendre en compte la performativité du terrain sur notre propos scientifique[222], la distanciation s'est opérée plus largement au gré des processus itératifs de va-et-vient entre terrain et analyse, mêlant confrontations des données issues de sources diverses et mises en perspectives.

---

municipales de 2014 – nous éloigne de l'agenda municipal. Cette situation nous donne d'abord une forte latitude sur la définition de nos missions et permet un premier temps confortable pour entreprendre un travail d'archives. Mais un impératif de visibilité et d'accès aux espaces de production de l'action publique, d'abord au sein de notre service de rattachement, s'impose à nous. Il nous conduit à investir volontairement un nombre croissant de tâches en contribuant à réinscrire le travail de la direction du développement urbain de la mairie dans les priorités municipales.

[221] Constance PERRIN-JOLY, « De la recherche salariée en France : lien de subordination et liberté de la recherche », *SociologieS*, 2010.

[222] Nous reprenons l'usage du concept qu'en fait Gérald Gaglio lorsqu'il parle de « contre-performation » pour les situations d'enquête en CIFRE où « *le risque n'est pas que la science "performe" le réel, mais l'inverse*. [...] *Une parole d'autorité sur la manière d'exercer la sociologie dans* [la structure d'accueil] *peut la modeler et ainsi devenir un segment de la pratique sociologique* ». Gérald GAGLIO, « En quoi une thèse CIFRE en sociologie forme au métier de sociologue ? Une hypothèse pour ouvrir le débat », *Sociologos*, 2008, n° 3, p. 6.

Une distanciation par la perspective historique et la diversification des données

Dans notre cas, « tenir le cap épistémologique »[223] nous a conduit, non sans frustration, à minorer la place des matériaux proprement ethnographiques dans l'économie générale de la thèse. La tentation s'est effectivement fait sentir d'être plus bavard à partir des situations d'immersion. Une autre thèse en serait née. Mais la perspective diachronique que nous avons souhaité privilégier ici nous semblait plus à même de rendre compte des mécanismes de fragilisation de l'expression des clivages sociaux dans l'action publique et de leurs effets. Elle imposait en elle-même de ne pas définir *a priori* la période vécue comme déterminante. Surtout, la démarche d'enquête sociohistorique a été également le moyen d'une prise de recul vis-à-vis de l'ordre institutionnel intégré, notamment vis-à-vis des normes professionnelles véhiculées pesant directement sur certaines de nos activités au sein de la structure. Au final, cette place matériellement objectivée à travers des références explicites aux situations d'enquête ne doit pas être confondue avec l'importance de l'expérience de l'immersion dans le travail de recherche plus global, dont une part reste invisible dans le produit livré.

C'est donc afin de les mettre en perspective, mais aussi dans un objectif de triangulation des données issues de l'immersion[224], que nous avons investies d'autres sources. Croiser l'immersion avec un travail archivistique approfondi, permet de mettre en perspective les données récoltées avec la mémoire institutionnelle et celle des acteurs. Ce travail peut réduire certaines tendances à la surinterprétation des sources de papier ou encore à la lecture téléologique des processus menant à la situation présente. Cette perspective, qui implique notamment de confronter les acteurs aux archives a été utilisée à plusieurs reprises, non seulement pour donner à voir notre travail de recherche à Vaulx-en-Velin, mais aussi lors d'entretiens semi-directifs menés en dehors la commune et qui constituent le troisième type de matériaux mobilisés.

Matière essentielle et incontournable du sociohistorien, les archives permettent de se détacher des matériaux de seconde main – par ailleurs mobilisés – et constituent à ce titre la condition d'un regard nouveau sur les évènements passés. De plus, ces recherches ont mis au jour des projets avortés, les « échecs » dans l'action publique, qui, bien que n'ayant pas

---

[223] Olivia FOLI et Marlène DULAURANS, « Tenir le cap épistémologique en thèse Cifre. Ajustements nécessaires et connaissances produites en contexte », *Études de communication*, 2013, n° 40/1, p. 59-76.

[224] L'analogie avec l'activité journalistique et le procédé du *cross checking* est faite par Philippe Bongrand et Pascale Laborier pour désigner le nécessaire croisement des données pour accréditer une information : « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue francaise de science politique*, 2005, Vol. 55, nº 1, p. 73-111.

été concrétisés, nous renseignent sur les différentes logiques qui s'entremêlent et entrent en collision. À cet égard, la desserte des grands ensembles d'habitat social ne constitue pas l'impensé que laisse entendre l'absence actuelle de services de transport performants. Ces errements sont autant de pistes pour mettre en exergue les choix opérés, ils sont partie intégrante des processus de décision.

Les archives mobilisées sont principalement institutionnelles. Elles ont été récoltées auprès des structures ayant pris part aux politiques urbaines et de transport en commun sur la commune de Vaulx-en-Velin depuis les années 1960. L'un des principaux problèmes a été l'absence de service d'archivage au sein du syndicat des transports lyonnais. C'est donc auprès des institutions membres que sont la communauté urbaine de Lyon et le Conseil général du Rhône, que nous les avons récoltés. Les archives communautaires ont également sauvegardé les documents de l'agence d'urbanisme qui nous intéressera particulièrement. Nous indiquerons « ACGL » pour « archives communauté du Grand Lyon » et « ADRM » pour « archives départementales du Rhône et de la métropole de Lyon »[225]. Les archives municipales de Vaulx-en-Velin (AMV) constituent également une part importante de notre corpus. Le service du développement urbain auquel nous avons été intégrés conserve un espace de documentation important qui se fond avec certains dossiers d'actualité, non archivé. Nous avons regroupé les documents récoltés et mobilisés au sein de ce service sous l'appellation « Archives ouvertes de la direction du développement urbain de Vaulx-en-Velin » (AO-DDUV). Dans une moindre mesure, certains dossiers nous ont également conduit aux Archives nationales de France (ANF), soit pour la consultation de documents législatifs, soit pour des opérations impliquant les ministères sur le territoire vaudais, notamment à l'égard de la politique de la ville. Enfin, des archives privées complètent ce corpus. Elles nous ont été confiées par Jean Frébault, ancien directeur de l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine et du SYTRAL, longtemps membre du conseil de développement du Grand Lyon. Nous indiquerons « APJF » pour « archives privées de Jean Frébault ». Par ailleurs Anaïk Purenne – chargée de recherche à l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) – nous a également confié une partie des archives issues de ses recherches à la direction départementale de l'Équipement du Rhône, portant sur le plan de déplacements urbains de l'agglomération lyonnaise. Nous indiquerons « APAP » pour « archives privées d'Anaïk Purenne ». Une liste des types de documents mobilisés dans ces archives est fournie à la fin de la thèse.

---

[225] Au cours de notre travail, les archives de la communauté urbaine ont fusionné progressivement avec celle du Département.

Nous avons par ailleurs réalisé une cinquantaine d'entretiens semi-directifs, avec des personnes ayant évolué au sein des différentes institutions évoquées. Les attentes à leur égard ont varié, du complément d'information à l'exploration et à l'entretien plus ethnographique et peu directif pour les plus longs. Une petite dizaine a constitué un matériau d'exploration permettant la formalisation du projet de thèse envoyé à l'ANRT. Ils ont été menés avec les directeurs généraux adjoints de la municipalité en 2013, avec le directeur du grand projet de ville de Vaulx-en-Velin (communauté urbaine), ainsi qu'avec le maire et un adjoint. Nous avons ensuite réalisé une dizaine d'entretiens avec des élus et quelques militants communistes de Vaulx-en-Velin. Huit agents municipaux et trois directeurs de cabinet du maire dont la période d'activité varie dans le temps ont aussi été interrogés. Cinq entretiens ont été menés auprès de conseillers communautaires (hors élus vaudais) ayant occupé des postes de responsabilités, dont deux présidents du SYTRAL. Ont en outre été interrogés six agents et directeurs du SYTRAL ou ayant travaillé pour une structure agissant pour le compte du syndicat des transports, quatre de la communauté urbaine, trois de l'agence d'urbanisme, deux avec des chercheurs membres du LAET sollicités en tant qu'expert dans la démarche des PDU, et encore deux agents mobilisés sur la plateforme emploi mobilité insertion. Enfin, nous avons interrogé trois agents de l'État local (au SGAR, à la DDE et au CEREMA), ainsi qu'un ancien ministre des Transports.

Signalons enfin qu'un corpus de presse vient compléter ce dispositif de recherche. Nous réunissons là encore les 110 articles et sources médiatiques issus pour l'essentiel de la presse quotidienne régionale et nationale, dans un répertoire identifié à part[226].

Articulation de la démonstration :

Notre thèse interroge donc le gouvernement des classes populaires urbaines et son évolution sous l'effet des reconfigurations de l'action publique, marquées dans les grandes villes françaises par l'affirmation des structures intercommunales et métropolitaines. En agissant sur un processus de « normalisation » des comportements politiques[227] l'intégration à ces structures du personnel politique et administratif municipal issu de la banlieue rouge, contribue à modifier les façons de (prétendre) représenter et servir les intérêts des classes populaires. Cette intégration produit des effets sur les façons de définir les problèmes

[226] Celui-ci contient également des émissions radiophoniques et télévisées.

[227] David GUÉRANGER, « L'intercommunalité, créature de l'État », *Revue française de science politique*, septembre 2008, Vol. 58, nº 4, p. 595-616.

publics et d'amender l'espace pensable de leur résolution. La configuration territoriale et institutionnelle du gouvernement métropolitain de la banlieue populaire lyonnaise tient donc ici la place « de laboratoire et observatoire privilégié des évolutions du gouvernement représentatif […] et de leurs effets sur l'action publique »[228].

En nous intéressant plus spécifiquement au secteur des transports en commun, il s'agit de partir d'une politique publique locale constitutive de l'intercommunalité en France. Si l'histoire des réseaux de transport urbain rejoint plus largement celle d'une entreprise de modernisation des villes face aux problèmes liés à l'urbanisation, ce secteur semble *a priori* s'adresser à l'ensemble des couches sociales. Toutefois, par leurs traductions spatiales et temporelles, les politiques de transports donnent à voir des priorités dans l'action publique parmi les publics visés. Du véhicule des "pauvres", "captifs" ou "exclus" de l'automobilisme[229] à l'immanquable critère des palmarès internationaux des métropoles compétitives[230], le transport collectif répond à des intérêts contradictoires. Alors que la mobilité s'affirme comme valeur montante des systèmes capitalistes[231] et comme gage d'intégration des classes populaires[232], la distribution spatiale des principaux investissements publics en matière d'infrastructures de transport a longtemps semblé paradoxale et à rebours de ces injonctions.

Notre étude couvre un temps long s'étalant sur une cinquantaine d'années et porte sur le cas lyonnais. Elle confirme d'abord un éloignement spatial entre la localisation des infrastructures de transport les plus dispendieuses et les quartiers concentrant les classes populaires les plus précaires. Il s'agit-là d'un résultat à part entière de cette thèse. Mais par rapport aux travaux initiateurs de Jean Lojkine, les mécanismes explicatifs que nous identifions mettent en scène un pouvoir local bien plus autonome dont l'intercommunalité renforce la dimension censitaire.

Nous faisons des politiques de transport urbain envisagées et menées à Vaulx-en-Velin un observatoire privilégié de ces dynamiques, depuis l'intégration de la commune dans les plans d'expansion urbaine de l'agglomération, jusqu'au premier mandat de la métropole de

---

[228] Fabien DESAGE, « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », *op. cit.*, p. 265.

[229] Gabriel DUPUY, *La dépendance automobile*, *op. cit.*

[230] Fabrice BARDET et Aisling HEALY, « Les acteurs urbains et les promesses des palmarès internationaux des villes. Lyon à la conquête du « Top 15 » européen », *op. cit.*

[231] Luc BOLTANSKI et Eve CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

[232] Marie-Hélène BACQUÉ et Sylvie FOL, « L'inégalité face à la mobilité », *op. cit.* Cécile FÉRÉ, « Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines », *Flux*, juillet 2013, n° 91, p. 9-20.

Lyon. Ce temps long couvre toute l'histoire des débats préalables puis de l'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lyon. Alors que le personnel politique de la banlieue populaire, au départ tenu à distance des ressources communautaires, accède à l'exécutif intercommunal, alors que le réseau de transport se déploie en première couronne, nous cherchons à comprendre comment et pourquoi la mobilité des classes populaires reste un enjeu très secondaire du gouvernement urbain en ne parvenant pas à s'imposer comme problème public, ou en tout cas insuffisamment pour s'inscrire à la tête de l'agenda des politiques de transport en commun.

La thèse centrale que nous défendons est que la distribution moins avantageuse de la ressource publique qui s'exerce à l'endroit des classes populaires tient aux évolutions de la représentation de leurs intérêts dans le gouvernement des villes. Si l'« ordre politique urbain »[233] ne se confond pas avec les formes socialement constituées des rapports sociaux de domination, aussi probable qu'il puisse paraitre, de quel processus l'évitement des quartiers populaires de l'agglomération par le réseau lourd de transport est-il le produit, sinon l'effet ?

La sociologie politique de l'action publique à laquelle nous prenons part interroge les logiques de régulation des villes et immanquablement ce qui se joue dans la représentation et la prise en charge des intérêts contradictoires des différentes classes et fractions de classe. L'approche sociohistorique nous permet d'objectiver les transformations des pratiques politiques locales et leur contribution à l'évolution des processus de construction et d'enregistrement des problèmes publics. Elle oriente notre contribution à une sociologie du pouvoir local en prêtant attention aux évolutions sociologiques du personnel et des institutions municipales et intercommunales. Trois grandes parties, comprenant chacune deux chapitres, permettent d'articuler notre propos.

- La première (1959-1977) revient sur les prémisses de l'intercommunalité alors que la construction de grands ensembles est décidée en première couronne de l'agglomération. L'appropriation de la réforme intercommunale par les édiles lyonnais et villeurbannais met à mal les ressources d'un communisme municipal qui le conduit ainsi à politiser les politiques urbaines et l'institution communautaire.
- La deuxième partie (1977-1997) revient sur un double processus d'intégration progressive, d'une part du personnel politique et administratif municipal vaudais aux espaces de décisions des politiques urbaines, et d'autre part du territoire communal à l'agenda des politiques de transport. Le consensus communautaire relatif qui s'établit ainsi en faveur d'un investissement sur la banlieue s'inscrit dans une reformulation des problèmes publics à partir d'enjeux de peuplement.

---

[233] Renaud PAYRE, *Ordre politique et gouvernement urbain*, *op. cit.*

- La troisième et dernière partie (2007-2019) appréhende les ressorts d'une dépolitisation des politiques de transport en commun, diluées dans un champ plus vaste de la mobilité urbaine et du développement territorial. Alors que la desserte de la première couronne lyonnaise est au cœur de l'agenda métropolitain, la relégation des quartiers d'habitat social se comprend à l'aune d'une préservation des espaces confinés d'arbitrage des principaux budgets intercommunaux et d'une catégorisation des intérêts des classes populaires dans le cadre de politiques "sociales".

Notre première partie vise à saisir la façon dont le problème de mobilité des classes populaires est perçu alors que l'on construit de grands ensembles d'habitat social à Vaulx-en-Velin. La commune est au cœur d'un double mouvement d'urbanisation et d'intégration intercommunale. Deux chapitres permettent de saisir les possibilités de mise à l'agenda d'un problème de desserte pour les grands quartiers d'habitat social de Vaulx-en-Velin et ses freins dans le cadre d'une politique intercommunale des transports qui s'étend alors sur l'ensemble de l'agglomération.

Le communisme municipal parait d'abord en mesure de jouer de ressources lui permettant de s'approprier des outils étatiques d'aménagement et d'équipement du territoire dans un programme négocié de construction d'une ZUP (chapitre 1). Mais la création de la communauté urbaine bouleverse cette configuration. Le maintien d'un syndicat des transports permet une gestion confinée du réseau et renforce les hiérarchies entre élus locaux. Les problèmes d'équipement en transport en banlieue mettent ainsi à l'épreuve les ressources du communisme municipal et participent à la politisation de la jeune institution intercommunale (chapitre 2).

La deuxième partie traite des reformulations successives du problème de desserte de la banlieue populaire qui rend possible l'intégration progressive de la municipalité de Vaulx-en-Velin à l'action publique intercommunale. C'est dans les termes d'une nouvelle politique de peuplement que la desserte de la commune est mise à l'agenda intercommunal à la fin des années 1990. Un premier chapitre revient sur l'inflexion des manières d'envisager le problème de la desserte des banlieues (chapitre 3). La reconfiguration des moyens d'expertise à l'échelle de l'agglomération semble *a priori* converger vers la reconnaissance d'un "rôle social" aux transports en commun à travers une mise en relief de leurs usages par certaines fractions des classes populaires. Sous l'impulsion de réformes concernant les transports urbains et les débuts de la politique de la ville, les transports deviennent plus sûrement le levier d'une politique de peuplement. La mobilisation de savoirs et méthodes issues des sciences sociales au service d'une reformulation de l'action publique dans les grands ensembles tend à polariser la politique des transports. D'un côté, la quête de solutions innovantes et spécifiques est privilégiée pour un problème réputé spécifique aux populations

« défavorisées », tandis que, de l'autre, les investissements importants sont préservés pour une politique de peuplement visant l'attraction de populations perçues comme "normales".

Le chapitre 4 revient sur la réception municipale des enjeux d'attractivité du territoire tournée vers les classes moyennes et supérieures "européennes" à Vaulx-en-Velin. Alors que plusieurs approches des problèmes urbains sont en concurrence au sein d'un espace de discussion politico-technique en formation au début des années 1980, le renouvellement politique qui intervient dans la décennie suscite un renforcement de la coopération intercommunale qui se fonde progressivement sur une perception commune du problème des « quartiers ». Ce processus hérite des prescriptions d'action publique véhiculée dans la cadre de la politique de la ville, mais aussi de la diffusion du problème de concentration des populations immigrées entre élus communistes et, enfin, de la notabilisation du maire de Vaulx-en-Velin et du renouvellement de son entourage politique, administratif et expert. À mesure que son accès aux sphères de décisions communautaires se renforce, les projets de transport concernent de moins en moins les fractions les plus précaires des catégories populaires.

Une troisième et dernière partie vient actualiser ces questionnements sur une période plus contemporaine. Si d'un côté les transports suscitent toujours de fortes attentes et sont une ressource politique de premier ordre, de l'autre, la mobilité des classes populaires semble rester un enjeu « orphelin » des politiques de transport[234]. L'absence de fervents partisans de la desserte des quartiers d'habitat social dans l'espace politique local en donne une explication. Toutefois, nous montrerons qu'il existe des poches de contestations et des projets alternatifs qui interdisent de conclure à l'inexistence de ces enjeux. Si cette desserte n'est pas tout à fait une cause sans partisans, c'est bien parce que la politique de transport trouve un consensus dans le jeu intercommunal qu'elle ne provoque pas de coalitions suffisamment fortes pour être contestée.

L'exemple des révisions successives du plan de déplacement urbain lancé à partir de 2002 illustre bien ces logiques, par le décalage entre ces espaces et moments apparemment ouverts à un débat sur la « gouvernance des mobilités » et les décisions prises en matière d'implantation des infrastructures de transport en commun (chapitre 5). Il donne aussi à voir la place du syndicat des transports dans le gouvernement métropolitain de l'action publique. La préservation de l'institution permet de maintenir le plus possible à l'écart du débat démocratique la distribution de l'un des budgets locaux les plus importants en France. Négociée dans ces espaces confinés, la desserte des quartiers d'habitat social de Vaulx-en-

[234] Cécile FÉRÉ, « La dimension sociale de la mobilité quotidienne, oubliée du développement urbain durable ? L'exemple de la Communauté Urbaine de Lyon », *VertigO*, mai 2012, Hors-série 11.

Velin se retrouve troquée contre celle d'autres quartiers plus assurés d'attirer de nouvelles populations et activités économiques.

La permanence des logiques de confiscation démocratique dans les politiques intercommunales de transport en commun s'appuie aussi sur un travail expert et administratif qui tend à minorer les enjeux de la desserte des quartiers populaires qui passe par leur cantonnement à certains dispositifs d'action publique (chapitre 6). L'analyse de la desserte des quartiers populaires rejoint ainsi celle du processus sociohistorique de catégorisation du "social" dans la mesure où les intérêts en jeu sont cantonnés dans cet espace spécifique des politiques de mobilité. Nous l'analyserons en observant la réception de cette catégorisation dans les espaces intercommunaux et municipaux qui interviennent en matière de politique de déplacements urbains à Vaulx-en-Velin.

Partie I - Desservir les grands ensembles. Gestion lyonnaise de la desserte des ZUP en transport en commun et politisation de l'intercommunalité (1959-1977)

> « Triomphe du béton, triomphe de l'homme, dans cette cité nouvelle de Vaulx-en-Velin, les hommes imposeront leur mesure, et d'abord celle de leur pas. Une immense rue piétonnière traversera la ville de part en part. À l'écart du gros trait rouge de l'autoroute, les enfants seront rois, on leur donnera tout l'espace et ils en disposeront à leur gré, pour courir ou travailler. Car cette rue desservira le CES, toutes les écoles et plus tard le lycée. […]
>
> En six ans, 8 000 logements devront avoir été construits. Et en six années, de 35 à 40 000 personnes devront y avoir trouvé leur cadre de vie. Ces 40 000 personnes disposeront de liaisons rapides. Non seulement à l'intérieur de leur ville, on prévoit déjà les stations du métro à la porte de chaque centre commercial, mais également avec la métropole voisine, qui n'est distante que de cinq kilomètres. Les déplacements individuels ne seront pas sacrifiés pour autant, puisque des parkings à deux étages, dont l'un est enterré pour ne pas encombrer la surface, accompagneront chacun des immeubles. […]
>
> La ville nouvelle de Vaulx-en-Velin surgit donc de cette plaine remuée à grands bras. Elle pousse comme un beau champ de blé après le long temps des labours. Le passé recule, l'avenir s'avance. Déjà les fleurs et les arbres balancent leurs corolles et leurs palmes. De la cabane de jardinier enfouie dans les broussailles à ces immeubles debout sur la plaine, que de chemin parcouru !
>
> Une vie à taille humaine, toute proche encore des coquelicots, s'installe dans les rues. Oubliant le chantier qui s'est tu, la cité nouvelle prend soudain l'allure d'une ville familière, une ville où quelqu'un vous attend. »[235]

Les zones à urbaniser en priorité (ZUP) comptent parmi les instruments les plus emblématiques de l'urbanisme des Trente Glorieuses. En permettant la construction de grands ensembles de logements, souvent à caractère social, et la réalisation d'équipements urbains, elles accompagnent une urbanisation qui s'est accélérée en France depuis l'après-Seconde Guerre mondiale. Issu du film de promotion de l'opération menée à Vaulx-en-Velin, cet extrait donne à voir toute l'ambition suscitée par les ZUP. Il tranche à bien des égards avec l'image dépréciée qui domine aujourd'hui la perception des grands ensembles. À défaut d'engouement, ce film est devenu pour les agents municipaux que nous avons rencontrés, et avec ce qu'il faut de sarcasme, « *un moment de rigolade garanti !* »[236] Tandis que les « *stations de métro* » n'ont jamais été réalisées, les

---

[235] Extrait du film : MALLIER J. et VERMARD G., 1972, « A l'Est de Lyon … Une vie nouvelle, Vaulx-en-Velin », SETIC), AIGLES, Programme réalisé par la Société d'Équipement de la Région de Lyon sur concession de la Communauté Urbaine de Lyon, dans le cadre de la promotion de la ZUP de Vaulx-en-Velin. Archives municipales de Vaulx-en-Velin (AMV), Direction de la communication.

[236] Entretien avec Jocelyne Béard, responsable du service Études et Programmations de Vaulx-en-Velin, le 10 octobre 2014.

« *liaisons rapides* » évoquées ne valent véritablement que pour les automobilistes. Elles incarnent le décalage entre une certaine utopie accompagnant l'installation de nouveaux foyers de peuplement à la périphérie des villes et la répartition des investissements publics dans l'agglomération lyonnaise.

La construction des ZUP a joué un rôle central dans la structuration sociospatiale de certaines grandes villes en France[237]. À Lyon, elle accompagne une politique de peuplement qui déplace une partie importante des ouvriers en dehors du cœur urbain, dans les nouveaux grands quartiers d'habitat social de la première couronne[238]. À partir des années 1970, ce sont plus particulièrement les populations immigrées qui, d'abord discriminées en la matière, parviennent à accéder au parc social des grands ensembles, notamment aux logements laissés vacants[239]. L'aménagement des ZUP interroge de ce fait le gouvernement des classes populaires urbaines. À cet égard, les équipements collectifs qui leur sont consacrés offrent une lecture de la traduction des rapports de dominations dans l'aménagement des villes. Comme nous l'avons mentionné en introduction, c'est à partir d'une approche marxiste que Jean Lojkine met en évidence le jeu à somme nul des investissements consentis par l'État et par les institutions locales, notamment en matière de transport, délaissant les communes populaires au profit des couches sociales dominantes et des liaisons internationales[240]. Or, les problèmes de transport, en particulier collectif, trouvent une acuité singulière dans les ZUP où, alors même qu'elles sont construites à la périphérie, la possession d'une automobile est moins répandue qu'ailleurs.

C'est sur les conditions de possibilité d'une mise à l'agenda des infrastructures de transport en commun à Vaulx-en-Velin, alors que l'on y construit de grands quartiers d'habitat social, que nous souhaitons revenir dans cette première partie. Ce faisant, il s'agit plus largement

---

[237] Renaud EPSTEIN, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013. Nous renvoyons plus précisément à l'introduction de l'ouvrage qui permet de saisir le lien entre construction des ZUP et rénovation urbaine.

[238] Pour ne prendre que l'exemple de la ZUP des Minguettes de Vénissieux – que nous comparerons fréquemment à celle de Vaulx-en-Velin – les premières études de peuplement enregistrent 66 % d'ouvriers pour à peine 8 % de cadres moyens et l'absence de cadre supérieurs. Renée ROCHEFORT, « Grands ensembles et mutations des banlieues lyonnaises », *Géocarrefour*, 1970, vol. 45, nº 2, p. 201-214. Voir plus largement Jean LOJKINE, *La politique urbaine dans la région lyonnaise : 1945-1972*, Paris La Haye, Mouton, n° 7, 1974 ; Jean-Yves AUTHIER (dir.), *Sociologie de Lyon*, Paris, La Découverte, 2010.

[239] Fatiha BELMESSOUS, « Du « seuil de tolérance » à la « mixité sociale » : répartition et mise à l'écart des immigrés dans l'agglomération lyonnaise (1970–2000) », *Belgeo*, 30 décembre 2013, nº 3. Fatiha BELMESSOUS, « Catégorisation et discrimination des Algériens dans les politiques du logement à Lyon (1950-1970) », *in Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 133-153.

[240] Jean LOJKINE, *La politique urbaine dans la région lyonnaise, 1945-1972.*, *op. cit.* p. 87.

de comprendre la non-advenue d'un problème public, celui de la desserte des ZUP, interpelant les moyens de transport à disposition des classes populaires urbaines.

Au seuil des années soixante, la commune de Vaulx-en-Velin se retrouve à l'interface d'un double mouvement d'urbanisation intense et d'intégration intercommunale. Dans un contexte général de valorisation du rôle de l'État dans la vie économique, les instruments d'action publique que sont les ZUP renforcent sa capacité d'intervention sur la ville. Ils s'insèrent dans une double problématique de pénurie de logements et d'aménagement du territoire. Dans les grandes agglomérations, ces préoccupations ont alimenté des démarches de planification impulsées par l'État[241] et une réforme territoriale censée apporter une réponse à l'étroitesse administrative des communes[242], débordées par les activités industrielles et plus largement par l'urbanisation. Il s'agit notamment de soutenir le développement économique et démographique des « métropoles d'équilibre » à même de limiter l'hypertrophie parisienne. Les premières communautés urbaines issues de la loi du 31 décembre 1966, n°66-1069, marquent à cet égard une étape décisive dans l'affirmation de l'intercommunalité comme échelle privilégiée du gouvernement urbain, même si elles ne concernent qu'un nombre réduit d'agglomérations. À Lyon, les élus des communes récemment urbanisées de la première couronne entrent dans cette arène intercommunale en construction avec des intérêts, des représentations et des projets politiques singuliers. Le cas vaudais illustre bien la tension existante entre, d'un côté, la dynamique de constitution de l'intercommunalité et l'établissement d'une politique de transport en commun qu'elle suppose à l'échelle de la communauté urbaine de Lyon, et de l'autre, la desserte des grands quartiers d'habitat social construit dans le cadre des ZUP.

Dans l'approche sociohistorique que nous conduisons, les clivages sociaux et politiques observables à cette nouvelle échelle, comme à celle plus fine encore de la commune, imposent de rompre avec « ce double carcan consistant à n'envisager le pouvoir municipal qu'à travers une relation verticale nouée avec l'État, à ne considérer son histoire qu'à partir d'un regard rétrospectif et téléologique »[243]. Considérée comme un « problème social, économique, mais aussi politique »[244], c'est bien là où la croissance urbaine fait naitre de nouveaux pouvoirs portant un discours en rupture avec l'ordre politique, sur des communes

---

[241] Marie-Clotilde MEILLERAND, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20ème siècle*, *op. cit.*

[242] Neil BRENNER, « Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe », *op. cit.* ; Mariona TOMÀS, *Penser métropolitain?*, *op. cit.*

[243] Renaud PAYRE et Gilles POLLET, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques », *op. cit.*, p. 150.

[244] Renaud PAYRE, *Une science communale*, *op. cit.*, p. 12.

autrefois rurales et qui concentrent désormais les classes populaires, que nous interrogeons l'évolution du pouvoir municipal. À Vaulx-en-Velin, loin de se réduire au site d'exercice du pouvoir central, la ZUP met en relief de multiples dimensions des rapports centre-périphérie qui s'exercent alors sur le gouvernement urbain de la banlieue lyonnaise. Ces derniers dessinent une configuration territoriale d'action publique tridimensionnelle.

Trois échelles d'intervention – communale, étatique et intercommunal – s'entremêlent à Vaulx-en-Velin dans une opération de ZUP qui représente un investissement public inédit sur la commune. La municipalité est d'abord l'un des principaux fiefs communistes d'une agglomération traditionnellement dominée par des forces politiques de centre droit. "Bastion" local du parti communiste, la commune est le support d'un projet politique contestataire[245] et la municipalité, un outil de socialisation communiste dans les sociabilités populaires. Dans les « banlieues rouges », la production massive de logements sociaux rejoint des ambitions politiques portées par les élus pour lesquels ils « matérialisent l'idéal communiste de la vie communautaire » en contribuant à « consolide[r] l'assise électorale du PCF et [à] étend[re] leur influence et leur contrôle sur la vie locale »[246].

Par ailleurs, les grands ensembles, depuis leur construction jusqu'à la politique de rénovation urbaine engagée quelques décennies plus tard, en passant par les nombreux dispositifs de la « politique de la ville », sont un marqueur de la permanence de la place de l'État dans l'action publique. Mais loin d'une politique imposée par l'État, la ZUP recoupe des velléités municipales, d'autant plus qu'elle met à dispositions de nombreuses ressources, notamment dévolues à la réalisation d'infrastructures. Celles-ci échappent pourtant aux seuls desseins communaux et étatiques. Négociés une première fois dans un programme arrêté autour de l'opération, certains équipements dépendent de décisions proprement locales renvoyant aux rapports de forces noués sur la scène intercommunale. C'est en particulier le cas des transports.

Dans l'agglomération lyonnaise, le réseau de transport urbain est alors l'un des leviers susceptibles d'affirmer le rôle de l'intercommunalité. Il fait à ce titre l'objet d'injonctions étatiques. D'une part, l'élargissement du réseau urbain est une contrainte légale qu'implique la création de la communauté urbaine. D'autre part, la construction d'un réseau de métro à Lyon, qui ne peut reposer sur les seules finances locales, renforce au même moment les velléités d'influence du pouvoir central sur cette politique traditionnellement locale[247]. À

---

[245] Marie-Hélène BACQUÉ et Yves SINTOMER, « Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers », *op. cit.*

[246] Emmanuel BELLANGER, *Ivry, banlieue rouge*, *op. cit.*, p. 20.

[247] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*

Vaulx-en-Velin en particulier, l'opération ZUP tend à renforcer ces attentes étatiques. Dans cette configuration particulière, les mécanismes de « régulation croisée » identifiée par les chercheurs du CSO décrivent mal les ressources à partir desquels les édiles lyonnais parviennent à imposer leurs vus[248].

À partir des années soixante, ces trois niveaux d'intervention s'imbriquent, entrent en confrontation et se concurrencent dans la reconnaissance contrariée d'un problème public de desserte en transport en commun de la ZUP de Vaulx-en-Velin. Cette desserte est donc envisagée à l'aune d'une séquence de reconfiguration de l'action publique. Celle-ci offre un regard sur l'évolution des rapports centre-périphérie dans les premiers temps de l'intercommunalité lyonnaise contemporaine[249]. Il s'agit de comprendre ces rapports « comme la perception de la proximité ou de l'éloignement avec les pouvoirs »[250] tant à propos des positions occupées par les élus de banlieue populaire, qu'à travers la place des grands quartiers d'habitat social dans les politiques urbaines et leur élaboration. En effet, sans prétendre *a priori* une homologie entre ces deux dimensions, il nous semble que cette place matérialise des rapports de force politique dans l'espace social urbain. Nous faisons l'hypothèse que la perception de la mobilité quotidienne des classes populaires en tant que problème public est liée plus largement au rapport que les institutions intervenant sur ce champ d'action et leur personnel politique entretiennent avec ces classes et portions de classes. L'évolution des réseaux de transport dans les banlieues populaires touche en outre à la construction de la marginalité physique et symbolique ou du caractère prétendument clos de ces espaces, au cœur des controverses et débats publics des décennies suivantes[251]. C'est pourquoi nous avons souhaité inscrire l'étude des politiques de transport dans une histoire des banlieues populaires et des grands quartiers d'habitat social[252]. À cet égard, si la construction des grands ensembles de logements sociaux constitue une étape clé dans la

---

[248] La thèse d'Harold Mazoyer, qui les discute, montre bien comment le métro donne lieu à d'intenses négociations entre les édiles lyonnais et le pouvoir central. Les ressources dont ils bénéficient, les interactions avec certains ingénieurs de l'Équipement aux prises directes avec les services centraux des ministères, leur permettent de se doter de moyens techniques pour composer avec ces attentes sans perdre la main sur leurs objectifs. *Ibid.*

[249] Nous entendons ainsi la construction d'une intercommunalité à l'échelle de l'agglomération dessinée par la petite soixantaine de communes qui composent encore aujourd'hui la Métropole de Lyon. Si des syndicats intercommunaux préexistent à la communauté urbaine, celle-ci dessine néanmoins un espace de gouvernement plus large qui reste relativement stable de 1969 à aujourd'hui (cf. annexe 3).

[250] Annie FOURCAUT, Emmanuel BELLANGER et Mathieu FLONNEAU (dir.), *Paris-banlieues, conflits et solidarités : historiographie, anthologie, chronologie, 1788-2006*, Paris, Creaphis, 2007, p. 32.

[251] Loïc WACQUANT, « Repenser le ghetto », *Idées économiques et sociales*, 2012, n° 167, p. 14-25.

[252] Annie FOURCAUT, « Les banlieues populaires ont aussi une histoire », *Revue Projet*, 2007, n° 299, p. 7-15.

structuration ségréguée de l'agglomération lyonnaise, comme en d'autres lieux, elle vient renforcer des tendances déjà à l'œuvre. C'est d'ailleurs en dehors des moyens arrêtés et garantis dans la procédure ZUP et davantage du côté du pouvoir local que nous semblent résider les clés de compréhension d'une relégation perceptible dès l'implantation des ZUP de l'agglomération lyonnaise. Le regard sur les politiques agissant sur la mobilité quotidienne des populations complète à cet égard des observations plus souvent établies à propos des politiques de logements.

Il convient, dans un premier chapitre, de restituer les conditions d'émergence d'une préoccupation pour les transports en commun à Vaulx-en-Velin. Attachés à une approche constructiviste qui n'est pas « indifférente aux faits sous l'alibi que n'importe quoi peut devenir problème »[253], nous chercherons à objectiver le caractère potentiel de l'advenue d'un problème dans l'espace public. Bien présente pour les aménageurs de la ZUP, cette préoccupation pour les transports sort néanmoins du cadre de la procédure. Pour envisager des infrastructures de transports à la hauteur du saut démographique généré par l'opération, le personnel municipal vaudais doit s'inscrire dans l'arène intercommunale en construction.

Notre deuxième chapitre a pour but de renseigner la non-reconnaissance d'un problème en interrogeant tant les déterminants institutionnels que les éventuelles motivations conscientes de l'absence de mise à l'agenda de la desserte de la ZUP lors de sa construction[254]. Celle-ci obéit à une organisation intercommunale marquée par des rapports de force déséquilibrés au profit des deux villes-centres de l'agglomération : Lyon et Villeurbanne. En effet, la répartition des investissements en matière d'infrastructure de transport urbain fait montre des ressources inégales entre les élus de banlieue et des villes-centres qui monopolisent alors non seulement les décisions prises par les institutions intercommunales, mais aussi leurs moyens d'action et d'expertise. Cette répartition ne doit pas pour autant méconnaitre le travail municipal qui vise alors à constituer un problème de desserte des grands quartiers d'habitat social à partir d'une légitimité fondée sur la représentation des classes populaires urbaines dans l'arène intercommunale. En faisant de la desserte des ZUP une cause au service des classes populaires, la municipalité propose une grille de lecture des problèmes urbains qui tranche avec le problème des « quartiers » qui s'impose dans les années 1980.

---

[253] Erik NEVEU, *Sociologie politique des problèmes publics*, *op. cit.*, p. 9.

[254] Cette perspective peut tout autant amener à relativiser qu'à mettre en exergue ces éventuels calculs, voir respectivement : Jeanne CHABBAL, « Le risque invisible », *Politix*, 2005, n° 70/2, p. 169-195 ; Kathryn HARRISON, « Too close to home: Dioxin contamination of breast milk and the political agenda », *Policy Sciences*, 2001, vol. 34/1, p. 35-62.

Chapitre 1 : Construire et desservir : émergence d'un problème intercommunal pour une municipalité de banlieue rouge

Gagné par l'urbanisation, l'Est lyonnais a joué un rôle majeur dans l'émergence de problématiques locales d'aménagement dépassant les limites administratives des institutions locales[255]. L'étalement de l'agglomération a, très tôt, suscité auprès des décideurs locaux, maires et représentants de l'État, des coopérations intercommunales[256]. Mais celles-ci sont aussi le résultat d'une planification politique de cette extension de l'agglomération. Elle serait conjointement menée par le pouvoir central, ses services déconcentrés, et les élus locaux de premier plan au moyen d'un ensemble de dispositifs juridico-financiers[257].

À Vaulx-en-Velin, les préoccupations intercommunales de la municipalité prennent une nouvelle dimension avec la construction massive de logements sociaux dans le cadre d'une Zone à Urbaniser en Priorité (ZUP), dont les premières constructions sortent de terre en 1970. Le chantier est colossal. Sur une superficie totale de 300 hectares, la livraison de 9 960 logements est échelonnée à une cadence rapide, de septembre 1971 à décembre 1979. En moins de 10 ans, la commune doit croitre de près de 200% selon les prévisions établies par l'aménageur en cours d'opération[258]. 40 000 nouveaux habitants sont attendus par les quelque 21 000 Vaudais recensés en 1968 (Insee, RP 1968 à 1999, dénombrement, voir notre annexe n° 1.1).

L'opération de la ZUP de Vaulx-en-Velin constitue le point de départ de notre étude. Elle correspond effectivement à une étape déterminante de transformation d'une configuration

---

[255] Marie-Clotilde MEILLERAND, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20ème siècle*, *op. cit.*

[256] Franck SCHERRER, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine », *op. cit.*

[257] Nous reprenons ici le propos de Jean Lojkine sur l'établissement d'une politique urbaine dans la région lyonnaise. Ces « élus de premier plan », que nous distinguons d'abord de ceux de la municipalité de Vaulx-en-Velin, seront identifiés plus précisément dans le chapitre suivant. Jean LOJKINE, *La politique urbaine dans la région lyonnaise*, *op. cit.*

[258] Plaquette de présentation de la ZUP de Vaulx-en-Velin, Société d'Équipement de la Région de Lyon, 1974. Archives nationales de France (ANF), 19840754/46, Dispositif Habitat Vie Sociale.

d'action publique à la périphérie de l'agglomération lyonnaise. Du bourg à la ville moyenne, la place de Vaulx-en-Velin dans l'agglomération, son rôle dans les politiques d'aménagement de la région lyonnaise ou encore le poids de ses représentants politiques dans l'institution intercommunale naissante, s'en trouvent modifiés. Ni la genèse ni l'évolution de la ZUP de Vaulx-en-Velin ne peuvent se comprendre sans restituer l'hétérogénéité des logiques d'action qui interagissent dans cette opération.

Le projet correspond d'abord à la rencontre entre une politique municipale et une double politique d'État, de réponse à un problème global de logement en France d'une part, d'aménagement du territoire qui, au moyen de nouveaux outils d'urbanisme, cherche à faire de Lyon une « métropole d'équilibre » d'autre part[259]. Construire du logement social en nombre à Vaulx-en-Velin permet de répondre à une entreprise aménageuse, de résorption de l'habitat insalubre et d'accroissement de l'agglomération, autant qu'à une stratégie d'ancrage populaire du parti communiste, confortant l'un de ces « bastions » locaux. Ces ambitions se rejoignent autour d'un compromis entre institutions dont certains intérêts se recoupent dans l'établissement d'un nouveau foyer de peuplement à Vaulx-en-Velin. Mais quand est-il en matière de services publics, d'équipements et d'infrastructures à même de prendre en charge les besoins de ces nouvelles populations ? La question des équipements collectifs est effectivement au cœur des enjeux de la ZUP. Elle reflète les tensions politiques qui sous-tendent, pour le dire en des termes néomarxistes – la distribution des « moyens de reproduction collectifs »[260] entre les différentes catégories sociales de l'agglomération.

Loin de l'image d'un instrument d'État imposé aux communes tenues par des partis d'opposition au gouvernement[261], nous souhaitons dans un premier temps insister sur l'appropriation locale de la ZUP. Procédure technique dans laquelle les problèmes d'aménagements sont définis d'abord nationalement, il s'agit pourtant de prendre la mesure de son inscription dans un projet politique municipal. Le programme d'équipements sur lequel se fondent des accords entre ces acteurs partis prenants tranche avec la dépréciation des grands ensembles véhiculée avec l'image du « quartier-ghetto ». Ce programme est envisagé en fonction des moyens que captent les dispositifs de construction des grands ensembles qui en ont perfectionné la réalisation à mesure que les critiques à leurs égards se

---

[259] Marie-Clotilde MEILLERAND, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20ème siècle*, *op. cit.*

[260] Jean LOJKINE, *La politique urbaine dans la région lyonnaise*, *op. cit.*

[261] L'idée d'un État interventionniste « hégémonique » s'imposant aux collectivités locales par le moyen d'instrument juridico-financiers domine certains travaux qui insistent notamment sur son repositionnement dans les périodes plus récentes. Jean-Claude THOENIG et Patrice DURAN, « L'État et la gestion publique territoriale », *op. cit.* Renaud EPSTEIN, *La rénovation urbaine*, *op. cit.*

sont multipliés. Il témoigne également des stratégies et ressources du communisme municipal qui fournit aux élus des marges de négociation (section 1).

Pourtant, bien qu'identifiés par les aménageurs de la ZUP, les projets visant à la desservir leur échappent. Ils renvoient davantage la municipalité à des négociations et rapports de forces intercommunaux. Mais avant de revenir sur ces interactions, l'entrée en jeu de l'intercommunalité et des édiles lyonnais s'inscrit dans une histoire locale marquée par des tensions opposant la commune périphérique populaire à la grande ville voisine, qu'il nous faut restituer. En effet, si les problèmes publics n'émergent pas *ex nihilo*, resituer les contextes de sens, les configurations narratives au sein desquels des acteurs entreprennent leur constitution semble indispensable[262]. En matière de déplacements urbains, la primauté donnée à l'automobile se traduit d'abord, pour les personnes tributaires des transports en commun, par une perte de services collectifs. Les choix technologiques tels que l'abandon des tramways et le développement de grands axes routiers contribuent à donner aux problèmes de transport en commun dans la banlieue populaire une acuité singulière. Sans toutefois souscrire à une approche fonctionnaliste des problèmes publics, ce retour sur le développement supracommunal des réseaux urbains[263] permet de saisir le contexte d'émergence d'un problème d'enclavement des quartiers d'habitat social parmi les plus denses et peuplés de l'agglomération (section 2). L'entreprise de mise à l'agenda intercommunal de la desserte des ZUP sera abordée dans le chapitre suivant.

---

[262] Daniel CEFAÏ, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux. Communication - Technologie - Société*, 1996, vol. 14, nº 75, p. 43-66.

[263] François-Mathieu POUPEAU, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980)*, *op. cit.* ; Emmanuel BELLANGER, « Le Grand Paris bienfaiteur et les dynamiques de coopérations Paris-banlieues sous la Troisième République », *op. cit.* Emmanuel BELLANGER et François-Mathieu POUPEAU, *Lumières sur la banlieue : histoire du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication, SIPPEREC*, Ivry-sur-Seine, Les Éditions de l'Atelier, 2014.

Section 1. Aménager une ville populaire (1959-1976) : la municipalité communiste contre l'État (tout contre) ?

La création d'une zone à urbaniser en priorité à Vaulx-en-Velin est décidée par un arrêté du ministère de la Construction daté du 18 janvier 1964, en application de la loi n° 62-848 du 26 juillet 1962. La décision s'appuie sur des outils d'urbanisme et de planification issus d'une série de décrets du 31 décembre 1958 qui alimentent la figure de l'État aménageur à l'instar des ZUP. À cet égard, l'opération à Vaulx-en-Velin s'inscrit également dans les orientations issues des tentatives de planification urbaine à une échelle d'agglomération. Celle-ci est alors d'abord à l'initiative de structures émanant des services déconcentrés de l'État. La répartition de nouvelles zones d'habitation en périphérie lyonnaise est esquissée dans un Plan d'urbanisme directeur de la région lyonnaise (PUD) rendu public en octobre 1960[264]. Mais c'est surtout dans le cadre des programmes de modernisation et d'équipement (PME)[265] – constitués localement à la suite de la création d'une commission des villes au sein du Commissariat général au Plan – que sont localisés avec chiffrage de grands groupes de logements. Les options prises en matière de localisation des ZUP respectent alors un certain équilibre géographique sur l'agglomération lyonnaise[266].

La procédure des ZUP s'appuie sur de nombreuses expérimentations menées un peu partout en France aux abords des grandes villes. Depuis l'après-guerre, elles ont été multipliées, généralisées puis systématisées, afin d'atteindre une efficacité de production à même d'apporter une réponse à la crise du logement[267]. La procédure des ZUP se démarque des précédentes expériences de grands ensembles par des garanties en équipements collectifs de

---

[264] Le PUD du Groupement d'urbanisme de la région lyonnaise (GURL) est surtout l'objet d'une prospective de l'État local. Institué par le décret n°58-1463, il est élaboré par un Atelier régional d'urbanisme rattaché à l'administration départementale du ministère de la Reconstruction et du Logement (MRL) en collaboration avec ces mêmes services et ceux des Ponts et Chaussées (SOPC). Amalgamé avec le PUD de Lyon, il n'est pas validé par le maire de Lyon, Louis Pradel, en raison de décisions en décalage avec ce dernier. Marie-Clotilde MEILLERAND, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20ème siècle*, *op. cit.*

[265] Le PME définit les principaux équipements collectifs à implanter sur les communes urbaines de l'agglomération en prévision des IVe, Ve et VIe plan, de 1962 à 1975.

[266] Nous verrons que les réalisations effectives ne correspondent pas, à cet égard, à ces options, mais le programme présente une répartition sur la couronne lyonnaise relativement équilibrée entre l'Est et l'Ouest.

[267] Gwenaëlle LE GOULLON, *Les grands ensembles en France. Genèse d'une politique publique (1945-1962)*, Paris, Comité des Travaux Historiques et Scientifiques, n° 56, 2014.

la part de l'État et des ministères concernés, mais aussi par ses puissants moyens de financement constitués autour de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)[268].

Aussi, à travers la procédure de la ZUP, la construction de logement en masse en périphérie urbaine de l'agglomération s'appuie sur les principaux dispositifs dont s'est doté le pouvoir central et qui ont marqué l'urbanisme des trente Glorieuses. Ces derniers composent avec les principaux édiles et collectivités locales (Ville de Lyon, de Villeurbanne ou conseil général du Rhône). Mais surtout, à rebours de la figure archétypale de l'État « aménageur », imposant sur son territoire des décisions centralisées et réduisant au silence les acteurs locaux, la ZUP de Vaulx-en-Velin rejoint des velléités proprement communales.

Certes, dès son institution par décret, la ZUP est effectivement un exercice de construction de grands ensembles centralisé par le ministère de la Construction et rationalisé au moyen de procédures et dispositifs reproduits sur le territoire national. Si elle reste le symbole d'un interventionnisme d'État, l'opération menée à Vaulx-en-Velin repose sur des structures de coordination associant largement les collectivités locales[269]. Il convient donc de ne pas réduire le ZUP uniquement à un outil du seul pouvoir central. Elle rencontre dans bien des cas des projets locaux portés par certaines communes.

À cet égard, le cas de Vaulx-en-Velin fait montre d'une anticipation de la procédure permettant son appropriation par une politique municipale. L'opération est largement envisagée comme une opportunité pour maitriser une urbanisation en plaçant l'autorité publique et plus encore la municipalité comme acteur incontournable de celle-ci. De ce point de vue, elle est largement perçue comme compatible avec les ambitions politiques visant à renforcer l'ancrage local du parti communiste, mais aussi son poids en participant à l'accroissement des « citadelles de défense républicaine »[270] que représentent alors les communes pour celui-ci. Aussi, la perspective d'une ville en construction et l'accueil de nouvelles populations suit des aspirations militantes locales et sonne comme un moyen de mettre en application des « *utopies* » sur la ville :

> « Si tu interview des gens, enfin des militants de l'époque, tous te témoigneront que, tu vois, ceux qui ont connu le départ de la ZUP au début des années 70 tu vois, tous te témoigneront que venir dans ces quartiers nouveaux, et plus particulièrement à Vaulx-en-

---

[268] Annie FOURCAUT, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *Histoire urbaine*, 2006, nº 17, p. 7-25 ; Raphaël FRETIGNY, *Financer la cité. La Caisse des dépôts et l'économie politique du développement urbain*, Thèse de science politique, Lyon, Université Lumière Lyon 2, 2015.

[269] Y compris dans les structures d'aménagement, comme c'est plus largement le cas à travers le réseau de société d'économie mixte (SEM) financés par la CDC et mis à disposition des collectivités. *Ibid.*

[270] Emmanuel BELLANGER et Julian MISCHI (dir.), *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, Armand Colin, Recherches, 2013.

> Velin [...] c'était avoir la certitude de participer à l'évolution de la société et à la construction d'une société nouvelle. [...] c'était des villes qui ont participé à des utopies, je veux dire à la mise en œuvre d'utopie »[271].

Lorsqu'il évoque cette époque où lui-même emménage à Vaulx-en-Velin, Maurice Charrier, qui en devient le maire en 1985, témoigne d'une effervescence militante locale, accompagnée par la municipalité, ayant le souci de travailler à la mise en place de conditions favorables à l'accueil de nouveaux habitants en majorité issus de catégories populaires.

Ces deux éléments que sont l'existence de fortes attentes à son égard de la part de la municipalité et la mise en place d'une procédure éprouvée concourent à l'établissement d'un programme d'équipement important. Parmi ces équipements, les connexions et infrastructures de transport sont au cœur des préoccupations pour une opération qui, au regard d'autres ZUP, est d'abord décrite comme particulièrement exemplaire.

1.1. Construire du logement social : la commune comme terrain d'exercice d'un projet politique

1.1.1. Loger, une ambition municipale

À Vaulx-en-Velin comme en d'autres lieux, l'opération de la ZUP n'est pas imposée à la municipalité. Elle ne donne lieu ni à la mise à l'écart de celle-ci, ni aux vifs conflits entre pouvoirs locaux et central que l'on peut retrouver ailleurs, comme à Sarcelles ou Villiers-le-Bel[272]. Le 16 octobre 1963, plusieurs mois avant la décision ministérielle, le conseil municipal de Vaulx-en-Velin délibère en faveur de l'implantation d'une ZUP. Il se porte ainsi volontaire pour accueillir sur son territoire le vaste plan d'urbanisation et revendique dès lors être à l'initiative du projet auprès de ses administrés :

---

[271] Entretien avec Maurice Charrier, Maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2009, réalisé le 10 octobre 2014.

[272] Les exemples de Sarcelles et de Villiers-le-Bel sont particulièrement évocateurs dans la mesure où ils déclenchent de vives tensions entre l'acteur municipal, relayant des revendications de locataires constitués en collectif, et la société centrale immobilière de la Caisse des Dépôts (SCIC) qui conduit chacune des opérations. Raphaël FRETIGNY, *Financer la cité*, *op. cit.* Gwenaëlle LE GOULLON, *Les grands ensembles en France*, *op. cit.* Si la cité des Carreaux à Villiers-le-Bel rencontre des velléités municipales visant à engager une transition de commune rurale vers une ville « moderne » de banlieue, mais la programmation des logements lui échappe complétement. Les travaux démarrent avant la signature des permis de construire et la municipalité n'est pas tenue informée de certaines tranches et de l'ajout de bâtiments pour rentabiliser l'ensemble. À la livraison des logements, des arrêtés municipaux en interdisent l'occupation en signe de protestation. À Sarcelles comme à Villiers-le-Bel, l'administration soutient et valide les démarches de la SCIC et de ses filiales, attaquées par les municipalités.

> « 9300 logements, c'est quelque chose. Cela représente une ville de 35 000 habitants qui va transformer la physionomie de ce VAULX-EN-VELIN qui n'en finit pas de choisir entre la ville et la campagne. Ce choix, s'il n'est pas encore apparent, est fait. » [273]

Du point de vue de la municipalité, la ZUP peut d'abord être interprétée dans la continuité d'une politique municipale du logement qui tend à s'affirmer depuis la fin des années 1950. On observe alors effectivement le début d'une seconde phase d'urbanisation qui, avant la construction de la ZUP, a déjà permis à la ville de voir sa population doubler en nombre (annexe n° 1.1). Depuis la fin des années 1920, celle-ci était relativement stable, en dessous des 10 000 habitants. Le sud de la commune avait alors été gagné par une colonie industrielle du patronat lyonnais, bouleversant la sociologie du territoire en l'espace d'une petite décennie. Celle-ci s'achevait par la première conquête municipale du parti communiste français dans le département du Rhône (encadré n° 3). La deuxième phase d'urbanisation qui s'ouvre au seuil des années soixante se caractérise principalement par la construction d'ensemble de logements sociaux. La politique de peuplement qui s'engage alors sur Vaulx-en-Velin peut être envisagée comme compatible avec les ambitions politiques municipales.

Encadré n° 3 : Textile et chiffon rouge à Vaulx-en-Velin. De la conquête industrielle à celle du « bloc ouvrier et paysan »

L'histoire urbaine de Vaulx-en-Velin est étroitement liée au processus de développement et de desserrement industriel lyonnais, lui-même marqué de longue date par les activités textiles. C'est l'essor de l'industrie des fibres artificielles et de ses débouchées en Europe et aux États-Unis qui, nécessitant de vastes ateliers de production, accélère la délocalisation de l'activité en périphérie et le déclin de la soie naturelle. Possédant déjà de nombreuses usines dans la région et à l'étranger, le groupe lyonnais et familial *Gillet* ouvre l'usine de Soie artificielle du Sud-Est (SASE) au sud de Vaulx-en-Velin. Il s'appuie pour cela sur un ensemble d'infrastructures propices à la conquête de l'Est lyonnais par l'industrie[274]. Accompagnant les 20 ha de bâtiments de production textiles, un quartier entier se construit associant cités ouvrières et lieux de vie. À la fin des années 1920, l'usine

[273] Commission municipale d'urbanisme, assisté du bureau d'étude ORGECO et du groupe d'Architectes de la ZUP, « Plaquette d'information, ZUP de Vaulx-en-Velin », 1970, p 5. AMV 173 W 4 Direction générale des services.

[274] Un canal permettant l'alimentation d'une usine hydroélectrique est construit dès la fin du XIXe siècle par la société lyonnaise des forces motrices du Rhône. D'une puissance alors inégalée, elle doit alimenter les futures industries du secteur. L'ouverture en 1881 de la ligne de Chemin de fer de l'Est Lyonnais (CFEL) constitue également une étape décisive dans ce mouvement. Elle transporte aussi bien des voyageurs que des marchandises depuis la gare de la Guillotière à Lyon, jusqu'à Saint-Genix sur Guiers dans l'Ain. Elle traverse ainsi d'ouest en est Villeurbanne et le secteur sud de Vaulx-en-Velin (la Côte) et dessert « *tout un alignement industriel au sein duquel s'inscrira en 1925 l'usine SASE (Soie Artificielle du Sud-Est, devenue ensuite TASE, Textiles Artificiels du Sud-Est)* ».Catherine FORET, *De l'épopée industrielle de l'Est lyonnais au projet urbain du « Carré de Soie », ou l'invention d'un territoire d'agglomération. Brève histoire d'un retour vers le futur*, Rapport pour la communauté urbaine de Lyon, Lyon, 2010, p. 10.

SASE compte environ 3000 salariés. En plus de l'exode rural local, les premiers ouvriers recrutés sont en large partie « Pied-noirs », Espagnols ou Italiens. Ils sont recrutés auprès de petites entreprises textiles familiales de Loire ou d'Isère[275].

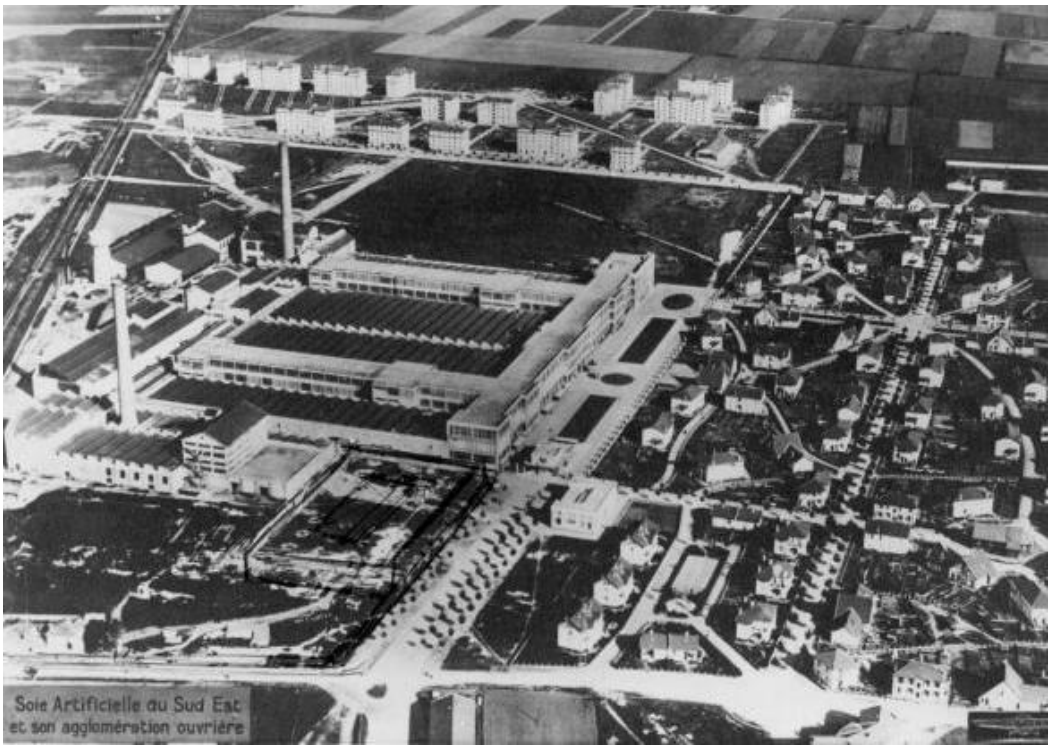


Figure n° 5 : Quartier de la Soie à Vaulx-en-Velin, Photographie, « avant 1930 », ©Bibliothèque municipale de Lyon / P0900 008 00069[276].

Le village de Vaulx-en-Velin voit ainsi sa population passer de 1588 habitants en 1921 à 8124 dix ans plus tard. Il découvre par la même occasion le mouvement syndical et ouvrier. En effet, marquant durablement la démographie et la sociologie du territoire, le capitalisme industriel paternaliste bouleverse également son histoire politique. Malgré les logements et les équipements (écoles, stade, …) financés par la famille Gillet, la vie des ouvriers de la SASE est marquée par de dures conditions. Les difficultés du travail de la soie artificielle liées à ses émanations en polluants et la médiocrité des salaires perçus encouragent l'organisation de syndicats. L'usine comme le quartier d'habitat populaire sont investis par le mouvement ouvrier et en particulier par le jeune parti communiste français qui cherche, comme en Seine-banlieue[277], à s'implanter en périphérie de l'agglomération lyonnaise. Résidant sur la commune depuis 1912, Paul Marcellin est alors ouvrier à l'usine *Force et*

---

[275] ASSOCIATION DES ANCIENS TRAVAILLEURS RHÔNE-POULENC-TEXTILES, *La viscose à Vaulx-en-Velin :1924-1980*, Lyon, Ed. Bellier, 1999.

[276] URL : http://numelyo.bm-lyon.fr/f_eserv/BML:BML_01ICO0010157b227fcd65fa/web_Source0.jpg, consulté le 19/02/2018.

[277] Emmanuel BELLANGER, « Le « communisme municipal » ou le réformisme inavoué en banlieue rouge », *in Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, Armand Colin, p. 27-52.

Lumière à Pierre Bénite, dans la banlieue sud de Lyon. Son implication en tant que syndicaliste à la direction d'une grève victorieuse des électriciens de la région, l'a fait connaitre des réseaux militants[278]. Il est ainsi désigné pour conduire la liste du « *Bloc ouvrier et paysan* » présentée par le PCF aux élections municipales de 1929. Amorçant ainsi une vague plus large de conquête des périphéries industrielles par le parti communiste, la commune devient la première à composer une banlieue rouge lyonnaise. Avec un personnel politique largement ouvriérisé à l'instar de son maire, la municipalité se fait le relai des luttes syndicales. Elle soutient ainsi la première grève de l'usine de soie – devenue Textile Artificiel du Sud-Est (TASE) – en 1935, suite à la décision de diminution des salaires par la direction sur l'ensemble de ses sites en région lyonnaise[279].

Depuis la conquête de la municipalité et outre une parenthèse, en partie curieuse, correspondant à la période du Front populaire et de la Seconde Guerre mondiale, Vaulx-en-Velin est un fief local du communisme municipal. Tout au long du XXe siècle, les municipalités sont devenues parmi les principaux outils et relais du PCF qui vise, au-delà du seul monde du travail, à imprégner la société ouvrière. Plus qu'aucune autre formation politique, le PCF offre une promotion aux classes populaires qui tend à s'affranchir des hiérarchies sociales[280] et à subvertir le *cens caché* qui les redouble dans le champ politique[281]. Malgré une clôture bureaucratique progressive au sein du parti qui reproduit la structuration inégalitaire du champ politique, la fabrication d'une élite politique d'origine populaire constitue « un mouvement inédit »[282]. Les conquêtes municipales en sont l'un des moyens directs à travers le recrutement d'un personnel politique et administratif ouvriérisé à l'image du premier maire communiste de la commune, Paul Marcellin (encadré n° 3). Une trentaine d'années plus tard, alors que la commune connait une nouvelle phase d'urbanisation, les élus municipaux sont toujours issus des classes populaires. René Carrier, maire de 1953 à 1966, émigre de la Drôme pour trouver un emploi d'ouvrier dans l'agglomération pendant la Seconde Guerre mondiale. Il travaille dans les usines Saint-Gobain de Saint-Fons et s'installe à Vénissieux où ses relations partisanes se renforcent[283]. Mais, la mobilisation communiste repose sur des réseaux de sociabilité ouvrière qui vont

---

[278] Catherine FORET, *De l'épopée industrielle de l'Est lyonnais au projet urbain du « Carré de Soie », ou l'invention d'un territoire d'agglomération. Brève histoire d'un retour vers le futur*, *op. cit.*

[279] Mathias VALEX, *Discours, mémoires et territoires : les anciennes usines TASE et RHODIACETA entre patrimoine et oubli*, Thèse de sciences de l'information et de la communication, Université de Lyon, 2018.

[280] Julian MISCHI, *Servir la classe ouvrière*, *op. cit.*

[281] Marie-Hélène BACQUÉ et Yves SINTOMER, « Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers », *op. cit.*

[282] Julian MISCHI, *Le communisme désarmé*, *op. cit.* p. 26.

[283] René Carrier rejoint notamment les Francs-tireurs et partisans, mouvement de résistance créé par le PCF à partir de 1943. http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article137932, notice CARRIER René, Émile par Jean-Pierre Besse, version du 10 octobre 2011.

bien au-delà de l'appareil partisan. Adhérents ou sympathisants sont d'abord insérés dans des univers sociaux localisés. Plus que dans les organes du parti, les militants sont « surtout investis dans leur usine et leurs quartiers […] engagés dans leur syndicat ou leurs municipalités »[284].

Dans cette perspective, l'investissement des municipalités communistes dans une politique du logement correspond à la fois à la volonté de fonder des villes populaires en répondant aux besoins de « la classe ouvrière », mais aussi, en devenant pourvoyeur de logements, à la possibilité de renforcer une socialisation quotidienne en dehors de l'entreprise. Selon Emmanuel Bellanger, « dans la banlieue rouge, cette socialisation ne s'adresse pas uniquement aux militants. Elle est plus ambitieuse. Elle vise l'enrôlement des banlieusards, leur attachement et leur « fidélité » au parti en suscitant une adhésion clientélaire d'imprégnation et d'enracinement à transmettre de génération en génération »[285]. Pour Marie-Helène Bacqué et Yves Sintomer, ces services assurant une certaine protection contribuent à *affilier* les couches populaires à la « ville ouvrière »[286].

À Vaulx-en-Velin, la construction d'une cité d'habitat à loyer réduit (HLR) à la fin des années 1950, s'accompagne ainsi de perspectives de recrutement militant. Pour Robert Géa, originaire de la commune, conseiller municipal à partir de 1977 puis adjoint au maire de 1983 à 2008, sa socialisation avec les réseaux communistes locaux date de son occupation des HLR municipaux à partir de 1958. En effet s'il témoigne d'une première phase de socialisation politique intense pendant la guerre d'Algérie, pour laquelle il effectue 31 mois de service[287], ce sont ses « *copains des « H »* [HLR] »[288] qui, connaissant son investissement

---

[284] Julian MISCHI, *Le communisme désarmé*, *op. cit.* p.26-27.

[285] Emmanuel BELLANGER, *Ivry, banlieue rouge : capitale du communisme français, XXe siècle*, Grane, Créaphis, 2017. p.19-20. Au-delà de sa monographie sur Ivry sur Seine, l'auteur se réfère ici aux nombreuses monographies historiques portant sur des municipalités de « Seine-banlieue ».

[286] Marie-Hélène BACQUÉ et Yves SINTOMER, « Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers », *op. cit.*

[287] La guerre d'Algérie constitue un moment primordial pour comprendre sa politisation. Elle reste tout au long de sa carrière politique et au-delà, un élément central de son engagement. Il est président du comité local de la Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (FNACA). Il exprime le sacrifice que représente pour lui la mobilisation : pour son frère d'abord, rappelé au-delà de la durée initialement prévue pour la mobilisation du contingent dans le cadre d'opération de « maintien de l'ordre » ; puis pour sa vie de famille notamment : « *notre fille est née, je l'ai revue elle avait presque deux ans !* ». Il déclare également : « *en Algérie, rien que les appelés du contingent, y'a eu 30 000 morts … en 10 ans !* […] *la guerre d'Algérie, ben c'était pour le colonialisme, à protéger le plus possible, avec le Maroc et la Tunisie, etc.* » Entretien avec Robert Géa, adjoint au maire de Vaulx-en-Velin de 1983 à 2008, réalisé le 9 février 2015.

[288] *Ibid.*

à la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE), l'invitent à prendre sa carte au parti communiste au début des années 1970. Robert Géa est alors également syndiqué CGT sur son lieu de travail à Villeurbanne où il est imprimeur sur étoffe dans une usine d'une quarantaine de salariés[289]. Il faut dire que les réseaux militants du parti n'ont jamais été aussi denses qu'à cette époque. Au début des années soixante-dix, la préfecture recense effectivement plus de 7000 adhérents, 488 cellules et 52 sections[290] qui en font, de loin, le parti le plus implanté dans le département du Rhône en termes de militants.

Ce nouveau rôle pris par la municipalité permet à son maire de renforcer la proximité qu'il entretient avec certaines franges de sa population. À cet égard, loin de singulariser une pratique clientélaire propre aux maires communistes, cette politique municipale du logement en conforte la figure paternaliste dans une longue tradition républicaine[291]. Mais en s'adressant directement à son groupe social de référence en produisant des logements à coût réduit, celle-ci rejoint des « méthodes d'enracinement politique du PCF »[292] qui figurent de plus en plus parmi les stratégies électorales des municipalités communistes au cours des années cinquante et soixante. C'est ainsi en ces termes que Robert Géa se remémore la façon dont il est tenu informé de l'obtention d'un HLR pour sa femme et lui :

> « Quinze jours ou trois semaines avant que je revienne d'Algérie, René Carrier faisait le tour des gens à qui il était susceptible de donner un logement, parce qu'il voulait savoir avec qui il avait à faire. Et donc il a été voir ma femme, elle était là et il lui dit : "je suis le maire de Vaulx". Ma femme a cru qu'il venait lui dire que j'étais tué quoi ! […] Ben oui, parce que ça se faisait comme ça ! C'était les maires des villes qui annonçaient le… Et donc, il a vu tout de suite que…et donc il lui a dit : "mais non je venais vous dire que je vous donne un logement, vous pouvez rentrer dans le logement dans 15 jours, trois semaines." »[293]

Le logement social contribue donc à conforter l'ancrage des réseaux communistes.

Par ailleurs, l'investissement de la municipalité en la matière correspond aussi à la réappropriation d'un domaine alors aux mains du secteur privé et en particulier du patronat textile. À l'instar d'autres municipalités communistes de l'agglomération comme Givors ou

---

[289] *Ibid.*

[290] « Structures politiques du département », Rapport au cabinet du préfet, Direction des renseignements, le 16 janvier 1974, p. 5. Archives départementales du Rhône et de la Métropole (ADRM) 1583 W 26. Les élus et militants rencontrés revendiquent un nombre bien plus important encore.

[291] Emmanuel BELLANGER, « Le maire au XXe siècle, ou l'ascension d'une figure « sympathique » et « intouchable » de la République », *Pouvoirs*, janvier 2014, nº 148, p. 15-29.

[292] Françoise DE BARROS, « Élus locaux et actions publiques de l'entre-deux-guerres au début des années quatre-vingt. Mise au jour de deux « répertoires d'actions clientélaires » », *op. cit.*, p. 31.

[293] Entretien avec Robert Géa, réalisé le 9 février 2015.

Vénissieux, Vaulx-en-Velin cherche à mettre en place des sociétés d'équipement mixte pour construire du logement social. Créée en 1961, la Société Anonyme de Construction de la Ville de Vénissieux (SACOVIV), présidée par le maire permet à la municipalité de se positionner comme un véritable bailleur social. Pour Vaulx-en-Velin, elle fait figure d'exemple[294] avec ses 1271 logements construits ou rachetés avant 1980[295]. Mais la création de ces structures nécessite l'accord du préfet, comme en témoigne Robert Many, maire de 1966 à 1977 : « *À plusieurs reprises Vaulx-en-Velin en avait fait la demande, mais ça avait été refusé. Donc même sous le mandat de mon prédécesseur.* […] *Ça n'a pas été possible. Enfin, c'était très compliqué.* »[296]

Si la municipalité se positionne sur ce secteur, la construction de logements sociaux à Vaulx-en-Velin relève donc également d'autres entreprises. Ce mouvement, qui s'amplifie au cours des années 1960, lui échappe largement sans qu'elle n'y oppose de résistance. En effet, avant l'ouverture des travaux de la ZUP, près de 1300 logements sociaux ont été construits pendant la décennie précédente par l'Office HLM de Lyon et des sociétés anonymes d'HLM[297]. Après les quelques HLR d'initiative municipale, la perspective d'une ZUP est donc à envisager comme une opportunité pour investir le secteur du logement. Tout en renforçant les sociabilités militantes, elle est un moyen d'accélérer et d'étendre les possibilités de contrôle d'un processus d'urbanisation dans lequel les acteurs privés sont aussi investis.

1.1.2. Loger, une capacité d'action et de contrôle municipal ?

Toutefois, parler d'une véritable initiative municipale ne permet pas de rendre compte convenablement de la configuration dans laquelle une telle décision est prise. La proposition faite par la Ville d'implanter une ZUP dans son périmètre communal est davantage à appréhender comme une stratégie établie au vu d'un certain nombre de contraintes. En effet, la délibération de 1963 et les éléments de communication de la municipalité maintiennent une certaine ambiguïté. La présentation de l'opération ZUP à la population oscille entre la « meilleure » et la « moins pire » des solutions :

---

[294] Elle est notamment évoquée comme telle par Robert Many, maire de Vaulx-en-Velin de 1966 à 1977. Voir notre entretien réalisé le 12 septembre 2014.

[295] http://www.sacoviv.fr/sacoviv/ consulté le 04 avril 2018.

[296] Entretien avec Robert Many, maire de Vaulx-en-Velin, le 12 septembre 2014.

[297] Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, *Atlas du logement locatif et social du Grand Lyon* (Inventaire des logements sociaux réalisés pour l'application de l'article 55 de la loi SRU (Solidarité Renouvellement Urbain), données au 1er janvier 2009).

> « La commune de Vaulx-en-Velin est destinée par sa position géographique, à faire partie intégrante de l'agglomération lyonnaise, mais pas à n'importe quel prix. L'importance des surfaces non bâties à Vaulx-en-Velin est telle que la ZUP se serait faite de toute façon, mais pas forcément de la même manière. Elle pouvait résulter d'une décision ministérielle, donc autoritaire, ou d'une décision du Conseil Municipal qui devenait alors le maitre d'ouvrage. »[298] [*Nous soulignons*]

Au-delà du choix de la procédure de ZUP en effet, le Plan d'Urbanisme directeur (PUD) du groupement d'urbanisme de la région lyonnaise, dont une nouvelle version est publiée en 1962 prévoyait déjà un renforcement de la densité de logement à Vaulx-en-Velin, par une modification réglementaire de l'usage des sols. Le PUD, dans sa déclinaison sur la commune, envisage ainsi dans un horizon proche, mais non daté, le passage de 12 118 habitants enregistré en 1962 à 53 700, sans que la densité maximale estimée ne soit atteinte[299]. Après Lyon, Vénissieux et Rillieux, Vaulx-en-Velin est donc la commune où le nombre de nouveaux logements probables, au vu des estimations démographiques, est le plus important. Pourtant, elle est la seule parmi ces villes à ne pas être visée par une éventuelle ZUP dans le PUD (annexe n° 2). D'autres sites de l'Ouest lyonnais, pressentis pour accueillir pourtant nettement moins de logements, lui sont préférés[300].

Dans cette optique, c'est le moyen de maitriser l'urbanisation de la ville à rebours des logiques immobilières du secteur privé qui est avancé par l'acteur municipal pour justifier la proposition d'implantation de la ZUP. Celle-ci est largement perçue comme un atout pour ne pas subir une urbanisation. Désignée par l'arrêté ministériel comme bénéficiaire du droit de préemption sur l'ensemble du périmètre retenu, la municipalité devient légalement incontournable dans tout projet de construction sur près d'un quart de son territoire (figure n° 6). Communiquant à ce propos, la commission d'urbanisme municipale en fait un véritable argument politique : « *cela revenait à dire que dans le périmètre de la ZUP, il n'y*

---

[298] « Plaquette d'information, ZUP de Vaulx-en-Velin », commission municipale d'urbanisme, assisté du bureau d'étude ORGECO et du groupe d'Architectes de la ZUP, 1970. AMV 173 W 4 Direction générale des services. p. 10.

[299] Note explicative de l'avant-projet de décembre 1962. Ministère de la Construction, dép du Rhône, GURL, déclinaison Ville de Vaulx-en-Velin et de Villeurbanne (quartier St-Jean), Plan d'urbanisme directeur. AMV 132 W 136, Urbanisme réglementaire, plan d'urbanisme directeur (1958-1973).

[300] Il s'agit de Saint-Genis Laval, Saint-Germain-au-Mont-d'Or viennent s'ajouter à Rillieux et Vénissieux. Plan d'Urbanisme Directeur du GURL, le 1e février 1962, Mémoire explicatif général (du plan initial du 1e juin 1959, complété à l'issue des consultations auxquelles le Plan a été soumis en 1960 et 1961, p. 45. AMV 132 W 136. On peut émettre l'hypothèse que cette absence initiale de la ville de Vaulx-en-Velin n'est pas étrangère la volonté préfectorale de ne pas renforcer une seconde ville communiste. Les services des renseignements sont alors effectivement mobilisés en continu pour suivre l'évolution des effectifs militants communistes. Voir par exemple : ADRM 1583 W 26.

avait plus qu'un acheteur possible : la Commune ou ceux à qui elle délègue ses droits. La spéculation foncière était paralysée. »[301] En effet, ses « droits » sont en réalité confiés à une société d'aménagement cofinancée par la Caisse des dépôts et consignations et gérée par les collectivement (cf. *infra*). Retenons simplement que la ZUP représente donc l'opportunité pour la municipalité de peser davantage sur la construction de logements.

À cet égard, s'il s'agit de contribuer à un effort de solidarité en accueillant une partie des mal-logés de l'agglomération, la ZUP est aussi envisagée comme une politique publique répondant aux besoins de la population vaudaise[302]. Cette première ambition est continuellement mentionnée dans nos entretiens. La sociologie du personnel municipal et en premier lieu du maire (encadré n° 12), semble jouer un rôle dans la perception du caractère « urgent » repris alors par les promoteurs de la ZUP. Évoquant le partage d'une même préoccupation par les membres de son conseil municipal, Robert Many évoque son propre parcours qui témoigne d'une socialisation aux démarches de demande de logement social, lui-même ayant logé dans les grands ensembles construits avant la ZUP :

> « Ben au sein du conseil municipal […] pour l'essentiel, ils étaient communistes, quelques démocrates, mais ils étaient assez sensibles au fait d'accueillir une population, parce qu'on savait qu'il y avait la crise du logement. Je disais que moi j'avais attendu 15 ans pour avoir un logement, y'a beaucoup de gens qui ont aussi attendu des années et des années pour avoir un logement ! Donc ils étaient assez sensibles là-dessus et pour nous, ça allait de soi de participer. »[303] [*Nous soulignons*].

Malgré ces intentions, l'accueil massif d'une nouvelle population est en revanche aussi évoqué comme un risque politique. Les échéances électorales qui entourent la période de construction de la ZUP, depuis la délibération de 1963 – à savoir essentiellement les élections municipales de 1965 et de 1971 – ont présenté, selon Robert Many, de sérieux risques de voir la municipalité échapper au PCF. Celui-ci nous fait part de ces préoccupations tournées vers les réactions de la population communale, qu'il estime réfractaire à l'opération.

> « L'essentielle de la population de l'époque, à part la cité Marcel Cachin qui était réalisée par la gestion Carrier [*son prédécesseur*], à part la nouvelle Grappinière [*grands ensembles*], […] l'essentiel de la population était paysanne ou héritière, enfin, familles de

---

[301] « Plaquette d'information, ZUP de Vaulx-en-Velin », commission municipale d'urbanisme, *op.cit.* p. 10.

[302] Les observations réalisées par Françoise De Barros à cet égard sur le cas de Nanterre donne lieu à une interprétation plus tranchée de l'auteure : « *Il ne s'agit donc pas pour l'élu de pallier la pénurie de logement et de mettre en œuvre une politique publique, mais de répondre à ses administrés grâce à cette politique publique* ». Si la municipalité vaudaise communique auprès de sa population en développant des démarches spécifiques à son égard, rien ne nous permet pourtant de démentir la première ambition. Françoise DE BARROS, « Élus locaux et actions publiques de l'entre-deux-guerres au début des années quatre-vingt. Mise au jour de deux « répertoires d'actions clientélaires » », *op. cit.* p. 38.

[303] Entretiens avec Robert Many, réalisés respectivement les 12 septembre 2014 et 6 novembre2015.

> paysans, ancrées dans la cité. […] le bourg était un peu réactionnaire par rapport à l'arrivée de nouveaux habitants, enfin méfiant, inquiet. Eux, ils étaient bien, ils ne tenaient pas du tout à ça, ils étaient bien ! La gestion Carrier avait été intéressante aussi. Il avait réalisé des écoles, des gymnases, des halls de sport, les gens étaient bien. Donc bon, pour eux, ils se faisaient envahir, pourquoi se faire envahir par je-ne-sais-qui ? »[304]

Si le score électoral du maire en 1965 ne permet pas de corroborer ses préoccupations, celui du premier tour des élections municipales de 1971 présente un résultat bien plus serré que les scrutins précédents ? Le maire ne rassemble que 35,86 % des inscrits (55,74 % des suffrages exprimés) contre 28,16 % pour son rival de droite (43, 77% des suffrages exprimés)[305]. La participation est également en baisse. La municipalité s'emploie donc à montrer sa capacité à réserver les nouvelles constructions à ses administrés, aussi bien en matière de logement social qu'en matière d'accession à la propriété. Selon une plaquette distribuée aux habitants avant le démarrage des travaux, elle affirme : « *il apparaît de la plus élémentaire justice que ce soit à vous, mal-logés de VAULX, d'avoir la priorité d'accès aux logements de la ZUP.* »[306] Par ailleurs, elle intervient directement dans la construction d'un immeuble en copropriété en soutenant la constitution d'une coopérative de Vaudais : la *Covivaulx*. On y retrouve principalement d'anciens habitants comme Robert Géa, qui logeait auparavant dans les HLR municipaux, et qui figure sur la liste présentée aux élections municipales suivantes, en 1977[307].

> Face aux réticences d'autant plus fortes que la politique des grands ensembles est déjà fortement critiquée en France, ce sont les nouveaux équipements et infrastructures inscrits dans le programme de la ZUP qui permettent à la municipalité, de faire de l'opération une véritable conquête sociale, pour l'ensemble de sa population.

---

[304] Entretiens avec Robert Many, réalisés les 12 septembre 2014 et 6 novembre 2015.

[305] AMV 174 K 3 (classement provisoire), élections municipales, Service population. Voir notre annexe n° 5.

[306] Commission municipale d'urbanisme, assisté du bureau d'étude ORGECO et du groupe d'Architectes de la ZUP, « Plaquette d'information, ZUP de Vaulx-en-Velin », p. 10. AMV 173 W 4.

[307] Entretien avec Robert Géa, adjoint au maire de Vaulx-en-Velin de 1983 à 2008, réalisé le 9 février 2015.

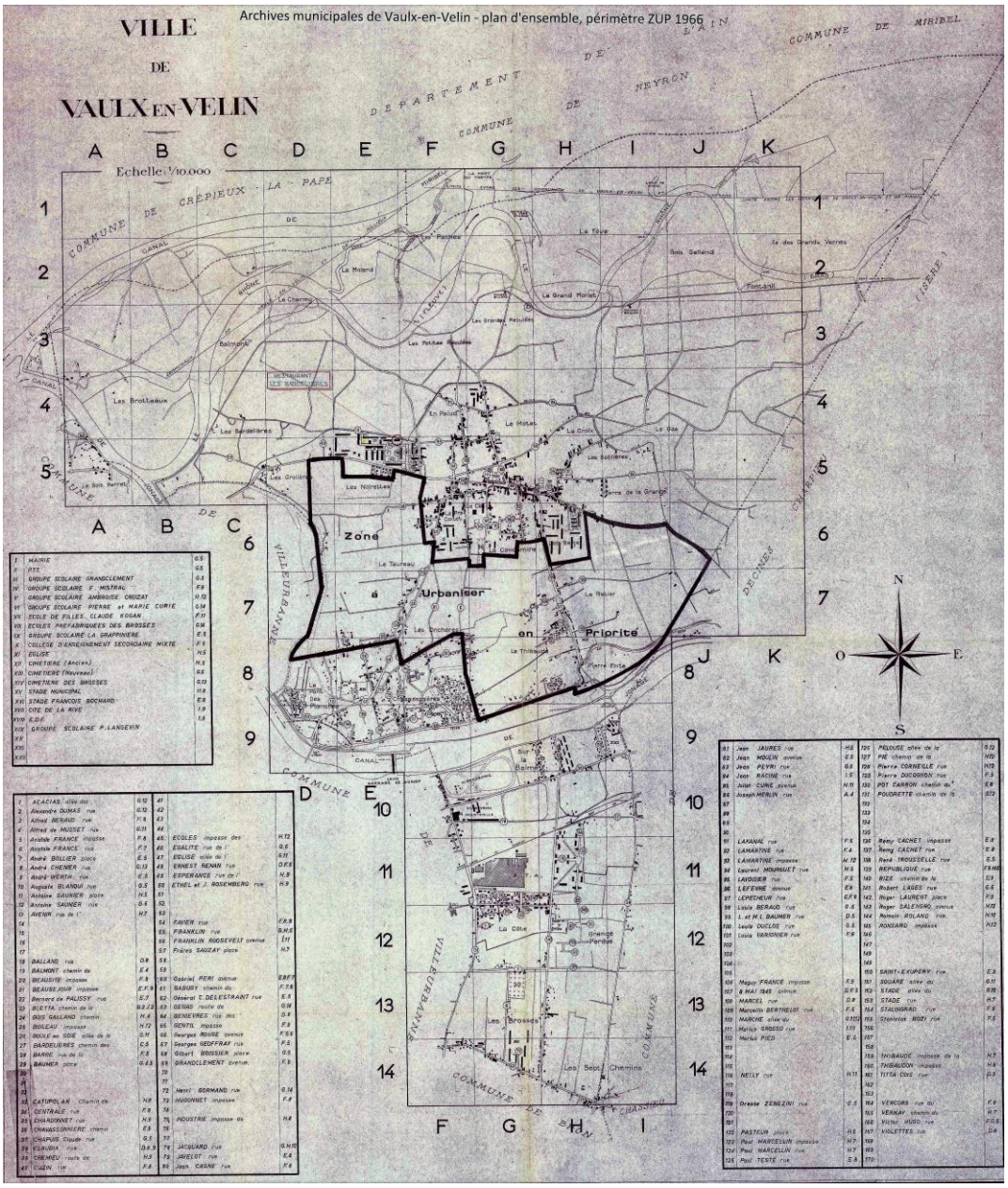


Figure n° 6 : Périmètre de la ZUP de Vaulx-en-Velin, 1966, AMV.

On distingue sur la carte les grands ensembles au nord de la ZUP, construits avant cette dernière.

1.2. Entrer dans la "modernité" : commodités urbaines et équipements dans un programme négocié de la ZUP

Les ZUP, en généralisant la construction des grands ensembles, essuient de nombreuses et « très précoces » [308] critiques. Dès le début des années 1960, celles-ci sont largement relayées dans les sphères politique, médiatique et savante. Les « cités dortoirs », la « sarcellite » devenue selon certains journalistes, médecins, ou sociologues « une sorte de maladie, touchant tout particulièrement les femmes, désœuvrées et déprimées dans une ville vide d'activités et de magasins »[309], sont les symptômes d'un « mal » des grands ensembles. L'imaginaire qu'ils véhiculent sort déjà très largement des mobilisations des premiers locataires de ces quartiers pour nourrir les fantasmes à l'égard des banlieues populaires[310].

On ne peut pourtant pas omettre la place qu'occupent ces grands chantiers dans le processus d'amélioration des conditions de vie des classes populaires. Au niveau du logement d'abord, les grands ensembles participent à l'augmentation de l'espace de résidence par habitant et surtout à l'accès à un confort sanitaire[311]. En matière d'équipements collectifs ensuite, l'investissement public consenti dans les opérations ZUP tranche avec un étalement urbain anarchique sans aménité urbaine. À Vaulx-en-Velin, le lancement de la ZUP est perçu comme une conquête sociale potentielle en la matière qui permet de comprendre les ambitions qu'elle nourrit.

1.2.1. La ZUP : une procédure technique éprouvée

Les critiques à l'égard des ZUP sont d'autant plus tenaces qu'elles se sont renforcées *a posteriori* par la volonté d'opposer les grands ensembles à d'autres formes d'habitat, notamment pavillonnaire, ainsi qu'aux programmes d'aménagement des villes nouvelles conçues dans la dernière période des trente Glorieuses. L'historienne Annie Fourcaut

---

[308] Annie FOURCAUT, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *Histoire urbaine*, 2006, n° 17, p. 8.

[309] Raphaël FRETIGNY, *Financer la cité*, *op. cit.* p. 116-117. La sarcellite est un néologisme en référence à Sarcelles où la première opération de plus de 10 000 logements est menée en France.

[310] Le cinéma occupe une place de choix dans la diffusion de ces représentations et incarne bien le passage de l'engouement à la stigmatisation qu'ils suscitent rapidement. Camille CANTEUX, *Filmer les grands ensembles : villes rêvées, villes introuvables : une histoire des représentations des grands ensembles*, Grâne, Créaphis, 2014.

[311] Pour donner un aperçu de ces évolutions, la part des résidences non équipé de toilettes, salle de bain ou eau chaude, est passée de 39 % en 1973 à 1,5 % en 2006. Yasmine SIBLOT, Marie CARTIER, Isabelle COUTANT, Olivier MASCLET et Nicolas RENAHY, *Sociologie des classes populaires contemporaines*, *op. cit.* p. 60.

explique comment leur promotion a contribué à uniformiser artificiellement des opérations très diverses en opposant « terme à terme » les qualités prêtées aux villes nouvelles aux ZUP et grands ensembles : Selon ces critiques, ces derniers « ne [seraient] pas le résultat d'une opération d'urbanisme planifié et ne [seraient] pas pensés avec un projet d'aménagement du territoire ; privés d'équipements, leurs habitants ne [pourraient] recréer une vie urbaine ; ils constitu[raient] des cités-dortoirs, sans aucun souci de l'équilibre emploi-résidence, simple juxtaposition de logement par application rigide du zoning fonctionnaliste. »[312] La généralisation ainsi effectuée à partir d'opérations en réalité très diverses, allant des premiers grands ensembles construits dans l'urgence de l'après-guerre aux ZUP, occulte une dynamique de perfectionnement et d'innovation institutionnelle. Sans refaire ici le sempiternel procès des ZUP, ces dernières désignent d'abord une procédure mise en place pour prendre en compte les défaillances connues et recensées sur plus d'une dizaine d'années d'expérimentations autour des grands ensembles[313]. La ZUP vient compléter les instruments technico-financiers que sont les filiales de la Caisse des Dépôts et des consignations créées notamment pour prendre en compte les besoins d'équipements[314].

Le décret sur les ZUP permet d'inclure les grands ensembles dans une démarche d'urbanisation à l'échelle d'un territoire. La procédure prévoit la concentration d'un minimum de 500 logements sur un périmètre donné en bloquant toute spéculation au moyen d'un droit de préemption confié à la commune[315]. L'objectif de cette densité recherchée est d'inclure à l'opération les équipements jugés nécessaires sans pour autant les démultiplier dans l'espace. Les ZUP sont donc inscrites dans un programme de modernisation et d'équipement (PME) des villes établies par le Commissariat général au Plan. Il s'agit à la fois de limiter la dépense publique, tout en apportant une offre de service jugée optimale. À

---

[312] Annie FOURCAUT, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *op. cit.* p. 10.

[313] Gwenaëlle LE GOULLON, *Les grands ensembles en France*, *op. cit.*

[314] Fondée en 1954, la Société Centrale Immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC) prend en charge l'essentiel des constructions de logements sociaux en région parisienne, mais aussi certains équipements en expérimentant de nouveaux instruments d'action. Un an plus tard, la société centrale de l'équipement du territoire (SCET) complète le dispositif et la répartition de l'investissement sur le territoire national, en faisant de l'aménagement du territoire – incluant au-delà des constructions, leur coordination et des opérations de voirie – la clé de voute des opérations menées. Il s'agit de produire et diffuser de nouveaux savoirs opérationnels qui sont au principe de la conception de la procédure des ZUP. Dans ces opérations, la SCET est un acteur incontournable. Paul LANDAUER, « La SCIC, premier promoteur français des grands ensembles (1953-1958) », *Histoire urbaine*, 2008, n° 23, nº 3, p. 71-80 ; Paul LANDAUER, « La voie de desserte, dénominateur commun entre logement et territoire », *op. cit.* ; Raphaël FRETIGNY, *Financer la cité*, *op. cit.*

[315] Décret n°58-1464 du 31 décembre 1958.

la différence des précédentes constructions de grands ensembles, il faut souligner qu'une ZUP s'accompagne de l'engagement de mener à bien cette programmation d'équipements à travers la participation des différents ministères concernés, tant sur leurs budgets généraux que sur une participation spéciale de l'État[316].

Enfin, de façon à garantir l'exécution de ces programmes, l'État s'appuie sur la mobilisation d'un réseau de sociétés d'économie mixte (SEM) locales d'aménagement et d'équipement liées à la Caisse des Dépôts et des consignations par l'intermédiaire de la Société Centrale d'Équipement du Territoire (SCET). Créée en 1955, celle-ci a considérablement renforcé les capacités techniques et financières locales. Elle met parfois à disposition son personnel et complète surtout le capital des SEM pour compenser les moyens souvent réduits des collectivités locales et des organismes publics ou privés qui y participent[317]. Ces SEM ont également pour avantage d'échapper aux règlements de droit public en offrant une plus grande souplesse et une plus grande rapidité dans la procédure des acquisitions foncières. Sur les 173 ZUP que l'on peut recenser en 1966, les deux tiers relèvent ainsi de sociétés liées à la SCET[318]. Dans l'agglomération lyonnaise, les différentes opérations de construction de logements et d'équipements – à l'instar de la ZUP de Vaulx-en-Velin – sont principalement menées par la Société d'Équipement de la Région Lyonnaise (SERL), filiale de la SCET, dont la présidence et la vice-présidence sont occupées par le maire de Lyon et le président du conseil général du Rhône. Avec la Ville de Villeurbanne, ces collectivités locales détiennent 65% de son capital[319].

À Vaulx-en-Velin, la ZUP est la seconde et dernière opération utilisant cette procédure sur l'agglomération et succédant ainsi à celle des Minguettes à Vénissieux[320]. Sa construction débute seulement trois ans avant que la circulaire Guichard ne mette un coup d'arrêt à cette procédure. L'opération figure donc parmi les dernières de ce type en France. À bien des égards, elle tranche avec l'urgence du démarrage de la politique des grands ensembles menée par le ministère de la Reconstruction et du Logement. Dans l'agglomération, les

---

[316] Annie FOURCAUT, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *op. cit.*

[317] Florence MENEZ, *Le partenariat public privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours. Analyse à partir du cas lyonnais*, thèse de géographie, d'aménagement et d'urbanisme, Université Lumière Lyon 2, 2008 ; Raphaël FRETIGNY, *Financer la cité*, *op. cit.*

[318] Raphaël FRETIGNY, *Financer la cité*, *op. cit.* p. 133.

[319] Florence MENEZ, *Le partenariat public privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours. Analyse à partir du cas lyonnais*, *op. cit.*

[320] On retrouve parfois mention des "ZUP" de la Duchère (Lyon 9e) ou de Rillieux-la-Pape dont les grands ensembles, moins conséquents, ont pourtant procédé d'autres dispositifs.

opérations de Bron-Parilly, achevés dès 1957, puis de la Duchère à Lyon ou encore des Minguettes à Vénissieux et de Teraillon à Bron dans les années soixante, offrent autant d'exemples largement commentés pour les constructeurs lyonnais[321]. D'ailleurs, à Vaulx-en-Velin les premières réhabilitations menés sur le logement collectif dans le cadre du dispositif expérimental Habitat et Vie Sociale (HVS) (chapitre 3) ne concernent que des quartiers construits avant la ZUP. À l'inverse du "petit" grand ensemble voisin du quartier de la Grappinière, la ZUP est décrite par la SERL comme exemplaire, en raison notamment des relations entre les acteurs concernés par le projet :

> « En effet, diverses expériences, dont celle de Vaulx-en-Velin, montrent que certains problèmes élémentaires de fonctionnement et de vie sociale sont solubles si la collectivité locale, la société d'équipement et les organismes constructeurs les abordent avec un minimum d'attention et de bonne volonté.
>
> […] Sur le plan local, [*l'opération vaudaise constitue*] une expérience pilote en matière de prise en compte des aspects sociaux de l'aménagement »[322].

Si l'exemplarité de l'opération à Vaulx-en-Velin est soulignée, c'est que l'espace d'intervention procède de la désignation d'instances reconnues comme légitimes parmi lesquelles la municipalité semble trouver toute sa place[323]. Contrairement aux premières opérations de grands ensembles menés par la SERL, la procédure ZUP adossée à celle des zones d'aménagement concertées (ZAC)[324] permet la mise en place d'une structure de coordination associant les collectivités locales, dont la municipalité, aux organismes constructeurs. Il s'agit du « groupe de direction de la ZUP ».

À l'instar du processus d'étatisation de certaines politiques municipales, notamment sociales, produites dans le cadre de la IIIe République, la mise en place des ZUP paraît reconduire et s'appuyer sur un processus de « « minimisation » des coûts financiers et de

---

[321] Renée ROCHEFORT, « Grands ensembles et mutations des banlieues lyonnaises », *Géocarrefour*, 1970, vol. 45, nº 2, p. 201-214.

[322] Note de la SERL à destination du groupe HVS, « DATAR - Habitat Vie Sociale - Améliorations des zones d'habitation nouvelles - ZUP de Vaulx-en-Velin (Rhône) Esquisse d'un programme d'intervention », mars 1975, p. 1. ANF 19840754/46.

[323] C'est notamment dans le cadre de « conférences de coordination » prévues par la loi-cadre du 7 août 1957 que sont réunis, à l'initiative du préfet, les collectivités locales et les organismes constructeurs pour définir le programme d'équipement et en coordonner la réalisation, échelonnée sur plusieurs années. Paul LANDAUER, « La voie de desserte, dénominateur commun entre logement et territoire », *op. cit.*

[324] Depuis la loi dite « d'orientation foncière » du 30 décembre 1967 (n° 67-1253), les ZAC sont instituées pour faciliter la concertation entre différentes institutions publiques partie-prenantes d'un projet d'aménagement. Elles succèdent dans les faits aux ZUP, dont le sigle tend moins à désigner une procédure d'urbanisme que les grands ensembles qui en sont issus.

« maximisation » des bénéfices politiques »[325] pour l'acteur municipal. La réalisation de la ZUP repose ici sur une certaine capacité d'appropriation par le personnel politique qui s'appuie notamment sur les réseaux techniques et experts constitués autour du parti communiste.

1.2.2. La ZUP : une procédure apprivoisée par la municipalité communiste ?

Pour la municipalité de Vaulx-en-Velin, ce sont effectivement les spécificités propres à la procédure ZUP qui semblent la désigner comme une véritable opportunité. D'autant plus que la municipalité se voit ainsi déchargée de la construction des équipements considérés indispensables. En suivant le propos de Françoise de Barros sur les dispositifs d'assistance et de secours aux chômeurs, mais aussi à l'égard du logement social, nous pouvons noter que la prise en charge financière de l'État encourage une appropriation municipale de cette politique « nationale ». Les municipalités se déclarant favorables pour l'accueil des ZUP, leur attribuent une valeur relative « en tant qu'outil de production de biens d'échanges électoraux. »[326] L'opération permet aux élus de renforcer leur légitimité et leurs ressources.

Des ressources partisanes pour négocier un programme d'équipements

Nous avons évoqué précédemment les enjeux d'ancrage et de maintien de la municipalité communiste à Vaulx-en-Velin autour de la construction de la ZUP. Les discours et la communication produite sur la ZUP à destination des Vaudais témoignent de l'appropriation de la procédure. À son propos, les élus revendiquent une conquête sociale par la diffusion du confort et de l'hygiène, des commodités urbaines et équipements, mais aussi par la protection des activités maraichères préexistantes face à l'urbanisation. L'opération leur permet d'endosser de nouveaux rôles politiques[327] en se présentant en « constructeurs », dispensateurs de biens collectifs, mais aussi en « protecteurs » de certains métiers ruraux, conformément aux attentes perçues d'une partie de leur électorat.

Alors que la commune s'engage résolument vers l'urbanisation, la protection des activités maraichères, si elle peut paraître marginale au vu du nombre d'emplois concernés, illustre

---

[325] Françoise DE BARROS, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Étatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *op. cit.*, p. 120.

[326] Françoise DE BARROS, « Élus locaux et actions publiques de l'entre-deux-guerres au début des années quatre-vingt. Mise au jour de deux « répertoires d'actions clientélaires » », *op. cit.*, p. 31.

[327] Rémi LEFEBVRE, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », *in Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, p. 219-248 ; Brigitte GAÏTI et Frederic SAWICKI, « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *op. cit.*

bien les équilibres recherchés par l'équipe municipale. En plus de minorer numériquement les anciens habitants du bourg, la ZUP s'établit effectivement sur des espaces agricoles. La création d'une zone maraichère protégée de l'urbanisation au nord et à l'est du bourg a donc été négociée pour permettre aux « *travailleurs de la terre* […] *de se réinstaller comme maraicher* […], *pour eux la seule chance de survie dans cette catégorie professionnelle*. »[328] Notons là encore que les attentes émanant des habitants de l'ancien bourg sont perçues par les élus comme étant en décalage avec celles des nouveaux habitants des grands ensembles.

Ces zones maraichères préservées constituent pour l'équipe municipale une victoire issue des négociations avec les opérateurs de la ZUP (SERL notamment). Elles s'ajoutent aux aménagements et équipements planifiés et programmés pour l'opération. La négociation du programme de la ZUP est donc entendue comme un gage de préservation des intérêts locaux, de contrôle de l'urbanisation et de création d'équipements. La réalisation du plan directeur par l'équipe d'architectes en chef mandatée pour l'opération, et l'engagement de l'État autour d'un plan d'équipements sont présentés comme autant de garanties permettant d'éviter une « *urbanisation anarchique* »[329]. De la même manière que l'acteur municipal s'adresse en priorité à ses administrés à propos des nouvelles possibilités en matière de logement, les nouvelles infrastructures et l'apport en équipements publics inscrits dans le programme de la ZUP, s'adressent d'abord aux besoins préexistants :

> « De plus dans le périmètre réservé, il était possible d'étudier comment intégrer les nouvelles constructions aux anciennes, ce que l'on allait construire et qui corresponde vraiment aux besoins de ceux qui veulent se loger, d'étudier un plan judicieux, harmonieux de l'ensemble, avec des circulations voitures et piétons rationnelles, des espaces verts, des parkings, des piscines, des terrains de sport, des centres sociaux, etc…, auxquels les constructeurs privés qui voudront bâtir dans la ZUP seraient obligés de participer et dont vous pourrez alors profiter. »[330]

Et d'ajouter :

> « Car si actuellement, dans notre commune et malgré nos efforts, il reste beaucoup à faire, la ZUP est justement pour nous l'occasion unique d'exiger un niveau d'équipement qui permette à chacun de satisfaire les besoins les plus légitimes. »[331]

---

[328] Commission municipale d'urbanisme, assisté du bureau d'étude ORGECO et du groupe d'Architectes de la ZUP, « Plaquette d'information, ZUP de Vaulx-en-Velin », AMV 173 W 4 Direction générale des services, p. 17-18. Une partie de la zone maraichère est intégrée à l'opération après une troisième extension de la ZUP (44 ha), le reste étant classé en zone rural dévolu à cette activité.

[329] *Ibid.* p. 9.

[330] *Ibid.* p. 10.

[331] *Ibid.*

De facto, des secteurs d'action dépassant largement ses compétences et ses possibilités de financement sont désormais envisageables (figure n° 7) : l'éducation *via* les écoles et collèges d'enseignement secondaire (CES), la santé *via* les centres de médecine collective et les dispensaires, les loisirs via les gymnases et le projet de grand parc Miribel-Jonage au nord de la commune (celui-ci sort de l'opération ZUP), l'emploi *via* les zones industrielles et maraichères, mais aussi les perspectives d'emploi municipal, ou encore les déplacements via l'extension et la modernisation du réseau viaire et de nouvelles infrastructures de transport en commun.

D'une certaine manière le cadre de la ZUP vient renforcer les capacités d'action et de négociation de la mairie communiste vis-à-vis des représentants locaux de l'État pour la réalisation de ces différents projets. À cet égard, les premières études du centre de sociologie des organisations sur le système de décision politico-administratif local et la régulation croisée ne s'y trompent guère en évoquant – plus qu'ils ne l'étudient réellement – une capacité spécifique des maires communistes à tirer profit de ces relations grâce à des ressources propres : « Même les maires communistes jouent en dehors du système pour mieux réussir dans le système. […] Le maire arrive à entreprendre même lorsque, comme dans la banlieue parisienne, l'intervention de l'Administration d'État est particulièrement autoritaire et insistante. »[332] Dans la relation entre les différentes branches de l'État local et les maires PCF, ces derniers parviennent à s'affranchir en partie de certaines dépendances notamment en matière d'expertise au moyen des réseaux, que forme et active le parti communiste. L'élaboration du programme d'équipement et plus largement le plan d'aménagement de la ZUP de Vaulx-en-Velin en est un parfait exemple.

Le programme de la ZUP est établi par une équipe d'urbanistes, d'architectes et de référents techniques mandatés par le ministère de la Construction. Au lendemain de la création de la ZUP par arrêté ministériel, la municipalité est à l'initiative de la composition de cette équipe en recherchant des conseillers techniques de confiance. Elle fait d'abord appel à un cabinet d'étude, ORGECO, et à ses urbanistes Michel Steinbach et Jacques Allegret. Accompagnant les premières opérations de préemption des terrains, ces derniers se rapprochent également d'architectes afin de proposer leur candidature au ministère. Jacques Kalisz et Jean Perrotet sont finalement désignés comme architectes en chef de l'opération en charge de l'élaboration des plans d'urbanisme. Ces quatre architectes et urbanistes sont tous membres de l'Atelier d'Urbanisme et d'Architecte (AUA), qui regroupe des professionnels-militants du secteur, engagés dans une volonté de contribuer, par leur profession, à l'édification de

---

[332] Michel CROZIER et Jean-Claude THOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *op. cit.* p. 22.

villes « plus égalitaires ». Perrotet et Kalisz se sont notamment fait une renommée à travers des réalisations dans la banlieue rouge parisienne, à Aubervilliers, Pantin, Bobigny, Ivry ou encore Nanterre. Ils côtoient certains responsables communistes locaux et nationaux comme Jean Lolive, maire de Pantin, conseiller général, député et sénateur de la Seine[333]. Aux deux architectes en chef vient enfin s'ajouter René Bornarel. Ce dernier a déjà mené de nombreuses constructions sur la commune – notamment des écoles et des logements économiques (HLR) et lotissements[334] – pour le compte de la municipalité ainsi que pour celle de Vénissieux, autre bastion communiste de l'agglomération. Il est le seul à rester nommé tout au long de la construction de la ZUP. Le maire de Vaulx-en-Velin fait état de rapports de confiance liant la municipalité et cet architecte :

> « Bornarel, il était au parti bien sûr ! »
>
> « C'était un gars de gauche bien entendu ! je dis bien entendu, mais [*rire*] il... je crois qu'il s'est imposé par lui-même, par sa notoriété. Il avait construit beaucoup à Vaulx-en-Velin et à Vénissieux, il avait construit beaucoup, un peu en dehors du Rhône d'ailleurs. »[335]

La constitution de cette équipe fait montre d'une certaine capacité municipale à se doter d'« alliés » dans une négociation avec l'État afin de déterminer le nombre de logements, d'équipements, et plus largement la future structuration urbaine de Vaulx-en-Velin. Elle montre également une certaine souplesse de l'État gaulliste qui compose avec les pouvoirs locaux d'opposition, en décalage avec l'image souvent décrit à son propos sur la période.

Contrairement aux précédentes initiatives en faveur du logement social, encore relativement restreintes, la ZUP est donc pour la municipalité une opportunité d'engager un développement urbain jugé plus équilibré et surtout à même d'affirmer une empreinte politique singulière. Le traitement de la question des déplacements et des transports en commun s'inscrit à cet égard dans un enjeu plus global visant à faire de la ZUP une réussite municipale.

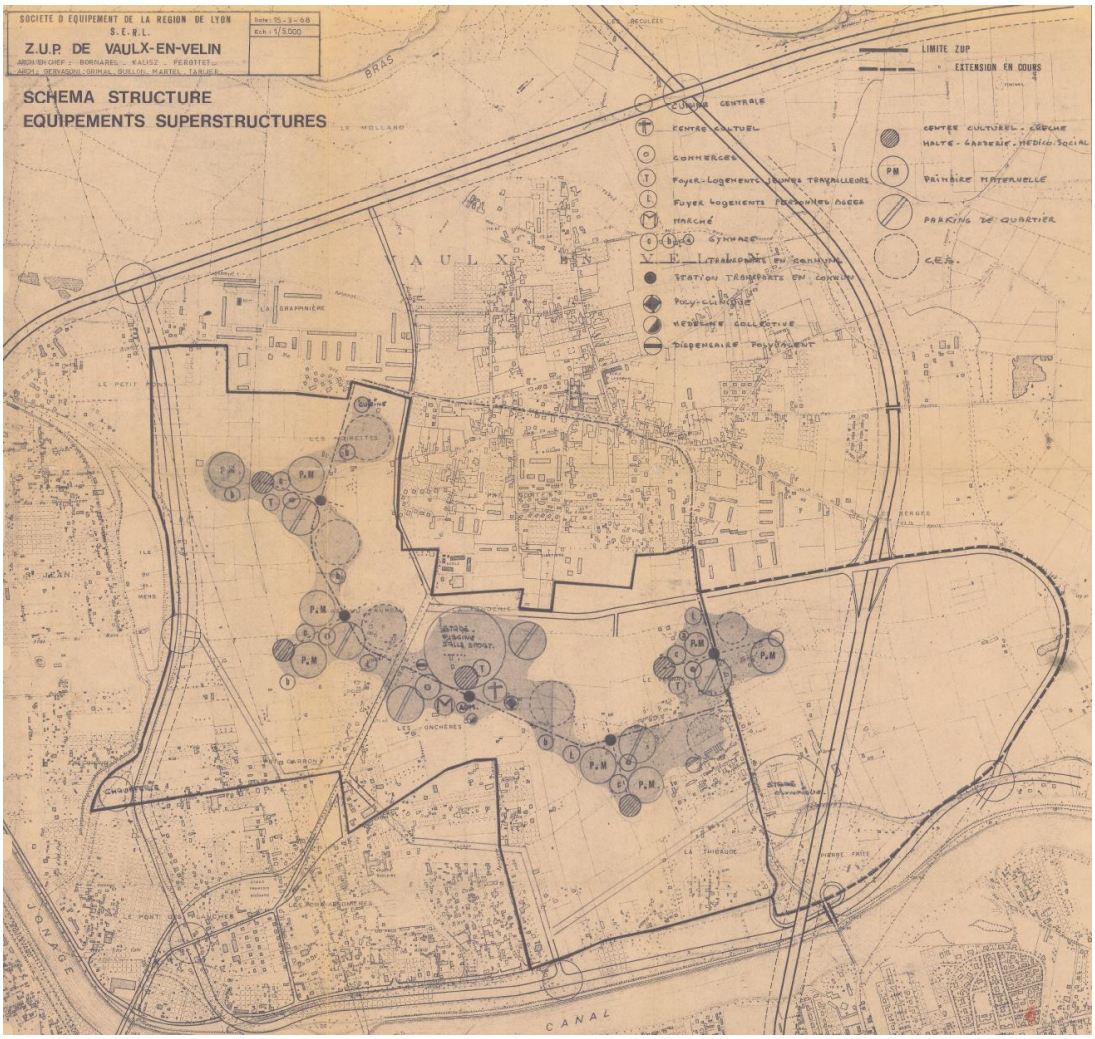
---

[333] Sur ce réseaux autour de l'AUA et les municipalités communistes, voir Benoit POUVREAU, « Quand communisme municipal rimait avec laboratoire urbain (1944-1986) », *in Actes des journées : Les territoires du communisme Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, CHS., Paris 1. Voir également les notices bibliographiques de la cité de l'architecture et du patrimoine : sur Jean Perrottet : https://archiwebture.citedelarchitecture.fr/fonds/FRAPN02_FAPER ; Jacques Kalisz : https://archiwebture.citedelarchitecture.fr/fonds/FRAPN02_KALJA ; consultées le 19 avril 2018.

[334] Une série de délibération fait montre de ces précédentes collaborations. Voir par exemple les nombreux échanges évoqués dans le rapport du maire du 14 mars 1959, concernant l'aménagement des abords des HLR municipaux. Voir également les rapports du maire, René Carrier, des délibérations des 25 mai et 4 juillet 1957, et des 16 janviers et 8 novembre 1958 concernant la « construction de 150 logements économiques et familiaux ». Également, les rapports de son adjoint Perret à propos de l'agrandissement de l'école du bourg, des délibérations du 11 mai 1956. AMV, registre des délibérations du conseil municipal.

[335] Entretiens avec Robert Many, réalisés respectivement les 12 septembre 2014 et 6 novembre 2015.

Figure n° 7 : « Schéma de structure, équipements et superstructures, ZUP de Vaulx-en-Velin », SERL, 15 mars 1968. AMV.



Opportunité de services et d'emplois ou fragilisation des finances municipales ?

Au-delà des enjeux liés aux services offerts par les équipements, ces derniers permettent également à la municipalité d'agir directement sur l'emploi local et d'affirmer des marqueurs politiques au risque de l'équilibre budgétaire municipal.

Soulignons que, si la charge de la construction des équipements est négociée par la municipalité en amont de l'opération, leur fonctionnement est susceptible de générer une inflation des dépenses communales. Mais là encore, la gestion d'un certain nombre d'équipements est susceptible de donner à voir une capacité d'action sur l'emploi local et de positionner les élus parmi ces principaux pourvoyeurs.

Comme dans bien d'autres communes qui se sont urbanisées depuis l'après-guerre, la croissance démographique envisagée grâce à la ZUP invite les élus à penser l'adaptation des services municipaux[336]. Cette croissance s'est démarquée dans le cas vaudais par son caractère soudain, concentrée sur une poignée d'années. Cette particularité a suscité la préoccupation des différents organismes d'État accompagnant les opérations pour les finances municipales[337]. Une étude réalisée par la SERL fin 1976 pour le compte du ministère de l'Équipement nous aide ainsi à percevoir les priorités municipales par un aperçu rétrospectif de l'impact de la ZUP sur le budget communal ordinaire. Les 7 500 logements déjà construits accueillent alors la moitié de la population communale et ont généré une nouvelle hiérarchie des postes budgétaires de la municipalité.

Au-delà de la « *capacité nette d'autofinancement des investissements non seulement nulle mais négative* »[338], ce sont les dépenses de fonctionnement qui préoccupent les observateurs. Représentant 41 % du budget en 1970, elles en constituent 72 % en 1976 quand le total des dépenses municipales est passé de 13,408 millions de francs à 42,488 sur la même période. À cet égard, souligne le rapport, la commune hérite notamment de charges de gestion des investissements réalisés par d'autres, telles que les équipements scolaires. C'est aussi le propos développé par le maire lors de notre entretien :

> [Robert Many] : « [...] y'a des années, on construisait deux écoles par an ! [...] la plus grande tâche pour nous, c'était l'absorption des enfants pour les écoles et le prix que ça coûtait. Parce qu'à chaque fois qu'une école de 20 classes se construisait, plus les maternelles, c'était le personnel d'entretien, c'était les fournitures, à une cadence rapide, d'autant que, les gens qui arrivaient ne payaient pas tout de suite l'impôt local, ils ne le payaient qu'un an après. Et en plus de ça on avait la Tase [l'usine de Textile Artificiel du Sud-Est, au Sud de la Ville] qui commençait à fermer. Donc les rentrées étaient maigres. [...] Y'avait quand même quelque chose qui était terrible, c'était que, il nous fallait augmenter les agents dans les écoles et à cette époque-là on trouvait même difficilement du personnel. Parce qu'il y avait la crise du logement, mais il n'y avait pas

---

[336] Cette urbanisation serait à la base d'un renouvellement bien plus global des effectifs municipaux en France et d'une nouvelle structuration de leur encadrement aboutissant à faire de la commune un acteur incontournable de l'action publique urbaine. Dominique LORRAIN, « L'élite modeste (les cadres communaux urbains au milieu du gué) », *Revue française d'administration publique*, mars 1989, n° 49, pp. 81-92.

[337] La situation financière des communes accueillant des grands ensembles est notamment pointée par plusieurs rapports de l'Inspection générale des Finances et suscite une inflexion de leur mode de financement, notamment *via* le fonds national d'aménagement du territoire. Gwenaëlle LE GOULLON, *Les grands ensembles en France. Genèse d'une politique publique (1945-1962)*, CTHS, n° 56, 2014.

[338] Analyse du budget de la commune de Vaulx-en-Velin – Impact financier de la ZAC : évolution 1970-1976. Étude confiée par la SERL, ministère de l'Équipement, CETE de Lyon, mai 1977, p. 24-25. AMV, 21 W 1 : ZUP programmation, budgets, contrats (1964-1976). L'étude intègre les conséquences financières externes à la ZAC, c'est-à-dire aux opérations propres d'aménagement et de construction.

> la crise du travail ! [...] Du point de vue des finances, ça a été difficile ! D'autant plus que, on mettait en route en même temps les vacances scolaires, les centres aérés, et puis aussi, ben on s'occupait des personnes âgées tout ça, y'avait quand même pas mal de choses à faire. »[339]

La croissance de la population sur un temps court génère des décalages temporels entre les dépenses et la perception des nouvelles sources de financement issues de ces évolutions démographiques. L'enregistrement des nouveaux besoins et leur reconnaissance, la perception des impôts locaux, et la réévaluation des dotations de fonctionnement attribuées par l'État ne se réalisent que dans un second temps. Mais selon le rapport de la SERL, ces sources de déséquilibre budgétaire n'expliquent pas à eux seuls les difficultés communales. Elles seraient liées aux caractéristiques du peuplement et aux choix politiques de la municipalité.

En effet, la SERL s'inquiète de l'augmentation de la dépense par habitant. En six années de ZUP, les dépenses de gestion ont plus que quintuplé (un rapport de 5,35), pour une population multipliée par 2,3. Pour les auteurs du rapport, la part importante des populations mineures et appartenant aux strates les plus précaires des classes populaires s'est faite plus importante à l'échelle de la commune. En sommes, « *il semble que la nature des dépenses de fonctionnement soit très largement liée aux fonctions à assurer* »[340]. Ainsi, toujours sur la période étudiée (1970-1976), le budget communal de fonctionnement dévolu à l'enseignement connait une hausse de 429 %[341], soit 435 francs par habitant contre 96 en moyenne en Rhône-Alpes deux ans plus tôt. Il est de loin le premier poste budgétaire en représentant près de la moitié des dépenses de fonctionnement de la municipalité (20 millions de francs). Le secteur des aides sociales connait, lui aussi, une évolution similaire avec une progression de 558 %. Les 5,3 millions qui lui sont alloués représentent 18 % des dépenses de gestion à Vaulx-en-Velin, quand ils pèsent en moyenne 6,75 % pour les communes en Rhône-Alpes.

Outre cet ancrage populaire, les auteurs du rapport notent aussi l'influence de l'orientation politique sur l'inflation des dépenses communales. Le secteur éducatif est par exemple particulièrement investi par la ville qui dépense dès 1970 plus que la moyenne par habitant annuellement (155 francs par habitant, contre 96 en Rhône-Alpes). En outre, les proportions des dépenses communales seraient accentuées dans une certaine mesure par une politique

---

[339] Entretien réalisé avec Robert Many, maire de Vaulx-en-Velin de 1966 à 1977, le 12 septembre 2014.

[340] Analyse du budget de la commune de Vaulx-en-Velin – Impact financier de la ZAC : évolution 1970-1976. Étude confiée par la SERL, ministère de l'Équipement, CETE de Lyon, mai 1977, p. 15. AMV, 21 W 1.

[341] Les données citées sur cette page sont issues du même rapport, *Ibid*.

municipale de « *services rendus* »[342] visant à conforter la perception positive de la ZUP. Les recrutements municipaux peuvent effectivement constituer, à plus forte raison lorsque l'emploi local suscite l'inquiétude, un marqueur politique, notamment socialiste et communiste[343]. Or, si le maire n'identifie pas alors de « *crise du travail* »[344], comme il le déclare, les usines au sud de la commune présentent des signes de fragilité liée à une crise plus générale du secteur textile en Europe[345]. Au total, l'essentiel des dépenses couvre le recrutement de nouveaux agents. Les frais liés au personnel atteignent 63 % des dépenses de gestion en 1976.

S'il faut être prudent avec les enseignements tirés d'un regard établi *a posteriori*, les préoccupations pour l'emploi sont bien présentes dans les discussions d'établissement du programme de la ZUP. En dehors des perspectives d'emploi municipal, des aménagements visent l'attraction du secteur privé sont pris. Là encore, la politique d'aménagement permise dans le cadre de la ZUP entend prendre en compte l'équilibre emplois-logements. En effet, au-delà d'une réponse à la crise du logement, les ZUP sont réinscrites dans la politique de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) qui cherche, depuis sa création en 1963, à coordonner avec le Commisariat général au Plan un aménagement global du territoire. Dans cette démarche, la construction des grands ensembles est saisie comme un levier incitatif à la localisation des entreprises en

---

[342] *Ibid.* p. 12.

[343] Émilie BILAND, « Recruter et gérer les fonctionnaires « à gauche » : du municipalisme à la banalisation ? », *in* Emmanuel BELLANGER et Julian MISCHI (dir.), *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, Armand Colin, Recherches, pp. 151-166. La bureaucratisation progressive de la gestion du personnel municipal, comme le signale l'auteure, ne se traduit pas par la fin d'une gestion personnalisée du personnel. Dès 1938, la protection du personnel de mairie par un cadre statutaire départemental unifie par exemple les grilles salariales en Seine-banlieue, et portée par les maires socialistes et communistes auprès du préfet, se marie avec le « recrutement affinitaire ». Emmanuel BELLANGER, *Ivry, banlieue rouge : capitale du communisme français, XXe siècle*, Grane, Créaphis, 2017, p. 145, 241. Voir également, Emmanuel BELLANGER, « Le personnel communal ou l'empreinte du territoire : construction d'un groupe, politisation et sociabilité municipale », *in* Emmanuel BELLANGER et Jacques GIRAULT (dir.), *Villes de banlieues. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, Paris, Créaphis, pp. 151-189.

[344] Celui-ci semble faire une comparaison avec la situation que connait la commune alors que nous l'interrogeons. Voir notre annexe n° 1.3.

[345] Un plan de redressement sur le secteur textile du groupe Rhône-Poulenc – qui possède les usines TASE – est décidé en 1977. Celui-ci fait suite à l'aggravement d'une crise dans ce secteur en Europe, notamment à la suite du choc pétrolier qui fait chuter les prix de certaines filières produites en particulier au sud de Vaulx-en-Velin (ligne « rayonne » et « viscose »), mais aussi suite à la réorientation du groupe Rhône-Poulenc qui privilégie les secteurs de la chimie fine à partir des années 1970. Fabienne GAMBRELLE, Paul GARAPON, André GAMBRELLE, Félix TORRES et PUBLIC HISTOIRE, *Innover pour la vie : Rhône-Poulenc 1895-1995*, Paris, A. Michel, 1995. cf. infra, chapitre 4, encadré n° 17.

province[346]. Dans l'agglomération lyonnaise, Vaulx-en-Velin est effectivement l'un des deux principaux sites choisis pour l'implantation de nouvelles zones industrielles dans le cadre d'une politique de desserrement ou « *périphisation* » de ces activités[347].

Enfin, parmi les aménagements les plus attendus, le renforcement des moyens de communication avec le reste de l'agglomération constitue une problématique centrale et bien identifiée, dont dépend en partie l'ensemble des enjeux évoqués jusqu'ici. Elle se traduit notamment par le projet d'une infrastructure de transport en commun reliant la ZUP au centre de l'agglomération. Nous allons maintenant revenir sur ces enjeux spécifiques.

1.3. Un métro au cœur des ambitions de la ZUP

1.3.1. Des enjeux de connexion et d'accessibilité comme problématique d'aménagement des ZUP :

Bien que l'automobile ait dominé l'aménagement des déplacements dans les ZUP, le transport collectif est loin du thème anachronique que ses carences, encore enregistrées aujourd'hui dans ces quartiers[348], donnent à penser. Certes, les grands parkings sur dalles ont, à Vaulx-en-Velin comme dans d'autres grands ensembles, profondément marqué le paysage urbain, s'ajoutant à la « monotonie architecturale » et à l'uniformité fréquemment évoquée[349]. Les grandes voies routières et autoroutières planifiées de longue date sur

---

[346] Christine MENGIN, « La solution des grands ensembles », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1999, vol. 64, nº 1, pp. 105-111. Il faut noter à cet égard que la ZUP de Vaulx-en-Velin est pensée et commence à être mise en œuvre en matière de zone industrielle, durant le Ve Plan (1966-1970). Ce dernier représente le point culminant des objectifs de rééquilibrages en faveur de la province en termes de création d'emploi.

[347] Paul BOINO, *L'intégration fonctionnelle des centres urbains secondaires dans la métropole lyonnaise : à travers la diffusion des modes de garde*, thèse de Géographie et d'urbanisme, Lyon 2, 1999, p. 105.

[348] On peut citer à ce titre les nombreux rapports de l'ANRU ou de l'ONZUS à l'égard des quartiers en politique de la ville. Pour les dix ans du Programme national de la rénovation urbaine (PNRU) lancé en 2003, le rapport de la mission d'évaluation note : « *La restriction du périmètre d'intervention aux seuls quartiers, et le manque de coordination des opérations de rénovation urbaine avec des outils de planification à vocation plus large (PLU, PDU, PLH) sont souvent un frein à une intégration urbaine réussie* » et de préciser : « *En ce qui concerne l'amélioration de l'offre de transports en commun, le questionnaire adressé aux délégués territoriaux adjoints de l'ANRU apporte des éléments sur ce point, assez mitigés, avec une variabilité importante d'un site à l'autre.* » Bernadette MALGORN, *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et perspectives* [Rapport pour le ministre délégué à la ville, François Lamy], vol. 1, Paris, Conseil d'orientation de l'ONZUS, Éditions du CIV, 2013, p. 98.

[349] Raphaële BERTHO, « Les grands ensembles. Cinquante ans d'une politique-fiction française », *Études photographiques*, 20 mars 2014, nº 31 ; Camille CANTEUX, *Filmer les grands ensembles*, *op. cit.*

l'agglomération ont joué à cet égard un rôle primordial dans la localisation d'une zone dense de peuplement à Vaulx-en-Velin[350]. Pourtant, la prévision d'une desserte en transport en commun suffisamment importante est centrale dans la conception de la ZUP. Pour répondre à l'ambition de peuplement massif que représente le projet, des infrastructures modernes de transport complètent ainsi la liste des équipements planifiés pour l'aménagement du site.

Le « mal des grands ensembles » serait alimenté par l'isolement, voire la mise à l'écart de leurs habitants vis-à-vis du reste de la société. Cela passe d'abord par l'éloignement physique aux centres urbains, résultant soit d'une distance séparant les grands ensembles des villes, soit de coupures urbaines, agissant comme autant de frontières entre anciens et nouveaux quartiers. Les nombreuses critiques constitutives de la politique des grands ensembles dans le cadre des ZUP ont ainsi permis très tôt, la recension des problématiques liées aux déplacements quotidiens de leurs habitants.

Là encore, dès les premières opérations menées par le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme dans l'Après-guerre, l'éloignement des terrains choisis pour leur coût réduit d'acquisition, suscitent des inquiétudes quant aux possibilités de les connecter à la ville. C'est par exemple déjà le cas à Angers lors de la construction du quartier de Belle-Beille, au tournant des années 1950, pour lequel la municipalité se voit contrainte de prendre en charge les équipements et nouvelles voiries nécessaires[351]. Néanmoins, cette situation tranche par rapport aux opérations menées à partir de la seconde moitié des années cinquante. Les innovations institutionnelles évoquées précédemment, en particulier les nouvelles filiales de la CDC, proposent de nouvelles formules de construction pour faire face à ces problématiques en permettant la constitution de réserves foncières moins éloignées des centres urbains. En région parisienne, la desserte en transport en commun des terrains dont la SCIC se porte acquéreuse, pour la construction de grands ensembles, est un critère central qui explique la relative proximité de ces opérations avec Paris[352]. C'est notamment pour faire face à l'insuffisance des équipements que l'intégration des grands ensembles à leur environnement s'est accrue dans l'élaboration des schémas directeurs et

---

[350] Le dossier de déclaration de la ZUP insiste particulièrement sur l'opportunité que représentent ces liaisons réalisées ou en projet dans le cadre de la planification opérée sous l'égide du GURL. Dossier de déclaration de la ZUP à Vaulx-en-Velin – « le Mas du Taureau », note de présentation, GURL. ANF 19910710/24. Sous-direction des politiques nationales d'aménagement (direction de l'architecture et de l'Urbanisme), ministère de la Construction. Voir également la note explicative de l'avant-projet du plan d'urbanisme directeur de décembre 1962. Ministère de la Construction, département du Rhône, GURL, déclinaison Ville de Vaulx-en-Velin et de Villeurbanne (quartier St-Jean), Plan d'urbanisme directeur. AMV 132 W 136.

[351] Gwenaëlle LE GOULLON, *Les grands ensembles en France*, *op. cit.*

[352] Annie FOURCAUT, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *op. cit.* p. 17.

dans le choix des sites. Le travail de Gwenaelle Le Goullon sur la formulation progressive d'une politique des grands ensembles, fait état non seulement d'une connaissance des contraintes socioéconomiques de leurs habitants, souvent tributaires ou « captifs » des transports en commun, mais aussi de velléité ministérielle pour y répondre. L'accessibilité aux équipements préexistants est effectivement censée restreindre les programmes identifiés dans les commissions d'expert et « grilles Dupont », du nom du conseiller technique du ministre de la Construction, Pierre Sudreau[353]. De même, les nouveaux équipements planifiés, afin de mobiliser les acteurs locaux pour leur financement, doivent également être utilisables par la population déjà présente. Leur accessibilité vise donc également, comme nous avons pu le souligner pour Vaulx-en-Velin, à limiter l'opposition locale à ces opérations. Les liaisons par les transports en commun entre nouveaux et anciens quartiers ont été érigées à ce titre en véritable argument en faveur du logement collectif face à l'étalement induit par l'habitat individuel[354]. Dans l'agglomération lyonnaise, des opérations comme celle de Bron-Parilly jouent ainsi le rôle, dans un premier temps, de précurseur et de véritable modèle en matière de localisation et d'application des nomenclatures d'équipement[355].

1.3.2. Quelle desserte envisager à Vaulx-en-Velin ?

Les concepteurs de la ZUP de Vaulx-en-Velin prennent donc largement en compte les enjeux de proximité et de transport. Ces derniers sont d'autant plus présents que l'opération se situe sur une « île »[356]. Deux canaux encerclent en effet le territoire et, s'ajoutant au boulevard périphérique, tendent à l'isoler du reste de l'agglomération (encadré n° 5, figure

---

[353] Raphaël FRETIGNY, *Financer la cité*, *op. cit. ;* Gwenaëlle LE GOULLON, *Les grands ensembles en France*, *op. cit.*

[354] *Ibid.*

[355] Le rapport de l'inspecteur adjoint P-H David établi sur l'opération Bron-Parilly en 1960 ne tarit pas d'éloges. Rapport sur l'opération Bron, quartier de Parilly (Rhône), janvier 1960, ministère de la Construction. ANF 19770829/03, Mission commune sur les grands ensembles des Inspections générales des Finances, de l'Administration (Intérieur) et de la Construction. Au niveau de l'agglomération voir également à cet égard : Renée ROCHEFORT, « Grands ensembles et mutations des banlieues lyonnaises », *op. cit.* ; Marie-Clotilde MEILLERAND, « Logement et politique urbaine 1940-1975 : le cas lyonnais », *in Le logement et l'habitat comme objets de recherche*, Créteil, 2005 ; Marie-Clotilde MEILLERAND, « La genèse de l'idée de ville nouvelle dans la Région lyonnaise », *in Éléments pour une histoire des villes nouvelles actes du séminaire Temporalités et représentations des villes nouvelles*, Paris, p. 115-130.

[356] On retrouve d'ailleurs cette appellation pour désigner la ZUP (ZUP de la Grande île de Vaulx-en-Velin) dans de nombreux documents officiels concernant l'opération. Pour exemple, les études « sociologiques » menées lors du premier peuplement de la ZUP traitent des opérations « Vaulx la grande île ». Études SERL, ORGECO, 1973, ANF 19840754/46.

n° 10). Cette contrainte géographique pèse lourdement sur les connexions et l'accessibilité du territoire. Des travaux de géographes, portant sur les opérations de grands ensembles menées sur l'agglomération, soulignent ainsi à propos du quartier vaudais de la Grappinière – construit au milieu des années 1960 – « de graves déficiences des transports en commun ». Ce faisant, ils ajoutent à l'égard des projets « très élaborés de la ZUP » :

> « Les architectes et urbanistes pourront profiter des erreurs des autres en matière de grand ensemble. Ils envisagent des solutions originales qui devraient permettre, c'est en tous cas leur vœu, de ne pas trop oublier les questions humaines au milieu des mètres cubes de béton. »[357]

On retrouve effectivement ces préoccupations en bonne place dans les schémas d'aménagement de l'opération. La proximité du site avec le centre de l'agglomération (entre 5 et 8 km environ selon le point de centralité considéré) en fait toute sa pertinence aux yeux de la direction de l'Architecture et de l'Urbanisme du ministère de la Construction[358]. Elle permet d'envisager de multiples modes de desserte dès lors qu'un investissement significatif est consenti. Aussi, différents projets de liaisons routières et autoroutières planifiés par ailleurs et un nouvel axe de desserte en transport collectif sont insérés dans un schéma directeur qui envisage la ZUP comme une opération globale d'aménagement du territoire.

Il faut tout d'abord noter que le plan de masse reproduit des théories urbanistes présidant à l'architecture des grands ensembles. Ces dernières, diffusées dans les grands congrès internationaux d'architecture moderne et validées dans les commissions d'expert du ministère afin de répondre aux « maux de l'agglomération ancienne »[359], introduisent notamment une taxinomie et une rupture entre voies de communication selon la fonctionnalité qui leur est attribuée. Le cœur des quartiers fait place à de vastes espaces verts peu aménagés et dissociant la desserte intérieure, réservée aux piétons et éventuellement au transport collectif, des voiries extérieures afin d'éloigner le trafic automobile. On parle de circulations « enveloppantes » qui entourent le quartier sans le pénétrer. Des modèles de villes sont retraduits à l'aune de ces nouveaux principes pour

---

[357] Renée ROCHEFORT, « Grands ensembles et mutations des banlieues lyonnaises », *op. cit.*, p. 209.

[358] Étude en vue de l'application de l'arrêté du 18 janvier 1964 de création d'une ZUP à Vaulx-en-Velin, publié au Journal officiel de la République française (JORF) le 30 janvier 1964. Dossier de déclaration de la ZUP à Vaulx-en-Velin – « le Mas du Taureau », note de présentation, GURL, Sous-direction des politiques nationales d'aménagement, 1964. ANF 19919710/24.

[359] Gwenaëlle LE GOULLON, *Les grands ensembles en France*, *op. cit.*, p. 287. La hiérarchie complexe des voies de communication dans les grands ensembles est notamment théorisée par le directeur de la SCET lors de sa création en 1955 et permet la prise en main des aménagements de voirie par la filiale de la CDC. Annie FOURCAUT, « Les vertus de la rue », *Urbanisme*, n° 353, p. 66-67 ; Paul LANDAUER, « La voie de desserte, dénominateur commun entre logement et territoire », *op. cit.*

établir les plans de masse des ZUP. À Vaulx-en-Velin, l'équipe d'architectes et d'urbanistes proches de l'AUA compose un schéma directeur de structures qui propose une arrête fortement densifiée en forme de croissant, traversé par un axe de desserte et d'animation continue autour de trois stations de métro[360]. Le modèle urbain utilisé est alors celui de la ville de Venise et l'axe central de transport en commun doit jouer le rôle des canaux irriguant l'ensemble des quartiers dans la cité italienne[361]. Il est en quelque sorte une épine dorsale censée rompre avec l'isolement des grands ensembles et plus largement de la « grande île de Vaulx-en-Velin.

Les modes de transport envisagés relèvent tous de véhicules en « site propre », ou à « plate-forme indépendante », c'est-à-dire ne partageant pas leur emprise avec d'autres usages et d'autres véhicules[362]. À la différence de l'autobus circulant sur la voirie avec d'autres modes de transports et qui constitue jusqu'alors le seul mode de transport collectif sur la commune, ces derniers nécessitent donc une infrastructure dédiée. Le tramway – que l'on retrouve dans les archives consultées sous différentes appellations telles que « métro léger » ou encore « prémétro » – mais surtout le métro (figure n° 8), envisagé selon des déclinaisons variées et innovantes (encadré n° 4), constituent alors les solutions censées pouvoir répondre à des flux de voyageurs quotidiens massifs.

Dès les premiers travaux de conception de la ZUP, la présence d'une ligne de métro est au cœur des schémas d'aménagement. Elle figure ainsi sur la totalité des 8 hypothèses de préfiguration urbaine mises à l'étude pour le pré-projet envoyé au ministère par l'équipe d'architectes en chef[363]. Différents tracés sont analysés pour intégrer le métro dans l'organisation urbaine plus générale. On lui prête différents rôles de composition urbaine comme la connexion des différents quartiers, la desserte de la zone industrielle, la continuité du tissu urbain depuis Villeurbanne, ou encore une « *esthétique moderniste* » *via* d'éventuels viaducs. L'infrastructure de transport est également évoquée dans les multiples documents de promotion de l'opération qui visent à attirer de futurs habitants. On peut ainsi entendre dans le film réalisé pour le compte de la SERL que les « *40 000* [nouveaux

---

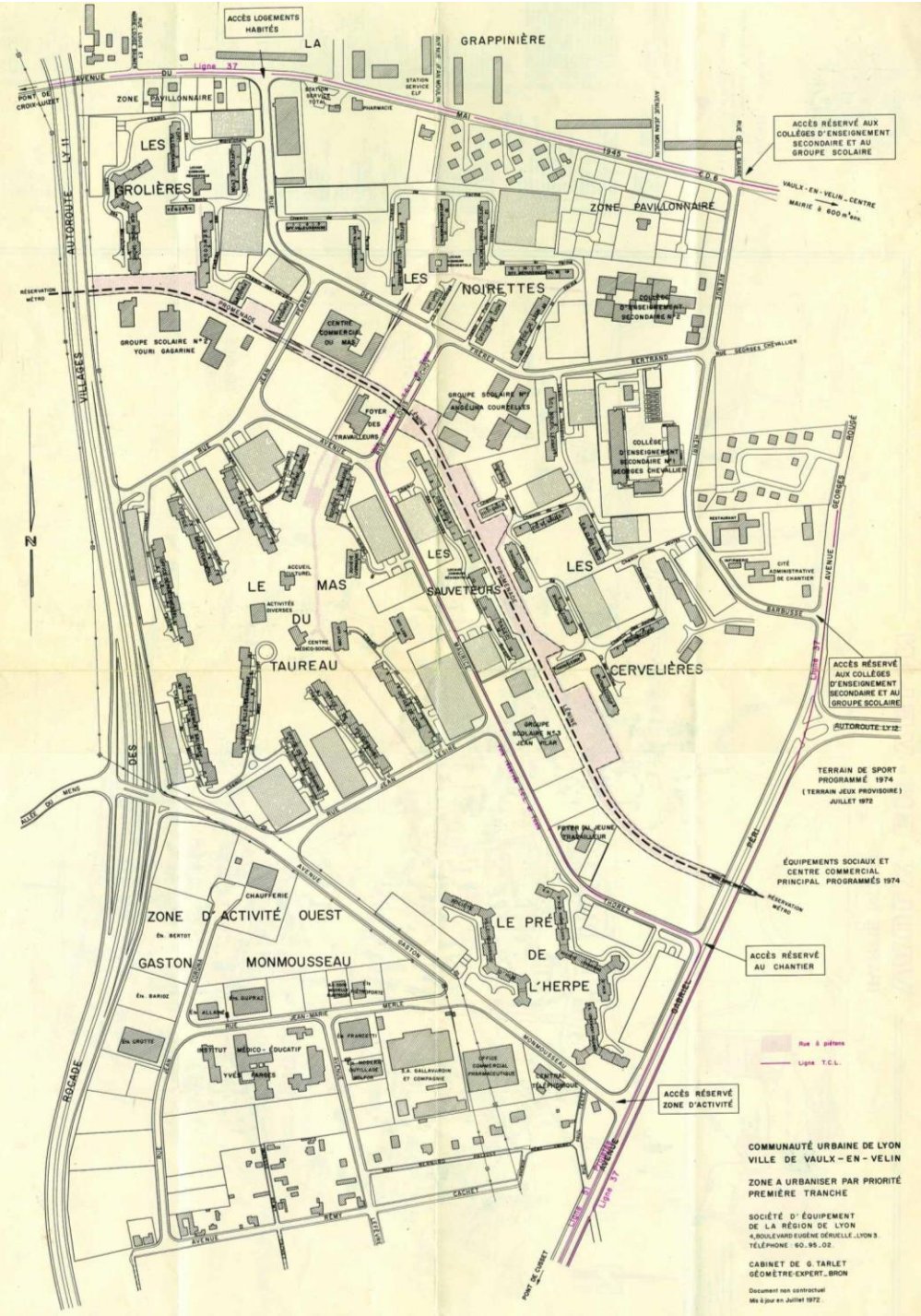
[360] Evelyne BOSSART, « La traversée du siècle. Vaulx-en-Velin à la recherche de la stratification », *Urbanisme*, 1993, nº 262, p. 66-71.

[361] *Ibid.* Voir notre entretient avec Rémy Nouveau, chef de projet politique de la ville à Vaulx-en-Velin (directeur du GPV de 1990 à 1998), communauté urbaine de Lyon, le 18 février 2016.

[362] Document réalisé pour le colloque « Urbanisme, déplacements, transports » organisé par la Fédération nationale des Agences d'urbanisme à Lyon, octobre 1981, Agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon (AGURCO). Archives privées de J. Frébault, directeur de l'AGURCO (APJF)

[363] Croquis hypothèses de structure urbaine en fonction des axes de transport, 1965. AMV 21 W 2, ZUP, programmation, budgets, contrats (1964-1970).

habitants] *disposeront de liaisons rapides* […] *non seulement à l'intérieur de leur ville, on prévoit déjà les stations du métro à la porte de chaque centre commercial, mais également avec la métropole voisine, qui n'est distante que de cinq kilomètres.* »[364]



[364] MALLIER J. et VERMARD G., 1972, « A l'est de Lyon … Une vie nouvelle, Vaulx-en-Velin », *op. cit*.

Figure n° 8 : Plan de masse ZUP de Vaulx-en-Velin première tranche, 1972, AMV. On distingue sur ce plan en pointillé, la réservation de l'emprise du métro traversant la ZUP du Nord-Ouest au Sud-Est, en direction du centre administratif.

Le sujet a d'autant plus de raison d'être mis à l'agenda que la conception de la ZUP est contemporaine de l'élaboration du projet de métro lyonnais, dont la première ligne est mise en service en 1978 (1974 pour la transformation du funiculaire de la Croix-Rousse en métro à crémaillère, ligne C). Les réflexions qui le nourrissent, et sur lesquelles nous reviendrons dans notre deuxième chapitre, incluent des préoccupations spécifiques pour les nouveaux quartiers denses en périphérie de l'agglomération. Alors que la technologie n'est pas encore arrêtée sur ce futur réseau lyonnais, certains modes semblent privilégiés pour les grands quartiers d'habitat social. En effet, René Waldmann, ingénieur des Ponts et Chaussés chargé de mener à bien le projet de métro lyonnais, dans une étude pour le ministère de la Construction, évoque les possibilités offertes pour leur desserte en ces termes :

> "Le problème se pose différemment pour la desserte des quartiers neufs situés à la périphérie des agglomérations [*en comparaison avec les centres plus anciens*] ; dans de tels quartiers, l'esthétique urbaine et l'espace peuvent permettre la réalisation de moyens de transport rapides et à gros débit que sont les métros aériens. L'infrastructure en est relativement peu onéreuse […], ce qui permettrait la création de lignes radiales assez longues. Un prototype français de métro aérien suspendu a été étudié et réalisé par la SAFEGE à Chateauneuf-sur-Loire ; il semble que cette solution puisse intéresser un certain nombre de grandes villes, dès que se posent des problèmes de transport de pointe excédant 10 000 voyageurs/heure."[365]

À Lyon, le métro aérien est envisagé un temps à travers l'invention de Maurice Barthalon, dénommée « Urba », avant d'être abandonné au profit d'un métro plus classique, souterrain et à grand gabarit[366]. Il est en revanche discuté plus longuement pour desservir la banlieue.

Encadré n° 4 : Un mode de transport « révolutionnaire »[367] en banlieue : l'Urba 30

Pour certains enquêtés, le projet de desserte de la ZUP en métro renvoie aux élucubrations propres à un urbanisme utopique marquant plus largement la conception des grands ensembles et l'aménagement du territoire. Ces derniers ont en mémoire un projet de métro aérien et suspendu traversant les maquettes de la ZUP, parfois même certains bâtiments, avec des stations en viaduc.

---

[365] *Le coût des transports urbains dans les grandes agglomérations*, Rapport d'étude pour le compte du ministère de la Construction, 1962. Cité dans René WALDMANN, *La grande traboule*, Lyon, Éditions lyonnaises d'art et d'histoire, n° 2, 1991, p. 60-61.

[366] *Ibid.*

[367] Jérôme PIETRASIK, « Transports : Avec son « Urba 1 », fabriqué dans son appartement à l'aide de ruban adhésif, Maurice Barthalon est peut-être le prophète de la circulation future », *Le Nouvel Observateur*, 6 janvier 1969, p. 26.

Parmi les différents modes de transport évoqués, *l'Urba 30* est sans doute le projet qui soulève le plus de curiosités. Il correspond à une expérimentation de transport urbain aérosuspendu et propulsé au moyen d'un moteur linéaire innovant. Cette technologie s'inspire d'autres inventions encouragées alors par l'État et la direction des Transports Terrestres (DTT) pour concurrencer le rail[368]. On peut mentionner l'aérotrain de l'ingénieur Jean Bertin[369] et le métro aérien et suspendu développé par la société SAFEGE[370], le métro ultra-léger *Aramis* ou encore le monorail *Poma 2000*. Comme l'aérotrain, la circulation aérodynamique de *l'Urba* permet l'élévation d'une cabine propulsée par un moteur électrique. Né des travaux expérimentaux de Maurice Barthalon, diplômé de l'École polytechnique et « Science-Master » du Massachusetts Institue of Technologie (MIT), le projet est développé par la Compagnie d'énergétique linéaire (CEL) autour d'une équipe de professeurs et techniciens en quête de commandes publiques. C'est finalement la DATAR qui s'intéresse au projet et lui donne une visibilité. Ses subventions, celles de la délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST), ainsi que le concours de la société de l'Aérotrain et d'une société grenobloise de construction de moteurs électriques, permettent une première expérience de transport de passagers devant la presse en 1968.

Une première ligne expérimentale est projetée par le gouvernement et la Ville de Lyon sur un axe de transport longeant les quais du Rhône, du pont Lafayette à la Foire internationale et la faculté des sciences (campus de l'université Lyon 1)[371]. Le prolongement de cette ligne doit permettre de desservir la ZUP de Vaulx-en-Velin. La CEL propose une première étude concernant la portion entre Vaulx-en-Velin et Charpennes (Villeurbanne). Une subvention d'État à hauteur de 50% est même garantie à l'autorité en charge des transports à Lyon pour mettre en œuvre cette première ligne expérimentale[372]. Finalement, à l'image de la carrière de l'aérotrain, ces métros suspendus connaissent en France une courte existence ne menant pas à leur commercialisation. Des choix techniques plus éprouvés et défendus sur le territoire par des groupes d'intérêts plus fortement implantés, tels que la SNCF ou la RATP, ont raison de ces modes expérimentaux. À Lyon, le métro aérien se heurte aux élus locaux, en particulier à l'opposition des maires de Villeurbanne et de Lyon.

---

[368] Benoît DEMONGEOT, « "Adapter le transport collectif à la ville telle qu'elle est." Les initiatives Cavaillé de 1975 ou le retour du tramway sur l'agenda national », *Revue d'histoire des chemins de fer*, 2014, nº 45, p. 115-142.

[369] Vincent GUIGUENO, « Building a High-Speed Society : France and the Aérotrain, 1962-1974 », *Technology and Culture*, 2008, vol. 49, nº 1, p. 21-40.

[370] La ligne Charenton-Créteil au Sud-est de Paris est retenue en 1965 pour commercialiser le métro aérien. La RATP et la société SAFEGE Transport en étudie la réalisation pour le compte du syndicat des transports de la région parisienne. Finalement, devant les critiques émises par la RATP et la prolongation de la ligne de métro 8 le projet est abandonné. Philippe RENAUD, « Métro aérien suspendu : la France jette l'éponge… Le japon s'empare du projet », *La République du centre*, le 12 juillet 2017.

[371] René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.*

[372] Compte-rendu du comité syndical du 11 juillet 1972 du syndicat des transport en commun de la région lyonnaise (STCRL) ; étude préliminaire d'implantation et d'exploitation d'une ligne URBA à Lyon. Archives communautaires du Grand Lyon (ACGL) 2085 W 10.

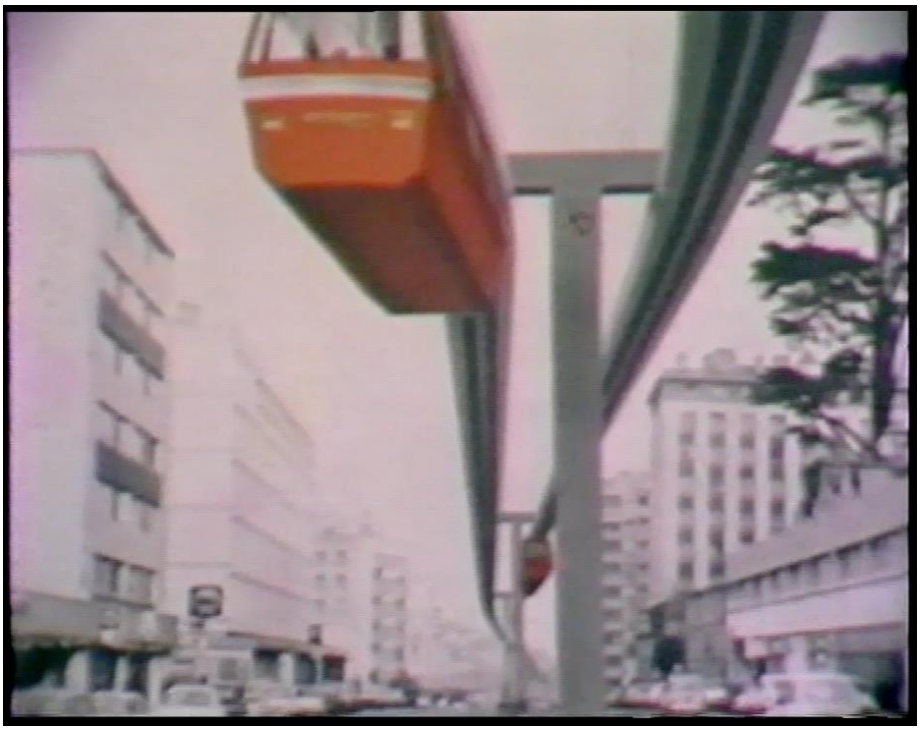


Figure n° 9 : Capture d'écran extraite du film de promotion de la ZUP. MALLIER J. et VERMARD G., 1972, « A l'est de Lyon … Une vie nouvelle, Vaulx-en-Velin », SETIC, SERL), op. cit.

Toutefois, malgré la place prise par ces réflexions à chaque étape de conception de la ZUP, la desserte en transport en commun échappe largement au périmètre d'intervention de la ZUP, limité au bâti. Ni la municipalité ni la SERL n'ont la possibilité d'entreprendre ces projets qui reviennent alors aux institutions intercommunales naissantes et en particulier au syndicat des transports en commun de la région lyonnaise (le STCRL). Depuis la création de la communauté urbaine en 1969, celui-ci a en effet en charge la gestion des transports urbains sur un périmètre incluant désormais la commune de Vaulx-en-Velin. La réalisation des projets évoqués dépend donc de cette nouvelle scène d'action publique en construction. Pour le dire autrement, elle renvoie aux rapports de force qui se nouent à une échelle d'agglomération mettant en jeu des municipalités aux ressources inégales et des institutions intercommunales en cours de structuration.

***

Ce propos liminaire sur la conception de la ZUP de Vaulx-en-Velin nous permet de dresser un premier pan de la configuration qui, au seuil des années 1970, fait état de préoccupations bien présentes concernant la desserte en transport en commun des quartiers d'habitat social

construits en périphérie des grandes agglomérations. Constituant le point de départ de notre enquête, cette configuration constitue le cadre dans lequel le déplacement des habitants de la ZUP devient « “quelque chose” à propos de quoi “quelqu’un” doit faire quelque chose »[373]. Tout porte à croire que la desserte de la ZUP est susceptible d’être mise à l’agenda.

La genèse de la ZUP de Vaulx-en-Velin nous invite à « remettre en cause l’opposition habituellement dressée entre “politique locale” et politique “étatique”, autant que celle établie entre *policies* et *politics* »[374]. En effet, l’opération ne peut se comprendre sans souligner le croisement d’attentes multiples à son égard. Nous rejoignons sur ce point les analyses qui, à rebours d’une politique seulement imposée par l’État, proposent une histoire plus nuancée. Les mécanismes institutionnels d’exclusion des habitants des ZUP, au cœur des débats sur la caractérisation de ces quartiers[375], ne sont, en tout état de cause, guère identifiables dans la conception de la ZUP de Vaulx-en-Velin[376].

Sa réalisation, on l’aura compris, est loin d’une stratégie univoque de mise à l’écart de certaines populations. Elle est bien plus à appréhender comme une politique publique au croisement d’un interventionnisme d’État et d’initiatives municipales visant à développer du logement social, tout particulièrement encouragé dans les banlieues rouges des grandes agglomérations. Dans un contexte d’urbanisation croissante de la périphérie est lyonnaise, l’opération de la ZUP est à bien des égards un moyen pour la municipalité d’intervenir dans les orientations de son développement et de renforcer son ancrage dans des sociabilités populaires. Cette intervention se fait en investissant des arènes de négociation avec les diverses structures qui interviennent dans la construction de la ZUP. En intervenant dans le choix des équipes de maitre d’ouvrage, l’acteur municipal s’entoure alors d’alliés politiques pour investir ces arènes techniques.

Au même titre que d’autres équipements, le transport urbain est au cœur de la conception négociée de l’opération. À l’issue de cette première étape, le maire de Vaulx-en-Velin

---

[373] Joseph R. GUSFIELD, *La culture des problèmes publics. L’alcool au volant : la production d’un ordre symbolique*, Paris, Economica, 2009.

[374] Françoise DE BARROS, « Élus locaux et actions publiques de l’entre-deux-guerres au début des années quatre-vingt. Mise au jour de deux « répertoires d’actions clientélaires » », *op. cit.* p. 41.

[375] Loïc WACQUANT, « Repenser le ghetto », *Idées économiques et sociales*, 15 novembre 2012, nº 167, pp. 14-25.

[376] Au contraire, au moins dans les premiers temps du peuplement de la ZUP, les travaux portant sur la politique du logement, montre qu’une exclusion ethno-raciale s’exerce pour l’accès à ces quartiers, Fatiha BELMESSOUS, « Catégorisation et discrimination des Algériens dans les politiques du logement à Lyon (1950-1970) », *op. cit.*

s'estime d'ailleurs relativement satisfait des perspectives de développement. À propos de l'architecte en chef, il déclare :

> « On avait quelqu'un qui était important là-dedans, c'était l'architecte en chef : Bornarel. […] qui avait l'autorité pour contrôler, sinon maîtriser, la réalisation de la ZUP. […] il a pu nous appuyer sur les revendications en matière d'équipements, scolaires, culturels et tout ça. C'est là où il y a eu le meilleur possible d'intervention, le meilleur possible, possible hein ! »[377]

Néanmoins, avant même les premières préoccupations sur l'évolution du peuplement des nouveaux quartiers, les transports urbains sont l'un des principaux points de crispation. Ils le sont d'autant plus qu'ils mettent en jeu des interactions entre différents élus locaux et traduisent des rapports de domination entre les villes-centres, Lyon et Villeurbanne, et les communes périphériques, qui s'ancrent dans une histoire locale. Bien que présent dans la conception de l'opération, la programmation des investissements en matière de transport en commun échappe en réalité aux acteurs mobilisés dans la conception de la ZUP[378]. Elle renvoie en fait à la structuration d'un pouvoir intercommunal et aux rapports de force qui s'y nouent.

---

[377] Entretien réalisé avec Robert Many, maire de Vaulx-en-Velin de 1966 à 1977, le 12 septembre 2014.

[378] Il faut noter l'exception de la communauté urbaine de Lyon qui, à partir de 1970 est responsable de la ZUP au vu des nouvelles compétences qui lui sont transférées. Ceci se traduit néanmoins dans un premier temps par la reconduction du contrat de concession liant auparavant la Ville de Vaulx-en-Velin à la SERL, la COURLY succédant à la municipalité qui reste néanmoins associée aux instances de pilotage.

Section 2. Connexions et transports en commun : genèse d'un problème intercommunal à Vaulx-en-Velin (1900-1969)

> « VAULX-EN-VELIN s'est cherché durant de nombreuses générations : très petite bourgade paysanne d'abord, surtout en sa pointe sud, elle laissa en 1925, la place à l'industrie et aux logements, puis devint bourg dès qu'elle fut, au Nord, protégée des eaux grâce à l'initiative de ses élus. Notre ville a maintenant décidé de son destin. Elle sera une ville moyenne, triplant certes son chiffre de population, mais néanmoins ne franchissant pas le cap au-dessus duquel se situe la grande ville. »[379]

Au contraire du discours ici porté par la municipalité face à ses administrés, le « destin » urbain de Vaulx-en-Velin s'inscrit dans une extension de l'agglomération qui lui échappe largement et avec laquelle la commune ne peut que composer. Sa croissance démographique, avant la construction de la ZUP est d'ailleurs loin de faire exception parmi les communes de l'Est lyonnais (annexe n° 1.1). Cet accroissement s'est réalisé à mesure du renforcement des interdépendances entre la commune et l'agglomération urbaine.

Dans les territoires urbanisés de manière plus ou moins anarchique, en périphérie des grandes villes, la propagation de services et aménités urbaines, fondée sur un interventionnisme des pouvoirs publics locaux, est permise à mesure que se nouent horizontalement des coopérations intercommunales, départementales, voire intermunicipales. Bien plus étudié, le cas parisien sur lequel nous sommes revenus en introduction est riche de ces expériences coopératives impliquant des élus locaux de bords différents. La voirie, l'assainissement, l'alimentation en eau et en énergie ont mobilisé socialistes, communistes, radicaux ou encore modérés dans une volonté de mutualiser des investissements[380]. Ces dynamiques sont néanmoins marquées par des rapports de force de type centre-périphérie. D'ailleurs, la suppression-division du département de la Seine en 1968 – non sans enjeux politiques liés au poids de la ceinture rouge[381] – donne un sérieux coup d'arrêt aux solidarités entre Paris et sa proche banlieue. À cette occasion, ce sont les transferts de revenus issus d'une péréquation intercommunale qui sont mis à mal. À la même

---

[379] Commission municipale d'urbanisme, assisté du bureau d'étude ORGECO et du groupe d'Architectes de la ZUP, « Plaquette d'information, ZUP de Vaulx-en-Velin », 1970, p. 3. AMV 173 W 4.

[380] Emmanuel BELLANGER, « Le Grand Paris bienfaiteur et les dynamiques de coopérations Paris-banlieues sous la Troisième République », *op. cit.* ; Annie FOURCAUT, Emmanuel BELLANGER et Mathieu FLONNEAU (dir.), *Paris-banlieues, conflits et solidarités*, *op. cit.*

[381] Pauline PRAT, « The Greater Paris Debate: The French State and its Capital region », *op. cit.*

époque, l'expérience intercommunale lyonnaise voit, au contraire, entrer la banlieue rouge dans cette nouvelle structure aux vastes compétences que constitue la communauté urbaine.

Pourtant, la diffusion d'infrastructures urbaines à Vaulx-en-Velin s'inscrit aussi dans des interactions de plus longues dates entre la ville de Lyon et sa couronne qui s'étend. Celles-ci témoignent d'interdépendances qui se tissent dans une histoire intercommunale plus ancienne. Ces démarches préexistent en effet largement à la création de la communauté urbaine de Lyon et s'adossent notamment à des syndicats de communes. Leur fonctionnement fait souvent montre des clivages qui existent entre les élus des grands centres urbains et ceux des petites villes de banlieue. Le sort de Vaulx-en-Velin est ainsi lié aux aménagements dédiés au fonctionnement de la grande ville voisine qui ont peu à peu dessiné la morphologie du territoire sur lequel s'implante la ZUP à l'aube des années 1970. En l'occurrence ces aménagements en contraignent les connexions envisageables. Cerclé par deux canaux destinés à « dompter » le fleuve *Rhône* en amont de Lyon et Villeurbanne, le territoire est qualifié de « Grande Île » au sein de l'agglomération. Alors que l'intercommunalité s'appuie sur les réseaux urbains qui scellent ces relations d'interdépendances sur le temps long, la réalisation d'infrastructures de transport à Vaulx-en-Velin est contrainte par la manière dont ont été envisagés jusqu'alors ces bourgs environnant l'agglomération urbaine. La politique des transports en commun de Vaulx-en-Velin fait rejaillir ainsi des tensions opposant des élites urbaines aux élus de la banlieue. Comprendre ce que change l'institution de la communauté urbaine de Lyon à ces rapports, alors que se construit la ZUP, implique donc un retour sur cette histoire intercommunale.

À rebours des récits linéaires et parfois évolutionnistes, naturalisant les réformes institutionnelles, les connexions et le réseau de transport à Vaulx-en-Velin n'ont pas toujours tiré profit de l'expansion urbaine de l'agglomération. Cette section permet de relire des travaux portant sur l'aménagement urbain de la région lyonnaise tout en objectivant la façon dont ces derniers influent sur les conditions de déplacement des habitants de la banlieue populaire.

2.1. Une Grande-Île dans l'agglomération ? Intégration urbaine et genèse de l'intercommunalité pendant le premier XXe siècle.

Deux mouvements ont alimenté l'inscription de Vaulx-en-Velin dans l'agglomération lyonnaise dans les politiques d'aménagement menées à cette échelle. Il convient d'une part de mentionner les démarches de planification qui émergent dès les premières décennies du XXe siècle, et d'autre part les formes de coopérations intercommunales qui les

accompagnent et les précèdent. Les enjeux de connexion du territoire vaudais au reste de l'agglomération se situent à l'intersection de ces mouvements qui marquent un changement de statut de la commune, dès lors que son urbanisation devient souhaitée et envisagée bien au-delà de son conseil municipal.

2.1.1. Le **Rhône***, moteur d'une « préhistoire » intercommunale conflictuelle à Vaulx-en-Velin*

Les travaux insistants sur le rôle précurseur des réseaux et entités « techniques » dans l'émergence de structures supra communales et métropolitaines sont nombreux[382]. Alors qu'il s'interroge sur le processus par lequel l'agglomération lyonnaise à fait sens politiquement, Franck Scherrer a pu insister sur le rôle des services urbains organisés en réseau dans l'émergence de démarches intercommunales[383]. Un certain nombre de coopérations intercommunales visant ainsi à étendre, entretenir et moderniser des réseaux techniques implique la commune de Vaulx-en-Velin bien avant la création de la communauté urbaine. Mais, pour reprendre les termes de Franck Scherrer, « il ne suffit pas que des problèmes d'équipement, d'aménagement ou de gestion urbaine se posent à l'échelle de l'agglomération : il faut aussi qu'ils revêtent la valeur d'un enjeu politique aux yeux des différents acteurs territoriaux, et ce au même moment [afin que] que l'agglomération urbaine devienne un territoire de référence pertinent pour l'action collective »[384]. Selon lui, l'émergence de cette échelle intercommunale d'action publique s'est appuyée, parfois involontairement, sur des acteurs intermédiaires, comme l'État ou des acteurs privés, se positionnant entre la ou les villes-centres et les communes de banlieue qui ne partagent pas forcément les mêmes intérêts. À cet égard, le cas de Vaulx-en-Velin illustre bien « la méfiance de "l'impérialisme lyonnais" […] largement partagé en banlieue »[385].

---

[382] On peut notamment faire référence à de nombreux travaux d'historiens portant sur la modernisation des villes et le déploiement de « grands systèmes sociotechniques » sur des durées longues depuis le XIXe siècle dans les villes américaines et européennes, mais également ceux de géographes, sociologues et politistes. Kenneth T. JACKSON, « The Capital of Capitalism : the New York Metropolitan Region, 1890-1940 », *op. cit ;* Joel A. TARR et Gabriel DUPUY (dir.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, *op. cit.* ; Denis BOCQUET et Samuel FETTAH (dir.), *Réseaux techniques et conflits de pouvoir: les dynamiques historiques des villes contemporaines*, Rome, 2007 ; Konstantinos CHATZIS et Michel PINAULT, « L'Europe du XIXe siècle », *op. cit.* Emmanuel BELLANGER et François-Mathieu POUPEAU, *Lumières sur la banlieue*, *op. cit.* Annie FOURCAUT (dir.), *Agrandir Paris (1860-1970)*, Publications de la Sorbonne, 2016.

[383] Franck SCHERRER, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine », *op. cit.*

[384] *Ibid.* p. 106.

[385] *Ibid.*.

Les premières formes d'interdépendances entre la commune de Vaulx-en-Velin et la ville de Lyon suscitant de vifs échanges entre décideurs locaux renvoient à l'entreprise d'endiguement du Rhône. Celle-ci s'accélère notamment à la suite de crues dévastatrices et meurtrières au milieu du XIXe siècle qui ont dévasté Lyon et ses environs. La protection progressive de l'agglomération urbaine se réalise d'abord au détriment des communes situées en amont du fleuve. La vulnérabilité de Vaulx-en-Velin s'accroit ainsi à mesure que le *Rhône* fait l'objet d'aménagements destinés à fixer son lit et à permettre son exploitation économique (encadré n° 5). Ces derniers contribuent à créer une situation géographique qualifiée de « proximité lointaine » par certains géographes[386].

Encadré n° 5 : Vaulx-en-Velin, une grande île inondable pour protéger l'agglomération des crues du *Rhône* et permettre son exploitation

La construction d'une digue de protection insubmersible pour protéger la rive gauche du *Rhône* à Lyon et Villeurbanne fait de Vaulx-en-Velin une « zone tampon »[387], servant de plaine inondable pour préserver la grande ville des aléas du fleuve. Une loi de 1858[388] limite effectivement le renforcement des protections en amont, tandis que, endigué en aval, le *Rhône* déborde désormais plus fréquemment à Vaulx-en-Velin. Les multiples tentatives de la municipalité et de la population vaudaise pour protéger le village des crues sont le plus souvent proscrites par le préfet. Certains projets sont étudiés et proposés par le service spécial des Ponts et Chaussées, mais sont hors de portée des ressources communales. Sollicitées pour ces dépenses, les communes de Lyon et Villeurbanne refusent d'y contribuer. À cela s'ajoute la construction de deux canaux qui, destinés au développement industriel et économique de l'agglomération, viennent également aggraver la protection de la commune contre les inondations tout en lui donnant un caractère insulaire.

Achevé en 1858 pour les besoins de la navigation, le canal de Miribel au nord du village met un terme aux migrations du fleuve tout en aggravant les inondations, notamment à Vaulx-en-Velin[389]. Admettant la responsabilité de l'État alors que les crues de 1874 et 1875 sont plus dévastatrices sur la commune qu'en 1856, le préfet autorise une dérogation à la loi pour un endiguement partiel du

[386] L'expression est citée d'un mémoire de géographie de Maurice Richoux (*L'urbanisation de Vaulx-en-Velin*, 1970) par Renée ROCHEFORT, « Grands ensembles et mutations des banlieues lyonnaises », *op. cit.*, p. 208.

[387] Les travaux de Claire Combe offrent une histoire particulièrement complète des aménagements successifs dans l'agglomération lyonnaise destinés à la protection contre les crues du *Rhône* et de la *Saône*. Le quatrième chapitre de sa quatrième partie consacrée à l'évolution du statut des « marges » urbaines, revient sur le cas particulier de Vaulx-en-Velin et permet d'en apprécier le caractère politique. Claire COMBE, *La ville endormie ? Le risque d'inondation à Lyon. Approche géohistorique et systémique du risque de crue en milieu urbain et périurbain*, thèse de géographie, Université Lyon II, 2007, p. 370.

[388] Elle « établit l'intangibilité du lit majeur [des fleuves] à l'amont des grandes villes ». Claire COMBE, « Le risque d'inondation à l'amont de Lyon : héritages et réalités contemporaines », *Géocarrefour*, 2004, n° 79/1, p. 64.

[389] *Ibid.*

village. À partir de 1899, un autre canal coupe la commune en deux, au sud du village. Perçu comme « le plus grand chantier lyonnais de la fin du XIXe siècle »[390], il alimente une usine hydroélectrique destinée à générer l'énergie nécessaire au développement industriel de l'Est Lyonnais. Elle accompagne ainsi l'installation des premières usines au sud de la commune, mais l'isole de son centre historique et des quartiers qui se sont construits pendant la construction du canal, au Pont-des-Planches et à Villeurbanne Saint-Jean. Surtout, la rive droite du canal est laissée submersible. Lors d'une nouvelle crue en 1928, elle démultiplie les points d'entrée des eaux sur la partie nord de la commune[391]. Mineures à Lyon et Villeurbanne, ces nouvelles inondations sont catastrophiques pour la commune de Vaulx-en-Velin et détruisent plusieurs habitations.

Il faut finalement attendre l'après-Seconde Guerre mondiale pour qu'un consensus mettant en jeu les municipalités vaudaise, villeurbannaise, un syndicat d'habitant du quartier St-Jean et le service spécial des Ponts et chaussés, soit trouvé pour la construction de nouvelles protections. Financées également par le Département et les ministères des Travaux publics et de l'Agriculture, celles-ci permettent de mettre à l'abri le nord de la commune et ses vastes champs qui accueilleront bientôt les grands quartiers d'habitat social (figure n° 10).

L'exploitation du fleuve et la maitrise progressive de son cours entrainent des aménagements qui façonnent la morphologie du territoire communal. Les canaux contraignent fortement les déplacements qui nécessitent la construction de ponts et contribuent à l'isoler du reste de l'agglomération. Cette insularité peut en partie expliquer un développement urbain tardif de la commune que nous pouvons apprécier relativement aux communes voisines de la première couronne (annexe n° 1.1) et qui se concentre durant le premier XXe siècle au sud du territoire.

La méfiance et les tensions qui caractérisent les relations entre la banlieue et le centre urbain sont également identifiables dans la constitution des premiers syndicats intercommunaux durant l'entre-deux-guerres. En 1929, Vaulx-en-Velin s'allie à 27 autres communes au sein du syndicat des Eaux de la Banlieue de Lyon. Il s'agit d'abord de faire front commun face à la Compagnie générale des eaux qui s'est étendue en périphérie lyonnaise et qui semble jusqu'alors tirer profit d'une diversité de contrats auprès de collectivités dispersées. L'absence de la Ville de Lyon traitant cette compétence en régie publique a, selon Franck Scherrer, accéléré la création de ce syndicat qui reste toutefois une « coquille vide » pendant près de 20 ans. Le cas de l'assainissement donne lieu quant à lui à la formation dès 1931

---

[390] Catherine FORET, *De l'épopée industrielle de l'Est lyonnais au projet urbain du « Carré de Soie », ou l'invention d'un territoire d'agglomération. Brève histoire d'un retour vers le futur*, *op. cit*, p. 10.

[391] Claire COMBE, *La ville endormie ? Le risque d'inondation à Lyon.*, *op. cit,* p. 373. Dès les années qui suivent cette crue, les perspectives des services de l'État en matière de protection se rapprochent des préoccupations de Vaulx-en-Velin, qui compte désormais près de 9 000 habitants. Voir également sur ce point le rapport de H. VILLIEN, « L'endiguement du Rhône et de la Saône. Les quais de Lyon et leur efficacité contre les inondations », *Les Études rhodaniennes*, 1937, vol. 13, nº 1, p. 5-22.

d'un syndicat associant Lyon et Villeurbanne à Bron, Vénissieux, Saint-Fons et Vaulx-en-Velin (syndicat d'assainissement de la rive gauche du Rhône). Il faut toutefois noter le rôle joué par l'obsolescence proprement technique des réseaux d'égouts liée à leur dimension face à un débit concernant désormais plusieurs communes, de plus en plus peuplées. Le territoire concerné se limite ainsi aux communes pour lesquelles évacuer les effluents des égouts en aval du Rhône apparait dans l'intérêt des communes en aval, notamment pour Lyon, afin d'éviter de les faire traverser la ville par le fleuve. L'intercommunalité est ici réduite, selon l'expression de Franck Scherrer, « à sa plus simple expression, celle que lui donne Édouard Herriot [*maire de Lyon de 1905 à 1957*] lorsqu'il présente à mots couverts à son conseil municipal le grand collecteur comme une barrière sanitaire destinée à protéger sa ville de l'insalubrité banlieusarde. »[392]

Figure n° 10 : Photographie aérienne de la Grande île de Vaulx-en-Velin au démarrage de l'opération ZUP (AMV).

[392] Franck SCHERRER, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine », *op. cit,* p. 111.

Il est toutefois certain que ces expériences, bien que conflictuelles, alimentent la prise de conscience d'enjeux proprement intercommunaux. Pour Marie-Clotilde Meillerand, l'assainissement « participe étroitement à l'émergence de la notion de territoire supra-communal ayant un sens et une représentation concrète pour les acteurs locaux »[393].

2.1.2. Une connexion relative du territoire dans le cadre d'un essor des transports urbains ferrés

Créé en 1938, le Groupement d'urbanisme de la région lyonnaise (GURL) constitue ce que l'on désigne alors par « agglomération lyonnaise » dans une volonté de planifier l'aménagement urbain[394]. Cette échelle de réflexion est relativement fluctuante et inclue seulement de manière intermittente la commune de Vaulx-en-Velin. Elle correspond essentiellement aux communes très urbanisées ainsi qu'aux récentes emprises industrielles qui débordent ces dernières. Elle n'a surtout d'existence qu'au travers des projets techniques portés par les ingénieurs de l'État et des démarches de planification qu'ils élaborent.

Comme l'a noté Marie Clotilde Meillerand, l'après-Seconde Guerre mondiale est marquée par des impératifs de « reconstruction » plus que d'aménagement du territoire[395]. Or, jusqu'à la planification de la ZUP, Vaulx-en-Velin est encore dans un entre-deux dans lequel son urbanisation contribue à l'élargissement des échelles de raisonnement des fonctionnaires de l'État, sans que ne soient pour autant anticipées son développement. Si, comme nous venons de l'évoquer, à travers le développement de réseaux techniques urbains, s'enracine à Vaulx-en-Velin un enjeu de connexion du territoire pour l'inclure à une entreprise globale de modernisation, notamment en matière d'assainissement et d'alimentation en eau potable, la situation est différente en matière de circulations urbaines. L'organisation lyonnaise des réseaux de transports n'épouse pas l'ensemble urbain avant l'avènement de la communauté urbaine.

Paradoxalement, l'isolement de la commune à la suite de la construction du canal de Jonage a joué favorablement pour justifier les impératifs de connexion du territoire en matière de transport collectif. Dès le début du siècle, les nombreuses requêtes de la commune concernant sa connexion aux lignes de tramway desservant Lyon[396] trouvent dans cette

---

[393] Marie-Clotilde MEILLERAND, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20ème siècle*, *op. cit,* p. 64.

[394] Il préfigure peu à peu le territoire de la communauté urbaine de Lyon créé en 1969. *Ibid.*

[395] *Ibid.*

[396] Nous trouvons trace de ces demandes concernant la réalisation de lignes de tramway Lyon-Vaulx-en-Velin à partir de 1891, à la suite d'opérations engagées par l'administration militaire et le conseil général du Rhône. Délibération du conseil municipal du 28 février 1891, p. 389 du registre des délibérations, AMV.

opération ainsi que dans les autres aménagements du *Rhône* un nouvel argumentaire. La ligne de tramway n° 27 (Cordelier-Cusset) est prolongée depuis Villeurbanne jusqu'à la commune où elle trouve son terminus sur la place de la mairie en 1903. Cette desserte de la commune est alors plus largement liée à l'essor des transports urbains et à la concurrence qui s'exerce entre une multitude de sociétés privées (encadré n° 6). Si l'initiative privée est la règle pour que de nouvelles lignes voient le jour, la prise en charge publique, au moins partielle, des portions déficitaires en est une condition *sine qua non*. La prolongation de la ligne 27 jusqu'au bourg de Vaulx-en-Velin nécessite ainsi la prise en charge de certains travaux par les municipalités concernées.

À l'aube du démantèlement de ces infrastructures sur l'agglomération, qui s'amorce dès 1935 au bénéfice des autobus et trolleybus[397], trois lignes de transport ferré desservent la commune. En plus de la ligne 27, le chemin de fer de l'est lyonnais (CFEL) est en circulation depuis 1881 et relie le quartier de la Part Dieu (alors principalement à vocation militaire) à la commune de St-Genis-d'Aoste, aux portes des Alpes dans le département de l'Isère. Transportant voyageurs et marchandises, il dessert par de nombreux embranchements les industries qui s'implantent au sud de Vaulx-en-Velin. De plus, la ligne 16 des Omnibus et Tramway Lyonnais (OTL) relie le cœur de la presqu'ile lyonnaise (place Bellecour) à Meyzieu (commune de la seconde couronne de l'est de Lyon), en s'arrêtant au sud de Vaulx-en-Velin dès 1907[398].

Encadré n° 6 : Transports urbains en banlieue dans le premier XXe siècle : dynamiques concurrentielles autour des premiers tramways

Durant l'entre-deux-guerres, les transports collectifs à Vaulx-en-Velin sont à l'interface de deux réseaux qui témoignent de l'absence d'instruments de gouvernement regroupant Lyon et sa banlieue[399]. Le réseau proprement urbain est constitué de lignes de tramway exploitées selon un régime de concession par la compagnie OTL qui s'est constitué un monopole sur Lyon et Villeurbanne dès le début du siècle[400]. Seulement quelques lignes trouvent leur terminus en

[397] La dernière ligne de tramway urbain de Lyon, avant le renouveau du mode à la fin du siècle, fonctionne jusqu'en 1957. Guy BORGÉ, Marjorie BORGÉ et René CLAVAUD, *Les transports à Lyon : du tram au métro*, Lyon, 1984.

[398] Le plan du réseau de tramway électrique de l'OTL en 1913 donne une photographie édifiante des connexions à cet époque, malgré l'urbanisation encore peu avancé de certaines communes. Voir photographie du réseau : Archives Municipales de Lyon (AML), fonds Société lyonnaise de Transports en Commun, 38 PH 1135, reproduite *in* Cédric POLÈRE, *De la Courly au Grand Lyon : histoire d'une communauté urbaine*, Lyon, Lieux dits, 2014, p. 20.

[399] Franck SCHERRER, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine », *op. cit.*

[400] L'appellation « *périmètre urbain* » est issue du décret n°49-1473 du 14 novembre 1949 relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers. Celui-ci vise alors à protéger les

banlieue. C'est par exemple le cas de la ligne 16 en ce qui concerne Vaulx-en-Velin. La ligne 27 qui dessert le nord de la commune, initialement exploitée par la Compagnie lyonnaise des tramways (CLT), est absorbée en 1906 par l'OTL qui se débarrasse ainsi de l'un de ces principaux concurrents sur la rive gauche du *Rhône*[401]. Les dynamiques de concurrences qui s'exercent entre l'OTL et de multiples autres transporteurs privés, voire publics – la municipalité de Lyon, alors qu'elle partage les recettes de l'OTL, ouvre un service concurrent dans les années 1920 – jouent un rôle significatif pour faire advenir des choix technologiques pérennes. La banlieue se voit desservie à la fois à mesure que ces choix réduisent les temps de trajets, mais aussi parce que la concurrence est d'abord générée à côté des réseaux existants plutôt qu'en parallèle. Autrement dit, c'est d'abord le transporteur qui a développé un réseau de taille significative qui peut racheter son voisin et l'intégrer dans une stratégie de développement de sa clientèle. Il faut toutefois signaler l'intervention des institutions publiques, notamment municipales, dans la desserte des zones moins rentables. Une logique de réseau se développe peu à peu pour les compagnies importantes permettant, à la demande des financeurs publics (notamment la ville de Lyon) qui prennent en charge les lignes déficitaires, de compléter ces déficits par les bénéfices des lignes de centre-ville[402].

Aussi, un réseau dit « de banlieue » complète le premier. Il s'étale sur trois départements et prend la forme de lignes interurbaines exploitées par plusieurs transporteurs privés qui concurrencent en banlieue la compagnie OTL. Le CFEL correspond davantage à ce profil et ne se confronte d'ailleurs pas directement aux intérêts des transporteurs urbains, mais plutôt aux compagnies de chemins de fer. En effet, exploité par la Compagnie de l'est de Lyon grâce à des capitaux belges, le projet initial était de relier Chambéry en contradiction avec les intérêts de la compagnie du chemin de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée (PLM). La ligne se spécialise d'ailleurs assez tôt dans le transport de marchandises, avant de devenir l'un des supports de redéploiement du réseau de tramway lyonnais dans les années 2000 après bien des tergiversations.

La création d'un syndicat mixte de transport réunissant la Ville de Lyon et le Département du Rhône en 1941 (encadré n° 7) ne change pas véritablement le caractère pluriel de ces services de transport. Néanmoins, le système d'affermage mis en place pour réguler les relations entre collectivités et exploitant permet de trouver un certain équilibre financier et assure une péréquation entre les lignes du réseau[403]. En effet, la pérennité des lignes non rentables se pose à Lyon depuis 1914 où un conflit oppose la Ville de Lyon à la compagnie OTL[404]. Le traité d'affermage met fin à un système de concession ligne par ligne permettant

---

entreprises de transports urbains de la concurrence des transporteurs interurbains. Caroline GALLEZ et Philippe MENERAULT, *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain.*, *op. cit.*

[401] Guy BORGÉ, Marjorie BORGÉ et René CLAVAUD, *Les transports à Lyon*, *op. cit.*

[402] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*

[403] Jean LOJKINE, *La politique urbaine dans la région lyonnaise*, *op. cit.*

[404] Cette même année voit la municipalité s'opposer aux actionnaires de l'OTL dans le cadre de 14 procès fortement médiatisés. La subordination de la rémunération des actionnaires à l'utilité sociale et à une logique de service publique, est au cœur du conflit. *Ibid.*

ainsi un équilibre financier. Concrètement, le syndicat devient propriétaire du réseau et l'administre en enregistrant les recettes et dépenses globales. L'exploitant perçoit une sorte de salaire de gestion, lui-même fonction du nombre de voyageurs et des distances parcourues. Ce sont les collectivités qui assurent l'équilibre des comptes et compensent le déficit éventuel par des subventions versées au syndicat. Dans cette nouvelle organisation des transports en commun, le monopole d'un unique exploitant – en l'occurrence l'OTL – est confirmé sur le réseau proprement urbain. Toutefois, celui-ci n'épouse toujours pas l'agglomération pluricommunale dessinée par exemple dans le cadre du GURL ou des démarches de planification de l'aménagement menées dans les années cinquante et soixante.

> Au carrefour des enjeux d'aménagement et d'expansion de l'agglomération lyonnaise, le territoire vaudais fait l'objet d'une intervention publique croissante. Les trente Glorieuses marquent à cet égard la jonction progressive entre des orientations pensées à l'échelle nationale et le développement de coopérations intercommunales. Ce sont les choix opérés qui pèsent alors lourdement sur la mobilité des classes populaires amenées à s'installer sur la commune.

2.2. Vers une intégration à l'agglomération par le transport ?

L'aménagement du territoire place les grandes agglomérations au cœur d'une politique promue depuis le sommet de l'État. Nous l'avons noté à propos de l'opération ZUP : si la municipalité s'approprie la procédure, la perspective de densification du logement est inscrite dans les démarches de planification impulsées par l'État et qui commencent à aboutir à la fin des années cinquante. Publiés en 1960, le plan d'urbanisme directeur (PUD) puis le programme de modernisation et d'équipement (PME) des 53 communes composant alors le GURL, projettent de densifier fortement le logement à Vaulx-en-Velin (annexe n°2). La municipalité est largement en dehors de ces démarches. Le PME est effectivement élaboré par un groupe d'étude composé de fonctionnaires de l'Insee, des services départementaux du ministère de la Construction et des Ponts et Chaussées, ainsi que des services des seules villes de Lyon et de Villeurbanne, même si bien des options prises, notamment en matière de localisation des ZUP, concernent d'autres communes[405].

La planification des équipements accompagnant cet accroissement de l'agglomération est sujette à débat. Si Vaulx-en-Velin ne bénéficie pas, dans le PUD, de la procédure ZUP, sa

---

[405] Marie-Clotilde MEILLERAND, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20e siècle*, *op. cit.*

mise en place passe par des initiatives municipales qui s'appuient notamment sur la mobilisation de personnes qualifiées grâce aux réseaux du PCF. Dans le programme finalement élaboré pour la ZUP, les transports en commun sont censés répondre aux besoins des nouveaux habitants et offrir de nouvelles perspectives de déplacements rompant avec l'insularité du territoire. Mais ils échappent aux compétences pris en charge dans le cadre de la procédure. Par ailleurs, l'aménagement entrepris par l'État à cette même période est d'abord tourné vers la route et l'automobile en accord avec les velléités des principaux édiles locaux. À rebours des représentations trop vite esquissées à propos de la « démocratisation » de l'automobile, le cas de Vaulx-en-Velin montre bien comment ces choix sont défavorables à la mobilité des classes populaires résidant à la périphérie lyonnaise[406].

2.2.1. Une planification au service de l'automobile contre le transport collectif ? Quelle appréciation en banlieue ?

Selon une littérature internationale qui se densifie depuis les années 1990, l'adaptation progressive de la ville à la voiture est indissociable de l'accroissement de la dépendance à son égard[407]. Elle tend à structurer les inégalités d'accessibilité entre ménages motorisés et non motorisés (possédant et ne possédant pas de voiture). C'est ainsi à partir de la structure urbaine, en particulier de sa densité, mais aussi des systèmes de transports collectifs que les différents degrés de « dépendance automobile » observés dans les grandes agglomérations sont expliqués[408]. La domination de ce mode de transport, en générant des configurations spatiales qui lui sont favorables, tend à rendre « la situation des ménages non motorisés […] de moins en moins tenable. »[409] Les travaux de David Caubel sur l'agglomération lyonnaise ont effectivement confirmé ce poids de la possession d'une voiture dans l'accès aux aménités urbaines, principal facteur discriminant que les transports en commun ne compensent pas[410]. Le détour sociohistorique que nous proposons ici permet d'apprécier la

---

[406] Sylvie FOL, *La mobilité des pauvres*, *op. cit.* ; Yoann DEMOLI et Pierre LANNOY, *Sociologie de l'automobile*, La Découverte, Paris, 2019.

[407] Gabriel DUPUY, *La dépendance automobile*, *op. cit.*

[408] Jeffrey R KENWORTHY et Felix B LAUBE, « Patterns of automobile dependence in cities: an international overview of key physical and economic dimensions with some implications for urban policy », *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 1999, vol. 33, nº 7, p. 691-723.

[409] Sylvie FOL, *La mobilité des pauvres*, *op. cit.*, p. 56. Sur la manifestation de ces contraintes liant intrinsèquement coercition et flexibilité offerte par l'automobilisme : Gabriel DUPUY, « « Automobilités » : Quelles relations à l'espace ? », *in Les territoires de la mobilité*, PUF, p. 37-52.

[410] David CAUBEL, *Politique de transports et accès à la ville pour tous ?*, *op. cit.*

façon dont la politique d'aménagement des années 1950 et 1960 façonne ces phénomènes de dépendance, rendant d'autant plus significatifs les problèmes de transport en commun à Vaulx-en-Velin.

Aménager la ville pour la voiture : investissements routiers et allongement des temps et distances de déplacements

Les études entreprises dans le cadre du groupement urbain de la région lyonnaise (GURL) sont essentiellement tournées vers les réseaux urbains et routiers[411]. Elles prolongent ainsi des réflexions qui ont d'abord été impulsées par les pouvoirs publics locaux qui, en matière de voirie, d'autoroutes urbaines, voire interurbaines, font de Lyon une ville pionnière en France dans un contexte de diversification des espaces et acteurs du pouvoir local[412]. Mais à mesure que « les enjeux routiers se confrontent aux problèmes urbains »[413], ce sont les ingénieurs des ponts et chaussés qui, dans le département du Rhône, s'imposent progressivement contre les services techniques des collectivités locales dès l'Après-guerre. Dans le cadre de la planification nationale des années cinquante et soixante, la politique urbaine – relevant dès lors de l'aménagement du territoire – est dominée selon le géographe Christian Montès par une « visée fonctionnelle, globale et prospective [qui ambitionne] le règne de la modernité et de l'automobile à laquelle on veut adapter la ville »[414]. En plaçant la mobilité offerte par la voiture au cœur des stratégies d'aménagement, la politique promue depuis Paris privilégie un réseau routier connectant de grands équipements du cœur urbain aux villes nouvelles et liaisons internationales. Dans ce schéma de développement de l'agglomération, Jean Lojkine a souligné les conséquences de ce « malthusianisme très net du Pouvoir d'État national et régional »[415]. Dans la première couronne lyonnaise, le développement de l'automobile donne lieu à une évolution très paradoxale en matière de connexion des territoires.

---

[411] Marie-Clotilde MEILLERAND, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20ème siècle*, *op. cit.*

[412] Sébastien Gardon note le rôle très actif, dès les années 1930 du service vicinal du Rhône, mais aussi de l'ingénieur en chef de la Ville de Lyon qui élabore un Plan d'Aménagement, d'Extension et d'Embellissement de la ville. Le secteur sera ensuite fortement investi par les ingénieurs des Ponts et chaussées, leur servant de "tremplin" dans une "conquête […] de la conduite des politiques urbaines". « Pouvoirs urbains et ingénieurs de l'État », *Métropoles*, 15 octobre 2007, nº 2, p. 77.

[413] Sébastien GARDON, *Gouverner la circulation urbaine : des villes françaises face à l'automobile (années 1910 - années 1960)*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Lumière Lyon 2, 2009, p. 256.

[414] Christian MONTÈS, *Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon*, Lyon, Revue de géographie de Lyon, 2003, p. 37.

[415] Jean LOJKINE, *La politique urbaine dans la région lyonnaise*, *op. cit, p. 91.*

Certes, Sébastien Gardon souligne l'aménagement par l'État de plusieurs « routes à deux fois deux voies, avec terre-plein central et carrefours prioritaires, à Lyon, Vénissieux, Saint-Priest, Bron, Vaulx-en-Velin, ou Rillieux-la-Pape »[416] en prévision ou en support des ZUP et zones industrielles de la périphérie. Mais si ses travaux ont donné à relativiser l'opposition souvent véhiculée entre l'investissement à destination de l'automobile et celui en direction des transports en commun[417], c'est bien dans les banlieues populaires que celle-ci prend tout son sens.

Notons d'abord que malgré les industries présentent sur la commune, les déplacements domicile-travail n'échappent pas aux tendances lourdes qui vont à l'accroissement des temps et distances, du fait principalement de la localisation des activités et de la main-d'œuvre. Les travaux préparatoires du Ve Plan (1966-1970) en témoignent :

> « Les emplois étant de leur côté de plus en plus concentrés dans le centre des villes, il s'ensuit que le problème essentiel de la circulation urbaine est devenu celui de la desserte du centre »[418].

Sur les près de 300 000 emplois que comptent les 56 communes du GURL, plus de 250 000 sont localisés sur la seule ville de Lyon[419]. À Vaulx-en-Velin, les études menées après la construction de la ZUP confirment largement ces tendances[420]. Les perspectives de fluidification entreprises dans les travaux de voirie poursuivent, face à ces problématiques, des « *objectifs de protection et d'accessibilité au centre* »[421]. C'est dans cette dynamique

---

[416] Sébastien GARDON, « Pouvoirs urbains et ingénieurs de l'État », *op. cit.* p. 82.

[417] À rebours de ces approches, il note que l'adaptation de la ville à la voiture n'a pas empêché le développement du réseau de transport. La construction du boulevard des États-Unis avec une emprise réservée aux transports collectifs dès les années 1920 peut en témoigner. Bien plus tard, l'entreprise du métro lyonnais est aussi couplée à des aménagements favorisant la voiture. *Ibid.*

[418] Le phénomène préoccupe les travaux d'établissement du Vème Plan : extrait du rapport définitif du Commissariat général au Plan (Ve Plan), Commission de l'Équipement Urbain – Groupe I : Structures Urbaines, mars 1966, *In* Jean-Marc OFFNER, Bruno FAIVRE D'ARCIER et Alain BIEBER, *Les Plans de circulation : évolution d'une procédure technique*, Arcueil, I.R.T., Division Transports urbains, n° 45, 1979.

[419] Christian MONTÈS, *Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon*, *op. cit, p. 39.*

[420] Selon les données issues du recensement de 1982, « *un quart des Vaudais travaillent dans leur commune et environ 50% à Lyon ou Villeurbanne. Ces emplois sont occupés essentiellement par des femmes (60% des femmes actives travaillent à Lyon-Villeurbanne) pour des emplois tertiaires non qualifiés (vendeuses…). La proportion des hommes travaillant dans d'autres communes de banlieue est plus grande (31% contre 16% des femmes).* » Emmanuelle LÉONARD et Jean-François ROUSSEL, *Les déplacements à Vaulx-en-Velin : propositions pour un plan de déplacements et de communication* [Rapport], Villeurbanne, INSA, 1990, p. 21.

[421] Jean-Marc OFFNER, Bruno FAIVRE D'ARCIER et Alain BIEBER, *Les Plans de circulation*, *op. cit.* p. 20.

que sont orientés les premiers plans de circulations, faisant la part belle à la voiture et renvoyant les transports collectifs à un rôle « social », que l'on comprend secondaire :

> « Il est important de ne pas méconnaître ni sous-estimer l'aspect social que présentent les transports en commun, utilisés essentiellement par une catégorie d'usagers qui, du fait qu'ils n'ont pas accès à la voiture individuelle, se trouvent être défavorisés. »[422]

L'intention des ingénieurs de la direction des Routes et de la Circulation routière du ministère de l'Équipement et du Logement est à cet égard sans doute louable, mais ils ne produisent pas un rééquilibrage des budgets issus de la planification. Les premiers Plans sont effectivement marqués par la nette absence du transport collectif. Sur les 13 000 milliards de francs du second Plan (1954-1957), 27 reviennent au transport urbain. Comme René Waldmann le note, 25 lignes sur les 156 pages du texte du plan y font référence, dont 16 pour le cas parisien. Le troisième Plan (1958-1961) marque un sursaut de l'équipement urbain, mais se traduit surtout par des objectifs de démantèlement du tramway en France[423]. Jusqu'au cinquième Plan (1966-1970) la route et l'automobile bénéficient de « la part du lion »[424] quand les budgets dévolus aux transports en commun urbains sont presque inexistants à l'exception de Paris.

Vers des villes à deux vitesses : une non-prise en compte du sous-équipement des ménages populaires de banlieue

L'impact de ces orientations en matière d'investissement public sur l'accroissement des inégalités sociales de mobilités est encore aujourd'hui largement euphémisé. Il convient notamment de l'apprécier au vu des taux de motorisation, de la multiplication des phénomènes de congestion du trafic et de leurs répercussions sur les transports collectifs.

S'il est fréquent de parler de « démocratisation », d'« automobile populaire » ou encore de « voiture pour tous ! »[425] pour appréhender l'essor de ce mode de transport durant les trente Glorieuses, celui-ci correspond d'abord à un équipement des classes moyennes et supérieures. En France, seulement trois ménages sur dix possèdent un véhicule en 1960

---

[422] Circulaire n° 71.230 du 16 avril 1971, ministère de l'Intérieur – direction générale des collectivités locales, ministère de l'Équipement et du Logement – direction des routes et de la circulation routière. p. 5.

[423] René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.*, p. 43-44.

[424] Christian MONTÈS, *Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon*, *op. cit.*, p. 40.

[425] Ces expressions traduisent davantage une réorientation structurelle du secteur industriel en la matière et la culture de masse qui l'accompagne et se constitue comme « nouvelle culture "dominante et normative" ». Mathieu FLONNEAU, *L'automobile au temps des Trente Glorieuses : un rêve d'automobilisme*, Carbonne, Loubatières, 2016, p. 43.

contre sept en 1980 et huit seulement à la fin des années 2000[426]. La diffusion réelle et rapide de l'automobile a ainsi fait naitre un présupposé tenace qui « rendrait la part des ménages non équipés négligeable et son analyse sans pertinence »[427]. Or, des travaux comme ceux, récents, de Yoann Démoli, ont caractérisé ces groupes écartés de la motorisation à l'échelle nationale pour interroger les logiques de ce non-équipement[428]. Celui-ci reste une situation contrainte dans la grande majorité des cas et des variables lourdes sont identifiées pour l'expliquer. Elles renvoient d'abord au degré d'urbanisation (la taille et la densité des villes sont corrélées à la congestion et à l'existence d'alternative à la voiture) et au niveau de revenu, mais aussi à l'âge, au sexe ou encore à la catégorie socioprofessionnelle. Les taux de motorisation les plus faibles sont enregistrés auprès des employés et ouvriers[429].

À Vaulx-en-Velin, la statistique permettant d'estimer le taux de motorisation des ménages présente sur ce point une relative constance depuis qu'elle peut être appréciée (annexe n° 1.7) : la population y possède en moyenne moins souvent un véhicule particulier que dans le reste de la périphérie, et à des taux comparables sinon inférieurs à celle du centre-ville de Lyon qui jouit pourtant de la densité des aménités urbaines et se déplace au quotidien sur des distances bien inférieures pouvant être satisfaites par le réseau collectif.

Bien sûr, la planification des grands axes routiers s'étend donc rapidement au-delà de l'hypercentre dans le cadre du réseau formé par les « LY » (figure n° 11) que l'on retrouve dans plusieurs schémas de développement[430], mais ces infrastructures routières accentuent

---

[426] Sylvie FOL, *La mobilité des pauvres*, *op. cit.*

[427] Yoann DEMOLI, *Automobile et stratification sociale : diffusion, caractéristiques et coûts de l'équipement automobile en France depuis les années 1980*, thèse de sociologie Paris, Institut d'études politiques, 2015, p. 30-31.

[428] *Ibid.* Pour une étude similaire en Allemagne et en Grande Bretagne : Giulio MATTIOLI, *Where sustainable transport and social exclusion meet : Households without cars and car dependence in Germany and Great Britain*, PhD thesis, University of Milan-Bicocca, 2013.

[429] Yoann DEMOLI, *Automobile et stratification sociale*, *op. cit.*

[430] Il faudrait sans doute mentionner les effets de changement d'échelle des périmètres de réflexion. À la suite du PUD du GURL, l'impulsion donnée par l'État, après la création de la DATAR est d'orienter la planification de régions urbaines bien plus larges. Le Plan d'Aménagement et d'Organisation Général de la région urbaine de Lyon (PADOG) est étudié à partir de 1962. Lui succède finalement un Schéma d'Aménagement de l'Air Métropolitaine (SDAM), élaboré par un Organisme d'Étude d'Aménagement de l'Air Métropolitaine Rhône-Alpes (OREAM) et approuvé en 1970. Après la loi foncière de 1967, celui-ci est décliné en Schémas Directeurs d'Aménagements et d'Urbanisme (SDAU) qui s'imposent aux plans d'occupation des sols (POS). Marc BONNEVILLE, « Planification et développement urbain dans l'agglomération lyonnaise : essai d'évaluation pour la période 1968-1982 », *Géocarrefour*, 1982, vol. 57, nº 2, p. 93-116.

aussi la césure entre certains espaces en formant « les nouveaux remparts »[431] de l'hypercentre. Le boulevard périphérique dessine ainsi une agglomération intramuros composée de Lyon et Villeurbanne. À Vaulx-en-Velin, il s'ajoute aux canaux pour conditionner toute desserte de la commune en transport à un double franchissement qui lui-même nécessite de nouvelles infrastructures (cf. figure 10). Quant aux nombreuses voies autoroutières planifiées sur la commune – au nombre de cinq (figure 11) – elles découpent ses quartiers en les cloisonnant davantage qu'elles ne les connectent[432]. À ne pas s'y méprendre, si une « nouvelle prise en compte de la banlieue Est »[433] est à l'œuvre dans la planification des voies routières et autoroutières que les services de l'État projettent sur l'agglomération, celle-ci ne saurait être confondue avec une facilitation globale des déplacements pour les habitants de ce même territoire. Non seulement les ménages non motorisés sont surreprésentés à Vaulx-en-Velin, mais c'est l'accès depuis la périphérie au centre pour tous les modes qui se compliquent dès lors que la voirie est saturée.

[431] Jean-Marc OFFNER, Bruno FAIVRE D'ARCIER et Alain BIEBER, *Les Plans de circulation*, *op. cit,* p. 17.

[432] « Rocade des villages », PUD, SDAU, janvier 1978. ACGL 3057 W 108. Cette « autoroute des villages » est d'ailleurs abandonnée ainsi que trois projets de voies en tant qu'autoroute (LY 11, 12 et 13) lors de la séance du 23 janvier du conseil de communauté, tandis que le future A42 est repoussée à l'Est.

[433] Sébastien GARDON, « Pouvoirs urbains et ingénieurs de l'État », *op. cit.* p. 85.

Figure n° 11 : Autoroute et voies rapides lyonnaises projetées et réalisées.
ADRM 3856 W 216 cité in **Sébastien GARDON, « Pouvoirs urbains et ingénieurs de l'État », *Métropoles*, 15 octobre 2007, nº 2.** En rouge sur la carte, les autoroutes urbaines traversant la ZUP de Vaulx-en-Velin (en haut à droite).

En effet, l'image de l'écoulement est fréquemment reprise dès les premiers plans de circulation pour expliquer la saturation progressive de l'hypercentre à mesure que des aménagements routiers sont réalisés[434]. Le constat d'une course impossible aux équipements routiers est largement établi lorsque le sujet est porté devant la toute jeune communauté urbaine :

> « M. BOISSELOT, Ingénieur en Chef de la COURLY [*communauté urbaine de Lyon*], expose que voici plus de 20 ans, l'augmentation de l'importance de la circulation automobile commençait déjà à poser des problèmes […] La croissance rapide du nombre des véhicules automobiles eut pour résultat de porter l'importance du trafic à un degré tel que malgré les mesures de plus en plus nombreuses de créations de sens uniques, de restriction du stationnement et d'installation de signalisation 3 feux […], la fluidité de la circulation tendit à disparaître pour faire place à des encombrements de plus en plus fréquents et de plus en plus graves. »[435]

Témoignant des conséquences sur les déplacements journaliers, de premières études relatent la perception des habitants des grands ensembles qui précèdent la construction de la ZUP à Vaulx-en-Velin à l'égard des transports : « *c'est zéro !* […] *et les travailleurs qui ne sont pas motorisés et doivent prendre deux ou trois autobus successifs emploient plus d'une heure un quart pour chaque trajet* »[436]. La situation peut paraître d'autant plus regrettable en banlieue que le réseau ne bénéficie pas d'une tarification unique. Le système alors employé distingue le réseau urbain des lignes dites suburbaines (notamment à Vaulx-en-Velin). En dehors du centre de l'agglomération, « *les usagers des communes limitrophes [sont] désavantagés par rapport aux usagers lyonnais en raison du sectionnement du réseau suburbain, alors qu'un tarif unique est appliqué aux lignes urbaines*"[437]. Ces observations réalisées depuis la préfecture du Rhône alimentent alors les réflexions sur la mise en place

---

[434] Jean-Marc OFFNER, Bruno FAIVRE D'ARCIER et Alain BIEBER, *Les Plans de circulation*, *op. cit.*

[435] « Examen du problème des transports dans l'agglomération lyonnaise », compte-rendu de la commission générale de la communauté urbaine de Lyon du 27 juin 1973, p. 7. ACGL 2085 W 014 / 2085 W 078.

[436] Renée ROCHEFORT, « Grands ensembles et mutations des banlieues lyonnaises », *op. cit.*, p. 209.

[437] Jean-Louis MOREAU, *Une expérience d'Aménagement et d'Équipement de l'Agglomération Lyonnaise : le Syndicat Intercommunal à vocation multiple*, mémoire de stage de l'ENA, réalisé à la Préfecture du Rhône, décembre 1960. p. 10. Préfecture, encouragement aux regroupements de communes, ADRM 4434 W 176.

de structures permettant un regroupement des communes de l'agglomération à une échelle plus importante que les syndicats préexistants.

L'augmentation de l'usage de la voiture s'alimente de la multiplication des infrastructures dédiées et de l'adaptation de la ville par la place qui lui est laissée, menant ainsi à la congestion de la circulation. Dans ce schéma, si les principaux points de congestion sont au centre de l'agglomération – d'où la mise en place précoce d'une commission municipale de la circulation à Lyon[438] – c'est bien son accès depuis la périphérie qui s'en trouve compliqué davantage. Cette congestion est d'ailleurs également la cause d'une crise dans la gestion du réseau de transport en commun dont les médiocres performances qui en résultent provoquent une baisse de fréquentation importante.

Des transports collectifs peu concurrentiels et de plus en plus déficitaires

Dans un tel contexte, la situation préoccupante du réseau de transport en commun lyonnais est connue. Elle ne cesse de s'accroitre depuis la fin des années 1950. La baisse de fréquentation, que l'absence d'investissements ne comble pas, entraine une situation budgétaire délicate qui tend à s'inscrire dans la durée. Le syndicat des transports en commun de la région lyonnaise (STCRL) ne possédant aucune administration, ce sont les ingénieurs d'État du service ordinaire des Ponts et Chaussées (SOPC) qui établissent un programme d'investissement pour faire face à cette situation. Resté presque inchangé depuis les années trente, le réseau entre dans une nouvelle phase d'extension à concevoir dans le contexte d'une planification urbaine en plein essor[439]. L'autobus est présenté comme plus adapté à la priorité donnée aux infrastructures routières et à la croissance des proches banlieues. Comme nous l'avons déjà relevé, l'investissement urbain sur le troisième Plan se traduit en partie par l'objectif de faire disparaitre le tramway. Il s'agit de réduire les quelque 1800 km de voies à la fin des années cinquante à une petite centaine en l'espace de quelques années[440]. À Lyon la dernière ligne est supprimée en 1956. On investit surtout dans de

---

[438] Sébastien GARDON, *Gouverner la circulation urbaine*, *op. cit.*

[439] En 1956, les services Ordinaires de Ponts & Chaussées et le Service de la Reconstruction et du Logement rendent un rapport approuvé par la Commission Départementale d'Urbanisme intitulé « Programme d'Équipement de l'Agglomération Lyonnaise ». Celui-ci concernant 53 communes du GURL prévoit la mise en service d'une ligne d'autobus supplémentaire ou le renforcement d'une ligne existante par an.

[440] René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.*, p. 44.

nouveaux véhicules « *modernes, rapides, avec décélération et accélération puissante, confortables* […] *et bien éclairés* »[441].

Toutefois, le choix de l'autobus place *de facto* le transport collectif en concurrence avec la voiture individuelle sur un même espace. Ce problème est au cœur des préoccupations lors de l'élaboration des premiers plans de circulation à Lyon, comme l'indique l'exposé d'un ingénieur en chef de la communauté urbaine de Lyon :

> « À cette époque [*au début des années cinquante*], les transports en commun souffraient peu de ce début d'envahissement des chaussées par les automobiles, car leur exploitation était d'une façon générale assurée par des tramways dont les voies ferrées sur chaussées constituaient un « couloir » fort respecté des autres usagers. Par la suite, le remplacement assez rapide des tramways par des trolleybus et des autobus eut pour effet de placer les véhicules de transport en commun dans la circulation générale. »[442]

Cette situation qui devient de plus en plus désavantageuse pour le transport collectif n'empêche pas l'examen des ouvertures de lignes au prisme d'une rentabilité attendue, estimée à partir d'une série d'enquêtes du SOPC[443]. Pour Jean Lojkine, l'équilibre de gestion imposé au syndicat des transports est réalisé « *au prix d'un gros retard dans la desserte des quartiers périphériques à Lyon comme en banlieue* »[444].

En effet, la nécessité de développer des lignes de périphérie à faible trafic, parcourant plus de distance, se conjugue à la congestion du centre où se situent les lignes rentables. Or, alors que celui-ci connait une saturation par l'automobile, ces lignes affichent une baisse de fréquentation que l'augmentation compensatoire du coût du ticket ne fait qu'accélérer. À Vaulx-en-Velin, le dernier tramway est remplacé par des autobus en 1952[445]. Ces derniers partagent entièrement leurs voies avec les voitures particulières et sont donc, malgré le saut technologique qu'ils représentent alors, tributaires de conditions de circulation qui se dégradent fortement. La situation financière du réseau parait insoluble. Elle est ainsi résumée par l'ingénieur en charge des études sur le métro lyonnais, qui en fait un argument en faveur d'un investissement conséquent en la matière :

---

[441] Procès-verbal de la séance du 7 octobre 1964, registre des délibérations du conseil général du Rhône, p. 144. ADRM 3565 W 37.

[442] Le plan de circulation prévoit la réalisation de nouveaux couloirs réservés aux transports en commun (marquage au sol) sur 41 km de voirie. « Examen du problème des transports dans l'agglomération lyonnaise », compte-rendu de la commission générale de la communauté urbaine de Lyon du 27 juin 1973, p. 7-8. ACGL 2085 W 014 / 2085 W 078.

[443] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*

[444] Jean LOJKINE, *La politique urbaine dans la région lyonnaise*, *op. cit, p. 50.*

[445] « Tramway / Le tramway ligne 16 du Bon Coin », document d'exposition des archives de Vaulx-en-Velin.

> « Pour desservir la périphérie on doit créer des lignes nouvelles à faible trafic, tandis que le centre – où circulent les bonnes lignes – commence à se congestionner avec l'invasion des automobilistes : les bonnes lignes perdent donc des clients. Au total, on fait plus de kilomètres et on transporte moins de monde, le déficit commence à se faire sentir et c'est le cycle fatal de la hausse des tarifs pour tâcher de le combler, ce qui entraine une évasion de trafic, etc… »[446]

À partir de 1963, apparait un déficit durable dans la gestion des lignes de l'OTL que les collectivités propriétaires du réseau peinent à combler. À peine dix ans après que celui-ci ne connaisse de nouvelles extensions et une vague de modernisation des véhicules, le réseau affiche de nouveau un rendement décroissant. C'est surtout la diminution du trafic de voyageur depuis 1962 et son accélération en 1964 qui préoccupe alors les élus[447].

Le « cercle vicieux redoutable » du manque d'investissement dans le secteur et de la priorité pour l'automobile alimente alors une prise de conscience plus globale en France[448]. À l'échelle nationale, celle-ci donne un nouvel élan à l'expertise produite sur le secteur, mais la chute du nombre de voyageurs transportés persiste jusqu'en 1971. Les faibles performances enregistrées suscitent les premières réflexions sur l'établissement de voies réservées aux autobus dans les villes. À Lyon, ce sont ces préoccupations qui sont à l'origine du métro. Nous y reviendrons amplement, mais soulignons que ce chantier colossal qui augure d'un renouveau des transports urbains à Lyon se limite à l'agglomération intramuros jusqu'à la fin des années 1990 (voir notre figure n° 2, en introduction).

> C'est bien la place laissée à l'automobile qui semble s'opérer alors au détriment des transports collectifs et *a fortiori* de ses usagers de la périphérie. Si le phénomène de congestion provoque une réaction des pouvoirs publics dès la fin des années 1950 pour réaliser des voies dédiées et mettre en route le projet de métro sur l'hypercentre, comme nous allons le voir dans notre deuxième chapitre, les foyers de peuplement de la première couronne ne bénéficient pas du même traitement. Pour le comprendre, il s'agit maintenant de saisir l'organisation institutionnelle des transports en commun.

---

[446] René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.* p. 49

[447] Voir notamment l'exposé du maire de Villeurbanne Étienne Gagnaire, sur le rapport de l'ingénieur en chef du SOPC. Procès-verbal de la séance du 7 octobre 1964, registre des délibérations du conseil général du Rhône, p. 134. ADRM 3565 W 37.

[448] Jean-Marc OFFNER, « L'expertise locale en transports urbains », *op. cit.*

2.2.2. Une intégration à l'intercommunalité via le réseau de transport urbain ?

Le syndicat des transports en commun de la région lyonnaise (STCRL) est l'autorité en charge du réseau lyonnais. Dénué d'équipes techniques, celui-ci correspond à une (très) petite assemblée d'élus de la ville de Lyon et du conseil général du Rhône, ainsi que du préfet qui en assure la présidence (encadré n° 7). Dans ce syndicat des transports, les intérêts des communes de banlieue sont seulement représentés à travers les conseillers généraux du département du Rhône, soit trois élus, parmi lesquels figure le maire de Villeurbanne.

En ce qui concerne Vaulx-en-Velin, ce sont des échanges bilatéraux et des rapports de force déséquilibrés qui caractérisent les décisions en matière de transport collectif. Notons d'ailleurs que le périmètre officiel du STCRL ne comprend pas la commune. Mais on peut suivre ici le propos de Franck Scherrer pour qui l'invention du territoire fonctionnel d'agglomération précède la mise en place d'une institution intercommunale à cette échelle[449]. En l'occurrence, deux lignes d'autobus exploitées par la société TCL, qui détient le monopole sur le réseau urbain, *intramuros*, desservent la commune. Le Nord et le Sud, coupé par le canal de Jonage, ne sont alors pas connectés. Jusqu'à la phase de construction de la ZUP, les demandes de la municipalité sont ponctuelles et concernent essentiellement de légères modifications de ligne, d'horaire ou de fréquence et plus rarement leur prolongation. Ces demandes sont directement adressées par la municipalité, par courrier, à la société exploitante ou au STCRL. Outre le relai des requêtes portées par la population[450], elles ne font pas l'objet d'un travail municipal particulier et semblent confirmer, en banlieue, le maintien d'une gestion ligne par ligne.

Encadré n° 7 : Le STCRL à l'aube des années 1970

Le Syndicat des transports en commun de la région lyonnaise nait en 1941 à la faveur d'une réorganisation des relations entre la société TCL (alors compagnie OTL, jusqu'en 1967) et les « pouvoirs concédant » du réseau : la Ville de Lyon et le Conseil général du Rhône. L'expiration d'une part importante des concessions (impliquant plusieurs compagnies, mais aussi d'autres collectivités locales) est saisie comme opportunité pour mettre en place un nouveau régime visant à renforcer la rapidité décisionnelle et à assurer une solidarité complète entre les deux collectivités[451]. Décidée par le préfet alors que les droits communaux sont suspendus, cette décision confirme le monopole de l'OTL.

[449] Franck SCHERRER, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine », *op. cit.*

[450] Par exemple, à la suite d'une pétition d'habitants de la commune transmise à la Compagnie des Omnibus et tramway de Lyon (OTL) par la municipalité, une modification d'horaire de ligne est faite après nouvelle enquête menée par l'OTL en décembre 1966. AMV 162 W 43.

[451] Rapport de l'ingénieur des Ponts et Chaussées, Portalix, présentant aux collectivités locales le nouveau régime de 1941, cité dans René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.*

Cette nouvelle construction institutionnelle est élaborée par les services de l'État local (service ordinaire des Ponts et Chaussées) et s'appuie sur un décret de 1935 autorisant le groupement de collectivités publiques en syndicat. Or, celui-ci ne permet pas l'association entre un Département et une Ville. Ce montage administratif, objet de remontrances ministérielles récurrentes, perdure pourtant jusqu'à sa régularisation en 1966[452]. Il incarne la capacité des élus locaux à trouver auprès du préfet et des services ordinaires des Ponts et Chaussées, des alliés permettant d'assoir des arrangements institutionnels illégaux. Par ailleurs, le régime de traitement des relations avec l'exploitant privé – dit « d'affermage » – diffère sensiblement du précédent, au vu des rapports de propriété qui impliquent désormais la mise en place d'une seule entité concédante. Le réseau, les infrastructures et le matériel roulant deviennent la propriété du syndicat et l'exploitant devient un gestionnaire percevant une rémunération à ce titre.

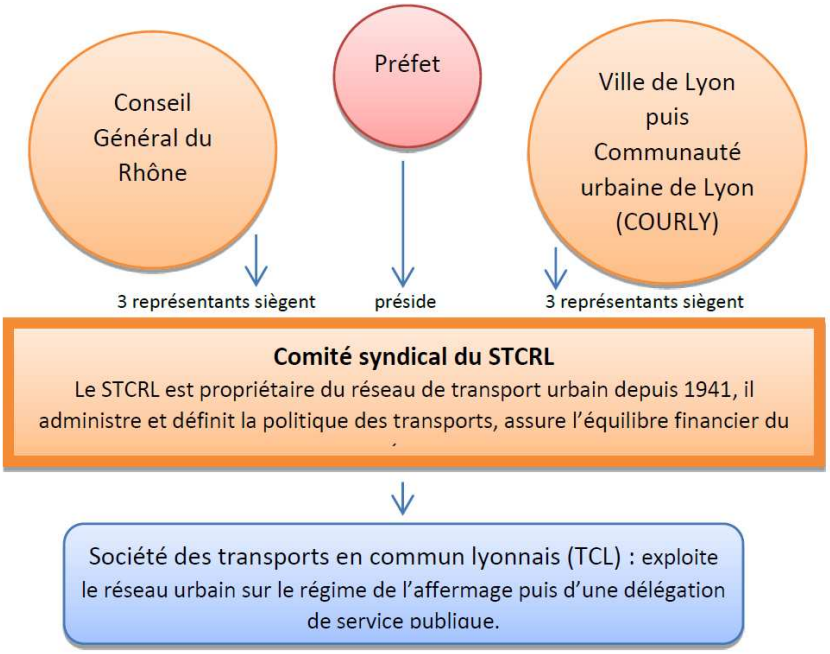


Figure n° 12 : Schéma d'organisation du STCRL au tournant des années 1970

À la création de la Communauté urbaine de Lyon, les velléités de transférer la compétence à la nouvelle institution sont nombreuses et font écho à la construction d'un métro sur l'agglomération. Déjà, six ans plus tôt, alors que les contrats d'affermage arrivaient de nouveau à expiration, le maire de Lyon avait ouvert la discussion d'une intégration au Syndicat intercommunal à vocations multiples de l'agglomération lyonnaise, SIVMAL. Il s'était alors confronté à une vive opposition du maire de Villeurbanne, deuxième ville de l'agglomération, craignant un renforcement de l'emprise du maire de Lyon (nous y reviendrons). En 1969, le syndicat est donc conservé, mais il réunit dès lors le Département et la Communauté urbaine, qui prend la place de la Ville de Lyon. Il incarne un certain équilibre des rapports de force entre élus locaux de premier plan : entre la Ville de Lyon et le Conseil général du Rhône d'une part, mais aussi entre le maire de Lyon et celui de Villeurbanne, d'autre part.

[452] *Ibid.* Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*

Un changement institutionnel majeur intervient néanmoins avec la création des communautés urbaines. Inscrit dans la lignée de la politique d'aménagement, la promotion de quelques grandes agglomérations urbaines pour porter une part significative de la croissance économique et démographique est encouragée par une réforme institutionnelle. L'idée est alors d'associer cet aménagement du territoire à des « structures territoriales et [un] cadre de réflexion modernisé et clarifié »[453]. Le modèle de gestion des politiques urbaines alors promu vise la création d'entités politico-administrative supracommunales aux compétences multiples et étendues[454]. La communauté urbaine de Lyon est ainsi créée le 1er janvier 1969 en application de la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux « Communautés urbaines »[455].

Les transports collectifs urbains font partie des compétences transférées à la nouvelle institution. En la matière, les implications sont doubles. La communauté urbaine remplace la ville de Lyon au sein du STCRL et devient propriétaire du réseau aux côtés du Département du Rhône. Dès lors, les conseillers syndicaux sont représentants de ce nouvel organe et des communes qui en sont membres, dont Vaulx-en-Velin. La part des représentants de la ville de Lyon au Comité syndical est donc amenée à s'amoindrir au profit des autres communes de la COULRY (communauté urbaine de Lyon)[456]. S'il faut relativiser le poids de ces variables institutionnelles, notons simplement qu'elles ouvrent une arène politique dans laquelle sont abordées des questions relatives à la politique des transports en commun pour laquelle tout conseiller communautaire peut théoriquement prendre part.

Bien le syndicat des transports hérité d'une construction institutionnelle spécifique, associant le département du Rhône (encadré n° 7), soit maintenu, les transports urbains figurent parmi les attributions de la communauté urbaine. À ce titre, le syndicat doit définir, organiser et structurer la politique en la matière sur un périmètre qui s'est élargi. Aussi, la mise en place de l'établissement intercommunal, après avoir entrainé une redélimitation des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône, suscite l'extension du périmètre délimitant la zone de transport urbain. Celle-ci avait été définie en 1949 selon la notion d'ensemble

---

[453] Christian MONTÈS, *Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon*, *op. cit, p. 37.*

[454] Neil BRENNER, « Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe », *op. cit.* Mariona TOMÀS, *Penser métropolitain ?*, *op. cit.*

[455] Celle-ci dispose de la création de quatre communautés urbaines à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

[456] On voit par exemple le maire de Saint-Priest, vice-président de la communauté urbaine, Charles Ottina, intégrer alors le comité syndical. Le nombre de représentants des collectivités augmente progressivement. Ils sont 16 en 1983, alors que le préfet se retire de l'exécutif à la suite des lois de décentralisation.

bâti dans le cadre d'un décret national[457]. Il correspond désormais aux frontières de la communauté urbaine ce qui implique l'inclusion de nouvelles communes comme Vaulx-en-Velin (figure n° 13). Consultée à ce titre[458], la municipalité exprime d'ailleurs à cette occasion le peu de latitude laissée aux communes quant à la création de la communauté urbaine. Aucune ferme opposition à l'intercommunalité n'est pourtant clairement formulée[459]. L'extension du périmètre urbain est actée par arrêté du ministre des Transports, le 6 juillet 1971. Il laisse entrevoir une nouvelle configuration pour négocier un programme d'investissement en transport dans le cadre de la ZUP de Vaulx-en-Velin.

Figure n° 13 : Extension du périmètre de transport urbain à la création de la Courly.
En rouge, l'ancien périmètre de transport urbain modifié en 1969. Carte élaborée à partir du courrier du préfet de Rhône du 7 août 1969, AMV 162 W 43. Réalisée par l'auteur ©.

[457] À Lyon, le précédent périmètre avait été défini par arrêté préfectoral pour conforter la compagnie OTL dans le contexte de pénurie des carburants propres à la Seconde Guerre mondiale, en 1939. Ces « périmètres urbains » sont institutionnalisés par le décret n°49-1473 du 14 novembre 1949. Caroline GALLEZ et Philippe MENERAULT, *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain.*, *op. cit.*

[458] Courrier du préfet de Rhône, du 7 aout 1969, AMV 162 W 43. Conformément à la règle de droit, sa délimitation ou son extension est soumise à l'accord des maires des communes concernées et du préfet (un refus dans ce cadre peut être contourné par le ministère des Travaux publics et des Transports avec consultation du ministre de l'Intérieur).

[459] Courrier de réponse du maire de Vaulx-en-Velin au préfet du Rhône, 5 septembre 1969. AMV 162 W 46.

Conclusion du premier chapitre

La configuration sociohistorique dans laquelle s'engage notre récit évolue sensiblement sous l'effet conjugué de l'intercommunalité et des politiques spécifiquement tournées vers les banlieues populaires des grandes villes en France. Au cours des années 1960, Vaulx-en-Velin voit son peuplement devenir un objet d'aménagement d'État sur une portion majeure de son territoire qui, bien que proche du centre de l'agglomération, demeure une enclave géographique.

« La monographie n'est pas une comparaison comme les autres » en science politique, et invite à délocaliser notre propos[460]. Nous nous sommes attachés à décrire ici le cas[461] d'une commune populaire qui s'urbanise fortement à la périphérie d'une grande ville, dans le cadre d'opérations de logements de masse encadrées par l'État. En même temps, son organe politique se voit intégré au sein d'une structure intercommunale dont dépend désormais une partie significative des investissements publics engagés sur son territoire. L'entrée de Vaulx-en-Velin dans cette intercommunalité dominée par les élus urbains de centre droit est susceptible d'éclairer les évolutions du communisme municipal pour lequel, les années 1970 sont au croisement de l'apogée et du déclin.

L'opération de la ZUP qui s'y déploie fait montre d'un engagement fort de la municipalité. Si le confortement de ses bases populaires est au cœur des ambitions poursuivies, il dépend de la perception de l'opération et notamment de la réalisation des équipements prévus dans une programmation négociée avec l'État. À cet égard, la construction de la ZUP enclenche une montée des préoccupations du personnel municipal à l'égard de la politique de transport en commun. Afin de compenser l'insularité du territoire – lui-même hérité de politiques publiques engageant les relations entre communes voisines – et la faible efficacité du réseau de bus, des infrastructures de pointes, telles que le métro que l'on construit à Lyon et Villeurbanne, sont attendues. Mais cette politique dépend de la nouvelle arène intercommunale en construction.

À Vaulx-en-Velin, le flux des nouveaux habitants (passant de 20 726 en 1968 à 44 160 en 1982 (annexe n° 1.1)) et les effets d'annonce que le programme initial de la ZUP laisse entendre, permettent de mieux comprendre la façon dont les élus entrent dans ce nouvel espace du gouvernement urbain. C'est donc vers la mise à l'agenda intercommunal de la

---

[460] David GUÉRANGER, « La monographie n'est pas une comparaison comme les autres », *Terrains & travaux*, 2012, nº 21, p. 23-36.

[461] Camille HAMIDI, « De quoi un cas est-il le cas ? », *Politix*, 2012, n° 100/4, p. 85-98.

desserte de la commune que s'engage la municipalité en s'attachant à construire un problème de desserte des grands quartiers d'habitat social en banlieue et plus largement de prise en charge de la mobilité des classes populaires.

À cet égard, les enjeux liés à l'orientation du réseau de transport urbain incarnent tout à fait des façons divergentes d'envisager la mobilité quotidienne des classes populaires. Si l'on conçoit ces problèmes dans une perspective constructiviste, en admettant l'importance des configurations et contextes sur lesquelles des entrepreneurs de cause trouvent appui, nous insistons sur les processus concomitants à Vaulx-en-Velin : d'un côté une urbanisation adossée au développement de l'État social en même temps qu'à l'implantation du communisme municipal ; de l'autre, une modification des modes de déplacements soutenus par une réorientation technologique des investissements qui se traduit d'abord par une baisse des capacités et qualités de transport des classes populaires. À Lyon, les formes particulières que prend l'application de la réforme territoriale, au grès des arrangements locaux, pèsent lourdement sur la façon d'enregistrer ces problèmes.

La structuration d'un pouvoir d'agglomération autour de la nouvelle institution intercommunale conditionne fortement ces aspirations. Notre questionnement croise donc immanquablement ici celui maintenant confortablement engagé en science politique sur les réformes et les pratiques de coopération intercommunale. La nouvelle arène intercommunale, dans laquelle s'engagent les débats en matière de transport, a toutes les chances de reconduire des clivages sociopolitiques sur une politique d'aménagement qui se traduit par une distribution territorialement différentiée d'investissements. À l'aune du traitement de la desserte de la première couronne par les structures intercommunales en voie d'autonomisation, il semble que les relations entre l'État local, et notamment le préfet, et les édiles, soient moins tournées contre le centre[462] qu'elles ne marginalisent en premier lieu les municipalités communistes et d'opposition en banlieue.

[462] Comme le lit notamment Harold Mazoyer. Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*

Chapitre 2 : Le transport urbain au cœur des conflits politiques intercommunaux : une confiscation édilitaire des ressources communautaires

> « Les projets réactionnaires et même les lois n'ont pas manqué pour tenter de porter atteinte à l'existence des communes. À chaque fois, ce fut l'échec, et pour cause. L'attachement de la population à sa commune est une réalité. […]
>
> Malgré la malfaisance de la politique du pouvoir de l'argent, la commune est demeurée un organe indispensable de la vie sociale en France.
>
> À côté des lieux de la production, c'est dans cette communauté que s'expriment, pour l'essentiel, les besoins individuels et collectifs de la population. Plus encore qu'hier, la commune a pour fonction de mettre à la disposition de ses habitants des moyens collectifs de consommation liés à la reproduction de la force de travail (équipement d'infrastructure et de superstructure de toutes sortes). »[463]

Si, comme nous l'avons vu, un problème de desserte des grands ensembles en transport en commun est bien identifié pour les acteurs qui réalisent les ZUP – notamment à Vaulx-en-Velin – quand est-il pour les structures intercommunales qui en ont la compétence ? Parti prenant de la construction des grands ensembles, dans quelle mesure le communisme municipal est-il mis à l'épreuve par une réforme territoriale qui modifie les configurations territoriales d'action publique ?

L'un des caractères originaux de la configuration sociohistorique que nous analysons tient au fait que le système intercommunal lyonnais qui s'institutionnalise à la fin des années soixante contient les communes urbaines populaires et notamment une banlieue rouge et rose à l'Est et au Sud. Les principales communes de l'agglomération dominées par les partis de gauche sont effectivement intégrées dans une communauté urbaine où le maire de Lyon, allié du gouvernement gaulliste, bénéficie de la majorité des sièges (annexe n° 3)[464].

---

[463] Marcel ROSETTE, *La gestion communale dans l'action*, Paris, Éditions sociales, 1977. p. 49-51. Marcel Rosette est membre du comité central du PCF (1956-1987), maire de Vitry-sur-Seine (1965-1977), puis sénateur du Val-de-Marne (1977 à 1986). Il devient le premier président de l'Association nationale des élus communistes et républicains (ANECR) créée en 1977, pour lequel la publication de cet ouvrage constitue en quelque sorte l'acte de naissance.

[464] Nous renvoyons à cette annexe pour saisir le rapport de force politique intercommunal et son évolution.

Fort de ses conquêtes municipales, le parti communiste développe à cette période un discours virulent à l'encontre de ces nouvelles structures. Thème au cœur des débats politiques depuis plus d'une décennie, la réorganisation institutionnelle du territoire conduit ses responsables à formuler une doctrine de défense du cadre communal, véritable « culture de bastion »[465] face au pouvoir central et ses « *courroies de transmission* »[466] que seraient ces nouvelles institutions locales. Au même titre que l'institution régionale et les fusions communales, les établissements intercommunaux sont visés par les responsables du parti[467]. Pour le président de l'association nationale des élus communistes et républicains (ANECR), « *décentralisation signifie donner des pouvoirs réels au conseil municipal et garantir l'autonomie communale.* » À l'inverse, tout transfert organisé dans le cadre de regroupement équivaut à une « *fusion autoritaire* »[468] et à la mise en cause de la commune. Les districts, les syndicats intercommunaux à vocation multiples et surtout les communautés urbaines auraient pour « *caractéristique essentielle* […] *de vider entièrement la commune de ses attributions et de remplacer les conseils municipaux, élus au suffrage universel direct, par des conseils étroits élus au suffrage indirect à deux degrés (districts), à deux et trois degrés (communauté urbaine).* »[469]

L'institution des communautés urbaines, en application de la loi de 1966, bénéficie d'une configuration inédite liée à l'avènement du pouvoir gaulliste et de la Ve République[470], qui mettrait en difficulté la défense de l'autonomie communale par les élus locaux et leurs alliances nouées à cet égard à l'échelle nationale[471]. Les ambitions réformatrices sont bien fondées sur une croyance en l'obsolescence du cadre communal face au développement

---

[465] Thibault TELLIER, « Le parti communiste et la décentralisation ou comment appréhender le pouvoir local? (1971-1983) », *in Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, 2013, p. 94.

[466] Marcel ROSETTE, *La gestion communale dans l'action*, *op. cit.* p. 37.

[467] La réforme régionale – de l'installation des préfets de région en 1964 à la loi sur les établissements publics régionaux de 1972 qui étend leurs responsabilités, en passant par le référendum de 1969 –, les projets Fouchet de 1968 et la loi Marcellin du 17 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, suscitent de vives critiques des responsables communistes. Ils font de la commune et du département des bastions garant des libertés démocratiques face à un État « autoritaire ». Thibault TELLIER, « Le parti communiste et la décentralisation ou comment appréhender le pouvoir local ? (1971-1983) », *op. cit.*

[468] Marcel ROSETTE, *La gestion communale dans l'action*, *op. cit.* p. 40.

[469] *Ibid.*

[470] Delphine DULONG, *Moderniser la politique : aux origines de la Ve République*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; Patrick LE LIDEC, *Les maires dans la République : l'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, thèse de science politique, Université Paris 1, 2001.

[471] Patrick LE LIDEC, « Aux origines du « compromis républicain ». La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la IIIe République », *Politix.* 2001, vol. 14, nº 53, p. 33-58.

économique et démographique envisagé pour quelques grandes agglomérations. Mais à l'instar de l'ensemble des réformes territoriales et en particulier à celles concernant l'intercommunalité[472], l'instauration, certes verticale, des communautés urbaines a été analysée comme une forme de compromis.

En amont du vote de la loi[473], comme en aval, elle se distingue précisément de toute fusion entre communes et laisse cours aux arrangements dans chacune des agglomérations concernées. Le choix de Lyon, Bordeaux, Lille et Strasbourg est ainsi fonction de « l'assentiment discret des maires des villes principales de la réforme »[474] qui ne met pas en cause leurs intérêts. Dans le cas lyonnais, la répartition des sièges des conseillers de la nouvelle institution est à cet égard très favorable à la ville-centre : Lyon possède la majorité absolue des voix avec 46 sièges sur 90[475]. Désignés pour prendre en charge une partie des équipements et infrastructures urbaines, l'intercommunalité et ses ressources deviennent un enjeu central pour les communes en cours d'urbanisation de la proche banlieue qui ne disposent souvent que de peu de moyens financiers et techniques.

C'est bien parce que ces enjeux sont traductibles et mobilisables comme ressource politique pour les élus qu'ils se retrouvent au cœur de luttes d'institutions. Dans ce temps de reconfiguration institutionnelle de l'action publique urbaine, les clivages ne sont effectivement pas réductibles aux couleurs politiques. Pour reprendre Daniel Gaxie, « tout se passe comme si les intervenants obéissaient dans la plupart des circonstances à une "ligne" – qu'il serait évidemment naïf d'analyser comme explicite – qui revient généralement à chercher à contrôler des instruments d'administration – compétences juridiques, accès aux instances de débat et aux procédures de décision, ressources fiscales, dotation de l'État – susceptibles de favoriser la conduite de diverses politiques territoriales

---

[472] Anne-Cécile DOUILLET, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n° 4, p. 583-606 ; Patrick LE LIDEC et Philippe BEZES, « Ordre institutionnel et genèse des réformes » et « Ce que les réformes font aux institutions », *in* Jacques LAGROYE et Michel OFFERLÉ (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 55-74 et p. 75-101 ; Daniel GAXIE (dir.), *Luttes d'institutions: enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris Montréal, L'Harmattan, 1997.

[473] Les agglomérations concernées, le mode de désignation des conseillers communautaires ou encore le périmètre retenu et la représentation des petites communes sont autant de sujets sur lesquels le projet réformateur recul au cours du processus législatif. Fabien DESAGE, « L'institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, 2010, n° 80/3, p. 90-113.

[474] *Ibid.* p. 95.

[475] Répartition des sièges au conseil de la communauté, Bulletin Officiel de la communauté urbaine de Lyon n°1, 1er janvier 1969, ACGL.

et la reconnaissance en retour des populations concernées. »[476] Dans ces arènes localisées, « l'homologie des positions dans les divers clivages constitutifs des champs politiques s'accompagne d'une homologie des prises de position »[477]. Étudier ces clivages invite donc à prendre en considération la position depuis laquelle les élus prennent part à l'intercommunalité. Les incertitudes et la concurrence ouverte par l'apparition d'une nouvelle institution les conduisent à s'identifier et se penser en fonction de la taille et du type de collectivité qu'ils représentent[478].

Les premiers conseils communautaires à Lyon donnent ainsi à voir des clivages entrecroisés, partisans et territoriaux de type centre/périphérie. L'opposition socialiste et communiste de la première couronne relaie par exemple les problèmes de représentativité des communes en étant dépourvue au sein de l'institution, souvent à droite de l'échiquier politique[479]. Mais c'est surtout le poids donné aux villes-centres qui est au cœur des mécontentements. Socialistes et communistes de la première couronne lyonnaise s'insurgent contre la monopolisation de l'exécutif par Lyon et Villeurbanne et avec lui, des ressources intercommunales. À l'instar du maire de Vénissieux dénonçant « *l'impérialisme de ces deux-villes sur les 54 autres communes* », le maire de Vaulx-en-Velin déclare :

> « La majorité automatique donnée à deux villes permet et encourage celles-ci à monopoliser la gestion des biens et des finances collectives appartenant à un million d'administrés […] et le fait que, dans la liste des douze vice-présidents, nous n'en découvrions que trois choisis en dehors des délégués de Lyon et Villeurbanne. » [480]

Ces clivages portent aussi largement sur la répartition des ressources intercommunales. À cet égard, la réalisation des infrastructures de transport pour desservir les ZUP de l'agglomération est conditionnée aux décisions prises à l'échelle de la communauté urbaine. Le traitement de ces projets est donc un bon moyen d'étudier les mécanismes qui président l'établissement d'un pouvoir d'agglomération. Il suscite en particulier de vives tensions entre les communes et le syndicat des transports en commun de la région lyonnaise (STCRL), chargé de la mise en place de la politique des transports urbains sur le périmètre de la communauté urbaine. Dans le cas lyonnais en effet, l'institution syndicale subsiste à la réforme. Loin de se limiter à des problèmes de gouvernabilité déclinée tantôt en

---

[476] Daniel GAXIE (dir.), *Luttes d'institutions*, *op. cit.*, p. 11.

[477] *Ibid.*, p. 12.

[478] Gilles MASSARDIER, « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux », *in* Daniel GAXIE (dir.), *Luttes d'institutions,* p. 139-164.

[479] Procès-verbal de l'installation du conseil de communauté. Bulletin Officiel de la communauté urbaine de Lyon n°1, 1er janvier 1969, ACGL.

[480] *Ibid.*

rhétorique des bonnes échelles, tantôt en quête de transversalité[481], la gestion des réseaux de transport collectif procède plus sûrement d'une « mise en politique » des circulations et déplacements[482]. Alors que l'assemblée communautaire semble initialement politisée, le caractère clos du comité syndical où siègent, autour du préfet, des conseillers municipaux et généraux de premier plan assure le confinement du traitement des problèmes de transport.

Ce chapitre analyse l'abandon des projets d'infrastructure de transport en commun visant à desservir la banlieue populaire et en particulier les grands ensembles en construction à Vaulx-en-Velin. Considérée comme une décision à part entière, la non-réalisation de ces équipements fait échec à la formulation d'un problème de desserte des ZUP[483]. Si le « moment » d'une telle décision est introuvable, il nous semble pouvoir en inférer une chaine de causalités relativement précise. En remettant le politique au cœur du développement du réseau de transport en commun lyonnais, il s'agit notamment de rompre avec des approches faisant de l'économie des transports, certes mobilisée pour justifier une hiérarchie des priorités dans l'investissement urbain, la variable explicative de ces derniers[484]. C'est davantage la thèse d'une municipalisation des structures intercommunales et l'inégale répartition des ressources dans ces arènes qui nous semblent l'expliquer principalement. Le traitement de la desserte des nouveaux foyers de peuplement de la première couronne construit dans le cadre des ZUP illustre ces logiques de confiscation[485] des intérêts sociaux. Mais cette démarche de déconstruction, en suivant le propos d'Hélène Reigner, nécessite de « pouvoir se prononcer sur la robustesse des chainages de causalité présentés »[486] par les acteurs eux-mêmes. Nous proposons donc de saisir la non-réalisation des projets de desserte de la ZUP à l'articulation de trois hypothèses.

Une première interroge la dépendance institutionnelle de la communauté urbaine à l'égard du STCRL et ses effets. Le syndicat des transports préserve la discrétion des arbitrages en la matière dans un entre-soi entre édiles, au détriment des élus des communes périphériques.

---

[481] Jean-Marc OFFNER, « X. Les transports urbains », *op. cit.*

[482] Romain GARCIER, Emmanuel MARTINAIS et Laurence ROCHER, « Désigner, mesurer, réguler », *op. cit.*

[483] Nous poursuivons ici une analyse en creux en nous rapprochant des travaux de Kathryn Harrison sur les « *agenda denial strategies* » : Kathryn HARRISON, « Too close to home », *op. cit.*

[484] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*

[485] Fabien DESAGE et David GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*

[486] Hélène REIGNER, Frédérique HERNANDEZ et Thierry BRENAC, « Circuler dans la ville sûre et durable : des politiques publiques contemporaines ambiguës, consensuelles et insoutenables », *Métropoles*, 2009, nº 5, p. 47.

Il renforce les hiérarchies entre élus locaux[487] en assurant la sélection politique de ceux pouvant infléchir la hiérarchisation géographique des enjeux de transport en commun.

Nous nous intéresserons ensuite en particulier aux effets de cette configuration institutionnelle sur l'expertise locale et son contrôle par les élus du STCRL. Le confortement de l'institution syndicale et l'affirmation de son monopole sur les politiques de transport en commun s'établit non seulement vis-à-vis du pouvoir central, mais aussi vis-à-vis des municipalités de la première couronne qui expriment de fortes attentes en matière de connexion au réseau.

Enfin, nous nous focaliserons sur les ressources et le travail politique déployé par les élus de Vaulx-en-Velin. Face à l'affirmation d'un pouvoir politique qui, arrimé à de grands secteurs techniques, se déploie à l'échelle de l'agglomération par la captation des capacités d'action et des moyens d'expertise sur les politiques urbaines, c'est l'exercice du mandat et le rôle de l'élu de la banlieue populaire qui se modifie. Dans la banlieue rouge lyonnaise, la volonté d'infléchir la politique intercommunale des transports se heurte à la capacité de l'institution municipale à prendre part aux débats techniques, qui en euphémisent les enjeux politiques. Si les ressources du communisme municipal s'accommodaient des instruments étatiques, la confrontation entre élus locaux dans le cadre de l'intercommunalité renforce les rapports de domination à l'intérieur du champ politique. Cette asymétrie renforce la dépendance des élus vaudais aux ressources municipales et partisanes de la représentation. En montrant comment les tentatives de construction d'un problème de desserte des quartiers populaires participent à politiser les politiques intercommunales, nous rejoignons une interrogation sur les conditions d'expression des antagonismes sociaux dans ces institutions[488].

---

[487] Michel KOEBEL, « Les hiérarchies du pouvoir local », *op. cit.* Gilles MASSARDIER, « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux », *op. cit.* Sébastien VIGNON, « Les élus des petites communes face à la « démocratie d'expertise » intercommunale. Les « semi-professionnels » de la politique locale », *op. cit.*

[488] Fabien DESAGE, « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », *op. cit.*

Section 1. Un syndicat mixte de transport pour une politique d'agglomération : verrou institutionnel pour une confiscation des enjeux intercommunaux ?

Les trajectoires institutionnelles de construction intercommunale sont aujourd'hui mobilisées pour expliquer la diversité des formes prises par les structures métropolitaines, au gré d'une réforme territoriale sans cesse remise sur le métier. Alimenté par des initiatives menées localement par des élus de premier plan, le cas lyonnais a été peu à peu érigé en parangon pour le législateur comme pour l'administration centrale[489] en raison du fort degré d'intégration de compétences qui le caractérise. Tenant la comparaison – notamment avec les métropoles parisienne et marseillaise – cette lecture tend néanmoins à invisibiliser la diversité des structures intercommunales qui subsistent à Lyon et avec elle, les conflits politiques. Ces derniers tranchent avec le discours de l'institution sur elle-même qui performe parfois l'analyse[490].

La gestion de la politique des transports en commun par une institution *ad hoc*, extérieure à la communauté urbaine, ne doit pas être perçue comme allant de soi. Certes, comme nous l'avons vu précédemment, le syndicat préexiste à la COURLY. Néanmoins, les raisons pouvant remettre en cause l'existence de ces structures syndicales, à mesure que des institutions intercommunales en charge d'une diversité de compétences prennent forme, se bousculent[491], à commencer par la distribution des compétences prévue initialement par la loi dans le cas étudié[492]. Le maintien de l'institution nous semble mettre en exergue des intérêts proprement municipaux portés par des maires de premier plan et la recherche de leur préservation face à la réforme intercommunale, dans un équilibre politique entre édiles.

---

[489] Voir respectivement : Christophe PARNET, « Two Faces of the City : Varieties of metropolitanisation in Lyons and Marseilles », *in* Alistair COLE et Renaud PAYRE (dir.), *Cities as political objects: historical evolution, analytical categorisations and institutional challenges of metropolitanisation*, 2016, p. 241-262 ; Patrick Le LIDEC, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris », *Gouvernement et action publique*, 2018, n° 4/4, p. 93-125.

[490] Comme il nous semble pouvoir être observé dans Deborah GALIMBERTI, Sylvaine LOBRY, Gilles PINSON et Nicolas RIO, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunales », *op. cit.*

[491] David GUÉRANGER, « Le syndicat de communes comme objet de savoirs. Trois expertises pour réformer une institution « périphérique » (1892-1975) », *Revue française d'administration publique*, 2019, n° 172/4, p. 893-904.

[492] La loi de 1966 relative aux « Communautés urbaines » en fait l'autorité responsable des transports urbains.

Aussi, les premiers temps de l'installation de la communauté urbaine sont-ils, à l'instar du cas lillois étudié par Fabien Desage, ceux d'une domestication de la réforme territoriale des années soixante. Le maintien du STCRL fait montre de l'hétéronomie institutionnelle de la communauté urbaine et met au jour « la discontinuité irréductible entre les réformes telles qu'elles sont pensées et codifiées et l'ensemble des faits sociaux qui y sont rattachés »[493]. À cet égard, la crise globale que connaissent les transports collectifs urbains en France (chapitre 1, section 2) a motivé un investissement législatif qui adosse la régulation du secteur au développement de l'intercommunalité[494]. Le transfert de la compétence aux communautés urbaines n'en est qu'une modalité. Les regroupements sont surtout promus par une mesure fiscale et financière forte : la création du Versement Transport (VT), taxe aux employeurs publics et privés de plus de neuf salariés, destinée à sanctuariser un budget d'investissement pour le transport collectif. Celle-ci s'applique au sein d'un périmètre urbain qui ne correspond plus à « *un ensemble bâti, mais* [au] *ressort territorial de l'autorité administrative compétente en matière de transport urbain* »[495]. En d'autres termes, c'est l'intercommunalité qui doit prélever cette taxe et l'employer pour une politique d'investissement sur l'ensemble de son périmètre d'action. Comme nous allons le voir, placé au centre du système de gouvernement des transports urbains qui prend forme au tournant des années 1970, le STCRL constitue l'un des gages assurant, dans l'agglomération lyonnaise, une municipalisation des structures et des ressources intercommunales au profit des villes-centres.

Alors que l'agglomération s'apprête à accueillir un réseau métro et que la politique de transport urbain est censée être étendue et s'uniformiser sur un périmètre de 55 communes, la répartition des investissements en la matière à toutes les chances de nourrir des conflits. Les enjeux de la gestion du réseau risquent fort de trouver écho auprès des nouvelles municipalités intégrées au périmètre de transport urbain. Aussi, la prise en main de cette compétence par le STCRL laisse transparaitre un travail de dépolitisation en la matière[496]. Elle est, de prime abord, étonnante, tant le syndicat est dépourvu d'organes techniques et administratifs. En effet, la structure n'a guère d'existence en dehors de la convocation des élus composant le comité syndical qui se réunit à la préfecture. Dans la mesure où le STCRL n'est pas plus "armé" que la communauté urbaine pour prendre en charge le transport urbain, le sentier de dépendance institutionnel semble plutôt renvoyer à des questions d'équilibre

---

[493] Fabien DESAGE, « L'institutionnalisation des Communautés urbaines », *op. cit.* p. 108.

[494] Jean-Marc OFFNER, « X. Les transports urbains », *op. cit.*

[495] Circulaire du 7 octobre 1974 redéfinissant le périmètre des transports urbains. *Ibid.* p. 171.

[496] David GUÉRANGER, « L'intercommunalité, créature de l'État », *op. cit.*

politique territorial. Il faut d'ailleurs rappeler que le syndicat est longtemps resté sous une formule institutionnelle illégale[497]. C'est aussi pour cette raison que son administration ordinaire est assurée par le SOPC puis par les services de la direction départementale de l'Équipement (DDE), que ses emprunts sont contractés directement par la ville de Lyon et le département du Rhône, et que son expertise technique est puisée auprès des services de l'État, de la ville de Lyon et de la société TCL. Toutefois, comme Harold Mazoyer a pu le montrer, cette dépendance administrative et technico-experte est loin de se traduire par une absence de direction politique[498]. Les tentatives du pouvoir central visant à régulariser le STCRL se sont vu opposer un système d'entente entre élus et représentants de l'État local. Si la structure a perduré sous cette formule illégale, si elle "résiste" aux desseins intercommunaux promus depuis Paris, c'est qu'elle satisfait un certain nombre d'intérêts portés localement.

Avant d'être un objet heuristique, la question de la permanence de l'institution syndicale se pose d'abord pour les acteurs eux-mêmes. La réforme intercommunale et la législation en matière de transport urbain qui interviennent au cours des années 1960 et 1970 sont autant d'occasions de débats qui illustrent ces luttes d'intérêt. Le STCRL en sort à chaque fois renforcé. Mais plus qu'une coalition locale face à un État central réformateur, comme le postulent les sociologues des organisations, la reconfiguration institutionnelle à Lyon est favorable à l'entretien de positions dominantes captées par les élus des villes-centres au sein du STCRL. Ce dernier maintient un entre-soi politique au détriment des communes d'opposition de première couronne.

1.1. Syndicat des transports et équilibres institutionnels locaux

La recherche préalable d'un accord sur la répartition des sièges de la nouvelle assemblée[499] cristallise une opposition entre les deux villes-centres, Lyon et Villeurbanne, et les municipalités communistes et socialistes de la première couronne. Présidé par le maire

---

[497] La création du syndicat s'appuie sur un décret de 1935 autorisant le groupement de collectivités publiques. Mais il faut toutefois attendre le décret n°55-606 du 20 mai 1955 pour que soit autorisée la coopération entre collectivités territoriales de niveau différent comme ici, entre le département du Rhône et la ville de Lyon. Selon René Waldmann, ingénieur en charge de la construction du métro lyonnais, la régularisation du syndicat n'intervient qu'en 1966. René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.*

[498] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*

[499] La loi du 31 décembre 1966 fixe le nombre de conseillers communautaires maximum à 90, élus pour six ans par les conseils municipaux, mais laisse des latitudes locales sur la répartition communale des sièges.

centriste de Villeurbanne, Étienne Gagnaire (encadré n° 8) – également président de l'association des maires du Rhône et conseiller général – une série de réunions avec les maires de l'agglomération est initiée en juin 1966. Une forte hostilité au projet de loi sur les communautés urbaines y est exprimée[500]. Le soutien de Louis Pradel, maire de Lyon, au projet est alors perçu comme suspect et le député-maire de Vénissieux (PCF), à l'image de son homologue villeurbannais, y voit déjà un « *Grand Lyon* », voire un « *superLyon* »[501]. De multiples propositions sont faites pour éviter toute monopolisation par une seule commune, comme le renouvellement annuel de l'exécutif, un système de « *présidence tournante* », ou encore l'absence de majorité absolue détenue par une seule commune, chère à Étienne Gagnaire. Mais la majorité du maire de Lyon au conseil communautaire fait partie des conditions *sine qua non* de son assentiment à la réforme, exposées au gouvernement et au préfet[502]. Rejetant toutes ces propositions, Louis Pradel obtient un accord sur la répartition des sièges reposants sur la convocation des maires des communes non représentées lorsque l'ordre du jour les concerne directement[503], et sur le partage des postes de l'exécutif avec certaines communes dont principalement Villeurbanne – Étienne Gagnaire obtient la première vice-présidence de l'institution – mais aussi certaines de taille bien plus réduite à l'instar de Collonges-au-Mont d'Or (2 662 hab.).

Encadré n° 8 : Un rapprochement de centre droit entre Lyon et Villeurbanne

Tandis que la ville de Villeurbanne s'est traditionnellement distinguée de Lyon par un ancrage politique socialiste et communiste, la trajectoire politique d'Étienne Gagnaire fait montre d'un rapprochement avec la politique du maire de Lyon, qui culmine avec l'instauration de la COURLY.

À Lyon, le « pradélisme » a été comparé au gaullisme du fait de la volonté de Louis Pradel de se positionner en dehors des clivages partisans. De fait, il succède au radical Édouard Herriot, décédé en 1957 après près de cinquante années de mandat, sans avoir été candidat au premier tour de la séance du conseil municipal du 14 avril. Dirigeant d'une société d'expertises en assurance

[500] Celles-ci débutent d'abord dans le cadre du syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération lyonnaise (SIVMAL) puis dans une assemblée dédiée. À chaque fois, ces assemblées sont largement dominées par une franche hostilité à la réforme.

[501] Procès-verbal de la réunion du 28 juin 1966 réunissant 60 maires de l'agglomération. ACGL.

[502] Proratisé en fonction de la population, cette répartition repose en réalité sur des données de recensement de 1968 « *tripatouillée* » à la demande du maire de Lyon – pour chaque arrondissement, les chiffres auraient été surévalués de 5000 à 10 000 habitants – et avec la complaisance du préfet. Cédric POLÈRE, *De la Courly au Grand Lyon*, *op. cit.* p. 326. Si la commune perd ensuite des habitants, les chiffres du recensement de 1975 sont effectivement en fort décalage et enregistrent une perte de 70 000 habitants ! (Annexe n° 1.1).

[503] Seules 15 conseils municipaux sur les 56 procèdent à une élection de délégué(s) au Conseil de la communauté urbaine de Lyon selon une répartition proportionnelle à la population. Ils élisent ainsi 79 des 90 conseillers communautaires – allant de 46 pour Lyon à 1 pour Saint-Fons, 10 pour Villeurbanne et 2 pour Vaulx-en-Velin –, les 11 restants représentent des regroupements de petites communes (annexe n° 3).

automobile qu'il a créé, son profil le distingue de son prédécesseur normalien[504]. En tête dans tous les arrondissements pour l'élection municipale proportionnelle de 1959, devant les gaullistes donnés gagnants (du fait du scrutin national de l'année précédente) il s'impose au conseil municipal avec les voix du Centre national des Indépendants (CNI), du seul socialiste et des gaullistes résignés. À travers ses listes "PRADEL" (pour la Réalisation Actives des Espérances Lyonnaises)[505], il affirme un « apolitisme » – que renforce l'absence de candidature à des mandats nationaux – derrière lequel se joignent la droite antigaulliste et la gauche non communiste. Toutefois, si les listes "PRADEL" intègrent en 1971 quelques socialistes hostiles aux orientations du nouveau parti socialiste, elles correspondent plutôt – et comparativement aux premiers mandats – à une « fédération des droites ».

De son côté, militant syndical (CGT) Étienne Gagnaire a adhéré à la SFIO au moment du Front populaire. Il a lui aussi monté sa propre entreprise avec avoir été ouvrier qualifié[506]. À Villeurbanne il succède au maire Lazare Goujon qui avait repris la municipalité aux communistes par un tournant centriste en 1947[507]. Premier adjoint de celui-ci à l'issue du scrutin de 1953, il succède à sa démission l'année suivante et maintient l'ouverture de sa majorité à la droite dite « modérée » du CNI, avec lesquels il partage une franche hostilité vis-à-vis des communistes. Les alliances qu'il noue successivement se rapprochent de celles de son homologue lyonnais. Celles-ci se traduisent notamment par le maintien de sa candidature au second tour des élections législatives de 1958, laissant ainsi le gaulliste Édouard Charret emporter le canton de Villeurbanne aux communistes (repris en 1962). Réitérant l'opération en 1967, en vain, il est cette fois-ci exclu de la SFIO. En 1971, son ouverture à droite s'élargit à l'intégration de membre de l'Union des démocrates pour la République (UDR, gaulliste) sur sa liste, alors qu'il perd une partie de l'électorat socialiste. Aucun ouvrier ne compose son conseil municipal. Il bénéficie du retrait de la majorité présidentielle de Valéry Giscard d'Estaing, lors du second tour des législatives de 1973.

Au-delà des postes pourvus au sein de l'exécutif communautaire qui permettent l'entretien des fidélités entre élus locaux[508], il nous semble que la préservation de certaines compétences au sein d'institutions préexistantes assure des équilibres politiques et

---

[504] Laurent SAUZAY, *Louis Pradel, maire de Lyon : voyage au cœur du pouvoir municipal*, Lyon, Éditions lyonnaises d'art et d'histoire, 1998.

[505] La loi n° 64-620 du 27 juin 1964, adoptant le scrutin majoritaire, ne permet pas de faire apparaitre le maire de Lyon dans chacun des arrondissements. Il contourne ainsi cette disposition dont il s'estime la cible « *pour [le] séparer des électeurs lyonnais* ». « Une association "P.R.A.D.E.L." prépare la présentation d'une liste dans chaque arrondissement de Lyon ». Paroles du maire rapportées dans *Le Monde*, 26 août 1964. *Ibid.*

[506] Bernard MEURET, *Le Socialisme municipal : Villeurbanne 1880-1982*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1982, p. 210. Gilles MORIN, « Notice Gagnaire Étienne », *Dictionnaire Le Maitron*, 2009.

[507] En 1947, les communistes emportent l'élection proportionnelle, mais ne peuvent constituer de majorité (17 sièges sur 36). Arrivés en 4e position, les socialistes conduits par Lazare Goujon se retrouvent à la tête d'une coalition formée par l'ensemble des autres conseillers municipaux. *Ibid.*

[508] Gilles MASSARDIER, « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux », *op. cit.* ; David GUÉRANGER, « L'éligibilité intercommunale face aux territoires du politique », *op. cit.*

institutionnels, notamment entre Lyon, Villeurbanne et le conseil général du Rhône. Elle participe ainsi à rendre acceptable communauté urbaine. Selon nous, le maintien du STCRL relève du « pacte de non-agression » que Daniel Gaxie identifie pour expliquer les contradictions qui structurent les champs politiques. À sa suite, nous l'entendons comme un ensemble d'« éléments importants de l'organisation territoriale » qui, à l'instar de la répartition des compétences entre collectivités, découle « de l'inscription dans le droit » et contribue à solidifier des « compromis entre différentes catégories d'élus »[509]. Ce pacte conforte précisément la position d'élus siégeant en son comité syndical et garantit le caractère confiné des décisions en matière de transport.

1.1.1. SIVMAL ou STCRL, quel syndicat pour les transports urbains ?

La question des transports en commun à Lyon connait une phase de publicisation au tournant des années soixante, alors que le déficit dans la gestion du réseau se creuse et que le projet de construire un métro prend forme. Comme nous l'avons évoqué, les problèmes de circulation se font progressivement aigus. L'accroissement de l'agglomération tout comme le développement de l'usage de l'automobile sont des dynamiques durables qui rendent d'autant plus préoccupante la baisse de fréquentation des transports collectifs. À cet égard, certains auteurs soulignent un nouvel investissement de l'institution syndicale par les édiles, au premier rang desquels figure le maire de Lyon, Louis Pradel. Alors que l'organisation des transports urbains est réinterrogée, ce sont davantage encore les positions du maire de Villeurbanne qui nous semble illustrer une tendance à la municipalisation des structures supra communales, y compris du Département.

Composé jusqu'alors essentiellement d'adjoints et de conseillers municipaux et généraux, le STCRL est régulièrement investit par Louis Pradel à partir de 1959. Selon René Waldmann, ingénieur des Ponts et Chaussées qui dirige les études du métro à Lyon, c'est parce que le maire de Lyon se sent dépossédé des décisions concernant ce projet d'infrastructure, au sein du comité syndical, qu'il propose la constitution d'une commission municipale pour l'étude des transports en commun en 1964 et publie son propre projet de métro[510]. La commission est aussi chargée d'examiner les dispositions administratives liées au contrat d'affermage entre le syndicat et la société TCL, qui arrive à son terme en 1965. La construction du métro et la renégociation du contrat d'affermage sont saisies comme une occasion pour interroger l'organisation du réseau et son architecture institutionnelle. Or, un

---

[509] Daniel GAXIE (dir.), *Luttes d'institutions*, *op. cit.*, p. 18.

[510] René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.* p. 77.

syndicat intercommunal à vocation multiple[511] (de l'agglomération lyonnaise), le SIVMAL, a été créé en novembre 1960 en regroupant 25 communes. Fort d'une confortable majorité de représentants lyonnais[512], le maire de Lyon souhaite étendre ses compétences, limitées essentiellement à l'assainissement, mais aussi son périmètre à une soixantaine de communes. C'est donc dans cette double ambition, d'élargissement intercommunal tout en maintenant une emprise sur la décision, que Louis Pradet ouvre la discussion du rattachement de la compétence transports au SIVMAL. Cette proposition ravive les intérêts qui président au maintien d'un syndicat des transports devant une dynamique d'intégration qui aboutit à la création de la communauté urbaine.

Dans un contexte où les discussions sur la coopération intercommunale et les fusions de communes ont une acuité importante[513], le maire de Lyon trouve quelques alliés parmi les maires des petites communes. Ces derniers craignent notamment des fusions plus autoritaires si aucune amélioration n'est engagée en matière de coopérations intercommunales[514]. Alors que les « *problèmes posés par l'agglomération lyonnaise* » donnent lieu à des échanges récurant entre le ministère de l'Intérieur et le préfet du Rhône sur les évolutions institutionnelles à envisager, la coexistence d'une dizaine de syndicats de communes, dont le syndicat mixte des transports, est pointée comme un frein à celles-ci[515]. Malgré ces quelques soutiens, le maire de Lyon, dans sa démarche engagée autour du SIVMAL, se heurte néanmoins à une vive opposition des élus du STCRL, notamment ceux siégeant en représentant du conseil général du Rhône, qui interpellent leur institution.

Face au SIVMAL, le Département représente aussi une institution concurrente exerçant *de facto* une forme de coopération intercommunale, à la différence notable d'une minoration du poids de la ville de Lyon. Cette situation est notamment totalement différente pour le maire de Villeurbanne, Étienne Gagnaire, conseiller général de premier plan face aux élus

---

[511] Les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) ont été permis par l'ordonnance n°59-29 du 5 janvier 1959 relative à la décentralisation et à la simplification de l'administration communale.

[512] Bien que l'institution, contrairement au district donne une représentation plus importante aux petites communes. Note sur le regroupement de communes dans le département du Rhône du sous-préfet J. Redier, pour la réunion du 30 janvier 1964 au ministère de l'Intérieur. ADRM 4434 W 176, cabinet du préfet.

[513] Il faut bien sûr mentionner les discussions interministérielles dirigées par le préfet honoraire, membre de la commission nationale d'aménagement du territoire, René Paira, qui mèneront à la création des communautés urbaines. ADRM 4434 W 176.

[514] Plus localement, la fusion opérée de manière autoritaire par le préfet entre St-Rambert et Lyon en 1963 alimente notamment ces craintes. ADRM 4434 W 176.

[515] Courrier du préfet du Rhône et de la Région Rhône-Alpes au ministre de l'Intérieur, relatif au regroupement des communes de l'agglomération, le 26 janvier 1965. ADRM 4434 W 176.

lyonnais. Dans le cadre des discussions sur les regroupement et coopérations entre municipalités, ce dernier craint notamment que sa commune, deuxième en population de l'agglomération, ne se retrouve sous l'emprise des élus lyonnais. Il est effectivement l'un des principaux opposants au projet de création d'un district en 1959 et s'oppose à l'extension des compétences du SIVMAL pour cette même raison. Signalons qu'au cours des années soixante, le préfet cherche encore à initier des projets de fusion entre les deux villes-centre. Celle-ci trouve des alliés au sein même du conseil municipal de Villeurbanne, ce qui ne manque pas d'ulcérer son maire[516] :

> « Le Maire de Villeurbanne M. Etienne Gagnaire, socialiste SFIO qualifiait d'absurde sa proposition [*de fusion*] et déclarait que pareil attachement ne se réaliserait jamais. Il refusait enfin la parole à son collègue qui désirait développer son argumentation. »[517]

Aussi, la mise en place d'une commission municipale lyonnaise pour les transports suscite une dynamique similaire au conseil général. Alors que le traité d'affermage entre la société *TCL* et le STCRL arrive à échéance, l'ouverture des discussions sur la gestion du réseau est d'abord réclamée par des conseillers communistes récemment élus. Obtenant la mise en place d'une telle commission, Guy Front et Marcel Houël – respectivement élus du 12e canton lyonnais (qui correspond au 8e arrondissement de Lyon) et maire de Vénissieux – n'hésitent pas à remettre en cause l'existence du syndicat en pointant son éloignement avec la population :

> « Toujours est-il que l'usager subit la situation et qu'il n'a pratiquement aucun moyen, pas même par l'intermédiaire des élus, de faire connaître son mécontentement. En effet, je rappelais hier ce que disait M. le préfet à une séance de la dernière session : sur le plan juridique, c'est le Syndicat du Réseau qui fixe les tarifs, le tracé des lignes et les salaires du personnel ; or, c'est un organisme indépendant ; il n'a donc de compte à rendre, ni à la Ville de Lyon, ni au Département du Rhône [*nous soulignons*]. »[518]

---

[516] La fusion apparait certes comme peu probable et difficilement réalisable politiquement pour Villeurbanne et Lyon. Mais la campagne menée par un conseiller municipal villeurbannais, Gabriel Cibrario, pour celle-ci – au moyen d'une association composées de commerçant, médecins et artisans locaux – en mobilisant la presse ou directement la population, redonne à cette démarche une certaine actualité. Le préfet n'hésite pas à répondre aux sollicitations de l'élu. Note des Renseignements généraux (RG) à destination du préfet et du directeur des RG, Directeur SP du Rhône, à propos de la tenue d'une conférence de presse de G. Cibrario, président du comité Villeurbanne-Grand Lyon, le 3 janvier 1965. Voir également les différents échanges de courriers entre le cabinet du préfet l'élu. ADRM 4434 W 176. Voir également les articles sur le sujet dans les éditions de *l'Echo Liberté* et du *Progrès* du 4 février 1965.

[517] Annexe au courrier du préfet au ministre de l'Intérieur du le 26 janvier 1965, note des renseignements généraux sur la séance publique du conseil municipal de Villeurbanne du 9 novembre 1964, lors d'une discussion sur les attributions du SIMVAL, p. 1. ADRM 4434 W 176.

[518] Procès-verbaux des délibérations de la séance du 7 octobre, p. 141. ADRM 3565 W 37 sessions ordinaires et extraordinaires de 1964.

Ces derniers regrettent notamment le mode d'exploitation laissée à une « *entreprise capitaliste* » ayant nécessité par deux fois une augmentation des tarifs en 1964. Ils se déclarent favorables d'une gestion en régie directe[519].

Au départ également critique à l'égard de la gestion des transports par le STCRL, Etienne Gagnaire intègre finalement le syndicat. Contrairement à sa position au SIVMAL, son mandat au STCRL lui permet de jouir d'un capital politique plus fort. Provenant du conseil général, il y siège donc en représentant du Département avec un poids politique d'autant plus important qu'au SIVMAL, où il ne représente "que" la deuxième ville de l'agglomération. Entouré de cinq élus locaux au STCRL, il est décrit par René Waldmann comme étant, après Louis Pradel, une personnalité politique incontournable du comité. Selon lui, il est le principal opposant à la proposition faite par le maire de Lyon d'élargir le champ de compétence du SIVMAL : « *Etienne Gagnaire* […] *siège dans les deux syndicats et remet vite les choses au point : pour l'instant, c'est le STCRL qui est compétent, c'est donc lui qui s'occupe du métro.* »[520]

C'est donc principalement par crainte d'une emprise trop importante de la ville centre, mais aussi de l'entrée potentielle d'autres communes au sein du SIVMAL, qu'il se positionne en défenseur du STCRL. Si le poids hégémonique de Lyon est effectivement assuré au sein du SIVOM, il en va tout autrement pour Villeurbanne. Surtout, dans le cadre du projet de métro, Etienne Gagnaire travaille à l'obtention d'une place privilégiée pour Villeurbanne. Il parvient d'ailleurs à positionner sa commune en tant que financeur des études du métro, quand celle-ci ne figure pourtant pas parmi les collectivités institutionnellement représentées au sein du syndicat[521]. L'enjeu est notamment d'infléchir le tracé des lignes.

Le projet de métro qui se précise tout au long de la décennie conforte ensuite la position du STCRL, de sorte qu'il apparait impensable de remettre en question cette espace de décision lors de la création de la communauté urbaine. La place prise par Villeurbanne, mais surtout le conseil général du Rhône dans la décision et le financement du projet impose un sentier de dépendance institutionnel. De fait, la communauté urbaine n'est pas la seule « *autorité affermante* », pour reprendre les propos alors employés[522].

---

[519] *Ibid.* p. 142.

[520] René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.*, p. 76.

[521] Les premiers crédits alloués à la réalisation d'une étude préliminaire pour le métro est voté par le STCRL lors de la séance du 3 mars 1964 selon cette répartition : 40% pour le Département, 40% pour la Ville de Lyon et 20% pour la Ville de Villeurbanne. René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.*

[522] Compte-rendu du bureau exécutif de la communauté urbaine, séance du 28/09/1973, AGCL 2085 W 11.

1.1.2. Un projet de métro confortant la légitimité du syndicat et le contrôle de ses élus

Le processus de construction des premières lignes du métro lyonnais est aujourd'hui bien connu. Le témoignage laissé par l'ingénieur René Waldmann qui en fut l'un des principaux promoteurs et artisans est riche[523]. La thèse d'Harold Mazoyer en fait un cas de l'institutionnalisation de l'économie des transports comme savoir de gouvernement mobilisé notamment par les élus locaux afin de s'affranchir des modèles techniques et experts parisiens[524]. Derrière ce renforcement d'une autonomie locale, c'est bien la préservation d'intérêts portés par les maires de Lyon et Villeurbanne que nous semble incarner le projet. Les appareils technico-experts autour du syndicat entretiennent une architecture institutionnelle qui apparait toujours plus favorable aux représentants des deux villes-centres. Le projet qui s'impose à mesure de longues controverses remportées par les élus du STCRL tend à amalgamer les intérêts du local à ceux de Lyon et Villeurbanne et au détriment d'une appréhension plus large de l'agglomération.

En 1960, c'est d'abord le Commissariat général au Plan qui réclame dans le cadre de l'établissement des programmes de modernisation et d'équipement (PME), une attention prioritaire aux transports publics et évoque un métro[525]. Le rapporteur local du groupe, René Waldmann – alors jeune ingénieur en charge du service du contrôle du SOPC – commande la première étude économique et technique pour un « *moyen de transport à plate-forme indépendante* »[526]. Les résultats du recensement de 1962, qui enregistrent une progression démographique de l'agglomération bien supérieure aux estimations, renforcent ces préoccupations. En effet, ils permettent notamment de prendre la mesure de l'allongement des déplacements domicile-travail en temps et en distance.

Mais l'adhésion des élus au projet est aussi liée à la publicisation de la question du métro en dehors du champ institutionnel. La presse s'empare du sujet des transports alors que plusieurs villes, comme Milan, inaugurent des lignes de métro. Organisé le 30 mai 1963 par la Jeune chambre économique de Lyon et l'Union des comités d'intérêt locaux (CIL), un "meeting" sur le métro aboutit à la création de l'association *Lyon Métro*. L'année 1963 marque ainsi un tournant avec l'adhésion du maire de Lyon au projet, devant

---

[523] René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.*

[524] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*

[525] Il faut remonter au début du XXe siècle pour découvrir les premiers projets de métro à Lyon, suscités par son inauguration à Paris. Réactivé par les ambitions modernisatrices de l'État sur l'urbain, il rejoint progressivement les préoccupations des élus pour le déficit financier des services de transport en commun.

[526] René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.*, p. 51.

l'investissement de ces groupes de pression de la "société civile organisée". À l'ordre du jour du conseil municipal de Lyon de juillet, le métro donne lieu à un premier rapport du SOPC interrogeant les choix technologiques et les tracés. Le sous-terrain étant particulièrement coûteux, est d'abord envisagé le remplacement de la ligne la plus rentable du réseau (la n° 7) allant de la gare de Perrache (Lyon) au quartier de Cusset (Villeurbanne) jouxtant la commune de Vaulx-en-Velin. La validation par le syndicat en 1964 d'un premier rapport produit par René Waldmann acte la mise à l'agenda local du métro.

Nous avons déjà souligné la tentative du maire de Lyon de reprendre la main avec le SIVMAL en marginalisant le Conseil général avec lequel, le maire de Villeurbanne, parvient à imposer la prise en compte de ses vues au sein du STCRL. Les trois collectivités – ville de Lyon, de Villeurbanne, et conseil général – délibèrent finalement sur le principe d'une prise en charge des travaux en mars 1964.

La demande de nouvelles études par l'État central contribue à fédérer davantage encore ces acteurs et donne lieu à une opposition entre expertise locale et parisienne, incarnée notamment par la RATP et sa société d'étude, la SOFRETU. Ces débats techniques (encadré n° 9) convainquent le syndicat des transports de se doter d'une structure d'expertise locale autonome. Créée pour diriger les travaux d'études et de construction du métro, la Société d'Étude du Métropolitain de l'Agglomération Lyonnaise (SEMALY) voit le jour en 1968. Société anonyme d'abord, elle assure par son conseil d'administration le renforcement de la mainmise des élus du STCRL. Alors que la création de la communauté urbaine donne déjà lieu à des transferts de personnel entre les institutions locales, c'est pour maintenir les « *subtils rapports qui règnent entre l'État, le Département, et la Communauté Urbaine* »[527] que cette forme institutionnelle est privilégiée. Le comité du STCRL et le conseil d'administration de la SEMALY sont effectivement très proches, à la différence que ce dernier marque un déplacement du centre de gravité au bénéfice des édiles. La formule du directeur de la nouvelle structure – en comparant les « *ambiances* » des réunions au sein des deux institutions – résume bien cette distinction qui révèle un mouvement plus global :

> « On discute des mêmes sujets à quelques jours de distance entre les mêmes personnes à quelques exceptions près, mais à la SEMALY, c'est Pradel qui préside avec le préfet à sa droite comme commissaire du gouvernement, alors qu'au Syndicat, c'est l'inverse : Préfet, président, Pradel à droite. Dans les deux cas, Étienne Gagnaire est à gauche… »[528]

Le maire de Lyon et le préfet ont donc échangé leur place, Étienne Gagnaire assure avec un autre élu du conseil général la vice-présidence et les autres élus du syndicat siègent aussi

---

[527] *Ibid.*, p. 100.

[528] *Ibid.*, p. 117.

parmi les administrateurs. Il faut toutefois noter la présence des représentants de la Caisse des dépôts et consignations et la SCET, un représentant de la chambre de Commerce et un autre de la SNCF. Cette répartition reprend assez fidèlement celle du capital de la SEMALY marqué par une large domination des collectivités locales[529].

Sa direction technique est assurée par René Waldmann, auparavant responsable du service du Contrôle du SOPC. Incarnant la continuité des « liens solides avec l'État »[530], il est chargé de recruter le personnel compétent, en partie mis à disposition par la DDE. Travaillant sous convention pour le STCRL, elle en est en quelque sorte une émanation technique, un bureau d'étude ou encore un « *service normal* » pour reprendre le propos de la SCET[531]. Juridiquement, et selon les termes de la convention établie, le syndicat est propriétaire des travaux de la société[532]. Elle lui permet concrètement de négocier à armes égales avec les services des ministères et bureaux d'études parisiens, la définition des choix technologiques et le tracé du réseau de la nouvelle infrastructure[533]. Ainsi, selon les mots de son directeur « *la SEMALY s'attribuait – faute de concurrence, il faut bien le dire – un rôle essentiel dans la préparation des grands choix urbanistiques lyonnais* »[534].

Encadré n° 9 : Un métro « luxueux »[535] centré sur Lyon et Villeurbanne

Les longues étapes de validation du projet de métro lyonnais, afin d'obtenir une subvention d'État suffisante[536], se structurent autour de débats portant sur le tracé des lignes et la technologie utilisée.

---

[529] Le capital des collectivités locales totalise 162 500 francs (80 000 F répartis équitablement entre la ville de Lyon et le conseil Général du Rhône, 20 000 F pour Villeurbanne et 62 500 F du STCRL) auxquels on peut ajouter les 10 000 F de la Chambre de commerce pour la partie proprement locale, contre 77 500 pour les autres partenaires (10 000 F pour la SNCF comme pour la SCET, et 57 500 pour la Caisse des dépôts et consignations). « Société d'études du métropolitain de l'agglomération lyonnaise », février 1969 ; « Société d'études pour le métro de l'agglomération lyonnaise, 24 janvier 1969. ACGL 2087 W 16.

[530] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*, p. 449.

[531] Nous reprenons ici le propos cité par Harold Mazoyer : SCET, « Compte-rendu de la réunion […] concernant la création de la SEMALY » 18 janvier 1968. Archives municipales de Lyon (AML) 161.ii. *Ibid.*, p. 451.

[532] Cf. article 9 de la convention d'études « pour la construction du chemin de fer métropolitain de l'agglomération lyonnaise », signée entre le STCRL et la SEMALY le 14 mars 1968. ACGL 1836 W 002.

[533] Harold MAZOYER, « Le rôle des expériences et méthodes étrangères dans la fabrication d'une expertise locale des transports collectifs urbains. Le cas des études du métro de Lyon (1963-1971) », *Métropoles*, 2009, nº 6.

[534] René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.*, p. 105.

[535] *Ibid.*, p. 156.

[536] Principalement financée par l'emprunt, une subvention étatique à hauteur de 50% de l'infrastructure est attendue par le STCRL. Le financement de l'État ne couvrira en réalité que 24,4% du coût total des deux

Leurs termes peuvent être résumés comme suit : devant la désaffection des transports en commun, STCRL et SEMALY misent sur une infrastructure attractive pour les automobilistes. Mais plus les caractéristiques du métro sont coûteuses pour répondre à cet objectif, moins son réseau est étendu, ce qui déplaît aux interlocuteurs étatiques. Ces controverses amalgament progressivement les intérêts de l'agglomération avec ceux des décideurs institutionnels locaux.

Dès le début des années 1960, au service du Contrôle du SOPC, René Waldmann s'impose comme le principal producteur des rapports sur le métro et le principal interlocuteur des élus locaux d'une part et des institutions centrales de l'État d'autre part. Celui-ci est incité à multiplier les études « économiques » pour démontrer la rentabilité du projet aux yeux de l'État. Les multiples études et propositions de schémas de desserte donnent lieu à de nombreux échanges impliquant les services centraux du ministère des Transports et des Travaux publics, notamment la direction des Transports terrestres, mais aussi le commissariat général au plan ou encore la DATAR.

Pour une première étape de travaux, l'État conditionne son financement à la limitation d'un seul passage sur le *Rhône* et à la desserte du quartier de la Part-Dieu. Bien plus coûteux que les estimations initiales, le projet présenté par le SOPC au STCRL en 1966 est composé d'une ligne avec deux branches en direction de l'Est, amputées sur la partie villeurbannaise. C'est là que la place gagnée par Étienne Gagnaire se fait décisive. René Waldmann reprend en ces termes sa réaction : « *Le métro ira jusqu'à Cusset, sinon il ne se fera pas. Et si les techniciens ne sont pas d'accord avec les élus, eh bien nous changerons de techniciens !* »[537]. C'est enfin autour d'une seule ligne avec une branche de raccordement à la Part Dieu que l'État donne son accord qui se concrétise d'abord par l'obtention de crédit d'études nécessaire à la poursuite du projet et à la création de la SEMALY.

À partir de multiples voyages d'études organisés par son personnel, la SEMALY permet au STCRL de s'autonomiser des modèles de la RATP[538]. Les exemples allemands et nord-américains contribuent à fonder et argumenter une préférence pour un métro à grand gabarit offrant plus de confort que le métro parisien. Mais l'aval des administrations centrales n'en est pas pour autant assuré. Alors que le projet semble répondre aux exigences, elles imposent la tenue d'un concours en 1971 pour mettre en concurrence les technologies utilisées. Le choix du lauréat donne lieu à de vifs échanges entre le préfet et le directeur de la DDE d'un côté, et la direction du Budget du ministère des Finances accusant les irrégularités de procédure de l'autre.

Au final, le réseau qui est inauguré en 1978 compte 11,8 km de lignes et 16 stations sur Lyon et Villeurbanne (figure n° 14), pour un métro sur pneu à grand gabarit particulièrement coûteux. La ligne A en constitue l'artère principale en reliant sur 9,6 km la gare de Perrache au terminus de Laurent-Bonnevay à Villeurbanne. La ligne B nettement plus réduite (1,5 km) dessert le Centre de la Part-Dieu à partir de la station Charpennes (Villeurbanne) de la ligne A. Enfin, la ligne C part de l'Hôtel de Ville de Lyon pour gagner le plateau de la Croix-Rousse (0,7 km).

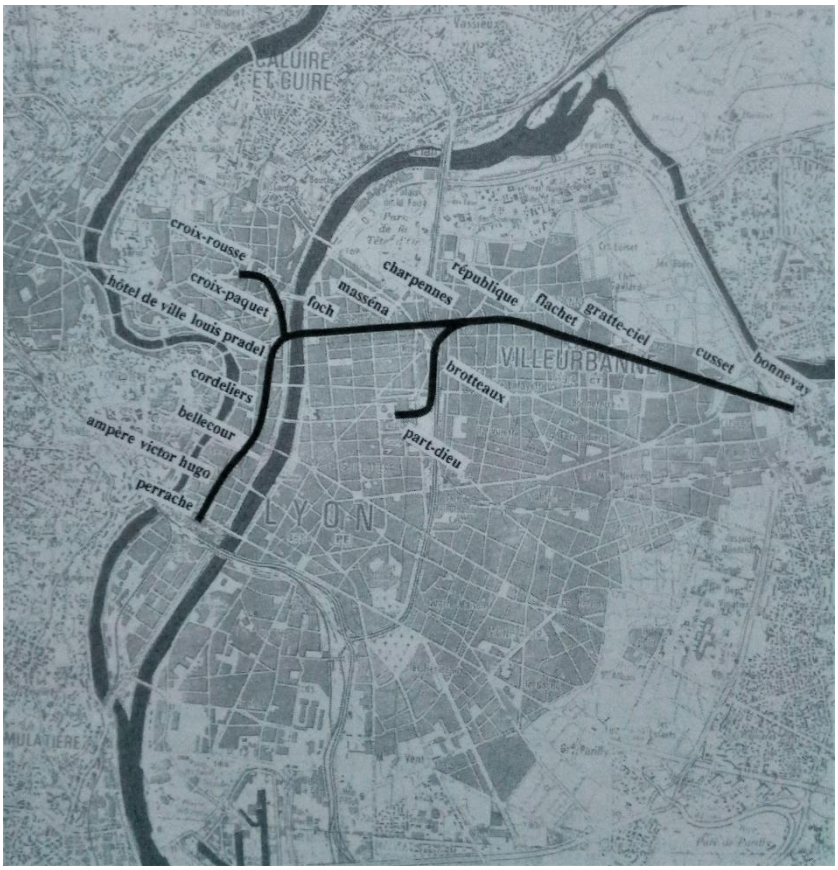
---

premières lignes de métro (2,4 milliards de Francs) cf. Christian MONTÈS, *Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon*, *op. cit.*, p. 68.

[537] René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.* p. 101.

[538] Harold MAZOYER, « Le rôle des expériences et méthodes étrangères dans la fabrication d'une expertise locale des transports collectifs urbains. Le cas des études du métro de Lyon (1963-1971) », *op. cit.*

Figure n° 14 : schéma de la première ligne de métro lyonnaise. In René WALDMANN, *La grande traboule*, op.ci.. p. 212



Nous reviendrons dans notre deuxième section sur la façon dont ces choix technologiques entrent en confrontation avec la desserte des ZUP. Retenons pour l'heure que ces controverses ont suscité le renforcement d'une capacité d'expertise locale à même d'autonomiser les élus du STCRL des modèles parisiens. C'est donc tout autant l'institution syndicale, la souplesse qui lui est prêtée à travers les conventions signées avec la SEMALY, que ses élus, qui en sortent confortés.

Toutefois, c'est à travers un agenda qui s'impose au syndicat depuis l'échelle nationale que les questions d'organisation institutionnelle du réseau de transport urbain refont surface.

1.2. Extension du réseau, Versement transport et confortement de la légitimité du syndicat

Alors que les élus qui siègent au sein du STCRL s'apprêtent à concentrer massivement l'investissement public sur un projet de métro réduit au centre de l'agglomération, les compétences du syndicat sont légalement censées se déployer sur un espace bien plus vaste. L'extension du périmètre urbain sur l'ensemble de la communauté urbaine implique effectivement le déploiement et l'uniformisation du réseau[539]. Au-delà de l'ancien périmètre, son monopole décisionnel se confronte dans les faits à une situation complexe. Une quarantaine de sociétés privées exploitent des lignes de transport. Face à cette situation, le ministère des Transports décline les implications de l'extension du périmètre. Dans une dépêche qui accompagne un arrêté du 6 juillet 1971, il invite le syndicat à engager des « *pourparlers* » avec ces « *entrepreneurs routiers* » pour aboutir à une série d'accords organisant le réseau à cette nouvelle échelle[540]. Le cadre de ces négociations sort peu de l'espace réduit du syndicat[541]. Elles impliquent pourtant un « *accroissement de compétences s'étendant aux transports en commun privés, tout au moins aux lignes exploitées par des entreprises privées desservant des localités intérieures au périmètre urbain* »[542]. Or, pour modifier la convention délimitant les pouvoirs du syndicat arrêtée en 1965, l'approbation du conseil général et de la communauté urbaine est indispensable et nécessite donc d'élargir la discussion au sein des assemblées des deux collectivités.

Par ailleurs, la mise en place d'une taxe pour le transport relance les débats sur l'attribution des moyens pour en assurer la gestion entre institution communautaire ou syndicale. Analysé traditionnellement comme un levier de renforcement des coopérations[543], dans le cas lyonnais, il n'est pas si évident que le versement transport soit vecteur d'un renforcement

---

[539] Pour rappel, les « *périmètres urbains* » ont été mis en place pour encadrer la concurrence et protéger les transporteurs urbains des exploitants de lignes péri ou interurbain. Légalement, ces derniers ne sont plus autorisés à offrir leurs services dans le nouveau périmètre.

[540] Compte-rendu du conseil syndical des TCRL du 27 octobre 1971, VII : « extension du périmètre urbain de l'agglomération ». ACGL 2085 W 10.

[541] Un conseiller communautaire et un conseillé général supplémentaire y siègent néanmoins depuis la création de la communauté urbaine portant le nombre le comité à neuf membres dont le préfet. Rapport du service du contrôle des transports routiers de voyageurs, exposé du directeur départemental, Conseil syndical du 25 juin 1973, ACGL 2085 W 11.

[542] Courrier de l'ingénieur en chef du service électromécanique à l'attention du secrétaire général de la communauté urbaine, le 20 février 1973. ACGL

[543] Caroline GALLEZ et Philippe MENERAULT, *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain.*, *op. cit.*

de l'intercommunalité. La taxe réactive d'abord des conflits. Elle est susceptible de remettre en cause les services de ramassage des ouvriers et employés assuré par les employeurs privés notamment dans la banlieue industrielle, alors que le réseau de transport en commun n'y est que faiblement développé (encadré n° 10). Mais au lieu de donner les moyens à la communauté urbaine de prendre en main ces enjeux, c'est le STCRL qui se voit renforcé. Alors qu'un ensemble de réformes tend à rendre visibles des situations très disparates en matière d'équipement, tout se passe comme si le renforcement de la légitimité du syndicat était un moyen d'atténuer une politisation du secteur.

1.2.1. Vers une administration propre du syndicat ?

Les discussions avec les entreprises de transport privé – qui aboutissent comme nous le verrons à la mise en place d'un seul et unique exploitant sur l'ensemble du périmètre – sont également soumises à un horizon proche correspondant à l'application d'une nouvelle législation en matière de transport. À partir de 1973 effectivement, le versement transport (VT) est étendue de l'Ile de France aux agglomérations de plus de 300 000 habitants[544]. C'est à cette occasion, afin de désigner l'autorité percevant ce budget potentiellement colossal, en partie dévolu à l'extension du réseau[545], que la répartition des compétences est de nouveau évoquée.

Des travaux préparatoires à l'extension du VT sont organisés par le ministère des Transports qui convoquent des représentants techniques des collectivités concernées. Le STCRL étant toujours dépourvus d'administration – en dehors des structures mobilisées pour le métro (*supra*) – c'est le secrétaire général de la communauté urbaine qui y participe et en rend compte au syndicat. Si l'attribution du VT au syndicat semble alors ne souffrir d'aucune contradiction, la question de la mise en place d'une administration à cet effet connait plus de remous. En effet, alors que le secrétaire général de la COURLY propose la mise à disposition de ses services sans embauche supplémentaire pour cette nouvelle fiscalité[546],

---

[544] Loi n° 73-640 du 11 juillet 1973 relative à l'institution d'un versement destiné aux transports en commun.

[545] Délibération du conseil communautaire du 1er décembre 1973, Bulletin officiel de la communauté urbaine de Lyon p. 417.

[546] Selon Henri Meulet, secrétaire général de la Courly, un taux minimal du VT risque d'occasionner plus de charges que de recettes. Alors que les débats entre élus s'orientent vers un taux assez restreint, il présente ainsi sa marge de manœuvre en mobilisant son administration sans moyens supplémentaires (compte-rendu du comité syndical du 5 novembre 1973). En effet, une partie du VT est reversé aux employeurs qui hébergent certains de leurs salariés ou organisent des circuits de ramassage, comme c'est le cas dans la banlieue industrielle lyonnaise, là où le réseau TCL est encore peu développé Ajoutée au reversement

c'est de nouveau le maire de Villeurbanne qui intervient. Étienne Gagnaire rappelle que la loi prévoit que 0,15 % du produit du VT soit affecté aux frais de fonctionnement et se déclare donc en faveur d'un transfert de la gestion au syndicat dès que possible (après une prise en charge temporaire par la communauté urbaine). Il s'agit surtout pour lui d'éviter que cette prise en charge ne se pérennise par la mise en place d'une administration dédiée à la communauté urbaine. Ce débat sur la gestion administrative de la taxe se cristallise lors des séances suivantes entre partisans d'un appareil administratif du syndicat – le maire de Villeurbanne est appuyé par le secrétaire général de la communauté urbaine – et des élus préférant une prise en charge par la communauté urbaine, notamment René Pitiot, par ailleurs conseiller municipal lyonnais[547]. On retrouve ici l'opposition entre conseillers généraux et municipaux lyonnais. La question est finalement renvoyée à un groupe de travail composé de fonctionnaires de l'État local et de la communauté urbaine.

Le soutien du secrétaire général de la COURLY, Henri Meulet, au maire de Villeurbanne est à souligner. Signalons qu'il est au départ simplement mis à disposition de la communauté urbaine par la municipalité de Villeurbanne dont il est secrétaire général adjoint. S'il fait part de peu d'appétence pour intégrer de manière pérenne une nouvelle compétence à la communauté urbaine et défend plutôt le renforcement des moyens du syndicat pour établir ses propres budgets et gérer ses finances[548], c'est aussi en raison des difficultés qu'il rencontre. La mise en place organisationnelle de la communauté urbaine et l'établissement de ses premiers budgets sont particulièrement compliqués. À cet égard, son témoignage rejoint les observations établies à propos d'une première phase d'institutionnalisation des communautés urbaines, notamment à partir du cas lillois pour lequel « il apparaît que les conditions largement improvisées et précipitées de son installation ont alimenté sa dépendance précoce à l'égard des institutions existantes. »[549] Toutefois, en matière de transport, le syndicat est tout aussi dépendant d'institutions technico-administratives *ad hoc*. Tout se passe donc comme si celui-ci était davantage préféré en raison des équilibres politiques qu'il entretient et du nombre réduit d'élus le composant, condition perçue d'une efficacité de la décision et d'une faible exposition de ses enjeux.

---

effectué aux entreprises de transport privées, cette somme est alors estimée entre 25 et 30 % du VT. Compte-rendu du bureau de la communauté urbaine, séance du 28 septembre 1973. 2085 W 11.

[547] Compte-rendu de séance du comité syndical du 16 novembre 1973, ACGL 2085 W 11.

[548] Séance du comité syndical du 17 décembre 1973, ACGL 2085 W 11.

[549] Fabien DESAGE, « L'institutionnalisation des Communautés urbaines », *op. cit.* p. 103. Le bilan plus général sur les quatre communautés urbaines, dressé par l'Inspection générale de l'administration et par l'Inspection générale des finances est très critique sur la carence des moyens organisationnels des nouvelles institutions. ANF 19900595/1, Inspection générale de l'administration.

1.2.2. Une publicisation du travail du syndicat contrainte, timide et maitrisée

L'extension d'une politique urbaine des transports sur le périmètre la communauté urbaine, associée à la mise en place d'une taxe lui étant consacrée, entraine nécessairement une publicisation de la gestion du transport. Comme nous l'avons largement souligné, des attentes des communes sont bien présentes et celles-ci sont contributives du VT. Cette publicisation est donc entreprise notamment à la faveur de demandes émanant de municipalités appartenant à la partie récemment étendue du périmètre urbain. C'est notamment le cas de Vaulx-en-Velin dont le maire demande expressément au STCRL, et en particulier au maire de Lyon, la tenue d'un débat public sur le problème des transports en commun. Ce dernier se saisit de cette demande en la relayant en séance du comité syndical en avril 1973 et charge le service du contrôle de la DDE de préparer un exposé de la situation aux conseillers communautaires[550]. C'est ainsi que différents travaux – les créations et rachats de lignes entrepris depuis 1971 et les discussions en cours avec les exploitants privés – leur sont exposés lors d'une commission générale le 27 juin 1973[551]. Les élus du STCRL interrogent d'abord la pertinence des réformes et par extension, la possibilité et la légitimité, pour certaines communes, à être desservie par le réseau de transport urbain :

> « Logiquement, si l'on tient compte des précédents, le périmètre n'aurait pas dû s'étendre sur tout le territoire de la COURLY puisqu'il n'est pas urbanisé jusqu'à ses extrêmes. Toutefois, il a été admis, pour la première fois que le périmètre ne serait pas découpé selon le tracé d'urbanisation, mais selon une autre limite administrative. Ainsi, le périmètre du Syndicat est celui de la COURLY. »

Et de poursuivre sur la situation « *complexe* » de la banlieue :

> « Actuellement, nous nous trouvons face à 3 situations : ancien périmètre, la couronne située entre l'ancien et le nouveau périmètre et ce qui est situé au-delà du nouveau périmètre [figure n° 13].
>
> Au-delà du nouveau périmètre, rien de changé. Le syndicat n'a pas compétence […]. À l'intérieur de l'ancien périmètre, rien de changé non plus. Entre les deux périmètres, la situation est plus complexe. En effet, lors de l'extension du périmètre, les droits des entreprises de transport qui pratiquaient dans cette zone n'ont pas pour autant été supprimés, les textes instituant cette extension n'ayant aucunement prévu la suppression de ces droits. Toutefois le syndicat à la possibilité de supprimer leurs lignes, mais dans ces conditions, il doit dédommager. Cela ne s'est cependant jamais produit en FRANCE. Par contre, la création de nouvelles lignes entre l'ancien et le nouveau périmètre n'est plus soumise aux règles de transport, elle est de la simple autorité de la collectivité, c'est-à-dire du Syndicat. »[552]

---

[550] Compte-rendu de séance du comité syndical du 27 avril 1973, ACGL 2085 W 11.

[551] « Examen du problème des transports dans l'agglomération lyonnaise », compte-rendu de la commission générale du 27 juin 1973, COURLY. ACGL 2085 W 014 / 2085 W 078.

[552] *Idem.* p. 3.

Nous soulignons ici les renvois vers des défauts d'anticipation des « *textes* ». Pourtant, l'opposition à l'État central semble davantage mise en scène face aux élus des communes de la première couronne, pour expliquer les difficultés du syndicat à prendre en charge leur desserte. Si la politique vis-à-vis des transporteurs privés semble ouverte au débat – on discute des possibilités de les racheter, de leur faire concurrence, de les subventionner en établissant des conventions d'exploitation – aucun espace n'est laissé à l'organisation institutionnelle. Pourtant, les prises de parole du conseiller municipal vaudais qui siège dans l'hémicycle[553], Jacques Commaret, font montre de demandes d'association plus importante des élus communautaires aux décisions en matière de transport :

> « M. Commaret souligne l'intérêt tout particulier qu'il porte à cette réunion fort instructive, car les élus peuvent dialoguer avec les techniciens des transports en commun. M. Commaret estime que la COURLY ne doit pas seulement se limiter à cette réunion de travail. Cette question n'est pas purement technique. Il s'agit en fait d'un problème social et économique de première importance. […] Il émet une protestation quant à la décision prise le 18 juin par le préfet [*au sein du comité du STCRL*] qui tend à augmenter les tarifs des T.C.L. et déplore que les élus de la COURLY ne soient pas consultés lorsqu'une augmentation est décidée. »

À l'inverse des promoteurs de la réforme intercommunale, celui-ci souhaite que les politiques intercommunales soient davantage politisées. L'ouverture des scènes de décision en est l'une des conditions, que réclame le conseiller communautaire vaudais :

> « Entre 1964 et 1970, le nombre d'emplois offerts à la population de l'Agglomération Lyonnaise passe de 332.000 à 450.000 alors que dans le même laps de temps le nombre total des voyageurs transportés par les T.C.L. passe de 141.000.000 à 96.800.000. Le groupe communiste pense que pour aboutir à de bons résultats, il faut changer radicalement l'orientation de la politique des transports en commun.
>
> M. Commaret insiste sur l'organisation d'un débat public sur la question des transports en commun. »[554]

Ces requêtes restent sans réponse. Au total, la prise en charge de la politique des transports par le syndicat n'est pas interrogée. Cela contribue à invisibiliser la teneur des discussions qui se tiennent en amont. Sans le dire tout à fait clairement, la séance vise à préparer une délibération du conseil communautaire qui, quelques mois plus tard, confirme notamment cette répartition des compétences entre la communauté urbaine et le syndicat.

Par ailleurs, la presse relaie sporadiquement les décisions du STCRL. La prise en charge par le syndicat est présentée comme une évidence. On peut lire, titré dans les pages du *Progrès* du 8 septembre : « *Enfin la décision a été prise : Les T.C.R.L. vont assurer les*

---

[553] Vaulx-en-Velin dispose alors de deux sièges au conseil de la communauté urbaine de Lyon.

[554] « Examen du problème des transports dans l'agglomération lyonnaise », compte-rendu de la commission générale du 27 juin 1973, COURLY, p. 12. ACGL 2085 W 014 / 2085 W 078.

transports urbains sur l'ensemble de la Communauté urbaine de Lyon ». De même dans *l'Écho* du 14 septembre « *Les piétons usagers des transports :* "*Oui au réseau T.C.R.L. communautaire"* ». Le *Progrès* évoque les précédentes « *incohérence*[s] *: le manque de coordination, sur le plan des horaires, des conditions de transport et des tarifs entre la partie du réseau confiée aux T.C.L. et celle qui demeurait aux autres compagnies privées*. » Et regrette : « *c'est donc depuis quatre ans que les T.C.R.L. devraient exercer le monopole des transports urbains de voyageurs sur l'ensemble du territoire de la Communauté.* »[555]

De fait, la délibération du conseil de la communauté urbaine du 1er décembre 1973 entérine les positions du syndicat et en particulier celles d'Étienne Gagnaire. Après validation des taux fixés pour le VT sur les deux années à venir et de l'utilisation générale des finances dégagées, l'assemblée « [confirme] *la mission du syndicat des T.C.R.L. et* [donne] *mandat aux représentants délégués de la COURLY audit syndicat (MM. Pradel, Rollet, Pitiot et Ottina*[556]*) de poursuivre la mise en œuvre des dispositions contenues dans la présente délibération* »[557].

En dehors de ces délibérations des collectivités membres du syndicat qui actent le transfert de missions, le cadre des négociations avec les transporteurs privés et les questions de desserte des communes restent circonscrits au STCRL et, dans une moindre mesure, au bureau exécutif de la COURLY. De même, la fixation du taux de prélèvement du versement transport suit les préconisations du STCRL. Le conseil syndical du 28 décembre 1973 marque la clôture de ces débats en confirmant, à la suite des approbations nécessaires par le conseil général du Rhône et la COURLY et de l'accord du ministère[558], « *le transfert au syndicat de tous les pouvoirs en matière de transports urbains y compris le pouvoir concédant et celui d'instituer le versement transport* »[559].

---

[555] « Enfin la décision a été prise : Les T.C.R.L. vont assurer les transports urbains sur l'ensemble de la Communauté urbaine de Lyon », le 8 septembre 1973, *Le Progrès*.

[556] Respectivement trois élus lyonnais et le maire de St-Priest, politiquement proche et vice-président de la COURLY en charge des « transports urbains de voyageurs ».

[557] Le produit du VT est réparti en quatre postes : « *a) l'amortissement des emprunts réalisés par la COURLY et le Département du Rhône pour la construction du métropolitain ; b) l'acquisition et le renouvellement du matériel roulant du réseau des transports en commun de la Région lyonnaise ; c) l'amortissement des charges d'accroissement du réseau des T.C.R.L. résultant du rachat de certaines lignes privées ; d) l'amortissement des emprunts réalisés pour le financement de la construction et de l'équipement de la gare routière de Perrache-Verdun.* » Délibération du conseil communautaire du 1er décembre 1973, Bulletin officiel de la communauté urbaine de Lyon p. 417.

[558] Par la voie d'une dépêche ministérielle du 19 novembre 1973. ACGL 2085 W 11.

[559] Compte-rendu du conseil syndical du 28 décembre 1973. ACGL 2085 W 11.

***

L'édification des institutions, ou plutôt des configurations institutionnelles, est le produit de luttes et de pratiques politiques. La survie du syndicat des transports lyonnais et l'extension de son périmètre de compétence après la mise en place de la communauté urbaine est au moins autant étonnante qu'elle est révélatrice du type d'alliance noué entre le pouvoir central et les édiles des grandes villes de la réforme territoriale des années soixante. Celle-ci a soulevé le débat du nombre d'élus pouvant siéger dans le nouvel hémicycle communautaire. Rappelons que pour les « réformateurs » – en particulier pour le rapporteur de la loi, le député gaulliste Raymond Zimmermann – un nombre élevé de conseillers communautaires est perçu comme ne pouvant « *satisfaire les exigences d'une administration rationnelle et efficace* » et l'expose au « *risque de conflits et de politisation* » à même de « *paralyser l'institution* »[560]. Les débats sur la gestion de la compétence des transports en commun à Lyon illustrent finalement la façon dont les arrangements locaux avec la réforme sont loin de s'opposer aux ambitions que celle-ci nourrit. La spécificité des transports tient toutefois notamment à l'instauration d'une taxe dédiée. Ressource tirée de l'intercommunalité – puisqu'elle est censée promouvoir les regroupements – elle permet la gestion de l'un des budgets les plus importants des finances locales[561] par un nombre réduit d'élus, loin des assemblées. Les maires d'opposition de la première couronne industrielle et populaire s'en trouvent d'autant plus marginalisés.

Ainsi le maintien de l'institution syndicale joue le contrepoids d'une série de réformes qui tendent à visibiliser des situations très disparates en matière d'équipement : alors que l'autorité des transports est désormais responsable sur un vaste territoire (sur lequel les communes sont mises à contribution), les investissements sur le secteur sont plus que jamais concentrés sur l'hypercentre dans le cadre du métro. Si le travail de dépolitisation de certains objets syndicaux est parfois l'entreprise de techniciens, membres des préfectures et services

---

[560] Compte rendu de la 1e séance du jeudi 17 novembre 1966, Assemblée Nationale, Journal Officiel de la République française (*JORF*), p. 4629.

[561] Lors de la fixation du taux de prélèvement sur la masse des salaires, le produit net du VT est estimé entre 144,280 millions et 159,670 millions de francs pour les trois premières années de son application (1974 à 1976). Procès-verbal et annexes du la séance du comité du STCRL du 5 novembre 1973. Le budget global du STCRL pour l'exercice 1975 est de 568,300 millions de francs. Budget primitif du STCRL pour l'exercice 1975, note du 14 janvier 1975, Direction des affaires départementales et des finances, Préfecture du Rhône, présenté en séance du comité syndical le 27 janvier 1975. ACGL 2085 W 012. À titre de comparaison, le budget global de la communauté urbaine est de 827 millions de francs en 1972 et dépasse le million en 1975 : Cédric POLÈRE, *De la Courly au Grand Lyon*, *op. cit.*, p. 305. À la suite de Cédric Polère, rappelons que 1000 € de 2010 sont équivalent à 993 francs de 1970.

déconcentrés[562], elle procède ici d'une adhocratie institutionnelle[563] souhaitée et entretenue par des élus de premier plan. C'est effectivement le déplacement des arènes de discussion en dehors des espaces prévus par la loi qui permet ici la gestion confinée des problèmes de transport[564].

À ce stade de la démonstration, nous ne pouvons que corréler la localisation des investissements en transport sur les villes-centres et le fait qu'elles possèdent une position dominante dans le mode de gestion institutionnelle choisi en la matière. S'il reste difficile d'interpréter les comptes-rendus de séances des structures qui s'interrogent alors sur cette organisation administrative, ces échanges mettent en lumière l'existence d'intérêts à la préservation de l'institution syndicale. À chaque fois que la politique des transports sort du syndicat pour être évoquée en assemblée, elle se voit opposer d'autres modes de gestion et la revendication d'investissement en banlieue, notamment par les élus communistes. Il ne nous semble pas surévaluer les intentions des élus impliqués en soulignant que le caractère confiné du syndicat est l'un des éléments décisifs expliquant son maintien. Celui-ci permet en tout cas d'entretenir un certain équilibre entre élus et institutions locales. En désamorçant des éventuels conflits entre Lyon et Villeurbanne, ce « pacte de non-agression »[565], assure la non-publicisation de certains débats et garantit aux élus du comité de garder la main sur les contours du projet de métro, qui constitue le principal investissement de l'institution.

En témoignent les propositions visant à doter le syndicat d'une administration propre, la réservation du secteur des transports urbains au sein d'un syndicat entraine aussi la captation de ces moyens d'action et d'une expertise locale en la matière en cours de construction. Comme nous allons le voir maintenant, la municipalisation de ces ressources d'expertise joue plus encore que le *cadrage (framing)* qu'elles produisent. Adossés à cette configuration institutionnelle, ces processus conditionnent la desserte en banlieue et font échec aux projets d'infrastructures de transport envisagés au même moment dans les ZUP.

---

[562] C'est par exemple le cas à Chambéry où le premier syndicat intercommunal s'institutionnalise en « détournant l'attention des élus dominants ». David GUÉRANGER, « L'intercommunalité, créature de l'État », *op. cit.*, p. 603.

[563] Selon le terme utilisé par Gilles MASSARDIER, « La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation "adhocratique". La gestion de la rivière Verdon en France », *VertigO,* 2009, Hors-série 6.

[564] Nous pouvons également à cet égard nous rapprocher des travaux d'Emmanuel HENRY, « Militer pour le statu quo », *Politix*, 2005, n° 70/2, p. 29-50.

[565] Daniel GAXIE (dir.), *Luttes d'institutions*, *op. cit.*, p. 18.

Section 2. La desserte de la banlieue aux mains des institutions intercommunales : confiscation des enjeux du transport public par les édiles lyonnais

La structuration du pouvoir politique autour d'institutions intercommunales confronte les élus locaux de premier plan à une reformulation des problèmes de transport urbain à l'échelle de l'agglomération. Comme nous l'avons maintenant largement souligné, bien que l'époque ait été consacrée comme l'âge d'or de l'automobile, les transports en commun sont loin d'être absents des enjeux d'aménagement de l'agglomération lyonnaise à la fin des années 1960. Dans le cadre de la construction de la ZUP de Vaulx-en-Velin, deux éléments concourent au renforcement des attentes autour des équipements en transport. D'une part, la morphologie du territoire, héritée d'aménagements passés, renforce les attentes de la municipalité en matière de connexions avec le reste de l'agglomération[566] pour accompagner la densification de la commune. D'autre part, les questions d'enclavement et de desserte ont été au cœur des critiques formulées à l'égard des grands ensembles, tout au long de leur élaboration et en particulier dans le cadre des ZUP, en raison des faibles taux de motorisation enregistrés auprès de leurs habitants[567]. Ces éléments ont trouvé une traduction dans le programme de la ZUP que nous avons exposé dans notre premier chapitre. La croissance urbaine de l'agglomération à travers des opérations comme la ZUP de Vaulx-en-Velin interpelle donc une politique de transports en commun.

Mais si l'on veut comprendre la manière dont est constitué le problème de transport à Vaulx-en-Velin, un décentrement de la focale s'impose au regard de la répartition des compétences. L'architecture institutionnelle des politiques de transport urbain implique une appréhension de la desserte des ZUP par des acteurs poursuivant éventuellement d'autres objectifs. Nous l'avons exposé dans notre précédente section, la communauté urbaine de Lyon est compétente en matière de transport urbain. Mais, c'est le syndicat mixte des transports en commun de la région lyonnaise (STCRL) qui, survivant à la réforme territoriale, définit et met en œuvre la politique en matière de transport urbain sur l'ensemble du périmètre de

---

[566] Alors que les premiers programmes de construction s'engagent, le conseil municipal vote dès 1971 une délibération énumérant ses attentes en matière de transport. Courrier du préfet du 21 février 1972, reprenant la délibération municipale du 1er octobre. AMV 162 W 43.

[567] Armel HUET (dir.), *Urbanisation capitaliste et pouvoir local*, Paris, J.-P. Delarge, 1977 ; Annie FOURCAUT, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *op. cit.* ; Gwenaëlle LE GOULLON, *Les grands ensembles en France*, *op. cit.*

l'établissement intercommunal. Si la permanence de l'institution syndicale tient d'une logique de confiscation des enjeux de transports[568], le cas du traitement de la desserte de la ZUP de Vaulx-en-Velin fait montre de la façon dont il confine[569] un problème identifié.

Ce traitement est donc examiné à l'aune d'enjeux et d'intérêts ne se limitant, ni aux ambitions de la municipalité vaudaise, ni à celles de l'État autour de cette opération. En l'occurrence, le syndicat des transports[570] est alors principalement tourné vers deux chantiers : la réalisation de premières lignes de métro d'une part, et une gestion des aspirations de la périphérie qui découle de l'extension de son périmètre de compétence et passe par la tenue à distance des principaux intéressés, d'autre part. Ces deux entreprises contribuent au renforcement de l'institution syndicale. Elles sont le moteur d'une maitrise progressive de modalités d'expertise locale, mais alimentent surtout, grâce au confinement qu'offre le STCRL, le renforcement d'une asymétrie des ressources d'expertise entre élus locaux.

Malgré la tutelle du préfet, le syndicat des transports est à l'époque largement capté par les édiles des villes-centres, en particulier les maires de Lyon et Villeurbanne, qui siègent tous deux régulièrement au sein de son comité. À mesure que se renforce l'appareil technico-administratif entourant le STCRL, la dimension proprement politique des investissements sur le réseau de transport en commun tend à être euphémisée au profit d'une gestion se prévalant d'une rationalité économique. Dans quelle mesure le travail technico-expert cadre-t-il la décision en réduisant le champ d'action du politique ? L'étude du traitement de la desserte de la banlieue populaire lyonnaise et plus particulièrement celle de la ZUP de Vaulx-en-Velin permet de prendre la mesure du rôle du politique dans l'arbitrage de controverses apparemment techniques et économiques. Nous défendrons ici la thèse d'un outil de gouvernement permettant d'assoir la légitimité d'un syndicat et de limiter l'expression des voix en faveur de projets alternatifs. Pour les élus du comité du STCRL, il s'agit non seulement de justifier des arbitrages par l'expertise (2.1), mais aussi de contrôler la diffusion des controverses techniques (2.2).

---

[568] Cette perspective que nous venons d'étayer a fait l'objet d'une publication : Antoine LÉVÊQUE, « Une confiscation institutionnelle de l'intercommunalité : la permanence du syndicat des transports urbains lyonnais (1959-1974) », *Revue française d'administration publique*, 2019, n° 172/4, p. 1027-1042. Nous renvoyons plus largement à Fabien DESAGE et David GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*

[569] Claude GILBERT et Emmanuel HENRY, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, 23 février 2012, Vol. 53, nº 1, pp. 35-59.

[570] Nous reprendrons fréquemment cette dénomination de l'autorité organisatrice des transports, le STCRL, pour gagner en lisibilité.

2.1. Une politique à l'échelle de la communauté urbaine : quels outils institutionnels pour lire les enjeux intercommunaux de transport en commun au tournant des années 1970 ?

Parmi les nouvelles missions qui lui incombent, le STCRL est chargé d'étendre son réseau urbain sur son nouveau périmètre, correspondant à celui de la communauté urbaine. Dans ce cadre, la politique des transports établie par le syndicat sur ce nouveau territoire suit trois objectifs qui découlent directement de ces nouvelles obligations :

> « Nous sommes partis d'un certain nombre de principes simples. En premier lieu, il importait que le système de tarification soit unique dans l'ensemble du périmètre. Ce serait une commodité.
>
> La seconde conception est celle d'un standard de qualité unique pour l'ensemble de la COURLY.
>
> Le troisième objectif était d'assurer bien sûr une desserte satisfaisante et correspondant aux vœux des populations sur l'ensemble du territoire de la COURLY. Nous y étions tenus par les conditions imposées par une note ministérielle qui accompagnait l'arrêté d'extension du périmètre du 6 juillet 1971. »[571]

Face aux conseillers communautaires représentants une partie des communes composant le nouveau périmètre, les ambitions d'extension du réseau et d'homogénéisation d'un certain niveau de service apparaissent comme un vœu pieux. Mais comment définir les priorités d'investissement devant ces élus dont les communes contribuent, *via* la fiscalité communautaire et par le versement transport, au budget du syndicat ? C'est dans ce cadre que la « rationalisation » des dépenses du STCRL, réclamée de longue date par les interlocuteurs nationaux, ministère des Finances en tête[572], nous semble se faire nécessité politique. Quelle évaluation des « *standards de qualités* » les élus du STCRL présentent-ils à leur homologue des communes de banlieue ? Quels types de savoirs sont mobilisés pour enregistrer ces « *vœux de la population* » et définir les services permettant d'y répondre ?

Au tournant des années 1970, le STCRL est encore dépendant des différents services techniques de l'État local et de la société exploitante TCL[573]. Toutefois, le projet de construction du métro a permis à l'institution de se doter d'un appareil technico-

---

[571] Nous soulignons. « Examen du problème des transports dans l'agglomération lyonnaise », compte-rendu de la commission générale du 27 juin 1973, COURLY, p. 10. ACGL 2085 W 014 / 2085 W 078.

[572] En étudiant l'expertise mobilisée pour la construction des premières lignes de métro, Harold Mazoyer est revenu sur la traduction locale d'une vaste entreprise qui prend la forme de l'opération Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) au sein du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MEFI). Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*

[573] Christian MONTÈS, *Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon*, *op. cit.*

administratif – certes relativement spécialisé sur la construction du métro – qui lui assure une certaine autonomie technique et analytique. C'est grâce à lui que la crédibilité du projet, soumise à l'estimation de sa rentabilité en usant d'indicateurs économiques, est assurée devant l'État qui en finance une partie[574]. Cet environnement quantifié est renforcé par les questions financières liées à la politique du syndicat vis-à-vis des sociétés de transport privées nombreuses dans la banlieue intégrée à la COURLY. Surtout, dans une "gestion" des aspirations de la périphérie, la construction politique d'une action publique « rationnelle » réinvestit largement ces approches économiques.

2.1.1. Une gestion « rationnelle » du réseau : renforcement de l'appareil technico-administratif du STCRL et cadrage de l'extension du réseau

Deux chantiers contribuent à renforcer l'institution en la plaçant dans une quête de « rationalisation » de ses investissements. Cette entreprise répond d'une part à la nécessité de crédibiliser son projet de métro devant l'État central et, d'autre part, à sa nouvelle mission pour le compte de la communauté urbaine qui implique le développement et l'uniformisation du réseau sur l'ensemble de l'agglomération.

Les enjeux politiques d'une rationalisation économique maitrisée par les structures d'expertise du STCRL

Les travaux d'Harold Mazoyer nous permettent d'appréhender la formation d'une expertise locale autonome en matière de transport à Lyon. Dans les années 1960, la tutelle de l'État sur le STCRL passe moins par la présidence du préfet que par le rôle joué par les services extérieurs de l'État, en tant que ressource technique et administrative principale du syndicat. La réception locale des injonctions étatiques, visant à rationaliser la gestion du réseau par l'usage d'études économiques de rentabilité, s'appuie d'abord sur les services ordinaires des ponts et chaussées (SOPC) puis sur la direction départementale de l'Équipement (DDE)[575] qui leur succède. Mais il faut aussi souligner la constitution d'un appareil technico-administratif proprement local qui s'en inspire largement.

Alors que la Ville de Vaulx-en-Velin multiplie ses requêtes en matière de transport, l'expertise du STCRL s'appuie très largement sur le service du contrôle des transports routiers de la DDE et sur les services techniques de la société *TCL*. Le Centre d'études techniques de l'Équipement (CETE) est également régulièrement sollicité, notamment dans

---

[574] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*

[575] Harold MAZOYER, « Réformer l'administration par le savoir économique », *Genèses*, 2013, 93/4, p. 29-52.

des études de recensement et d'estimation des flux de voyageurs[576]. Surtout, à ces services émanant de l'État et de l'exploitant du réseau s'ajoute, à partir de 1968, la SEMALY. Créée pour diriger les travaux d'études et de construction du métro, elle se démarque par sa proximité avec les élus locaux de premier plan comme nous l'avons souligné dans la section précédente. Véritable bureau d'étude du STCRL, elle assure aux élus du syndicat les moyens d'une mise à distance des modèles parisiens de la RATP[577] et limite l'influence des services de la DDE. Les travaux de la SEMALY sont surtout tournés vers les perspectives de développement du réseau de transport urbain en site propre[578], autrement dit le "gros" de l'investissement devant être consentit par le syndicat[579]. Mais il s'intéresse aussi à la réorganisation du réseau de surface après la réalisation de l'infrastructure. Les évolutions plus courantes et précédant l'arrivée du métro, notamment en matière d'extension du réseau sur le nouveau périmètre mobilisent principalement le service du Contrôle de la DDE et les services techniques de la société *TCL*. C'est notamment le cas des lignes de bus créées pour desservir la ZUP de Vaulx-en-Velin sur lesquelles nous reviendrons.

Cependant, le type d'expertise développé au sein de ces différentes institutions n'est pas nécessairement à opposer. Au contraire, il s'inscrit dans la continuité de la décennie précédente. La SEMALY mobilise des méthodes qui poursuivent les travaux des services déconcentrés de l'État, notamment initiés par le SOPC. Or, si ce processus a permis à Harold Mazoyer de relativiser l'emprise technique exercée par les services extérieurs de l'État sur les collectivités locales[580], celui-ci insiste aussi sur l'incorporation au local des outils cognitifs promulgués depuis le sommet de la hiérarchie d'État, en l'occurrence les indicateurs économiques. Ces injonctions à la systématisation des calculs de rentabilité comparée des lignes du réseau se heurtent d'abord, selon un mécanisme de régulation

---

[576] Pour un exemple d'études du CETE de Lyon mobilisé pour établir une restructuration du réseau de surface en vue de l'ouverture des premières lignes de métro : CETE de Lyon, « Comptage situation actuelle », 1975, ACGL, 3057 W 066.

[577] Harold MAZOYER, « Le rôle des expériences et méthodes étrangères dans la fabrication d'une expertise locale des transports collectifs urbains. Le cas des études du métro de Lyon (1963-1971) », *op. cit.*

[578] L'expression fréquemment utilisé dans le secteur désigne l'ensemble des modes de transport collectif bénéficiant d'une infrastructure exclusivement dédiée et non partagée (avec les automobiles principalement), contrairement au bus par exemple.

[579] Conformément à la convention d'étude du 14 mars 1968 passée avec le STCRL (art. 2.1), la SEMALY élabore un plan de transport pour l'agglomération avec des dispositions d'aménagements et d'urbanisme, à partir duquel est étudié le projet d'infrastructure en site propre (préférentiellement le métro). Enfin, la SEMALY est chargée de planifier les conditions administratives et financières d'exploitation du nouveau réseau. STCRL, SEMALY, « Plan de transport 1985 », mars 1972, ACGL 3057 W 070.

[580] Celui-ci met en exergue des dispositifs « discrets » déployés par les élus locaux, visant à assurer le contrôle politique de l'expertise. Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*

croisée, aux réticences des élus du syndicat, appuyés par les services de l'État local. Mais l'objectif d'obtenir le concours de l'État dans le financement du métro a conduit ces mêmes services à justifier les investissements souhaités par ces élus par l'établissement d'études économiques au cours des années 1960. Dans ce processus, le SOPC du Rhône et plus encore son service du Contrôle ont eu une place de premier ordre. En témoigne la trajectoire et les études réalisées par l'ingénieur responsable de celui-ci avant qu'il ne dirige la SEMALY[581]. Les démarches de calcul de la rentabilité économique des investissements comme « technique d'objectivation et d'aide à la décision »[582] sont au cœur de l'expertise de la structure. Elles fondent son habilitation et sa crédibilité aux yeux de l'État.

À partir de la création de la communauté urbaine, la politique d'extension du réseau de surface nous parait conforter l'usage de ces approches. D'une part, l'homogénéisation du service de transport public dans le nouveau périmètre est synonyme d'objectif d'amélioration des moyens de desserte. D'autre part, l'harmonisation progressive des tarifs vise la mise en place d'une politique tarifaire unifiée[583]. Ces deux objectifs impliquent une collaboration accrue avec les différents organismes publics ou privés qui participent à la fonction de transport de voyageurs sans avoir de capacité d'investissement[584]. Cette quarantaine compagnies, « *entrepreneures de transports publics de voyageurs* », tels que les sociétés Lafond, Philippe ou encore la régie des Voies Ferrées du Dauphiné (VDF), sont les principaux concurrents historiques de la société TCL[585]. Le STCRL envisage alors le rachat d'une partie des lignes des transporteurs privés pour constituer progressivement un unique exploitant. La situation de chaque ligne fait l'objet de discussions au cours de négociations qui s'étalent sur plusieurs années.

Soumises aux études du service du Contrôle de la DDE, ces opérations sont d'abord commandées par des considérations économiques. Elles procèdent donc à un calcul d'opportunité pour chaque société, posant une comparaison de différentes solutions, allant

---

[581] Il s'agit de René Waldmann. Après avoir mené les études préliminaires sur le métro au sein du SOPC, il devient directeur de la SEMALY à sa création en 1968. Malgré les réticences qu'il exprime concernant l'usage et la primauté des indicateurs de rentabilité, l'expertise qu'il développe correspond *in fine,* aux attentes nationales voulant économiciser les études produites sur les transports. *Ibid.*

[582] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*, p. 458.

[583] Procès-verbal du comité syndical du 25 juin 1973, ACGL 2085 W 11.

[584] Exposé du Service du Contrôle des Transports routiers de voyageur « Politiques à court terme en matière de transport urbain, 15 juin 1973. ACGL 2085 W 11.

[585] Ces trois groupes représentent 80% du trafic qui n'est pas assuré par la Société des transports en commun lyonnais (TCL) à l'intérieur de la COURLY en 1973. Rapport du service du contrôle du Département du Rhône du 15 juin 1973, ACGL 2085 W 11.

de la création de nouvelles lignes concurrentes au rachat à l'amiable des lignes existantes, en passant par l'affrètement des transporteurs payés par le syndicat aux kilomètres parcourus. Dans le cadre d'un réseau de couronne urbaine, cette dernière solution est écartée rapidement en raison du coût qu'elle implique. En effet, le STCRL craint que le prix au kilomètre parcouru soit indexé, selon les vœux des transporteurs, à celui enregistré pour la société TCL. Or, leurs recettes sont nettement inférieures alors qu'ils parcourent à la périphérie des distances plus vastes en un temps moins important et avec moins de voyageurs (du fait de la densité moins importante de la périphérie)[586]. C'est finalement une solution au cas par cas qui est privilégiée sur les conseils du service du Contrôle. Ce dernier invite le syndicat à produire ses propres calculs de rentabilité, ligne par ligne, pour ne pas exclure pour un même transporteur, une formule empruntant plusieurs solutions proposées. Comme il le note :

> « Le rachat des lignes privées n'est pas à exclure. Cependant cette solution n'est pas à rechercher systématiquement. Que vaut, commercialement parlant, une ligne déficitaire ou même tout juste bénéficiaire ? La règle consistant à prendre comme base de discussions le chiffre d'affaires d'une année est à considérer avec une certaine méfiance ... »[587]

Aussi, au début des années soixante-dix, le travail produit par la DDE apparait largement acquis à l'usage des indicateurs économiques. Chaque nouvelle ligne de bus est soumise à un calcul de rentabilité établissant une comparaison des gains ou pertes pour le STCRL entre la situation existante et celle envisagée.

Encadrement des coûts de gestion de l'exploitant

La systématisation du calcul de rentabilité des lignes est aussi renforcée par la mise en œuvre du versement transport[588] étendu aux agglomérations de plus de 300 000 habitants en 1973. Elle s'accompagne progressivement de la mise en place d'un appareil administratif dédié. Les agents, au départ mobilisés à la communauté urbaine (cf. *supra*), ont pour principale mission de mettre en œuvre une gestion comptable de la structure qui perçoit directement la nouvelle taxe. Mais surtout, la disponibilité de cette enveloppe financière génère des évolutions dans les relations entre la puissance publique et les sociétés qui exploitent les

---

[586] Procès-verbal du comité syndical du 25 juin 1973, AGL 2085 W 11.

[587] Exposé du Service du Contrôle des Transports routiers de voyageur de la DDE, « Politiques à court terme en matière de transport urbain », le 15 juin 1973. AGL 2085 W 11.

[588]Pour rappel, institué en région parisienne, le VT est une contribution des employeurs publics et privés pour le financement des transports publics. Elle est mise en place sur l'ensemble du périmètre de la communauté urbaine de Lyon à partir du 1er janvier 1974. Délibération du conseil communautaire du 1er décembre 1973 en application de la loi n° 73–640 du 13 juillet 1973. Bulletin officiel de la COURLY, décembre 1973.

réseaux. Ces dernières connaissent des mutations liées au renforcement des velléités de contrôle à leur égard.

À Lyon, la mise à l'agenda des transports collectifs par la réalisation du métro et la situation déficitaire du réseau de surface, mais aussi le renforcement d'un appareil expert gravitant autour du syndicat, permettent à ce dernier de renforcer ses exigences à l'égard de l'exploitant. Si la société TCL s'est historiquement constitué un monopole, institutionnalisé dans le régime de l'affermage (encadré n° 7), pour le cœur de l'agglomération, l'extension de celui-ci est soumise à une exigence de réduction des coûts de gestion de l'entreprise. C'est à cet effet que celle-ci se dote d'un service « *marketing* » destiné à évaluer les itinéraires de lignes les plus à même d'attirer des « *clients* ». Selon la responsable des études statistiques et économiques qui prend ses fonctions en 1974, on s'intéresse alors au nombre de passagers dans chaque bus pour réadapter le réseau en fonction de la demande :

> « c'était le début du versement transport et c'était vraiment le moment du développement […] on commençait à ne plus parler d'usagers, mais de clients, on réfléchissait aux besoins […] Ben c'est qu'il y avait une masse d'argent disponible. Donc on a dit : "ben quelles sont les lignes de transport qu'il faut prolonger ?" Mais à l'époque on n'avait pas d'ordinateur ni rien, y'avait pas beaucoup de concertation non plus. Donc on faisait des enquêtes auprès de la population pour savoir où les gens allaient. En fait on mettait des trucs dans les boites aux lettres. »[589]

En lien avec la mise en place du versement transport, ces démarches sont aussi directement impulsées par les directives des DDE (direction des transports terrestres) qui, sur plusieurs territoires, demandent des comptages précis de la fréquentation des transports.

> [CD] : « en fait y'avait des cartes d'abonnement, « une ligne », « deux lignes », et « tout réseau », je me souviens encore du truc. Et ils [*l'exploitant*] comptaient, je me souviens, 250 voyages pour les « tout réseau », je sais pas, disons 180 pour les « deux lignes » et cent quoi. Et puis ils recevaient un affermage. Donc en fait, ils étaient payés en fonction du nombre de passagers. Et quand même, on a fait les comptages et sur le réseau, en fait, on s'est aperçu qu'il y en avait moitié moins. […] Y'a eu une démarche nationale à l'époque […] : compter les voyageurs. […] c'est la Direction des transports terrestres qui a dit : "il faut arrêter, les exploitants nous racontent n'importe quoi !" Voilà, donc on avait fait des comptages. »[590]

Aussi, à chaque renégociation du contrat d'exploitation (régime de l'affermage) avec la société TCL, celle-ci fait l'objet d'un contrôle de gestion renforcé exposé au STCRL. C'est dans cette dynamique que la formule de rémunération est repensée en 1976, dans un contexte de rigueur budgétaire. Des efforts de transparence sont demandés sur le coût de

---

[589] Entretien avec Christiane Dalmais, chargée des études économiques et statistiques de la société *TCL*, puis à la direction des études générales, responsable du pôle Déplacement à l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon (AGURCO), réalisé le 29 octobre 2015.

[590] *Ibid.*

l'exploitation, si bien qu'on énonce en principe : « *la comptabilité de l'exploitant doit pratiquement se confondre avec la comptabilité du Syndicat* »[591]. Mais surtout, la nouvelle rémunération – oscillant entre un plancher et un plafond – est désormais fonction de résultats enregistrés dans trois domaines : l'amélioration de la « *productivité* » et « *prix de revient* », mais surtout « *l'augmentation du trafic, compte tenu de l'augmentation des services offerts à la clientèle* »[592].

Cet encadrement du salaire de gestion ne se traduit pas par une baisse de rémunération de l'exploitant et permet au contraire son augmentation. Il faut toutefois indiquer que l'évolution rapide du déficit avait entrainé la diminution progressive de ce salaire sur la période s'étalant de la signature du précédent contrat à celui de 1976. Par ailleurs, le produit du versement transport est essentiellement réservé à l'investissement du métro et à l'extension du réseau, soit en réalité, au fonctionnement déficitaire du réseau sur le nouveau périmètre.

> Dans les assemblées départementale et intercommunale, le transport urbain n'est ouvert au débat qu'au travers d'opérations nécessitant des financements particulièrement importants ou celles ayant une portée générale telles que le métro, ou encore l'organisation de la gestion du réseau ou la fixation du VT comme nous l'avons vu. *A contrario*, les questions d'extension et d'uniformisation du réseau sur le nouveau périmètre donnent lieu à des échanges bilatéraux entre le syndicat et les communes concernées. Le réseau de surface s'étend donc lentement desservant une vingtaine de communes en 1972, 41 en 1978, puis 53 en 1981[593]. À cet égard, le traitement de ces nouvelles demandes de desserte est opéré à partir d'une gestion comptable de la rentabilité de chaque nouvelle ligne. La définition d'une politique en amont de la livraison de la première ligne de métro à l'horizon 1978, est d'autant plus défavorables aux communes de la première couronne qui

---

[591] L'exploitant doit fournir les éléments permettant le contrôle de gestion par le STCRL, en premier lieu desquels son projet budgétaire avant le 15 novembre de chaque année. Rapport issu du compte rendu de séance du comité du STCRL du 14 juin 1976. ACGL 2085 W 014.

[592] *Ibid.* Sur ce dernier point, la prime au kilomètre parcouru est désormais perçue qu'à la condition d'une augmentation significative du trafic de voyageurs. Au total, le salaire est fixé en comparant ces résultats d'une année sur l'autre entre 700 000 et 1, 325 millions de francs, puis indexé sur l' « indice des services » établi par l'Insee. Ce plancher représente toutefois une augmentation par rapport au précédent contrat (fixé à 600 000 frs). Note du 12 mars 1976 du groupe Transexel, pour le STCRL

[593] Jean-Pierre STEFFEN, Service Marketing, société *TCL*, « Outils d'évaluation et extension de réseaux », *Transport Public*, mars 1983, Déplacements et accessibilité des quartiers, n° 803, p. 43-46.

connaissent une densification importante, qu'elle ne prévoit pas d'investissement important. Pour la commune de Vaulx-en-Velin, l'investissement consenti tranche avec les projets identifiés dans le cadre de la construction de la ZUP.

2.1.2. Un cadrage défavorable aux lignes de banlieue ? Rentabilité et variable d'ajustement d'un équilibre financier

Lignes déficitaires et zones peu rentables

L'accroissement des compétences du syndicat sur le nouveau périmètre urbain intervient dans un contexte budgétaire tendu. Le déploiement du réseau de bus sur la périphérie risque effectivement un approfondissement du déficit déjà enregistré chaque année. Ces craintes sont exprimées à plusieurs reprises et font l'objet de débat entre élus du syndicat durant les premières années de la décennie soixante-dix[594]. Le déficit net enregistré pour l'année 1971 s'élève à plus de 14 millions de francs et dépasse les 20 millions l'année suivante. Dans le nouvel environnement quantifié de l'expertise fournie au syndicat, les lignes de la périphérie paraissent *a priori* pénalisées : plus longues et moins remplies, elles présentent des recettes d'exploitation moindres que celles du cœur de l'agglomération[595].

Une première augmentation des tarifs de la billettique est proposée en juin 1971 pour y faire face. Certains élus à l'instar de Robert Pitiot – conseiller municipal lyonnais, rapporteur général du budget et vice-président à la communauté urbaine – préfèrent envisager la suppression des lignes déficitaires[596]. Mais, cela contrevient aux nouvelles missions du syndicat. En avril 1972, c'est au tour de Charles Ottina, pourtant seul représentant de la périphérie est – il est maire de Saint-Priest – mais également membre de l'exécutif communautaire, de proposer la prise en charge de ces déficits, ligne par ligne, par les communes de banlieue[597]. Ces débats sont en partie mis entre parenthèses alors que la taxation du patronat est peu à peu évoquée. Ils attestent néanmoins de la persistance d'une gestion au cas par cas qui remet en cause le principe d'unité du réseau. Celle-ci témoigne d'une intercommunalité qui peine à mettre en place une politique d'agglomération transcendant les intérêts propres aux communes. L'estimation du déficit des lignes est

---

[594] Voir notamment le procès-verbal du comité syndical du 28 janvier 1972, et les échanges sur l'établissement du budget primitif. ACGL 2085 W 010.

[595] Exposé du service du Contrôle des Transports routiers de voyageurs « Politiques à court terme en matière de transport urbain » (DDE), 15 juin 1973 et procès-verbal du comité syndical du 25 juin 1973, ACGL 2085 W 11.

[596] Procès-verbal du comité du STCRL du 8 juin 1971. ACGL 2085 W 10.

[597] Procès-verbal du comité du STCRL du 27 avril 1972. ACGL 2085 W 10.

confondue avec les études des lignes exploitées par les transporteurs privés concurrents de la société TCL dont le syndicat interroge le rachat. Le même calcul de rentabilité est employé.

Si la perspective d'une taxe offre de nouvelles opportunités de financement, elle renforce cependant des attentes à l'égard du STCRL. Dans la partie nouvelle du périmètre de transport urbain, le prélèvement du versement transport se confronte particulièrement à l'absence relative de service en la matière. Aussi, les chefs d'entreprises des industries de la couronne sont les premiers à s'en inquiéter auprès de la COURLY en réclamant la fixation d'un taux minimal et le remboursement des frais qu'ils prenaient jusqu'alors en charge dans le cadre d'un service de ramassage (encadré n° 10). Ces dispositions sont effectivement prévues dans l'article 5 de la loi, que les employeurs intéressés ne manquent pas de rappeler :

> « Il doit être procédé au remboursement des employeurs qui, ou bien assurent le logement permanent sur le lieu de travail, ou bien effectuent intégralement ou en partie le transport de leurs salariés ; et ce « au prorata des effectifs transportés ou logés par rapport à l'effectif total » »[598].

C'est en particulier au sud et à l'est de Lyon, où les zones industrielles sont plus nombreuses, que de tels services se sont déployés. Au total, le reversement destiné à ces employeurs est estimé entre 25 et 30% du produit du versement transport[599] et pèse donc assez lourdement sur la capacité des pouvoirs publics locaux à modeler le réseau de banlieue.

Encadré n° 10 : Les services de "ramassage ouvrier" dans l'agglomération lyonnaise

Au milieu des années soixante-dix, les services mis en place par les entreprises, essentiellement industrielles, pour le transport de leurs salariés – usuellement dénommé « ramassage ouvrier » bien que les catégories professionnelles transportées soient plus diverses – représentent encore une part non négligeable des moyens de déplacements quotidiens dans l'agglomération lyonnaise. Une étude réalisée par le CETE de Lyon estime ainsi à 12,5% la part des salariés transportés par leur employeur un jour de semaine[600].

Cette moyenne cache des disparités y compris en banlieue. Ces services sont effectivement fonction de la nature des entreprises et de leur taille, des secteurs industriels, de l'organisation du travail

[598] « Transport en commun, application de la loi N° 73-640 du 11 juillet 1973 », p. 4, note adressée au bureau exécutif de la communauté urbaine pour la séance du 28 septembre 1973 et transmise au STCRL. Elle cite ici en partie la loi. ACGL 2085 W 11.

[599] Comité syndical des TCRL du 5 novembre 1973. ACGL 2085 W 11.

[600] Les établissements enquêtés emploient 226 300 salariés, soit plus de 50% des emplois recensés sur l'agglomération. Comme l'indique les auteurs toutefois, cet échantillon certes important n'est pas forcément représentatif de l'ensemble. CETE DE LYON, *Ramassage ouvrier et transports publics. Journée d'études.* [Rapport], Lyon, CETE de Lyon, Direction des Transports Terrestres, ministère de l'Équipement, Délégation générale à la Recherche Scientifique et Technique, 1977.

(horaires) et des politiques salariales. Si « *à Vénissieux 47 % des actifs travaillant dans cette commune viennent par ce mode, soit 12.000 personnes dont plus de 9.000 travaillent dans les Usines Berliet* »[601] ils sont bien moins nombreux dans d'autres « *communes industrielles comme Feyzin (6 % des salariés transportés) ou Pierre-Bénite (7 %.) ou Vaulx-en-Velin (7 %).* »[602]. Cette absence relative de service peut s'expliquer par l'urbanisation et l'implantation plus récente d'entreprises dans ces communes. Ces services y seraient moins considérés comme des acquis salariaux. Une certaine proximité de la main-d'œuvre peut également l'expliquer. Une étude réalisée par le Groupe de sociologie urbaine (GSU) pour le CETE de Lyon évoque ainsi le cas de salariés « *captifs des entreprises* » cherchant des emplois de proximité. Proximité toute relative puisqu'elle se traduit « *par des distances de marche à pied assez longues notamment pour les travailleurs immigrés* »[603].

Dans le rapport cité, l'existence de tels services est principalement expliquée par les besoins de main-d'œuvre et l'absence d'alternatives pour faire venir celle-ci sur les lieux de travail. Il est souvent lié au mouvement de desserrement industriel qui touche presque tous les centres urbains, en décalage temporel avec le déplacement de l'habitat ouvrier, mais aussi à une quête d'attractivité menée dans un « *marché du travail* ». L'avènement du chômage de masse et l'équipement des ménages en voiture particulière sont parmi les principaux facteurs de l'amoindrissement de ces services. Quant à lui, le coût du versement transport est souvent inférieur au coût du ramassage. Les auteurs sont donc sceptiques à l'égard de son remplacement par le réseau public : « *La taxe n'est pas une incitation à faire de nouvelles lignes puisque ce n'est pas en récupérant 1,5 % de la masse salariale qu'on épongera le coût du ramassage qui peut être de 4 % à 5 %.* »[604]

Une double problématique se pose donc au STCRL. D'un côté, les élus rechignent à remplacer prioritairement une desserte déficitaire, mais indispensable, qui est alors effectuée par d'autres opérateurs et pèse sur le produit net du VT. De l'autre, ces services dispensés en dehors du contrôle du syndicat et de son prestataire historique sont jugés « *de moindre qualité et plus onéreux* »[605]. En effet, la baisse de la prise en charge de ces services par les entreprises est un mouvement progressif qui a déjà commencé. L'instauration de la taxe ne vient que l'accélérer, mais elle ne modifie pas immédiatement la politique salariale pour de nombreux industriels pour lesquels le ramassage est d'abord indispensable dans les zones non desservies par le réseau public (figure n° 15).

---

[601] *Ibid.*, p. 34.

[602] *Ibid.*, p. 35.

[603] *Ibid.*, p. 49.

[604] *Ibid.*, p. 55.

[605] Le parc des services de ramassage est décrit comme vieillissant et ne correspond pas à un secteur prioritaire d'investissement pour la plupart des entreprises. CETE DE LYON, *Ramassage ouvrier et transports publics*, *op. cit.*

Figure n° 15 : Réaction des employeurs au versement transport, Enquête réalisée auprès de 100 industriels lyonnais par le GSU, in CETE DE LYON, *Ramassage ouvrier et transports publics. Journée d'étude.* [Rapport], Lyon, CETE de Lyon, Direction des Transports Terrestres, ministère de l'Équipement Délégation générale à la Recherche Scientifique et Technique, 1977, p. 56.

Non ramassage	Ramassage	Réactions des chefs d'entreprise à l'application de la taxe
7	20	Démarche individuelle ou collective auprès de la Communauté Urbaine pour modérer son application
16	10	Aucune mesure
8	8	Blocage du budget transport (primes et ramassage)
1	3	Améliorer le remplissage des cars ou créer un service de ramassage
-	3	Réduire ou supprimer les services de ramassage
-	3	Projet d'appliquer l'horaire à la carte pour réduire le ramassage

Selon l'exposé du service du contrôle de la DDE, ces éléments ayant contribué à une « *détérioration de l'activité des inter-urbains* »[606] se heurtent aux « *exigences des populations de la COURLY* », puisqu'il est souligné (au sens propre, sur le document) qu'« *elles paient désormais les impôts communautaires* ». Pour la proche banlieue, les services disponibles sont réputés trancher avec l'« *image de marque de la société TCL* ». Autrement dit, si cette situation est soulignée comme devant nécessairement laisser place au réseau public de transport en commun, il semble alors évident pour le syndicat que, faute de mieux, l'investissement ne soit pas priorisé à l'endroit où cette nouvelle manne fiscale lui échappe de toute façon, sauf à supprimer très rapidement le service offert par les entreprises. En outre, la desserte des zones d'activités et industrielles est confrontée aux effets de l'urbanisme fonctionnaliste : en dehors des heures de pointe, les bus se vident et représentent une dépense de fonctionnement non rentabilisée. Il ne fait aucun de doute pour le CETE de Lyon que la taxe soit très en dessous des coûts d'investissement nécessaire au simple remplacement de l'offre privé par le réseau public[607].

---

[606] « Politique à court terme en matière de transports urbains », Rapport du service du Contrôle des transports routiers de voyageurs de la DDE, 15 juin 1973. Annexe au procès-verbal du comité du STCRL du 25 juin 1973. ACGL 2085 W 11.

[607] CETE DE LYON, *Ramassage ouvrier et transports publics*, *op. cit.*

Une desserte des ZUP au compte-goutte et soumise aux aléas budgétaires

À Vaulx-en-Velin, le début des années 1970 est un paroxysme de l'explosion démographique enregistrée à la faveur de la construction des grands ensembles. De 1972 à 1975, en moins de trois ans, la ville enregistre une croissance de près de 42 % de sa population, passant de 26 837 habitants à 38 077[608]. Malgré l'ampleur du projet urbain, l'amélioration du réseau de transport en commun ne procède pas d'une anticipation des flux liés aux perspectives de peuplement. La desserte des ZUP figurant au sein du nouveau périmètre urbain est soumise à ces calculs économiques à court terme.

Des premières requêtes adressées au STCRL par la municipalité vaudaise, la mise en place de deux lignes nous permet de prendre la mesure des contraintes qui pèsent sur la desserte de la commune. Conformément aux calculs réalisés dans la politique d'extension du réseau sur le nouveau périmètre urbain, c'est « *au fur et à mesure de l'occupation des logements* »[609], au compte-gouttes, que toute amélioration du réseau local est envisagée (encadré n° 11).

Encadré n° 11 : Compter, tester, calculer, valider, prolonger… la mise en service très progressive des premiers bus de la ZUP de Vaulx-en-Velin

Pour desservir la ZUP, un premier cycle de réunion est lancé entre 1971 et 1972. Elles réunissent les services de la SERL, les services techniques de la COURLY, le service du Contrôle de la DDE et la société *TCL* qui réalise les études sur les possibilités de desserte. Une première navette est mise à l'essai pour répondre à une première livraison de 363 logements. C'est ensuite au service du Contrôle d'exposer au comité syndical l'avancée des travaux afin de pérenniser cet axe de desserte. Les critères pris en compte renvoient à l'augmentation des besoins et d'une clientèle potentielle en raison des nouvelles phases de livraison de logements indiquées par la SERL :

« *Le 1er juin 1972, la Société d'Équipement de la Région Lyonnaise a fait adresser au service du Contrôle le planning prévisionnel de livraison des logements de la ZUP, duquel il résultait que 1658 logements seraient livrés fin septembre 1972, 1965 fin octobre et 2554 fin décembre.* »[610]

La ligne n° 51 est donc validée par le comité syndical dans une délibération du 28 septembre 1972, après un mois de mise en service d'essai par la société *TCL*. Cette première « *montée en service* » pour la ZUP correspond à une ligne de rabattement sur le réseau existant par le quartier de Cusset à Villeurbanne. La ligne la plus fréquentée du réseau – qui laissera bientôt place au métro – y trouve son terminus. La ligne 51 ne compte que quatre arrêts (terminus compris). Un premier prolongement est voté l'année suivante, lors de la séance du comité syndical du 27 avril 1973. La décision est de

[608] *À votre service. Recueil de renseignements*, Guide destiné à la population de Vaulx-en-Velin, édité par la municipalité, décembre 1976. AMV 1C.

[609] Courrier du préfet au Maire de Vaulx-en-Velin, le 21/02/1972, celui-ci reprenant la délibération du Conseil Municipal de Vaulx-en-Velin du 1er octobre, communiquée dans un précédent courrier. AMV 162 W 43.

[610] Service du Contrôle du Département du Rhône, « Mise en service de la ligne n° 51 pour la desserte de la ZUP de Vaulx-en-Velin », note adressée au STCRL le 12 septembre 1972, AGL 2085 W 10.

nouveau fondée sur une enquête des services de la société *TCL* portant sur l'estimation des déplacements (essentiellement domicile-travail) selon différentes hypothèses de prolongement[611]. Selon les prévisions, le prolongement rentabilise la ligne par rapport au statu quo. Pour le bilan prévisionnel de 1973, si la ligne reste déficitaire, l'estimation du passage de 35 à 75 000 voyageurs par mois permet un apport de 40 000 F sur les mois restants. Ces modifications sont donc validées par le comité syndical au vu d'un gain avéré par l'accroissement de la fréquentation.

Cette desserte de la ZUP est également envisagée à travers ces connexions avec la couronne est qui se densifie plus globalement. Pour donner suite aux demandes formulées par les maires de Vaulx-en-Velin, Bron, Décines et Vénissieux, la création d'une ligne de rocade est mise à l'étude[612]. La société *TCL* estime un déficit de près de 500 000 F. La mise à l'essai de cette ligne n° 52 pour une durée de 6 moins s'explique par la subvention donnée par le ministère des Transports qui encourage les études et expérimentations pour ces lignes de périphérie à hauteur de 150 000 F. Toutefois, sur ce territoire en cours d'urbanisation, ce sont les infrastructures routières qui posent problème. L'augmentation des flux estimée entre Vaulx-en-Velin et Vénissieux pour les deux années suivantes conduit les services de la DDE à mettre en garde les élus sur l'inadaptation de la voirie. La traversée de Vaulx-en-Velin sur un axe nord-sud pour gagner la commune de Bron nécessite le franchissement du canal de Jonage. La rénovation-reconstruction du pont existant qui fait l'objet d'un appel d'offres augmente le coût d'investissement[613].

De surcroit, nous soulignons le caractère précaire et incertain de cette desserte de la première couronne. En effet, l'introduction du versement transport, et son maintien initial à un taux relativement faible ne changent guère la situation budgétaire du syndicat. Le produit du VT est d'abord destiné à l'amortissement des emprunts réalisés par la COURLY et le Département du Rhône pour la construction du métro, à l'acquisition de nouveaux véhicules pour l'extension du réseau, et au rachat des lignes privées. Mais conformément aux dispositions législatives, cette taxe n'est pas destinée au budget de fonctionnement. Aussi, le déficit net continue-t-il d'augmenter en 1974 et 1975 pour dépasser les 34 millions de francs[614], soit l'équivalent des contributions du Département et de la communauté urbaine

---

[611] L'enquête est fondée sur un échantillonnage au 1/15e des habitants prévus en mars 1973, extrapolé ensuite pour 3000 ménages (nombre d'appartements nouvellement disponibles). Il s'agit de déterminer le nombre de déplacements journaliers. Les résultats sont analysés et projetés selon quatre hypothèses comparées également au statu quo. Rapport d'enquête « Étude des déplacements des habitants de la ZUP de Vaulx-en-Velin en vue du prolongement de la ligne n°51 », MdB/MlP, TCL, AGL 2085 W 11.

[612] Procès-verbaux et documents des séances du 19 octobre 1973 et 8 juillet 1974 du comité du STCRL. Respectivement ACGL 2085 W 11 et 12.

[613] Un changement d'itinéraire intervient en 1975. Il procède des mêmes études estimant la fréquentation selon plusieurs hypothèses. Les modifications qui améliorent le service permettent un bénéfice de 80 000 F par rapport à l'année précédente. « Étude de la modification d'itinéraire de la ligne n° 52 », service marketing de la société TCL, aout 1975. Séance du comité du STCRL du 6 octobre 1975. ACGL 2085 W 13.

[614] « Projet de budget primitif du Syndicat TCRL pour 1976 », Direction des affaires départementales et des finances, Préfecture du Rhône, le 21 janvier 1976, rapport annexe au procès-verbal du 2 février 1976. ACGL

au budget de fonctionnement du syndicat. À la suite d'un mouvement social, le déficit enregistré pour le deuxième examen budgétaire de 1976 dépasse les estimations et atteint 69 millions de francs[615]. Deux modes de réajustement du réseau sont alors privilégiés : la réduction du service et la restructuration du réseau.

Tout d'abord, la société *TCL* présente des propositions de suppression ou d'ajournement de dessertes réputées insuffisamment rentables. On retrouve les principaux critères d'examen économique des lignes, à savoir, les kilomètres parcourus, les heures de conducteurs rémunérés (et « *économisés* » dans la proposition) et le nombre de voyages (« *perdus* » dans la proposition)[616]. Treize lignes sont d'abord concernées par des réductions de fréquences validées par le comité. D'autres suppressions d'itinéraires et ajournement d'extension sont étudiés. À Vénissieux ou encore à Feyzin, la mise en service de lignes *TCL* est ainsi ajournée au motif que le ramassage organisé par certaines entreprises assure un service minimum.

Anticipant l'ouverture du métro prévue pour 1978, une restructuration globale du réseau est aussi étudiée. Elle vise à rentabiliser les investissements consentis en réorganisant le réseau de la première couronne en service de rabattement vers le métro (figure n° 16). C'est particulièrement le cas pour « *tout le secteur périphérique Est de Lyon, du Nord de Vaulx-en-Velin au Nord de Bron* ». Certes, celui-ci « *fait gagner de 15 à 30 minutes sur le temps de trajets vers le centre- ville* »[617], mais il contraint certains itinéraires et donne lieu dès 1976 à la suppression de certains prolongements, notamment pour les lignes 51, 52 et 37 pour la ZUP. L'extension des grands ensembles à l'est de la commune permet la création d'une quatrième ligne qui converge également vers le futur métro. Au total, 46 lignes sur les 71 que compte le réseau de surface ont une correspondance avec le métro, dont 11 au terminus de la station Laurent Bonnevay dans le quartier de Cusset à Villeurbanne qui jouxte Vaulx-en-Velin[618].

2085 W 13. Le budget primitif de 1975 voté en début d'année prévoyait un déficit brut de 46 millions de francs. Comparaison des budgets définitif, provisoire et primitif, respectivement des années 1973, 1974 et 1975. Comité du STCRL du 17 mars 1975. ACGL 2085 W 12.

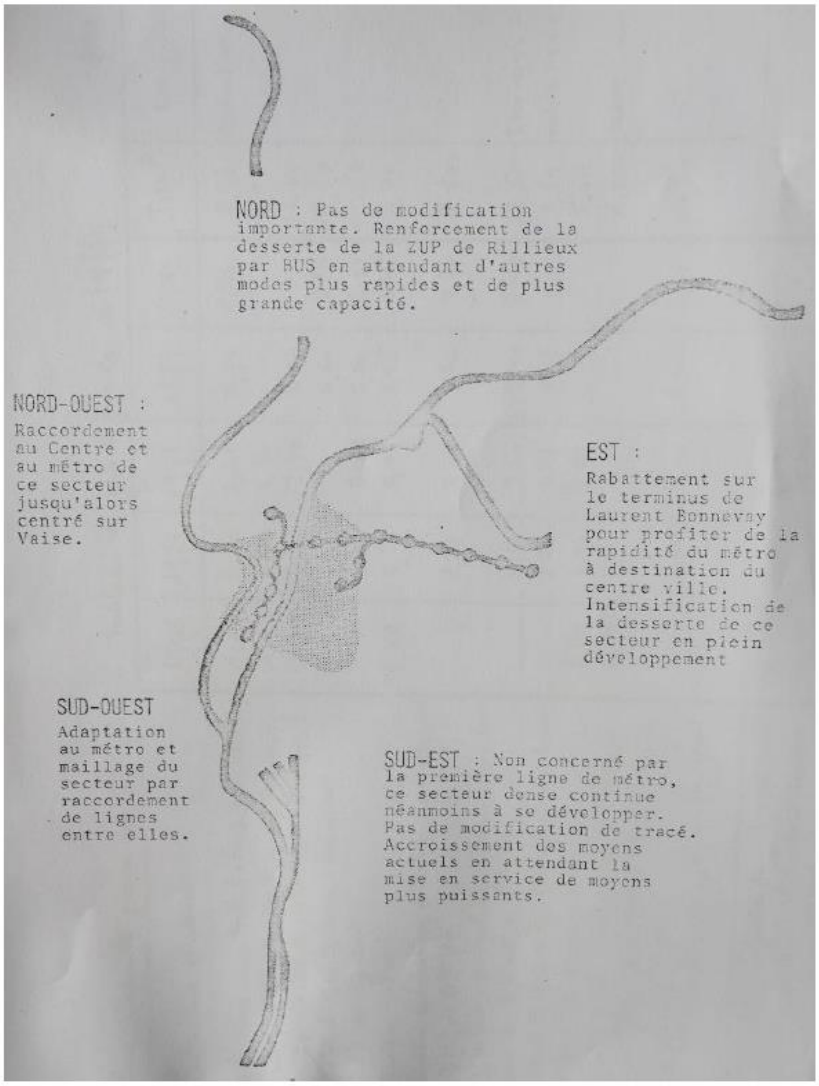
[615] Plusieurs journées de grève menées en avril réduisent les rentrées d'argent et entrainent une augmentation des salaires du personnel. Procès-verbal du 13 septembre 1976 du comité du STCRL. ACGL 2085 W 14.

[616] « Économie sur budget n°2/ 1976 et sur une année complète résultant de coupures sur les dessertes actuelles ou du report de certaines extensions », société *TCL*, rapport présenté en séance du comité du STCRL du 13 septembre 1976. ACGL 2085 W 14.

[617] « Restructuration du réseau de surface pour la mise en circulation du métro de l'agglomération lyonnaise (2e édition) », *TCL*, 31 mai 1976, p. 19, présenté en séance du 4 octobre 1976, STCRL. ACGL 2085 W 14.

[618] Alain BARRÉ, « Transport et aménagement urbain : l'exemple du métro dans les grandes métropoles régionales françaises », *Revue de géographie de Lyon*, 1980, vol. 55, nº 3, p. 209-230.

Figure n° 16 : Premières lignes de métro et rabattement des lignes de surface. « Restructuration du réseau de surface pour la mise en circulation du métro de l'agglomération lyonnaise (2e édition) », société TCL, 31 mai 1976. ACGL 2085 W 14.



Comme nous allons désormais l'évoquer, la desserte de la première couronne sous la forme de rabattement vers le métro contribue à structurer le champ des possibles en matière d'extension du réseau dit « lourd » de transport urbain. Mais c'est davantage le peu de transparence sur ces éléments d'aide à la décision du syndicat, que constituent les indicateurs économiques, qui entretient l'opacité sur la gestion du réseau pour les municipalités ne participant pas à l'exécutif intercommunal et ne siégeant pas au STCRL. Le maintien d'une gestion au cas par cas place ces communes dans des relations bilatérales avec le syndicat, dans lesquelles le rapport de force s'exerce aussi à partir de ces moyens d'expertise. La diffusion des études en question est fonction des objectifs du syndicat et de ses élus. Cette asymétrie

des moyens d'expertise réduit largement le champ des possibles pour les communes de la périphérie qui n'ont qu'une vue partielle et déformée des alternatives techniquement envisagées. Les choix retenus tranchent avec « la rhétorique de l'objectivité »[619] tenue par les élus du syndicat des transports.

2.2. La captation de l'expertise au service d'une orientation discrète des politiques de développement du réseau

Nous avons insisté sur l'affirmation du rôle du STCRL dans l'élaboration d'une politique de transport urbain à l'échelle de la communauté urbaine de Lyon. Celle-ci passe par la captation d'une expertise produite par différentes structures qui gravitent autour du syndicat. La politique d'extension du réseau prend notamment appui sur une série d'indicateurs économiques censée justifier un ordre de priorité. Mais dans quelle mesure ces calculs cadrent-ils vraiment le travail politique des élus du syndicat ? Expliquent-ils l'abandon des projets de desserte des ZUP de l'agglomération ?

Dans une politique d'extension du réseau à la périphérie, l'usage massif de ces outils économiques en font des instruments à même de faire face à la montée des exigences des populations de la COURLY et des municipalités de la première couronne. Il s'agit pour le syndicat d'opposer à ces revendications une rationalité économique d'ordre scientifique. Pourtant, ces travaux sont le plus souvent diffusés lorsqu'ils recoupent les intérêts des élus du syndicat. La monopolisation de l'expertise empêche une transparence à l'égard des communes concernées. Le cas de Vaulx-en-Velin nous permet d'appréhender un processus politique de découpage du champ des possibles à partir des études réalisées sur les différentes hypothèses de développement du réseau. Ces résultats mettent en relief le caractère politique des décisions émises à partir des études économiques.

La politique de gestion et d'extension du réseau de surface que nous avons évoqué est largement dissociée des investissements colossaux consenties par le syndicat pour la construction d'une infrastructure souterraine de transport en commun rapide. Les lignes budgétaires sont distinctes et, pour le projet de métro, transitent par la SEMALY. À regarder de plus près les hésitations autour de ce réseau en site propre, le projet d'une infrastructure

[619] En insistant sur les effets d'asymétrie des ressources produits par le caractère clos de l'espace de discussion sur la politique des transports, nous pouvons faire échos aux travaux d'Emmanuel Henry qui, dans une autre perspective, analyse les effets du traitement du problème de l'amiante par un comité permanent préservé d'une exposition plus large des débats. Emmanuel HENRY, « Militer pour le statu quo », *op. cit.*, p. 47.

de transport traversant la ZUP de Vaulx-en-Velin – tel que pensé lors de sa conception – n'est pas tout à fait écarté aussi rapidement que le traitement du réseau de surface le laisse entendre. Il donne lieu à de véritables échanges argumentés entre élus du syndicat et agents réalisant les études à cet égard. L'abandon de ces projets de desserte semble résulter d'une priorisation de l'investissement au profit d'un réseau de métro particulièrement coûteux à Lyon et Villeurbanne. Ce dernier, au vu des préférences défendues par les maires de deux villes-centres, tend à faire advenir des sentiers de dépendances défavorables à la réalisation de telles infrastructures pour desservir les ZUP de l'agglomération.

Plus encore que l'argument économique, la desserte de Vaulx-en-Velin semble souffrir d'une non-inclusion de ces élus au processus de décision et *a fortiori* de leur ignorance à l'égard des études les concernant. Encore une fois, la structure syndicale assure le cantonnement de l'expertise dans un petit cénacle d'élus.

2.2.1. Les infrastructures de transport : levier impensé de l'aménagement des ZUP ?

Une expertise économique favorable à la desserte des ZUP

La municipalité n'est pas associée à la mise en place progressive d'un réseau de bus desservant la ZUP (cf. *supra*). La réalisation du programme de logement des grands ensembles est relayée par la DDE qui rend compte des avancées de la SERL au comité syndical et à la société *TCL*. De la même manière, les études de liaisons de la ZUP par des infrastructures de transport lui sont largement méconnues. Si bien qu'en plus d'une monopolisation de l'expertise par le syndicat, cette expertise, afin de promouvoir de tels équipements, souffre d'une opacité largement entretenue. En effet, si les infrastructures de transport ne sont pas absentes des préoccupations des aménageurs de la ZUP (chapitre 1), il serait erroné d'affirmer que le STCRL fait l'impasse sur la question. Mais la municipalité de Vaulx-en-Velin reste exclue des discussions menées sur la desserte de la commune. De ce point de vue, le traitement du projet de métro de la ZUP, sur lequel nous allons maintenant revenir, et sa non-réception par la mairie communiste est saisissant.

Alors que l'itinéraire des premières lignes du métro est déjà arrêté, la SEMALY s'intéresse aux prochaines prolongations. Selon le directeur des études générales de la société, « *on ne pouvait alors pas faire un projet de desserte sans avoir une réflexion sur les nouvelles zones d'habitat. L'État était particulièrement attentif à ça*. »[620] Les zones denses de la première

[620] Entretien avec Michel Gallets, ingénieur et directeur des études générales de la SEMALY de 1968 à 1973, réalisés le 3 juillet et le 19 octobre 2015.

couronne et en particulier les ZUP de l'agglomération font effectivement l'objet d'une attention particulière. Il s'agit de prendre la mesure d'une desserte « *minimale* » à assurer dans le cadre de ces opérations ainsi que des infrastructures à développer à moyen terme. C'est ainsi que l'attention de la SEMALY se focalise sur l'opération de Vaulx-en-Velin en la comparant avec les grands ensembles de Vénissieux, Rillieux et du quartier de la Duchère à Lyon, en raison des flux générés[621].

En mars 1972, la SEMALY édite une version provisoire d'une étude d'un plan de transport pour l'agglomération lyonnaise à l'horizon 1985 et 2000[622]. S'il capitalise largement sur l'information accumulée au cours des précédentes études, notamment depuis la création de la structure, celui-ci a vocation à ne pas s'arrêter aux seules premières lignes de métro et à inclure l'agglomération au sens large dans les perspectives qu'il développe. Pensé comme une véritable « *annexe technique privilégiée* » du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), il se démarque des précédentes productions par son articulation avec les orientations en matière de développement urbain. Le chapitre consacré au « *réseau complémentaire de desserte* » visant à inclure de nouvelles priorités de connexion au-delà de l'itinéraire des premières lignes sur Lyon et Villeurbanne, intéresse directement les deux ZUP de l'agglomération. Le document examine la nécessité de créer de nouveaux axes pour des modes de transport en site propre. La méthode utilisée fait montre d'une autre dimension du calcul économique – logiquement éludée pour les lignes de bus en surface – qui procède d'une mise en concurrence de la voiture individuelle et du transport collectif. Celle-ci nous intéresse tout particulièrement dans la mesure où elle valide les impératifs de connexion des ZUP de l'agglomération par une infrastructure importante dédiée au transport collectif.

Cette acception du calcul économique, sur laquelle nous n'avons pas encore insisté, n'est pas propre à la desserte de la périphérie, mais plutôt à celle laissant envisager des modes « lourds » de transport en commun. Elle est directement liée à la mise à l'agenda local et national des transports en commun face aux problèmes de congestion automobile. Elle a, de plus, contribué à affirmer de nouvelles représentations autour de la notion de service public de transport. Le discours tenu par le secrétaire général de la communauté urbaine devant les conseillers communautaires lors de la commission générale du juin 1973 sur le problème des transports de l'agglomération est éclairant :

> « Il a longtemps été admis que l'évolution normale du progrès entraînerait l'usage de plus en plus intensif de la voiture particulière. […] Cette conception a beaucoup évolué, mais

---

[621] « Estimation des trafics transport en commun émis par les ZUP de l'agglomération Lyonnaise ». SEMALY, études générales, septembre 1971. ACGL 3057 W 080.

[622] « Plan de Transport 1985 », document provisoire, SEMALY, mars 1972. ACGL 3057 W 070.

> la France est tout de même quelque peu en retard par rapport à certains pays. Actuellement, on considère de plus en plus qu'étant donné le mauvais rendement de la voiture individuelle et les dépenses exorbitantes qu'elle entraîne pour lui assurer une voirie suffisante, le transport en commun est un service public et dans la mesure où les gens l'utilisent, ils sont autant de clients en moins pour la voiture individuelle. En conséquence, ils demandent moins d'aménagements à la collectivité locale pour la circulation. […] dans le monde entier, on considère de plus en plus que le déficit d'exploitation des transports en commun n'est pas l'indice d'une mauvaise gestion, mais le reflet que le transport en commun est un service public dont l'usage est indispensable. »[623]

Nous y reviendrons dans notre prochain chapitre, mais il s'agit là d'une première inflexion à leur égard. Le transport collectif n'est plus perçu comme le transport du pauvre, mais à vocation à concurrencer la voiture, lorsqu'une infrastructure lourde de transport est envisagée. Seuls ces investissements peuvent prétendre à des subventions d'État :

> « jusqu'à une date relativement récente, les équipements de voirie sont essentiellement destinés au transport individuel et subventionnés par l'État à 50 %. Il conviendrait qu'il en soit de même pour les équipements de transport public. Pour le métropolitain Lyonnais, on est arrivé approximativement au taux de subvention accordé pour les équipements de voirie. »[624]

Dans l'étude du « *réseau complémentaire de desserte* », la SEMALY analyse l'instauration d'une concurrence entre la voiture et la ligne de transport en commun. La méthodologie appliquée est la suivante : dès qu'un axe assure ou doit prochainement assurer le transport de 1500 personnes par heure de pointe ou 2200 sur voie rapide, c'est-à-dire sans feux de circulation, une mise en site propre est alors de rigueur. Ce chiffre est établi en fonction du nombre de personnes transportées par une voiture individuelle provoquant un embouteillage lors d'une heure de pointe sur une voie routière urbaine. Bien au-dessus du seuil pris en considération, l'axe Vaulx-en-Velin/Villeurbanne Nord doit en compter 11 600 en 1985[625]. On compare effectivement l'état de la desserte actuelle et prévisible à court terme et les deux liaisons générant le plus de flux sont ainsi celles connectant les ZUP de l'agglomération. L'étude aboutit donc à un schéma de réseau complémentaire (figure n°17), ciblant cinq lignes en site propre. Pour 1985, trois d'entre elles apparaissent comme « *réalisation à étudier* », les deux autres, correspondant à la desserte des ZUP de Vaulx-en-Velin et des Minguettes à Vénissieux, sont qualifiées de « *réalisations indispensables* » [626].

---

[623] « Examen du problème des transports dans l'agglomération lyonnaise », compte-rendu de la commission générale du 27 juin 1973, COURLY, p. 9. ACGL 2085 W 014 / 2085 W 078.

[624] *Ibid.* p. 9.

[625] « Plan de Transport 1985 », document provisoire, SEMALY, mars 1972, p. 55. AGL 3057 W 070.

[626] *Ibid.* p 65. Si l'on se prête à la comparaison des deux lignes ici priorisées, on remarque que celle devant transporter le plus de voyageurs par heure est celle ralliant la ZUP de Vaulx-en-Velin par le Nord. Cf. Carte des flux de demandes dans les réseaux de transport en commun – HPS – 1985 – deux sens confondus.

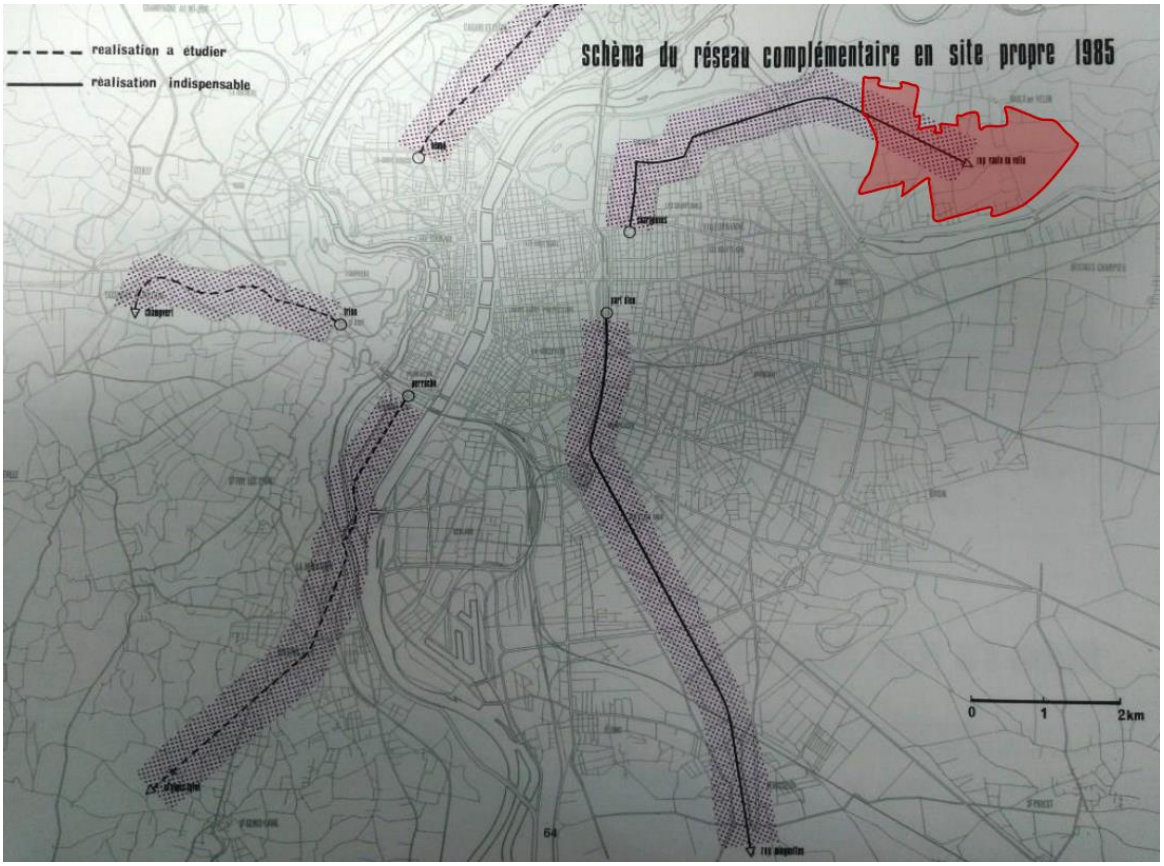


Figure n° 17 : « Schéma du réseau complémentaire en site propre, 1985 », in « Plan de Transport 1985 », document provisoire, SEMALY, mars 1972, p. 64. AGL 3057 W 070.

Ces perspectives s'appuient notamment sur une étude préliminaire de ces lignes menée par la société *TCL* en collaboration avec la SEMALY. Le service des études générales de l'exploitant a établi des projections concernant la desserte de la ZUP de Vaulx-en-Velin. Il s'agit de répondre à une problématique de desserte suffisante avant que l'opération d'urbanisme, une fois achevée, ne soit convenablement desservie par un équipement plus lourd, de type métro, comme envisagé dans le schéma d'aménagement[627]. Plusieurs alternatives sont analysées et le mode de desserte privilégié pour Vaulx-en-Velin par la société *TCL* est une ligne provisoire de « *pré-métro* ». Correspondant peu ou prou à une ligne de tramway[628], l'infrastructure fait l'objet d'analyses techniques relativement

[627] « Étude d'un pré-métro pour la desserte de Vaulx-en-Velin », société *TCL*, service des études générales, novembre 1970. AGL 3057 W 074.

[628] Un prémétro a notamment été mis en service à Bruxelles pour assurer une transition progressive vers le métro de 1969 à 1976. Pierre LANNOY et Céline TELLIER, « Les voies du sous-sol. Configurations

développées, permettant d'estimer de manière précise – c'est en tout cas l'ambition affichée – le coût de l'investissement inséré dans son environnement particulier (encadré n° 12). Le dossier d'étude de la desserte de la ZUP entrepris par la société *TCL* est tout à fait symptomatique de l'usage d'indicateurs économiques appliqué au gouvernement des transports[629].

Encadré n° 12 : Un calcul économique largement favorable à une infrastructure de transport en commun pour la ZUP[630]

Du quartier lyonnais des Brotteaux au cœur de Vaulx-en-Velin, 7,6 km de lignes sont prévus dont la traversée de la ZUP en viaduc sur près de 3 km, puis celle de Villeurbanne au niveau de la voirie. Au vu des premiers calculs effectués par la société *TCL* sur les prévisions d'exploitation et les charges de fonctionnement, il semble « *que la recette couvrirait largement les dépenses directes d'exploitation* […] *également les dépenses directes plus l'amortissement du matériel roulant et les charges réparties* […] *la recette couvrirait encore les dépenses directes plus l'amortissement de toutes les installations et du matériel roulant propre à la phase pré-métro* »[631].

L'expertise économique, largement déployée dans ce rapport, parait donc valider le principe d'une telle ligne. Mais celle-ci ne s'arrête pas seulement aux comptes d'exploitation. À cela est ajouté un « *bilan pour la collectivité* ». Celui-ci procède d'abord au calcul des gains dégagés par l'affluence que représente cette ligne, avec tous ses avantages, comparativement à une desserte en autobus. On s'intéresse ainsi à l'« *économie de Km automobiles* » que la ligne de prémétro entrainerait. Là encore, il est conclu que la solution autobus remettrait sur le trafic près de 2 000 automobilistes par jour, soit un « coût social » estimé à 20 000 F/jour. L'étude tranche largement vis-à-vis de la desserte effectivement mise en place dans le cadre de l'extension du réseau de surface :

« *…il parait impossible d'escompter d'une desserte de la ZUP de Vaulx-en-Velin effectuée au moyen d'autobus une qualité de service suffisante pour entrer en compétition avec la voiture particulière. Seuls utiliseraient les transports en commun les usagers dits « captifs », d'où une mauvaise rentabilité du service et un engorgement accru du centre urbain par les voitures des habitants de la Z. U. P. les utilisant pour leurs déplacements « domicile-travail ».* » (p. 5)

À l'instar des chiffres mis en avant par le Président de la République Valéry Giscard d'Estaing pour l'inauguration de la première ligne de métro à Lyon[632], le gain de temps est particulièrement mis en avant au moyen d'une conversion en valeur monétaire :

---

sociotechniques et évolutions historiques des infrastructures souterraines de transport ferré à Bruxelles », *in Transports, territoires et société*, 2011 Paris, Picard, p. 25-39.

[629] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*

[630] Les citations sont issues de l'étude de la société TCL. « Étude d'un pré-métro pour la desserte de Vaulx-en-Velin », TCL, service des études générales, novembre 1970. ACGL 3057 W 074.

[631] L'opération est estimée, en investissement à 83 millions de francs, soit 11,2/km de ligne, ce qui est noté comme étant inférieur au RER parisien (p. 17).

[632] René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.* p. 97.

> « *On a considéré que sur le trafic annuel de 9 500 000 voyageurs, 7 millions accompliraient dans un sens ou dans l'autre le trajet Z. U. P. – Brotteaux, couvert en 15 minutes (arrêt médian de la Z. U. P.) en pré-métro, en 30 minutes en autobus. Le gain de temps serait de 15 minutes par voyageur, soit 1 750 000 heures gagnées par an. Au coût généralement adopté de 5 Fr/h, ce gain de temps correspondrait à un gain économique de 8,75 M. Fr par an.* » (p. 20)

Alors que le directeur de la SEMALY préconisait en 1962 la mise en place de « *moyens de transport rapides et à gros débit* » et en site propre, pour des liaisons devant supporter plus de 10 000 voyages par jour[633], la société TCL estime que la fréquentation de ce prémétro se rapprocherait des 30 000 voy./jour[634] en se basant sur des perspectives de peuplement basses de la ZUP et sur l'usage des transports observé dans les grands ensembles de Bron, la Duchère, ou encore en Allemagne fédérale. Véritable plaidoyer technique et économique, le rapport conclut en ces termes :

> « La construction d'une ligne de prémétro entre Lyon et la ZUP de Vaulx-en-Velin se présenterait comme une opération intéressante en raison des avantages rappelés ci-après :
>
> - Possibilité d'établir une liaison rapide de haute qualité entre le Centre de Lyon et la ZUP dès la construction de celle-ci
> - Totale compatibilité technique et économique de la ligne de prémétro avec le programme de construction du métro […]
> - Excellente rentabilité du projet
> - Effet particulièrement favorable sur la réussite de l'opération d'urbanisme entreprise à Vaulx-en-Velin. »[635]

Nous insistons sur le dernier avantage souligné. La société *TCL* fait ici écho à une "rentabilité sociale" établie à l'aune des problématiques d'accessibilité posées par la construction des grands ensembles, déjà largement connues par les pouvoirs publics et au cœur des critiques formulées à leur égard[636]. L'établissement d'une desserte efficace et rapide est pour eux une condition *sine qua non* de la réussite de la ZUP. Il faudrait donc un

---

[633] *Le coût des transports urbains dans les grandes agglomérations*, Rapport d'étude pour le compte du ministère de la Construction, 1962.

[634] 9 500 000 voyageurs annuel pour le trafic escompté de la ligne jusqu'au Brotteaux. Cf. Étude TCL desserte de la ZUP par un prémétro, service des Études générales, TCL, 1970 ACGL 3057 W 74.

[635] *Ibid.* p. 22-23.

[636] Pour rappel, la construction de la ZUP de Vaulx-en-Velin se situe dans la période la plus tardive de la politique des grands ensembles en France. Or, les problèmes de transport sont enregistrés dès les premières expérimentations des années 1950 et sont au cœur des représentations négatives véhiculées sur les grands ensembles. Gwenaëlle LE GOULLON, *Les grands ensembles en France*, *op. cit.*. ; Camille CANTEUX, *Filmer les grands ensembles*, *op. cit.*

prémétro dès la livraison des premiers logements : « *cette rapidité apparait indispensable si l'on veut éviter le phénomène d'enclavement trop fréquent dans ce genre d'opération* »[637].

On le voit, si la rentabilité économique de l'investissement est soulignée, c'est aussi au vu d'autres critères que le projet est particulièrement défendu. En creux se profile une évolution de l'excellence de l'expertise économique qu'Harold Mazoyer a mise en relief dans sa thèse avec l'avènement des approches multicritères[638]. Nous précisons seulement que ce mouvement est déjà porté en 1970 par des experts non étatiques locaux au-delà de la seule SEMALY. Président-ils pour autant à la décision ?

Une méconnaissance des alternatives techniques au sein des services municipaux

Élaborés par l'appareil technique de l'autorité en charge des transports, ces travaux favorables à une desserte de la ZUP par une infrastructure de transport en commun nous ont d'abord surpris. Il faut souligner que leur découverte tranche avec les discours véhiculés autour de ces projets. Nos entretiens à Vaulx-en-Velin auprès des agents et élus municipaux font montre d'une relative ignorance à leur égard.

Si l'existence d'un hypothétique projet de métro traversant la ZUP est assez connue, le projet de prémétro donne lieu à des figures fantasmées, sinon moquées. Pour le dire autrement, c'est davantage la crédibilité de celui-ci qui est ignoré. Nos recherches archivistiques à la municipalité de Vaulx-en-Velin ainsi que nos demandes d'information à cet égard nous invitaient plutôt à considérer ce projet comme une utopie urbanistique n'ayant pas fait l'objet de plus amples attentions, et renvoyant donc plutôt à l'expérimental Urba (encadré n° 4, chapitre 1). Ce sont d'abord les agents des services en charge des thématiques de mobilité urbaine qui nous font part de leur surprise devant l'existence de telles études. Alors que ces derniers cherchent à faire advenir un projet de tramway depuis les années 2000, reprenant rigoureusement le même parcours, aucune référence n'est faite à ces premières études réalisées 40 ans plus tôt. Ces réactions, et plus encore la mystification de l'effervescence aménageuse liée à la construction de la ZUP et sa desserte nous invite à approfondir l'analyse. Au-delà des raisons de l'abandon dudit projet, elles interrogent les conditions de la méconnaissance des projets par les acteurs locaux.

Plus curieusement encore, les agents ayant commencé à travailler sur les questions de transport et d'urbanisme au sein de la municipalité dans les années 1970 semblent avoir

---

[637] Étude TCL desserte de la ZUP par un prémétro, service des Études générales, TCL, 1970 ACGL 3057 W 74. p. 3.

[638] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*

gardé en souvenir l'image d'une ligne invraisemblable, voire grotesque. Par exemple, lorsque nous évoquons le sujet du métro avec la responsable du premier service de la commune attachée à la production d'études sur ces questions de déplacement, celle-ci lui évoque le film publicitaire de la SERL, devenu presque amusant :

> « Et là [*nous décrivant l'une de ses premières missions en 1977*] j'ai donc découvert, ce que m'expliquaient les gens qui avaient acheté sur la ZUP, qui avaient acheté avec, dans les plaquettes, le métro ! [*d'un ton amusé*] sur la promenade Lénine. [...] Non, les films publicitaires de la SERL étaient quand même... quand j'ai retrouvé ça après coup, c'était hallucinant ! […] et avec une musique ! [...] C'était incroyable ! D'ailleurs quand je me suis occupé des conseils de quartier ensuite, à Noël, en fin d'année, on se projetait ce film, tellement c'était drôle. C'était un moment de rigolade garanti »[639].

Dès son arrivée au sein des services municipaux en 1977, l'idée d'une desserte de la ZUP en métro semble avoir été reléguée à un objet curieux, et techniquement éloigné des réalisations possibles. Aussi, l'interrogeant sur les attentes d'une desserte de métro à son arrivée, la responsable du service nous répond :

> [J. B.] : « Y'avait vraiment aucune perspective qu'il vienne sur la ZUP en aérien et avec la forme qui avait été dessinée, ça, c'est sûr. C'était totalement incompatible.
>
> [Antoine Lévêque] : D'accord. Ça, c'est quelque chose que vous saviez ?
>
> [J. B.] : Techniquement, dès le départ oui ».

Tout indique que la mairie et ses services n'aient jamais été informés des études promouvant une desserte par une infrastructure lourde de transport en commun de la ZUP. Sa réaction, lorsque nous lui montrons quelques extraits de ces documents, est sans équivoque :

> [J. B.] : « [*Découvrant le document*] ah ouais ?! Génial ! [...] Les Minguettes [*la ZUP de Vénissieux*] ?! oh là là ! il date de quand ce document ?
>
> [A. L.] : De 72.
>
> [J. B.] : 72 ?! [*Rire*] formidable ! [*Reprenant d'un ton plus sérieux*] Ce qui prouve bien que les communes ont été enfumées gravement quand même hein. [...] Ce document, il est extraordinaire »[640].

Ces éléments sont corroborés par notre entretien avec le maire de Vaulx-en-Velin de 1966 à 1977, sur lequel nous reviendrons plus avant, dans la dernière section de ce chapitre. Ils convergent plus largement vers le mode de traitement de la desserte de périphérie. Comme évoquées plus haut, les séances du STCRL concernant la desserte des ZUP entre 1971 et 1972 se déroulent sans aucune association des services de la commune, ni de son personnel

---

[639] Entretien avec Jocelyne Béard, responsable du service Études et Programmations de la Ville de Vaulx-en-Velin, le 10 octobre 2014.

[640] *Ibid*. À la vue de ces documents, la réaction de Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2009, est quasiment la même. Entretien avec Maurice Charrier, le 10 octobre 2014.

politique. Certes, celle-ci ne possède pas un appareil technico-administratif très développé. Néanmoins, un petit nombre d'agents, dont le directeur général des services techniques, est chargé du suivi de l'aménagement de la ZUP. La municipalité n'est que peu et partiellement informée des études menées sous l'égide du STCRL à son égard. Elle n'a surtout aucun accès aux rapports exposés ici. Ces derniers ne font effectivement l'objet d'aucune publication. Les premières plaquettes du réseau de métro diffusées au grand public ne font pas non plus mention de ces hypothèses et études de desserte[641]. Par ailleurs, les archives que nous utilisons n'ont été versées qu'en 1998, le syndicat des transports ne possédant aucun service d'archive. Bien qu'aucune restriction n'ait été donnée pour le lecteur, la consultation de ces données par la municipalité nous parait peu probable, étant donné le renouvellement des agents ayant travaillé sur ces questions.

2.2.2. L'abandon des infrastructures de transport pour la ZUP de Vaulx-en-Velin, corrélat d'un métro lyonnais et villeurbannais ? Analyse d'une non-décision.

La mise au jour de ces projets de desserte nous conduit à envisager leur abandon comme une décision. Ne sont-ils pas élaborés selon une logique prévisionnelle en présentant différentes alternatives au syndicat des transport et en lui permettant d'estimer les conséquences de leur réalisation ou non-réalisation ? Sans sacraliser « la décision » comme moment de rupture spatio-temporel artificiellement isolable, il nous semble qu'en dénigrer l'existence nous laisse passer à côté de la compréhension du fonctionnement des institutions intercommunales. Certes, de la même manière que le réseau RER francilien ne résulte pas d'une seule « grande » décision[642], la non-réalisation d'un réseau complémentaire au métro, pour desservir les ZUP en site propre, est consécutive de diverses décisions irréductibles. Mais celles-ci sont pourtant ici bien identifiables et permettent d'expliquer les logiques de l'enclavement originel de certains quartiers populaires de l'agglomération. Nous distinguons trois ensembles de décisions qui chacune contribuent à l'abandon de la desserte de la ZUP Vaulx-en-Velin par une infrastructure de transport en commun :

- Une opposition mainte fois réitérée par les élus du STCRL et notamment le maire de Villeurbanne quant aux modes de transport choisis pour relier la ZUP, malgré des financements spécifiques de l'État.
- Celle-ci semble découler en partie d'une volonté d'assurer la réalisation d'un métro sur pneu et à grand gabarit particulièrement couteux pour l'ensemble du réseau.

---

[641] Schéma de réseau de métro et extensions, document destiné au public, mars 1973 (fig. 3). « Schéma théorique à long terme », Annexes A1, SEMALY, février 1979. ACGL 2085 W 31.

[642] Lucien SFEZ, *Critique de la décision*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992.

- La priorité donnée au centre de l'agglomération pour les premières lignes de métro participe à exclure un ensemble d'autres possibilités.

Des modes de desserte provisoires et expérimentaux rejetés par les élus du syndicat des transports…

La réalisation d'infrastructures de transport en site propre nécessite une participation financière de l'État, en particulier à travers la réservation de crédits au sein du Plan. Alors que la première ligne du métro lyonnais est en construction, la préparation des VIIe et VIIIe Plans (1976-1985) pose la question de l'orientation de nouveaux investissements sur le réseau. Afin de solliciter les ministères concernés, diverses structures sont réunies en un comité technique présidé par le directeur de la DDE. On compte notamment le secrétaire général et le directeur des services techniques de la COURLY et les directeurs généraux respectifs de la SEMALY et la société *TCL*[643]. La desserte de la ZUP de Vaulx-en-Velin est en particulier abordée. C'est notamment le directeur de la DDE qui rappelle le rôle fondamental joué par une infrastructure de transport dans la composition urbaine retenue pour l'opération. René Waldmann signale que le site propre anticipé dans la ZUP a bien été pris en compte pour proposer une liaison des grands ensembles au nouveau centre économique de l'agglomération en construction : le quartier de la Part-Dieu. Celle-ci devait également desservir le quartier villeurbannais du Tonkin, marqué par une forte densité de l'habitat, et le campus de la Doua. Toutefois, l'abandon de cette liaison est ici imputé à la volonté des élus du comité du STCRL[644].

Pour rappel, René Waldmann faisait cas à part de la desserte des nouveaux quartiers denses de la périphérie dans une étude pour le ministère de la construction dès 1962. Il s'agissait pour lui de profiter d'opportunité offerte par « *l'esthétique urbaine et l'espace* » – opposée à celle du centre-ville – pour « *permettre la réalisation de moyens de transport rapides et à gros débit* »[645] moins onéreux que les systèmes souterrains à l'instar des métros aériens. Dans les discussions opposant le STCRL aux différents représentants de l'État sur le tracé et le choix technologique du métro, cette proposition fait écho aux attentes de la DATAR :

> « Le gros écueil que rencontre le projet du métro de Lyon dans son examen par les pouvoirs publics, est qu'il ne dessert que l'agglomération restreinte. […] il serait très regrettable de

---

[643] Pour être exhaustif, notons la présence de la préfecture, représentée par son directeur des services financiers, celle de l'atelier d'urbanisme de la COURLY (ATURCO), le directeur de l'OREAM, et enfin la SNCF.

[644] Compte-rendu de réunion de présentation du comité technique des études relatives à la préparation des VIIe et VIIIe Plans, section « transport urbain », avril 1974, p. 5. ACGL 2085 W 78.

[645] *Le coût des transports urbains dans les grandes agglomérations*, Rapport d'étude pour le compte du ministère de la Construction, 1962. Cité dans René WALDMANN, *La grande traboule*, *op cit.*, p. 60-61.

> limiter ainsi sa vocation, car le métro doit sans aucun doute jouer un rôle structurant dans l'urbanisation périphérique et, sans choix très volontaire d'un ou deux axes privilégiés à forte densité, il n'est pas possible de justifier un trafic suffisant pour proposer des prolongements de lignes de métro dont pourtant le coût serait faible, en raison de son infrastructure aérienne permise par la vacuité actuelle des territoires périphériques… »[646]

Or, tout porte à croire que ce soit le caractère singulier des solutions techniques proposées pour ces dessertes qui ait provoqué leur rejet, alors que les élus du STCRL souhaitent s'assurer du choix technologique pour le métro lyonnais. Les propositions de mise en place d'un réseau « *complémentaire* » au métro se heurtent ainsi à plusieurs reprises aux élus du STCRL. Ce sont d'abord les choix technologiques, « *à plate-forme indépendante* » aérienne ou au niveau du sol – comme le tramway –, et non souterraine, qui leur déplaisent.

En effet, afin d'être réalisée à moyenne échéance, la desserte de la ZUP est soumise à la réalisation d'un réseau complémentaire au métro, en site propre, qui utilise des infrastructures moins coûteuses que celui-ci. Parmi les alternatives technologiques proposées, nous avons déjà mentionné le système « Urba » de l'ingénieur Maurice Barthalon, soutenu par la direction des Transports Terrestres et la DATAR dans le cadre d'une politique de soutien aux inventions[647] (encadré n° 4). Cette solution peut prétendre à une subvention d'État à hauteur de 50 % pour le financement d'une première ligne. C'est plus que le soutien donné au métro lyonnais. Le mode aérien Urba figure effectivement parmi les quatre systèmes de transport en commun novateurs retenus par le Gouvernement en 1972 afin de promouvoir l'innovation technologique dans le secteur des transports. Il est proposé pour assurer la desserte de la ZUP en reliant Vaulx-en-Velin au quartier des Charpennes à Villeurbanne en correspondance avec le métro. Mais le maire de Villeurbanne, Étienne Gagnaire, émet de vives critiques à l'égard du projet présenté lors d'une commission locale d'Aménagement et d'urbanisme. Lorsqu'une nouvelle proposition sur une portion plus limitée est présentée au syndicat, Étienne Gagnaire conclut en disqualifiant le système « Urba ». Celui-ci ne serait « *pas adapté aux besoins du réseau qui peut* [au contraire] *être satisfait par un métro* »[648]. Si les réactions du maire de Villeurbanne paraissent les plus rédhibitoires à l'égard de l'Urba, son homologue à Lyon, Louis Pradel,

---

[646] Le propos rapporté par René Waldmann est attribué à Maurice Legrand, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées et chargé de mission à la DATAR. *Ibid.*, p. 110.

[647] Benoît DEMONGEOT, « « Adapter le transport collectif à la ville telle qu'elle est. » Les initiatives Cavaillé de 1975 ou le retour du tramway sur l'agenda national », *op. cit.* Benoît DEMONGEOT, « Les conséquences du concours Cavaillé : cadrage et déboires d'une solution nationale (1975-1985) », *in* Sébastien GARDON (dir.), *Quarante ans de tramways en France*, p. 25-40. Pour le cas de l'aérotrain qui peut être envisagé comme l'archétype des inventions "en quête de territoire" promu dans le cadre de ces politiques, voir Vincent GUIGUENO, « Building a High-Speed Society », *op. cit.*

[648] Procès-verbal du comité du STCRL 11 juillet 1972. ACGL 2085 W 10.

le rejoint largement. En témoigne cet extrait de compte-rendu entre les maires de Lyon et Marseille lors d'une discussion avec le ministre des Transports Jean Chamant en avril 1971 :

> « Monsieur Defferre indique qu'après avoir demandé à tous les inventeurs (URBA, SAFEGE, Aérotrain, AT 2000, etc…) de venir s'expliquer à Marseille, il a dû admettre que rien de tout cela n'était valable et que la solution la plus moderne était un métro équipé à la mode de 1971 (automatisme, air conditionné, vitesse, etc…) Monsieur Pradel abonde en ce sens et obtient un succès de rire en racontant "l'histoire" de la ligne Urba sur les quais du Rhône. »[649]

Au-delà de l'Urba qui suscite finalement des railleries, le projet de prémétro est sérieusement défendu, comme nous l'avons vu, par la société *TCL*. Il correspond à un tramway successivement souterrain, à niveau, puis sur viaduc. Plus conventionnel, ce mode a surtout l'avantage, aux yeux de l'exploitant, de pouvoir muter à moindre coût sur une technologie de type métro. Dans le tracé présenté, la ligne comprend d'ailleurs déjà une portion en sous-sol pour la zone densément urbanisée de Villeurbanne avant de ressortir au niveau du futur complexe universitaire de la Doua, puis de traverser le canal de Jonage en restant sur viaduc à l'intérieur de la ZUP à Vaulx-en-Velin. À travers les procès-verbaux successifs du STCRL, il semble qu'Étienne Gagnaire se soit fermement opposé à toutes lignes en site propre qui n'ait été en souterrain. En effet, alors qu'est publié au grand public le schéma de développement du réseau métropolitain en mars 1973, soit un an après la première version du réseau complémentaire priorisant Vaulx-en-Velin, l'abandon de la portion Charpennes – Tonkin (deux quartiers villeurbannais) – Vaulx-en-Velin (figure n° 17) est attribué au rejet du mode tramway par le maire de Villeurbanne sur sa commune[650]. La technologie est alors particulièrement portée par l'un de ses ingénieurs, responsable de la direction des études de la société *TCL*, Patrice Malterre[651]. Considéré comme « *le monsieur tramway* »[652] du milieu expert lyonnais puis national, il figure effectivement parmi les principaux initiateurs du retour du tramway en France[653]. Mais dans les discussions lyonnaises du début des années 1970, il connait encore un franc désaveu. Le

---

[649] Compte-rendu de M. Morange (SCET) cité dans René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.* p. 143.

[650] Schéma de mars 1973, in « Schéma théorique à long terme », Annexe A1, SEMALY, février 1979. ACGL 2085 W 31.

[651] Son homologue à la SEMALY lui attribue le terme de « pré-métro » destiné à engager la discussion sur le tramway. Entretiens avec Michel Gallet, ingénieur et directeur des études générales de la SEMALY de 1968 à 1973, réalisés le 3 juillet et le 19 octobre 2015.

[652] Entretien avec Christiane Dalmais, chargée des études économiques et statistiques de la société *TCL*, puis à la direction des études générales, responsable du pôle Déplacement à l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon (AGURCO), réalisé le 29 octobre 2015.

[653] Benoît DEMONGEOT, *Discuter, politiser, imposer une solution d'action publique : l'exemple du tramway.*, thèse de science politique, Grenoble, Université de Grenoble, 2011.

tramway est alors associé à une technologie archaïque[654] – notamment pour la SEMALY qui cherche à promouvoir son métro[655] – encombrant une voirie à fluidifier. Après deux décennies de prescriptions et d'efforts financiers voués à faire disparaitre ce mode de transport en ville, l'heure n'est pas encore au retour du tramway. Ces principaux partisans reconnaissent bien volontiers se confronter à de puissantes « *difficultés psychologiques* » auprès des élus locaux. Les bouleversements impliqués sur l'espace public les exposent surtout, selon eux, aux mécontentements et aux sanctions électorales. Selon Patrice Malterre, « *le proposer à un édile d'une ville française signifiait pour lui rouvrir la porte d'un placard où est enfermé un cadavre* »[656].

Aucun des modes de transport proposés pour desservir la ZUP ne suscite donc l'engouement du comité syndical. La liaison se voit donc compromise, car réinsérée au cœur des débats sur la technologie du projet global du métro opposant les élus du syndicat des transports aux ministères financeurs. Alors que les propositions pour un réseau complémentaire sont, par ailleurs, soumises au STCRL, tout porte à croire que les élus cherchent à limiter la multiplication des modes et surtout à ne pas créer de précédents pouvant jouer en la faveur d'une technologie moins coûteuse que le métro pour l'ensemble du réseau.

… au bénéfice d'une technologie coûteuse, mais plus qualitative au centre de l'agglomération

Il faut noter qu'en matière de réseau de transport, les choix retenus ont toutes les chances de constituer des sentiers de dépendance pour l'exploitation du réseau et ses extensions futures[657]. À cet égard, le rejet des technologies alternatives sur le réseau complémentaire aux premières lignes de métro ne peut se comprendre sans restituer les incertitudes qui

---

[654] Nous avons déjà signalé les efforts financiers encore récents dans le cadre du Plan pour encourager la disparition du tramway. Les initiatives pour le réhabiliter par des technologies modernes ne se font pourtant pas attendre, mais elles subissent l'image dépréciée construite à son égard. Benoît DEMONGEOT, « Les conséquences du concours Cavaillé : cadrage et déboires d'une solution nationale (1975-1985) », *op. cit.* Benoît DEMONGEOT, « « Adapter le transport collectif à la ville telle qu'elle est. » Les initiatives Cavaillé de 1975 ou le retour du tramway sur l'agenda national », *op. cit.*

[655] Harold MAZOYER, « Le rôle des expériences et méthodes étrangères dans la fabrication d'une expertise locale des transports collectifs urbains. Le cas des études du métro de Lyon (1963-1971) », *op. cit.*

[656] Patrice MALTERRE, « Quinze ans d'innovations sur les transports urbains français », *Transports Urbains*, décembre 1974, n° 29, p. 11-36, cité dans Benoît DEMONGEOT, « Les conséquences du concours Cavaillé : cadrage et déboires d'une solution nationale (1975-1985) », *op. cit.*, p. 28.

[657] Plus généralement dans le secteur des transports, les réseaux constituent des marchés « oligopolistiques » robustes qui laissent peu de marges aux innovations. Arnaud PASSALACQUA, « Un monde qui bégaye ? Quelques réflexions sur le sentiment de répétition que suscite l'histoire des transports publics urbains », *in* Pierre LAMARD et Nicolas STOSKOPF (dir.), *Transports, territoires et société*, 2011, p. 15-24.

pèsent encore au début des années 1970 sur cette infrastructure. Les édiles lyonnais sont effectivement d'abord préoccupés par la validation de leurs préférences technologiques sur le métro. Aussi, si le maire de Villeurbanne semble le plus véhément à l'égard des modes alternatifs du réseau complémentaire, c'est que le choix technologique du métro n'est pas encore arrêté sur la portion de la ligne principale traversant sa commune. En effet, malgré les préférences affirmées par le STCRL pour un métro confortable, sur pneu (silencieux) et à grand gabarit[658], l'État impose en 1971 la tenue d'un concours international remettant en concurrence différents choix technologiques pour la construction des premières lignes de l'infrastructure à Lyon comme à Marseille[659].

Ce concours s'inscrit dans la continuité des nombreuses discussions entre Paris et Lyon qui jalonnent tout le processus d'élaboration du projet. Ces échanges portent initialement sur les tracés des premières lignes et l'échelle du réseau en site propre qui se répercute nécessairement sur les ambitions technologiques. La DATAR insiste à plusieurs reprises – *via* le Groupe central de planification urbaine (GCPU) – sur la nécessité de prendre en considération une agglomération étendue et d'intégrer le métro dans un plan de transport plus vaste incluant la desserte des grandes opérations d'urbanisme de la périphérie urbaine et le réseau ferroviaire régional. On retrouve ici des divergences profondes au sein de l'administration opposant les urbanistes de la direction de la Construction aux ingénieurs des Ponts et chaussées qui interviennent alors dans tous les grands travaux impliquant l'État, en particulier sur l'urbain[660]. Les services centraux du ministère de l'Équipement et des Transports exigent de renforcer les justifications économiques du projet en procédant notamment à la comparaison avec d'autres modes de transports. Sur la base d'une « *étude préliminaire du métropolitain de l'agglomération lyonnaise* » qui fournit une prospective sur l'emploi, le peuplement, les déplacements et une étude des modes, plusieurs schémas sont publiés en 1965 et 1966. La filiale de la RATP, la SOFRETU est mobilisée pour cela avant la création de la SEMALY. Les discussions entre René Waldmann, alors au SOPC et Paul Josse du GCPU aboutissent d'abord à une synthèse entre objectifs lyonnais – réaliser une infrastructure attractive susceptible de concurrencer l'automobile – et ceux ciblés par la DATAR, plus en phase avec les tendances de l'urbanisme sur l'agglomération. Trois étapes de construction visent à « *réaliser un réseau court dans le centre susceptible d'être*

---

[658] Harold MAZOYER, « Le rôle des expériences et méthodes étrangères dans la fabrication d'une expertise locale des transports collectifs urbains. Le cas des études du métro de Lyon (1963-1971) », *op. cit.*

[659] René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.*

[660] Jean-Claude THOENIG, *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, 1987.

prolongé dans les zones périphériques où l'on doit réaliser de grandes opérations immobilières »[661].

En mars 1971, le concours imposé par l'État repose sur un cahier des charges relativement souple qui synthétise ces discussions avec le ministère sans garantir a priori aux élus du STCRL les choix technologiques désirés. Le mode souterrain demandé est toutefois posé comme un principe non dérogatoire pour la presqu'île lyonnaise. Pour le reste – à savoir la partie rive gauche du Rhône de la première ligne sur Lyon et Villeurbanne – l'État exige que les différentes technologies concurrentes comprennent des systèmes aériens (en viaduc comme pour le métro parisien, ou même suspendu) bien moins coûteux que les lignes enterrées. Il s'agit en fait de trancher entre deux des objectifs du métro : plus de confort pour une ligne restreinte ou des prolongements plus importants.

> « Il fallait s'y attendre, Paris demande un concours, car le projet de Lyon est trop monolithique et son coût ne cesse de croitre : aucune ville de taille comparable à Lyon n'a misé sur un super métro que l'on nous préparait avec le concours de la RATP, ce qui fut peut-être une erreur. Exemple typique, le choix du métro sur pneus : solution excellente certes, mais si onéreuse, si compliquée et si incompatible avec les prolongements en banlieue que même Paris l'abandonne. On cherche une vitrine lyonnaise pour placer le métro sur pneus à Santiago ou à Téhéran. »[662]

Le comité syndical milite en faveur d'un « *projet luxueux* »[663] soutenu par la SEMALY et son directeur avec pour principal argument la concurrence attendue vis-à-vis de l'automobile. Le Comité syndical du 1er juillet 1971 est une occasion pour le maire de Villeurbanne, Étienne Gagnaire, d'affirmer une vive opposition à un projet qui proposerait un métro aérien cours Vitton et cours Émile Zola (deux artères importantes à Villeurbanne), en raison de l'environnement, des plantations, de l'esthétisme concourant à une « *impossibilité d'installation de stations aériennes* »[664].

Finalement, le choix du lauréat confirme la position du STCRL. Mais au-delà de son incidence sur la taille du réseau, ce sont bien les dispositions visant à réduire

---

[661] René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.* p. 91. On peut observer qu'après une première étape visant à remplacer la ligne la plus fréquentée du réseau et à desservir la Part-Dieu et la Croix-Rousse, la ZUP de Vaulx-en-Velin figure parmi les priorités de desserte en métro. D'autres secteurs se voient ensuite proposer des liaisons par des infrastructures moins onéreuses (aériennes et au sol), comme les grands ensembles du 8e et 9e arrondissement, la ZUP de Vénissieux, ou encore le sud de Vaulx-en-Velin et Décines. Dans ce schéma Vaulx-en-Velin est donc desservi par deux infrastructures de transport urbain *Ibid.* p. 91-92.

[662] Extrait du *Tout Lyon* dans son édition du 1er avril 1971. *Ibid.*, p. 142.

[663] *Ibid.*, p. 156.

[664] Procès-verbal du comité du STCRL du 1er juillet 1971. ACGL 2085 W 10.

l'investissement et à amortir son coût, qui créent des sentiers de dépendance pénalisant la desserte de la ZUP de Vaulx-en-Velin.

Un abandon générateur de sentiers de dépendance à plus long terme

Pour réduire les coûts, la réalisation de la correspondance entre les premières lignes de métro ne permet pas d'anticiper un futur prolongement en direction du nord de Villeurbanne comme indiqué dans le schéma de réseau complémentaire de 1972. En effet, la ligne B reliant la Part-Dieu rejoint la ligne A à un même niveau à la station Charpennes (Villeurbanne) (figure n° 14). Aucun croisement des deux lignes n'est donc permis sans entreprendre de lourds travaux permettant le chevauchement de celles-ci. Au seuil des années 2000, c'est finalement le tramway qui, en surface assure cet axe de transport sans toutefois parvenir jusqu'à la commune de Vaulx-en-Velin, nous y reviendrons.

Par ailleurs, la "réussite" du métro dépend, aux yeux de ses promoteurs, de sa fréquentation. C'est la principale vocation donnée à la réorganisation du réseau de surface opérée en 1976 sur lequel nous sommes revenus. Or, cette rentabilisation du métro qui privilégie le rabattement vers ses terminus place toute autre option de desserte de la ZUP en concurrence avec l'infrastructure déjà réalisée. De fait, et faute de mieux, ces services de rabattement vers la station "Laurent Bonnevay", à proximité de Vaulx-en-Velin, sont effectivement rapidement et fortement utilisés[665]. Assurant la desserte d'une population pour partie « captive » des modes de transport collectif, ces lignes contribuent nettement à la rentabilisation de l'investissement et dissuade la construction d'un itinéraire concurrent.

Ainsi, la géographie des premières lignes dissuade la construction d'une desserte complémentaire à ce réseau en site propre du nord-est au sud-est de l'agglomération. C'est ce que laisse entendre un rapport transmis par le STCRL au conseil général du Rhône et à la COURLY, un an après l'inauguration du métro. Celui-ci invite toujours à la mise en place d'un moyen plus léger que le coûteux métro de l'hypercentre « *pour une desserte rapide et de qualité pour les différents secteurs et catégories de population de l'agglomération* »[666]. Mais le Chapitre IV priorise clairement les communes de Vénissieux, Bron et Saint-Priest, en y consacrant 7 pages sur les 80 que compte le rapport, dans la perspective d'une nouvelle

---

[665] Évaluation de l'impact du métro réalisée par l'AGURCO à partir d'une enquête statistique du Groupe de sociologie urbaine (GSU) menée en 1980 sur différentes zones de l'agglomération, dont la ZUP de Vaulx-en-Velin. Document de synthèse du colloque « Urbanisme, déplacements, transports » réalisé pour le compte du STCRL, Archives privées de J. Frébault, directeur de l'AGURCO (APJF)

[666] Rapport d'information du STCRL au Conseil de la COURLY et au Conseil Général du Rhône, 28 mai 1979. ACGL 2085 W 031.

ligne de métro “D”. La desserte de Vaulx-en-Velin est toujours identifiée comme « *méritant une desserte lourde* », mais nous soulignons une ambition à la baisse. Même s’il reste « *souhaitable* », aucun site propre n’est prévu et toute amélioration est renvoyée à l’examen « *d’études approfondis* » pour des aménagements à penser pour le long terme[667]. On préfère alors améliorer la voirie afin d’accélérer un système de rabattement sur la gare routière et le terminus du métro “Laurent Bonnevay”. Si ce dernier propose une connexion avec le centre et les communes limitrophes bien moins efficace[668], il rentabilise plus encore le nouvel équipement. Il en fait un passage obligé pour toute autre destination dans l’agglomération en transport en commun depuis les grands ensembles de la commune.

Comme nous l’avons analysé, la redistribution des lignes de surfaces est en effet repensée dès 1976 pour faire face à un déficit important et vise à « *assurer le plein emploi du métro entre Perrache, la Croix-Rousse, la Part Dieu et Cusset* »[669]. C’est pour ces raisons que la quasi-totalité des lignes de Vaulx-en-Velin se retrouve coupée pour un terminus à la station Laurent Bonnevay dans le quartier de Cusset à Villeurbanne[670].

***

Finalement, le cadrage initial des premières lignes de métro focalisé sur le centre urbain et se substituant à la ligne de bus la plus fréquentée du réseau *TCL*, est lourd de conséquences sur la façon d’envisager de futures extensions. Les élus du STCRL, au premier rang desquels les maires de Lyon et Villeurbanne, n’ont de cesse de militer en la faveur d’une technologie coûteuse dont les premières lignes ne concernent que ces deux communes. À cet égard, le maintien de l’institution syndicale permet la confiscation de la politique des transports en commun de l’agglomération par un tout petit nombre de décideurs urbains.

---

[667] Note de réflexion de l’agence d’urbanisme (AGURCO) du 27 février 1979, accompagnant un rapport d’information de la direction générale des services techniques de la COURLY. ACGL 2085 W 31.

[668] L’étude *TCL* de 1970 procédait déjà d’une comparaison entre un système de rabattement vers Cusset (L. Bonnevay) et celui préconisé en direction du centre de l’agglomération (via Charpennes ou les Brotteaux). Elle concluait : « *Le temps brut serait de l’ordre de 23 à 24 minutes* [pour rejoindre les Brotteaux] *soit de 8 à 9 minutes supérieur à celui obtenu par le pré-métro, avec une irrégularité de la desserte par autobus certainement non négligeable* [en raison du trafic routier et du dimensionnement de la voirie dans la ZUP]. *Le bilan économique serait donc défavorable. De plus la desserte des quartiers du Tonkin, de Croix-Luizet et des ensembles universitaires ne serait plus assurée par une ligne en site propre. Au reste ces inconvénients ont été implicitement reconnus dans la décision de prévoir le tracé du métro dans la ZUP et non de baser cette desserte, dans l’avenir, sur le seul rabattement sur le terminus de Cusset* ».

[669] Exposé du Service du Contrôle des Transports routiers de voyageurs « Politiques à court terme en matière de transport urbain, 15 juin 1973. AGL 2085 W 11.

[670] Alain BARRÉ, « Transport et aménagement urbain », *op. cit.*

Face aux aspirations de la périphérie relayées d'abord par les élus des communes de banlieue populaire en cours d'urbanisation intensive, le syndicat des transports dispose de nouvelles ressources à mesure qu'il s'autonomise. Tout indique que l' « utilisation stratégique des outils de la science économique »[671], identifiable auprès des structures technico-expertes qui gravitent autour du STCRL, se réalise au profit des élus des villes-centres et des intérêts qu'ils portent. C'est en particulier l'asymétrie dans la capacité à mobiliser de telles ressources d'expertise qui contribue à accroitre les rapports de domination entre élus locaux. En effet, plus que le contenu propre de la production experte, c'est davantage le contrôle et l'usage de celle-ci qui produit ces déséquilibres dans les rapports de force politiques. Les projections établies par les services *TCL* et leurs propositions pour en assurer une desserte "suffisante" des ZUP, pourtant basées sur des calculs économiques, n'aboutissent pas aux investissements escomptés. Le syndicat obtient son métro, contre les velléités de l'État, et priorise le confortement de sa rentabilité en privilégiant les lignes de rabattement vers son terminus.

Le maintien d'une gestion du réseau de banlieue au cas par cas, ligne par ligne permet de confiner les discussions pour améliorer la desserte dans des échanges bilatéraux entre le syndicat et les communes. Dans cette première décennie de la communauté urbaine, la politique des transports en commun privilégie nettement le centre, sans faire advenir l'agglomération comme échelle de planification des investissements.

Pourtant, à rebours de cette gestion à prétention rationaliste des problèmes de transport par le syndicat, d'autres énoncés font l'objet de mobilisation politique. C'est donc sur la façon dont les représentants de la banlieue populaire s'investissent dans l'arène intercommunale que nous allons maintenant revenir.

---

[671] Harold MAZOYER, « Le rôle des expériences et méthodes étrangères dans la fabrication d'une expertise locale des transports collectifs urbains. Le cas des études du métro de Lyon (1963-1971) », *op. cit.* p. 194.

Section 3. La municipalité, instrument d'une lutte des classes urbaines

> « Jusqu'à présent donc, la Municipalité s'est posée en défenseur de vos intérêts, et chaque fois que ceux-ci étaient menacés, elle a pu dévier les coups et, jouant des libertés (restreintes) qui lui étaient laissées, elle a pu infléchir certaines décisions dans un sens qui vous était plus favorable. En sera-t-il toujours de même ?
>
> **Le destin de la ZUP va-t-il changer de main ?**
>
> […] Jusqu'à présent, dans tout ce qui concerne la ZUP, la Municipalité, en dépit de bien des divergences de point de vue, a entretenu avec les autorités régionales des rapports qui, si l'on se place sur le plan des résultats obtenus, pourraient être pires. La Municipalité disparue de la scène, la Communauté urbaine et les autorités régionales seront seules en lice pour mener à bien ou à mal, l'opération. Vous n'aurez, par la nôtre, plus de voix au chapitre. »[672]

La montée en puissance de l'intercommunalité, à travers la prise en main de compétences urbaines au cœur du projet de la ZUP, perturbe les desseins municipaux à Vaulx-en-Velin. De fait, la réalisation de ses ambitions dépend désormais de la communauté urbaine et donc, d'autres élus locaux. Dès sa création, celle-ci hérite du droit de préemption présenté auparavant comme le gage d'une certaine maitrise municipale de l'urbanisation (chapitre 1). Mais concrètement, ce transfert reconduit d'abord la concession signée avec la Société d'Équipement du Rhône et de Lyon (SERL) dans le cadre des opérations de la ZUP[673]. La municipalité reste associée aux instances de pilotage et peu de conflits n'éclatent avant les phases successives de renégociation à la baisse des programmes de logements et d'équipements engagés à la fin des années 1970. En revanche, c'est bien en matière de transport en commun que les tensions sont d'abord les plus perceptibles.

La position tenue par le STCRL, favorable à un service de transport en commun aménagé au compte-goutte, à mesure que les logements sont occupés, est effectivement éloignée du projet initial de la ZUP présenté par l'aménageur et la municipalité aux habitants. Le transport constitue ainsi l'un des principaux et premiers points de tension entre la municipalité et un pouvoir d'agglomération naissant dont la politique d'extension du réseau ne suit pas l'implantation de ces nouveaux foyers de peuplement, comme nous l'avons vu dans notre section précédente.

---

[672] Commission municipale d'urbanisme, assisté du bureau d'étude ORGECO et du groupe d'Architectes de la ZUP, « Plaquette d'information, ZUP de Vaulx-en-Velin », 1970, p. 18-19. AMV 173 W 4.

[673] Un certain nombre d'actes tripartites sont alors signés entre la commune, la COURLY et la SERL. La DDE est également associée au groupe de direction de la ZUP. AMV 173 W 1, Direction générale des services.

Dans la dernière partie de ce chapitre, nous souhaitons revenir sur la spécificité du travail municipal déployé à l'égard des politiques de transport urbain à Vaulx-en-Velin. Il s'agit d'être attentif à la manière dont l'entrée en jeu de la municipalité dans l'arène intercommunale agit sur les pratiques des élus. À l'écart des scènes de décisions en matière de transport en commun et n'ayant pas accès aux ressources expertes produites à leur égard, c'est à partir des ressources disponibles que les élus de banlieue rouge endossent un rôle de conseiller communautaire qui leur est encore étranger[674]. La forte politisation de l'intercommunalité que l'on observe dans la première décennie de la communauté urbaine de Lyon[675] peut-elle se comprendre ainsi à l'aune des attentes et de la distribution inégalitaire des ressources à partir desquelles les élus investissent l'institution ?

Pour les élus de la banlieue populaire, cette asymétrie renforce une dépendance plus importante aux structures militantes, partisanes et syndicales. Si la mobilisation des classes populaires correspond à des répertoires typiques des élus communistes des années 1970, la configuration que nous avons renseignée semble contribuer à modeler la formulation d'un problème de desserte en transport en commun des quartiers d'habitat social. En l'occurrence, cet enjeu est porté en relayant des antagonismes sociaux dans l'arène intercommunale.

Les années 1970 sont marquées par un investissement du thème de la démocratie locale par le parti communiste. L'importance prise par les élus locaux au sein du parti contribue à placer la défense de l'échelon communal, qui incarnerait la proximité avec le citoyen, face aux structures intercommunales « technocratiques », au cœur des positions du parti[676]. Toutefois, loin de se résumer à une "doctrine" communiste, nous envisageons ici davantage la politisation des politiques intercommunales à partir des évolutions intervenant dans les modalités d'exercice des mandats locaux, *a fortiori* celui de maire d'une commune de banlieue populaire. À cet égard, c'est bien le rôle de l'élu qui évolue par l'entrée en scène de l'intercommunalité. Faiblement institutionnalisé, ou moins « solidifié »[677], celui de conseiller communautaire est marqué par l'incertitude et donne lieu à des comportements hétéroclites. À partir du cas du maillage intercommunal du département de la Somme,

---

[674] Rémi LEFEBVRE, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », *op. cit.* Brigitte GAÏTI et Frederic SAWICKI, « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *op. cit.*

[675] Taoufik BEN MABROUK et Bernard JOUVE, « La difficile émergence de la région urbaine de Lyon », *op. cit.*

[676] Thibault TELLIER, « Le parti communiste et la décentralisation ou comment appréhender le pouvoir local ? (1971-1983) », *op. cit.*

[677] Delphine DULONG et Frédérique MATONTI, « Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique ? », *Sociétés & Représentations*, 2007, n° 24/2, p. 252.

Sébastien Vignon parle à cet égard de processus de professionnalisation qui tendraient à formaliser un « “métier” politique intercommunal »[678] en agissant sur les hiérarchies entre élus locaux. Ce professionnalisme local – conjuguant savoirs, savoir-faire et savoir-être – se construit à l’aune de l’expérience constitué autour de dossiers investis par les élus tels que celui de la desserte de la ZUP. L’exercice du mandat de maire-conseiller communautaire est largement dépendant des ressources disponibles pour appréhender un secteur d’action publique en particulier et, le cas échéant, jouer des rapports de force face aux édiles des villes-centres. Cela renvoie non seulement à une quête de légitimité et de soutiens, mais aussi aux représentations de la fonction d’élu local[679].

Nous reviendrons d’abord sur la mise à l’épreuve des ressources du communisme municipal dans la nouvelle configuration d’action publique en matière de politique de transport. Les élus de la banlieue rouge sont dominés dans l’arène intercommunale, aussi bien en matière de ressources sociales que dans la maitrise des catégories techniques mobilisées pour les transports. Tout se passe comme si ces dernières s’imposaient à eux sans qu’il leur soit possible d’interroger les normes et représentations dominantes à l’égard des options envisageables.

Ces rapports de force n’annihilent pas pour autant toute velléité municipale, mais contribuent à l’orienter dans une quête de soutien et de ressource à même de renforcer leur légitimité à se faire les représentants des classes populaires. C’est par un travail de mobilisation des habitants à partir de catégories exprimant les antagonismes sociaux autour du thème des transports que la municipalité tente, à défaut d’atteindre l’agenda intercommunal, de constituer un problème public en la matière[680]. Dans l’hémicycle communautaire, le rôle de « courtiers » des intérêts municipaux tenu par les maires de banlieue se fond avec la critique de la concentration des investissements sur Lyon et Villeurbanne et retraduit en des termes marxistes ces divergences d’intérêts. Nous y voyons un facteur explicatif de la forte politisation de la communauté urbaine observée alors qui tranche avec les décennies suivantes[681].

---

[678] Sébastien VIGNON, « Les élus des petites communes face à la « démocratie d’expertise » intercommunale. Les « semi-professionnels » de la politique locale », *op. cit.*, p. 193.

[679] Anne-Cécile DOUILLET, « Les élus et leurs territoires. Représentation et action publique dans les dispositifs territorialisés de développement local », *Sciences de la société*, mai 2007, La production de l’action dans l’exercice du métier politique, n° 71, p. 67-88.

[680] Daniel CEFAÏ, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *op. cit.*

[681] Taoufik BEN MABROUK, *Le pouvoir d’agglomération en France : logiques d’émergence et modes de fonctionnement*, Paris, Harmattan, 2006.

3.1. Affaiblissement des ressources du communisme municipal dans une arène intercommunale :

Les premières études de sociologie des organisations sur le système de décision politico-administratif local français des trente Glorieuses évoquent une capacité spécifique des maires communistes à tirer profit des dispositifs étatiques grâce à des ressources propres. Ces travaux rendent compte plus largement des mécanismes par lesquels les élus locaux, pourtant *a priori* « dominés » face aux administrations extérieures des ministères et aux préfectures, tiennent un certain pouvoir[682]. Analysée en particulier à partir des petites et moyennes communes, essentiellement rurales, la « régulation croisée » qui s'établit au fil des relations entre les filières bureaucratiques et électives se confronte à d'autres systèmes qui feraient figure d'exceptions. Le modèle proposé fonctionne effectivement moins bien avec les élus cumulant des mandats, les édiles des grandes villes ou encore les maires communistes[683]. Dans les grandes villes, les édiles et préfets traiteraient davantage « sur un pied d'égalité »[684]. La réforme territoriale sur laquelle nous sommes revenus illustre d'ailleurs plutôt la façon dont les premiers s'imposent au second, que ce soit sur le mode de la confrontation, comme à Lille[685], ou de la bonne entente, comme à Lyon.

Dans le modèle de la régulation croisée, les maires communistes font également figure à part. Ces derniers « jouent [aussi] en dehors du système pour mieux réussir dans le système »[686]. Cette fois, le schéma classique de la régulation dans lequel le pouvoir du maire est fonction de la complicité qu'il entretient avec les différents segments de l'État local, est court-circuité grâce aux réseaux et ressources offertes par le parti. Nous avons déjà insisté sur la façon dont le projet de la ZUP pouvait s'ancrer dans une politique municipale. La capacité de la municipalité vaudaise à s'entourer, d'un personnel de confiance dans le cadre d'une procédure technique promue par l'État (voir *supra*) rendait possible une appropriation des instruments de l'État.

---

[682] Jean-Pierre WORMS, « Le préfet et ses notables », *op. cit.* Pierre GRÉMION, *Le pouvoir périphérique*, *op. cit.* Michel CROZIER et Jean-Claude THOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *op. cit.*

[683] Albert MABILEAU, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, nº 3, p. 340-376.

[684] Michel CROZIER et Jean-Claude THOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *op. cit.* p. 21.

[685] Fabien DESAGE, « L'institutionnalisation des Communautés urbaines », *op. cit.*

[686] Michel CROZIER et Jean-Claude THOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *op. cit.* p. 22.

Le système de régulation de l'action publique qui s'établit dans la nouvelle configuration intercommunale lyonnaise est en revanche très différent. Tandis que l'évitement entre unités semblables semblait participer de cette capacité d'appropriation d'une politique publique étatique, la nouvelle arène de négociation intercommunale renvoie les élus vaudais, et en particulier le maire de Vaulx-en-Velin, à des rapports de force avec leurs homologues. Ces derniers, en tout cas pour les élus des villes-centres, sont mieux dotés en ressources politiques. Dans cette arène, les capitaux sociaux et symboliques des élus (1), leur maîtrise technique des dossiers et des catégories d'action publique mobilisées (2), sont autant de marqueurs de rapports de domination qui perturbent l'activité politique municipale. Comme l'a souligné Sébastien Vignon, la pratique des institutions intercommunales, en particulier à partir des mandats exécutifs, tend à redéfinir les savoir-faire professionnalisés du métier politique[687]. Ce faisant, la hiérarchie qui s'exprime entre élus locaux renforce la frontière entre professionnel et "semi-professionnel" de la politique et partant, le caractère subi de la politique des transports sur la commune de Vaulx-en-Velin.

3.1.1. Professionnels et « semi-professionnels » de la politique en confrontation

Si dans un premier temps, le programme de la ZUP n'est pas remis en question par la nouvelle place prise par la communauté urbaine, le traitement de la desserte en transport sort des strictes compétences encadrées par la procédure. Nous l'avons souligné, la gestion de la desserte de la ZUP de Vaulx-en-Velin incarne la confiscation des décisions en matière de transport par les élus locaux de premier plan, essentiellement les maires des deux villes-centres. Les élus vaudais n'accèdent ni aux arènes de discussions qui réunissent les structures d'expertise autour du syndicat des transports ni surtout à leurs productions concernant la ZUP[688]. Mais même lorsque ces questions sont portées dans l'hémicycle communautaire, les élus vaudais paraissent peu en mesure de s'en approprier les enjeux, présentés avant tout comme techniques. Nous soulignons ici les écarts entre ces derniers et les professionnels[689] locaux de la politique, que l'intégration différentielle aux institutions intercommunale vient accentuer.

---

[687] Sébastien VIGNON, « Les élus des petites communes face à la « démocratie d'expertise » intercommunale. Les « semi-professionnels » de la politique locale », *op. cit.*

[688] Pour rappel, les documents précédemment évoqués sont une découverte pour les anciens élus et agents à qui nous les présentons.

[689] Au sens que donne Daniel Gaxie, caractérisé par la participation des agents ainsi désignés à la détermination de l'offre politique, à l'élaboration, l'usage (et donc) la maitrise de codes et d'un langage spécifique à celle-

Le maire de Vaulx-en-Velin, Robert Many rend compte de rapports déséquilibrés et d'un univers de sociabilité auquel il est très largement étranger. Il nous confie à l'égard de ses relations avec l'exécutif communautaire et des élus rencontrés en commissions : « *Des contacts comme ça, c'était un peu pédant* […] *c'était des gens qui se connaissaient bien entre eux et bon, les petits élus de Vaulx-en-Velin, c'était pas important*. »[690] Ces relations révèlent d'abord une distance sociale entre édiles lyonnais et élus communistes vaudais, alors relativement ouvriérisés[691], à l'instar de Robert Many (encadré n° 13). Son investissement dans les structures intercommunales ne va pas de soi.

Encadré n° 13 : Robert Many, maire "inattendu" de Vaulx-en-Velin (1966-1977)

Comme pour son prédécesseur, René Carrier, la trajectoire de Robert Many fait montre de l'inscription populaire des élites communistes municipales. Il s'en distingue toutefois légèrement dans la mesure où celui-ci incarne un intérêt croissant de la fédération départementale du parti pour la commune de Vaulx-en-Velin.

Né en 1926, l'expérience militaire initiée pendant la Résistance joue un rôle important dans la socialisation militante communiste de Robert Many. Elle participe comme pour d'autres militants à la constitution d'un capital symbolique accessible aux catégories populaires. Alors que René Carrier, après son expérience de franc-tireur partisan (FTP), puis lieutenant de Forces françaises de l'Intérieur (FFI) reste engagé jusqu'en 1947, c'est encore adolescent que Robert Many entre au PCF en rejoignant la Résistance en 1944. Formé aux métiers paysans, il ne trouve pas immédiatement du travail à Lyon et des différents politiques avec sa famille l'encourage à « *s'expatrier* » en s'engageant dans l'armée. Volontaire pour le Vietnam, parce qu'il « *ne pouvai*[t] *pas croire ce qu'on lisait alors dans les journaux* »[692], il la quitte après une tentative de mutinerie et un jugement pour « *refus d'obéissance* » au bout de trois ans de service. De retour à Lyon, il s'installe dans le quartier de Vaise, où il exerce le métier de charpentier tout en poursuivant son militantisme au sein du PCF. Obtenant après plusieurs années d'attente un logement social à Vaulx-en-Velin en 1964, dans les grands ensembles de la Grappinière, il se retrouve, avec le soutien de la fédération du parti, sur la liste communiste aux élections municipales de 1965 et est élu maire l'année suivante. Malgré sa position élevée sur la liste aux élections, Robert Many évoque un mandat, pour sa part, relativement inattendu, survenant deux ans à peine après avoir emménagé sur la commune :

« *Peu de temps après* [les élections], [R. Carrier] *a démissionné. Et moi j'ai été avertir la Fédération de cela, j'étais un peu affolé. Mais on m'a dit : "Ne te fais pas de bille, c'est presque prévu.*" *Enfin en "prévision", j'ai été informé que je devais me proposer comme remplaçant de René Carrier, voilà. Et c'est comme ça que je suis tombé, vraiment* [rire]*, sans aucune prévision personnelle !* »

ci, mais aussi par leur éloignement aux autres univers sociaux et professionnels. Daniel GAXIE, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978.

[690] Entretiens avec Robert Many, réalisés les 12 septembre 2014 et 6 novembre 2015.

[691] Julian MISCHI, *Servir la classe ouvrière*, *op. cit.*

[692] Les citations de cet encadré sont extraites de nos deux entretiens menés avec Robert Many.

En fait, c'est l'intérêt de la fédération départementale du parti pour la commune qui croît et se traduit par une "ingérence" grandissante de celle-ci, notamment dans la désignation du maire. La succession de René Carrier se fait dans un climat de méfiance entre élus communistes « locaux » et d'autres, arrivés plus récemment. Robert Many succède ainsi au maire démissionnaire contre l'avis de celui-ci et de certains élus vaudais, sur décision de la fédération départementale du parti.

« *Ça a fait du remue-ménage, parce que les gens du coin savaient des choses que je ne savais pas par rapport à René Carrier et lui avait déjà prévu celui qui allait le remplacer. Et ce n'était pas celui que la Fédération avait choisi ! […] Y'a eu toute une période, où on me mentait, où il y a eu des "carrieristes" contre les pro-Many. C'était euh…c'était pas amusant ça !* »

Si ce caractère désintéressé et inattendu du mandat est sans doute souligné au cours de l'entretien dans une reconstruction de l'expérience « à travers laquelle l'acteur se remet en harmonie avec lui-même »[693], la courte carrière politique de Robert Many en renforce toutefois la crédibilité. Cet intérêt croissant du parti pour la commune, le maire en fait lui-même les frais à l'issue de son deuxième mandat alors que la fédération l'invite à laisser sa place. La commune est pressentie pour un cadre du parti, lui-même secrétaire de la fédération du Rhône et membre du comité central, par ailleurs conseiller général du Rhône depuis 1973 : Jean Capievic. Robert Many retrouve du travail quelques mois plus tard, au Théâtre National Populaire de Villeurbanne où il construit des décors de spectacle. Il décède en décembre 2016 après avoir vécu ses derniers jours dans la résidence pour personnes âgées Ambroise Croizat, qu'il a lui-même inaugurée en 1968[694].

Ces différences peuvent renvoyer à la notabilité comprise comme caractéristique sociale et relationnelle des élus locaux, liée à l'inscription dans des réseaux de sociabilité pouvant renforcer une position dans l'arène communautaire. Elle se fond également avec un sentiment de compétences et la détention de savoir-faire professionnalisés que la construction intercommunale vient renforcer.

Lorsque nous revenons sur son mandat de maire et les affaires intercommunales, Robert Many exprime un manque de compétences sur certains dossiers. Bien des décennies après les faits, la thématique des transports n'est pas forcément la plus à même de raviver des souvenirs précis. Néanmoins, le manque de ressources techniques en la matière se rapproche d'un sentiment d'illégitimité, voire d'autodiscrédit.

> « Après premièrement moi, j'étais pas un type très instruit. Ceux qui étaient avec nous [*le conseil municipal*], à part, Roger, directeur d'école, il était pas au parti, mais enfin très bien, à part aussi Commaret, et bien, il y avait pas de gens très instruits, c'était des simples gens. C'est pas péjoratif hein, mais des simples gens. Et on n'a pas eu, comment dirais-je euh… on n'a pas eu une assemblée municipale avec des grandes idées développées et

[693] Philippe BONGRAND et Pascale LABORIER, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques », *op. cit.*, p. 88.

[694] « Rhône. Vaulx-en-Velin : l'ancien maire communiste Robert Many est mort », *Le Progrès*, 3 décembre 2016.

> défendues, l'essentiel c'était l'organisation de la ville, l'accueil des gens, et puis le projet de cette ZUP ».

Le propos de l'ancien maire témoigne à cet égard d'un faible "présidentialisme" municipal[695]. À la communauté urbaine et dans sa commission générale permanente, les interventions de son premier adjoint, Jacques Commaret, sont plus nombreuses. Le verbatim précédent semble aussi indiquer que le maire attribue à ce dernier la détention de ressources dont il se sent lui-même dénué.

Sans accorder de trop une importance décisive aux échanges tenus dans le nouvel hémicycle – le fonctionnement de l'intercommunalité se jouant à bien des égards dans des lieux assurant une clôture des espaces de décision[696], à l'instar du syndicat des transports – ces éléments semblent avoir des incidences très directes sur les comportements qui y sont adoptés. Robert Many évoque ses difficultés à obtenir l'attention et parfois même une prise de parole. La séance publique du conseil de communauté du 25 octobre 1971 en offre une illustration. Une discussion portant sur les transports en commun de l'agglomération est interrompue par le président Louis Pradel sans que le maire de Vaulx-en-Velin, souhaitant proposer la mise en place d'une commission spécifique concernant la desserte des ZUP, ne puisse intervenir. Le discours ayant été vraisemblablement préparé est néanmoins exposé dans le bulletin municipal[697]. Si cette archive n'évoque pas de souvenir précis à notre enquêté, on peut considérer que son témoignage révèle néanmoins en partie les difficultés d'appropriation du conseil communautaire pour des élus d'opposition, représentant la banlieue populaire. Lorsque nous lui montrons son discours dans le bulletin municipal, celui-ci s'étonne de la longueur de l'intervention :

> « C'était pas mon fort d'ailleurs. Mais n'importe comment c'était pas évident de prendre euh... d'intervenir pour montrer aux élus qu'il nous fallait plus à nous. Mais je dirais quand même que quand on faisait une intervention, coupée ou pas coupée, on donnait notre papier et après la COURLY copiait... exactement. »

L'intervention dans l'hémicycle ne semble pas constituer un enjeu en soi, en tout cas insuffisamment pour que la transmission de l'intervention du maire à l'institution par écrit ne lui donne tout autant de satisfaction. D'ailleurs, si nous retrouvons le "discours" non prononcé dans le bulletin municipal, c'est que sa diffusion à la population est finalement au moins aussi importante qu'une prise de parole dans l'hémicycle.

---

[695] Claude SORBETS, « Est-il légitime de parler d'un présidentialisme municipal ? », *op. cit.*

[696] Fabien DESAGE et David GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*

[697] Bulletin municipal n° 24, 1971, p. 15. AMV.

L'action municipale tournée vers la population à partir de la thématique des transports est particulièrement à souligner tout au long de la décennie soixante-dix. Cependant, elle est intrinsèquement liée à la recherche de soutiens qui découlent de l'absence d'expertise technique mobilisable face aux institutions d'agglomération qui *a contrario* investissent fortement ce registre. Aussi avant d'aborder plus avant la mobilisation municipale de la population à propos de la desserte et son réinvestissement d'en l'arène intercommunale, il est nécessaire de comprendre comment cette entreprise prend sens dans une économie plus générale des ressources municipales disponibles.

3.1.2. Ressources techniques volatiles et maîtrise approximative des catégories d'action publique intercommunales

L'intervention du maire retranscrite dans le bulletin municipal soulève un autre étonnement. Elle témoigne d'un refus de l'infrastructure "prémétro" par la ville. Le maire associe celui-ci à une « *version des tramways mis à la casse* » traduisant une « *promesse désobligeante pour les habitants* [de Vaulx-en-Velin] »[698]. Cette position parait renvoyer plus largement à un ensemble de représentations qui dominent alors la perception des technologies en matière de transport. Dans le cas étudié, celles-ci sont à la fois entretenues par l'expertise que diffuse le syndicat des transports (cf. *supra*), mais aussi par une dépendance municipale à leur égard qui s'exprime par la non-maitrise des catégories expertes. Pour le dire autrement, c'est la méconnaissance des controverses techniques qui freine largement les possibilités d'une expression critique en la matière[699]. Dans cet espace technico-expert de l'action publique, les ressources municipales vaudaises sont effectivement peu développées et volatiles. Elles témoignent des fortes disparités de formation entre agents de différentes communes et collectivités locales[700].

Notons d'abord que l'administration municipale attachée au suivi technique des politiques urbaines est encore à l'état embryonnaire. En matière d'aménagement, le suivi des opérations liées à la ZUP est alors aux mains de la SERL et de l'Architecte en chef nommé par l'État. Nos entretiens confirment une relative absence de personnel administratif attaché au suivi technique des aménagements sur la ZUP. En fait, seul le Directeur Général des

---

[698] Bulletin municipal n° 24, 1971, p. 15. AMV.

[699] Hélène REIGNER, Frédérique HERNANDEZ et Thierry BRENAC, « Circuler dans la ville sûre et durable », *op. cit.*

[700] Émilie BILAND, « Fonction publique territoriale : de la mobilité interne à la mobilité spatiale ? », *Travail et emploi*, 2011, n° 127/3, pp. 53-66.

Services techniques (DGST), accompagné par un agent, suit les constructions et est en relation avec l'architecte en chef de la ZUP. Mais celui-ci reste, selon le maire, peu qualifié pour défendre les intérêts de la ville, sur un plan plus technique, face aux agents de l'État.

> « M'sieur Henri [*nous le questionnons sur la formation du DGST*] c'était… il avait pas grand-chose hein. Enfin, il avait été embauché juste avant-guerre. Ensuite, il était prisonnier, il est revenu, la municipalité l'a repris bien entendu, mais il avait pas... Mais il avait d'la bonne volonté. Dans une petite commune, il suffisait surtout de bonne volonté. Bon après il est devenu directeur des services techniques, mais enfin bref. […] Mais c'était pas de la même trempe que... c'était pas un technocrate ! »[701]

À cet égard, notre cas d'étude ne fait pas exception. À la fin des années soixante, les agents communaux sont globalement moins diplômés que la moyenne des Français. Le recensement de 1969 établit qu'à peine 1,5 % d'entre eux ont un diplôme supérieur au baccalauréat quand ce taux est de 8,3 % pour l'ensemble de la population active[702]. Comme nous l'avons noté, le suivi municipal de l'opération s'effectue principalement à travers un rapport de confiance qui existe entre la municipalité et l'équipe d'architectes-urbanistes. Cette dernière n'intervient pourtant que ponctuellement. Son investissement est essentiellement identifiable dans une phase en amont de la réalisation de l'opération, dans l'établissement d'un schéma de structure et des équipements. La réalisation de la ZUP est ensuite « *supervisée* » dans le cadre délimité de la procédure qui exclut le transport. La place centrale donnée aux infrastructures de transport est surtout mise en avant par la première équipe d'urbanistes et d'architectes en chef ayant réalisé les premiers plans (chapitre 1). Mobilisée sous le mandat de son prédécesseur, Robert Many nous confie n'avoir presque jamais rencontré ces personnes. L'absence relative de capacités technico-administratives en matière de transport urbain pour la mairie est donc manifeste.

La situation est autrement différente pour ce qui est du syndicat des transports de l'agglomération. L'administration du STCRL, incarnée par la SEMALY, développe alors un important travail de lobbying en faveur de certaines technologies. Le manque de maitrise municipale de la dimension proprement technologique du secteur, compris comme « l'état des réalisations, des connaissances et des maitrises techniques »[703], se traduit ici par une réelle dépendance à l'égard des institutions d'agglomération. L'influence de la SEMALY s'exerce alors notamment à travers des voyages d'études, auxquels sont parfois conviés les élus communautaires ne faisant pas partie de la majorité. Le maire de Vaulx-en-Velin se

---

[701] Entretien avec Robert Many, maire de Vaulx-en-Velin de 1966 à 1977, le 12 septembre 2014.

[702] Dominique LORRAIN, « L'élite modeste (les cadres communaux urbains au milieu du gué) », *op. cit.*, p. 84.

[703] Pierre LANNOY et Céline TELLIER, « Les voies du sous-sol. Configurations sociotechniques et évolutions historiques des infrastructures souterraines de transport ferré à Bruxelles », *op. cit.* p. 26.

remémore ainsi la visite de réseaux de transport à Cologne, Francfort, Amsterdam et Hambourg, avec une délégation composée d'élus d'autres communes de l'agglomération, notamment de Vénissieux, Givors, Lyon et Villeurbanne. Si différentes technologies leur sont données à voir, le choix des destinations pèse sans aucun doute sur la détermination de préférences.

> [Robert Many] : « …on a fait trois villes comme ça, pour voir les tramways. Bon j'étais toujours pour le tramway, mais autour de moi, personne n'en a voulu. […] Alors je me disais que peut-être étant enfant, je pratiquais le tramway à Lyon. Bon j'avais ce souvenir, je connaissais ses capacités. Mais est-ce que… je disais le tramway c'est quand même moins cher que le métro. On peut moduler les arrêts suivant l'évolution des villes. […] Bon, mais alors voilà personne n'en a voulu. C'est pour ça que je dis le tramway on en parlait déjà. Mais il n'a pas été accepté à l'époque.
>
> [Antoine Lévêque, reprenant les arguments évoqués dans l'archive du bulletin municipal :] Mais effectivement, peut-être que le tramway à l'époque, ça renvoyait un peu au passé, à un matériel un peu ancien ?
>
> [RM :] Le métro, c'était plus flatteur ! Ben oui, c'est ça ! […] Et je me rappelle à Francfort ou à Cologne, le métro traversait très tranquillement Cologne, euh Francfort je crois, et après il allait dans la banlieue à cent à l'heure ! C'était merveilleux ! »

Harold Mazoyer est largement revenu sur ce « militantisme » des promoteurs de la technologie du métro, en particulier de la part du directeur de la SEMALY. Si les exemples étrangers ont déjà leur importance dans la mise à l'agenda du métro lyonnais, ces voyages d'études permettent notamment à la SEMALY de s'autonomiser d'autres modèles technologiques, comme le métro léger moins onéreux mis en avant par la RATP[704]. Mais en conviant un certain nombre d'élus, ces voyages produisent également un autre effet, celui de renforcer l'adhésion autour de technologies particulières. Les élus participants sont indirectement invités à penser que le réseau de métro parviendra dans un avenir, certes indéfini, mais pas forcément très lointain, jusqu'à leur commune. La visite d'Hambourg en est un exemple. On y souligne la performance du réseau interurbain, la bonne desserte de la banlieue et la billettique unique malgré la présence de différents exploitants[705]. Dans ce cadre, une hiérarchie entre systèmes de transport tend à se renforcer alors que le tramway souffre encore d'un « lourd passif mémoriel »[706]. Ceux réputés moins performants peinent à susciter l'engouement. Le tramway est pensé comme doublement couteux : pour la place laissée à la voiture d'abord, pour le mécontentement qu'il est supposé générer à l'encontre

---

[704] Harold MAZOYER, « Le rôle des expériences et méthodes étrangères dans la fabrication d'une expertise locale des transports collectifs urbains. Le cas des études du métro de Lyon (1963-1971) », *op. cit.*

[705] Compte-rendu du comité syndical du 8 juin 1971, STCRL. ACGL 2085 W 010.

[706] Benoît DEMONGEOT, « Les conséquences du concours Cavaillé : cadrage et déboires d'une solution nationale (1975-1985) », *op. cit.*, p. 28.

des décideurs urbains ensuite. La réaction du maire de Vaulx-en-Velin, exposée dans le bulletin municipal prenant le tramway pour un traitement « *désobligeant* » des populations de la banlieue, est donc à replacer dans ce contexte, auquel il faut ajouter l'absence d'informations abouties à propos de tels projets. Les dossiers techniques élaborés par la société *TCL* et la SEMALY sur des technologies alternatives au métro pour la desserte de la ZUP lui sont inaccessibles (section 2).

Pourtant, à la même époque, la conversion de certaines villes au métro passe par des compromis techniques et politiques bien moins tranchés. Des processus échelonnés dans le temps permettent une mise en sous-sol progressive, s'appuyant d'abord sur des lignes de tramways nouvelles ou existantes. C'est en ce sens que le prémétro bruxellois est mis en service en 1969, en incarnant un compromis institutionnel et technologique[707]. Après la construction d'une première ligne, le réseau prend la forme de lignes de rocade et non, comme c'est le cas pour la quasi-totalité des réseaux de métro, radiale[708]. En France, en dehors de l'exemple lyonnais, les années 1970 sont celles d'un tournant technologique annonçant le retour du tramway[709]. Celui-ci connait alors une nouvelle impulsion nationale en rupture avec la précédente politique de soutien à l'innovation radicale[710]. Mais il faut des décennies pour voir un nouvel engouement autour du tramway. Soutenu dans une optique de convergence avec les problèmes d'urbanisme, le coût bien inférieur au métro des systèmes de transport circulant en surface donne lieu à bien des hésitations à Toulouse où les élus s'orientent vers un métro léger[711]. Le cas lyonnais est donc spécifique et fait montre

---

[707] La réalisation de tunnel permet l'usage de technologies différentes et le réemploi de rames utilisés depuis les années 1950. Pierre LANNOY et Céline TELLIER, « Les voies du sous-sol. Configurations sociotechniques et évolutions historiques des infrastructures souterraines de transport ferré à Bruxelles », *op. cit.*

[708] La forme des réseaux lourds de transport en commun fait ainsi partie des « bégaiements » de l'histoire des transports tel que l'évoque Arnaud PASSALACQUA, « Un monde qui bégaye ? Quelques réflexions sur le sentiment de répétition que suscite l'histoire des transports publics urbains », *op. cit.* On peut toutefois souligner l'existence de véritables controverses comme à Rome ou s'oppose le « métro des ingénieurs » privilégiant le centre et le « métro des urbanistes » tourné vers les liaisons périphériques afin d'anticiper l'urbanisation. Aurélien DELPIROU, « Une capitale sans métro ? La faillite du transport souterrain à Rome, entre enjeux techniques, institutionnels et urbains », *in* Pierre LAMARD et Nicolas STOSKOPF (dir.), *Transports, territoires et société*, 2011, p. 41-54.

[709] Sébastien GARDON (dir.), *Quarante ans de tramways en France*, 2018.

[710] Benoît DEMONGEOT, « « Adapter le transport collectif à la ville telle qu'elle est. » Les initiatives Cavaillé de 1975 ou le retour du tramway sur l'agenda national », *op. cit.*

[711] Entretien avec Jean-Frébault, directeur de l'agence d'urbanisme de Toulouse (1971-1978) puis de l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon (1978-1988) et directeur général du syndicat des transports lyonnais (SYTRAL) en 1989, réalisé le 14 mars 2016. Voir également Jean FRÉBAULT, « Tramway ou métro ? Débats techniques et hésitations politiques autour du projet de métro léger à Toulouse dans les années 1970 », *in* Sébastien GARDON (dir.), *Quarante ans de tramways en France*, pp. 89-97.

d'un consensus technologique local. Or, comme nous l'avons vu, celui-ci joue largement dans le refus des propositions de desserte de la ZUP par le syndicat des transports.

> Dépourvue de ressources proprement techniques pouvant être mobilisées en contrepoint de celles utilisées et produites par les structures d'expertise du STCRL, tout se passe comme si la municipalité vaudaise ne pouvait investir le terrain des choix technologiques. La position du maire peut donc être résumée ainsi : puisque c'est un métro à grand gabarit qui est conçu pour les villes-centres, alors c'est cette technologie qu'il faut aussi pour la ZUP. Dans ce cadre, c'est d'abord à partir d'un capital issu de la représentation et donc autour de la défense des intérêts du territoire que le conflit est engagé dans l'arène intercommunale.

3.2. Représenter les communes populaires : une politisation de l'intercommunalité à la faveur d'une hétéronomie des conseillers communautaires vaudais

> « On peut même dire qu'à cette époque-là, Vaulx-en-Velin était quand même considérée comme peu de chose, hein ! On était peu de chose quoi. […] Vaulx-en-Velin, c'était la banlieue. Et puis alors c'était Pradel hein ! [*Rires*] »[712]

Dans le discours que porte le maire de Vaulx-en-Velin sur son expérience intercommunale, nous soulignons l'entretien d'une homologie structurale[713], entre sa position d'élu dans l'espace politique intercommunal et la situation de la commune, aussi bien en termes de conditions sociales de ses habitants que de distribution des ressources publiques issues des institutions d'agglomération. Pour reprendre le propos d'Anne-Cécile Douillet, la quête de légitimité des élus s'appropriant de nouvelles procédures intercommunales s'ancre dans un double impératif : « d'une part la participation aux arènes de la décision publique, aux "lieux de pouvoir", d'où [leur] attention aux ressources dont peuvent disposer les institutions dont il[s] [sont] membre[s] ; d'autre part la représentation du territoire. »[714]

Dans la reconfiguration de l'action publique à l'œuvre dans la banlieue populaire lyonnaise, la représentation constitue bien la principale ressource du maire de Vaulx-en-Velin et du

---

[712] Entretien avec Robert Many, maire de Vaulx-en-Velin, le 12 septembre 2014.

[713] Au sens que lui donne Pierre BOURDIEU, « La délégation et le fétichisme politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1984, vol. 52, nº 1, p. 49-55.

[714] Anne-Cécile DOUILLET, « Les élus et leurs territoires. Représentation et action publique dans les dispositifs territorialisés de développement local », *op. cit.*, p. 75.

conseiller municipal siégeant dans l'hémicycle communautaire[715]. Elle fait l'objet d'un investissement important qui nous éclaire sur la façon dont le mandat d'élu municipal s'exerce alors qu'émerge une nouvelle échelle de gouvernement. Dans cette nouvelle arène où « l'enjeu est surtout celui du rapport de forces entre les différents notables politiques locaux »[716], nous formulons l'hypothèse selon laquelle l'asymétrie des ressources conduit d'abord les élus de la périphérie à se recentrer sur celles issues de la représentation des intérêts sociaux qui les démarquent de leurs pairs. Dépourvus de ressources techniques pouvant être mobilisées en contrepoint du syndicat des transports, les élus vaudais ne remettent pas en cause les choix technologiques du métro lyonnais. Faiblement intégrés aux décisions intercommunales, c'est davantage en faisant de la représentation de la banlieue et des classes populaires de l'agglomération une ressource qu'ils participent à construire un problème de desserte des quartiers d'habitat social et partant, à politiser l'institution intercommunale.

Les ressources qu'ils mobilisent pour endosser leur rôle de conseiller communautaire sont d'abord partisanes et se déploient depuis l'espace communal. L'expression des antagonismes sociaux dans l'arène intercommunale sert d'appui aux positions collectives exprimées à partir des formations politiques (1). Elle est encouragée par le type de ressources mobilisées par les élus pour investir le thème des transports collectifs et sa gestion par les autorités d'agglomération (2).

3.2.1. Une politisation par l'expression d'intérêts sociaux antagonistes

La politisation de l'intercommunalité dans les années 1970 a notamment été expliquée à la faveur de dynamiques partisanes nationales marquées à gauche par l'union entre socialistes et communistes derrière le "programme commun". Les élections municipales de 1977 renouvellent effectivement à Lyon les équilibres politiques au bénéfice de ces formations. Les deux villes-centres se dotent de nouveaux édiles : le centriste Étienne Gagnaire est battu à Villeurbanne par le candidat socialiste parachuté Charles Hernu ; quant à Louis Pradel, il décède quelques mois avant l'élection. Son successeur, Francisque Collomb, est réélu, mais sa majorité est affaiblie à la communauté urbaine en raison des dynamiques démographiques (annexe n° 3) et de la constitution de groupes politiques[717]. Cette structuration partisane est

---

[715] Ils ne sont effectivement que deux élus vaudais jusqu'en 1977 (annexe n° 3).

[716] *Ibid.*, p. 75.

[717] Taoufik BEN MABROUK et Bernard JOUVE, « La difficile émergence de la région urbaine de Lyon », *op. cit.*, p. 112.

encouragée par la progression de l'opposition. Le parti socialiste emporte six autres nouvelles communes et le parti communiste, à la faveur des jeux d'alliance, double ses élus sur le département[718].

Lors du "troisième tour" du scrutin, l'opposition de gauche est pourtant divisée et présente, certes symboliquement, un candidat par groupe politique : Franck Sérusclat, maire de Saint-Fons pour le groupe des socialistes et radicaux de gauche (24,4 % des sièges), et de Marcel Houël pour le groupe communiste (11,11 % des sièges)[719]. L'alliance entre socialistes et communistes est donc toute relative, y compris au niveau municipal où de nombreuses tensions jalonnent la constitution de majorités bipartisanes[720].

La politisation de l'intercommunalité nous semble toutefois renvoyer aussi à l'expression des antagonismes de classe vis-à-vis des politiques publiques qu'elle conduit. Les transports en commun sont à cet égard exemplaires de la façon dont ces intérêts sociaux sont mobilisés par certains élus pour endosser un rôle de conseiller communautaire, à la fois faiblement institutionnalisé[721] et contraint en ressources. Les élus de l'opposition son effectivement plus enclins à prendre une posture de généraliste, non spécialisée sur un secteur d'action publique et davantage centrée sur la médiation d'intérêts dont ils se font représentants. Nous rejoignons ici Anne-Cécile Douillet pour qui les élus s'appropriant de nouvelles procédures

---

[718] Ces alliances en font, aux yeux de la préfecture, « les grands gagnants » dans le Rhône avec 284 élus d'une moyenne d'âge de 32 ans, ce qui s'explique par le renouvellement des cadres politique depuis le 22e congrès du parti. Note au préfet, courrier du 6 juin 1977. ADRM 1583 W26 Préfecture – cabinet – élections municipales, cantonales, législatives et sénatoriales.

[719] Taoufik BEN MABROUK et Bernard JOUVE, « La difficile émergence de la région urbaine de Lyon », *op. cit.*, p. 112. Quelques mois avant l'élection municipale, la désignation d'un nouveau président à la suite du décès de Louis Pradel avait toutefois permis la candidature unique de Marcel Houël, recueillant ainsi des voix au-delà du parti communiste. Cédric POLÈRE, « 1983 : Toutes les communes obtiennent leur représentation au conseil de communauté », *Millénaire 3 (Grand Lyon)*, juin 2008.

[720] Dans le département du Rhône de nombreux conflits, renseignés par les services des renseignements, éclatent entre socialistes et communistes. C'est le cas à Villeurbanne, malgré la défaite d'Etienne Gagnaire contre le socialiste Charles Hernu, proche de Mitterrand, désireux de montrer « *combien diffèrent les gestions "d'une municipalité de droite, d'une municipalité de gauche"* » (cité du *Monde*, édition du 3 juin 1977). Malgré le retrait de la liste PCF au second tour au profit d'Hernu, aucun communiste ne compose le conseil municipal. À Saint-Priest et Oullins les adjoints communistes se voient retiré leur délégation suite à de vives tensions. Si une alliance s'opère à Vaulx-en-Velin, elle n'empêche pas diverses polémiques. Note au préfet du 6 juin 1977. ADRM 1583 W26. Les listes d'union PCF-PS se réalisent toutefois dans la plupart de villes, à Bron et Vénissieux plus facilement qu'à Vaulx-en-Velin et Meyzieu. Yves LEERS, « LYON : la ville n'est plus majoritaire dans sa communauté urbaine », *Le Monde*, 8 mars 1977.

[721] Anne-Cécile DOUILLET, « Les élus et leurs territoires. Représentation et action publique dans les dispositifs territorialisés de développement local », *op. cit. ;* Rémi LEFEBVRE, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », *op. cit.*

intercommunales « interviennent avant tout dans une logique d'intercession en faveur de leur territoire et restent des généralistes de l'action publique, s'intéressant aux cadres de l'action et à la répartition des ressources plus qu'à l'élaboration concrète des projets »[722]. Toutefois, le travail de représentation de territoires se couple dans le cas étudié avec celui de représentation des classes populaires. Dans l'hémicycle, les interventions des élus vaudais participent effectivement à construire des intérêts d'un "prolétariat métropolitain" susceptible d'encourager des positions collectives. On relève ainsi des opérations de cadrage à partir desquels les élus se saisissent de la question des transports. Dans le sens que lui donnent les sociologues de l'action collective à la suite des travaux d'Erwin Goffman[723], ce cadrage procède ici de processus interactifs issus de négociations menées dans l'arène intercommunale. Ce sont des catégories proprement politiques et non spécifiquement territoriales qui sont employées par les élus.

Dès 1971, le conseil municipal de Vaulx-en-Velin énumère ses attentes envers le syndicat des transports en commun dans le cadre de la ZUP, et les communique à la COURLY. L'amélioration de la desserte de la commune et la mise en place d'une politique tarifaire différenciée selon des catégories sociales sur l'ensemble du territoire de la communauté urbaine sont les principaux enjeux défendus[724]. À travers l'opération ZUP, les élus vaudais se font les représentants d'une partie des administrés de leurs homologues en rappelant les dynamiques de peuplement qui transfère une partie significative des classes populaires de Lyon et Villeurbanne vers la périphérie. Le maire souligne à plusieurs reprises la croissance démographique de sa commune et ses spécificités sociales :

> « …observations dictées, par l'intérêt de mes concitoyens de VAULX-EN-VELIN…cela en matière de transport public, bien entendu, mais également en matière d'urbanisme au profit du cadre de vie, pour les futurs habitants de la ZUP qui seront, je vous le rappelle, en grande partie, vos anciens administrés. »[725]

De plus, la mise en exergue de conditions singulières des « *population[s] laborieuse[s]* »[726] alimente la politisation de l'hémicycle et la constitution de positions politiques collectives. En effet, c'est à l'aune de ces caractéristiques sociales qu'un rôle de représentant de la banlieue populaire est endossé par ces élus. Si l'opération ZUP à Vaulx-en-Velin renforce

---

[722] Anne-Cécile DOUILLET, « Les élus et leurs territoires. Représentation et action publique dans les dispositifs territorialisés de développement local », *op. cit.*, p. 80.

[723] Robert D. BENFORD et David A. SNOW, « Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment », *Annual Review of Sociology*, 2000, vol. 26, p. 611-639.

[724] Délibération du conseil municipal de Vaulx-en-Velin du 1er octobre 1971. AMV 162 W 43.

[725] Bulletin municipal n° 24, 1971, p. 15. AMV.

[726] Communiqué de la municipalité dans le bulletin municipal de mai 1973. AMV 162 W 43.

bien évidemment la singularité des enjeux prêtés à la commune en particulier, ces derniers sont élargis dans des discours aux colorations plus partisanes. La conflictualisation du monde social[727] énoncée par les élus à travers la défense d'un « *service public* » ou d'une tarification sociale en fonction de publics spécifiques, tels que les « *travailleurs* », les retraités ou les personnes disposants de bas revenus, dépasse la seule représentation du territoire. C'est encore au nom de formations politiques que les positions sont tenues à l'égard de la politique tarifaire du STCRL :

> « On sait très bien que chaque hausse [des tarifs] contribue à éloigner une certaine clientèle de l'utilisation desdits transports, ce, contre quoi, il faut lutter. Une décision de ce genre expliquerait bien le point de vue de la rentabilité commerciale à laquelle le groupe communiste est opposé… »[728]

La question de la répartition des investissements dépasse à cet égard le groupe communiste et structure des clivages dans l'hémicycle. Elle tend à rassembler également les élus socialistes de certaines communes de première couronne comme à Bron dans la mesure où leurs demandes de desserte sont relayées par l'élu vaudais :

> « Une enquête assez récente a permis d'arriver à la constatation suivante, notamment pour Bron qui se trouve assez bien desservi, mais dont le quartier de Bron-Parilly l'est beaucoup moins. On relève que les deux lignes existantes ne correspondent pas aux besoins de la population laborieuse qui demeure à Bron-Parilly. »[729]

Inversement, les maires socialistes de Saint-Fons ou encore d'Oullins – respectivement Franck Sérusclat et Roland Bernard – partagent ces critiques à l'égard des transports et de la circulation[730]. La répartition des investissements fait ainsi l'objet d'un double clivage centre/périphérie et gauche/droite. Au sortir d'une première décennie de débats communautaires, alors que le réseau de bus en périphérie souffre de récurrentes modifications liées aux incertitudes budgétaires (cf. *supra*), l'ouverture des premières lignes de métro fédère ainsi les représentants des banlieues populaires. Le tropisme lyonno-villeurbannais d'une politique des transports est vivement dénoncé par le maire de Saint-Fons, interrogé dans le journal de l'institution destiné aux habitants :

> « Je me suis opposé à la construction du métro parce que la banlieue rencontrait des difficultés de transport et que le métro avait été choisi par les Lyonnais pour résoudre les problèmes spécifiques à Lyon ; Lyon avait décidé seule, pour faciliter la circulation dans Lyon, la construction du métro. Ce choix a été imposé à la communauté urbaine à un

---

[727] Rémi LEFEBVRE et Frederic SAWICKI, « Le peuple vu par les socialistes », *op. cit.*

[728] « Examen du problème des transports dans l'agglomération lyonnaise », compte-rendu de la commission générale de la communauté urbaine du 27 juin 1973, COURLY, p. 12. ACGL 2085 W 014 / 2085 W 078.

[729] « Examen du problème des transports dans l'agglomération lyonnaise », compte-rendu de la commission générale du 27 juin 1973, COURLY, p. 12. ACGL 2085 W 014 / 2085 W 078.

[730] Cédric POLÈRE, *De la Courly au Grand Lyon*, *op. cit.*p. 85.

> moment où il y avait d'autres urgences dans le domaine des transports en périphérie. […] Les élus de Lyon étaient les plus forts numériquement. Tout le problème est de savoir si la communauté urbaine doit contribuer au développement de la commune-centre ou si elle doit prendre en compte le développement de l'ensemble communautaire. […] je crois qu'il y a intérêt pour Saint-Fons à appartenir à la communauté urbaine ; de ce fait, un certain nombre de besoins trouvent des solutions, moins chères et plus adaptées. Néanmoins, je ne suis pas tout à fait convaincu car si l'impulsion de la communauté urbaine prend davantage en compte les opérations locales, elle ne semble pas pour autant y mettre les mêmes moyens matériels, ni la même persévérance que pour les opérations réalisées à Lyon. »[731]

Ces positions rejoignent plus largement celle de la représentation des communes de la COURLY et de l'accès de leurs représentants aux discussions précédant les décisions. Nous avons déjà mentionné sur ce point les débats entourant la gestion de la politique des transports par un syndicat *ad hoc*. Nous avons sur ce point souligné les prises de position des élus vaudais en faveur d'un élargissement des arènes de discussion (section 1 de ce chapitre).

> Si la représentation des territoires n'est pas absente de ces prises de position, tant elle constitue aussi une ressource pour ces élus, ces dernières ne s'y réduisent pas. L'expression des antagonismes sociaux par les élus nous semble effectivement directement liée aux catégories de perceptions des problèmes publics à partir desquels ils saisissent leur nouveau rôle de conseiller communautaire.

3.2.2. La représentation comme ressource : mobiliser les classes populaires autour des enjeux intercommunaux ?

L'expression de ces antagonismes sociaux par les élus socialistes et communistes de la première couronne ne se réduit pas (seulement) à une posture d'opposition. Elle s'explique par la structure des ressources dont ces élus dépendent. Dans le cas de Vaulx-en-Velin, la place occupée par les élus dans les rapports de dominations qui traversent le champ politique limite leur autonomie vis-à-vis des structures partisanes et des relais dont ils disposent dans la société locale. Celle-ci les conduit à s'appuyer sur un travail de mobilisation à partir d'une grille de lecture conflictualisante du monde social que nous retrouvons dans les espaces à partir desquels ils puisent ces ressources : le militantisme syndical et partisan à partir de la municipalité et les réseaux de sociabilité sur la commune. Le discours que nous tient Maurice Charrier qui aménage sur la ZUP en 1971 et est élu au conseil municipal à partir de 1977, rend compte des diverses courroies qui entretiennent ces médiations politiques. Il

[731] Déclaration de Franck Sérusclat, Courly-Information n°19, janvier 1981.

nous raconte par exemple le rôle joué par une employée communale pour évoquer plus largement l'ensemble des relais de l'action municipale :

> « Sa femme [*au conseiller municipal Robert Géa*] était hôtesse d'accueil pour les nouveaux habitants pour la municipalité. Et par exemple, tu avais une mise en place de dispositifs d'échanges de savoir-faire, euh… celui qui savait pas bricoler euh… il pouvait s'adresser à la femme à Géa qui se démerdait de trouver quelqu'un qui avait une perceuse et qui venait du coup pour installer tes rideaux tu vois ! Y'avait tout ça ! Non seulement y'avait la vie sociale et culturelle, institutionnelle, mise en place par la municipalité, mais y'avait des réseaux de solidarité qui se construisaient dans les quartiers, dans les allées. Voilà quoi, et tu avais tout un environnement de militants, soit syndicaux, soit politiques essentiellement avec le PC ou chrétiens, qui mettaient tout ça en place quoi. Et puis tu avais une osmose, ça je l'ai écrit dans des textes, une osmose entre le monde du travail et la vie sociale des quartiers avec le rôle des comités d'entreprise. L'union locale CGT euh… c'était quelque chose ! »[732]

Si un tel discours donne à voir un monde ouvrier homogène et intégré sans doute reconstruit comme « image inversée » de l'évolution décrite ensuite par le maire sur sa commune[733], il recoupe également certaines modalités concrètes de compréhension du monde social pour ces élus.

Un rôle légitimé à la faveur d'un déplacement des espaces de lutte en matière de transport

Tout d'abord, si le rôle de conseiller communautaire est faiblement institutionnalisé, l'affirmation d'une compétence intercommunale sur les transports en commun renforce paradoxalement la légitimité des conseillers municipaux à investir ce secteur. L'exercice de leur mandat de conseiller communautaire est en partie guidé par l'intériorisation de conceptions plus solidifiées de leur rôle d'élu local. Les revendications portées devant la communauté urbaine en matière de tarification des services de transport reconduisent des catégories de bénéficiaires non réductibles aux "habitants" que l'on retrouve dans des rôles préexistants. La municipalité demande par exemple, dès 1971, la prise en charge par les employeurs d'une prime de transport pour les salariés, ainsi que la gratuité des trajets pour les élèves et un tarif préférentiel pour les personnes âgées[734]. Ces trois catégories sont intéressantes. Les élus se font ici d'abord les relais de préoccupations issues du monde du

---

[732] Entretien avec Maurice Charrier, conseiller municipal puis adjoint au maire de Vaulx-en-Velin de 1977 à 1985 puis maire de la commune jusqu'en 2009, réalisé le 10 octobre 2014.

[733] Comme le font certains sociologue tourainiens pour évoquer l'avènement d'une nouvelle question sociale. Sylvie TISSOT, « Sociologie urbaine et politique de la ville : retour sur une rencontre autour des « quartiers d'exil » », *op. cit.*

[734] Courrier du Préfet au maire de Vaulx-en-Velin, le 21 février 1972, celui-ci reprenant la délibération du conseil municipal du 1er octobre, communiquée dans un précédent courrier. AMV 162 W 43.

travail et en partie pris en charge dans le cadre syndical ou encore de demandes sociales propres à des publics déjà constitués des politiques municipales.

Les services de ramassage des salariés ont connu un développement qui les place parmi les stratégies et services assurés – au même titre que certaines cités ouvrières – par un patronat industriel soucieux de fixer une main-d'œuvre mettant possiblement en concurrence ses conditions d'emploi[735]. Pour rappel, dans les années 1970, ce type de service de transport pris en charge par l'employeur assure une part non négligeable des déplacements urbains (encadré n° 10). Pour certaines communes comme à Vénissieux, jusqu'à 47 % des actifs y travaillant bénéficie de ce mode de transport un jour de semaine, en 1976[736]. À Vaulx-en-Velin, seulement 7 % des actifs travaillant sur la commune usent d'un service fourni par l'employeur et les services mis en place par l'usine TASE du sud de la commune, encore principal employeur, n'existent déjà plus lors de la mise en place de la taxe[737]. Mais d'autres habitants se déplacent ainsi pour travailler ailleurs. C'est particulièrement le cas dans le secteur de la construction automobile à Lyon, Vénissieux et Saint-Priest pour laquelle l'entreprise *Berliet* dispose de services de ramassage qui vont jusqu'à Vaulx-en-Velin[738]. Le CETE de Lyon le souligne, le ramassage ouvrier est fonction des ressources syndicales et des contraintes qui pèsent sur les employeurs pour trouver leurs ouvriers :

> « Le ramassage ouvrier est indissociable de la manière dont les rapports salariaux sont traités à l'intérieur d'une entreprise. Il est un moyen, parmi beaucoup d'autres (décalage des horaires, primes de transport, etc ...) de répondre aux besoins de main-d'œuvre que doit résoudre chaque industriel. »[739]

Or, en matière de transport des salariés, rappelons que l'élargissement du périmètre des transports urbains limite les services privés et vient peu à peu les concurrencer avec un réseau public unique pour lequel les employeurs sont mis à contribution. De fait, l'effort financier fourni par certains employeurs du secteur industriel est bien supérieur au produit du versement transport (encadré n° 10). Dans les banlieues industrielles récemment intégrées au nouveau périmètre urbain, la taxe accélère un affaiblissement de ces politiques salariales sans remplacer pour autant l'investissement de tels services. La prise en charge

---

[735] Gérard NOIRIEL, *État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, Socio-histoires, 2001. Pour un bref aperçu des évolutions des attentes du patronat à l'égard de la mobilité ou de l'immobilité de la main d'œuvre, Max ROUSSEAU, « La ville comme machine à mobilité. Capitalisme, urbanisme et gouvernement des corps », *Métropoles*, juin 2008, nº 3.

[736] CETE DE LYON, *Ramassage ouvrier et transports publics*, *op. cit.*, p. 35.

[737] *Ibid.* voir également ASSOCIATION DES ANCIENS TRAVAILLEURS RHÔNE-POULENC-TEXTILES, *La viscose à Vaulx-en-Velin*, *op. cit.*

[738] *Ibid.* Voir également notre entretien avec Robert Many, réalisé le 12 septembre 2014.

[739] CETE DE LYON, *Ramassage ouvrier et transports publics*, *op. cit.*, p. 43.

du transport urbain par l'intercommunalité s'y traduit dans un premier temps par une double peine dans la mesure où le réseau se déploie largement à partir du centre et dessert peu les zones industrielles. Surtout, ces liaisons sont principalement de banlieue à banlieue[740] – ici de Vaulx-en-Velin à Vénissieux par exemple – pour le transport des salariés ne connaissent pas vraiment d'équivalent dans le réseau de transport en commun qui se développe ensuite.

Dans les banlieues ouvrières, le transport, souvent négocié dans la sphère de l'entreprise, met désormais en jeu la capacité des municipalités, notamment celles de la banlieue rouge, à peser dans les décisions intercommunales. Si au sein de l'entreprise de tels services avaient toute leur place dans les négociations et rapports de force entre syndicat et patronat, ils sont renvoyés désormais à une arène publique intercommunale.

> Les changements institutionnels sur lesquels nous sommes revenus dans notre première section consacrent donc un déplacement des espaces de luttes pour l'amélioration des conditions de transports des salariés au profit de la municipalité. On peut en tout cas faire l'hypothèse – qui reste à étayer – que cette double peine en banlieue, tend à renforcer la légitimité des élus municipaux à « prendre en charge » le thème des transports publics en relayant ainsi des revendications qui existent dans l'espace professionnel où il est porté par les syndicats. Nous pouvons même ajouter qu'une homologie structurale[741] entre les représentants des communes populaires et les salariés d'un côté, et l'exécutif intercommunal et le patronat de l'autre, contribue ici à façonner le rôle des nouveaux conseillers communautaires, légitimant d'autant la municipalité de banlieue rouge à s'investir sur cette thématique en reprenant une grille de lecture marxiste. C'est en tout cas à partir de telles catégories qu'un travail de mobilisation est entrepris par les élus municipaux sur cette thématique.

Les représentants des « habitants » contre « les méthodes technocratiques »

Outre l'espace des luttes syndical, l'implication des habitants et la démocratie participative sont alors au cœur d'une doctrine communiste formulée sur le pouvoir local. Prenant acte des aspirations de mai-juin 1968, le parti communiste promeut dans la décennie soixante-dix un renforcement de la démocratie locale par une plus grande consultation des habitants

---

[740] En 1976, les services de ramassage assurent le transport domicile-travail de 24 % des actifs de la banlieue et de 32 % pour les actifs des communes limitrophes de Lyon et Villeurbanne. *Ibid.*, p. 34.

[741] Pierre BOURDIEU, « La délégation et le fétichisme politique », *op. cit.*

par ses élus dans le cadre de contrats communaux[742]. L'association des « *habitants, des travailleurs des entreprises, [d]es administrations et [d]es riverains* »[743] est censé renforcer le rôle intégrateur de la municipalité entre les intérêts multiples existants sur la commune. Ces thèmes sont notamment regroupés en 1977 dans l'ouvrage de l'ANECR à destination des élus locaux :

> « l'aménagement routier et l'équipement des voies, la défense et l'amélioration des transports en commun, les mesures favorables au stationnement et à la circulation sont autant de question » pour lesquels « avis, remarques, critiques, suggestions, enrichissent bien souvent les propositions [permettant au] conseil municipal, en dernier ressort [de] faire le meilleur choix et le plus juste, dans l'intérêt de la collectivité toute entière. »[744]

Face à la montée en puissance des institutions intercommunales, la proximité de l'échelon communal avec le citoyen représente une courroie de légitimation des élus. Dans cette doctrine du communisme municipal, la participation doit s'incarner dans des secteurs d'action pour lesquels la municipalité se fait pourvoyeuse de biens publics. Échappant au pouvoir municipal communiste dans les grandes agglomérations, les « *problèmes relatifs au transport, à la circulation et au stationnement* » seraient ainsi « *entrés dans le domaine de la lutte sociale et politique* »[745] :

> « La création des infrastructures nécessaires à la croissance harmonieuse des transports en commun et de la circulation devrait constituer un objectif prioritaire pour le budget de l'État. De même, la gestion démocratique des transports en commun et leur coordination avec la circulation devraient se réaliser avec la participation active des collectivités locales, des personnels des services publics et des usagers. »[746]

On retrouve la revendication d'une légitimité démocratique, propres aux élus de la proximité, dans les prises de parole des élus de Vaulx-en-Velin vis-à-vis de l'intercommunalité. Aussi, dans son intervention à la communauté urbaine du 25 octobre 1971, Robert Many oppose les « *méthodes technocratiques* » à une ouverture des processus de décision de la COURLY :

> « Monsieur le Président, ne croyez pas que je sois le seul à être de cet avis [*à propos de la nécessité de construire une ligne de métro traversant la ZUP de Vaulx-en-Velin*] : l'équipe d'homme de l'art, d'ouvrages, sociologues et urbanistes, avec qui, depuis plus de quatre ans, nous travaillons, partage mon point de vue. Et notre population également, car elle

---

[742] Thibault TELLIER, « Le parti communiste et la décentralisation ou comment appréhender le pouvoir local ? (1971-1983) », *op. cit.* À Vaulx-en-Velin, ces derniers sont formalisés de manières diverses comme le « contrat communal » que nous retrouvons parfois mentionné. Compte-rendu du bureau municipal du 7 novembre 1988, AMV 117 W 01.

[743] Marcel ROSETTE, *La gestion communale dans l'action*, *op. cit.*, p. 185.

[744] *Ibid.*

[745] Marcel ROSETTE, *La gestion communale dans l'action*, *op. cit.* p. 182.

[746] *Ibid.* p. 183.

aussi nous l'avons intégrée, sous différentes formes, aux études. C'est d'ailleurs pour cela qu'entre autres, et en partie, elle est présente sur les bancs du public. Elle n'est pas habituée à vos méthodes technocratiques de décision. » [747]

La communauté urbaine apparait pour la municipalité comme une organisation à forte technicité, détentrice d'un pouvoir expert établi en concurrence d'une légitimité démocratique qui serait détenue par l'organe municipal. Notons qu'il ne s'agit pas seulement pour la municipalité d'opérer un déplacement depuis les débats techniques vers la discussion politique, mais de faire reconnaitre à la communauté urbaine les ressources municipales mobilisées dans le cadre de la ZUP, incarnées par l'architecte en chef. Cela semble devoir passer par un renforcement de la position de l'élu local garant de la participation des habitants qui, si l'on en croit le compte-rendu du bulletin municipal, accompagnent le maire dans l'hémicycle[748]. À propos des débats portant sur le choix technologique de la desserte de la ZUP, le maire propose la création d'une commission composée de l'équipe des architectes-urbanistes de la ZUP, de la SERL, de représentants d'usagers du réseau, mais surtout, « *ne serait-ce pas la moindre des choses, des élus de VAULX-EN-VELIN.* »[749]

Une décennie de mobilisation municipale

On observe ainsi à Vaulx-en-Velin un travail de mobilisation qui s'appuie sur les ressources habituelles du communisme municipal bénéficiant et cherchant des relais dans les sociabilités locales que nous venons d'évoquer.

Les transports sont une thématique que la mairie investit tout particulièrement auprès des habitants. Nous l'avons souligné à propos du discours du maire sur le prémétro, finalement non tenu dans l'hémicycle, mais bien publié dans le bulletin municipal. En témoigne également un autre extrait du bulletin municipal publié deux ans plus tard. Intitulé « *Pour un véritable service public des transports en commun* »[750], la responsabilité des carences du service est clairement imputée aux institutions membres du STCRL :

« La carence des T.C.L. alliée à la mauvaise volonté des pouvoirs publics, en matière de transport en commun crée une situation de plus en plus préjudiciable à la population laborieuse de notre cité. […] Ce sont les moyens de transport archaïques mis à la disposition du public, et qui démontrent le peu de cas que font des usagers les responsables de la gestion des T.C.L. (Préfet et COURLY). Nous considèrent-ils peut-être comme du

---

[747] Le discours ne sera finalement pas prononcé, mais communiqué *a posteriori* aux « administrés » de la commune dans le bulletin municipal. Bulletin municipal n° 24, 1971, p. 15. AMV.

[748] Bulletin municipal n° 24, 1971, p. 15. AMV.

[749] *Ibid.* p. 15.

[750] Communiqué de la municipalité dans le bulletin municipal de mai 1973. AMV 162 W 43.

bétail ? Une chose est certaine, c'est qu'ils font passer la notion de rentabilité avant la notion de service public, de service devant être rendu à la population ».

Ayant fortement soutenu l'opération ZUP, il semble nécessaire pour la municipalité – malgré la répartition effective des compétences entre institutions – de se prémunir d'une impopularité liée à la non-réalisation des équipements de transport. Outre les promesses du programme de la ZUP, la carence des services de transport est d'autant plus perceptible – concrètement dans les trajets quotidiens des habitants – que la population augmente. Elle expose la municipalité aux sanctions politiques. Marginalisée du processus de décision, enregistrant l'abandon de certains projets, l'opération devient dangereuse politiquement. Aussi peut-on certainement comprendre en partie ses démarches à l'aune de stratégie de *blame avoidance* ou de *credit claiming*[751]. En effet, inversement, lorsque des lignes de transport sont peu à peu mises en place, la municipalité ne manque pas de mettre en avant son action. La valorisation des entreprises municipales est savamment effectuée pour chaque amélioration obtenue. Le document précité exhorte ainsi l'« *efficacité de l'action* » de la municipalité dans la création de la première ligne de bus pour la ZUP[752]. De fait, ces créations, bien que peu nombreuses, jalonnent les avancées du chantier de la ZUP. La ligne 51, qui devient l'axe de transport en commun majeur sur le nord de la commune voit le jour en 1972. Des premiers essais sur la « 52 » sont lancés en 1974 pour relier par une ligne de rocade, les villes de l'Est lyonnais (Vaulx-en-Velin, Bron et Vénissieux). La ligne 56 connectant la partie est du nord de la commune est quant à elle créée en 1977. Comme nous l'avons montré, ces lignes sont pourtant obtenues dans le cadre de l'extension du réseau sur l'ensemble du périmètre de la communauté urbaine (encadré n° 11).

Mais il serait dommageable pour l'analyse de réduire l'action municipale à une stratégie d'évitement du blâme. En effet, ce sont bien ces moyens de communication et de mobilisation que nous observons qui reconduisent des catégories de perception des problèmes publics conflictualisant l'arène intercommunale. Une focale sur ce travail politique met en lumière la façon dont l'entreprise de mobilisation collective et de politisation du thème des transports urbains construit et renforce la légitimité des élus dans leur rôle de représentant du territoire.

Les interventions portées dans l'hémicycle communautaire ou directement transmises au syndicat des transports sont systématiquement communiquées à la population à travers

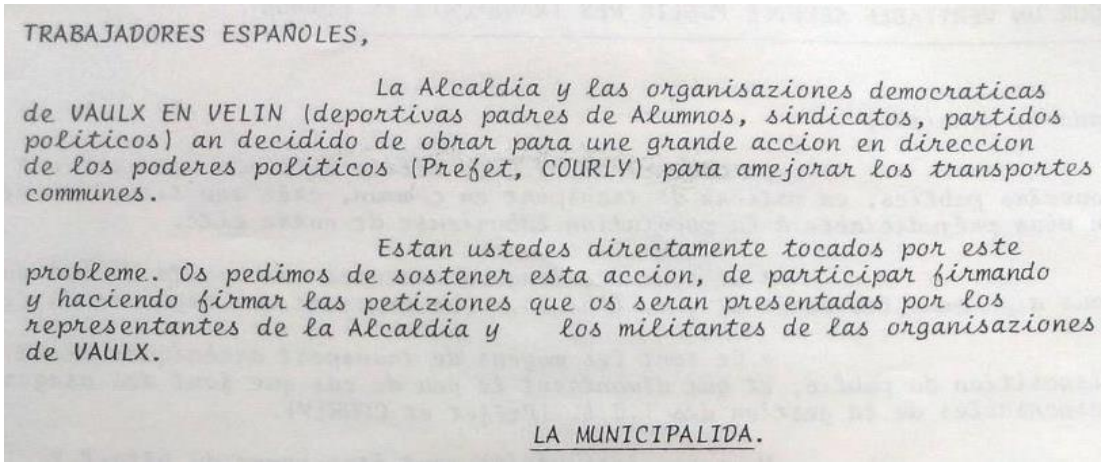
---

[751] R. Kent WEAVER, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, octobre 1986, vol. 6, nº 4, p. 371-398.

[752] « *Suite aux nombreuses interventions de notre municipalité, nous venons d'apprendre que la ligne 51 sera prolongée jusqu'à la place Grand-Clément, comme il l'était demandé, et cela à partir du 14 mai. D'où preuve de l'efficacité de l'action* ». Bulletin municipal de mai 1973. AMV 162 W 43.

différents moyens d'information. Outre les extraits du bulletin municipal déjà cités, la municipalité s'appuie également sur les organisations syndicales locales, les associations de parents d'élèves ou sur les militants communistes des cellules du parti. En témoigne cet extrait invitant en particulier les travailleurs d'origine espagnole à signer une pétition en faveur des transports en commun en leur signalant le passage à cette fin de militants et représentants d'organisations locales diverses (figure 18).

Figure n° 18 : « Trabajadores españoles », communiqué de la municipalité dans le bulletin municipal de mai 1973, AMV 162 W 43.



TRABAJADORES ESPAÑOLES,

La Alcaldia y las organisaziones democraticas de VAULX EN VELIN (deportivas padres de Alumnos, sindicatos, partidos politicos) an decidido de obrar para une grande accion en direccion de los poderes politicos (Prefet, COURLY) para amejorar los transportes communes.

Estan ustedes directamente tocados por este probleme. Os pedimos de sostener esta accion, de participar firmando y haciendo firmar las petiziones que os seran presentadas por los representantes de la Alcaldia y los militantes de las organisaziones de VAULX.

LA MUNICIPALIDA.

Traduction :

« La mairie et les organisations démocratiques de VAULX-EN-VELIN (sportives, parents d'élèves, syndicats et partis politiques) ont décidé d'agir en la faveur d'une grande action en direction des pouvoirs publics (préfet, COURLY), pour améliorer les transports en commun.

Vous êtes directement touchés par ce problème. Nous vous demandons de soutenir cette action, de participer en signant et en faisant signer les pétitions qui vous seront présentées par les représentants de la mairie et les militants des organisations de VAULX.

LA MUNICIPALITÉ »

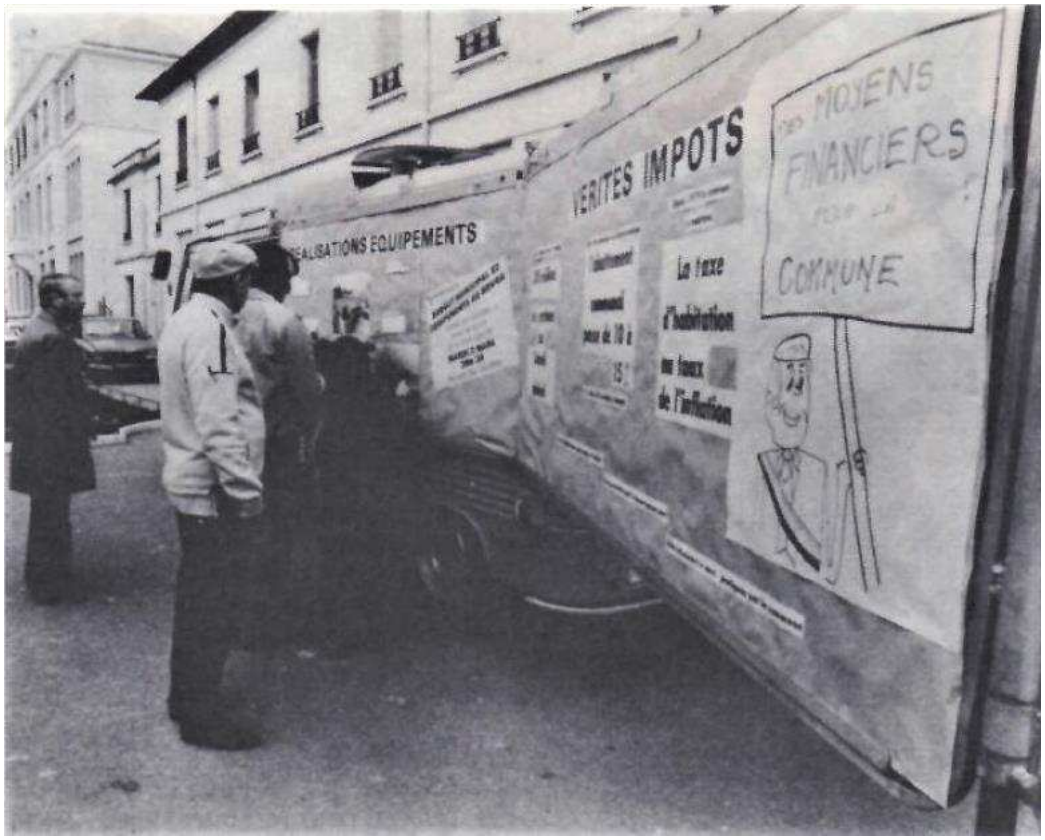
Manifestations, pétitions, délégation d'habitants accompagnant les élus locaux à la communauté urbaine ou encore déclarations par voie de presse constituent l'essentiel de l'action entreprise par la municipalité tout au long des années 1970 en matière de transport (figure 18, 19 et 20). Une partie significative de l'activité déployée par la mairie est tournée vers les relations avec les habitants, aussi bien en termes d'accueil et de service à la population, qu'en termes d'accompagnement dans le cadre des opérations liées à la ZUP. L'opération donne lieu par exemple à la mise en place d'un cycle de réunions d'information avec les habitants et les associations présentes dans lesquelles des acteurs institutionnels comme la SERL sont parfois sollicités. Un camion ambulant parcourt aussi la ville pour informer la population des différentes opérations de la ZUP, mais aussi des enjeux de

transport (figure n° 19). Il est en quelque sorte un support à des expositions itinérantes réalisées par les agents municipaux.

> « C'était un système assez sympa qui consistait d'aller avec une petite camionnette dont on dépliait les ailes, ailes qui présentaient le projet de développement de la ville de Vaulx-en-Velin. Essentiellement en lien avec la construction de la ZUP. Et du coup, avec ce camion, le maire de l'époque prenait contact avec les habitants et expliquait ce qu'il se passait en fait. Y'avait plein, plein de questions. » [753]

Figure n° 19 : Photographie du camion d'informations municipales (non datée).

Extraite du programme municipal de la liste d'union socialiste et communiste conduite par Jean Capiévic en 1983, « Vivre mieux dans une ville plus sûre, plus belle, plus vivante – Programme municipal 1983-1989, Vaulx-en-Velin ». AMV 82 W 08.



Au début des années 1980, si, comme nous le verrons, d'autres registres d'action complètent l'arsenal municipal, l'action symbolique et les rassemblements pour obtenir un mode de transport à Vaulx-en-Velin sont toujours de mise. L'adjoint au maire à l'urbanisme

[753] Entretien avec Jocelyne Béard, service Études et Programmations, Ville de Vaulx-en-Velin, réalisé le 10 octobre 2014.

témoigne ainsi de l'une des actions entreprises, dont nous retrouvons une photographie (figure n° 20) :

> « j'étais adjoint à l'urbanisme et je me souviens bien de la manifestation qu'on avait organisée au travers de l'inauguration d'un panneau revendicatif au bout de l'avenue George Dimitrov, à l'angle de Dimitrov et de Paul Marcelin. Là où y'a Rétif à l'époque, tu vois ? Et on avait mis un panneau revendicatif demandant l'arrivée du métro jusque-là. À la fois pour desservir la ZUP, pour desservir la zone industrielle, y'avait plein d'emploi à desservir, et pour desservir le futur lycée que l'on avait envisagé là au départ. »[754]

À cet emplacement, le ligne de métro souhaitée traverse tous les quartiers de la ZUP d'ouest en est, jusqu'à la zone industrielle la plus importante de la commune[755].

Figure n° 20 : Photographie – Jean Capiévic, maire de Vaulx-en-Velin (1977-1985), prononçant un discours lors d'un rassemblement organisé pour un métro sur la commune, 1983. AMV

Ce travail de mobilisation entrepris par les élus emprunte donc un répertoire d'action renvoyant à la mobilisation collective. C'est en ce sens que nous identifions un cadrage du problème de transport dans les banlieues populaires, en associant ainsi problématiques d'action publique et d'action collective[756]. Dans cette perspective, Daniel Cefaï invite à identifier des « configurations dramatiques » sur lesquels prennent appui les acteurs pour cadrer un problème.

---

[754] Entretiens avec Maurice Charrier, adjoint au maire de Vaulx-en-Velin en charge de l'urbanisme de 1978 à 1985 puis maire de Vaulx-en-Velin jusqu'à 2009, réalisés les 10 octobre 2014 et 3 septembre 2016.

[755] Voir le point 8 sur notre figure n° 21, chapitre 4.

[756] Daniel CEFAÏ, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *op. cit.*

La municipalité s'adresse ici d'abord aux travailleurs, subissant les rapports de domination dans le système productif local. La « *population laborieuse de notre cité* », les « *Trabajadores espanoles* », renvoient explicitement aux conditions d'un prolétariat métropolitain et aux rapports de domination dans le monde du travail. En dehors des « salariés » pour lesquels une tarification spéciale est demandée, le maintien des niveaux de service de la desserte locale en dehors des circulations pendulaires (domicile-travail) est l'une des revendications permanentes que l'on retrouve tout au long de la décennie. La limitation et l'arrêt de la plupart des lignes créées pour la ZUP en soirée, le weekend et les jours fériés sont interprétés comme révélatrice d'une réduction des besoins de la population à la reproduction de la main-d'œuvre productive excluant les activités de loisirs[757]. Lors des différents épisodes de réduction de l'offre en place que nous avons évoquée dans notre précédente section, ces services sont effectivement les premiers impactés. La municipalité réclame au contraire de la politique intercommunale des transports qu'elle considère l'ensemble des activités permettant l'émancipation de « la classe ouvrière ».

C'est donc très largement en termes de rapport de classe que le traitement de la desserte de la commune est expliqué aux administrés. La rentabilité dénoncée par la municipalité dans le traitement des transports, qui semble présider à toute amélioration de desserte, correspondrait ici non seulement aux calculs opérés par l'autorité en charge des transports, mais également plus largement à une gestion « utilitariste » de la banlieue, autrement dit à l'exploitation des classes populaires au service de l'économie de l'agglomération, pour ne pas dire du patronat lyonnais. Ce traitement dénoncé est symbolisé par la référence au bétail citée dans l'extrait du bulletin municipal de mai 1973.

Ce sont donc des catégories proprement politiques qui sont utilisées pour appeler les habitants de la commune à soutenir les initiatives municipales. Les spécificités renvoyant à la représentation des classes populaires participent à définir le problème de la desserte des quartiers d'habitat social tel qu'il est ici constitué. Destinées à le rendre « sensible et dicible […] dans [un] contexte de sens »[758], les catégories ou, « trames de pertinences », s'articulent avec les ressources et espaces historiques d'enracinement des municipalités communistes. Le cadrage effectué met en forme « une identité narrative, dans l'horizon d'une dialectique de l'identification et de la reconnaissance, qui s'accompagne de l'émergence de catégories, d'image et de conventions qui font exister un acteur

---

[757] Courrier de l'adjoint au maire, R. Beauverie, à la direction départementale de l'Équipement, le 1er juin 1977. AMV 162 W 43.

[758] Daniel CEFAÏ, « La construction des problèmes publics. », *op. cit.*, p. 48.

collectif »[759], en l'occurrence, la commune de banlieue populaire. À la différence du problème des « quartiers »[760] qui s'impose en désignant le phénomène de concentration de populations caractérisées par des critères sociaux et ethniques comme problématique[761], le cadrage effectué par la municipalité puise ici dans des catégories proprement marxistes.

Enfin, le travail de « coordination »[762] des différents intérêts communaux est tout autant instructif. La construction d'un « nous », opposé aux décideurs des transports en commun, nourrit effectivement ce cadrage d'inspiration marxiste tout en s'appuyant sur les rôles de « généraliste » et de « courtier » des élus vaudais[763]. La volonté d'incarner un intérêt général, sinon territorial, effaçant l'expression des antagonismes dans l'espace communal, est ici paradoxalement associée à l'objectivation de la confrontation des intérêts de classe dans une opposition aux pouvoirs d'agglomération. Ce cadrage participe notamment à l'intégration des différents intérêts communaux homogénéisés[764] autour de revendications tournées vers la desserte de la ZUP en transport en commun.

Si les élus sont attentifs à la desserte des différents quartiers, nous soulignons le cas bien spécifique qui est fait de la ZUP. Cela nous semble d'autant plus important que cette priorisation tend à s'inverser dès la décennie suivante comme nous le verrons dans notre deuxième partie. En matière de réseau local, la création de liaisons interquartiers est présente dès le début de l'aménagement de la ZUP, notamment entre le nord et le sud de la commune séparé par un canal[765]. Mais la connexion avec le centre de l'agglomération fait montre d'une centralité accordée aux quartiers composants la ZUP, non seulement à son centre névralgique où prend place un nouvel Hôtel de Ville, mais aussi et d'abord au quartier du

---

[759] Daniel CEFAÏ, *Pourquoi se mobilise-t-on ? Les théories de l'action collective*, Paris, La Découverte, 2007, p. 712.

[760] Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers*, *op. cit.*

[761] La deuxième partie de cette thèse est consacrée à la façon dont cette reformulation des problèmes sociaux redéfinit la politique des transports municipale. Voir aussi : Antoine LÉVÊQUE, « Des tramways en banlieue pour qui ? Entre intégration métropolitaine et relégation des grands ensembles dans l'agglomération lyonnaise », *Géocarrefour*, avril 2017, vol. 91/3.

[762] Daniel CEFAÏ, *Pourquoi se mobilise-t-on*, *op. cit.*

[763] Olivier NAY et Andy SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », *op. cit.*

[764] On peut s'inspirer des travaux de Françoise de Barros sur les dispositifs d'assistances, pour montrer l'influence d'une politique publique intercommunale sur la structuration de l'espace politique communal dans la mesure où elle contribue à homogénéiser les intérêts qui s'expriment à cette échelle. Françoise DE BARROS, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Etatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *op. cit.*

[765] Courrier du préfet au Maire de Vaulx-en-Velin, le 21 février 1972, celui-ci reprenant la délibération du conseil municipal de Vaulx-en-Velin du 1er octobre. AMV 162 W 43.

Mas du Taureau. Les prises de position dans l'hémicycle communautaire confirment une homogénéisation des intérêts du territoire dans l'opération d'aménagement. Pour la municipalité, desservir la commune se confond très largement avec la desserte de la ZUP.

***

Nous l'avons souligné, le confinement de la gestion des politiques de transport en commun par le maintien du syndicat renforce les rapports de domination entre élus en permettant l'accaparation des moyens d'expertise en la matière par une petite poignée de décideurs urbains. L'asymétrie des capacités d'appréhension technique des solutions pensées en matière de transport conforte les hiérarchies au sein du champ politique local[766]. Alors que la commune de Vaulx-en-Velin s'urbanise à grande vitesse, les caractéristiques de son personnel politique et technique font montre de plus d'inertie. À l'écart des véritables scènes de décisions en matière de politique de transport, n'ayant pas non plus accès aux ressources technico-expertes produites à son égard, c'est d'abord en tant que représentants des classes populaires urbaines que les élus de la « banlieue rouge » entrent dans l'arène intercommunale. L'adaptation des pratiques du mandat municipal, en particulier mayoral, face aux politiques intercommunales, nous semble aussi fournir de nouvelles clés de compréhension à la politisation partisane de l'intercommunalité dans la décennie 1970[767].

Cette asymétrie des ressources n'empêche pas la municipalité vaudaise de chercher à infléchir la définition des problèmes de transport urbain. L'investissement de ce champ d'action par les élus est d'ailleurs l'une des courroies leur permettant d'endosser un rôle de conseiller communautaire. Pour les élus ne disposant pas de position dominante au sein de l'institution, ce rôle est endossé en réactivant un double clivage, centre-périphérie et partisan, fondé sur un antagonisme de classe.

Cette politisation ne s'oppose pas au niveau communal à l'homogénéisation des intérêts du territoire, opposé aux choix des maires des villes-centres. L'« identification à un (ou plusieurs) territoire(s) et la défense de celui(ceux)-ci dans les différentes arènes de la décision qui guident largement l'intervention des élus dans la construction de l'action publique »[768] constitue une ressource incontournable pour ces nouveaux élus

---

[766] Michel KOEBEL, « Les hiérarchies du pouvoir local », *op. cit.* Gilles MASSARDIER, « L'intercommunalité pour s'isoler. », *op. cit.*

[767] Taoufik BEN MABROUK et Bernard JOUVE, « La difficile émergence de la région urbaine de Lyon », *op. cit.*

[768] Anne-Cécile DOUILLET, « Les élus et leurs territoires. Représentation et action publique dans les dispositifs territorialisés de développement local », *op. cit.*, p. 69-70.

communautaires. Pour autant, le travail de représentation auquel ils s'emploient ne s'y réduit pas. Les élus vaudais semblent construire leurs revendications en matière de transport en puisant dans les milieux militants syndicaux, partisans et auprès des habitants. La mise en exergue en des termes marxistes d'une condition singulière des populations concernées sur ces territoires permet l'expression d'antagonismes sociaux vis-à-vis des politiques intercommunales qui alimentent une politisation du nouvel hémicycle. D'un côté, la cause de la desserte de la ZUP est fondée sur un travail d'intégration des différents intérêts communaux au niveau municipal. De l'autre, c'est l'homogénéisation des intérêts des classes populaires urbaines qui est le socle des actions entreprises à l'échelle intercommunale.

À l'instar de questionnements portés sur la commune, on peut s'interroger sur la façon dont ces mobilisations municipales contribuent à structurer un espace politique intercommunal « en construisant ces derniers comme distincts d'un espace national associé à l'État et en homogénéisant la multiplicité des intérêts [inter]communaux »[769].

Par ailleurs, si nous avons insisté sur le cadrage du problème de desserte effectué par la municipalité, contingenté aux ressources à sa disposition, c'est notamment parce qu'il tranche avec la construction du problème des « quartiers », identifié dès la décennie suivante. Comme nous le verrons, le problème du peuplement tend à modifier les attentes vis-à-vis des infrastructures de transport.

---

[769] Françoise DE BARROS, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Étatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *op. cit.*, p. 134.

Conclusion du deuxième chapitre et de la première partie

À rebours d'une image parfois un peu lissée[770], les tensions entre la banlieue rose et rouge et les ville-centre – Lyon et Villeurbanne – sont renforcées par des antagonismes politiques et sociaux et se traduisent dans les entreprises intercommunales du premier temps de l'institution de la communauté urbaine. Le traitement de la desserte des nouvelles zones de densité urbaine de la première couronne par des infrastructures de transport en commun permet d'en saisir les mécanismes. L'intercommunalité implique la coopération et la confrontation des élus locaux entre eux. La création de la communauté urbaine renforce l'importance de ces interactions dans les processus d'action publique. Les rapports de domination qui structurent le champ politique déterminent d'autant plus fortement les politiques publiques prises en charge par ces institutions.

Marquée par la domination de l'État, la relation entre la municipalité vaudaise et ses représentants locaux dans l'opération de la ZUP assurait néanmoins l'accès des élus au "centre" et à une partie de ses ressources. Dans la politique intercommunale des transports, tout se passe comme si l'accès à un centre géographiquement plus proche était bien moins assuré. Bien sûr, il ne s'agit pas ici de souscrire à une lecture naïve isolant artificiellement les échelles de gouvernement entre elles. À cet égard, la réforme territoriale et la répartition des compétences qui en est issue ne sont sans doute guère étrangères aux stratégies d'évitement du blâme entre élites de différents niveaux institutionnels[771]. Les transports en commun ne sont-ils pas l'un des leviers permettant d'inscrire les requêtes de la municipalité communiste dans le cadre intercommunal alors que l'État commence à se désengager de l'équipement du territoire ?

C'est pourquoi nous avons intégré à notre analyse les conditions d'une institutionnalisation de la communauté urbaine de Lyon. Dans le cas étudié, la distribution ségréguée des ressources locales nous conduit à insister sur une certaine autonomie du pouvoir local, dans la mesure où elle est adossée à la structuration d'un pouvoir d'agglomération qui assure la domination des élus de premier plan, au premier rang desquels : les maires des villes-

---

[770] Deborah GALIMBERTI, Sylvaine LOBRY, Gilles PINSON et Nicolas RIO, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunales », *op. cit.*

[771] Patrick LE LIDEC, « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », *in Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, p. 149-192.

centres. La géographie des premières lignes de métro met effectivement en exergue une configuration politico-institutionnelle défavorable à l'émergence d'un réseau de transport en site propre en banlieue. Alors que la politique de peuplement alors à l'œuvre consacre d'ores et déjà l'agglomération comme échelle de gouvernement, la relégation des quartiers d'habitat social est d'abord identifiable dans les politiques intercommunales en construction. Appréhender les politiques de transports en commun au prisme du problème de gouvernabilité et des capacités de l'État, rend peu compte des mécanismes de confiscation à l'œuvre. L'absence de desserte des ZUP ressort bien comme un dommage collatéral connu, des compromis engagés avec les élus locaux dominants.

Le maintien d'un syndicat mixte apparait comme l'un des garants des équilibres politiques locaux quand la réforme semblait appeler à sa disparition[772]. En l'occurrence il permet une gestion confinée des problèmes de transport pourtant identifiés, par un petit nombre d'édiles. Tout se passe comme s'il s'agissait « d'assigner le traitement d'un problème [*en l'occurrence l'extension du réseau sur l'ensemble de l'agglomération et en particulier sur ses secteurs les plus densément peuplés*] à un dispositif institutionnel où les auteurs des plaintes – souvent moins dotés en ressources que leurs adversaires – sont en position d'infériorité structurale du fait d'écarts d'expertise, de définitions des règles du jeu et des cadrages acceptables. »[773]

Alors que le secteur se voit attribuer une nouvelle fiscalité qui met à contribution l'ensemble des communes de l'agglomération, sa gestion est tenue à distance des assemblées d'élus, qu'elle soit départementale ou communautaire. Une confiscation des ressources intercommunales s'exerce ainsi à l'encontre des élus d'opposition de la banlieue populaire. Outre le processus de décision, dont les espaces leur sont inaccessibles, cette confiscation approfondit l'asymétrie des moyens permettant la discussion des choix en matière d'extension du réseau. En nous prêtant à l'analyse de la production technique établie sous l'égide du syndicat des transports, la desserte de Vaulx-en-Velin apparait moins souffrir du type d'expertise mobilisé, que de la monopolisation des moyens de production de cette expertise. La maitrise de sa diffusion réduit le champ des possibles concernant la desserte de la ZUP aux yeux même de la municipalité vaudaise, en excluant notamment les modes de transport pouvant bénéficier d'un soutien financier de l'État. Par ailleurs, cette asymétrie renforce le crédit donné à une rationalité économique revendiquée par le syndicat dans sa politique d'extension du réseau.

---

[772] Daniel GAXIE (dir.), *Luttes d'institutions*, *op. cit.*

[773] Erik NEVEU, *Sociologie politique des problèmes publics*, *op. cit.*, p. 196.

La mise au jour de véritables controverses technico-expertes nous a permis de remettre en question l'évidente centralité initiale des réseaux d'infrastructure de transport. C'est effectivement sur le mode de l'évidence que celle-ci, tout comme le tracé radial des lignes, nous a été présentée par plusieurs enquêtés à l'instar de Pascal Pochet, économiste des transports[774]. Cette centralité permettrait notamment d'assurer une rentabilité minimale du réseau avant de penser son extension à la périphérie. Les mêmes arguments sont aujourd'hui invoqués contre la gratuité des transports en commun. Ils sont adossés à des modèles économiques de gestion du secteur militant pour son autofinancement. Ils laissent peu de place aux controverses pourtant bien réelles qui interrogent la dimension politique des choix techniques et institutionnels. Ils participent en tout cas à invisibiliser les débats qui ont cours lors de l'élaboration initiale des réseaux, sur lesquels nous sommes revenus ici, et qui sont également mis en exergue dans d'autres villes[775].

À cet égard, il est encore intéressant de noter l'effet structurant des réformes institutionnelles. En effet, en d'autres lieux, lorsque l'institution de l'intercommunalité ou de structures métropolitaines se réalise bien après l'urbanisation en banlieue, les problèmes de transport suscitent d'autres formes d'action publique. C'est le cas par exemple en Italie où certaines agglomérations, comme Milan ou Naples, ont vu l'émergence de véritables réseaux urbains de banlieue autonomes, gérés par des collectivités locales de bord politique proche[776]. Cette organisation a persisté jusqu'à l'affirmation de volonté uniformisatrice à une échelle métropolitaine au tournant des années 2000. C'est une configuration que l'on retrouve également à Aubagne, où la gratuité du réseau de transport est menacée par l'institutionnalisation de la métropole Aix-Marseille-Provence[777]. À Vaulx-en-Velin, les

---

[774] « Là-dessus, il ne faut pas croire que tout est possible ! On est aussi un peu obligé de faire des réseaux en étoile qui partent du centre parce que c'est là que l'on peut rentabiliser, et donc financer l'investissement. » Entretien avec Pascal Pochet, chargé de recherche au ministère de la Transition écologique et solidaire, LAET (laboratoire Aménagement Économie Transports) – ENTPE, réalisé le 7 octobre 2014.

[775] Aurélien DELPIROU, « Une capitale sans métro ? La faillite du transport souterrain à Rome, entre enjeux techniques, institutionnels et urbains », *op. cit* ; Pierre LANNOY et Céline TELLIER, « Les voies du sous-sol. Configurations sociotechniques et évolutions historiques des infrastructures souterraines de transport ferré à Bruxelles », *op. cit* ; Benoît DEMONGEOT, « Les conséquences du concours Cavaillé : cadrage et déboires d'une solution nationale (1975-1985) », *op. cit.*

[776] Floridea DI CIOMMO, « L'accessibilité : l'enjeu prioritaire de la nouvelle politique des transports publics à Naples », *in* Bernard JOUVE (dir.), *Les politiques de déplacements urbains en Europe : l'innovation en question dans cinq villes européennes*, Paris, L'Harmattan, p. 135-159.

[777] Christophe PARNET, « La politique des transports, outils de légitimation de la métropole Aix-Marseille-Provence », *in* Mathieu FLONNEAU, Maxime HURÉ et Arnaud PASSALACQUA (dir.), *Métropoles mobiles. Défis institutionnels et politiques de la mobilité dans les métropoles françaises*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2021, p. 89-90.

ressources municipales pour investir le champ des transports paraissent relativement faibles, alors qu'un pouvoir d'agglomération se structure autour du syndicat des transports.

Dans ces premiers temps de la communauté urbaine de Lyon, cette configuration n'aboutit pas pour autant à l'euphémisation souhaitée du caractère politique des décisions. Nous soulignons enfin l'importance des luttes politiques en matière de transports collectifs dans la mesure où elles pèsent sur une première institutionnalisation du rôle de conseiller communautaire pour les élus de banlieue populaire. Outre le programme de la ZUP, la démographie galopante et la morphologie du territoire, les évolutions intervenant sur la législation des transports urbains contribuent à renforcer la légitimité de l'institution municipale et de ces élus à investir ce terrain. Elles marquent un déplacement des espaces de luttes en la matière. Plus que d'autres espaces, la commune et son organe politique, le conseil municipal, sont légitimés pour porter les intérêts de leurs habitants en matière de déplacements. Il n'est donc pas tout à fait étonnant que la municipalité vaudaise développe un travail de politisation du thème des transports publics. Celui-ci est paradoxal dans la mesure où il procède d'une certaine homogénéisation des intérêts communaux qui ne se caractérise pas ici par un apolitisme de l'élu local. Au contraire, la politisation des enjeux de transport est identifiable à partir des catégories marxistes mobilisées pour constituer un problème spécifique de desserte de la commune. Nous pouvons rapidement les résumer ainsi : la lecture d'une confrontation entre intérêts divergents de classes sociales est retraduite à l'échelle de l'agglomération, par des élus de banlieue populaire, en partie ouvriérisés, face aux édiles des villes-centres rompus à l'exercice des mandats politiques.

Mais le différentiel de ressources avec ces derniers, capables de mobiliser une expertise technique et administrative, fait apparaitre les germes d'un renouvellement des pratiques municipales. D'une opposition menée quasi exclusivement sur le terrain politique, la municipalité comme nous allons le voir, se dote de nouvelles ressources lui permettant d'investir d'autres champs, technico-expert en particulier.

Partie II – Un tramway en banlieue, mais pour qui ? De l'équipement collectif au levier de peuplement et d'intégration de la banlieue populaire (1977-1997)

En France, un consensus dans l'action publique urbaine s'est peu à peu constitué autour du problème des « quartiers »[1]. Tel que l'analyse Sylvie Tissot, celui-ci fait des politiques de peuplement et du mot d'ordre de mixité sociale, les principales réponses des pouvoirs publics à une « nouvelle question sociale » qu'il « faudrait lire, décrire et soigner »[2] à partir d'un problème de concentration de populations cumulant des « handicaps » sociaux. Le programme national de la rénovation urbaine, lancé au seuil des années 2000, consacre ce processus de construction d'un problème public en s'appuyant sur une vaste entreprise de démolition-reconstruction dans les grands quartiers d'habitat social des banlieues populaires. Tous les secteurs d'action publique devraient y converger pour inciter « *à l'installation ou au maintien de familles d'un niveau de revenu moyen ou supérieur* » en améliorant « *le confort des appartements* […] *ou encore la richesse dans l'offre en services de proximité, en équipements collectifs, et en moyens de transport.* »[3]

À Vaulx-en-Velin, la mise à l'agenda d'une infrastructure moderne de transport en commun, pour desservir l'ancienne ZUP, suit également la mise en œuvre de dispositifs spécifiques aux « quartiers » qui s'institutionnalisent progressivement sous la désignation de « politique de la ville »[4]. Ce sont effectivement principalement les acteurs investis sur ce champ d'intervention qui, dans le cadre d'une planification intercommunale, parviennent à inscrire un projet de tramway sur la commune en 1997 (figure n° 21). Le plan des déplacements urbains de l'agglomération (PDU), approuvé en 1997 par la communauté urbaine, le conseil général et le syndicat des transports, traduit à cet égard une inclusion de la commune de Vaulx-en-Velin aux desseins du gouvernement de l'agglomération lyonnaise. Loin de la position décrite dans nos deux premiers chapitres, son maire est alors vice-président de l'institution communautaire présidée par Raymond Barre. Candidat « UDF et apparentés », celui-ci a rassemblé derrière lui la droite lyonnaise à l'élection municipale de 1995 tout en ouvrant son exécutif à certains élus d'opposition. Cette nouvelle configuration politique est-elle susceptible d'engager la communauté urbaine vers de nouvelles modalités de redistribution de ses ressources ? Est-elle synonyme d'une prise en compte d'intérêts et d'enjeux sociaux jusqu'ici peu représentés dans une politique intercommunale des transports en commun ? Observe-t-on plus sûrement un alignement des politiques

---

[1] Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers*, *op. cit.*

[2] Sylvie TISSOT et Franck POUPEAU, « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, décembre 2006, n° 159/4, p. 6.

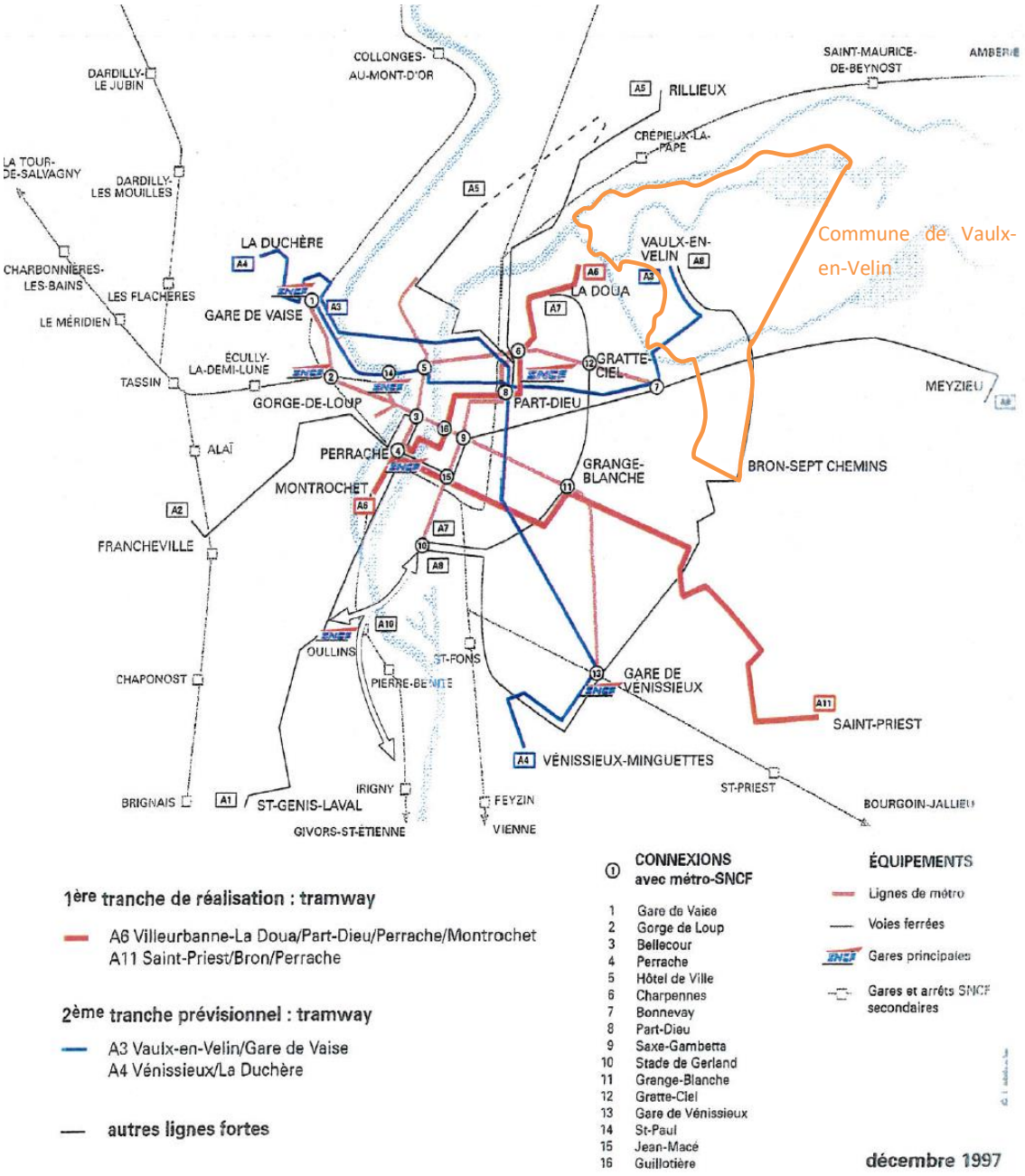
[3] Philippe PEMEZEC, *Rapport de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (n° 950)* [Rapport], Assemblée Nationale, Commission des affaires économiques, 2003, p. 17.

[4] C'est en ce sens que nous entendrons ces deux expressions, en les utilisant désormais sans guillemets.

municipales sur l'agenda communautaire ? Si les infrastructures de transports en commun ont d'abord été revendiquées par la municipalité comme politique d'équipement des classes populaires, le consensus intercommunal qui prend forme dans ce nouveau projet les envisage davantage comme dispositif d'attraction de populations plus aisées.

Figure n° 21 : Un réseau de tramway jusqu'en banlieue ?

Extrait du plan de déplacement urbain de l'agglomération lyonnaise. Annexe au compte-rendu du groupe technique de suivi de la ligne A3. DDU, Ville de Vaulx-en-Velin, juillet 1999. Nous distinguons en orange la commune de Vaulx-en-Velin.



L'analyse de ces dynamiques d'intégration ne semble pouvoir faire l'impasse sur une interrogation portée sur l'évolution des pratiques de la représentation politique. Comment expliquer ce « ralliement "non annoncé" »[5] d'une municipalité communiste aux institutions intercommunales et à leur agenda ? Celui-ci relève-t-il de stratégies politiques déployées par les élus afin d'orchestrer le déploiement de l'action publique et ses principales ressources dans les banlieues populaires ? En analysant ce processus d'intégration à l'aune de ses intermédiaires, nous observons une évolution des pratiques du personnel municipal qui contribue à reformuler les problèmes de transport en commun sur la commune. Nous montrerons ainsi dans cette partie que les modalités de l'intégration communautaire du personnel politique et administratif municipal vaudais contribuent à transformer plus fondamentalement les mécanismes d'enregistrement et de représentation des intérêts des classes populaires.

Cette démarche suppose d'envisager les effets de l'intercommunalité sur le gouvernement représentatif qui s'exerce dans ces institutions sur le temps long. Dans cette perspective, David Guéranger s'est intéressé aux « effets d'intégration politique produits sur le personnel politique par les structures de coopération et leur institutionnalisation progressive »[6]. En considérant les réformes intercommunales sous l'angle de la « normalisation » des comportements et pratiques politiques, il analyse la façon dont les élus incorporent progressivement des normes de comportement qui définissent non seulement les attitudes valorisées, mais plus largement le champ des positions tenables et des actions envisageables. En suivant son propos sur la construction intercommunale chambérienne, on comprend le caractère artificiel d'une trop nette séparation entre un pouvoir central, qui serait en perte d'influence, et celui des échelons locaux de gouvernement. Certes, les réformes intercommunales sont apprivoisées par les élus locaux – la survie du syndicat des transports lyonnais à la communauté urbaine en est une expression dans notre cas[7]. Mais en définissant les règles essentielles du fonctionnement de ces institutions, le « pouvoir d'État se rapporte […] moins à sa capacité à imposer ses choix dans les négociations, mais plutôt à la façon dont les élus locaux se conforment et adhèrent à des normes qu'il a antérieurement édictées »[8] même si ces élus, ajoutons, ont pu antérieurement les rejeter.

---

[5] Nicolas BUÉ et Fabien DESAGE, « Les élus communistes et l'intercommunalité : chronique d'un « ralliement » non annoncé », *op. cit.*

[6] David GUÉRANGER, « L'intercommunalité, créature de l'État », *op. cit.*, p. 597.

[7] Nous renvoyons ici à notre chapitre 2 ou à notre synthèse sur le sujet : Antoine LÉVÊQUE, « Une confiscation institutionnelle de l'intercommunalité », *op. cit.*

[8] David GUÉRANGER, « L'intercommunalité, créature de l'État », *op. cit.*, p. 597.

C'est d'abord dans le succès des programmes d'action de la politique de la ville que semblent se jouer ces transformations en alimentant des rapprochements entre le personnel politique et administratif de la banlieue rouge lyonnaise, celui des institutions intercommunales et les services de l'État. Dans l'agglomération, le poids de la communauté urbaine s'est affirmé dans un nombre croissant de secteurs d'action publique. Nous l'avons montré avec les transports en commun via la gestion du secteur par une institution syndicale ad hoc, le STCRL. D'autres champs d'action regroupant parfois plusieurs secteurs s'ajoutent peu à peu aux compétences de la communauté urbaine, tels que l'aménagement urbain, les politiques de l'habitat, du développement économique et notamment la politique de la ville. En la matière si les dispositifs d'action publique ont consacré la permanence de l'État sur les politiques urbaines, ils reposent sur des processus qui placent les communes et l'intercommunalité au cœur de leur mise en œuvre.

Dès les années 1970, de premiers dispositifs de réhabilitation et d'animation sociale accompagnent un repositionnement de l'État vis-à-vis des grands ensembles. Celui-ci se désengage des ZUP et des programmes d'équipement qui leur sont associés. C'est désormais autour de la concentration spatiale de populations réputées « à problèmes » ou cumulant des « handicaps » sociaux que les premières actions, réhabilitation et réaménagement de quelques grands ensembles sont financés. Théorisée à la frontière du champ universitaire et de l'expertise urbaine[9], la « nouvelle question sociale » substitue ainsi le paradigme de « l'exclusion » à une conflictualisation du monde social décrite en termes d'exploitation et de domination. Le quartier devient une catégorie d'action publique à part entière et la politique de la ville, vectrice d'une réforme des politiques sociales[10] qui s'inscrivent désormais dans le cadre territorialisé des politiques dites de développement[11]. « Casser les ghettos »[12] et résoudre l'enclavement de ces quartiers dépendrait moins du renforcement des services de transports disponibles que d'une intervention modifiant leur peuplement, en renouvelant les populations et leurs caractéristiques. Cette nouvelle façon d'appréhender le « problème des quartiers » infléchit peu à peu l'ensemble des services

---

[9] Sylvie TISSOT, « Les sociologues et la banlieue : construction savante du problème des « quartiers sensibles » », *Genèses*, 2005, no 60, nº 3, pp. 57-75 Sylvie TISSOT, « Sociologie urbaine et politique de la ville : retour sur une rencontre autour des « quartiers d'exil » », *op. cit.*

[10] Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers*, *op. cit.*

[11] Anne-France TAICLET, « La territorialisation de l'action publique : un mode de gestion politique du déclin économique », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, 2011, vol. 31, nº 1, pp. 701-713.

[12] Éric CHARMES, « Pour une approche critique de la mixité sociale », *La Vie des idées*, mars 2009, p. 6.

publics et collectifs à leur égard[13] et en particulier la façon d'envisager les problèmes de transport, reformulé en manque de mobilité[14].

Fondée sur un « effacement des rapports sociaux conflictuels »[15], la politique de la ville nous semble constituer le socle de mots d'ordre consensuels de la politique intercommunale et de l'intégration de la banlieue rouge lyonnaise. Appréhender un problème de desserte en transport public à Vaulx-en-Velin en dehors des clivages sociaux est le produit d'une lente transformation du travail politique municipal qui en résulte.

Dans cette partie, deux chapitres s'attachent à rendre intelligibles les reformulations successives du problème de desserte de la banlieue populaire sous l'effet de l'intégration progressive de la municipalité de Vaulx-en-Velin aux processus de décision intercommunaux.

Issu d'une concurrence institutionnelle entre établissements et collectivités locales, nous revenons dans notre troisième chapitre sur le renouvellement des moyens d'expertise. La diversification des structures s'intéressant aux politiques urbaines à l'échelle de l'agglomération contribue à renouveler les grilles de lectures des problèmes de transport. Sous l'impulsion de réformes nationales concernant les transports en commun et les débuts de la politique de la ville, plusieurs approches s'entremêlent dans un espace de discussion technicoadministratif en formation à l'échelle de la communauté urbaine. Si ces approches convergent vers la reconnaissance d'un rôle social aux transports en commun, elles contribuent aussi à formaliser un cadrage déconflictualisé des problèmes publics dans les banlieues populaires. Nous revenons ainsi sur la formation d'un consensus intercommunal autour d'objectif de peuplement dans les quartiers populaires, susceptible d'infléchir politique des transports en commun.

La réception municipale d'une politique de transport envisagée comme levier de peuplement est l'objet de notre quatrième chapitre. Parler d' « intégration » conduit sans doute à envisager l'acteur municipal dans un rôle trop passif. Dans le cas étudié, nous identifions bien un travail politique et administratif municipal visant, d'une certaine manière, à "conquérir" l'intercommunalité. Elle s'opère à mesure d'une progressive coopération avec les institutions intercommunales alors même que le communisme municipal perd peu à peu ses relais au sein de la population communale. Nous montrons comment un espace de discussion technicoadministratif d'abord marginal est saisi par le personnel politique local, à la faveur de son renouvellement, pour entrainer une mobilisation

---

[13] Yasmine SIBLOT, « « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles » », *op. cit.*

[14] Marie-Hélène BACQUÉ et Sylvie FOL, « L'inégalité face à la mobilité », *op. cit.*

[15] Sylvie TISSOT, « Les sociologues et la banlieue », *op. cit.*, p. 63.

des moyens d'action publique sur la commune. Engagé dans les dispositifs de la politique de la ville, le maire de Vaulx-en-Velin se tisse de nouveaux réseaux permettant l'attraction de ressources supplémentaires sur sa commune dans une politique partenariale qui désamorcent les oppositions partisanes au pouvoir intercommunal.

Chapitre 3 : Droit au transport ou politique de peuplement ? Les espaces de l'intégration intercommunale au principe du renouvellement du problème de desserte des quartiers populaires (1977-1986)

Ce chapitre est consacré aux reconfigurations que connait l'expertise locale à la suite des élections municipales de 1977. Les nouveaux équilibres politiques intercommunaux, mais aussi plusieurs réformes nationales, permettent à de nouveaux acteurs d'investir les politiques d'urbanisme et de transport et de renouveler l'attention portée aux habitants de la périphérie et aux différentes fractions des classes populaires qui y résident. C'est ce renouvellement de l'expertise qui nourrit ensuite l'engagement de la municipalité vaudaise dans des processus d'action partenariaux et principalement intercommunaux que nous analyserons dans le chapitre suivant. Dans la configuration politique qui s'engage à la fin des années 1970, la mise en minorité du poids de la ville de Lyon et le passage dans l'opposition communautaire de Villeurbanne (annexe n° 3) conduisent les entreprises intercommunales à un impératif d'association plus important. Nous proposons de nous intéresser maintenant à ce travail auquel s'emploie un nouvel intermédiaire des coopérations locales qui ouvre une deuxième phase de l'institutionnalisation de l'intercommunalité lyonnaise, à savoir, l'agence d'urbanisme.

En matière d'aménagement urbain, la décennie soixante-dix est encore largement marquée par des procédures techniques empreintes du sceau des ingénieurs des Ponts et chaussées et fortement encadrées par l'État[16]. Toutefois son intervention connait alors une contestation croissante qui sert de socle à une reprise en main des politiques urbaines par les acteurs locaux. Dans cette période, les relais des principaux segments de l'action de l'État central sur la ville – notamment la direction de la construction et de l'aménagement foncier et de l'urbanisme (DC et DAFU) – s'appuient, plutôt que sur les administrations communales, sur des groupes d'études et de programmation, des sociétés d'économie mixte liées à la Caisse des Dépôts et consignation (cf. *supra*), ou encore sur les agences d'urbanisme

[16] Jean-Claude THOENIG, *L'ère des technocrates*, *op. cit.* ; Christian MONTÈS, *Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon*, *op. cit.*

constituées dans certaines agglomérations. Si, comme nous l'avons vu dans le cas lyonnais, les édiles urbains sont loin de se voir imposer les décisions du centre, les bouleversements que connaissent plus largement les politiques urbaines au profit de leur décentralisation contribuent à renouveler les façons d'envisager la mobilité quotidienne dans les villes en France.

Dans l'agglomération lyonnaise, c'est autour de l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine (AGURCO), créée en 1978, que se reconfigure l'expertise produite localement sur les politiques urbaines. Celle-ci se retrouve au carrefour de deux processus distincts, mais interdépendants. Elle participe, d'une part, au mouvement de diversification des savoirs mobilisés pour l'élaboration d'une politique des déplacements urbains promu tant depuis l'échelle nationale que locale[17], et s'impose comme une institution incontournable des politiques de transport urbain[18]. D'autre part, elle devient l'opératrice locale des premiers dispositifs de la politique de la ville dans les quartiers d'habitat social de l'agglomération[19] qui consacrent un repositionnement de l'État dans la politique des grands ensembles et la promotion d'une réhabilitation des centres anciens[20].

Les travaux en sciences sociales consacrés aux agences d'urbanisme se sont étoffés depuis une douzaine d'années sous l'impulsion du Centre de documentation de l'urbanisme du ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer[21]. En les complétant par de nouveaux entretiens auprès des acteurs lyonnais et de nouvelles recherches archivistiques, ils nous permettent de mieux comprendre les inflexions que connaissent alors les façons d'envisager les politiques de transport urbain, en particulier pour les banlieues populaires. Des luttes d'institutions traversent la diversification des sources d'expertises qui participent à l'élaboration de diagnostic sur les problèmes urbains susceptibles d'infléchir les politiques de transport. Ces luttes font resurgir « la question de

---

[17] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.* ; Jean-Marc OFFNER, « L'expertise locale en transports urbains », *op. cit.*

[18] Christian MONTÈS, *Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon*, *op. cit.*

[19] Fatiha BELMESSOUS, « L'émergence du problème des quartiers d'habitat social : une "fenêtre d'opportunité" pour l'Agence d'urbanisme de Lyon ? (1978-1984) », *Territoire en mouvement*, 2007, nº 2, p. 44-56.

[20] Gilles BENTAYOU, « De "l'atelier" à "l'agence" d'urbanisme de Lyon : nouveaux regards sur les quartiers anciens (1961-1983) », *Territoire en mouvement*, 2007, nº 2, p. 31-43.

[21] Bernard ÉCRÈMENT, *Les agences d'urbanisme. Repères et témoignages*, Paris, Centre de documentation de l'urbanisme, 2004 ; Maryvonne PRÉVOT, Gilles BENTAYOU, Olivier CHATELAN, Fabien DESAGE, Sébastien GARDON, Rachel LINOSSIER, Marie-Clotilde MEILLERAND et Eric VERDEIL, « Les agences d'urbanisme en France », *Métropoles*, 2008, nº 3 ; Rachel LINOSSIER et Florence MENEZ, « L'Agence d'urbanisme de Lyon : avant-garde et creuset d'expertise pour une politique urbaine stratégique », *Territoire en mouvement*, 2007, nº 2, p. 57-71.

la concurrence dans un système toujours plus complexe d'expertise et de décision entre les acteurs de l'aménagement aux différentes échelles »[22]. Nous nous joignons ici aux interrogations que nourrit la confrontation des agences d'urbanisme « aux questions de leur positionnement stratégique dans des espaces institutionnels et des territoires en recomposition », et au rôle qu'elles jouent dans les « mutations des pratiques, des cultures professionnelles et politiques – autour de la décentralisation et de l'avènement formel ou réel de l'intercommunalité »[23].

Surtout, le rôle joué par l'agence d'urbanisme est central à Lyon dans la mesure où la structure s'affirme peu à peu dans un rôle d'intermédiation entre élus communautaires, équipes municipales, administrations communales, opérateurs des politiques urbaines locales et milieu universitaire, mais aussi en tant que relai de certaines impulsions données par l'État. En reprenant les propositions formulées par les politistes Olivier Nay et Andy Smith sur les activités d'intermédiation, nous nous intéressons ici au travail que produit l'équipe de l'agence d'urbanisme à l'interface des politiques publiques de transport et d'urbanisme[24]. Celle-ci semble endosser, d'une part, le rôle de « généraliste » pour investir par son expertise un secteur des transports en commun sur lequel la société d'étude du métropolitain de l'agglomération lyonnaise (SEMALY) a presque un monopole. À travers la promotion d'une expertise singulière, l'agence produit de nouveaux énoncés susceptibles d'emporter des consensus. D'autre part, c'est l'activité de « courtier » de l'action publique à laquelle ses agents s'attèlent en rapprochant des acteurs éloignés, notamment les équipes municipales d'opposition et les élus de la COURLY, mais aussi, au niveau de l'expertise, en intégrant des acteurs proches des milieux universitaires à la production de l'action publique. L'agence d'urbanisme est au cœur des médiations qui contribuent à engager une nouvelle phase dans l'institutionnalisation de l'intercommunalité lyonnaise amorçant des coopérations sans doute impensables quelques années plus tôt. C'est dans cet espace d'expertise et de mobilisation de savoirs que nous identifiions une reformulation du problème de desserte des quartiers d'habitat social.

Nous nous intéressons dans ce chapitre aux activités d'intermédiation qui, peu à peu, vont contribuer à poser les bases d'une intégration communautaire de la « banlieue rouge ». Comment caractériser l'expertise à partir de laquelle se forment des consensus ? Quel type d'argument est mobilisé ? Quelles controverses traversent les processus de diagnostic des problèmes urbains ?

---

[22] Maryvonne PRÉVOT, et al., « Les agences d'urbanisme en France », *op. cit.*, p. 153.

[23] *Ibid.*, p. 142-143.

[24] Olivier NAY et Andy SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », *op. cit.*

Dans une première section, nous montrons que l'expertise mobilisée pour les politiques de transport urbain est investie par de nouveaux savoirs qui contribuent à mettre en relief la diversité des intérêts sociaux derrière l'usage des infrastructures de transport. L'agence d'urbanisme participe ainsi à mettre à l'agenda la desserte des quartiers d'habitat social de l'agglomération. Au niveau national, celle-ci est relayée par la promotion d'un « droit au transport » aux airs de promotion d'une responsabilité publique à l'égard des populations « captives » des modes de transports collectifs.

L'analyse de la mise à l'agenda de la desserte des quartiers d'habitat social de l'agglomération nous permet, dans une seconde section, de faire l'hypothèse d'une transformation du problème de desserte en problème de peuplement. Dans ces quartiers, la politique des transports se mue en politique sociale territorialisée dont les seules perspectives d'investissement significatif se resserrent autour de l'objectif de maintien et d'attractivité des classes moyennes ou des « *ménages européens* »[25]. La focale portée sur les populations immigrées, en particulier issues des anciennes colonies du Maghreb, participe à la construction du problème des « quartiers » alors même que l'État se détourne de la réalisation des programmes d'équipement dans les ZUP. Nous montrons que la mise en place des premiers dispositifs de la politique de la ville, à laquelle participe activement l'agence d'urbanisme, conduit à envisager l'émergence de nouveaux problèmes urbains fondés sur la concentration géographique de populations réputées « défavorisées » et partageant un certain nombre de caractéristiques les écartant de la norme, à commencer par l'ethnicité. Dès lors, l'enjeu de desserte des ZUP ne se pose plus guère en termes d'équipement qu'en termes de brassage de population et de prise en charge exceptionnelle de problèmes réputés spécifiques[26] liés à un cumul de caractéristiques perçues comme autant d' « handicaps sociaux ».

---

[25] Nous reprenons ici la formule employée dans les premiers dispositifs de la politique de la ville mis en place à Vaulx-en-Velin. Rapport d'activités 1978 du groupe interministériel HVS, février 1979 – annexe, note sur l'opération de la Grappinière à Vaulx-en-Velin, V. Esperendieu, p. 6. ANF 19840754/46, Habitat et Vie sociale

[26] Yasmine SIBLOT, « « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles » », *op. cit.*

Section 1. Renouvellement politique et diversification de l'expertise sur les transports : vers un droit au transport ?

Au tournant des années 1980, un renouvellement des moyens d'appréhension des problèmes urbains à Vaulx-en-Velin est d'abord identifiable en s'intéressant aux changements qui interviennent dans l'expertise mobilisée sur les transports au niveau de l'agglomération lyonnaise. Impulsées par un large mouvement de renouvellement du personnel politique local, mais s'appuyant également sur une critique plus diffuse des procédés d'aménagement urbain, de nouvelles institutions font leur apparition à l'échelle de la communauté urbaine. Les nouvelles approches des problèmes urbains qu'elles portent suivent elles-mêmes des impulsions données au niveau national. Nous analysons dans cette section la façon dont ces reconfigurations participent à la construction d'un problème de déplacement et d'accessibilité des secteurs périphériques de peuplement de l'agglomération.

S'intéressant aux transports dans l'aménagement urbain de l'agglomération lyonnaise, le géographe Christian Montès fait de la décennie 1973-1984 une période charnière dans laquelle les moyens d'expertise se reconfigurent[27]. Derrière les organismes qui les produisent, sont en jeu différentes échelles d'action, mais aussi des approches et savoirs qui renouvellent la perception des problèmes publics, notamment de l'offre de mobilité pour accéder au centre de l'agglomération. La décennie précédente a effectivement enregistré le recul de l'influence d'une planification impulsée par l'État. Les offices régionaux d'administration centrale issus de la politique menée par la DATAR sont tenus à distance par les collectivités locales jusqu'à leur "disparition", à l'instar de l'OREAM de l'aire métropolitaine lyonnaise. Les élus locaux leur préfèrent les structures sur lesquelles ils peuvent avoir prise et intervenant dans le cadre de leur mandat et sur leur circonscription territoriale. C'est là toute la réussite du partenariat entre la société d'équipement de la région lyonnaise (SERL), les villes de Lyon et Villeurbanne ainsi que le conseil général du Rhône, en matière de construction et d'équipement. C'est aussi tout le sens de la création et du renforcement de la SEMALY qui, comme nous l'avons vu, assure une autonomie locale en matière de modèle de transport en site propre. Ces deux filiales locales de la société centrale d'équipement du territoire (SCET) sont effectivement parvenues à devenir les partenaires privilégiés des principaux édiles lyonnais. Alors que le syndicat des transports se dote progressivement d'une petite administration, la SEMALY en assure la partie technique et experte d'abord externalisée. À la fin des années soixante-dix, un nouvel acteur entre en

[27] Christian MONTÈS, *Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon*, *op. cit.*

scène pour accompagner la prise en charge des politiques urbaines par la COURLY : l'agence d'urbanisme. Encouragée par l'État, mais bénéficiant surtout d'un contexte politique favorable à l'issue des élections municipales de 1977, la structure fait son entrée sur la scène de l'expertise produite localement en matière de transport. En mettant au cœur de ses réflexions une politique de mobilité intégrant des dynamiques propres aux secteurs du logement, de l'économie et du transport, c'est autour de l'agence d'urbanisme que se reconfigure alors une expertise locale plus diversifiée.

Les principaux opérateurs de la politique urbaine menée jusqu'alors – la SERL en matière d'aménagement et d'équipement, la SEMALY pour les infrastructures de transport – doivent désormais composer avec de nouvelles manières d'appréhender les problèmes urbains. Pourquoi la scène de l'expertise locale, en cours d'autonomisation, connait-elle alors une reconfiguration ? Que font ces nouveaux experts et engagent-ils un véritable renouveau ? Nous reviendrons d'abord sur les principales orientations qui guident l'institution et la composition de l'agence d'urbanisme (1), avant d'analyser la façon dont elle prend place dans un champ local de l'expertise sur les transports, en diffusant de nouvelles approches susceptibles de remettre à l'agenda la desserte des ZUP (2).

1.1. L'agence d'urbanisme : un nouvel acteur central pour une prise en charge intercommunale des politiques urbaines

L'agence d'urbanisme de la communauté urbaine (AGURCO) nourrit plusieurs ambitions. Elle se présente comme une institution au carrefour d'une volonté politique locale tout en répondant d'impulsions données par l'État. Ces ambitions sont censées s'incarner dans un renouvellement des études conduites sur les politiques urbaines de l'agglomération.

1.1.1. Une institution pour incarner l'ouverture politique et territoriale du nouvel exécutif communautaire

La création de l'agence d'urbanisme figure parmi les mesures phares du premier mandat de Francisque Collomb à la présidence de la communauté urbaine. Celui-ci succède à Louis Pradel à l'Hôtel de Ville de Lyon à sa mort en 1976, en étant désigné à l'unanimité du conseil municipal lors de la séance du 5 décembre. L'ancien maire a préparé sa succession en nommant celui qu'il avait déjà propulsé au Sénat en 1969 secrétaire général de

l'association *PRADEL*[28], support des listes « apartisanes » du pradélisme depuis les élections municipales de 1965 (encadré n° 8, chapitre 2). Si Francisque Collomb se réclame de l'héritage de son prédécesseur aux élections municipales de 1977 en menant des listes encore nommées « P.R.A.D.E.L. », il entend toutefois incarner une certaine rupture.

S'appuyant sur de confortables résultats électoraux[29] et la domination nette du conseil communautaire – avec le soutien d'Étienne Gagnaire à Villeurbanne – Louis Pradel a marqué ses mandats par une forte concentration de l'exécutif en arbitrant personnellement sur un vaste panel de dossiers. L'intensité des opérations urbaines pour construire d'importants équipements – principalement au moyen des négociations menées avec l'État et des puissantes sociétés d'économie mixte que sont la SERL, la SEMALY ou encore Lyon Parc Auto (LPA) – découle de cette concentration du pouvoir. Comme nous avons pu le voir avec le métro, plusieurs de ces réalisations sont loin d'être consensuelles et certains projets ont suscité d'importantes controverses. La rénovation des quartiers anciens est sans doute l'une des plus polémiques. Les comités d'habitants mobilisés contre les opérations menées à la Croix-Rousse – quartier ancien du premier et 4e arrondissement – et dans le 3e arrondissement font du maire et ses opérateurs les responsables de la « spéculation et l'éviction des catégories les plus modestes »[30]. Ces « traumatismes » alimentent l'opposition communautaire et participent à « la fissuration du "système pradélien" qui survient quelques années avant la mort du maire-bâtisseur », pour reprendre les mots de Gilles Bentayou à la suite de Thierry Joliveau[31].

Conscient des fortes critiques adressées à Louis Pradel quant à son « amour » du béton, Francisque Collomb donne le ton dès son allocution de victoire à la présidence de la communauté urbaine :

> « …nul ne peut nier qu'après huit ans de fonctionnement, la COURLY offre un bilan impressionnant de réalisations. […] La communauté aborde aujourd'hui des entreprises plus délicates, mais indispensables, de restructuration, de rénovation et de restauration de centre-ville […] Cette dernière entreprise offre tout naturellement la transition vers une exigence que chacun et chacune d'entre nous a ressentie : orienter nos efforts vers un

---

[28] Jacques PRÉVOSTO, « D'Edouard Herriot à Gérard Collomb », *in* André PELLETIER, Jacques ROSSIAUD, Françoise BAYARD et Pierre CAYEZ (dir.), *Histoire de Lyon des origines à nos jours*, Lyon, Edition lyonnaises d'art et d'histoire, 2007, p. 874-899.

[29] Au départ considéré comme un maire de transition désigné à la mort d'Édouard Herriot, Louis Pradel s'est imposé face aux candidats lyonnais inscrits dans des mouvements politiques nationaux (notamment les gaullistes Jacques Soustelle puis Maurice Herzog de l'UNR). *Ibid.*

[30] Gilles BENTAYOU, « De « l'atelier » à « l'agence » d'urbanisme de Lyon », *op. cit.*, p. 36.

[31] *Ibid.*, p. 32 en référence à Thierry JOLIVEAU, *Associations d'habitants et urbanisation : l'exemple lyonnais (1880-1983)*, Paris, Centre national de la recherche scientifique, 1987.

développement axé sur la qualité » *et d'ajouter* « On ne peut toujours et inlassablement construire »[32].

Il entend surtout renouveler la gestion de l'aménagement urbain en affichant plus de transparence et en ouvrant l'exécutif de la communauté urbaine à une nouvelle génération d'élus de toute l'agglomération. Il faut dire qu'il ne bénéficie pas d'une assise électorale aussi forte que son prédécesseur. Comme nous l'avons noté, les élections municipales de 1977 enregistrent la progression des partis de gauche, en particulier à l'Est dans les communes où se concentre la croissance démographique de l'agglomération. Inversement Lyon perd plusieurs dizaines de milliers d'habitants. La répartition des sièges à la communauté urbaine, qui n'a pas été révisée depuis 1969, suscite de nouveaux débats. Pour reprendre le quotidien *Le Progrès* qui fait alors écho aux calculs opérés par les élus socialistes à l'approche du scrutin : « *la simple évolution démographique favorise la gauche* »[33]. Ces discussions engagent les formations partisanes de gauche jusqu'au niveau national où le PCF propose de modifier la loi. Les propositions des deux groupes sont relayées dans la presse quotidienne régionale pour demander une révision immédiate de la répartition des sièges par communes[34]. Francisque Collomb ne parvient pas à imposer un accord et se tourne donc vers le préfet qui applique un principe de répartition proportionnelle actant la réduction du poids politique des villes centres[35] et la progression de l'opposition détenant désormais plus du tiers des sièges[36] (voir nos annexes n° 3 et 1.1).

L'ouverture qui marque le mandat de Francisque Collomb et une certaine dé-présidentialisation de l'exécutif communautaire n'est donc pas sans lien avec ce nouvel équilibre politique. Le pas de côté qu'il souhaite incarner est double : établir un pouvoir et une stratégie d'agglomération sous la forme d'orientations programmatiques discutées avec l'ensemble des représentants des communes membres, et se doter pour cela d'une expertise à la disposition de l'exécutif communautaire. En déclarant vouloir travailler avec l'ensemble

---

[32] Discours d'investiture de Francisque Collomb. Procès-verbal de la séance publique du conseil de communauté du 27 juin 1977, cité dans Cédric POLÈRE, *De la Courly au Grand Lyon*, *op. cit.*, p. 331-333.

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

[34] Pour la proposition socialiste et communiste, voire respectivement : *Le Progrès*, « La gauche : plus de 30 sièges à la COURLY ? », édition du 1e avril 1977 et *Le Journal*, « CO.UR.LY. : « "Un siège pour chaque commune sans exception" demande M. Jean Capievic (P.C.) » édition du 13 avril 1977.

[35] Les sièges attribués à Lyon et Villeurbanne passent respectivement de 46 à 37 et de 10 à 9 : « Répartition des sièges au Conseil de la Communauté urbaine de Lyon » - Arrêté n°405-77, Bulletin officiel de la communauté urbaine de Lyon, juin 1977.

[36] 23 élus socialistes et 9 communistes prennent désormais place au sein du conseil communautaire Elie BERNARD, « Une agence d'urbanisme pour la communauté urbaine », (Lyon, au-delà de Lyon), *Le Monde*, aout 1978.

des élus communautaires, Francisque Collomb entend bien faire du « *thème de l'emprise excessive de l'administration parisienne et de ses bureaux* [qui] *a été si souvent et si abondamment traité* »[37] dans l'hémicycle, le ciment d'un consensus intercommunal pouvant aller au-delà de sa majorité.

L'ouverture est d'abord territoriale. Francisque Collomb choisit le maire d'Écully, Jean Rigaud (UDF) comme premier vice-président en charge de l'urbanisme, de l'habitat et de la vie sociale[38]. Mais les moyens d'établir une maitrise d'ouvrage sur l'urbanisme par la COURLY font défaut. Aucun véritable contrôle sur les sociétés d'économie mixte qui réalisent les opérations pour le compte de celle-ci n'est effectivement réalisé. Comme dans bien des villes, la plus grande confusion règne alors dans la répartition des rôles entre ces opérateurs de la politique urbaine et les donneurs d'ordre[39]. L'autonomie de la SERL est jugée trop importante par les équipes techniques de la communauté urbaine[40]. Elle serait telle, qu'en pratique « *non seulement la société conduit de grandes opérations d'aménagement, mais c'est souvent elle qui les pense* »[41]. C'est elle qui organise le pilotage

---

[37] Extrait du discours d'investiture de Francisque Collomb. Procès-verbal de la séance publique du conseil de communauté du 27 juin 1977, retranscrit par Cédric Polère Cédric POLÈRE, *De la Courly au Grand Lyon*, *op. cit.*, p. 330. Le président de la COURLY commence son allocution en ces termes : « *Président élu par une majorité, j'exécuterai naturellement la politique qu'elle définira, mais il doit être bien clair et bien entendu, que je travaillerai avec chacune et chacun d'entre vous, quels que soient son opinion et ses choix politiques, puisque nous sommes tous animés du souci de satisfaire l'intérêt général.* […] *Cette dans cette ligne de pensée que je souhaite qu'au-delà des confrontations d'idées et des programmes, au-delà des divergences,* […] *une commune sensibilité pour l'avenir de la grande communauté urbaine que nous représentons nous réunisse.* » *Ibid.*

[38] Jacques Moulinier, conseiller municipal lyonnais, membre de l'union pour la démocratie française (UDF), est également vice-président sur un mandat similaire, mais centré sur la commune de Lyon.

[39] Gilles BENTAYOU, « De « l'atelier » à « l'agence » d'urbanisme de Lyon », *op. cit.* Cette confusion fait alors l'objet d'un investissement étatique important qui prend corps à travers l'assaut des ingénieurs des Ponts et Chaussées sur l'urbain et dans une série de circulaires en 1977 sur lesquels nous allons revenir.

[40] C'est ce qui ressort assez largement des différents entretiens conduits avec des responsables et techniciens en poste à cette période, dans le cadre de la démarche prospective Millénaire 3 menée par l'institution. Nous renvoyons ici particulièrement à l'entretien mené avec Pierre Pijourlet, ingénieur à la communauté urbaine qui entre en fonction en 1971 au service de l'aménagement urbain : « *Dès lors que le conseil d'administration de la SERL, même avec des élus communautaires, il avait son autonomie et qu'il n'y avait personne de compétent pour analyser ce qu'il se faisait, ben au moment des décisions ben c'était eux qui décidaient, voilà* » Selon lui, les élus communautaires voulaient disposer d'une expertise interne pour que la communauté urbaine « *soit capable de dire, d'aller contre les gens de la SERL qui étaient nettement plus compétents que les gens de la communauté à l'époque dans ce domaine-là euh… pour pouvoir apporter des contre-arguments et puis dire "attention, ce que vous faites-là, ça nous plait pas !"*». URL : https://retroprospective.millenaire3.com/Chroniques/Episode-5/1977-le-nouvel-executif-entend-construire-une-veritable-politique-d-urbanisme-d-agglomeration, consulté le 14 avril 2018.

[41] Cédric POLÈRE, *De la Courly au Grand Lyon*, *op. cit.*, p. 97.

des opérations en réunissant le maire de la commune concernée et le président de la communauté urbaine d'alors, Louis Pradel. L'opacité qui accompagne cette confusion des rôles n'est pas sans intérêt pour le politique. Comme le souligne Gilles Bentayou, « la SERL ou les aménageurs privés fournissent alors un excellent paravent à Louis Pradel et son entourage pour mener des opérations "d'assainissement" social sous couvert de modernisation du centre de Lyon »[42].

> La rupture avec ce dernier par l'instauration d'un travail plus collectif voulu par Francisque Collomb, avec différents élus, implique donc de doter la communauté urbaine d'une capacité d'étude avant que les dossiers ne soient portés par ces grands opérateurs.

1.1.2. Une décentralisation technique impulsée par l'État

Aussi, c'est sur proposition du directeur départemental de l'Équipement du Rhône, Jean Winghart que la création d'une agence d'urbanisme est décidée par ce nouvel exécutif. Le directeur entend ainsi anticiper la décentralisation et s'emploie à la « *formation personnalisée* »[43] du maire d'Écully à la planification urbaine menée à l'échelle de l'agglomération afin qu'il prenne la tête de l'agence. Celle-ci est conçue comme un outil au service des élus face aux grands opérateurs qui mettent en œuvre la politique urbaine. Mais sa création suit bien une impulsion donnée par l'État. À l'échelle nationale, le lancement du VIe plan (1971-1975) avait déjà doté les agences d'urbanismes, instituées par la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967, d'un attrait budgétaire pour les collectivités. La démarche visait alors à appuyer « *la mise en place d'institutions d'agglomérations* », à mettre en évidence « *la nécessité de politiques globales urbaines* » et « *l'accroissement général des moyens humains consacrés à l'aménagement des villes et en particulier le développement des capacités d'innovation* »[44]. Autant d'éléments déjà engagés dans l'agglomération lyonnaise. Mais, ajoutait le rapport de la commission « ville » du Commissariat général au plan, « *il est indispensable que les véritables responsables de ces agences d'agglomération se trouvent sous le contrôle des élus locaux* »[45]. Si une structure

---

[42] Gilles BENTAYOU, « De « l'atelier » à « l'agence » d'urbanisme de Lyon », *op. cit.*, p. 39.

[43] Jean FRÉBAULT, Gilles BUNA et Olivier FRÉROT, *De l'agglomération à l'émergence métropolitaine lyonnaise. Jean Rigaud et le renouveau de l'urbanisme : 1977 - 1989* [Rapport], Lyon, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2008, p. 5.

[44] Pierre MAYET et Gabriel PALLEZ, *VIe plan (1971-1975) : rapport de la commission « Villes » du Commissariat Général du Plan*, La documentation Française., Paris, Commissariat Général du Plan, 1971, p. 116, extrait dans Bernard ÉCRÈMENT, *Les agences d'urbanisme.* 2004*, op. cit*.

[45] *Ibid.*

d'études d'urbanisme au service de la communauté urbaine existe bien à Lyon, c'est bien sur ce dernier point qu'elle ne semble plus pouvoir répondre aux attentes.

L'agence d'urbanisme est effectivement constituée à partir d'un organisme semi-privé préexistant : l'atelier d'urbanisme de la communauté urbaine (ATURCO). Dirigée par l'architecte urbaniste Charles Delfante, elle est au cœur des attaques menées sur la politique urbaine du mandat précédent, y compris venant de certains segments de l'État. Le montage complexe liant la collectivité au cabinet libéral de son directeur[46] symbolise l'opacité et la confusion des genres. La clarification des budgets entre les missions publiques de l'ATURCO et l'activité libérale de son directeur a notamment été réclamée par la Cour des comptes et est restée sans réponse. Là encore, elle nourrit l'opposition en même temps qu'elle fonde les attentes autour de la nouvelle structure : lors de la séance du conseil communautaire de création de l'agence d'urbanisme, l'adjoint à l'urbanisme du nouveau maire socialiste de Villeurbanne, Bernard Rivalta, fustige ainsi l'ancien directeur en posant les conditions d'une nouvelle direction :

> « nous avons été d'accord pour dire qu'il n'était pas possible de confondre les affaires publiques et les affaires privées [...] pour penser que la réflexion d'un seul urbaniste ne pouvait amener à des propositions quant aux futurs usages de notre agglomération » Il réclame également un directeur « à la disposition pleine et entière de son agence », et une transparence « au niveau des demandes d'embauche, afin que cesse le règne des cooptations toujours désagréables »[47]

En 1977, sont de nouveau annoncées d'importantes subventions au budget des agences d'urbanisme dont la forme juridique est à la discrétion des collectivités locales[48]. Le 16 mai 1978, l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine (AGURCO) est créée par délibération du conseil communautaire sous la forme d'une association "loi de 1901". À la différence de l'atelier d'urbanisme, la forme associative permet d'inclure différentes institutions et notamment l'État qui n'est plus seulement contractant, mais intègre son conseil d'administration.

---

[46] L'ATURCO succède et reprend le montage de l'atelier d'urbanisme de la ville de Lyon (ATURVIL). La commune puis la communauté urbaine sont liés par contrat au cabinet libéral de Charles Delfante, l'atelier d'urbanisme lyonnais (AUL), pour alimenter une tierce structure, l'ATURCO, en mettant à disposition locaux et personnel. La contractualisation était élargie à l'État pour certaines missions telles que la réalisation du plan directeur du groupement d'urbanisme de Lyon ou encore le plan d'aménagement et d'orientation général de la région lyonnaise (PADOG). Gilles BENTAYOU, « De « l'atelier » à « l'agence » d'urbanisme de Lyon », *op. cit.* ; Rachel LINOSSIER et Florence MENEZ, « L'Agence d'urbanisme de Lyon », *op. cit.*

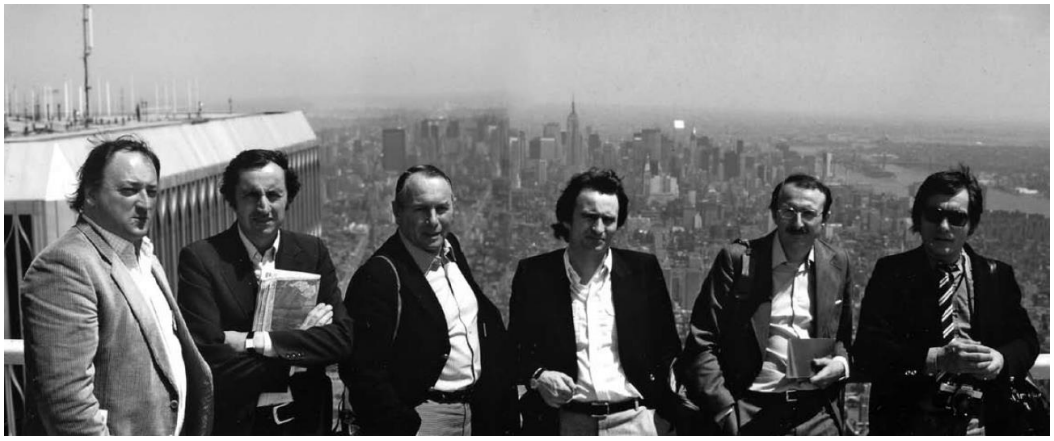
[47] Procès-verbal de la séance du 16 mai 1978 du conseil communautaire (délibération du conseil communautaire-78-1029) cité par Gilles BENTAYOU, « De « l'atelier » à « l'agence » d'urbanisme de Lyon », *op. cit.*, p. 37.

[48] Décret n° 77.481 du 3 mai 1977. Les subventions aux organismes d'études, pouvant aller jusqu'au tiers de leur budget, imposent la création d'agence d'urbanisme.

Pour incarner l'ouverture territoriale, Jean Rigaud en devient le premier président. Ses trois vice-présidents font aussi montre d'une ouverture partisane, Pierre Vallon, Bernard Rivalta et Jacques Berger sont conseillers communautaires et respectivement : lyonnais et membre du Centre des démocrates sociaux (CDS) puis de l'Union des démocrates français (UDF)[49] ; villeurbannais et siégeant, comme nous venons de le voir, dans l'opposition communautaire dans les rangs du parti socialiste ; conseiller général sous l'étiquette du Centre national des indépendants (CNI) et ancien maire de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or (figure n° 22). Guy Fischer, premier adjoint du maire communiste de Vénissieux, en charge de l'urbanisme, siège également au sein du conseil d'administration[50].

Figure n° 22 : « New York, depuis le sommet du World Trade Center », 1980.

De gauche à droite : Alain Chaboud, Jacques Moulinier, Jean Rigaud, Bernard Rivalta, Gérard Collomb et Jean Frébault. Photographie, reproduction : *in* Jean FRÉBAULT et al., *De l'agglomération à l'émergence métropolitaine lyonnaise. Jean Rigaud et le renouveau de l'urbanisme : 1977 - 1989*, *op. cit.* p. 11.



La composition de son bureau permet également d'inscrire une certaine continuité et une influence de la DDE puisque son directeur est nommé secrétaire adjoint[51]. C'est aussi avec l'État que l'agence signe ses premiers contrats d'objectifs, si bien que pour Christian Montès, la structure se pose d'abord, à sa création, « en relais du gouvernement et non en service direct de la COURLY »[52]. Enfin, le choix du directeur incarne également une rupture avec l'atelier puisqu'un non lyonnais, ingénieur des Ponts et Chaussées, est recruté. Selon

---

[49] Extrait du dictionnaire des parlementaires français, Biographie de Pierre Vallon, URL : [https://www.senat.fr/senateur/vallon_pierre59582b.html], consulté le 19 mars 2020.

[50] Entretien avec Bruno Voisin, chargé d'étude au groupe de sociologie urbaine (GSU), puis chargé d'opération à l'agence d'urbanisme, réalisé le 7 décembre 2017.

[51] « Membre du Bureau de l'Agence d'urbanisme élus le 14 juin 1978 », in Jean FRÉBAULT, Gilles BUNA et Olivier FRÉROT, *De l'agglomération à l'émergence métropolitaine lyonnaise. Jean Rigaud et le renouveau de l'urbanisme : 1977 - 1989*, *op. cit.*, p. 24.

[52] Christian MONTÈS, *Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon*, *op. cit.*, p. 72.

bien des auteurs, la création des agences préfigure toutefois une décentralisation technique anticipée par différents segments de l'État qui ne se mettent pas totalement hors du jeu, loin de là[53]. Les attentes à l'égard des agences sont nombreuses alors qu'une réforme est menée nationalement par une série de circulaires pour encadrer les opérations d'urbanisme par le levier du Fonds d'aménagement urbain créé en 1976 (FAU)[54]. Son utilisation nécessite d'assainir et « rationnaliser » les rapports entre décideurs politiques et aménageurs qui mènent les opérations. Pour le dire autrement, se joue alors la distinction entre maitrise d'ouvrage et maitrise d'œuvre pour structurer les relations public/privé en matière d'urbanisme[55]. Aussi, c'est bien par une certaine innovation dans son organisation que l'agence est chargée de diversifier l'expertise locale et faire respecter une séparation nette entre les études d'urbanisme menées en amont et destinées à un arbitrage politique plus transparent, et celles conduites par les opérateurs et aménageurs pour réaliser ensuite les opérations.

La préférence pour la forme associative tient enfin au rapport réputé plus proche que les membres de son conseil d'administration peuvent entretenir avec les agents. Surtout, à l'inverse de l'administration communautaire segmentée qui approche les 6000 agents[56], la souplesse et la taille réduite de l'agence sont censées renforcer la culture transversale et la pluridisciplinarité.

> L'agence est ainsi chargée d'investir tout le champ des politiques urbaines, de l'aménagement et de l'équipement du territoire aux politiques du logement, du cadre de vie, en passant par l'activité économique et les transports. Autant de

---

[53] Maryvonne PRÉVOT, Gilles BENTAYOU, Olivier CHATELAN, Fabien DESAGE, Sébastien GARDON, Rachel LINOSSIER, Marie-Clotilde MEILLERAND et Eric VERDEIL, « Les agences d'urbanisme en France », *op. cit.*

[54] Nous identifions notamment les circulaires interministérielles du 3 mars 1977 relatives au Fonds d'aménagement urbain et au groupe interministériel Habitat et vie sociale : la circulaire relative à l'aménagement des centres et quartiers urbains existants et à la mise en place du fonds d'aménagement urbain, suivie de la circulaire relative au fonctionnement du groupe interministériel Habitat et vie sociale publiées les 10 et 11 mars 1977, *JOFR*, p. 1344-1359. La circulaire du ministère de l'Équipement aux préfets, aux services régionaux et directions départementales de l'Équipement relative aux études préalables aux opérations d'urbanisme, publiée le 11 mars, vient compléter les attendues, *JOFR* p. 1373-1375.

[55] C'est aussi l'objet de la série de circulaires évoquée qui affirment la dissociation entre l'élaboration et le choix des programmes (la maitrise d'ouvrage) et leur réalisation (la maitrise d'œuvre). Jodelle ZETLAOUI-LÉGER, « La programmation architecturale et urbaine. Émergence et évolutions d'une fonction », *Les Cahiers de la recherche architecturale et urbaine*, 2009, 24/25, p. 143-158.

[56] Ils sont 5401 en 1971 et en constante progression jusqu'au tournant de la rigueur mené à la COURLY à partir de 1983 alors qu'elle compte 6000 agents. Cédric POLÈRE, *De la Courly au Grand Lyon*, *op. cit.*, p. 303 et p. 313.

secteurs sur lesquels des SEM et autres structures sont déjà positionnées. Il s'agit d'abord de s'en démarquer par le type de savoirs mobilisés.

1.1.3. Entre continuité et nouveaux savoirs : vers une appréhension pluridisciplinaire des politiques urbaines ?

Chargée de réaliser des études urbaines afin de renforcer la direction politique des opérations d'urbanisme, l'ambition donnée à l'agence se traduit d'abord dans son organisation et sa politique de recrutement. Transversalité et pluridisciplinarité sont les maitres-mots de son institution.

Le champ des études urbaines constitue le cœur de métier des agences d'urbanisme[57]. Il connait une profonde réforme en 1977 à travers l'institution d'une division du travail d'étude. Entre les grandes orientations des schémas d'aménagement et d'urbanisme établis à de vastes échelles intercommunales ou régionales et les études techniques des diverses opérations d'urbanisme par les aménageurs et constructeurs, doit prendre place une « étude préalable ». Une circulaire du ministère de l'Équipement du 3 mars 1977 précise le cadre, les finalités et le contenu de telles études. Si leur promotion s'appuie sur des leviers financiers, que sont la mise en place du Fonds d'aménagement urbain (FAU), la politique de réhabilitation des centres anciens, ou encore sur des procédures réglementaires – elles s'imposent par exemple à la création des ZAC –, on comprend qu'elles ont vocation à intervenir dans tout type d'opération d'urbanisme relevant de décisions publiques :

> « Le champ d'application des études préalables ne peut être défini à priori et de façon exhaustive. Toute opération d'aménagement ou de construction susceptible d'influer sensiblement sur l'équilibre social, le milieu bâti ou le milieu naturel, doit faire l'objet d'une étude préalable. »[58]

Or, en conduisant ces études se situant à l'intersection de l'« *aide à la décision* », de la promotion d'une « nouvelle pratique de l'urbanisme » et de l' « information du public »[59],

---

[57] Maryvonne PRÉVOT, Gilles BENTAYOU, Olivier CHATELAN, Fabien DESAGE, Sébastien GARDON, Rachel LINOSSIER, Marie-Clotilde MEILLERAND et Eric VERDEIL, « Les agences d'urbanisme en France », *op. cit.*

[58] Extrait de la circulaire du ministère de l'Équipement aux préfets, aux services régionaux et directions départementales de l'Équipement, relative aux études préalables aux opérations d'urbanisme, publiée le 11 mars 1977, *JOFR* p. 1374. Les "plans de référence" sont le nom donné aux études préalables plus vastes qui visent également à coordonner plusieurs opérations sur un territoire plus vaste.

[59] *Ibid*. p. 1375. La circulaire en fait le premier principe de l'étude préalable qui « *est d'abord au service des collectivités locales : responsables au premier chef de leur urbanisation, celles-ci doivent être en mesure d'apprécier les conséquences des actions qu'elles entreprennent ou laissent entreprendre. L'étude préalable a donc pour premier rôle d'éclairer leur choix, de leur permettre de manifester une volonté qui s'exprimera dans les réalisations et non pas, comme parfois, de justifier des projets déjà établis* » p. 1373.

l'agence doit prendre part à un rôle de médiation. Celui-ci semble devoir passer par la transversalité de l'objet d'étude et la multiplicité des savoirs mobilisés. Là encore, malgré l'absence de « méthodologie unique », les directives nationales sont assez claires :

> « Le propre de l'étude préalable est, en effet, de faire la synthèse de différentes approches sectorielles […] L'étude préalable doit indiquer la meilleure localisation possible pour un programme […] contribuer à l'amélioration de la qualité générale des projets en permettant une expression claire des conditions de nature à assurer le respect du site naturel et urbain, contribuer à la bonne organisation de la vie quotidienne des habitants, mettre fin à l'urbanisme de rupture et de ségrégation qui a souvent marqué les réalisations au cours des dernières années. […] elles doivent tout particulièrement s'appliquer à montrer l'impact économique et social du projet, son intégration dans le site, et ses aspects qualitatifs. » [*Nous soulignons*].[60]

La réforme des études urbaines vise donc à introduire une analyse pluridimensionnelle. Ces perspectives vont occuper une place centrale dans les premières réalisations de l'AGURCO tant pour la politique des quartiers anciens que pour accompagner de nouveaux dispositifs sur les nouveaux grands quartiers d'habitat social de l'agglomération[61]. Son organisation en est profondément marquée. L'agence est composée de cellules thématiques et de secteurs géographiques. Les premières incarnent l'investissement sur des champs d'action diversifiés que l'on peut regrouper en quatre ensembles : logement-habitat, déplacement-transport, économie et environnement[62]. Les seconds visent à étudier les problèmes urbains avec une approche territorialisée et transversale, par le travail d'équipes permanentes qui se découpent l'agglomération en cinq secteurs : « Centre : Lyon » ; « Centre : Villeurbanne » ; « Est » ; « Sud-Ouest » ; « Nord et Nord-Ouest ». Cet ensemble comprend une soixantaine d'agents que nous comptabilisons sur son organigramme en 1980. Par rapport à l'atelier d'urbanisme de Charles Delfantes, les effectifs ont doublé[63]. La plupart des architectes-urbanistes de l'atelier d'urbanisme ont été reconduits, de même que certains dessinateurs et techniciens, mais le profil des nouveaux agents s'est diversifié.

Comme plus largement au sein des collectivités locales en France, ces changements enregistrent une diversification des savoirs mobilisés et la progression des sciences sociales[64]. Pour les agences d'urbanisme, cette ouverture pluridisciplinaire n'est pas une

---

[60] *Ibid.* p. 1374.

[61] Fatiha BELMESSOUS, « L'émergence du problème des quartiers d'habitat social », *op. cit.* ; Gilles BENTAYOU, « De « l'atelier » à « l'agence » d'urbanisme de Lyon », *op. cit.*

[62] Ces cellules sont en réalité plus nombreuses : « Logements-Habitat » ; « Activités Économiques », « Déplacements », « Commerces – SDUC », « Zones naturelles – agriculture et loisirs », « Équipement et vie sociale », enfin, « Environnement ». cf. Organigramme de l'agence d'urbanisme. Jean FRÉBAULT, et al. *De l'agglomération à l'émergence métropolitaine lyonnaise.*, *op. cit.* voir l'organigramme en annexe.

[63] Ibid. voir également Christian MONTÈS, *Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon*, *op. cit.*

[64] Dominique LORRAIN, « L'élite modeste (les cadres communaux urbains au milieu du gué) », *op. cit.*

exception puisqu'elle suit les recommandations du commissariat général au plan, établies dès 1971 à propos de leur composition :

> « À côté des fonctionnaires locaux ou mis à disposition par les collectivités locales, et de fonctionnaires d'État, on doit y trouver [*au sein des agences*] des chargés d'études, des praticiens de diverses disciplines. De même qu'à côté des ingénieurs spécialistes des travaux et réalisations urbaines et des administratifs ou financiers compétents en matière de gestion des collectivités locales, on devrait trouver des économistes, des géographes, des sociologues, ou psychosociologues, des urbanistes, architectes, paysagistes, etc. »[65]

Déjà en 1974, la direction de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme (DAFU) du ministère de l'Équipement encourageait cette pluridisciplinarité en promouvant la composition du personnel des premières agences d'urbanisme : elle donnait « *architectes (17,79 %), économistes (16,56 %), projecteurs-techniciens (14,72 %), ingénieurs (9,82 %), sociologues (7,98 %), géographes (7,98 %), urbanistes (7,98 %), informaticiens (5,52 %), documentalistes (3,68 %), paysagistes (0,61 %), juristes (0,61 %), divers (6,25 %)* »[66]. Aussi, l'agence d'urbanisme s'inscrit à Lyon dans la continuité des démarches entreprises par certains segments de l'État, en particulier impulsé par la DATAR, dans la dynamique des OREAM. La pluridisciplinarité y était effectivement de mise. La persistance de ces conceptions dans de nouvelles institutions locales que s'approprient les élus, à travers un personnel formé ou directement issu des segments "modernisateurs" de l'État, permet ainsi au politiste Christophe Parnet, dans sa comparaison des trajectoires institutionnelles des métropoles de Lyon et Marseille, d'insister sur les continuités et le passage de culture commune sur l'aménagement[67].

En témoigne d'abord le directeur de l'agence d'urbanisme lui-même. La succession de l'ingénieur X-Ponts Jean Frébault à l'architecte-urbaniste Charles Delfante est tout un symbole. Pour Gilles Bentayou, elle marque une certaine réussite du corps des Ponts dans sa quête d'investissement de l'urbain. Jean Frébault bénéficie effectivement de l'ouverture de l'École des Ponts à l'urbanisme. Le début de sa carrière est centré autour des problématiques mêlant transport et urbanisme, savoirs ingénieurs et ouverture aux sciences sociales (encadré n° 14). À la tête de l'agence d'urbanisme, il est en quelque sorte garant de l'application des approches et des études transversales préconisées.

---

[65] Pierre MAYET et Gabriel PALLEZ, *VIe plan (1971-1975) : rapport de la commission « Villes » du Commissariat Général du Plan*, *op. cit.*

[66] *Diagonal* (Bulletin de liaison des équipes d'urbanisme), n° 6, mars-avril 1974, p. 32 cité dans Maryvonne PRÉVOT, Gilles BENTAYOU, Olivier CHATELAN, Fabien DESAGE, Sébastien GARDON, Rachel LINOSSIER, Marie-Clotilde MEILLERAND et Eric VERDEIL, « Les agences d'urbanisme en France », *op. cit.*, p. 143.

[67] Christophe PARNET, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir. Étude comparée des constructions métropolitaines de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence*, thèse de science politique, université Lyon 2, IEP de Lyon, 2021, p. 141.

Encadré n° 14 : Un directeur ingénieur d'État, au parcours à la croisée des transports et de l'urbanisme

Jean Frébault a une double filiation disciplinaire tournée vers l'urbanisme et l'ingénierie sur les transports. Né de parents instituteurs dans la campagne nivernaise, eux-mêmes issus de familles « modestes »[68] paysannes et de petits commerçants, il passe son adolescence à Nevers avant d'entrer en prépa au lycée Saint-Louis à Paris, puis à Polytechnique en 1961 et enfin à l'École nationale des Ponts et chaussées (ENPC). Contemporaine de l'ouverture pluridisciplinaire de l'institution, sa formation lui permet de participer à l'atelier d'urbanisme, encadré par l'architecte Guy Lagneux et l'équipe de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (IAURP). « *J'étais très attiré par l'urbanisme pour des raisons, je dirais d'ouverture sociétale vous voyez ?* »[69] nous confie-t-il. Cette "fibre sociale" revendiquée n'est pas sans rappeler celle des statisticiens précurseurs de la politique de la ville qui cherchent à faire reconnaitre à travers la catégorie du social un facteur échappant aux modèles économétriques produits par l'administration[70]. « *Mais je voulais me spécialiser dans un domaine maitrisé par un ingénieur* »,[71] précise-t-il pour insister sur le caractère bicéphale de sa formation et la distinction qu'il opère avec d'autres professionnels de l'urbain.

Sa carrière démarre au moment de la création du ministère de l'Équipement en 1966, « *époque enthousiasmante* […] *fondatrice de la planification à la française* […] *et marquée par une recherche urbaine foisonnante autour des sciences sociales* »[72]. Au service d'études et de recherche sur la circulation routière (SERC)[73], il participe à la création d'une division "transport urbain", puis à celle de l'Institut de recherche sur les transports (IRT)[74] qui se constitue à partir du pôle recherche du

[68] Selon ces propres termes livrés dans l'interview qu'il donne à la revue urbanisme : Antoine LOUBIÈRE et Jean-Michel MESTRES, « L'invité : Jean-Frébault », *Urbanisme*, Hiver 2019, nº 415, p. 66-72.

[69] Entretien avec Jean Frébault, directeur de l'agence d'urbanisme de Lyon de 1978 à 1988, réalisé le 14 mars 2016.

[70] Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers*, *op. cit.*

[71] Entretien avec Jean Frébault, réalisé le 14 mars 2016.

[72] Jean FRÉBAULT, « Urbaniste de traverse », *in* Ariella MASBOUNGI (dir.), *L'intimité avec le territoire*, Parenthèses, Marseille, Paris, 2006, p. 51.

[73] Le SERC joue l'un des principaux rôles dans la mise en place d'une expertise française sur les transports, plus particulièrement en matière de modélisation des déplacements urbains dans les années 1960. Konstantinos CHATZIS, « De l'importation de savoirs américains à la création d'une expertise nationale : la modélisation des déplacements urbains en France, 1950-1975 », *in De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ? État de lieux, enjeux et perspectives de recherche*, Rennes, PUR, p. 159-170.

[74] Il s'agit aujourd'hui de l'Institut français des sciences et des technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR). L'IRT joue un rôle central dans le renouvellement de l'expertise sur les transports qui amorce dans les années 1960 le réinvestissement du secteur : Jean-Marc OFFNER, « L'expertise locale en transports urbains », *op. cit.*

Service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA)[75]. L'expertise centrale du ministère sur le projet de métro lyonnais lui donne l'occasion d'une première expérience lyonnaise en prenant part, à l'automne 1969, à un groupe de travail présidé par le préfet Max Moulins et le directeur des Transports terrestres du ministère, Philippe Lacarrière[76]. Il en est le rapporteur.

Après cinq années tournées vers l'analyse et alors que de nouvelles technologies tel que l'Aérotrain ont suscité espoir, désillusion et regret – vis-à-vis de la suppression des tramways en France – il est nommé pour diriger et créer l'une des premières agences d'urbanismes issues de la LOF en 1967, à Toulouse sur proposition du ministère de l'Équipement. Son expérience toulousaine est marquée par les premières études d'un réseau de transport en commun en site propre et l'initiation d'une coopération intercommunale – l'agence d'urbanisme en est une première incarnation en réunissant 18 communes – à travers des démarches telles que l'élaboration des plans d'occupation des sols (POS) et la conduite d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). Les débats autour des différents tracés de transport font montre du retour du tramway dans les options technologiques, soutenu par le ministre des Transports du Gouvernement Chirac, Marcel Cavaillé, bien que le métro léger automatique (VAL) l'emporte finalement[77].

Il joue enfin un rôle moteur dans la constitution d'un réseau des agences d'urbanisme. Un « groupe de travail des directeurs d'agence sur le règlement du personnel » se tient ainsi à Toulouse en juin 1973[78], et participe à son institutionnalisation avec la création de la fédération nationale des agences d'urbanismes (FNAU).

C'est donc largement initié à l'exercice des coopérations entre élus locaux et fort d'une « *identité, celle d'ingénieur d'étude, expert en transports et déplacements urbains* »[79], qu'il prend la direction de l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon.

À Lyon, dès son arrivée il renforce la dimension pluridisciplinaire de son équipe, tâche perçue comme une condition *sine qua non* du renouvellement entrepris :

> « La consigne qu'on m'avait donnée c'était : élargir le champ disciplinaire de l'agence et notamment avoir une vision globale de la ville sur le plan économique, sociologique, transport, etc. vous voyez. »[80]

Pour investir les politiques de déplacements, il choisit une économiste de formation, diplômée d'une école de commerce qui a débuté sa carrière au sein de la société *TCL*.

---

[75] Lui-même issu de la fusion du SERC et du service spécial des autoroutes : Benoît DEMONGEOT, *Discuter, politiser, imposer une solution d'action publique*, *op. cit.*

[76] René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.* Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*, p. 469-470.

[77] Jean FRÉBAULT, « Tramway ou métro ? Débats techniques et hésitations politiques autour du projet de métro léger à Toulouse dans les années 1970 », *op. cit.* Benoît DEMONGEOT, « Les conséquences du concours Cavaillé : cadrage et déboires d'une solution nationale (1975-1985) », *op. cit.*

[78] Maryvonne PRÉVOT et *al.*, « Les agences d'urbanisme en France », *op. cit.*

[79] Jean FRÉBAULT, « Urbaniste de traverse », *op. cit.*

[80] Entretien avec Jean Frébault, réalisé le 14 mars 2016.

Christiane Dalmais a notamment participé aux études d'extension du réseau accompagnant la mise en place du versement transport. Comme nous l'avions noté dans notre deuxième chapitre, la création d'un service marketing qu'elle inaugure au sein de l'exploitant visait à renforcer la connaissance de la fréquentation du réseau et du comportement des usagers, à la demande du syndicat des transports lyonnais[81]. Son « *regard critique* » sur les politiques de transport et la transparence de la gestion des sociétés exploitantes[82] semble avoir compté aux yeux du directeur de l'agence d'urbanisme pour la recruter en tant que responsable de la cellule Déplacements : « *elle n'était pas enfermée dans des certitudes de la technique de l'ingénieur, et elle avait de la distance,* [sur] *toutes les institutions et la maitrise d'ouvrages sur Lyon. […] elle se posait des questions et moi, ça me convenait bien comme posture.* »[83]

Il nous semble que ces remarques permettent de distinguer ce profil recherché des « ingénieurs-économistes »[84] qui ont dominé l'expertise du secteur dans les années soixante. Cette « *ouverture* » qu'évoque Jean Frébault peut être rapprochée de la critique qu'il a participé à porter, dix ans plus tôt, contre la prépondérance du calcul économique chiffré, en tant que rapporteur des groupes d'évaluation des études du métro lyonnais auprès du ministère des Transports et son directeur des Transports terrestres. En défendant alors une analyse « multicritère », il prenait part à une volonté de redéfinir le rôle de l'expertise économique visant à ne plus « *ignorer les conséquences importantes des transports sur l'environnement* »[85] quand bien même celles-ci ne soient quantifiables. La responsable de la cellule déplacement correspond de ce point de vue à la figure du « socio-économiste "critique" » dont l'avènement est analysé par Mazoyer :

> « Il est attendu de ce dernier qu'il questionne tant la représentation de l'ordre sociale censée être véhiculée dans ces anciens outils que sa « fonction » dans le processus de décision. Le "socio-économiste" doit résister à la tentation d'agréger des intérêts sociaux

---

[81] Entretien avec Christiane Dalmais, chargée d'études à la société *TCL* puis responsable du pôle Déplacement à l'agence d'urbanisme, réalisé le 29 octobre 2015.

[82] Cela semble également avoir motivé son passage vers le secteur public. *Ibid.*

[83] Entretien avec Jean Frébault, réalisé le 14 mars 2016. Par ailleurs, les économistes que Jean Frébault avait recruté à Toulouse étaient aussi issus d'écoles de commerce (ESSEC). Bernard ÉCRÈMENT, *Les agences d'urbanisme. Repères et témoignages*, *op. cit.*, p. 60.

[84] Selon Mazoyer « l'ingénieur-économiste cherche à se présenter aux autres comme susceptible de produire des calculs conduisant à une décision "rationnelle". Conseiller du Prince, il est l'homme des arbitrages. […], il lui est demandé, aussi bien de produire un avis neutre, que de « justifier les investissements » ou même de contester l'opportunité de certains projets. » Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*, p. 625.

[85] Extrait du rapport en question : « Rapport du sous-groupe 1 – Aspects économiques », ministère de l'Équipement et du Logement, DTT, 2 juin 1970, ANF 19790295. Cité dans *Ibid.*, p. 478.

> contradictoires et, ainsi, de se substituer au "*décideur*" [*l'auteur souligne*]. Sa nouvelle mission est d'éclairer la conflictualité latente, voire inhérente à l'ordre social. »[86]

En effet, comme les travaux d'Harold Mazoyer le montrent, la figure de l'expert en matière de transport, sur laquelle s'est institutionnalisée l'économie comme savoir de gouvernement local et national, s'est actualisée dans la décennie soixante-dix sous l'effet de nouvelles prescriptions de rôle. Elles se caractérisent par une mise à distance du calcul mathématique et un nouveau rapport à la décision, mais aussi par un renouvellement des profils des agents qui endossent ce rôle.

Par ailleurs, comme il l'a fait à Toulouse, Jean Frébault se rapproche des milieux universitaires et plus particulièrement des sociologues travaillant sur le phénomène urbain. Le milieu de la sociologie lyonnaise est alors en pleine effervescence. La première génération de diplômés de la filière sociologique de l'université de Lyon, issue de la réforme Fouchet, est récemment entrée sur un marché du travail. Une partie d'entre eux est recrutée dans plusieurs cabinets d'études en quête de commandes publiques. C'est notamment le cas du Groupe de sociologie urbaine (GSU) qui alimente un réseau régional d'enquêteurs et enquêtrices se revendiquant d'une sociologie urbaine appliquée[87]. Créé par trois sociologues, Maurice Chevalier, Andrée Chazalette et Jean-Claude Barthez, le GSU offre surtout un débouché à quelques jeunes diplômés désireux de mener des enquêtes empiriques : « *une structure de premier emploi pour les gens qui sortaient de socio* »[88]. Cette équipe répond depuis la fin des années soixante à des commandes émanant de plusieurs ministères, mais aussi de la SERL, de la SCET, de la SCIC, ou encore des collectivités locales.

Jean Frébault sollicite rapidement le GSU pour mener différentes enquêtes et recrute directement deux de ses enquêteurs et enquêtrices pour alimenter les études préalables et plans de référence de l'agence. Christine Monjon rejoint ainsi l'AGURCO dès sa création. Elle est chargée du secteur centre (Villeurbanne) et des thématiques « Équipements et Vie sociale », zones industrielles, agriculture et loisirs[89]. Bruno Voisin encadre, quelques mois

---

[86] *Ibid.*, p. 621.

[87] C'est le cas par exemple du Centre de recherche et d'études appliquées de la Loire (CRESAL) à Saint-Étienne, du Groupe d'études urbaines (GETUR) à Grenoble ou encore de membres du groupe Économie & Habitat ou de professionnels travaillant directement pour le compte de la SERL et la SCET.

[88] Entretien avec Bruno Voisin, chargé d'étude au GSU, puis chargé d'opération à l'agence d'urbanisme, réalisé le 7 décembre 2017.

[89] Jean FRÉBAULT, Gilles BUNA et Olivier FRÉROT, *De l'agglomération à l'émergence métropolitaine lyonnaise. Jean Rigaud et le renouveau de l'urbanisme : 1977 - 1989*, *op. cit.*

plus tard, la mise en place des premiers dispositifs expérimentaux des quartiers d'habitat social de l'agglomération pour le compte de l'agence[90].

Cette nouvelle équipe est alors largement sollicitée pour permettre à la communauté urbaine de prendre en charge ses nouvelles compétences sur l'urbain.

> Mais par quel cheminement la pluridisciplinarité revendiquée par l'agence lui permet-elle d'assoir une légitimité pour intervenir dans les politiques de transport en commun ? Nous allons voir maintenant que ce processus repose sur la capacité de ces agents à endosser les rôles de généraliste et de courtier dans l'action publique locale. C'est par ces rôles que les études réalisées par l'agence irriguent les opérations d'urbanismes et les démarches de planification comme celle de révision du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), « Lyon 2010 ». Mais c'est plus encore le croisement de ses travaux sur les déplacements urbains et les premières actions déployées spécifiquement en direction des grands quartiers d'habitat social de l'agglomération et qui fondent les prémisses de la politique de la ville, qui nous intéresse. Ce travail participe à remettre à l'agenda la desserte des ZUP de l'agglomération.

1.2. Lutte d'expertise urbaine et fenêtre d'opportunité pour la mise à l'agenda d'un « droit au transport » ?

> « [*Les élus communautaires*] ne voulaient pas donner le monopole ni aux TCL, ni surtout à la SEMALY que dirigeait Waldmann, […] et qu'on puisse dialoguer avec eux, qu'il y ait une ingénierie plurielle, vous voyez, qu'on puisse avoir des regards différents qui se croisent, etc. On nous a demandé la même chose vis-à-vis de l'aménageur dominant, c'était la SERL à l'époque dans la région lyonnaise, pour que des opérations comme la Part Dieu ou autres ne soient pas vues sous les seuls critères de l'aménageur. »[91]

Si le mandat donné à l'agence d'urbanisme et à son directeur semble le placer explicitement dans un rôle de médiation interinstitutionnelle en rapprochant des savoirs distincts, s'imposer aux acteurs monopolisant jusqu'alors une expertise sur les transports ne va pas de soi, malgré une impulsion politique apparemment consensuelle.

Les travaux de Gilles Bentayou offrent une fine appréciation du caractère novateur de la production de l'agence d'urbanisme. En comparant les études qu'elle mène pour la réhabilitation des quartiers anciens à celles de l'atelier qu'elle a remplacé, il insiste sur leur nature bien plus approfondie. Celle-ci se traduit par la longueur des rapports dépassant

---

[90] Entretien avec Bruno Voisin, réalisé le 7 décembre 2017.

[91] Entretien avec Jean Frébault, directeur de l'AGURCO de 1978 à 1988, réalisé le 14 mars 2016.

souvent les 200 pages, la mobilisation de savoirs différents et la diversité des champs d'analyse et des méthodes, leur prise en compte du contexte historique et social des quartiers en question ou encore le contexte institutionnel de l'intervention publique et privée qui y a été menée[92]. Nous identifions une évolution comparable vis-à-vis des politiques de transports, à la différence toutefois que l'agence coexiste avec les structures ayant toute légitimité à imposer leur expertise. En effet, en matière de transport en commun, le mouvement d'autonomisation de l'expertise locale, identifié dans notre deuxième chapitre, se poursuit d'abord autour du syndicat des transports (STCRL) et de son service normal, la SEMALY.

Dès 1974, les perspectives d'extension du réseau de métro confortent cette structure dans un rôle central d'étude, non seulement des lignes de ce réseau, mais plus largement sur toute question interpelant le développement des transports en commun[93]. Si les nouvelles méthodologies d'étude demandées par l'État consacrent « la victoire de l'analyse multicritère »[94], les grandes options d'extension du métro intégrées dans l'étude préliminaire d'infrastructure de transport (EPIT)[95] reprennent tel quel les plans de la SEMALY de la fin des années soixante[96]. La réalisation d'une première phase d'extension des lignes C, sur le plateau de la Croix-Rousse, et B, du nouveau centre tertiaire de la Part-Dieu aux portes du quartier industriel de Gerland, ont conforté la structure et son leadership en matière d'études présidant au développement du réseau lyonnais. Des six membres de son équipe en 1968[97], ses effectifs atteignent 106 personnes en 1978[98]. Par ailleurs, la société d'exploitation du réseau lyonnais *TCL* maintient une expertise à partir de son service marketing créé quelques années plus tôt, et obtient surtout l'exploitation du métro.

---

[92] Gilles BENTAYOU, « De « l'atelier » à « l'agence » d'urbanisme de Lyon », *op. cit.*, p. 40-41.

[93] Ses ambitions concernant l'exploitation du réseau de métro ont été freinées net par la décision du syndicat des transports, reprenant l'avis d'une commission présidée par le directeur de la DDE, George Reverdy. La SEMALY reste une société d'étude et de construction pour que l'exploitation du réseau de surface et de métro soit confiée à la même compagnie, la société *TCL*. Pour renforcer son capital, celle-ci mute et devient la société lyonnaise des transports en commun (SLTC) le 1er janvier 1977. Son capital est respectivement composé par la SCET et la société Transexel à hauteur de 30-70%. René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.*, p. 218-220.

[94] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*, p. 501.

[95] Les EPIT introduites par circulaires en 1972 correspondent en quelques sortent au volet transport des SDAU.

[96] Selon le témoignage qu'en livre son directeur : René WALDMANN, *Les charmes de Maggaly*, Éditions lyonnaises d'art et d'Histoire., Lyon, 1993.

[97] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*, p. 455.

[98] René WALDMANN, *Les charmes de Maggaly*, *op. cit.*, p. 63.

Comme nous l'avons vu toutefois, la promotion d'un tramway moderne depuis le ministère est relayée au sein du monde de l'expertise des transports. Du côté de l'État, la création du Centre d'études des transports urbains (CETUR) en 1976 donne un second souffle au calcul économique dans l'évaluation des performances des systèmes de transports[99]. Sur la scène locale, d'autres structures affirment aussi leurs places. L'émergence des grandes « *enquêtes ménages* », qui constituent progressivement les principales bases de données sur les déplacements dans les grandes agglomérations, conforte d'abord les CETE positionnés jusqu'alors principalement sur la planification des infrastructures routières[100].

Dans ce champ de l'expertise local « plus dense et plus conflictuel »[101], l'agence d'urbanisme se pose davantage en intermédiaire qu'en concurrent des acteurs intervenant déjà sur la politique des transports. Il s'agit d'abord de produire des études à la marge de celle-ci, puis de chercher, à travers des activités de « généraliste », à infléchir l'action entreprise par le syndicat des transports. Pour le dire avec les mots d'Andy Smith et Olivier Nay, l'agence réunit des points de vue et savoirs issus d'univers institutionnel et disciplinaire différents, et les fait circuler pour « produire une intelligibilité commune en utilisant des idées et des valeurs pouvant être partagées par les milieux mis en contact »[102].

Il s'agit maintenant de comprendre comment les travaux de l'agence parviennent à peser dans la politique des transports en commun et dans quel sens. C'est d'abord la production de nouveaux savoirs, fondés sur de nouvelles études locales et portant sur des échelles fines d'analyse, qui lui permet de prendre part à l'agenda des transports. Ce faisant, l'agence se fait également le relai d'intérêts sociaux, en insistant sur le rôle social des transports en commun. Nous montrons ensuite le travail de l'agence et son personnel pour se positionner et faire valoir des préoccupations à l'intersection de l'urbanisme et des transports. En participant à la construction d'un nouvel espace d'action publique intervenant ainsi sur les « déplacements urbains », l'agence parvient à « négocier [sa] présence dans un jeu commun »[103] avec les acteurs intervenant déjà sur les politiques de transport en commun. En se positionnant enfin sur l'agenda national des problèmes de transports, elle parvient à

---

[99] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*

[100] Les CETE ont été mis en place à la fin des années 1960 dans un rôle de conseil à destination tant des DDE que des collectivités territoriales. Jean-Marc OFFNER, « L'expertise locale en transports urbains », *op. cit.*

[101] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*, p. 512.

[102] Olivier NAY et Andy SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », *op. cit.*, p. 14.

[103] *Ibid.*, p. 6.

s'appuyer sur des dispositions législatives, qu'elle a contribué à impulser, pour imposer son intervention auprès de la SEMALY et du STCRL.

1.2.1. Un renouveau des approches sur les transports en commun

C'est d'abord en contribuant à l'échange et à la circulation des savoirs, en réunissant les bureaux d'études avec lesquels elle travaille et les opérateurs de la politique des transports, que l'agence investit ce nouveau champ d'action.

Alors que le syndicat des transports s'apprête à arrêter une série de décisions concernant l'extension du réseau de métro, l'agence est sollicitée pour produire une expertise « urbanistique » des futures stations de la nouvelle ligne D[104]. Elle participe donc à l'établissement d'études « amont », destinées à faire état des opportunités (clientèle attendue, localisation des bouches de métro…) pour la réalisation des stations. Ce travail entrepris dès la fin des années soixante-dix matérialise bien les oppositions entre la SEMALY et l'AGURCO qui se cristallisent autour de la réalisation d'une station au milieu du quartier lyonnais de la Guillotière. Au cœur de l'agglomération, à deux pas de la Presqu'île lyonnaise, cet ancien quartier est un espace du « cosmopolitisme populaire de la ville », exerçant autour de sa place « du Pont » des fonctions de commerces bon marché et de « centralité immigrée »[105] depuis plus de 150 ans.

Pour l'agence, la commande est tout indiquée pour réinvestir l'expertise développée alors par ailleurs sur les quartiers anciens en élaborant les études préalables des opérations de réhabilitation. C'est ce que fait la responsable des études sur les déplacements en constituant un rapport visant à défendre l'opportunité d'une station de métro supplémentaire au cœur du quartier. Celui-ci reprend, sur plus de 40 pages consacrées à la défense de la station[106], le travail d'élaboration d'un plan de référence sur le même quartier intégrant des opérations d'amélioration de l'habitat qui sera publié deux ans plus tard. Ces documents mobilisent

---

[104] Le conseil communautaire et le conseil général ont chacun délibéré le 22 octobre 1979 sur la réalisation d'une première phase de la ligne D du métro entre la place Bellecour (Lyon Presqu'île) et Parilly à Bron. AGURCO, *Ligne D du métro : aspects urbanistiques - section Bellecour-Parilly. Variante avec création d'une station à Gabriel-Péri* [Rapport], Lyon, STCRL, Agence d'urbanisme de la communauté urbaine, 1980, p. 3. APJF. Une première délibération du STCRL, le 22 mars 1976, prévoyait d'inclure la ligne D à la seconde tranche du métro en reliant Bellecour à la ZUP des Minguettes à Vénissieux au terme d'une seconde étape de construction. René WALDMANN, *Les charmes de Maggaly*, *op. cit.*, p. 20-21.

[105] Alain BATTEGAY, « Mixités du dedans et d'en haut. Regards socio-anthropologiques des mobilités à partir de la Place du Pont à Lyon », *in* Marie-Christine JAILLET, Evelyne PERRIN et Françoise MÉNARD (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, La Défense, PUCA, n° 180, 2008, p. 146-147.

[106] AGURCO, *Ligne D du métro : aspects urbanistiques - section Bellecour-Parilly. Variante avec création d'une station à Gabriel-Péri*, 1980, *op. cit.* APJF.

des comptes rendus d'observations faites sur le terrain qui font état de procédés ethnographiques et sociologiques[107] (encadré n° 15). Selon sa principale autrice, Christiane Dalmais, ce dossier de la station sur la place « du Pont » incarne parfaitement les divergences d'approches en matière de transport entre les ingénieurs de la SEMALY et l'agence d'urbanisme :

> « Je me souviens très bien que la SEMALY par exemple disait : "ben y'a pas besoin de faire de station à Guillotière, parce que les stations sont trop rapprochées". Pour la SEMALY en fait, il fallait mettre 500 m entre chaque station. Et nous, l'agence d'urbanisme, on disait ben : "c'est peut-être pas aussi simple que ça, parce que le quartier Guillotière a besoin d'une station". Donc il y avait eu un grand débat pour la création de la station Guillotière, qui n'était pas prévue dans les plans de la SEMALY. […] C'était leur boulot hein, donc il fallait que le métro aille vite. Bon et puis en plus, la station Gabriel Péri [*Guillotière*] était un peu compliquée parce qu'un peu profonde, avant de passer sous le Rhône. Donc, eux ça ne les arrangeait pas forcément de faire une station avant de passer sous le Rhône. »[108]

Encadré n° 15 : Argumentaire de l'AGURCO pour une station de métro place Gabriel-Péri[109]

Comme l'explique le propos introductif de l'étude conduite par l'agence, le projet initial de la ligne D ne comprend pas de station au cœur du quartier de la Guillotière. La correspondance avec les lignes A et B impose les stations de Bellecour et du carrefour Saxe-Gambetta, éloignées de 1 150 m. L'éloignement entre les deux stations, certes supérieur à la moyenne du réseau n'est pas jugé suffisamment important par la SEMALY. Il faut préciser que la traversée sous le Rhône qui se fait sur cette portion nécessite une profondeur plus importante. L'hypothèse d'une station sur la place du Pont la situe donc à 350 m de celle de Saxe-Gambetta, une distance, cette fois-ci, inférieure aux préconisations techniques pour une vitesse commerciale jugée satisfaisante. L'agence cherche donc à faire valoir d'autres arguments : « *il paraissait indispensable* […] *de présenter les enjeux*

[107] Le plan de référence de la Guillotière recourt pour une partie à l'assistance d'un sociologue de l'université Lyon 2. Agence d'urbanisme, Plan de référence de la Guillotière, 1982, 209 p. Gilles BENTAYOU, « De "l'atelier" à "l'agence" d'urbanisme de Lyon », *op. cit.* Les plans de références investissent largement des savoirs tirés de méthodologies d'enquêtes propres aux sciences sociales. Ils ne se limitent pas à l'état du bâti, mais livrent les points de vue des acteurs tout en les dissociant de l'interprétation des auteurs. « Surtout, grâce à ces enquêtes, les habitants entrent en scène avec d'autres habits que les seules caractéristiques socio-démographiques auxquelles ils se résumaient auparavant : on évoque ainsi les sociabilités et relations de voisinage, les pratiques et représentations des ménages à l'égard de leur quartier et de ses divisions, la "réalité du fonctionnement d'un quartier" ou encore les "aspirations des ménages" face à l'hypothèse de travaux dans leur logement » Gilles BENTAYOU et Bilel BENBOUZID, « L'urbanisme et ses études. Réflexions à partir de deux exemples de politiques d'aménagement urbain à Lyon », *Histoire & mesure*, 2009, vol. 24/2, p. 88-89.

[108] Entretien avec Christiane Dalmais, responsable du pôle Déplacement à l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon, réalisé le 29 octobre 2015.

[109] Les citations de l'encadré sont toutes issues du rapport écrit par l'agence pour le compte du STCRL. AGURCO, *Ligne D du métro : aspects urbanistiques - section Bellecour-Parilly. Variante avec création d'une station à Gabriel-Péri*, 1980, *op. cit.* APJF.

urbanistiques de cette station en complètement des éléments techniques et financiers avancés par le SEMALY » (p.3). Selon elle, les plans initiaux « "*évitent" un des points les plus animés de l'agglomération (la place du Pont)* ». Une station y semble « *indispensable compte tenu de la densité de population du quartier G. Péri* [nom officiel de la place] *et du rôle historique de la place du Pont pour ce secteur* », contrairement au carrefour de l'avenue de Saxe et du cours Gambetta où se trouve la précédente station (p.3).

La première partie du rapport porte sur une étude de la ligne en comparant l'écart entre stations sur toutes les lignes de métro, la clientèle potentielle et l'enjeu de desserte du quartier. Cette première partie reste en quelque sorte sur le "terrain" de la SEMALY, en répondant aux arguments techniques et financiers. L'agence note que l'écart initialement prévu de 1150 m devient une « *anomalie* » dès lors que l'on compare cette distance aux interstations de l'ensemble du réseau et en particulier à celle de la ligne A sur un tissu urbain comparable (écart moyen de 450 m Presqu'île[110]). Elle note par ailleurs que le franchissement du Rhône pour la ligne A, entre l'Hôtel de Ville et le quartier très aisé de la station Foch, n'a pas donné lieu à un tel écart. Alors qu'une diminution de 80 % du réseau de surface de la place du Pont est envisagée après livraison de la ligne D, 5000 résidents se trouveraient non desservis par le métro, selon l'estimation des périmètres d'influences[111].

Les deuxième et troisième parties mettent en balance de nouveaux arguments que l'on peut relier à l'importation d'approches issues de sciences sociales. Un avant-propos historique retrace la construction d'une vocation de transit de marchandises et de personnes pour le site. Il explique la singularité des îlots et d'un bâti « *relativement vétuste* » et évoque une durabilité de sa composition sociale. Autant d'éléments participants à conforter « *sa tradition d'accueil et de passage* » qui fait du quartier « *un lieu de regroupement pour les populations à revenus modestes et les étrangers* » (p. 17). Six secteurs sont dissociés en fonction de critères de bâti, et de catégories sociodémographiques pour expliquer le « *fonctionnement* » du quartier. Les auteurs soulignent un taux de population active supérieur aux autres secteurs du centre avec une forte dualité. Les ouvriers et le personnel de service sont les plus nombreux (40,2 %) mais à égale proportion que dans le reste de la ville (40,7%). Les artisans et petits commerçants y sont en revanche surreprésentés, de même que les professions libérales et cadres supérieurs (respectivement 16,4 contre 7,9 % et 21,8 contre 10,2 %).

Les développements sont plus succincts que dans le cadre des études préalables et plans de référence, mais une part significative du propos est consacrée, comme eux, aux populations étrangères, principalement maghrébines. Une « *approche visuelle* » et photographique des flux piétonniers est mobilisée, non seulement pour un comptage global, mais aussi pour des descriptions qualitatives. Le propos s'attarde ainsi sur les lieux de sociabilité que sont les bars « *qu'ils soient bars avec*

---

[110] Il s'avère qu'un très faible écart entre stations existe déjà sur la ligne A, la station Ampère devant son existence au lobbying des commerçants de la rue Victor Hugo. Sur les Pentes de la Croix-Rousse, la ligne C connait également de faibles écarts entre stations. René WALDMANN, *La grande traboule*, *op. cit.*

[111] La place est déjà bien desservie et constitue un nœud important de lignes de bus (10 lignes et 2 700 bus par jours sont dénombrés). Or, l'agence note que « *les autres points de l'agglomération irrigués par des nœuds importants de lignes de bus et traversés par la suite par une ligne de métro ont toujours fait l'objet d'une station d'une métro* » (p. 12) car ils assurent la réponse à une demande déjà existante et permettent une réorganisation du réseau de surface efficace.

terrasse ou bar-comptoirs recrutant l'un une population de passage souvent aisée, l'autre une population d'habitués relativement modeste. […] *Aux bars maghrébins correspond une clientèle maghrébine masculine, aux bars exotiques correspond une clientèle française aisée, aux bars de quartier correspond une clientèle locale, assez âgée, modeste* » (p. 26). Il en va de même pour les commerces qui attirent une population non-résidente. La « *vocation "exotique"* » de certains d'entre eux, mais aussi l'importances des « *réseaux d'entraide fondés principalement sur les relations de parenté* » font aussi du quartier un « *espace de regroupement pour la population étrangère de l'agglomération lyonnaise, qu'elle soit issue des foyers ou des HLM, qu'elle soit une population de célibataires ou de familles* » (p. 35). Le rapport souligne « *une certaine appropriation de l'espace propre aux deux groupes les plus représentés, maghrébins et arméniens* » sans qu'il n'y ait « *d'antagonismes marqués entre les populations étrangères* […] *et françaises* ». Il précise : « *Ces espaces sont loin de constituer des ghettos malgré l'importance numérique des étrangers* »[112] (p. 35).

L'agence en tire des conclusions « *essentielles quant à l'évolution de la desserte Transport en Commun* ». Le quartier constitue « *un des lieux les plus animés de l'agglomération* » jouant un rôle de correspondance et d'attraction (p. 30). La place du Pont en constitue son épicentre si bien qu'une station « *ne peut être considérée comme concurrente de Saxe Gambetta* » (p. 30). À l'inverse, son absence et le déplacement du lieu de centralité fragiliseraient l'activité en accentuant une paupérisation déjà enregistrée. Une station de métro pourrait au contraire « *donner une certaine impulsion* » en phase avec « *la politique urbanistique actuelle suivie sur la COURLY qui tend à […] revivifier* [le quartier de la Guillotière] » (p. 31).

En 1993, le directeur de la SEMALY dans son ouvrage retraçant la réalisation de la ligne D, évoque les arguments de l'AGURCO sur un ton ironique, alors qu'il perçoit la réalisation de la station comme l'une des causes de l'inflation de la dépense sur l'opération :

> « […] sous la pression locale des commerçants et des élus du quartier de la Guillotière, le Syndicat décide d'ajouter une station "Gabriel Péri" au programme. Celle-ci sera implantée sous la place du même nom à 350 mètres seulement de la station Saxe-Gambetta, ce qui est bien proche pour un métro. Mais il est vrai que cette place est un important carrefour de lignes de bus et le centre d'un quartier historique et fort animé. En sollicitant quelque peu les chiffres, on arrive presque à démontrer que l'opération est rentable… »[113]

Comme on le voit, l'expertise que livre l'agence se distingue de celle de la SEMALY. Pour la première ligne du métro, une décennie plus tôt, cette dernière avait sous-traité l'étude des stations à un bureau d'étude, le Centre d'études et de recherches sur l'aménagement urbain (CERAU). Il s'agissait alors de réaliser des « *études économiques permettant de*

---

[112] Nous insistons sur le fait que le rapport discute ici une certaine image de « *quartier des immigrés » souvent diffusée de manière négative, en cherchant à expliquer et d'une certaine manière, à normaliser, la présence visible de groupes « socialement marqué[s] comme différent[s] (étrangers, chômeurs ou ouvriers)* » p. 36.

[113] René WALDMANN, *Les charmes de Maggaly*, *op. cit.*, p. 78. Le directeur de la SEMALY n'évoque pas la contribution de l'agence d'urbanisme.

caractériser l'environnement des stations du futur métropolitain lyonnais »[114]. Le contrat passé entre le CERAU et la SEMALY n'était pas de nature à envisager de nouvelles stations ne figurant pas dans la commande initiale. En revanche, les contre-arguments exposés par l'agence d'urbanisme à la SEMALY, ainsi que l'exposé d'autres types de données, revêtent un certain « militantisme scientifique »[115]. La production de l'agence destinée à amender une politique locale des transports, à l'instar des opérations de réhabilitation des quartiers anciens, confirme une double inflexion des approches sur les transports, sous le signe d'une historicisation et d'une sociologisation du discours porté à leur égard.

On peut souligner également que ces inflexions conduisent à appréhender les usagers et population desservie comme des groupes sociaux agissant selon des intérêts, des habitudes et des « cultures » distinctes. Ce faisant, on mesure assez bien que l'agence met en exergue des publics ignorés de l'action publique par l'absence de station sur le site en question, dont une part importante appartient aux classes populaires. On comprend à cet égard que la comparaison faite avec la traversée du Rhône pour la ligne A entre l'Hôtel de Ville et le quartier huppé des Brotteaux met en évidence le traitement moins favorable d'un quartier réputé populaire (encadré n° 15). Toutefois, nous soulignons aussi que l'implantation de la station est défendue pour ses vertus qui agrégeraient différents intérêts sociaux. En effet, l'agence ne développe pas les hypothèses d'intérêts antagonistes pourtant mentionnées, en l'occurrence le possible « *changement de population par une revalorisation foncière et immobilière* » en raison de la « *malléabilité du tissu environnant* »[116].

> À l'agence d'urbanisme, les études font montre d'une influence grandissante des sciences sociales. En particulier, la prise en compte des liens entre infrastructures et mobilité des classes populaires se renforce. L'implication croissante de l'agence dans les politiques de transports en commun contribue alors à consolider la place de la desserte des classes populaires dans l'agenda politique local.

---

[114] Extrait d'un courrier du CERAU à la SEMALY, daté du 12 décembre 1968. ACGL 2087 W 016.

[115] C'est ce que notent notamment Gilles Bentayou et Bilel Benbouzid pour les savoirs mobilisés dans les études urbaines. Gilles BENTAYOU et Bilel BENBOUZID, « L'urbanisme et ses études. Réflexions à partir de deux exemples de politiques d'aménagement urbain à Lyon », *op. cit.* On peut également rapprocher cela du « militantisme scientifique » évoqué par Harold Mazoyer à l'égard des experts économiques qui s'affirment après mai 68 dans le champ des transports urbains. Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*

[116] Il s'agit là du troisième scénario à peine esquissé, mentionné en conclusion de la troisième partie du rapport. AGURCO, *Ligne D du métro : aspects urbanistiques - section Bellecour-Parilly. Variante avec création d'une station à Gabriel-Péri*, *op. cit.*, p. 37-38.

1.2.2. Les médiations de l'agence dans la quête d'une politique transversale de déplacements urbains

Si l'agence prend en compte dans ces études les catégories sociales et ethniques des usagers des transports, c'est en diffusant ces travaux auprès d'élus et techniciens qu'elle participe à mettre à l'agenda de nouvelles préoccupations sociales pour les politiques de transport en commun.

Comme nous l'avons vu, le parcours de Jean Frébault est pleinement lié au mouvement redéfinition des rôles de l'expert économiste par la diffusion d'analyse vis « multicritère » visant non plus à mettre au jour « les intérêts de la "collectivité", mais [à] objectiver ceux d'une multitude de groupes sociaux »[117]. L'action qu'il entreprend avec l'AGURCO se situe dans la continuité de ces démarches initiées depuis sa participation au groupe d'expertise de la direction des transports terrestres (DTT) sur le métro lyonnais et dans la fondation de l'IRT (encadré n° 14). Or, cette ambition rejoint celle de la coordination de différents secteurs d'action publique en montrant les contradictions de l'urbanisme et des politiques de transport.

À cet égard, l'organisation les 14 et 15 octobre 1981 d'un colloque sur le thème « Urbanisme – Déplacements – Transports » est assurément un temps fort, souligné par bien des observateurs[118]. Lyon accueille alors la seconde rencontre organisée par la jeune Fédération nationale des agences d'urbanismes (FNAU). Le rôle joué précédemment par Jean Frébault dans le réseau des directeurs d'agence à l'origine de la structure, et la vice-présidence que tient Jean Rigaud – président de l'AGURCO – à la FNAU, ont très certainement favorisé la candidature lyonnaise. Or, ce choix a toute son importance, car il place l'agence locale au cœur de l'évènement, lui permettant d'endosser un rôle d'intermédiaire à l'échelle local et nationale. En effet la coordination générale du colloque est confiée aussi bien à la FNAU qu'à l'AGURCO. Il permet à celle-ci de diffuser une série de travaux portant sur l'agglomération dont l'enjeu est bien de démontrer les failles des politiques menées précédemment.

La mobilisation de différents travaux vise à faire la démonstration d'une politique de « déplacements » nécessairement située à l'interface de plusieurs secteurs d'action

---

[117] Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*, p. 486. Jean-Marc Offner en fait aussi un aspect essentiel des « nouveaux experts » qui dominent le milieu professionnel à partir des années 1970. Jean-Marc OFFNER, « L'expertise locale en transports urbains », *op. cit.*

[118] Jean-Marc OFFNER, « X. Les transports urbains », *op. cit.* ; Maryvonne PRÉVOT, et al., « Les agences d'urbanisme en France », *op. cit.*

publique. Cette position s'assoit sur la légitimité d'une approche transversale qui serait à même de construire des ponts entre spécialistes :

> « Il a paru en effet intéressant que les Agences d'Urbanisme abordent le problème des déplacements et des transports non pas à travers une démarche sectorielle (de nombreux organismes spécialisés peuvent s'exprimer de façon fort compétente sur ce même sujet), mais en traitant de l'interface "urbanisme-déplacement-transport". »[119]

Cette démonstration se fait par l'importation de démarches d'enquête issues des sciences sociales qui mettent notamment la focale sur les ressortissants « oubliés » de l'action publique. Jean Frébault nous raconte l'organisation des quatre thématiques du colloque et les analyses qu'elles convoquent comme véhiculant une ambition de rupture dans l'action publique urbaine. Un premier thème met en relief, à une « *échelle macro* », des décalages « *énormes, qui sont fortement dénoncés entre les logiques d'urbanisation et les logiques de développement des transports* »[120]. Un deuxième interroge les imbrications entre urbanisme et transport « *à une échelle plus fine* »[121], du quartier notamment : « *là où on voit que desservir un quartier existant, selon sa densité, selon aussi les formes viaires, c'est pas du tout évident. Et dans les quartiers nouveaux, alors là à l'époque, c'était des ZUP, des grands ensembles, vous voyez etc. Alors bon, on a fait plein d'erreurs !* »[122]. En insistant ainsi sur les problèmes d'enclavement des ZUP, l'ancien directeur évoque un troisième thème qui vise à insérer les déplacements dans l'étude des modes de vie, en distinguant des groupes sociaux aux intérêts contradictoires. Il y est question de « *distances de déplacements* » qui « *oppose des contraintes et besoin de mobilité* », d'« *inégalités sociales* » et de « *disfonctionnements* »[123]. Enfin, une dernière partie aborde les « *aspects institutionnels* », « *les questions de fragmentation, vous voyez, des politiques sectorielles.* »[124]

Dans chacune de ces thématiques, la réponse de la politique des transports aux intérêts des classes populaires urbaines est particulièrement interrogée. Le sort de la ZUP de Vaulx-en-Velin y figure à de multiples reprises (encadré n° 16). L'existence « *d'usagers captifs* »[125] des modes de transport collectif dans les banlieues ne constitue pas tout à fait, certes, une

---

[119] *Urbanisme - Déplacements - Transports : Rapports introductifs* [Rapport], Lyon, FNAU, AGURCO, 1981, p. 4. APJF.

[120] Entretien avec Jean Frébault, directeur de l'agence d'urbanisme de Lyon de 1978 à 1988, réalisé le 14 mars 2016.

[121] *Urbanisme - Déplacements - Transports : Rapports introductifs*, *op. cit.*, p. 5. APJF.

[122] Entretien avec Jean Frébault, réalisé le 14 mars 2016.

[123] *Urbanisme - Déplacements - Transports : Rapports introductifs*, *op. cit.*, p. 33. APJF.

[124] Entretien avec Jean Frébault, réalisé le 14 mars 2016.

[125] Le terme est mentionné de nombreuses fois dans les différents documents diffusés dans le cadre du colloque.

nouveauté[126]. Mais la réalisation d'études localisées sur l'agglomération intéressant directement les institutions locales intervenant dans les processus de décision, et surtout leur diffusion à un large public en est une.

Encadré n° 16 : Le traitement des catégories « *captives* » et « *défavorisées* » de l'agglomération lyonnaise au colloque de 1981

Pour le directeur de l'agence d'urbanisme de Lyon, le colloque organisé par l'AGURCO et la FNAU en 1981 a été porté des questions « d'équité sociale ».

Les grands ensembles sont comparés aux communes à dominante pavillonnaire pour mettre en exergue la dissociation entre l'urbanisation et le développement du réseau de transport en commun. Dans la promotion d'une maitrise de l'urbanisation à l'échelle de l'agglomération, c'est d'abord la croissance des zones pavillonnaires des classes moyennes et supérieures en seconde couronne de l'agglomération qui est désignée comme problématique[127]. La desserte de ces derniers par des moyens collectifs impose un éparpillement de l'investissement sur les transports, non seulement vouée à l'échec, mais qui amoindrit nécessairement l'efficacité du réseau pour les zones denses. Si les récentes opérations de logements collectifs ont pu se voir offrir une réponse par le développement du réseau de bus (annexe n° 6.1), l'AGURCO montre aussi que leurs habitants sont, plus qu'ailleurs, captifs de ce mode de transport, en raison de leurs caractéristiques sociales. Or, le problème est que cette dépendance limite les déplacements. On comprend en effet que, si « *la voiture a contribué à l'éclatement de la ville, les transports en commun, eux, favorisent le centre.* »[128] Les classes populaires de la première couronne constituent *a fortiori* un « *réservoir de mobilité* » potentiel, que le développement des transports en commun ne peut qu'accentuer.

Une étude plus qualitative, portant sur l'usage du métro lyonnais mis en service en 1978, vient appuyer ce propos. À la livraison de l'infrastructure, le STCRL a chargé l'agence d'urbanisme d'étudier ses effets sur les comportements des habitants de l'agglomération. L'agence s'est appuyée sur le GSU pour mener une enquête statistique en mars 1980 à partir de « *5 échantillons de 200 ménages représentatifs de la population de 5 zones de l'agglomération bien typée socialement et*

[126] La « création » d'habitants captifs des transports en commun, contraints à de longues heures de déplacements et entrainant la « *congestion des agglomérations et une perte pour "le temps accordé à la vie de famille, aux loisirs culturels ou à la participation à la vie civique et sociale"* » est au cœur des critiques adressées aux grands ensembles Gwenaëlle LE GOULLON, *Les grands ensembles en France*, *op. cit.*, p. 290. Dès 1956, le rapprochement de ces derniers aux lieux de travail et d'achat est un objectif fixé par le Conseil économique sur « le logement des travailleurs de faibles revenus », présenté au nom de la commission des Travaux publics, de la Reconstruction et de l'Urbanisme. ANF 771119/05

[127] Document de synthèse d'une étude réalisée par l'Agence d'urbanisme de Lyon en collaboration avec la société *TCL*, présenté à l'occasion du colloque. APJF.

[128] *Urbanisme - Déplacements - Transports : Rapports introductifs*, *op. cit.*, p. 38.

urbanistiquement »[129]. On compte notamment les grands quartiers d'habitat social de Vaulx-en-Velin, témoins des « *banlieues les plus défavorisées* »[130] et décrits de la manière suivante : « *ZUP excentrée, cité dortoir, population jeune comprenant les couches les plus défavorisées de l'agglomération et plus particulièrement un fort taux d'immigrés* » (annexe n° 6.2). L'analyse compare ainsi les effets du métro sur les populations de première périphérie, disposant de ligne de bus de rabattement, et les usages des populations des quartiers des villes-centres directement desservies par l'infrastructure. Nous soulignons ici quelques résultats mis en avant :

« *On pourrait penser que c'est dans les zones directement desservies par le métro que se trouvent les pourcentages d'utilisateurs réguliers les plus importants. Ce n'est pas si simple… Les taux comparables de Décines* [commune de la seconde couronne], *Croix-Rousse, et gratte-ciel* [quartiers des villes-centres directement desservis par le métro] *montrent qu'une bonne desserte par rabattement dans une Z.U.P. peut avoir un impact voisin de celle d'une desserte directe par le métro sur une zone sociologiquement plus favorisée. Mais sans doute, le score de Vaulx-en-Velin ou Décines serait-il encore supérieur si le métro allait jusque dans ces deux communes !* »[131]

En effet, cet usage est analysé comme conséquent « *de la part importante des captifs des transports en commun* ». L'étude insiste bien à cet égard sur les vertus socialement différenciées du métro :

« *Il y a "déplacements" et "déplacements" […] Le nombre de déplacements au centre des "défavorisés" peut-il être comparé à celui des cadres multimotorisés habitant en ville et utilisant le métro en plus de leur voiture particulière ? C'est en effet ce qui se passe lorsqu'on compte le nombre de voyageurs du métro. Il nous semble pourtant, à partir de ce qui a été esquissé ici, que l'on peut se demander si un = un.* »[132]

En pointant une utilité socialement différenciée du métro, nous soulignons que l'agence défend une analyse « multicritère ».

Enfin, une étude consacrée aux sites propres de transport avorté dans le cadre d'opération d'urbanisme reconduit des étonnements quant à l'absence d'infrastructure dans les ZUP[133]. Il est

---

[129] Extrait du document de synthèse d'études réalisées par l'Agence d'urbanisme de Lyon avec le concours du GSU pour le compte du STCRL, présenté à l'occasion du colloque. APJF. Les cinq zones sont représentées sur la carte que nous rapportons dans notre annexe n° 6.1.

[130] *Ibid.*

[131] Extrait du document de synthèse d'études réalisées par l'Agence d'urbanisme de Lyon avec le concours du GSU pour le compte du STCRL, présenté à l'occasion du colloque. APJF.

[132] *Ibid.*

[133] Cette étude reprend notamment des matériaux accumulés par le directeur de l'agence : « *Quand j'étais à l'institut de recherche des transports, j'avais fait une étude sur les principales ZUP de France, j'avais demandé à la Caisse des dépôts de m'envoyer tous les plans des ZUP. Et voir comment elles étaient desservies par les transports en commun* ». Extrait d'entretien avec Jean Frébault,

rappelé l'histoire de l'opération de Vaulx-en-Velin fondée sur un axe de desserte en métro abandonné et devenu promenade piétonne[134].

Les propositions issues du colloque de 1981 sont multiples. On peut les regrouper en trois ensembles : une proposition visant à freiner la progression de la voiture au profit d'autres modes au premier rang desquels le transport en commun ; la promotion d'une politique d'équipements visant à améliorer le cadre de vie des nouveaux foyers de peuplement et à limiter les flux ; un décloisonnement des secteurs de l'action publique urbaine et un pilotage intercommunal d'une politique des déplacements.

Le premier ensemble entend promouvoir une véritable rupture dans les priorités en matière de transport. Le rapport distribué aux participants est un véritable réquisitoire contre l'adaptation de la ville à la voiture et préconise l'arrêt d'une « *spirale inflationniste* »[135] qui entraine « *gaspillage d'énergie et traumatismes urbains* »[136]. Le développement de l'automobile est décrit comme étant au cœur des mécanismes qui conduisent au développement du pavillonnaire périurbain. Elle est aussi à la source d'une dissociation des flux recherchée dans certaines opérations d'urbanisme, telles que les ZUP. Il s'agirait à leur égard de « *retrouver la notion de rue, lieu géométrique de différentes fonctions (transport, échanges, vie sociale, etc…)* »[137]. Enfin, la voiture aurait conduit également à l'accroissement des inégalités d'accès à la ville.

À l'inverse, les organisateurs se font le relais de certaines aspirations : « *une revendication se généralise pour considérer les transports en commun comme un droit pour tous* »[138]. En effet, le document est un véritable plaidoyer en faveur des transports en commun perçus comme la condition de ce « "*droit à la ville"* »[139]. Le déploiement des infrastructures en site propre – qui semblent les seules à pouvoir concurrencer la voiture – mais aussi la réalisation de « *circuits communaux* » pour irriguer en bus les communes et différents quartiers des grandes agglomérations, sont préconisés, tout comme le réemploi des chemins de fer pour des liaisons urbaines ou suburbaines. Ils apparaissent effectivement comme le seul moyen des exclus de l'automobilisme « *de profiter des fonctions de la ville, de sortir de son*

---

[134] « Le cas de la ZUP de Vaulx-en-Velin ou les "dérapages" d'une opération : Comment une emprise réservée pour TCSP est devenue un cheminement piéton », AGURCO, *document réalisé à l'occasion du colloque « URBANISME, DEPLACEMENTS, TRANSPORTS » organisé par la FNAU*, octobre 1981. APJF.

[135] Le représentant du ministre des Transports, Claude Martinand, présent, parle de « spirale voiture-voirie ». « Urbanisme et transports feront-ils bon ménage ? », *Urbapress Informations*, 21 octobre 1981, p. 12-13.

[136] *Urbanisme - Déplacements - Transports : Rapports introductifs*, *op. cit.*, p. 17. APJF.

[137] *Ibid.*, p. 30.

[138] *Ibid.*, p. 18.

[139] *Ibid.*, p. 41.

quartier ou de sa banlieue ». Selon les auteurs des rapports du colloque, c'est effectivement « *tout particulièrement en banlieue* » que *« le développement des réseaux de transport urbain* […] *peut largement contribuer à réduire les inégalités, puisqu'il permet aux plus défavorisés de rattraper en partie* […] *le niveau de mobilité des plus favorisés*. »[140] Mais le déploiement des réseaux se heurte là encore à la spécialisation de l'espace qui a dominé certaines logiques d'urbanisation. Les bus ne peuvent tourner à vide en journée dans les zones d'activités ou exclusivement résidentielle. Il s'agit donc autant de concevoir l'urbanisme différemment en améliorant le cadre de vie pour limiter le besoin de déplacement.

Le dernier ensemble de propositions sur l'organisation institutionnelle vise à réinscrire les discussions du colloque dans un débat sur les réformes « *actuellement engagées en France* […] *sur la décentralisation* »[141]. La mise en cohérence des actions intervenant dans une « *politique de déplacements* » est à construire selon les organisateurs à un niveau intercommunal. À cet égard, plus qu'à une spécialisation des rôles, la FNAU et l'AGURCO invitent à renforcer les incitations à la coopération :

> « Demain, face à une situation où opérations d'urbanisme, actions de rattrapage, impulsions, même modestes, à volonté structurante, vont s'interpénétrer beaucoup plus fortement, une dissociation des rôles apparait comme une erreur lourde de conséquences. De même, la gestion communale autonome, à travers son POS, porte en soi de grands risques […]. L'État, la Région, le Département se doivent de favoriser la coopération volontaire entre communes par une répartition appropriée des compétences, par des incitations financières ou par tout autre moyen institutionnel ou de procédure. »[142]

Les maitres-mots sont « *horizontalité* », « *pluralisme* », mais aussi « *cohérence* » et « coopération » à l'inverse de procédés « *trop sectoriel*[s] ». Autrement dit, une certaine souplesse est privilégiée aux « *institutions monolithiques et difficiles à gérer* »[143]. Les propositions invitent à la consultation des acteurs, à la contractualisation autour d'objectifs communs et à la coordination des documents d'urbanismes et des perspectives de transport.

> Comme nous allons le voir enfin, c'est parce que le directeur de l'agence parvient à inscrire son rôle dans un renouveau des approches en matière de politique de transport conduit nationalement, que la structure s'impose également au niveau local.

---

[140] *Ibid.*

[141] *Ibid.*, p. 45.

[142] *Ibid.*, p. 20.

[143] *Ibid.*, p. 52.

1.2.3. De nouveaux cadres législatifs comme opportunité pour l'agence d'urbanisme :

Le colloque de 1981 réunit plus de 300 personnes parmi lesquels de nombreux élus et techniciens de collectivités territoriales[144]. La FNAU et l'AGURCO ont réuni et mis à contribution les agences de Dunkerque, Grenoble, du bassin de la Sambre, de Nantes, Saint-Étienne, Strasbourg et Toulouse, ainsi que l'IRT et le CETUR, pour réaliser les travaux préparatoires du colloque que nous avons cités. La position d'intermédiaire que l'agence construit autour de la promotion d'une politique de « déplacements » elle-même trans-sectorielle, repose également sur un travail de courtier revendiqué, visant à « mettre en contact des acteurs susceptibles de retirer des projets mutuels dans un échange de biens ou de services »[145] :

> « Les agences d'urbanisme, qui mènent une réflexion horizontale et globale, et travaillent en étroite relation avec les organismes compétents sur le plan local et national (autorités concédantes et entreprises de transports, responsables de l'urbanisme, services de l'administration et des collectivités locales, CETE, ministères concernés…) peuvent témoigner d'expériences très diverses dans leurs agglomérations respectives. »[146]

Ce positionnement à l'intersection de mondes, d'institutions et d'échelles de décisions différentes, l'agence le construit en même temps qu'elle convoque ses réseaux. Si le colloque de 1981 est évoqué par bien des observateurs des politiques de transport urbain en France[147], c'est qu'il parvient à prendre place dans un processus de réformes du Gouvernement de Pierre Mauroy. En effet, une partie de son succès tient à la mobilisation de réseaux nationaux au premier rang desquels figure le corps des Ponts et Chaussées et le ministère des Transports. Outre les structures d'expertise mentionnées, parmi les présents, Claude Martinand, « *haut fonctionnaire emblématique* »[148] du ministère, représente le nouveau ministre communiste, Charles Fiterman. Or, le ministère est alors engagé dans un projet de loi-cadre visant à la mise en place d'une politique globale des transports sur l'ensemble du territoire.

Ce sont les dispositions introduites par cette réforme de la régulation des transports intérieurs, sur laquelle nous allons immédiatement revenir, qui permettent à l'agence de consolider son influence locale sur la politique des transports en commun. En mettant à

---

[144] « FNAU : urbanisme et transports feront-ils bon ménage ? *Urbapress Informations* du 21 octobre 1981, p. 12-13.

[145] Olivier NAY et Andy SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », *op. cit.*, p. 14.

[146] *Urbanisme - Déplacements - Transports : Rapports introductifs*, FNAU, AGURCO, 1981, *op. cit.*, p. 4.

[147] Jean-Marc OFFNER, « X. Les transports urbains », *op. cit.*

[148] Entretien avec le directeur de l'agence d'urbanisme, Jean Frébault, réalisé le 14 mars 2016.

l'agenda les enjeux sociaux des politiques de transports et leur rapprochement avec les problèmes d'aménagement et d'urbanisme, elle conforte tout en même temps, le syndicat lyonnais et l'implication de l'agence d'urbanisme.

La LOTI : la reconnaissance des enjeux sociaux des transports en commun ?

En 1982, la loi d'orientation sur les transports intérieurs proposée par le ministre des Transports communiste du Gouvernement Mauroy, répond à certaines attentes de l'agence d'urbanisme. Elle montre ainsi comment la « formalisation juridique » peut constituer une entreprise de légitimation[149].

Bien des travaux cherchant à analyser les changements dans les politiques publiques ont montré que l'élection de François Mitterrand avait ouvert une fenêtre d'opportunité pour mettre à l'agenda décisionnel un certain nombre de "solutions" pensées préalablement en dehors de la sphère politique. C'est par exemple dans cette perspective issue du modèle probabiliste de John Kingdon[150], que Françoise de Barros traite l'émergence du dispositif de développement social des quartiers (DSQ) qui permet à des entrepreneurs de politique publique de trouver une traduction politique à la faveur de l'alternance et alors que la médiatisation d'émeutes urbaines survenues dans l'agglomération lyonnaise invite aux réponses politiques. Lorsque Charles Fiterman[151] arrive au ministère des Transports, celui-ci n'a pas préalablement pensé un projet de réforme abouti. En effet, ce sont d'abord des enjeux exogènes à la question des transports qui le conduisent à la tête du ministère. Dans le cadre des négociations menées par le bureau central du parti communiste avec l'Élysée et Matignon à l'issue des élections législatives de juin 1981, les premiers obtiennent de pouvoir proposer des candidats à des ministères non régaliens, excluant la Défense, l'Intérieur, la Justice, les Finances et les Affaires étrangères[152].

---

[149] Pierre LASCOUMES, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, p. 114.

[150] Pauline RAVINET, « Fenêtre d'opportunité », *in* Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e éd., Paris, Presses de Sciences Po, p. 274-282.

[151] Né à Saint-Étienne en 1933 dans un milieu modeste, il adhère au PCF en 1951. Secrétaire de Waldeck Rochet, puis secrétaire de Georges Marchais. Il est élu conseiller général puis député du Val de Marne, respectivement de 1973 à 1979 et de 1978 à 1981. Après la victoire de François Mitterrand à l'élection présidentielle de 1981, il entre dans le gouvernement de Pierre Mauroy en tant que « chef de fil » des ministres communistes au côté de Jack Ralite, Anicet Le Pors et Marcel Rigoud. Entretien avec Charles Fiterman, réalisé le 25 juin 2016. Voir également Charles FITERMAN, *Profession de foi. Pour l'honneur de la politique*, Paris, Seuil, 2005.

[152] Le parti communiste s'est retiré du programme commun en 1977, à la suite des élections municipales qui, malgré plusieurs conquêtes, marquent une évolution des rapports de force PC-PS au profit des derniers. La présidentielle se déroule donc sans rassemblement. Georges Marchais réalise un score de 15,35% contre

> « Bon c'est même marrant parce qu'en discutant, j'avais dit : "j'aimerais bien avoir le ministère de l'agriculture". Parce que j'ai gardé un goût pour l'agriculture depuis mon enfance, une enfance paysanne. Je me suis toujours intéressé aux questions agricoles. Mais bon, c'était pas imaginable ! […] Mettre un communiste à l'Agriculture avec la FNSEA, c'était vraiment euh… [*rires*]. […] Mais il y avait quelque chose qui m'aurait intéressé aussi c'était les Télécoms, […] la réponse a été négative parce que les Télécoms, bon c'est certes, le téléphone à la maison, mais aussi les relations internationales et puis c'est un secteur ultra-sensible, l'espionnage met son nez d'dans, […] Et ils m'ont proposé en retour les Transports. Alors les Transports parce que […] à l'époque c'était le troisième budget de l'État ! après l'Éducation nationale et la Défense, c'était les Transports. Parce que c'est énorme, c'est un ministère considérable ! […] on a dit oui, mais à la condition que je sois ministre d'État et que je n'ai pas de subordonné. Ma relation est directement avec le Premier ministre et j'ai pas de comptes à rendre à un autre ministre quoi, ça c'était pas possible. Donc bon, un gros ministère, du point de vue du budget et du personnel. Y'avait à l'époque plus de 100 000 personnes qui travaillaient à travers les DDE, l'Équipement, l'administration centrale à Paris, c'était 1000 personnes, ben oui, un gros truc quoi ! »[153]

Les Transports ne sont pas parmi les premiers choix, Charles Fiterman ajoute même :

> « Et quand je suis arrivé au ministère, le lendemain y'avait conseil des ministres et puis on était… j'avais déjà deux membres de cabinet […]. Donc on est arrivée dans ce ministère, dans un petit bureau, on s'est assis et puis je les ai regardés et je leur ai dit : "bon ben maintenant qu'est-ce qu'on fait ?" [*Rires*]. […] Alors donc les transports ben moi… ce que j'avais comme transport, moi, c'était mon premier emploi où j'étais électricien à Saint-Étienne, dans la société des transports urbains. Et puis comme député j'avais Orly dans ma circonscription. Et puis comme conseiller régional un petit peu. Bon je m'étais intéressé au transport aérien, un p'tit peu quoi, mais bon… »

Au-delà de son poids, en effectifs et en budgets, Charles Fiterman témoigne d'une absence de réflexions partisanes proprement liées à l'action du ministère. Sans doute, ces verbatims accentuent le caractère improvisé et non prémédité de l'entrée en fonction du ministre. Elles ne sont pas synonymes d'absence d'orientation politique préalable. Le changement de statut de la SNCF qui devient un établissement public industriel et commercial (EPIC) et l'entrée de l'État au capital des sociétés autoroutières, sont bien des traductions des ambitions de nationalisation portées dès l'établissement du Programme commun en 1971[154]. En revanche, elles décrivent un ministre en quête de propositions pour marquer de son empreinte l'alternance politique de 1981 et la participation des communistes au Gouvernement.

25,85 % pour Mitterrand au premier tour et se retire donc de l'élection. Le PCF ne fait pas partie du gouvernement provisoire installé alors que le nouveau chef de l'État demande la dissolution de l'Assemblée nationale. Ce n'est qu'après les résultats de l'élection législative confirmant la majorité socialiste (266 sièges socialistes, 44 communistes), que Mitterrand propose au PCF d'intégrer le gouvernement.

[153] Entretien avec Charles Fiterman, dirigeant du parti communiste et ministre des Transports de 1981 à 1984, réalisé le 25 juin 2016. Dans son autobiographie, Charles Fiterman évoque aussi les velléités du parti pour les ministères de l'Industrie, de la Culture et du Travail. Charles FITERMAN, *Profession de foi*, *op. cit.*

[154] Entretien avec Charles Fiterman. Voir également Nicolas NEIERTZ, « Remise en perspective historique des politiques de « coordination » des transports », *Pour Mémoire. Revue du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Energie*, automne 2013, nº 12, p. 51-60.

Le projet d'une loi-cadre, dite « d'orientation sur les transports intérieurs » (LOTI) permet de répondre en partie à cet enjeu tout en traduisant des préoccupations portées dans le champ de l'expertise sur lesquels nous sommes revenus, comme le renforcement des coordinations entre transports urbains et urbanisme. Le processus d'élaboration de la LOTI naît au cours des premiers entretiens et réunions qu'entreprend Charles Fiterman avec son entourage ministériel dès l'été 1981. Selon son propre aveu, ses ressources pour endosser un rôle de ministre sont d'abord son cabinet et les directeurs d'administration centrale. À propos de ses collaborateurs hauts fonctionnaires, il déclare :

> « Ces types sont impressionnants du point de vue compétence ! Y'avait vraiment des grosses pointures. La haute administration française ! Surtout les techniques, y'a vraiment des gens, les X Ponts, c'est vraiment des gens, c'est pas n'importe qui hein ! »[155]

Alors que la loi bénéficie d'un portage gouvernemental important impliquant le Premier ministre[156], deux membres du cabinet vont particulièrement investir sa rédaction en intervenant à chaque étape du processus législatif[157] : Guy Braibant, membre du parti communiste et spécialiste du droit administratif[158], et Claude Martinand. Ingénieur général des Ponts et Chaussées, Claude Martinand est nommé directeur adjoint du cabinet de Charles Fiterman en septembre 1981[159]. Il participe activement au colloque de 1981

---

[155] *Ibid.*

[156] Selon l'historien Loïc Vadelorge, la densité de l'agenda législatif de début du mandat de François Mitterrand aurait contribué à invisibiliser la LOTI, succédant à deux autres lois très médiatisées : les nationalisations du 11 février 1982 et celle sur la décentralisation su 2 mars. Comme il le rappelle, outre ses implications, celle-ci est pourtant signée par 17 ministres. Loïc VADELORGE, « Les temporalités de la LOTI », *Pour Mémoire.* 2013, nº 12, p. 71-80.

[157] Pour un examen plus précis du processus institutionnel de la loi, nous renvoyons au travail mené par une équipe de juristes, issu du dépouillement d'archives du cabinet du ministère, de la commission de réflexion sur les transports intérieur commandée par Pierre Mauroy et présidée par Jean Kahn, des débats parlementaires et des 19 versions du texte à ses différentes étapes de construction : Joëlle AFFICHARD, Véronique CHAMPEIL-DESPLATS et Antoine LYON-CAEN, *Définir le service public, réguler un secteur concurrentiel : genèse de la Loi d'orientation sur les transports intérieurs* [Rapport pour le ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme - Direction de la Recherche et des Affaires scientifiques et techniques], Institut International de Paris La Défense, 1997.

[158] « le premier et le plus prestigieux » de ses conseillers selon les mots de Charles Fiterman. Charles FITERMAN, *Profession de foi*, *op. cit.*, p. 157.

[159] Né en 1944 dans une famille de militants communistes, Claude Martinand débute sa carrière à Bordeau où il participe à la création du CETE. Il reste en Gironde, d'abord dans la construction du réseau autoroutier, puis, choisissant de quitter la route pour l'aménagement, en tant que directeur de l'Urbanisme, opération et construction de la DDE. Il est ensuite nommé secrétaire général adjoint du Groupe central des villes nouvelles et travaille en même temps à la mission des études et de la recherche du ministère, dirigée par Serge Antoine (DATAR). Parallèlement, il milite au parti communiste qu'il dit entrer « *par la section économique, par les experts* », notamment à l'occasion d'un colloque organisée à Grenoble en 1974 par la *Nouvelle critique* et la Fédération de l'Isère. Il se rapproche alors des géographe et urbaniste, Félix Damette

organisé par la FNAU et l'agence d'urbanisme lyonnaise dès le mois suivant. Interrogé par la presse spécialisée, il se prête alors à quelques propositions telles que la prise en compte du trajet domicile-travail dans les coûts de production des logements, ou encore la prise en charge de la « carte orange » par les employeurs[160]. Dans un entretien accordé au comité d'Histoire du ministère du Développement durable en 2012, Claude Martinand, à qui l'on attribue la paternité de la LOTI, explique s'être surtout attaché au titre I de la loi et aux questions relatives aux transports urbains et à l'urbanisme.

Une innovation essentielle de la loi réside dans la mention d'un « *droit au transport* » (art. 2 et 3) qui place la satisfaction des besoins des usagers, en particulier des « *personnes à mobilité réduite* » et des « *catégories sociales défavorisées* »[161] comme principal objectif de la politique des transports sur le territoire national. Si l'on peut rapprocher ce droit des préoccupations développées lors du colloque de la FNAU, il est aussi directement issu des travaux de la commission de réflexion sur les transports intérieurs installés par le Premier ministre et sur l'initiative de Charles Fiterman fin septembre. Présidée par Jean Kahn – conseiller d'État et conseiller personnel de François Mitterrand – celle-ci a notamment pour mission de définir un « service public » des transports. Pour Pierre Mauroy « *les aspirations à la mobilité, notamment celle des classes les plus modestes, sont probablement parmi les plus puissantes et nous devons y trouver des réponses à la fois efficaces et généreuses*. »[162] Par ailleurs, la composition de la commission arrêtée par le ministre des Transports et son cabinet fait montre, une nouvelle fois, de la présence du corps des Ponts dont sont issus la majorité des ingénieurs[163] et son vice-président, Raoul Rudeau[164]. Ses 14 membres

---

et François Ascher. Toutefois, il ne connait ni Fiterman ni son principal conseiller politique et chef de cabinet, Guy Braibant. C'est après la démission du directeur des transports terrestre (DTT), Claude Collet, pour « *raisons idéologiques* » que Pierre Perrot laisse vacant le poste de directeur adjoint du cabinet (celui-ci devenant DTT). Denis Cotton, alors directeur de cabinet, le recrute. Loïc VADELORGE, « Retour sur la LOTI. Entretien avec Claude Martinand », *Pour Mémoire*, 2013, nº 12, p. 62-70.

[160] « Urbanisme et transports feront-ils bon ménage ? », *Urbapress Informations*, 21 octobre 1981, p. 12-13. La « carte orange » correspond alors à la carte d'abonnement au réseau de la RATP. Cette proposition est partiellement mise à exécution en 1982. Cf. Intervention de Charles Fiterman en première séance de l'Assemblée nationale, le 12 octobre 1982, *JORF*, p. 4640. AAN.

[161] Titre I de la Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, JORF, p. 4004-4011.

[162] Déclaration du Premier ministre lors de l'installation de la Commission de Réflexion sur les transports intérieurs le 21 septembre 1981. Cité par : Joëlle AFFICHARD, Véronique CHAMPEIL-DESPLATS et Antoine LYON-CAEN, *Définir le service public, réguler un secteur concurrentiel*, *op. cit.* p. 19.

[163] Ils sont accompagnés d'ingénieurs du corps des Mines, de l'Aviation et des Travaux public de l'État, ainsi que de hauts-fonctionnaires, notamment du ministère de l'Économie et de l'Insee. *Ibid.*

[164] Celui-ci a été successivement directeur départemental de la Construction des Bouches-du-Rhône puis du Rhône de 1963 à 1968, directeur de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme jusqu'en 1974. Il est nommé

comptent également des élus, tels que le communiste Felix Damette, ainsi que des universitaires parmi lesquels le directeur du laboratoire d'économie des transports (LET) lyonnais, Alain Bonnafous, ou encore Henri Lefebvre. S'il est difficile d'établir exactement les contributions, d'autant que 158 personnes sont auditionnées par la commission, avant même la phase de concertation officielle, la présence de ce dernier invite à lier droit au transport et droit à la ville[165] à l'instar des discussions lors du colloque lyonnais de 1981 (cf. *supra*).

Le droit au transport est un aspect central du travail préalablement mené par le ministre et son cabinet, et dans une moindre mesure de la commission Kahn. Sa raison d'être tient à la volonté de « *rendre effectif* » (art. 1 al. 2) un droit constitutionnel au déplacement de façon à « transforme[r] les besoins des usagers en droit » et « d'assurer que des actions [soient] entreprises pour [lui] donner un contenu substantiel »[166]. De cette recherche d'effectivité du droit de se déplacer découle la notion de « droit au transport »[167].

Les allers-retours avec le Conseil d'État, puis les débats parlementaires font état de l'attachement du cabinet et du ministre à cette effectivité, que l'on peut constater à mesure des différentes versions du texte[168]. Le cabinet y réaffirme cette formulation quand les autres acteurs proposent une « rédaction muette quant aux moyens de rendre le droit effectif »[169]. Les amendements visant à le remplacer par la « *liberté de déplacement* »[170] permettent de prendre la mesure des craintes exprimées à son égard. Elles portent sur l'engagement des

---

en 1981 vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées. *Biographie des directeurs de l'administration centrale et des ministres et secrétaires d'État* (1945-2006), Comité d'Histoire du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Energie. [URL : http://www.histoire-dac.developpement-durable.gouv.fr/index.xsp consultée le 16 avril 2020].

[165] Il en est le corolaire selon le géographe Shalom REICHMAN, « Le droit au transport. Acte déclaratif ou projet innovateur ? », *Transports*, novembre 1984, n° 298, p. 413-415.

[166] Joëlle AFFICHARD, Véronique CHAMPEIL-DESPLATS et Antoine LYON-CAEN, *Définir le service public, réguler un secteur concurrentiel*, *op. cit.*

[167] C'est l'inflexion majeur sur la liberté de circulation qu'apporte la loi selon l'historien Loïc VADELORGE : « Les temporalités de la LOTI », *op. cit.*

[168] Le ministre s'en attribut en quelque sorte la paternité. Voir notre entretient avec Charles Fiterman. L'examen des différentes versions du texte et du travail de la "commission Kahn" fait état de ses interventions pour préserver cette formulation. Joëlle AFFICHARD, Véronique CHAMPEIL-DESPLATS et Antoine LYON-CAEN, *Définir le service public, réguler un secteur concurrentiel*, *op. cit.* p. 58. Voir aussi l'évolution du texte au fil des modifications, proposée en annexe du rapport.

[169] *Ibid.*, p. 55.

[170] Notamment formulée par le député UDF de Haute-Marne Charles Fèvre qui se fait le défenseur des collectivités publics qui risquent « *de le voir* [le droit au transport] *invoquer à juste titre par un grand nombre d'associations d'usagers* ». Intervention de C. Fèvre en deuxième lecture, séance du 16 décembre 1982. Assemblée nationale, JORF, p. 8422. Archives de l'Assemblée nationale (AAN)

pouvoirs publics et des transporteurs, ainsi que sur les déséquilibres pouvant être introduit dans la concurrence entre les modes de transport. En effet, ce nouveau principe parait d'abord énoncé à la faveur d'une relance des transports collectifs dont le désinvestissement aurait alimenté l'accroissement « *d'injustices sociales inacceptables* »[171]. Il vise en premier lieu les « *concitoyens qui ne peuvent* […] *utiliser l'automobile* »[172]. Charles Fiterman le perçoit lui-même dans la lignée d'autres droits tels que le droit à la santé ou au logement :

> « Il s'agit d'un droit économique et social [*qui*] implique et fonde la volonté d'avancer de manière progressive vers la possibilité pour chaque usager d'avoir recours à un moyen de transport public, dans les conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix pour lui-même et de coût pour la collectivité. »[173].

Pourtant, le droit au transport n'est pas envisagé comme un droit opposable. Il s'agit surtout de sanctuariser la légitimité de l'intervention publique dans la régulation des marchés des secteurs concernés. À la réunion interministérielle du 18 mai 1982 qui précède les débats du Parlement, Guy Braibant précise que ce dernier « *ne doit pas être* […] *assimilé à l'idée de déficit* »[174]. Sa principale implication vise à guider les investissements plus qu'à en déterminer l'ampleur[175].

Dans la loi en effet, le droit aux déplacements et au transport se subordonne aux « *conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité* »[176]. Si cette formule est parfois associée à la recherche d'équilibre de marché, elle reprend ici, selon les juristes Antoine Lyon-Caen, Véronique Champeil-Desplats et Joëlle Affichard, la promotion d'un principe d'efficacité économique et sociale qui encadre le droit. L'article 14 subordonne par exemple les choix d'investissements publics pour les infrastructures de transport aux

---

[171] Communication du ministère des Transports devant le Conseil Supérieur des transports, cité in : *Ibid.* p. 36. Ces observations rejoignent les interventions de la FNAUT, de la CFDT ou encore de FO.

[172] C'est en ce sens que Pierre Mauroy en fait mention devant la commission de réflexion sur les transport intérieur, Compte-rendu, 21 septembre 1981, cité par Joëlle AFFICHARD, Véronique CHAMPEIL-DESPLATS et Antoine LYON-CAEN, *Définir le service public, réguler un secteur concurrentiel*, *op. cit.*, p. 58.

[173] Intervention de Charles Fiterman, 1e séance du 12 octobre 1982, Assemblée nationale, JORF, p. 5640. AAN.

[174] Compte rendu de la réunion interministérielle du 18 mai 1982, p. 2 cité dans Joëlle AFFICHARD, Véronique CHAMPEIL-DESPLATS et Antoine LYON-CAEN, *Définir le service public, réguler un secteur concurrentiel*, *op. cit.*, p. 51.

[175] Les réserves que suscite le droit au transport sont d'abord soulevées par les cabinets du Premier ministre et du ministre du Budget. Les premiers précisent qu'il ne doit pas être associé « *au transport gratuit* » et « *qu'il s'exerce moyennant un coût, qui doit être financé par différents bénéficiaires* ». Le ministère des Transports lui-même précise qu'il ne s'agit pas d'un « *droit dont on puisse réclamer la satisfaction en justice* ». Compte-rendu de la réunion interministérielle du 18 mai 1982, p. 5. Cf. Joëlle AFFICHARD et al. *Définir le service public, réguler un secteur concurrentiel, op. cit*. p. 61.

[176] Article 1, Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, dite LOTI, *JORF*, p. 4004. AAN.

dispositions de l'article 3, qui précise que « *la politique globale des transports* […] *tient compte des coûts économiques réels* […] *et des coûts sociaux, monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et les tiers* ». Les débats qui traversent le processus législatif rendent ainsi bien compte de l'introduction d'une nouvelle tension par la notion de service public des transports. Pour le rapporteur Alain Chénard[177] celle-ci est compatible avec le développement d'un « *système plus rationnel, moins coûteux pour la collectivité, plus compétitif et plus rentable* »[178]. Il s'agit à la fois de critiquer les « *gaspillages* » d'une politique passée, tout en consacrant par la loi de nouvelles exigences. Dans les rangs de l'Assemblée nationale, Alain Chénard fait de l'efficacité économique et sociale une notion nouvelle « *qui se substitue fort judicieusement à celle de stricte rentabilité économique et financière, qui a trop longtemps prévalu et qui est issue de conception néo-classique dépassée* ». À la suite du ministre des Transports ou encore du député communiste Jacques Rimbault, il précise :

> « Dorénavant, il faudra en effet prendre en compte, pour l'appréciation de l'efficacité, des notions qualitatives, comme les besoins et les avantages, les conséquences économiques et les conséquences sociales, directes ou indirectes, immédiates ou à terme, des notions comme l'évolution prévisibles des flux de transport et des coûts financiers, les disparités et les inégalités, la comparaison multicritère des différentes solutions envisagées […]. »[179]

En définitive, le « droit au transport » institutionnalise finalement des inflexions que nous avons identifié dans le champ de l'expertise en la matière. Dominant auparavant les savoirs mobilisés sur les transports, la rentabilité économique immédiate est remise en question au bénéfice de la prise en compte de multiples critères au premier rang desquels l'impact, les gains ou le coût social de l'organisation et des infrastructures. La loi conforte donc également les démarches permettant de renforcer la prise en compte des effets pluridimensionnel, économiques et sociaux des transports. C'est toute l'ambition des plans de déplacements urbains (PDU) qu'elle institue et qui donne à l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon l'opportunité de conforté sa place dans les études sur les transports.

---

[177] Maire de Nantes et député socialiste, celui-ci est rapporteur de la loi à l'Assemblée nationale. Il rédige le rapport de la *Commission de la production et des échanges* qui ouvre les débats à l'Assemblée nationale.

[178] Annexe au procès-verbal de la séance du 7 octobre 1982, Rapport fait au nom de la Commission de la production et des échanges sur le projet de loi d'orientation des transports intérieurs (n° 1077), par M. Alain Chénard. Joëlle AFFICHARD, Véronique CHAMPEIL-DESPLATS et Antoine LYON-CAEN, *Définir le service public, réguler un secteur concurrentiel*, *op. cit.*, p. 51.

[179] Intervention d'Alain Chénard, rapporteur de la loi, 1e séance de l'Assemblée nationale du 12 octobre 1982, *JORF*, p. 5636. AAN.

Le PDU : une expertise multicritère pour une politique des transports de l'agglomération lyonnaise

Selon le géographe Shalom Reichman commentant la LOTI deux ans après sa promulgation, le droit au transport adossé à la notion de « *coûts économiques et sociaux* » suppose ainsi le renforcement « *d'un appareil de recherche et d'études pour les déterminer* »[180]. C'est effectivement à partir de l'autre innovation de la LOTI, les PDU, que l'AGURCO conforte son rôle d'expert à l'interface entre les transports et l'urbanisme.

Se réclamant « globale » et systémique, la politique des transports promue par la LOTI entend influencer les enjeux d'aménagement, d'équipement et d'urbanisme. La loi reprend en la matière des préconisations formulées au colloque de 1981 organisé à Lyon. Celui-ci proposait l'établissement d'un nouveau dispositif fixant des objectifs de cohérence entre l'urbanisme et les transports :

> « Une solution ne serait-elle pas d'élaborer des documents de même nature [que les SDAU], révisables à période fixe […], qui détermineraient pour tous les acteurs de l'agglomération les "règles du jeu" ? Cette procédure de concertation généralisée éviterait nombre de difficultés et d'incohérence dans les relations entre urbanisme, voirie et transport en commun. »[181]

À cet égard, la FNAU et l'agence d'urbanisme de Lyon peuvent trouver dans la procédure des plans de déplacements urbains (PDU) une réponse à leurs préoccupations.

Selon le cabinet du ministère des Transports – pour rappel Claude Martinand est présent au colloque lyonnais – la recherche de cohérence est intimement liée à la notion de service public des transports dont la loi fait la promotion. Pour ses auteurs, il s'agit alors de se prémunir de toute interprétation dispendieuse. Ce service trouve davantage sa traduction dans un effort de coordination du « système des transports ». Pour Claude Martinand, c'est là tout l'enjeu de la LOTI que de « *rappeler la différence entre secteur public et service public, de démontrer que des services publics pouvaient être compatibles avec le marché*. »[182] Aussi, cette politique se traduit d'une part, par des aides financières de l'État contractualisées avec les collectivités locales[183]. D'autre part, elle invite ces collectivités à se placer dans un rôle de coordination. La procédure des PDU les place ainsi, en s'appuyant sur les lois de décentralisation, dans un rôle de coordination qui n'engage pas

---

[180] Shalom REICHMAN, « Le droit au transport. Acte déclaratif ou projet innovateur ? », *op. cit.*

[181] *Urbanisme - Déplacements - Transports : Rapports introductifs*, FNAU, AGURCO, *op. cit.*, p. 19.

[182] Loïc VADELORGE, « Retour sur la LOTI. Entretien avec Claude Martinand », *op. cit.*, p. 68.

[183] Un « *fonds spécial pour les grands travaux* […] *la décision prise en faveur du financement partiel de la carte orange par les employeurs et l'abaissement du seuil du versement-transport aux agglomérations de 30 000 habitants* » constituent l'essentiel de l'augmentation de moyens prévus par le ministère. Intervention de Charles Fiterman, 1e séance de l'Assemblée nationale du 12 octobre 1982, JORF p. 5640. AAN.

nécessairement sur l'investissement consenti, comme en témoignent les verbatims attribués au ministre des Transports devant l'Assemblée nationale :

> « Le projet de loi […] s'attache, en articulation avec la loi de décentralisation et la loi sur la planification, à améliorer ou à mettre en place des procédures et des moyens qui permettront une action soutenue et diversifiée au niveau tant de l'État que des régions, des départements ou des communes. Il définit entre ces différents échelons des relations contractuelles : contrats de plan ou contrats de développement à partir de schémas régionaux et départementaux.
>
> Un effort tout particulier doit être engagé en faveur de l'aménagement et de l'humanisation du cadre de vie dans ces agglomérations urbaines. […] Cet effort doit s'intégrer dans une approche plus globale des problèmes de circulation, permettant notamment un partage de la voirie plus favorable aux transports en commun, une meilleure complémentarité entre les moyens individuels et collectifs de se déplacer avec, par exemple, l'organisation de parkings de rabattement et de navettes et, plus généralement, l'étude par les autorités concernées de véritables plans de circulation et de stationnement. »[184]

À cet égard, selon Loïc Vadelorge, la procédure des PDU fait partie des innovations qui permettent de placer la LOTI parmi les lois décentralisatrices[185]. En effet, les PDU s'inscrivent dans la continuité des plans de circulations des débuts des années 1970 et du renouveau donné au transport en commun à partir des changements intervenant au niveau de l'expertise. Conçu comme un nouveau document d'urbanisme transversal, le PDU traduit l'ouverture des critères devant présider l'orientation des politiques de transport urbain, la localisation des infrastructures et le choix du matériel. Il marque effectivement une volonté de faire émerger une politique des déplacements comprenant à la fois les transports en commun, la circulation et le stationnement, l'insertion des piétons et des véhicules à deux roues, le tout à une échelle d'agglomération :

> « Le plan de déplacement urbain définit les principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement dans un périmètre de transports urbains. Il a comme objectif une utilisation plus rationnelle de la voiture et assure la bonne insertion des piétons, des véhicules à deux roues et des transports en commun. Il s'accompagne d'une étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient. Il est soumis à enquête publique. »[186]

Il faut ajouter que, dans la continuité de l'instauration du versement transport, le PDU incite au regroupement intercommunal. Il est même une condition imposée par la loi pour la réalisation de cette « *nouvelle procédure d'organisation prévisionnelle* »[187]. Le sociologue Pierre Lassave, travaillant alors au département des Études générales du CETUR, souligne

---

[184] *Ibid.*

[185] Loïc VADELORGE, « Les temporalités de la LOTI », *op. cit.*

[186] Article 28, Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, *JORF*, p. 4008.

[187] Pierre LASSAVE, *L'expérience des plans de déplacements urbains (1983-1986)*, Bagneux, CETUR, 1987, p. 10.

qu'il s'agit là d'une distinction avec l'arsenal législatif de la décentralisation « *qui "consacre" la municipalisation des politiques urbaines* »[188].

Dans l'agglomération lyonnaise, ces bouleversements législatifs marquent une ultime étape de l'autonomisation locale du STCRL, en libérant le syndicat de la tutelle du préfet, ainsi qu'en le plaçant comme garant d'une politique transversale des déplacements urbains. Responsable de la politique des transports et du PDU, la LOTI le consacre comme autorité organisatrice des transports urbains (AOTU). Pour ces autorités, elle ouvre une nouvelle légitimité à investir d'autres champs que le seul secteur des transports en commun. La position du syndicat des transports s'en trouve renforcée à Lyon. Ce nouveau statut du STCRL se couple avec le retrait du préfet qui amorce une réforme de l'institution syndicale au principe de son renforcement (encadré n° 17).

Encadré n° 17 : Du retrait du préfet au nouveau syndicat des transports : naissance du SYTRAL (1983-1985)

Les conséquences des lois de décentralisation sur le syndicat des transports en commun lyonnais sont décisives. Elles actent l'aboutissement d'une autonomisation vis-à-vis des services déconcentrés de l'État et le début de l'internalisation d'une administration et d'une expertise propre. Au total, la préfecture, la DDE, mais aussi, dans un second temps, la SEMALY perdent largement de leur influence sur le syndicat.

Dès le mois d'août 1982, le préfet Olivier Philippe est invité par Gaston Defferre à confier la présidence du STCRL à un élu. Les nouveaux statuts qu'il propose sont refusés par les élus[189] au profit d'une nouvelle convention passée avec le conseil général du Rhône et la COURLY, délibérée dans chaque assemblée[190]. La composition du comité double pour passer à 18 élus. Il se réunit tous les deux mois. Un bureau élu, composé d'un président et de quatre autres membres, doit se tenir en revanche chaque semaine. La passation de pouvoir se fait lors d'un dernier comité en Préfecture, le 25 juillet. "Doyen" du comité, puisqu'il en est membre depuis 1955, le docteur Dugoujon, maire de Caluire, est élu président. Parmi les 18 membres, les deux tiers des sièges sont à l'UDF et au RPR. On compte parmi les nouveaux membres Jean Rigaud, dont la présence assure le rapprochement avec l'agence d'urbanisme qu'il préside. Nous soulignons que ni le président du conseil général, Jean Palluy, ni le président de la COURLY ne font partie du bureau[191]. Du côté du Département, où tous les anciens membres ont été reconduits, l'opposition fait son entrée[192] au syndicat avec le

[188] *Ibid.*, p. 9.

[189] Un premier comité se tient à ce propos à la suite de la promulgation de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983. Le préfet propose initialement un comité à 14 membres, tous élus. Courrier du préfet du 6 mars. Et comité du STCRL du 14 mars.

[190] Délibération des 27 et 30 juin, respectivement du conseil général et du conseil de la communauté urbaine.

[191] Francisque Collomb préside toutefois le conseil d'administration de la SEMALY.

[192] Du côté de la COURLY, les élections municipales de mars ont confirmé les conquêtes socialistes de 1977, l'équilibre politique se stabilise, bien que le passage de 90 à 140 conseillers communautaires profite surtout

communiste Marcel Houël et le socialiste Bernard Rivalta, par ailleurs membre du bureau de l'agence d'urbanisme depuis sa création en 1979 (*supra*).

Ce nouveau comité souhaite renforcer la structure syndicale. Un groupe de travail est constitué en septembre 1983 pour doter le syndicat d'une véritable structure administrative. Il propose la création de trois directions pour l'administration, les finances et les questions techniques, représentant une trentaine de personnes, le tout sous l'autorité d'un directeur général, ainsi qu'un directeur de cabinet et d'un secrétariat pour le président. Concrètement, c'est au tour du directeur départemental de l'équipement de se voir en quelque sorte "remercier" par le syndicat. Cette structure a désormais ses propres locaux, réservés dans un immeuble au cœur de l'opération de la Part-Dieu, dans lequel doit s'installer également l'exploitant du réseau, à la même adresse donc.

Bernard Perrot, polytechnicien, ancien dirigeant de la société de service informatique pour les collectivités locales ICARE et surtout, directeur de la Régie des Transports en Commun de Marseille, est recruté en tant que directeur général en septembre 1984[193]. Il s'entoure rapidement d'une équipe de direction[194]. Ses premières missions sont de constituer son administration[195] et de contrôler les dossiers en cours en s'intéressant aux relations entre le syndicat et ses interlocuteurs principaux : la SEMALY et la société *TCL*.

L'expertise produite par la première est d'abord remise en cause à la marge de l'entreprise de construction de la nouvelle ligne D du métro, à propos du choix des entreprises chargées de l'extension du poste de contrôle et de commande (PCC) de la Part-Dieu. Pour la première fois, la SEMALY, jusqu'ici considérée comme service normal du STCRL, se voit contester son rapport au jury du concours (le comité) par une contre-expertise commandée, sans l'en informer, à un bureau d'étude technique extérieur. *A priori* anecdotique, cette contre-expertise, selon René Waldmann, « *révélait une perte de confiance des élus du Syndicat à l'égard de la Sémaly. Ce n'était qu'une petite fissure* […], *mais elle ne devait pas se refermer, bien au contraire.* »[196] Par ailleurs, le contrat d'affermage, signé en janvier 1977 entre la société *TCL* – devenue alors SLTC – et le STCRL, est devenu « contrat de gérance » lors de la signature de son prolongement le 14 janvier 1984 ; pour une courte période, le temps que soit entreprise une remise à plat de celui-ci. Le renouvellement du

---

à la représentation des petites communes. Le maire de Saint-Priest ainsi qu'un conseiller municipal socialiste de Meyzieu et un autre communiste de Lyon, complètent ainsi les rangs de l'opposition au STCRL. Le directeur de la SEMALY relève surtout la participation des deux conseillers régionaux d'opposition, Bernard Rivalta et Marcel Houël. René WALDMANN, *Les charmes de Maggaly*, *op. cit.*, p. 133.

[193] *Ibid.*, p. 144. Voir également notre entretien avec Jean Frébault, réalisé le 14 mars 2016.

[194] Bernard Simon (ingénieur des Ponts et Chaussées) pour les questions économiques d'évaluation des besoins concernant l'évolution du réseau ; Éric Beaudonnet (SNCF), pour l'investissement sur les choix technologiques ; Michel Escoffier (SCET) pour les Finances, Jacque Bize (ingénieur TPE) pour les relations avec l'État ; Chantal Burgard pour diriger les foncions "supports" et les relations extérieures. René WALDMANN, *Les charmes de Maggaly*, *op. cit.*

[195] En plus de l'équipe de direction, 16 agents sont recrutés dès les premiers mois : "Le SYTRAL a 30 ans !", *Mobiles, le magazine d'actualités du SYTRAL,* n°3, février 2015 [URL : (http://archive.wikiwix.com/cache/?url=http%3A%2F%2Fmagazine.sytral.fr%2Fle-sytral-a-30-ans%2F], consulté le 14 septembre 2018.

[196] René WALDMANN, *Les charmes de Maggaly*, *op. cit.*, p. 141.

contrat de gérance au 1er janvier 1987 est surtout l'occasion d'un changement de forme qui acte le rachat par le syndicat de la marque « TCL », inscrit sur l'ensemble des véhicules du parc de l'exploitant. C'est aussi dans une démarche de communication, afin de gagner en visibilité, qu'un nouveau nom est trouvé au STCRL. Il devient ainsi après délibération de son conseil syndical le 9 octobre 1985, le Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise : SYTRAL.

Le PDU est l'occasion pour le nouveau SYTRAL d'affirmer un rôle technique et politique à l'épicentre de la coordination du système des transports lyonnais. En outre, le financement partiel de la ligne D du métro par l'État apparait contingenté à son intégration dans une réflexion globale, aussi bien dans les échanges entre le syndicat et le cabinet de Fiterman[197], que dans les échanges avec son successeur Jean Auroux. Le protocole d'accord qui garantit la programmation annuelle du financement de la ligne mentionne :

> « L'État prend acte de la volonté des responsables du Syndicat des TCRL de mener une politique globale et cohérente de développement des transports collectifs, tous modes réunis, sur l'ensemble de la région urbaine. Cette volonté se traduira par l'étude d'un plan de déplacements urbains […] L'État réservera son financement aux investissements STCRL qui seront le fruit d'une réflexion globale et l'objet d'action concertée. »[198]

La démarche du PDU se traduit alors essentiellement par deux réalisations. L'élaboration d'un diagnostic sous forme d'évaluation économique et sociale du « *système de déplacements* » à l'aune des « *enjeux d'agglomération* » doit d'abord servir de socle à une concertation institutionnelle. Selon le sociologue Pierre Lassave, celle-ci constitue « une étape privilégiée du positionnement réciproque des multiples instances d'expertise et de gestion sous l'autorité du SYTRAL. »[199] Engagée dès 1984, le diagnostic réuni effectivement de nombreux contributeurs : la DDE, la SEMALY, la société exploitante du réseau, les services techniques de la COURLY, de la ville de Lyon, la direction régionale de l'Équipement (DRE), le CETUR, le CETE, le CODRA, le Groupement pour l'insertion des handicapés (GIHP), la société Lyon Parc Auto (LPA), la Région urbaine de Lyon (RUL), la SNCF et bien sûr l'agence d'urbanisme ont participé à son élaboration[200]. Ensuite, la démarche est relayée à partir de décembre 1985 par un « bulletin de liaison technique PDU » édité par la SYTRAL et distribué à ces mêmes institutions. L'enjeu est de prolonger ce « *travail collectif* […] *pour que la démarche engagée puisse aboutir et que le P.D.U.*

---

[197] Celui-ci impose également que la première tranche réalisée de la ligne intègre la partie allant jusqu'à Vénissieux. Entretien avec Charles Fiterman réalisé le 25 juin 2016, par ailleurs confirmé par René Waldmann *Ibid.*, p. 88-89.

[198] Protocole de financement de la ligne D, signé le 11 février 1985, attestant d'une subvention de 911 millions de Francs. *Ibid.*, p. 146.

[199] Pierre LASSAVE, *L'expérience des plans de déplacements urbains (1983-1986)*, *op. cit.*, p. 70.

[200] « Plan de déplacements urbains. Le diagnostic », dossier technique préparatoire, SYTRAL, mai 1986. APJF

puisse ensuite être mis en œuvre », afin « *d'améliorer cette nécessaire cohésion au plan technique, par une meilleure circulation de l'information sur les projets et les études* »[201]. Si ce bulletin se présente d'abord comme le journal du SYTRAL, son comité de rédaction est composé également de la DDE et de l'agence d'urbanisme. Le secrétariat de rédaction est quant à lui situé auprès de cette dernière. La place, toute singulière, prise par l'AGURCO est effectivement à souligner.

De son côté, l'agence d'urbanisme entend bien se saisir des impulsions données nationalement au mouvement de décentralisation. Plusieurs champs d'action, à l'instar de la politique de la ville[202] ou de la planification métropolitaine lui permettent ainsi de conforter sa position en la rendant incontournable pour les autres structures intervenant sur les politiques urbaines locales. Il en va de même pour les politiques de déplacements et le secteur des transports en commun. Comme le note Pierre Lassave, ce mouvement se poursuit dans plusieurs agglomérations :

> « certains élus des autorités responsables de transport se sont saisis de la délicate procédure expérimentale des PDU, pour bonifier leurs intérêts stratégiques. Les entreprises de transport public et les agences d'urbanisme ont cherché à se positionner positivement dans la conjoncture de relance des études globales de transport et de contractualisation des relations entre les partenaires »[203].

Aussi, lorsque le SYTRAL envisage d'élaborer le PDU de l'agglomération, celui-ci sort pour partie de son champ de compétence. La nouvelle démarche impose au nouveau directeur, Bernard Perrot, d'élargir le champ d'expertise des équipes du syndicat, qui ne correspond pas non plus à ceux de la SEMALY ou des services de la société exploitante. Les compétences de l'agence d'urbanisme semblent en revanche tout indiquées. Le directeur de l'AGURCO témoigne ainsi des discussions avec son homologue au SYTRAL :

> « Il nous avait demandé carrément d'être un peu un conseiller méthodologique pour dire comment s'y prendre, quoi. Pas seulement sur les relations avec l'urbanisme, mais plus généralement sur quelle vision, vous voyez, à moyen terme, en plus c'était lié, beaucoup […] au Schéma directeur sur lequel on avait beaucoup travaillé, vous voyez, c'était comment se, se projeter quoi ! au-delà des lignes de métro si je puis dire. »[204]

Confié à l'Agence d'urbanisme, le diagnostic du PDU est publié par le SYTRAL en mai 1986. Outre les données fournies par les différents partenaires, l'agence réemploie les travaux qu'elle a menés dans le cadre de ses diverses missions depuis sa création. Les études

---

[201] *Bulletin de liaison technique du plan de déplacements urbains de l'agglomération lyonnaise,* « Édito », décembre 1985, nº 1, p. 1, cosigné par Fréderic Dugoujon, président du SYTRAL, et Pierre Conchonnet, conseiller syndical et responsable de la commission chargée de l'élaboration du PDU.

[202] Fatiha BELMESSOUS, « L'émergence du problème des quartiers d'habitat social », *op. cit.*

[203] Pierre LASSAVE, *L'expérience des plans de déplacements urbains (1983-1986)*, *op. cit.*, p. 12.

[204] Entretien avec Jean Frébault, directeur de l'agence d'urbanisme, réalisé le 14 mars 2016.

préalables et les plans de référence, mais aussi les travaux menés dans la mise en œuvre des premiers dispositifs de la politique de la ville, sont mobilisés pour alimenter un diagnostic de plus de 140 pages pour le futur document-cadre. Il porte sur l'ensemble du territoire de la COURLY. Ce diagnostic est organisé à l'image de l'AGURCO : les premiers chapitres sont thématiques, les suivants découpent la communauté urbaine en secteurs géographiques calqués sur les différents plans d'occupation des sols.

Parmi les données mobilisées, la poursuite de la motorisation des ménages – 360 000 véhicules particuliers sont dénombrés en 1982 contre 325 000 six ans plus tôt[205] – a accentué l'étalement urbain soutenu par un développement résidentiel et commercial. Le diagnostic enregistre ainsi la baisse de population dans les villes-centres au profit de la couronne urbaine. Selon les auteurs, la croissance des déplacements motorisés s'est appuyée sur les nombreuses infrastructures réalisées. La rocade Est (figure n° 23.2) qui doit doubler le boulevard périphérique Laurent Bonnevay, cerclant les villes-centres, est effectivement en construction. Les infrastructures routières enregistrent ainsi un usage important de la voiture localisé dans la couronne urbaine quand le réseau de métro se concentre sur les seules deux villes-centres (figure n° 23.1). Les transports en commun et la voiture enregistrent une progression respective de 23 et 13 % depuis 1976. À l'inverse, la marche à pied connait une baisse de 25 %, attribuée à la fois au développement d'alternatives et à l'augmentation des distances de déplacements[206]. En effet, ce sont notamment les trajets du domicile au travail qui enregistrent le plus cet allongement. À Lyon et Villeurbanne par exemple, ces déplacements strictement internes auraient ainsi diminué de 19 % pour se réaliser à une échelle plus importante[207]. Si la livraison des premières lignes de métro ouvre une alternative comparable à la voiture en termes d'accessibilité au centre, le diagnostic souligne la limitation de cette offre et l'écart avec les lignes de surface :

> « Ailleurs, les différences entre les deux modes vont du simple au double. Les écarts en temps entre voitures particulières et transports en commun sont dans une proportion qui reste somme toute limitée pour les déplacements radiaux (essentiellement grâce au métro

---

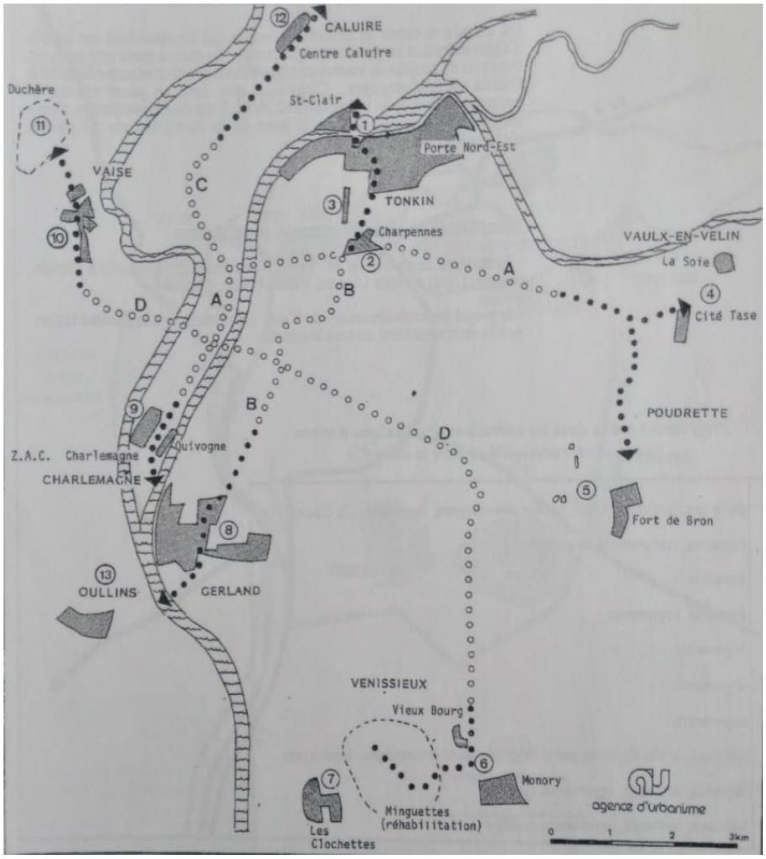
[205] AGURCO, *Plan de déplacements urbains : « le diagnostic » - dossier technique préparatoire* [Rapport], Lyon, SYTRAL, mai 1986, p. 14.

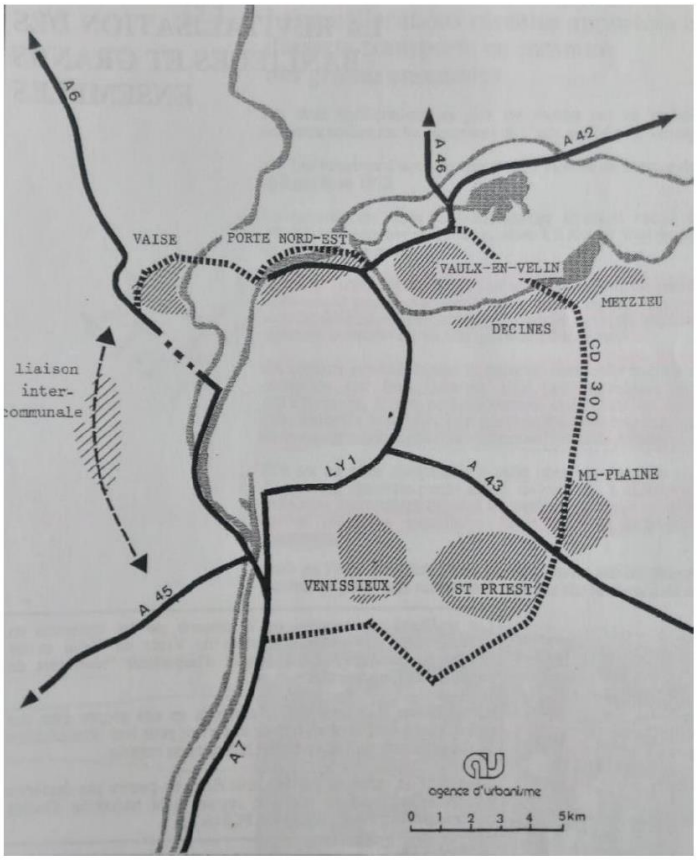
[206] La préoccupation affichée jusqu'à l'échelle nationale pour un rééquilibrage des modes de transport se traduit par une schématisation de la « part modale » issue des enquêtes ménages que réalise alors le CETE. Celle-ci se définit à partir du nombre de déplacements pris en charge par un mode. Les résultats provisoires de l'enquête ménage donnent la répartition suivante pour 1986 : 34% des déplacements s'effectuent à pied, 2% en « deux roues », 15% en transport en commun, 49% en voiture particulière sur un total de 3 240 000 déplacements. *Ibid.*, p. 21.

[207] (+ 11% depuis les autres communes du SDAU jusqu'à ces deux communes et + 8% en dehors de celles-ci. « Source Recensement (sondage au 1/10e DDE) » *Ibid.*, p. 22.

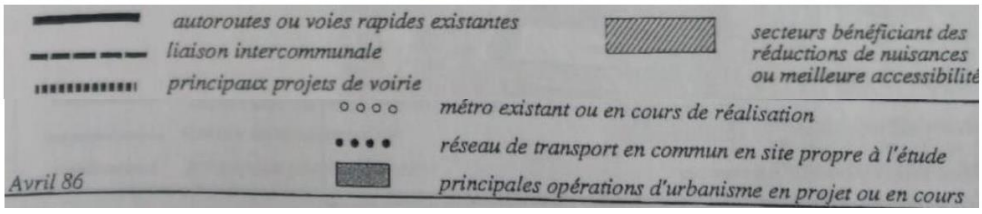
et la structure des lignes), la comparaison serait bien plus défavorable pour les déplacements de périphérie à périphérie qui constituent un marché en croissance. »[208]

C'est donc en périphérie que les écarts de performance entre la voiture et le transport collectif sont les plus importants. En transport en commun, « *la faiblesse des liaisons de rocade pénalise* […] *un certain nombre d'usagers obligés, d'autant qu'un nombre important d'activités et d'équipements publics (hôpitaux etc…) sont localisés en périphérie* »[209]. À cette situation, s'ajoute le ralentissement de l'extension du réseau TCL en périphérie. S'il avait progressé de 21 % de 1979 à 1982, sa stabilité est soulignée depuis cette date (+ 3% en 1986). Pour le compléter, le document invite à relancer un réseau SNCF dit « interurbain » qui, à l'inverse des grandes tendances d'urbanisation, dessert surtout l'Ouest lyonnais (figure n° 23.3).





23.1 **23.2**



[208] *Ibid.*, p. 33.

[209] *Ibid.*, p. 38.

23.3

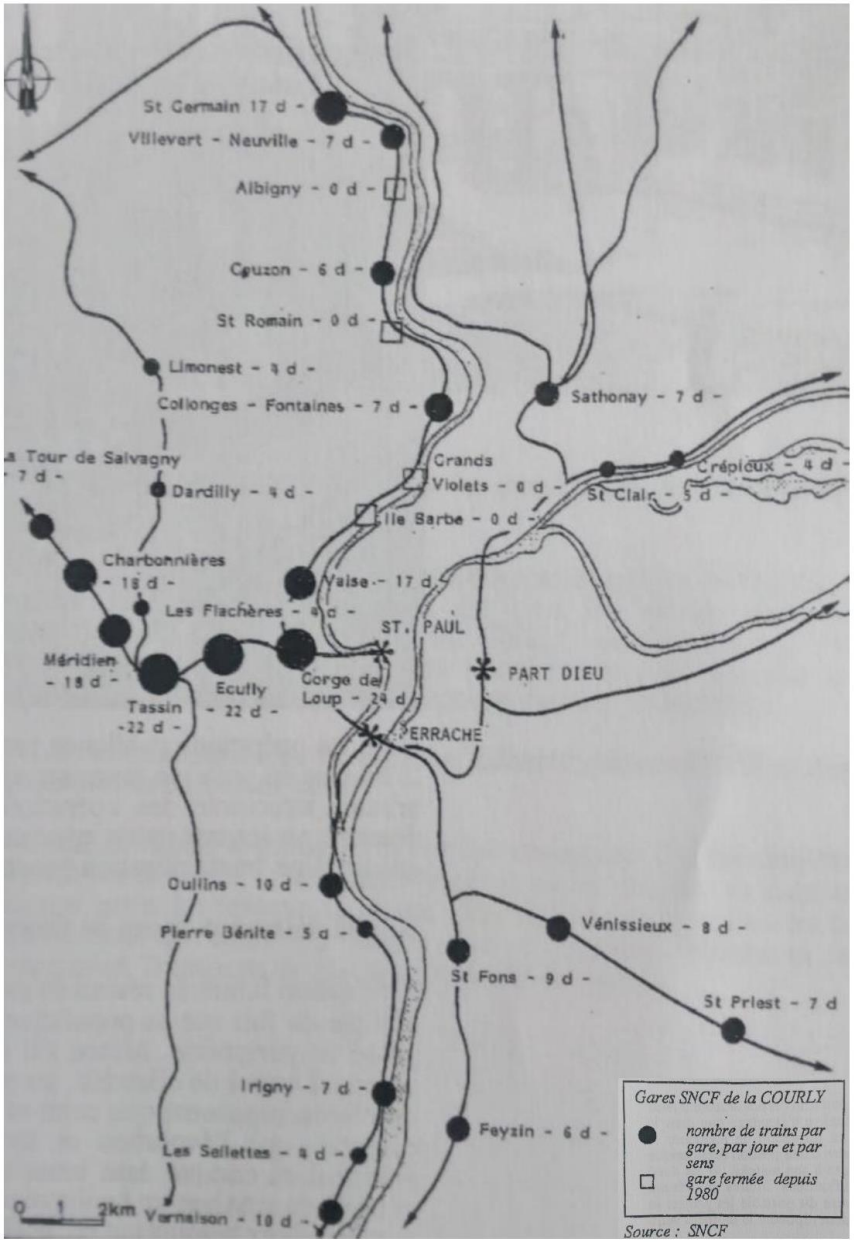


Figure n° 23 : Extrait du diagnostic du PDU – évolutions des principales infrastructures de transports (mai 1986)

Source : AGURCO, Ligne D du métro : aspects urbanistiques - section Bellecour-Parilly. Variante avec création d'une station à Gabriel-Péri [Rapport], Lyon, STCRL, Agence d'urbanisme de la communauté urbaine, 1980, p. 92,98,100.

Figure 23.1 : « Localisation des principales opérations d'urbanisme projetées ou en cours le long des extensions en projet du réseau de transport en commun en site propre (métro) »

Figure 23.2 : « Les effets de l'axe routier A6 – LY1 et du CD 300 – Localisation des secteurs bénéficiaires suite à une réduction des nuisances ou une meilleure accessibilité »

Figure 23.3 : « Localisation et nombre de dessertes journalières des gares du réseau SNCF dans la COURLY en 1985 (comptage à partir de Perrache, Part-Dieu ou St Paul) »

Enfin, un chapitre entier est consacré aux grands ensembles de l'agglomération (chapitre 12) et reprend les principales études réalisées ou commandées par l'agence d'urbanisme portant spécifiquement sur les quartiers d'habitat social, dont notamment ceux de Vaulx-en-Velin. Mêlant jusqu'à les confondre, appréciation de la qualité de la desserte et mesure de l'usage des transports en commun dans les déplacements, les auteurs semblent se satisfaire du système de rabattement des lignes de bus de la banlieue vers le métro. Comme indiqué au colloque de 1981, l'utilisation des transports collectifs est comparable aux zones directement desservies par le métro bien que l'on reconnaisse qu'elle soit moins pratique :

> « L'augmentation de mobilité a été très forte malgré le handicap résultant de l'utilisation obligatoire d'un rabattement en bus pour prendre le métro. […] Vaulx-en-Velin bénéficie d'une bonne desserte par les transports en commun grâce aux rabattements de bus […] »[210]

La situation de Vaulx-en-Velin est jugée bien plus favorable que celle de la ZUP de Vénissieux qui doit dans un avenir proche bénéficier d'un système semblable de rabattement vers le futur terminus de la ligne D, une fois construite. Néanmoins, le diagnostic évoque une dégradation de la situation sociale dans les deux ZUP de l'agglomération. C'est à ce titre que les auteurs semblent inviter à la réalisation d'une infrastructure plus lourde, mais moins couteuse que le métro, comme le tramway :

> « la réalisation d'un transport en commun en site propre dans ces secteurs peut constituer un facteur important <u>pour leur réhabilitation en attirant notamment de nouveaux habitants ou emplois.</u> »[211] [*Nous soulignons*].

Si les quartiers d'habitat social figurent parmi les préoccupations fortes des auteurs du diagnostic, celui-ci laisse pourtant percevoir une inflexion dans la manière de dire le problème de leur desserte. Les « *réservoirs de mobilité* »[212] qu'ils constituent semblent devoir s'accommoder d'un réseau de bus dont la faible compétitivité par rapport à la voiture est pourtant largement soulignée à d'autres endroits du document tout comme son inadaptation aux déplacements de périphérie à périphérie. En revanche, au-delà de l'investissement mineur que constituent ces lignes de bus, les infrastructures de transport comme le tramway moderne[213] semblent désormais moins répondre à la volonté d'équiper une population que de susciter une autre composition de celle-ci.

---

[210] *Ibid.* p. 102

[211] *Ibid.* p. 101

[212] *Ibid.* p. 101.

[213] Nantes s'apprête alors à arrêter la décision d'une seconde ligne de tramway. Pierre LASSAVE, *L'expérience des plans de déplacements urbains (1983-1986)*, *op. cit.*

***

La démarche des PDU connait un coût d'arrêt à Lyon à la suite de l'engagement de financement de l'État sur la ligne D du métro. En effet, l'État retire ses financements incitatifs à l'égard de la procédure PDU, ce qui amenuise considérablement la pertinence du PDU aux yeux des acteurs locaux[214]. Pendant dix ans, le PDU reste donc un document de diagnostic qui complète la feuille de route du développement du métro, soit une douzaine d'orientations générales thématiques sur les projets en cours qui trouvent également d'éventuelle traduction territoriale sur les secteurs du POS.

Mais l'entreprise du PDU à Lyon, même limitée, fait montre d'une évolution de la concurrence institutionnelle allant plutôt dans le sens d'un renforcement mutuel et d'une entente entre institutions qui « semblent en effet, partager à divers titres, l'interrogation sur la coordination des choix de gestion voire l'investissement […] à l'horizon 2000 et au-delà »[215]. La réalisation d'importantes infrastructures de transport engagée sur cette temporalité assure d'une certaine manière une stabilité et un partage des champs d'intervention. Si le PDU n'est pas ratifié, faute de portage politique, il conforte tant l'institution SYTRAL à laquelle les élus semblent vouloir donner une réelle indépendance, que la légitimité de l'agence d'urbanisme à intervenir dans le domaine des transports, en valorisant « l'utilité de [ses] performances techniques au bénéfice de ces médiations partenariales »[216].

Mais cet équilibre institutionnel n'est pas sans incidence sur la formulation des problèmes de transport. Il acte d'abord des évolutions dans le type d'expertise mobilisée en privilégiant de nouveaux critères. Ce faisant, le retour – certes encore timide – sur l'agenda de la desserte des quartiers d'habitat social procède de l'influence de certaines approches particulièrement attentives à leur peuplement. Il convient maintenant de revenir sur ces prémisses d'une lecture de leur besoin en termes d'activation ou d'entretien d'une mixité sociale et ethnique qui tend à devenir le socle des coopérations intercommunales en construction.

---

[214] Bernard JOUVE et Anaïk PURENNE, « Une politique des déplacements urbains en quête d'expertise : les expériences lyonnaises », *in Les politiques de déplacements urbains en Europe. L'innovation en question dans cinq villes européennes*, L'Harmattan, p. 81-110.

[215] Pierre LASSAVE, *L'expérience des plans de déplacements urbains (1983-1986)*, *op. cit.*, p. 24.

[216] Pierre Lassave identifie un rôle semblable des agences d'urbanisme à Grenoble et Nantes. *Ibid.*, p. 40.

Section 2. L'enclavement comme problème de peuplement : une nouvelle appréhension des grands ensembles au principe d'une reformulation du problème de desserte des banlieues populaires

> « La station induit un changement de population par une revalorisation foncière et immobilière. La station devient un élément contribuant à faire disparaitre une population à bas revenu d'un quartier qui lui était traditionnellement imparti, déstructurant non seulement une certaine appropriation de l'espace, mais surtout son vécu et ses pratiques sociales. Le quartier ne jouerait plus alors le rôle de point de chute des populations étrangères de l'agglomération. »

En 1980, l'impact d'une station de métro sur le quartier de la Guillotière et les risques de « *déstructuration* » des sociabilités par l'activation d'un processus de gentrification[217], certes envisagés par l'agence d'urbanisme, sont relativisés. S'ils font partie des scénarios mentionnés dans le rapport qu'elle élabore, l'agence se veut rassurante :

> « Remarquons qu'il conviendrait sans aucun doute de nuancer cette hypothèse : il semble en effet peu probable que la station de métro à elle seule puisse induire un tel changement. Il serait plus juste de considérer qu'elle peut être un élément accompagnant une politique dans un sens ou dans un autre. »[218]

Entre ces premières études de l'AGURCO mobilisées pour infléchir l'implantation du réseau lourd de transport en commun et le diagnostic du PDU réalisé six ans plus tard, le rôle prêté à ces infrastructures dans les quartiers populaires aurait-il changé ? La politique de peuplement en question est-elle davantage à l'ordre du jour dans les ZUP, lorsque l'agence d'urbanisme invite à la réalisation de tramways pour attirer « *de nouveaux habitants ou emplois* »[219] ?

Si l'on ne parle pas encore de mixité sociale, l'idée commence alors à germer au gré d'une révision de la réalisation des programmes d'équipement dans les ZUP. À l'inverse, dans les centres-villes, le déplacement des classes populaires est plus difficilement tenable comme objectif politique. Celui-ci a effectivement fait l'objet de critiques politiques et de toute une

---

[217] Le terme désigne des processus spécifiques d'embourgeoisement reposant sur la réhabilitation et la revalorisation de l'image d'anciens quartiers à partir de « l'afflux de fractions spécifiques des classes moyennes et supérieures, mieux dotées en capitaux culturels qu'en capitaux économiques. » Anaïs COLLET, « Montreuil, « le 21e arrondissement de Paris » ? », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012, n° 195/5, p. 14. Nous insistons ici surtout sur le fait que le quartier de la Guillotière soit la cible de ce processus de « revalorisation » par les différents acteurs dont principalement les pouvoirs publics.

[218] AGURCO, *Ligne D du métro : aspects urbanistiques - section Bellecour-Parilly. Variante avec création d'une station à Gabriel-Péri*, *op. cit.*, p. 38.

[219] AGURCO et SYTRAL, *Plan de déplacements urbains : « le diagnostic »*, *op. cit.*, p. 101.

littérature de sociologie urbaine marxiste alors loin d'être marginal[220]. Pourtant, au mitan des années quatre-vingt, le consensus autour d'un tel objectif formulé à l'endroit des ZUP est encore à construire.

Pour comprendre ces évolutions, il convient de décentrer notre focale. Les politiques de transport, en particulier lorsqu'il s'agit de penser la desserte des classes populaires, sont traversées par de nouvelles approches issues d'autres secteurs d'action publique. Cette section vise à prendre la mesure de l'émergence d'une nouvelle lecture des problèmes sociaux urbains à travers la désignation de quartiers pouvant bénéficier de dispositifs expérimentaux qui font les prémisses de la politique de la ville. L'hypothèse que nous défendons est que cette lecture parvient à charger les politiques de transport d'un rôle spécifique dans les banlieues populaires.

La concentration de populations réputées "indésirables" dans certains quartiers alimente des préoccupations de peuplement dans les ZUP, qui rejoignent alors un repositionnement de l'État sur la politique des grands ensembles. Ce problème est d'abord diffusé par ses relais locaux, en particulier par les acteurs ayant pris en charge la question du logement des travailleurs étrangers et de leur famille. Ce sont en premier lieu les services préfectoraux qui encadrent à partir de la seconde moitié des années soixante-dix les chargés de mission de la procédure Habitat et Vie sociale (HVS) avant que celle-ci ne soit confiée à l'agence d'urbanisme. Cette dernière y voit l'opportunité de légitimer son expertise qui la distingue d'autres structures sur l'agglomération lyonnaise.

L'échelle parfois très localisée des études que mène l'AGURCO pour dessiner des perspectives d'action publique sur certains quartiers ou communes contribuent à la placer au cœur de la recomposition de l'expertise[221]. En effet, ces études lui permettent de légitimer une nouvelle place sur la scène locale et de se rapprocher de certaines équipes municipales et de leurs administrations. Ce rôle se trouve conforté par la prise en charge des premiers dispositifs d'action expérimentaux dans les grands quartiers d'habitat social qui mènent peu à peu à la formalisation de la politique de la ville. Les travaux de l'historienne Fatiha Belmessous montrent effectivement comment l'agence d'urbanisme se retrouve au cœur du

---

[220] Jean LOJKINE, *La politique urbaine dans la région lyonnaise, 1945-1972.*, Paris, Mouton, 1974 ; Manuel CASTELLS et Francis GODARD, *Monopolville. Analyse des rapports entre l'entreprise, l'État et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*, Paris, Mouton, 1974.

[221] Christian MONTÈS, *Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon*, *op. cit.*

pilotage des dispositifs *Habitat vie sociale* (HVS) puis du *Développement social des quartiers* (DSQ) des Minguettes à Vénissieux[222].

Si la desserte des ZUP de l'agglomération dispose d'un nouvel argumentaire, faisant des infrastructures des leviers de l'attraction et du maintien de certaines populations, c'est que la construction d'un problème de peuplement à leur égard est susceptible de faire consensus. Dans le cas des politiques de transport, non seulement la catégorisation du « social » tend à assimiler tout investissement public en direction des classes populaires, mais elle intègre également des objectifs de peuplement dans les quartiers populaires, corrélat d'une spatialisation des problèmes sociaux décrits à leur propos[223].

Nous reviendrons d'abord sur la reprise d'une doctrine sur le brassage des immigrés dans les premiers dispositifs de la politique de la ville sur l'agglomération à Vaulx-en-Velin, Vénissieux et dans certains quartiers anciens lyonnais. Celle-ci rencontre alors un processus de désengagement de l'État de certains programmes d'équipement dans les ZUP (1). Nous nous intéresserons ensuite à la prise en charge de ces dispositifs par l'agence d'urbanisme. La diffusion de ces approches procède de la promotion de travaux et méthodes d'enquêtes sociologiques qui font du cadre de vie et du « fonctionnement » des quartiers leurs objets d'étude. En diffusant et se réappropriant ces approches, l'agence d'urbanisme participe à promouvoir des dispositifs d'action publique susceptibles d'emporter des consensus entre municipalités d'opposition et communauté urbaine. Ces derniers dessinent un "terrain d'entente" à même de renforcer une coopération intercommunale, dans la mesure où la communauté urbaine s'engage financièrement sur une action publique à sa portée. Mais il s'agit alors moins de remettre en cause un ordre des priorités d'investissement en matière de réseau, que de procéder à quelques actions marginales en raison du caractère prétendument spécifique[224] de la mobilité des habitants des grands ensembles (2).

2.1. Une nouvelle politique d'État pour les grands ensembles

Fer de lance de l'intervention de l'État sur la ville, les grands ensembles deviennent en l'espace d'une décennie, un symbole concentrant les critiques portées à son encontre au terme des trente Glorieuses. La catégorisation de ces quartiers, pour les rendre éligibles à des dispositifs spécifiques, apparait comme une politique d'État au carrefour de son retrait

---

[222] Fatiha BELMESSOUS, « L'émergence du problème des quartiers d'habitat social », *op. cit.*

[223] Sylvie TISSOT et Franck POUPEAU, « La spatialisation des problèmes sociaux », *op. cit.*

[224] Yasmine SIBLOT, « « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles » », *op. cit.*

des programmes d'équipement des grands ensembles et d'une préoccupation pour leur peuplement. Vaulx-en-Velin est l'un des terrains lyonnais où se croisent ces dynamiques.

L'historien Thibault Tellier est longuement revenu sur le moment charnière de la décennie 1970, véritable « transition entre la modernité sociale qu'étaient censés incarner les grands ensembles et l'émergence progressive de la banlieue comme problème »[225]. Cette dépréciation est notamment marquée par une série de décisions paradoxales au sein du ministère de l'Équipement. Les grands ensembles sortent des priorités d'investissement du ministère pour revenir quelques années plus tard comme un problème défini à partir de leur peuplement. La décennie est aussi marquée par une inflexion de la politique d'immigration en France dans un contexte postcolonial[226]. Le reclassement des agents en postes dans les colonies au sein des administrations des étrangers, mais aussi la crainte de la constitution de mouvements dans la lignée de mai 68, contribuent à mettre à l'agenda la « fermeture des frontières », incarnée dans l'annonce de la suspension de l'immigration du travail le 3 juillet 1974, par le Gouvernement Chirac[227].

Dès la fin des années soixante, une réorientation de la politique d'Aménagement, dans le sillon tracé par un repositionnement de la DATAR, fait des villes moyennes – et des villes nouvelles amenées à le devenir – le nouvel espace clé de l'urbanisation. Par ailleurs, la diffusion des critiques à l'égard des grands ensembles, que la procédure ZUP contient difficilement[228], sert un abandon relatif de l'habitat collectif au profit d'unités de logement plus réduites[229]. C'est en ces termes que la nouvelle politique de l'Équipement est présentée par son ministre devant l'Assemblée nationale le 10 juin 1971 :

> « Le Gouvernement a la volonté de tourner le dos aux grands ensembles, ces gigantesques "boîtes en béton" dans lesquelles chacun vient tristement s'enfermer au retour de son travail. […] Vaincre dans ces luttes, cela signifie donc affermir un peu plus la liberté de

---

[225] Thibault TELLIER, « De la normalisation des grands ensembles à la constitution d'une politique spécifique : genèse de la politique de la ville », *in En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour d'Aigues, l'Aube, 2015, p. 63-64.

[226] Sylvain LAURENS, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France, 1962-1981*, Paris, Belin, 2009.

[227] Sylvain Laurens est revenu sur ce processus de décision, qui relève moins du « tournant », que d'une convergence de d'intérêts et processus distincts, ne se résumant pas, loin de là, à une anticipation rationaliste des effets de la crise économique. Sylvain LAURENS, « « 1974 » et la fermeture des frontières », *op. cit.*

[228] Annie FOURCAUT, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *op. cit.*

[229] Circulaire du 30 novembre 1971 « relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes » *JORF*, 15 décembre 1971, p. 12 243.

> l'homme, lui donner un contenu en permettant d'organiser sa vie, notamment de choisir son mode d'habitat. »[230]

Elle aboutit à la célèbre circulaire de son successeur, Olivier Guichard, mettant fin à la procédure des ZUP en insistant sur le rejet des formes urbaines qu'elles incarnent[231]. La réhabilitation des quartiers anciens de centre-ville et l'émergence d'une politique d'accession à la propriété en sont les corrélats. Cette dernière se traduit non seulement par des politiques incitatives, telles que l'octroi de nouvelles aides aux ménages concernés, mais aussi par des politiques dissuadant les classes moyennes de rester dans le parc social. Les familles ayant la capacité d'en sortir ne peuvent y rester sans se voir assujettir à un surloyer[232]. Le déplacement de "l'aide à la pierre" vers "l'aide à la personne" que consacre la loi du 3 janvier 1977 dite « Barre », est un tournant. L'État intervient désormais moins sur le marché de la construction que pour solvabiliser les ménages et garantir, via une aide personnalisée, soit le paiement des loyers, soit le remboursement des prêts d'accession à la propriété (PAP)[233]. Le VIIe plan indique, dès son introduction, vouloir ainsi lier propriété et « *nouvelle base du consentement national* » :

> « Trop de Français n'ont pas de "chez soi". Ils sont dépourvus d'attachement profond avec une maison qu'ils posséderaient en propre, un pays qui soit le leur, des lieux de direction. C'est à ce niveau qu'il faut, au premier chef, attaquer l'insuffisance du consentement social. De là, la nouvelle politique globale de l'aménagement du territoire. […] Il convient pour cela d'engager la lutte contre les deux exodes : l'exode rural et l'exode des centres-villes, qui tous deux contribuent à une prolifération excessive des banlieues autour des grandes agglomérations. »[234]

En même temps cette politique doit permettre d'accompagner la résorption de l'habitat indigne dans les bidonvilles en permettant aux populations plus modestes et notamment aux familles immigrées d'accéder au logement social. Cette nouvelle politique de peuplement des grands ensembles s'accompagne de dispositifs d'aides au logement individualisées et des premiers dispositifs d'animation sociale. Ils ont pour objectif de pallier sa prétendue absence dans les grands ensembles[235]. Sur le modèle des premières zones d'éducation

---

[230] Verbatim attribué au ministre de l'Équipement et du Logement, Albin Chalandon, Assemblée nationale, première séance du 10 juin 1971, *JORF*, p. 2647. AAN.

[231] Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat, *JORF* 5 avril 1973.

[232] Thibault TELLIER, « De la normalisation des grands ensembles à la constitution d'une politique spécifique : genèse de la politique de la ville », *op. cit.*

[233] Jean-Marc STÉBÉ, *Le logement social en France (1789 à nos jours)*, Paris, PUF, 2009, p. 99-100.

[234] VIIe plan de développement économique et social (1976-1980), approuvé par la loi n°76-670, du 21 juillet 1976, *JORF* du 23 juillet 1976, p. 8.

[235] C'est l'objet de la circulaire consacrée au « mieux vivre ensemble » du ministère de l'Équipement et du Logement : circulaire du 15 décembre 1971 (n°71-139) relative « à l'action sociale et culturelle dans les

prioritaire britanniques, la circulaire du ministère de l'Équipement propose à cet effet d'« *occuper les jeunes des grands ensembles* »[236] en consacrant une première catégorisation administrative de ces derniers, en même temps que leur espace de vie. La politique d'animation sociale s'institutionnalise en intégrant des opérations de réhabilitation alors que l'État se retire parallèlement des programmes des ZUP. Il s'agit maintenant de comprendre comment ces réajustements participent à redéfinir l'appréhension des quartiers populaires de l'agglomération lyonnaise.

2.1.1. « Habitat, vie sociale » et la reprise d'une doctrine sur le brassage des « étrangers »

En dépouillant les archives personnelles du directeur de la Construction alors en fonction, Thibault Tellier lie ce repositionnement au projet de fondation d'une « nouvelle société » porté par Jacques Chaban-Delmas et relayé par le ministre Albin Chalandon au sortir des évènements de mai 1968. Il s'agirait de répondre aux aspirations portées par des collectifs d'habitants de grands ensembles et certaines organisations syndicales, et éviter d'en faire de nouveaux foyers de contestation. Ces aspirations rejoignent alors des courants modernisateurs du ministère, notamment au sein de la direction de la Construction sous l'autorité de Robert Lion depuis 1969, mais aussi des perspectives portées par des réseaux militants chrétiens qui y sont bien représentés[237]. Aussi, les mesures d'animation sociale sont conçues pour leurs vertus pacificatrices en visant, selon les termes du secrétaire d'État au Logement, « *un encadrement socio-éducatif permanent, pour parvenir à réintroduire un grand nombre d'habitants dans la communauté nationale* »[238]. La conviction selon laquelle un déficit de vie sociale caractérise les grands ensembles est largement diffusée par les

---

ensembles d'habitations, aux locaux collectifs résidentiels et aux modalités d'intervention des organismes constructeurs et gestionnaires de logements », *JORF*, 5 mars 1972, p. 2376-2381. L'allocation de logement social en 1971 puis de l'aide personnalisée au logement (APL) en 1977, permettent de soutenir cette nouvelle politique de peuplement du logement social.

[236] Thibault TELLIER, « Les jeunes des ZUP : nouvelle catégorie sociale de l'action publique durant les Trente Glorieuses ? », *Histoire@Politique,* 2008, nº 4.

[237] Thibault Tellier parle d'une « coalition modernisatrice » rassemblant des hauts fonctionnaires des ministères de l'Équipement et des Affaires sociales, des élus proches du projet porté par Jacques Chaban-Delmas et des milieux de l'expertise urbaine dont nombre de bureaux d'étude sont issus de diverses mouvances du catholicisme social. Thibault TELLIER, « L'invention de la politique de la ville en France. La fin de l'expertise urbaine d'inspiration chrétienne ? », *Chrétiens et sociétés. XVIe-XXIe siècles*, 2014, nº 21, p. 33-49.

[238] Extrait d'une lettre de Robert André Vivien, au Premier ministre Jacques Chaban Delmas, le 13 janvier 1971, archives personnelles de Robert Lion, cité par Thibault TELLIER, « De la normalisation des grands ensembles à la constitution d'une politique spécifique : genèse de la politique de la ville », *op. cit.*, p. 68.

milieux experts issus du catholicisme social. Elle est partagée par le directeur de la Construction et son homologue de la direction de l'Action sociale au ministère des Affaires sociales qui en font l'objectif de quelques opérations de réhabilitation visant à améliorer le cadre de vie. Ces opérations alimentent des réflexions menées dans le cadre de séminaires régionaux dont l'animation est confiée à la Fondation pour la recherche sociale (FORS)[239], bureau d'études proche du catholicisme social[240]. Six séminaires sont ainsi organisés en 1972 sous la houlette de l'association « Habitat et Vie sociale », administrée par des élus locaux, des fonctionnaires de l'Équipement, des représentants des locataires de logements, de leurs constructeurs et gestionnaires, des aménageurs, ou encore d'« experts » et d'organismes d'action sociale. Ces réflexions aboutissent à la constitution d'un groupe interministériel du même nom, en juin 1973.

L'ouverture du parc social dans les banlieues populaires y est présentée comme un problème qui accentuerait la dépréciation des grands ensembles. Il mettrait aussi à mal le projet poursuivi par les réseaux militants syndicaux et associatif visant à fonder des communautés d'habitants prenant « part à la gestion de leur cadre de vie quotidien »[241]. Le terme « ghetto » pour les comparer avec les quartiers populaires noirs américains étasuniens fait son entrée dans les rapports d'enquête du ministère de l'Équipement à la même époque. Selon le spécialiste de la direction de la Construction aux questions sociales de l'habitat, la concentration des travailleurs étrangers est un facteur aggravant :

> « beaucoup [*de travailleurs étrangers*] appartiennent à des types de civilisation très différents du notre [*ce*] qui a provoqué l'apparition des pires formes d'habitat, d'où l'accélération de la dégradation de vieux îlots urbains […] les uns et les autres tendent à devenir de véritables ghettos. »[242]

La mise en place du groupe interministériel HVS fait suite à l'initiative du préfet des Bouches-du-Rhône qui a mis en place quelques mois plus tôt un groupe permanent du même nom à Marseille. Il rassemble des responsables des ministères de l'Équipement, de la Santé et de la Jeunesse et des Sports, mais aussi des membres d'associations investies sur

---

[239] Rapport du groupe permanent de coordination "habitat et vie sociale", présenté par André Trintignac, administrateur civil, chargé de mission, "Les dispositifs de concertation sur les problèmes de l'habitat", février 1974. ANF 19840754/46, Habitat et Vie sociale.

[240] Sur l'implication de la FORS, Thibault TELLIER, « Habitat et vie sociale ou la contribution de la FORS à la naissance de la politique de la ville », *Recherche sociale*, 2015, n° 214/2, p. 12-24.

[241] Thibault TELLIER, « L'invention de la politique de la ville en France. La fin de l'expertise urbaine d'inspiration chrétienne ? », *op. cit.*, p. 38.

[242] Extrait du rapport André Trintignac, « politique sociale de l'habitat » ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, n°61, spécial, aout-septembre 1971 cité in Thibault TELLIER, « De la normalisation des grands ensembles à la constitution d'une politique spécifique : genèse de la politique de la ville », *op. cit.*, p. 68-69.

l'animation sociale dans les grands ensembles d'HLM. La promotion et l'accompagnement de leur animation sociale et l'amélioration du cadre bâti par la réhabilitation de certains logements sont censés amener à leurs habitants « le même accès que tous les autres citadins à la modernité sociale »[243]. En mars 1977, ce groupe interministériel HVS est intégré à la gestion du Fonds d'aménagement urbain par arrêté interministériel qui assure le financement de ses préconisations[244].

Dès février 1975, Vaulx-en-Velin fait partie des six premiers sites que cible le dispositif HVS, avec Marseille, Lille, Rouen, Nantes et Lorient pour bénéficier d'un financement particulier[245]. Lorsque le groupe départemental HVS s'intéresse à la commune, ses quartiers populaires font l'objet depuis plusieurs années d'une attention particulière portant sur la proportion des populations immigrées. Dès les premières occupations des logements de la ZUP, ces dernières sont l'objet d'études qui se prévalent d'une scientificité issue des sciences sociales – « sociologiques » et « démographiques » – visant à renseigner systématiquement le peuplement des immeubles (encadré n° 18).

Encadré n° 18 : Les études « sociologiques » et « démographiques » sur la ZUP de Vaulx-en-Velin

Dès septembre 1972, soit quelques mois après la livraison des premiers logements de la ZUP, une première étude démographique est menée sur la base des dossiers des 341 ménages locataires installés depuis le 15 mai dans le quartier du Mas du Taureau. Il est d'ores et déjà précisé que le groupe de logements voisin, livré au même moment en accession à la propriété par la société Co.Vi.Vaulx, n'a pas pu faire l'objet de la même étude « *pour des raisons pratiques* »[246]. L'objet d'étude est précisé dans le préambule :

« *On considère généralement que la concentration dans un quartier donné d'une proportion élevée de familles étrangères présente certains inconvénients sur le plan de la vie sociale : incidences sur le fonctionnement des écoles […], charges particulières pour les services sociaux, difficultés*

[243] *Ibid.*, p. 73.

[244] Arrêté du 3 mars 1977, instituant le groupe interministériel "Habitat et Vie sociale" et Circulaire n° 77-35, du 3 mars 1977 relative au fonctionnement du groupe interministériel HVS. ANF 19840754/46, Habitat et Vie sociale.

[245] Compte-rendu de réunion, Groupe administratif permanent de coordination Habitat et Vie sociale, le 20 février 1975. ANF 19840754/46, HVS. Vaulx-en-Velin est la seule commune pour laquelle n'est pas précisé un quartier, comme pour la ZUP Canet Malpassé à Marseille, au Faubourg de Belfort à Lille, à la Sablière à Rouen, Beaulieu, Orvault et Sillon de Bretagne à Nantes et enfin le quartier Ploemer à Lorient.

[246] Les trois immeubles étudiés ont été « mis en service » par les sociétés LOGIREL, HLM Rhône-Saône, et la Société lyonnaise d'HLM. « ZUP de Vaulx-en-Velin, Premières analyses démographiques. Population étrangère », septembre 1972 – note sur « Vaulx la Grande île – études démographiques 1973 » SERL. ANF 19840754/46, HVS.

d'intégration des familles étrangères elles-mêmes, répercussions défavorables sur l'image du quartier, etc. ... »

En guise de précaution, il est toutefois précisé en note de bas de page :

« *Il ne faut cependant pas attribuer aux étrangers toutes les difficultés de vie sociale dans les ZUP, et il conviendra de s'interroger sur la portée réelle des inconvénients évoqués, mais ce n'est pas là le but de la présente étude* ».[247]

Dans cette problématisation de la catégorie « *étranger* », celle de « *maghrébins* » fait l'objet d'une attention spécifique, héritière de la tutelle sociale et de la surveillance rapprochée dont ont été l'objet les « *travailleurs algériens* » après avoir été « *français musulmans d'Algérie (FMA)* »[248]. Dans la note du rapporteur HVS, il est aussi préconisé pour les organismes de logement social « *de respecter la règle de "20% d'étrangers dont 1/3 de maghrébins* »[249], même si la nationalité ne saurait constituer « *un critère d'attribution des H.L.M* ». La première étude comptabilise ainsi 26 % de ménages *étrangers* incluant 13 % de ménages « *maghrébins* ». Mais ces chiffres sont trompeurs pour le rapporteur au groupe HVS, puisqu'ils n'intègrent pas le nombre d'enfants par ménage. En effet, « *si l'on considère la population totale, la proportion d'étrangers est plus élevée* » et ces proportions passent à 36 % de population *étrangère* dont 21 % de population *maghrébine*. L'étude se prête en outre à la prospective en isolant le nombre d'enfants : ils sont 47 % dont 29 % de *maghrébins*, contre 53 % d'enfants *français*. Mais l'étude va plus loin encore. Le rapport signale effectivement que ces derniers sont mis en minorité si l'on tient compte uniquement des effectifs à scolariser.

Un certain nombre de facteurs sont réputés influencer particulièrement la proportion de catégories manipulées, telle que le nombre de pièces dans le logement, la distinction entre types de logements sociaux (PLR et HLM), ou encore une politique d'attribution spécifique par l'organisme gestionnaire. Celle-ci serait plus favorable aux familles étrangères à Vaulx-en-Velin qu'ailleurs.

Ces études menées par l'aménageur de la ZUP, la SERL, sont rapportées au groupe HVS. Nous soulignons leur récurrence. Les dossiers des locataires paraissent presque systématiquement analysés, à chaque étape importante de la livraison des logements. Nous en recensons trois en 1973, en juin, octobre et décembre qui sont reprises dans le dossier HVS[250]. Le préfet est effectivement particulièrement insistant auprès des organismes constructeurs, gestionnaires et aménageurs pour que ces études établissent de manière « *stricte les pourcentages admis jusqu'à présent* »[251].

---

[247] *Ibid.*

[248] Fatiha BELMESSOUS, « Catégorisation et discrimination des Algériens dans les politiques du logement à Lyon (1950-1970) », *in Le peuplement comme politiques*, Rennes, PUR, p. 133-153.

[249] « ZUP de Vaulx-en-Velin, Premières analyses démographiques. Population étrangère », septembre 1972 – note sur « Vaulx la Grande île – études démographiques 1973 » SERL. ANF 19840754/46, HVS.

[250] Dossier « Vaulx-en-Velin », ANF 19840754/46, Habitat et Vie sociale.

[251] Courrier du préfet aux organismes gestionnaires de logements sociaux, 27 mars 1973, ADRM 759 W 259.

S'agissant des ménages, pour les 341 logements étudiés, on a constaté les proportions suivantes :

- ménages français _____ 74 %
- ménages étrangers _____ 26 %
(dont ménages maghrébins _____ 13 %)

Par ailleurs, comme on pouvait s'y attendre, les ménages étrangers, e notamment maghrébins, comportent en moyenne plus de personnes et plus d'enfants que les ménages français :

Ménages	Nb. de personnes par ménage.	Nb. d'enfants par ménage.
- français	2,9	1,1
- étrangers	4,7	2,8
(dont maghrébins)	5,4	3,4

Il y a donc en moyenne près de 2 fois plus de personnes et 3 fois plu d'enfants par ménage étranger que par ménage français.

Nous rejoignons ici les travaux de l'historienne Fatiha Belmessous pour qui le dispositif HVS réceptionne et pérennise le « régime de citoyenneté d'exception »[252] à l'égard des populations immigrées. Ses travaux insistent sur le décalage entre la relation qu'établissent originellement les promoteurs de la politique de la ville qui lie le phénomène de dévalorisation des quartiers et leur peuplement, et la réalité de l'accès au parc social par les immigrés. Le logement social leur est effectivement d'abord largement refusé jusqu'à la décennie 1970, avant que ne soit strictement encadré son accès. Cet encadrement hérite d'une gestion coloniale des travailleurs immigrés et de leurs familles, en particulier celles originaires d'Algérie, par les services du ministère de l'Intérieur mêlant objectif d'accompagnement social et de surveillance dès la fin des années 1950[253]. La logique de quantification de la concentration des « étrangers » trouve ses sources dans ce contrôle.

Dans le Rhône, les services préfectoraux s'illustrent particulièrement à travers diverses initiatives institutionnalisant une logique proportionnelle pour l'accès des populations

[252] Alexis SPIRE, « Semblables et pourtant différents. », *Genèses*, 2003, vol. n°53/4, p. 48-68.

[253] Il s'exerce notamment à travers les structures de gestion et de construction des logements de transit pour travailleurs immigrés, devant le refus du ministère de la Construction : la Sonacotral (Société nationale de construction pour les travailleurs algériens) et la Logirel (Logement et gestion immobilière pour la région lyonnaise) dans l'agglomération lyonnaise. L'établissement de doctrine sur le « dosage » de groupes ethniques dans les foyers de travailleur, puis dans le logement social, est notamment impulsé par le service des affaires musulmanes et d'action sociale (SAMAS) du ministère de l'Intérieur – auquel se substitut le Service de liaison et de promotion des migrants (SLPM) à partir de 1965 – et ses relais auprès des préfectures. Fatiha BELMESSOUS, « La tolérance s'arrête au seuil. Traitements spécifiques et pratiques ségrégatives du logement des immigrés (1950-1970) », *in* Thomas KIRSZBAUM (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour d'Aigues, l'Aube, p. 81-102.

immigrées au logement social et à certaines zones de l'agglomération. À partir des années 1970, c'est la cohabitation avec les populations dites « *françaises* » qui devient la thématique sur laquelle sont fondés des « *seuils de tolérance* » à la proportion de familles immigrées. Le préfet en appelle à la responsabilité des associations qui s'opposent à ces logiques discriminantes. Il faudrait autant « *éviter qu'il ne se crée à l'intérieur du tissu urbain lyonnais de véritables "médinas" inaccessibles aux assistantes sociales et même à la Police* », qu'offrir une réponse aux « *parents français très inquiets pour l'instruction de leurs enfants* »[254]. Aussi, les services de liaison et de promotion des migrants (SLPM) de la préfecture établissent par exemple un « *périmètre scolaire interdit aux familles en provenance de leur pays d'origine* » pour la rentrée de 1973. La ZUP de Vaulx-en-Velin, comme celle des Minguettes ou encore le quartier de la Guillotière y apparaissent comme les principaux foyers de concentrations « étrangères » et de « NA » (pour Nord-Africains)[255]. Dans le quartier vaudais de la Grappinière, dont la construction précède de quelques années celle de la ZUP, le desserrement des « quotas » est méticuleusement observé. La préfecture enregistre ainsi une population immigrée passant de 10 % en 1968 à 35 % en 1974[256].

Pourtant, le nombre de familles « *maghrébines* » qui accèdent au logement HLM peut paraitre « dérisoire » pour reprendre les mots de Fatiha Belmessous[257]. De 1972 à 1974, sur les 1900 ménages *maghrébins* mal-logés recensés sur le département, seulement 325 se sont vu attribuer un logement social[258].

Le quartier de la Grappinière est finalement le seul quartier de Vaulx-en-Velin à faire l'objet d'une opération HVS. Le pré-dossier est constitué en octobre 1976, et est validé avec un premier financement un an plus tard par le comité directeur du Fonds d'aménagement urbain – Habitat et vie sociale (FAU-HVS). Parmi les conditions qui ont présidé à l'acceptation du

---

[254] Courrier du préfet au pasteur et au cardinal de Lyon, 31 août 1970, ADRM 759 W 261 cité in *Ibid.*, p. 92.

[255] SLPM, préfecture du Rhône « Périmètres scolaires interdits aux familles en provenance de leur pays d'origine. » pour la rentrée 73/74, ADRM 759 W 261, retranscription du document joint à la circulaire « Admission en France des familles des travailleurs algériens et autres Nord-Africains, 11 mars 1970, par Fatiha Belmessous « Du « seuil de tolérance » à la « mixité sociale » : répartition et mise à l'écart des immigrés dans l'agglomération lyonnaise (1970–2000) », *Belgeo*, 2013, nº 3, p. 6.

[256] *Recherche sociale*, n° 68, octobre-décembre 1978, p. 40, cité *in* Thibault TELLIER, « De la normalisation des grands ensembles à la constitution d'une politique spécifique », *op. cit.*, p. 74.

[257] Christine LELÉVRIER, « "Casser le ghetto, chasser les pauvres" ? Les effets paradoxaux de la rénovation urbaine », *op. cit.*, p. 90.

[258] « Répartition par nationalité et provenance des familles prioritaires étrangères au 31 décembre 1974. », « Le logement des familles étrangères dans le département du Rhône », ADR 759 W 224. Cité dans *Ibid.*, p. 91.

dossier figure notamment une demande de modification de la politique d'attribution des logements de l'Office de la Communauté urbaine de Lyon sur Vaulx-en-Velin afin de réduire la proportion d'étrangers[259].

Sous l'autorité du préfet, le chargé de mission du groupe départemental HVS fait un rapport annuel des opérations. Agent de la direction de l'Action sociale, il coordonne également celles menées dans d'autres quartiers à Lille, Saint-Ouen, Montluçon, Saint-Maurice de Beynost, Épernay et encore à Calais[260]. À Vaulx-en-Velin, il note que l'ensemble de logements HLM de la Grappinière (14 barres de 4 étages et 664 logements), achevé en 1965, souffre d'une « *médiocrité extrêmement prégnante de l'état du bâti* »[261] qui tranche alors avec l'opération limitrophe de la ZUP. Au sud de la Grappinière, celle-ci aurait renforcé un « *sentiment de laissé pour compte de l'urbanisation* » pour certains ménages. Un « *climat d'agressivité sociale qui renforce l'image de marque négative de l'ensemble* »[262] le caractériserait, et alimenterait un problème de vacances des logements. Mais surtout, le chargé de mission insiste sur l'aggravation de cette dynamique par la proportion de ménages étrangers. Malgré « *le tableau optimiste* » qu'il note à propos du partenariat institutionnel formé localement autour des opérations HVS, « *la proportion importante de populations d'autres cultures (immigrés, gitans) dans les groupes d'habitation traités ne laisse pas de poser des difficultés.* »[263] L'auteur de la note met en garde contre les tentations des gestionnaires à loger trop d'immigrés.

> « Une opération de réhabilitation est la plupart du temps l'occasion pour un organisme HLM désireux d'obtenir un financement 0,1%, de passer convention avec la Commission nationale pour le Logement des immigrés, convention qui l'engage à réserver un certain nombre de logements à des familles immigrées dans des parties de son parc où il n'avait pas l'habitude d'en accueillir.

Il ajoute :

> Mais la forte concentration d'immigrés dans le groupe d'habitation qui fait l'objet de travaux n'en est pas pour autant résorbée : les familles immigrées qui après être passées par plusieurs logements de transit, se sont établies là et se sont tissées un réseau de solidarités, sont hostiles à tout nouveau déménagement ; à l'inverse, il est clair que si leur proportion reste aussi élevée qu'elle l'est parfois (40%, 50%), les ménages européens continueront à vouloir partir, acculant l'organisme HLM à garder des logements vacants

[259] Procès-verbal de la séance du comité directeur HVS du 23 novembre 1976. ANF 19840754/46, HVS.

[260] Procès-verbal de la séance du comité directeur HVS du 20 décembre 1979 – annexe « les opérations HVS en mai 1979 ». ANF 19840754/46.

[261] Procès-verbal de la séance du comité directeur HVS du 20 décembre 1979 – annexe, fiche Vaulx-en-Velin, novembre 1979. ANF 19840754/46.

[262] *Ibid.*

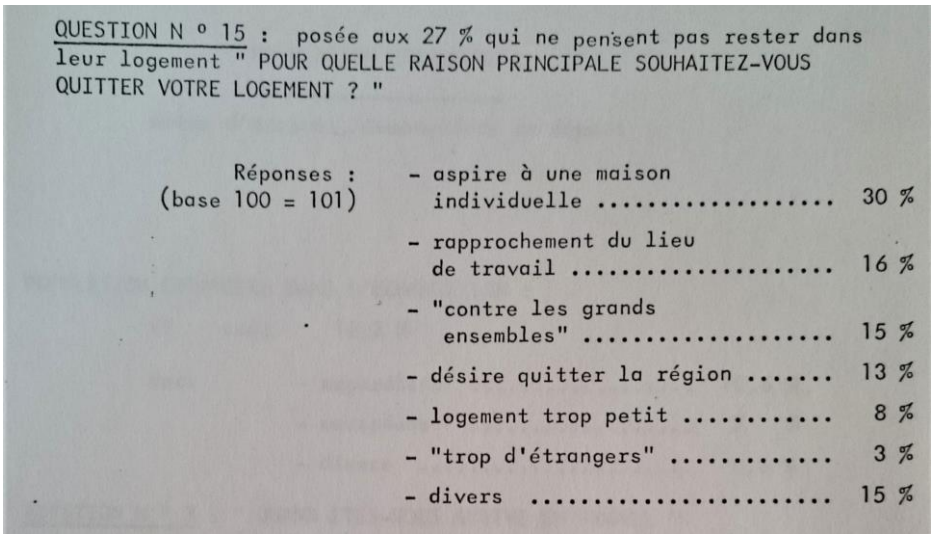
[263] Rapport d'activités 1978 du groupe interministériel HVS, février 1979 – annexe, note sur l'opération de la Grappinière à Vaulx-en-Velin, V. Esperendieu, p. 6. ANF 19840754/46, Habitat et Vie sociale.

ou à accroître encore la proportion d'immigrés. Manifestement, la solution passe par une maitrise plus attentive de la politique d'attribution des logements par tous les partenaires. [*Nous soulignons*] »[264]

Malgré quelques nuances apportées dans le même document[265], le lien établi entre le départ des « *ménages européens* » et la « *concentration d'immigrés* » atteste de l'imputation des dynamiques d'occupations des logements à des difficultés de coexistence, voire à l'existence de comportements xénophobes. Cette interprétation des dynamiques de peuplement alimente une préconisation de politiques d'attribution de logements discriminantes. L'attitude des familles dites « françaises » est alors savamment mobilisée afin de légitimer des « *seuils de tolérance* » en les habillant d'une évidence empirique. Par exemple, une enquête par questionnaire réalisée au domicile des locataires par le bureau d'études ORGECO et commandée par la SERL « *à la demande de la municipalité* » intègre dans son « *indice de satisfaction* » la question que nous reproduisons dans la figure n° 24.

Figure n° 24 : Extrait du questionnaire ORGECO.

SERL, « Vaulx la Grande île, étude sociologique », annexe à la réunion « aménagement du cadre de vie » du mercredi 21 novembre 1973, présentation de l'étude ORGECO, décembre 1973. ANF 19840754/46, Habitat et Vie sociale



QUESTION N° 15 : posée aux 27 % qui ne pensent pas rester dans leur logement " POUR QUELLE RAISON PRINCIPALE SOUHAITEZ-VOUS QUITTER VOTRE LOGEMENT ? "

Réponses : (base 100 = 101)	
- aspire à une maison individuelle	30 %
- rapprochement du lieu de travail	16 %
- "contre les grands ensembles"	15 %
- désire quitter la région	13 %
- logement trop petit	8 %
- "trop d'étrangers"	3 %
- divers	15 %

[264] *Ibid.*

[265] L'auteur poursuit : « *Il faut ajouter que si la tendance, y compris dans la population habitant sur place, est volontiers de voir dans la présence de population étrangère une des causes du déclin du groupe, l'analyse détaillée de la situation montre toujours que l'insertion sociale des familles d'origine française les plus défavorisées n'est pas moins problématique et leur rôle dans le fonctionnement du quartier très semblable. Dans cette perspective, ce sont alors les efforts faits dans le cadre de l'opération pour réduire les inégalités et faciliter l'insertion des familles, quelle que soit leur nationalité, qui seront déterminants*. » *Ibid.* p. 7.

Sans remettre en question l'existence des comportements hostiles à l'égard des populations étrangères, les résultats auxquels nous avons accès sont loin d'étayer la thèse de leur responsabilité dans la fuite des « *ménages européens* ». 3% des enquêtés seulement choisissent l'item « *trop d'étrangers* » dans le document cité, soit trois personnes en réalité. En revanche, il n'est pas fait mention des politiques d'incitation à l'accès à la propriété ou au développement du logement pavillonnaire. On aurait pu s'attendre effectivement à ce que les 30 % de ménages interrogés déclarant aspirer à une maison individuelle invitent l'auteur du rapport à faire un lien avec la promotion de ce type d'habitat, que fait alors le Gouvernement. Nous n'en trouvons pas trace.

> Ces enquêtes semblent procéder de mécanismes assez semblables aux études d'opinion menées par l'Institut national d'études démographiques (INED), alors largement diffusées au sein des services préfectoraux qu'étudie Fatiha Belmessous. Pour reprendre son propos, ces dernières « légitiment [d]es catégorisations et modes de représentations racistes en leur accordant une assise pseudo-scientifique »[266].
>
> Outre l'institutionnalisation d'une doctrine du brassage, ou du maintien des minorités ethniques en minorité numérique, la procédure HVS bien qu'instituant des financements « exceptionnels » se réalise dans un contexte de retrait de l'État de l'urbanisation des banlieues populaires.

2.1.2. De l'équipement à l'animation sociale : une décentralisation de la prise en charge des ZUP

Si les causes d'une crise des grands ensembles mettent en relief une paupérisation résultant conjointement des effets d'une crise économique et ses répercussions sur l'emploi industriel et du départ des classes moyennes ou des franges les plus stabilisées des classes populaires, nombreux sont aussi les programmes d'équipement collectif des grands ensembles qui ne sont pas réalisés.

Le dispositif HVS s'inscrit dans le prolongement de l'action des ministères sur les grands ensembles. Son comité directeur, qui choisit les opérations à financer, rassemble les principales directions administratives de l'Équipement, du ministère de la Jeunesse et des Sports, de la Santé et de l'Action sociale, mais aussi certaines issues des ministères des Finances, de l'Intérieur. Il est composé du directeur du Budget, du directeur de la DAFU,

---

[266] Christine LELÉVRIER, « « Casser le ghetto, chasser les pauvres » ? Les effets paradoxaux de la rénovation urbaine », *op. cit.*, p. 96.

de la Construction, de l'Action sociale, de la Jeunesse et des activités socio-éducatives, du Théâtre et des Maisons de la culture et des lettres, de la mission de l'environnement rural et urbain, du directeur général des collectivités locales et du secrétaire général de la commission nationale pour le logement des immigrés[267].

Les premières opérations sont fondées sur les préconisations du groupe HVS, inscrit au programme d'action prioritaire n° 21 du VIIe plan (1976-1980) « Mieux vivre dans la ville »[268] au même titre que les « *services collectifs de voisinage* ». La planification est alors marquée par un nouveau contexte économique mondial. La crise énergétique a fait fortement ralentir le rythme de la croissance. Après la récession enregistrée en 1974, la rigueur et le redressement des finances publiques apparaissent comme une leçon du VIe plan[269]. Toutefois, les prévisions en matière de croissance restent bien supérieures aux résultats, ce qui donne lieu à des réajustements pluriannuels en particulier en fin de période, suite au second choc pétrolier[270].

Les actions menées sur les zones retenues par le comité directeur pour HVS autant que pour l'attribution du FAU, n'échappent pas à ce contexte dans la mesure où elles engagent des crédits inscrits aux budgets des ministères concernés[271]. Dans ce contexte, les travaux d'élaboration du VIIe plan sont accompagnés d'une redéfinition de la responsabilité de l'État dans l'équipement des nouveaux quartiers urbanisés. Son désengagement s'appuie alors sur une réflexion interministérielle menée à propos des « services collectifs de voisinage ».

Comme nous l'avons vu dans notre premier chapitre, à la procédure des ZUP correspond une coordination d'opérations de construction de logements et d'équipements. À la suite de nombreuses expérimentations autour des grands ensembles, ces derniers sont déterminés en fonction du nombre de logements, selon des grilles dites « Dupont ». Ces grilles d'équipement sont fortement inspirées des procédés de construction des villes nouvelles

---

[267] Arrêté du 3 mars 1977 instituant le groupe interministériel "Habitat et Vie sociale ». ANF 19840754/46, Habitat et Vie sociale.

[268] Programme d'action prioritaire n° 21 « Mieux vivre dans la ville », note datée du 30 juin 1976. ANF 19840754/46, Habitat et Vie sociale.

[269] « Introduction », *VIIe plan de développement économique et social (1976-1980)*, approuvé par la loi n°76-670, du 21 juillet 1976 (JORF du 23 juillet 1976).

[270] La croissance enregistrée est de 3% contre les 5,5 espérés, l'inflation atteint les 10% contre 7,5 attendus, on compte 1 400 000 chômeurs en 1980 au lieu des 650 000… « Le Septième plan de développement économique et social », synthèse *France Stratégie* [URL : https://www.strategie.gouv.fr/actualites/septieme-plan-de-developpement-economique-social, consulté le 27 avril 2020].

[271] Circulaire interministérielle n°77-35 du 3 mars 1977, relative au fonctionnement du groupe interministériel HVS, p. 5. ANF 19840754/46, Habitat et Vie sociale.

britanniques desquelles le terme « voisinage » est associé à l'idée d'autonomie. Cette nomenclature est reprise dans une circulaire de 1970 sur la réalisation des groupes scolaires et des équipements sportifs et socio-éducatifs dans les ZAC[272].

Trois niveaux sont généralement dissociés pour établir des indicateurs de programmation selon les types d'équipements pour les travaux du VIIe plan. Pour l'enseignement par exemple, on prévoit en 1976, cinq à dix classes primaires de 300 à 600 logements, 22 réparties en deux écoles pour 1200 logements, un collège d'enseignement secondaire (CES) et un Lycée à partir de 5000 logements. La logique est la même pour l'action « sanitaire » avec les crèches, garderies et dispensaires ; pour l'action sociale avec les centres sociaux, l'action socio-éducative avec les maisons des jeunes et de la culture (MJC) ; les locaux associatifs pour la vie associative ; des gymnases et complexes sportifs ; certains cultes (« cité paroissiale ») ; les parcs et espaces verts ; les cabines téléphoniques, boîtes aux lettres, mairie annexe, bureaux de poste ou commissariats de police, pour les services administratifs ; les marchés et centres commerciaux ; ou encore les voiries, parkings et cheminements piétons pour la circulation[273]. Des préconisations semblables sont établies par la direction des Transports terrestres, à travers sa division des études économiques. Dans un rapport de 1975, celle-ci rappelle que les déplacements sont peu pris en compte au départ des opérations d'urbanisme et conduisent à sous-utiliser les équipements inaccessibles. Si la responsabilité des services de transport collectif revient aux autorités locales, pour « *les quartiers à créer ou en cours de création, il s'agit, pour leur desserte interne, d'éviter certaines erreurs du passé* »[274]. Aussi, notamment pour les ZUP et toutes unités de voisinages prises en charge dans des procédures d'urbanisme, des « *seuils* » de création ou d'extension de ligne sont proposés, ainsi que la réalisation d'études précises prenant en compte un rayon de 300 mètres à pied pour son accès. L'aide financière « *temporaire* », pour les créations de ligne n'est pas exclue. Les préconisations vont même « *plus loin en matière de conception de leur desserte externe* »[275] dès lors qu'est attestée « *l'existence de captivité* » et en fonction « *de l'exigence de fonctionnement des équipements à caractère*

---

[272] Circulaire du Premier ministre, SG 14-731 du 26 décembre 1970. « Services collectifs de voisinage », ANF 19840754/46.

[273] « Programme d'action prioritaire n° 21, sous-PAP n° 212 : services collectifs de voisinages », note du 30 juin 1976, ANF 19840754/46.

[274] « Services collectifs de voisinage : la Fonction Circulation et Transports » projet de note, Division étude économique de la Direction des transports terrestres du secrétariat d'État aux transports, Paris, le 23 juillet 1975. ANF 19840754/46.

[275] *Ibid*, p. 10.

social ». Les infrastructures de transports seraient à considérer comme les autres services et à réaliser « *avant la prise de possession par les premiers habitants* » :

> « Un tel équipement augmente le niveau de service global du quartier, permet une accessibilité globale plus forte aux services et équipements situés hors du quartier et vice versa : un service TC [transport en commun] adapté peut éviter la création en double d'équipement, peut augmenter la rentabilité de certains par l'extension de leur zone d'influence. En ce cas, un financement public de lancement est indispensable. »[276]

Nous avons effectivement souligné dans notre deuxième chapitre les propositions de financement pour la desserte de la ZUP de Vaulx-en-Velin pour certaines infrastructures rejetées par le syndicat des transports lyonnais, au tournant des années 1970.

Toutefois, les travaux de préparation du VIIe plan conduisent à la remise en cause de ces indicateurs. En effet, un groupe interministériel constitué en mai 1975 est chargé de réformer les 14 services collectifs de voisinage. Il s'appuie alors sur les réflexions interministérielles menées sur l'habitat et la vie sociale[277]. La direction de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme (DAFU) pose le problème de l'interprétation des grilles, par les acteurs locaux. On comprend que ces derniers leur confèrent un caractère opposable, quand les services du ministère y voient simplement des « *éléments de référence* » :

> « Les organes locaux de programmation ont tendance, par commodité, à leur conférer un caractère normatif, sinon réglementaire (notamment dans les ZAC). Ils tendent à en imposer le respect alors même qu'il est évident que les moyens financiers dont ils disposent ne seront pas à la hauteur de leurs exigences. »[278]

La DAFU en appelle à une meilleure utilisation des équipements existants qui implique l'élargissement des périmètres d'étude des besoins. Ses agents préconisent en ce sens de « *s'affranchir des grilles et des modèles dans la mise au point des projets d'équipement* »[279]. Un projet de rapport propose dans cette perspective de désengager l'État de la prise en charge de « *services de voisinage* [qui] *paraissent en effet relever naturellement de la*

---

[276] *Ibid.*

[277] On retrouve les mêmes protagonistes qu'au sein du groupe HVS : Le directeur de l'action sociale pour le secrétariat d'État du même nom, chef de fil du groupe) ; la DAFU et le SAEI (pour le ministère de l'Équipement) ; la direction du Budget (pour l'Économie et des Finances) ; la direction générale aux collectivités locales (Intérieur) ; la direction des Affaires sociales (Agriculture) ; La direction des Maisons de la culture et de l'animation culturelle ; le commissariat général au plan ; le ministère de la Santé, Jeunesse et Sport et le secrétariat d'État à la condition féminine. Note du Commissariat général au Plan (service des affaires sociales), datée du 23 mai 1975 sur l'élaboration du 7e plan à propos du mandat 14 des services collectifs de voisinage. ANF 19840754/46.

[278] « La programmation des services collectif de voisinage », Note de la direction de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, Paris, juillet 1975. ANF 19840754/46.

[279] *Ibid.*

responsabilité communale »[280]. La redistribution des responsabilités entre l'État et les collectivités locales apparait comme une solution.

Le regroupement des financements qui marque la jonction de différents groupes interministériels sous la gestion du Fonds d'aménagement urbain est notamment issu de ces préconisations de la DAFU visant à rationaliser le coût des opérations urbaines. Le groupe HVS est donc associé à cette démarche dès sa mise en place interministérielle. Il s'attèle à cet effet à la rédaction d'un rapport intitulé : « *Pour une utilisation plus rationnelle de l'effort de la collectivité en matière de services collectifs liés à l'habitat* ». La « *nouvelle donne des services collectifs* » y est décrite comme contrainte par un « *ralentissement durable de la croissance* », tout en devenant « *de plus en plus souvent un enjeu du débat politique local* »,[281]. Dès lors, l'intervention publique doit se resserrer sur les « *groupes qui en ont le plus besoin* », à savoir la « *population captive* »[282] des services collectifs, signalée en augmentation. Il s'agit de « *passer de la préoccupation d'investir davantage au souci de gérer mieux* ». Parmi les quatre préconisations, soulignons celles de l'assouplissement des normes et de la décentralisation de la gestion[283].

D'un côté, la révision de ces normes doit réduire des coûts de fonctionnement[284]. De l'autre, la concentration de l'action sur certains quartiers renouvelle la façon d'envisager l'accès à la ville. Si les préconisations des grilles des services collectifs de voisinages ne peuvent être respectées, la promotion du dispositif HVS fait de l'animation sociale une innovation censée se substituer à l'équipement.

Dans ce nouveau cadre, les actions financées au titre du dispositif HVS doivent se limiter à une intervention sur « *le cadre de vie* » sur des sites qui concentrent des besoins précisément évalués. Elles incluent des réhabilitations de logements, et des services collectifs de voisinage. Si le nombre de sites pris en charge par le dispositif HVS est croissant, les contraintes financières sont constamment rappelées et réactualisées. Nous souhaitons

---

[280] Projet de rapport du groupe "service collectif de voisinage », le 20 septembre 1975, p. 27. Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme. ANF 19840754/46.

[281] *Pour une utilisation plus rationnelle de l'effort de la collectivité en matière de services collectifs liés à l'habitat*, Première version, secrétariat du groupe interministériel HVS du 7 janvier 1977, approuvé par le comité restreint le 14 janvier. ANF 19840754/46, Habitat et Vie sociale.

[282] *Ibid*, p. 3.

[283] Figure aussi l'unification et assouplissement des statuts de personnel et la modification du régime des responsabilités et des systèmes d'assurance. *Ibid.*

[284] « La rentabilité des services collectifs de voisinage », note du groupe interministériel HVS, mars 1977. ANF 19840754/46, Habitat et Vie sociale.

insistons sur le caractère circonscrit et peu onéreux de ces opérations, en comparaison des programmes établis dans le cadre des ZUP.

Dès son installation, le comité directeur n'hésite pas à renvoyer les pré-dossiers présentant des dépenses jugées trop importantes aux préfets et maires concernés. Un projet concernant la cité lumineuse" à Bordeaux est par exemple refusé en 1976, en raison d'un coût excessif des aménagements extérieurs[285]. Pour le quartier de la Grappinière, le coût de l'opération est jugé « *exorbitant* » tant sur le bâti que sur l'extérieur. En plus de la demande de réajustement de la politique d'attribution que nous avons déjà évoquée, le coût moyen des réhabilitations est plafonné à 12 000 francs par logement. Le programme d'équipement est réduit de moitié, tout comme la subvention des aménagements extérieurs[286].

À la fin de la décennie, les retours d'expériences sur une cinquantaine de sites permettent de dresser un bilan de la procédure HVS. Le décalage entre les moyens d'action et les problèmes rencontrés est évidemment souligné :

> « La procédure s'est donné comme objectif de traiter les problèmes sociaux en améliorant le cadre de vie. On bute souvent sur ce qui apparait comme la priorité des priorités : l'emploi qui fait apparaître comme dérisoire ou futile une dépense d'énergie et de temps considérable sur des questions perçues comme secondaires pour une part importante de la population »[287].

Toutefois, un « *effet pédagogique* » est mentionné quant au redimensionnement des échelles d'intervention pour les administrations partenaires du dispositif. Leur responsabilisation est soulignée en même temps que le manque de moyens est aussi associé à l'implication insuffisante de certains acteurs locaux, notamment pour les transports collectifs et les implantations commerciales. L'animation sociale semble quant à elle pouvoir s'appuyer sur certaines intercommunalités. Le renforcement et le suivi des actions doivent pouvoir ainsi s'appuyer sur des dynamiques proprement locales.

> Adossé à un retrait de l'engagement de l'État sur des opérations urbaines, le dispositif HVS accompagne les perspectives de décentralisation des pouvoirs. À Lyon, dès la fin des années 1970, certaines opérations sont prises en charge par l'agence d'urbanisme qui doit ainsi se rapprocher des équipes municipales dans les ZUP de l'agglomération.

---

[285] Procès-verbal de la séance du comité directeur HVS du 23 novembre 1976. ANF 19840754/46, HVS.

[286] *Ibid.*

[287] Note accompagnant un courrier du secrétariat général au FAU, 24 décembre 1980. ANF 19840754/46.

2.2. L'agence d'urbanisme et la sociologie urbaine. Une légitimité savante au service de la construction d'un problème de peuplement

Dans l'agglomération lyonnaise, la prise en main du dispositif HVS par l'agence d'urbanisme inscrit le renouvellement de l'expertise qu'elle prétend engager dans la continuité de la construction d'un problème spécifiquement attaché au peuplement des grands ensembles. Se positionnant comme nous l'avons vu, à l'interface entre transport et urbanisme, elle imprime de ces représentations la façon d'envisager l'enclavement de ces quartiers.

Dans la banlieue lyonnaise, une seconde opération HVS est menée, cette fois, à l'initiative des pouvoirs locaux. Devant, l'augmentation brutale du phénomène de vacances des logements de la ZUP des Minguettes à Vénissieux[288], les organismes HLM se retrouvent dans une situation financière délicate. La Ville de Vénissieux, la COURLY ainsi que la SERL et l'agence d'urbanisme conviennent de saisir le dispositif. En juin 1979, le groupe administratif départemental HVS en accepte le principe. La mairie, la COURLY et les organismes gestionnaires s'accordent à désigner l'agence d'urbanisme pour prendre en charge l'élaboration d'un pré-dossier et l'animation locale du dispositif[289].

La prise en main locale du programme d'actions coordonnées sur les grands ensembles à réhabiliter s'inscrit dans les objectifs ayant présidé la création de l'agence d'urbanisme. D'un côté, elle lui permet d'accumuler une expertise sur l'agglomération à partir d'études territorialisées à une échelle relativement fine. De l'autre, elle se rapproche ainsi des élus locaux en endossant un rôle de médiation. Ce processus est cumulatif et conforte l'institution dans un rôle d'assistance aux communes comprenant de grands quartiers d'habitat social, et de médiation entre différentes institutions qui s'engagent sur ces actions – principalement la communauté urbaine, l'État et la municipalité. Mais avant de revenir sur ces interactions, il convient de s'arrêter sur les savoirs mobilisés et retraduits dans l'action publique. La reconduction d'une doctrine sur le brassage des populations s'appuie désormais sur une sociologie urbaine en quête d'objet, qui trouve dans les prémisses de la politique de la ville une opportunité de débouchés.

Aux Minguettes, la taille de la ZUP, même s'il est convenu que les actions se concentrent sur des sous-ensembles, nécessite d'élaborer une nouvelle méthodologie qui commence par

---

[288] De 1975 à 1982, Vénissieux perd près de 10 000 habitants. Plus de 1000 logements vacants sont recensés dans le parc social de la ZUP. Fatiha BELMESSOUS, « L'émergence du problème des quartiers d'habitat social », *op. cit.*

[289] *Ibid.*

la réalisation d'études à cette échelle. C'est l'occasion pour l'agence d'affirmer le caractère pluridisciplinaire de son expertise. Elle s'appuie alors sur le milieu lyonnais de l'expertise composé de différents bureaux d'études se réclamant des méthodologies d'enquêtes issues des sciences sociales. Proches des milieux universitaires, les agents impliqués aspirent au rapprochement de ces savoirs et de l'action publique en revendiquant des statuts hybrides, de « sociologue embarqué », ou encore de « médiateurs bricoleurs » (encadré n° 19). Ils se rejoignent notamment dans un projet de fonder une sociologie appliquée, adossée à la reconnaissance récente de la discipline dans le champ universitaire, en créant ainsi des débouchés en dehors de la carrière académique[290]. Il convient alors de préciser quel type de sociologie est privilégiée dans cette perspective et de quelle manière ces savoirs sont mobilisés.

Retraduite dans des dispositifs d'intervention sur les quartiers, la sociologie urbaine participe à la reproduction d'une attention prioritaire sur les populations immigrées et à la promotion d'une lecture spatialisée des problèmes publics. Comme nous allons le voir, celle-ci alimente la reformulation d'un problème de desserte des grands ensembles dès lors que l'immobilité de leurs habitants se voit attribuer d'autres explications.

2.2.1. Quelle sociologie appliquée pour les quartiers ?

Les études portant sur les agences d'urbanisme en France montrent bien comment la conjugaison entre la production d'une vision globale d'agglomération et la connaissance fine des territoires communaux leur permet d'assoir un rôle de médiation qui s'appuie sur une « prise de contact avec le milieu local »[291]. La prise en charge des premiers dispositifs de la politique de la ville permet un rapprochement avec des milieux intellectuels susceptibles de conforter une expertise singulière en opérant un « recyclage d'une sociologie urbaine empirique »[292] produite localement. Les relais dont disposent ces approches ne sont pas sans lien avec la mise à l'écart de certaines approches plus critiques, d'inspiration marxiste, pourtant dominantes dans les années soixante-dix[293].

---

[290] Le procédé est comparable au rapprochement précédemment évoqué entre l'expertise sur les transports et les sciences économiques. Harold Mazoyer revient ainsi sur la convergence entre autonomisation des sciences économiques vis-à-vis du droit, et institutionnalisation de l'économie des transports comme spécialité en tant que science appliquée. Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance*, *op. cit.*

[291] Maryvonne PRÉVOT et *al.*, « Les agences d'urbanisme en France », *op. cit.*, p. 154.

[292] Gilles BENTAYOU, « De « l'atelier » à « l'agence » d'urbanisme de Lyon », *op. cit.*, p. 41.

[293] Pierre LASSAVE, *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 1997.

Étudier les modes de vie plutôt que les mécanismes producteurs de la ville

Au tournant des années 1980, le directeur de l'agence d'urbanisme a bien conscience des enjeux propres au champ sociologique au sein duquel s'amorce alors une marginalisation des approches marxistes. En l'occurrence, la « recherche-action » dont se réclament certains acteurs lyonnais tranche avec ses propres expériences, notamment à Toulouse. C'est précisément dans ce milieu qu'il puise les études et sociologues qui participent à l'action menée par l'agence :

> « Je me méfiais un peu des sociologues, car à cette époque le monde des chercheurs était largement dominé par la pensée marxiste. Le point de vue critique ne débouchait jamais sur des propositions et même si je partageais certaines de ces analyses, je ne pouvais me satisfaire de leur radicalité. […] Raymond Ledrut, par exemple, avec qui j'ai essayé de travailler, avait une posture contestataire. Il observait et décodait les "logiques d'acteurs", sans vouloir intervenir et encore moins recommander des orientations pour l'action. Quand, sept ans plus tard, je me retrouve directeur de l'agence d'urbanisme de Lyon, je découvre un autre monde universitaire, influencé par "l'école de Chicago" (je pense à Isaac Joseph et Yves Grafmeyer), et qui me convainc totalement de l'intérêt de faire travailler des sociologues dans une équipe d'urbanisme. [*Nous soulignons*] »[294]

Jean Frébault évoque ici le contexte de développement de la sociologie urbaine française des années soixante-dix. Si les perspectives développées par Raymond Ledrut peuvent être classées du côté des promoteurs d'une recherche partenaire de l'urbanisme, elles ont notamment débouché sur un programme de recherche, sous contrat, à partir duquel s'est déployée une « école française de sociologie urbaine marxiste » dans la décennie 1970. Impulsée par un programme de recherche notamment ouvert par Manuel Castells à rebours des tentatives d'étiquetage d'une « sociologie urbaine »[295], celle-ci porte une ambition théorique forte, visant à montrer les contradictions urbaines du capitalisme. Ce projet propose d'articuler « empiriquement les mondes de la production, les classes sociales, le système de production du cadre bâti et les institutions politiques »[296]. Pour Manuel Castells, de nombreuses études se réclamant alors d'une sociologie urbaine en France procèdent d'un raisonnement tautologique, isolant artificiellement une variable « urbaine » explicative des phénomènes sociaux. Parler de « cultures urbaines », de comportements ou modes de vie urbains, conduirait à confondre urbanisation et industrialisation, au mieux à invisibiliser des catégories d'analyse sociologiques plus pertinentes, au pire à une sociologie culturaliste

---

[294] Témoignage de Jean Frébault, in Bernard ECREMENT, *Les agences d'urbanisme. Repères et témoignages*, Paris, Centre de documentation de l'urbanisme, 2004, p.60

[295] Christian TOPALOV, « Trente ans de sociologie urbaine. Un point de vue français », *Métropolitiques*, 2013, p. 4.

[296] Dominique LORRAIN, « Un livre extrême. Manuel Castells et Francis Godard : Monopolville (1974) », *in* Bernard LEPETIT et Christian TOPALOV (dir.), *La ville des sciences sociales*, Paris, Belin, p. 229-230.

assimilant, sans le dire, urbain, moderne et occidental[297]. Si le contexte urbain ne saurait, pour lui, constituer une spécificité en soi à même d'en faire un objet sociologique autonome, il faudrait mettre en relief ce qui fait système dans cette délimitation spatiale. La perspective qu'il ouvre propose ainsi de réencastrer l'objet urbain dans une sociologie marxiste. Une série de monographies financées par la mission de la Recherche urbaine du ministère de l'Équipement a donné corps à cette entreprise autour du mitan des années soixante-dix. L'accélération des processus d'urbanisation et d'industrialisation, à l'image de ce qui se passe alors à Dunkerque, serait principalement le produit de l'alliance entre l'État et le capital monopoliste, c'est-à-dire les grandes firmes industrielles en voie d'internationalisation[298]. Des chercheurs comme Jean Lojkine, Francis Godard, ou encore Christian Topalov, sont associés à ce mouvement.

Toutefois, le directeur de l'agence d'urbanisme exprime sa distance avec ces perspectives qu'il juge trop critiques. À l'inverse, le milieu intellectuel avec lequel il opère un rapprochement est, selon lui, moins « radical ». Plus qu'une intensité de la critique, deux éléments nous semblent effectivement déterminer la compatibilité des savoirs sociologiques avec l'agence d'urbanisme. D'une part, les travaux sur les agences d'urbanisme montrent que leurs perspectives d'actions excluent certaines démarches intellectuelles critiques. Il s'agit bien de ne pas tordre « le récit d'agglomérations réconciliées, où tous les intérêts seraient conciliables, car négociables »[299] auquel la création de l'agence de Lyon est associée. Nous rejoignons ici les observations portées sur les agences qui les font apparaitre « comme des instances de déconflictualisation de l'urbain »[300]. D'autre part, cela se traduit dans la sélection des objets sociologiques qui rejoint alors les stratégies portées dans le monde académique visant à autonomiser une sociologie urbaine, ancrée sur l'étude des modes de vie, les cultures et sociabilités proprement urbaines.

Ces deux orientations se rejoignent dans une rupture avec les travaux d'une sociologie urbaine marxiste alors fortement influente au profit d'un rapprochement avec d'autres approches mieux représentées dans les milieux académiques lyonnais. Dans la seconde moitié des années 1970, le milieu lyonnais de sociologues travaillant en bureau d'études est influencé par la réception des travaux de « l'école de Chicago », à laquelle s'attèlent des sociologues de l'université de Lyon. La traduction de certains textes commentés de George

---

[297] Manuel CASTELLS, « Y a-t-il une sociologie urbaine ? », *Sociologie du travail*, 1968, vol. 10, nº 1, p. 72-90.

[298] Manuel CASTELLS et Francis GODARD, *Monopolville. Analyse des rapports entre l'entreprise, l'État et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*, Paris, Mouton, 1974.

[299] Maryvonne PRÉVOT et *al*., « Les agences d'urbanisme en France », *op. cit.*, p. 172.

[300] *Ibid.*

Simmel, Robert E. Park, Ernest W. Burgess, Roderick D. MacKenzie, ou encore Louis Wirth, en 1979 par Yves Grafmeyer et Isaac Joseph et l'ouvrage *Résistances et sociabilités* que ce dernier publie un an plus tôt, posent les bases d'un programme de recherche se centrant sur l'étude des modes de vie et de leur confrontation dans les villes, autrement dit, à ce que ces chercheurs nomment « *cultures urbaines* ». Il s'agit de participer à une réorientation de la sociologie urbaine française se déplaçant « *de la production de la ville aux usages qu'en font les habitants, des contradictions sociétales aux rapports sociaux localisés, aux sociabilités, aux réseaux d'acteurs, aux manières d'habiter et de co-habiter* »[301]. Des enquêtes qualitatives privilégiant des méthodes ethnographiques, l'observation de cas singuliers, de quartiers et d'objets bien circonscrits pour y déceler des mécanismes à l'œuvre dans des interactions précises, sont les éléments d'un programme privilégiant des objets de recherche qui ont été au cœur de la dynamique ouverte à Chicago au début du XXe siècle. Dans ce sens, si « *l'univers urbain exacerbe les tensions qui sont constitutives de toute vie sociale, notamment celles qui naissent de la confrontation entre des populations hétérogènes amenées à coexister sur un même territoire* » alors les « *questions liées à l'immigration et à l'intégration des minorités* »[302] constituent un objet privilégié.

La dimension critique des enquêtes alors menées dans cette perspective apparait pouvoir profiter à la position d'*outsider* de l'agence d'urbanisme au tournant des années quatre-vingt. Elle permet d'abonder la rupture que souhaite engager les promoteurs de la nouvelle structure avec l'urbanisme fonctionnaliste[303] dont l'opérateur local a été principalement la SERL. En outre, la posture de recherche rompt avec les données plus macrosociologiques mobilisées jusqu'alors dans la planification urbaine. Enfin, le souhait de participer à l'action publique est explicitement formulé par certains acteurs issus de l'université, à travers des bureaux d'études. Bien qu'il s'agisse pour ces derniers d'en infléchir les orientations, cette démarche se démarque nécessairement de perspectives perçues comme contestataire.

Les sociologues du groupe de sociologie urbaine (GSU), qui travaillent avec, puis au sein de l'agence d'urbanisme, sont particulièrement influencés par les orientations académiques que nous venons de décrire. Le milieu local des bureaux d'expertise proposant des enquêtes qualitatives à des prestataires publics se nourrit alors des premières générations de chercheurs lyonnais formés à l'université de masse (encadré n° 19). Comme nous l'explique Bruno Voisin, sociologue à l'agence d'urbanisme : « *le GSU a joué le rôle de structure de*

---

[301] Yves GRAFMEYER, « Avant-propos », *in* Isaac JOSEPH et Yves GRAFMEYER (dir.), *L'École de Chicago*, Paris, Flammarion, p. I-VIII, p. VI.

[302] Yves GRAFMEYER, « Avant-propos », *op. cit.*

[303] Christian TOPALOV, « Trente ans de sociologie urbaine. Un point de vue français », *op. cit.*

premier emploi pour les gens qui sortaient de socio. Donc on s'est tous retrouvé, donc une bande de copains, de gens qui étaient proches de la socio, ou d'années différentes. »[304] Selon lui, ce milieu des bureaux d'étude dans lequel il situe le CRESAL de Saint-Étienne, le GETUR de Grenoble, converge dans des approches pragmatiques en rupture avec « *la doxa qu'était le structuralo-marxisme* »[305]. Certains séminaires sont communément organisés autour de thématiques tels que l'immigration et l'habitat.

Encadré n° 19 : Du GSU à l' « *intermédiaire bricoleur* »[306] de la politique de la ville. Itinéraire d'un sociologue "embarqué"[307]

Le parcours de Bruno Voisin est typique de certains fondateurs de la politique de la ville[308], issus des bureaux d'études foisonnant autour de la réhabilitation des quartiers d'habitat social et des centres anciens, et dont bon nombre sont intégrés dans les institutions locales qui vont prendre en charge la politique de la ville. Il illustre encore l'imbrication des influences de courants militants chrétiens et de perspectives sociologiques pour un acteur alternant expertise et participation directe à l'institutionnalisation de la politique de la ville à Lyon.

Né en 1946 dans la région parisienne, il arrive à 17 ans dans l'agglomération lyonnaise pour entrer dans un noviciat religieux au sein duquel il suit des cours de philosophie dans un séminaire mariste à Sainte-Foy-lès-Lyon. La possibilité de cumuler cette formation avec une inscription à l'université lors de sa deuxième année lui permet d'inaugurer à Lyon l'université de masse et la faculté de sociologie issue de la réforme Fouchet. Il nous dit puiser son appétence pour la sociologie dans une critique de la philosophie : « *C'était un peu en finir avec le personnalisme et avec les bons sentiments qui s'exprimaient avec !* […] *c'était un peu quitter les idées générales pour se coltiner une réalité plurielle* ». Cette expérience semble déterminante pour la bifurcation biographique qui est la sienne : « *ça a été assez vite fait ! Au bout de six mois, j'ai quitté le séminaire. Et c'est mes copains de socio qui m'ont hébergé* ». Il parle ainsi de son « *adoption à la sociologie* ». À Lyon, il suit les cours d'Isaac Joseph et se dit aussi particulièrement influencé par Jean Métral, Osiris Cecconi ou encore Guy Vincent, respectivement sociologues spécialistes du monde arabe, du développement économique et de la socialisation pendant la scolarité. Bruno Voisin se syndicalise à l'UNEF avec

[304] Entretien réalisé avec Bruno Voisin, chargé d'étude au GSU, puis chargé d'opération à l'agence d'urbanisme, puis au Grand Lyon, le 7 décembre 2017.

[305] *Ibid.*

[306] Propos de Bruno Voisin retranscrit dans le cadre de la démarche prospective millénaire 3 « Cultures urbaines : exemple d'un rapprochement entre la communauté urbaine et les sciences sociales », interview réalisée le 12 mai 2009, communauté urbaine de Lyon, http://www.millenaire3.com/interview/cultures-urbaines-exemple-d-un-rapprochement-entre-la-communaute-urbaine-et-les-sciences-sociales consulté le 1er avril 2020].

[307] Sauf mention contraire, les citations de l'encadré sont issues de notre entretien avec Bruno Voisin réalisé le 7 décembre 2017.

[308] Sylvie TISSOT, « Les sociologues et la banlieue », *op. cit.* ; Thibault TELLIER, « L'invention de la politique de la ville en France. La fin de l'expertise urbaine d'inspiration chrétienne ? », *op. cit.*

des amis proches du PSU. Il réalise une maitrise sur l'agriculture en Algérie en enquêtant au ministère du plan et de l'Agriculture, mais aussi sur les hauts plateaux de la région de Bône, à Annaba. Il entame une thèse sur la transition économique et culturelle en Algérie pendant laquelle il suit le séminaire doctoral organisé par Yves Grafmeyer. C'est aussi l'époque où il commence à travailler pour le GSU, ce qui le conduit à arrêter sa thèse.

Dès 1972, il participe à une enquête sur l'instauration de nouveaux horaires de travail d'équipe dans l'industrie en Rhône-Alpes pour le commissariat général au plan[309], étude qu'il décrit comme une « *introduction assez extraordinaire au monde ouvrier Rhônalpin* ». Ces enquêtes au GSU l'amènent tantôt à interroger les logiques d'implantation des zones industrielles et à envisager ces sites comme des cadres de vie, tantôt à observer les usages des espaces communs, mais non publics dans les grands ensembles pour la Caisse des dépôts : « *on regardait l'utilisation de la murette par les adolescents, le cheminement des mamans emmenant leurs enfants à la crèche ou à l'école primaire, les lieux de regroupement et de socialisation, etc.* » Son témoignage rend compte d'une période faste de commandes ministérielles ou publiques bien rémunérées. Il quitte brièvement le GSU en 1975 pour un cabinet d'études dirigé par un chercheur affilié à l'Institut de recherche sur les transports (IRT) et conduit une étude sur les mobilisations face aux infrastructures routières. Il revient au GSU à l'occasion des enquêtes conduites par Maurice Chevalier sur l'utilisation du métro lyonnais. Il est alors surtout chargé d'élaborer le volet sociologique du pré-dossier HVS des Minguettes à la suite duquel il candidate au poste de chargé d'opération pour la réalisation des actions co-financées dans le cadre du dispositif. Ce poste est porté par l'agence d'urbanisme.

Enthousiaste à l'idée de procédures innovantes dans les grands ensembles, il se montre assez critique en distinguant la richesse des études chargées d'établir des diagnostics et les réalisations engagées : « *En tout cas, je me souviens bien de cette procédure, avec euh… assez classique, dans les procédures Habitat Vie Social, c'est-à-dire un remue-méninge relativement important dans la préparation du dossier et ensuite des solutions toutes faites amenées par la ville et par l'union HLM. Donc c'est-à-dire que d'un côté, la ville va faire un centre social* [rires] *et de l'autre côté, on va isoler les logements euh… voilà on améliore un petit peu le confort interne, mais sans faire grand-chose* ». Il accueille donc assez favorablement la perspective d'un renforcement de ces dispositifs dans le cadre de la mise en place de la Commission nationale du développement social des quartiers (CNDSQ) suite à l'alternance de 1981. Son poste connait le même sort que les financements des actions sur les Minguettes : il devient chef de projet développement social des quartiers (DSQ), jusqu'en 1985, employé par l'agence et mandaté par l'État, la COURLY et la Ville de Vénissieux. L'ensemble de sa carrière est tourné vers la mise en œuvre de la politique de la ville dans l'agglomération lyonnaise, soit dans le cadre de missions transversales, telle que l'animation d'un « observatoire des territoires sensibles », soit sur des quartiers, tel que la Duchère au début des années 1990.

[309] Andrée CHAZALETTE, Bruno VOISIN, André MERSTERMANN et Monique BAUDRAND, *Étude sur les conséquences du travail en équipes alternantes et leurs facteurs explicatifs* [Rapport], Lyon, GSU, Comité d'organisation des recherches appliquées sur le développement économique et social, 1973.

Enfin, une certaine filiation des approches utilisées est aussi revendiquée avec les enquêtes menées et dirigées par Paul-Henri Chombart de Lauwe dès le début des années cinquante en région parisienne[310]. Bien que ce dernier ait pris ses distances avec les administrations responsables des politiques urbaines, le centre d'étude des groupes sociaux qu'il dirige devient en 1966, sous la direction de son successeur, Paul Rendu, le Centre de sociologie urbaine, avec une orientation résolument appliquée. Ce dernier est proche des experts issus des milieux chrétiens qui interviennent activement dans les réflexions qui entourent le groupe interministériel HVS[311]. À Lyon, ce sont également les dispositifs de la politique de la ville qui offrent un terrain d'application aux experts se réclamant de la sociologie urbaine décrite.

La politique de la ville comme point de convergence

En 1978, la perspective ouverte par l'instruction d'une opération HVS par des acteurs locaux se trouve à l'intersection, à Lyon, des objectifs poursuivis par une agence d'urbanisme en quête de légitimité et les promoteurs d'une sociologie appliquée, proche des milieux universitaires.

D'un côté, puisque l'initiative n'est pas ministérielle pour les Minguettes, mais lancée par la ville de Vénissieux[312] en accord avec la COURLY et les gestionnaires de logements de la ZUP, l'agence d'urbanisme peut y trouver un rôle alors inexistant localement, ouvert à la médiation et à la coordination autour d'un dispositif innovant[313]. De l'autre, la volonté du groupe interministériel visant à promouvoir un dispositif innovant, en rupture avec les précédentes perspectives d'aménagement et d'équipements, rencontre une pensée désireuse de rompre avec les catégories marxistes tels que l'observation de la répartition des « biens de consommation collectifs » (logements, équipements collectifs) et des « éléments d'échanges » (transports urbains) constitutifs de systèmes urbains[314].

---

[310] Yves GRAFMEYER, « Avant-propos », *op. cit.*

[311] Thibault TELLIER, « L'invention de la politique de la ville en France. La fin de l'expertise urbaine d'inspiration chrétienne ? », *op. cit.*

[312] Nous soulignons ici la différence avec le procédé employé sur le quartier de la Grappinière pour lequel la municipalité de Vaulx-en-Velin n'est pas à l'initiative et n'intervient que très marginalement. Le comité interministériel HVS doute même que la municipalité ait été initialement au courant de la candidature du dossier Grappinière. Procès-verbal du comité de direction HVS du 29 septembre 1976. ANF 19840754/46, dispositif HVS. Nous reviendrons sur ce point dans notre prochain chapitre.

[313] Fatiha BELMESSOUS, « L'émergence du problème des quartiers d'habitat social », *op. cit.*

[314] Catégories alors reprises du travail de Louis Althusser. Dominique LORRAIN, « Un livre extrême. Manuel Castells et Francis Godard : Monopolville (1974) », *op. cit.*

Au contraire des approches marxistes, la focale sur les modes de vie ouvre un mariage possible entre objets d'études sociologiques et nouvelles priorités sur les grands ensembles substituant une politique d'équipement par une autre tournée vers l'innovation sociale. C'est ce qui réunit, selon Bruno Voisin, les différents dispositifs du tournant des années 1980 sur les quartiers d'habitat social et justifie l'investissement d'études microsociologiques.

> « Une idée de d'Ornano, qui était ministre de l'Environnement à l'époque, [était] de dire que […] le mal des banlieues n'était pas forcément un manque d'investissement, un manque d'équipement, mais plutôt une désadaptation aux modes de vie actuels et à l'évolution des modes de vie. Et donc, il proposait de faire des crèches à horaires décalés, des dispositifs permettant mieux un dialogue avec les habitants et les usagers, de travailler sur la synchronisation du temps. […] Voilà, c'était plutôt innover et adapter, plutôt que d'investir massivement […] »[315].

Les sociologues mobilisés par l'agence d'urbanisme s'emploient ainsi à entretenir des liens permanents avec le milieu universitaire local. Chargée du pilotage technique du dispositif, l'agence confie ainsi les études du fonctionnement urbain et spatial de la ZUP à deux bureaux d'études : le centre de recherche et d'étude pour la planification de l'aménagement et l'habitat (CREPAH)[316] et le GSU. L'un se concentre sur le patrimoine locatif et « son occupation sociologique »[317], l'autre sur l'étude de l'usage des espaces publics et équipements. Cette dynamique se poursuit ensuite autour d'une association « para-universitaire » fondée par Isaac Joseph et Alain Battegay au début des années 1980 : l'ARIESE. Celle-ci offre là encore des débouchés professionnels en participant à des missions d'études publiques et s'appuie pour cela sur le réseau de professionnels travaillant notamment sur les premières opérations de la politique de la ville. Bruno Voisin, une fois chargé du pilotage technique des opérations HVS/DSQ aux Minguettes, lui confie des missions d'études. L'ARIESE effectue également des missions de formation auprès des travailleurs sociaux recrutés dans les grands ensembles des Minguettes à Vénissieux. Celui-ci nous explique ainsi différentes opérations lui permettant d'entretenir un rôle d'intermédiaire avec le milieu universitaire : « *y'a des liens permanents, y'a des liens informels permanents avec l'ARIESE pour moi-même qui suis chargé d'opération* »[318].

> C'est bien au carrefour de cette sociologie urbaine dite « appliquée » et des dispositifs expérimentaux de la politique de la ville, que nous observons dans

---

[315] Entretien réalisé avec Bruno Voisin, chargé d'étude au GSU, puis chargé d'opération à l'agence d'urbanisme, puis au Grand Lyon, le 7 décembre 2017.

[316] Le CREPAH, anciennement Habitat, Territoire, conseil, est une ex-filiale d'étude de l'Union des HLM.

[317] Fatiha BELMESSOUS, « L'émergence du problème des quartiers d'habitat social », *op. cit.*, p. 51.

[318] Entretien avec Bruno Voisin, réalisé le 7 décembre 2017.

l'agglomération lyonnaise une spatialisation des problèmes sociaux[319]. Attentives au décryptage des modes de vie et à l'identification de « cultures urbaines », les approches développées rencontrent une institution en quête de légitimité entre expertise et opérationnalité. Il ne s'agit plus tant d'expliquer la ségrégation urbaine à travers l'identification de mécanismes socioéconomiques qui produisent la ville, que de faire des populations perdantes de ce processus l'objet d'une nouvelle attention, réorientant les leviers de l'action publique. C'est à l'échelle du quartier qu'une ségrégation, établie à partir de certains critères, comme la proportion de population étrangère, apparait la plus objectivable. Comme nous allons le voir, le quartier semble alors tout indiqué pour devenir l'espace des actions à envisager. Les circonscrire à cet espace permet en outre de limiter cette appréhension au spécifique, sans interférer sur l'orientation plus globale des politiques urbaines, notamment de transport. Derrière la désignation de la composition ethnique d'un quartier, c'est bien la spatialisation des problèmes sociaux qui est en jeu.

2.2.2. Une focale dans les quartiers populaires : les populations immigrées comme catégorie de perception des problèmes publics dans une réception opérationnelle de la sociologie urbaine

Dans sa préface à une nouvelle édition de *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, en 2004, Yves Grafmeyer explique avoir participé avec ses confrères lyonnais, 30 ans plus tôt, à l'impulsion d'orientations sur certains objets particuliers :

> « […] les phénomènes d'immigration, d'ethnicité et d'interculturalité ne retenaient encore guère l'attention dans la France de l'époque. C'est surtout lorsque, quelques années plus tard, les difficultés des banlieues stigmatisées ont accédé à la visibilité médiatique et ont été constituées en problème de société que les recherches sur le sujet ont connu un essor rapide. »[320]

Mais plus que l'impact direct des courants sociologiques mentionnés, c'est leur hybridation une fois mobilisés au service de programmes d'actions, qui nous semble venir en support d'une reformulation des problèmes publics. Cette réception s'opère en fait au prisme des objectifs alors imputés à l'action publique urbaine.

---

[319] Sylvie TISSOT et Franck POUPEAU, « La spatialisation des problèmes sociaux », *op. cit.*

[320] Yves GRAFMEYER, « Avant-propos », *op. cit.*, p. VII.

Une réception soustraite au politique et chargée de représentations infériorisantes sur les publics de l'action

L'étude des savoirs mobilisés dans la documentation produite par l'agence d'urbanisme laisse percevoir une réduction de la discipline sociologique à certains objets bien circonscrits. On peut effectivement interroger l'usage et la représentation de la sociologie dans la réception opérée par l'institution. Les comptes-rendus du colloque de 1981 laissent ainsi apparaitre une vision réductrice de celle-ci, y compris pour la période :

> « S'il est clair que des éléments d'ordre sociologique ont une grande importance sur la mobilité des individus, il n'en reste pas moins vrai que la morphologie de la ville, et la politique de transports influencent de façon significative les déplacements des citadins. »[321]

L'objet sociologique se réduit ici à des caractéristiques identifiables à l'échelle des individus ou des groupes artificiellement isolés de l'objet des urbanistes ou encore des économistes. Même en participant à la reconnaissance de groupes sociaux dans les politiques urbaines, jusqu'alors perçus comme trop marginalisés, la réception des sciences sociales est loin d'empêcher la reproduction de représentations infériorisantes à leur égard. Nous le soulignons dans les arguments mobilisés par l'agence d'urbanisme pour défendre une analyse économique multicritère dans les politiques de transport en 1981 :

> « Peut-on continuer à considérer comme équivalents (parce qu'ils le sont, en gros, du point de vue recettes et dépenses marginales) le déplacement mensuel de la femme d'ouvrier spécialisé de banlieue qui se rend dans le centre (à la limite pour regarder, faute de pouvoir acheter) et le même déplacement de la femme de profession libérale qui se rend dans la presqu'île plus facilement qu'auparavant en voiture ? »[322]

En l'occurrence, les données statistiquement établies alors sur les motifs des déplacements permettent de souligner que ces représentations genrées sont empiriquement infondées. Le recensement de 1982 montre que 50 % des actifs de Vaulx-en-Velin travaillent à Lyon et Villeurbanne. Cette proportion grimpe à 60 % pour les femmes. Le chalandage ne constitue donc pas leur principal motif de déplacement dans le centre de l'agglomération.

Objet privilégié des sociologues de l'urbain, les populations immigrées sont aussi fréquemment essentialisées dans le traitement opéré par l'équipe de l'agence d'urbanisme. Mêlant catégories administratives et scientifiques, leur traitement dans les dispositifs pris en charge par l'agence reconduit un processus d'alterisation des ménages étudiés. Comme nous allons maintenant le voir, les savoirs mobilisés, même s'ils produisent par ailleurs une critique des processus de racialisation, sont inféodés aux orientations de la politique urbaine.

---

[321] *Urbanisme - Déplacements - Transports : Rapports introductifs*, [Rapport], Lyon, FNAU, AGURCO, 1981, p. 36.

[322] *Ibid.*

Ils reprennent à ce titre les catégories de population « immigrées » ou « étrangères » et les seuils établis à leur égard en matière de peuplement.

Les objectifs politiques poursuivis restent effectivement le prisme principal qui oriente l'interprétation des données. C'est ce qu'analysent Bilel Benbouzid et Gilles Bentayou à propos des études d'urbanisme réalisées par l'AGURCO pour la réhabilitation des quartiers anciens et populaires à Lyon. Leurs auteurs « présentent en effet les quartiers qu'ils étudient sous un jour cohérent et harmonieux, insistant sur "l'unité de vie sociale originale" ou sur les solidarités traditionnelles des quartiers "populaires" »[323].

L'étude de l'agence d'urbanisme proposant la réalisation d'une station de métro dans le quartier de la Guillotière, sur laquelle nous sommes revenus dans notre première section, ne nous semble ainsi pouvoir être interprétée en dehors des enjeux politiques alors identifiés sur les quartiers anciens. L'agence évoque alors avec précaution les perspectives de modification du peuplement autour de la place du Pont. Comme nous l'avons signalé en introduction de section, ce scénario semble écarté en cas de réalisation de l'investissement. Pourtant l'attention développée sur les pratiques sociales d'une population « *étrangère* » caractérisée par son « *appropriation de l'espace* »[324], est au cœur de l'étude. Celle-ci procède d'un état précis de la répartition des immigrés et de leurs pratiques autour de la place. Dans l'étude, la figure, que nous reproduisons ci-dessous, reconduit non seulement les catégories prédéfinies par la préfecture, mais surtout les seuils, que nous avons vues associés à un équilibre du peuplement recherché[325] (figure n° 25). Le raisonnement qui conduit à indiquer le pourcentage d'immigrés, à l'îlot près, pour renseigner l'opportunité politique de l'implantation d'une station de métro interpelle. Cinq ans plus tôt, en effet, les travaux de préparation du VIIe plan ont été l'occasion de préciser la politique des quartiers

---

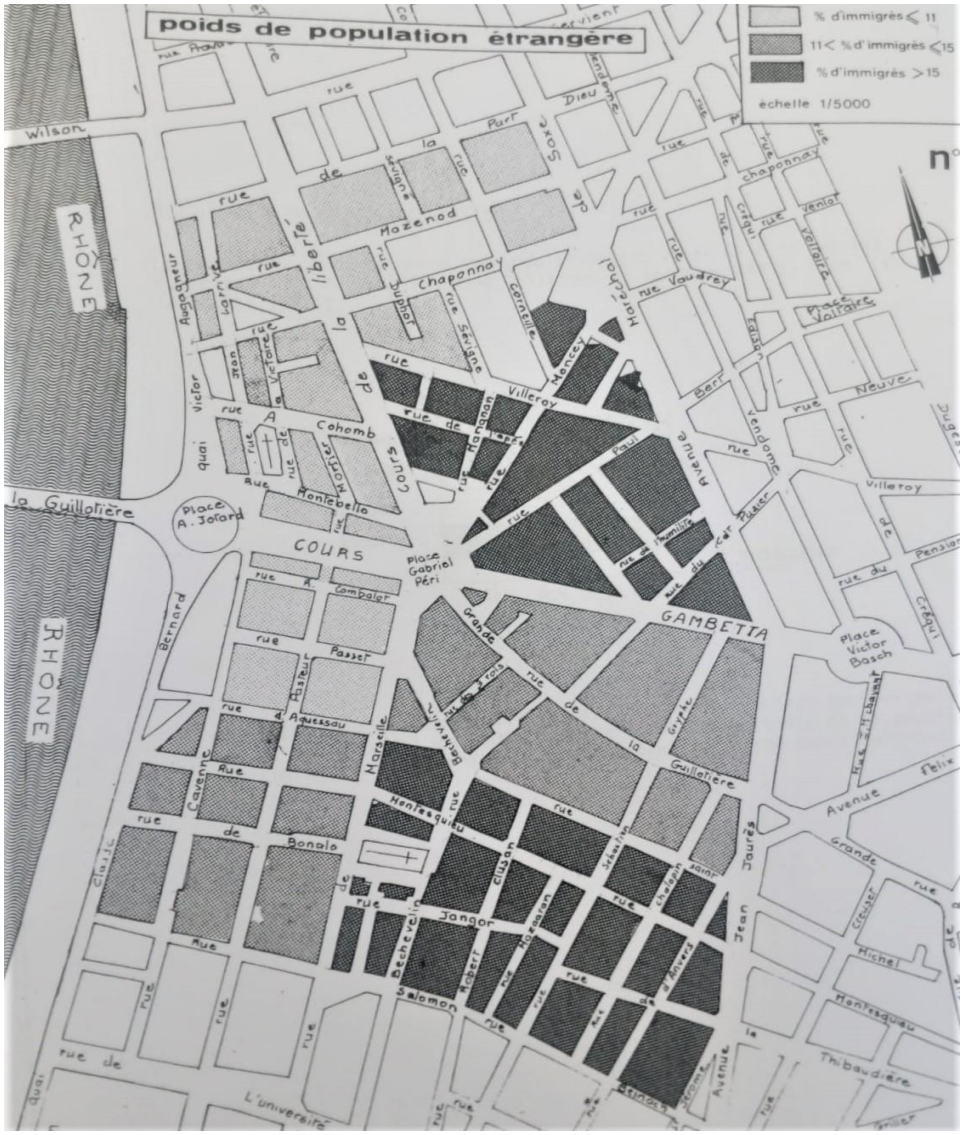
[323] Les auteurs concluent à cet égard que « malgré le changement survenu dans les études [d'urbanisme], le mode d'action dominant de chaque période reste profondément inscrit en amont du diagnostic qu'elles opèrent. » Gilles BENTAYOU et Bilel BENBOUZID, « L'urbanisme et ses études. Réflexions à partir de deux exemples de politiques d'aménagement urbain à Lyon », *op. cit.*, p. 92. On retrouve cette même entreprise de valorisation des anciens quartiers qui, adossés à l'image du « quartier-village », sont promis à un processus de gentrification. Anaïs COLLET, « Montreuil, « le 21e arrondissement de Paris » ? », *op. cit.*

[324] AGURCO, *Ligne D du métro : aspects urbanistiques - section Bellecour-Parilly. Variante avec création d'une station à Gabriel-Péri*, 1980, *op. cit.*, p. 38.

[325] La « règle des 15% » reprise sur la carte élaborée par l'AGURCO que nous reproduisons dans notre figure n° 25, est issue de la classification opérée dans les pratiques administratives coloniales, puis dans le logement des travailleurs algériens par les services du ministère de l'intérieur. Ce montant se normalise à travers les travaux d'élaboration du VIIe plan au cours duquel le préfet du Rhône diffuse un raisonnement proportionnel repris ensuite par les maires de l'agglomération, notamment de Villeurbanne et de Vénissieux. Fatiha BELMESSOUS, « Catégorisation et discrimination des Algériens dans les politiques du logement à Lyon (1950-1970) », *op. cit.*

anciens et populaires à Lyon. Si les destructions de la politique de rénovation urbaine des centres anciens ont laissé place à une réhabilitation plus « *soft* », certains objectifs n'ont pas disparu, notamment à l'égard de la concentration des populations immigrées :

> « Les centres-villes devront faire l'objet de mesures tendant à éviter la ségrégation qui s'établit quand un vieux quartier se trouve colonisé par une population étrangère peu soucieuse de confort et attentive à économiser sur les loyers. […] Au-delà d'un certain taux d'occupation, la population autochtone déserte les immeubles en cause et des ghettos se constituent, en particulier à Lyon où quelques ensembles immobiliers comptent de 60 à 100 % d'étrangers principalement nord-africains. […] La prévention doit être envisagée au niveau même de l'immigration. Il est en effet évident que l'excessive concentration engendre l'inadaptation, et à terme, la délinquance »[326]



[326] Préparation du VIIe plan. Réponses des organismes HLM au questionnaire du préfet, 1974. ADR 759 W 259. Cité par Fatiha Belmessous dans « La tolérance s'arrête au seuil. Traitements spécifiques et pratiques ségrégatives du logement des immigrés (1950-1970) », *op. cit.*, p. 95-96.

Figure n° 25 (ci-contre) : Quel « poids de population étrangère » pour une station de métro ?
Extrait de : Agence d'urbanisme AGURCO, *Ligne D du métro : aspects urbanistiques - section Bellecour-Parilly. Variante avec création d'une station à Gabriel-Péri* [Rapport], Lyon, STCRL, Agence d'urbanisme de la communauté urbaine, 1980, p. 21. APJF.

Pour rappel, l'implantation d'une station de métro au milieu du quartier de la Guillotière est, selon l'agence d'urbanisme, susceptible de provoquer un possible « *changement de population par une revalorisation foncière et immobilière* ». Mais l'AGURCO minimise largement la probabilité de ce scénario en indiquant qu'elle est « *un élément accompagnant une politique dans un sens ou dans un autre.* »[327] L'étude de l'agence d'urbanisme euphémise ici largement les objectifs politiques qui lui sont contemporains autour du peuplement des quartiers anciens et de la Guillotière en particulier.

Toutefois, tout conduit à penser que cette pudeur vis-à-vis de telles orientations politiques n'est pas de rigueur dans la ZUP des Minguettes. L'investissement d'une « sociologie attentive aux modes de vie et sociabilités en milieu urbain [*est*] au service d'une stratégie opérationnelle »[328]. En effet, dès lors que les savoirs sociologiques sont mobilisés pour abonder des dispositifs d'animation sociale excluant de lourds investissements, ils vont justifier la politique de peuplement en mettant en exergue les problèmes d'intégration et de cohabitation entre ménages français et immigrés.

Des sociologues « embarqués »… dans la mise en œuvre d'une politique de peuplement

Afin d'élaborer le dossier HVS, les missions d'étude confiées au CREPAH et au GSU par l'agence visent non seulement à renseigner l'occupation du parc de logements sociaux et les pratiques sociales du cadre de vie que constitue la ZUP, mais aussi à cibler plus précisément certains ensembles. En effet, le dispositif HVS ne peut prendre en charge la totalité des plus de 9000 logements aux Minguettes. La mobilisation des bureaux d'études doit conforter le choix porté sur les quartiers Monmousseau, Armstrong et Démocratie. Selon les travaux de Fatiha Belmessous sur lesquels nous nous appuyons ici, la vacance des logements a permis l'ouverture de ces derniers aux immigrés à la fin des années soixante-dix. Le consensus sur leur accès au parc social de logement se fonde, selon elle sur le constat suivant : « Le refus

---

[327] AGURCO, *Ligne D du métro : aspects urbanistiques - section Bellecour-Parilly. Variante avec création d'une station à Gabriel-Péri*, *op. cit.*, p. 38.

[328] Gilles BENTAYOU et Bilel BENBOUZID, « L'urbanisme et ses études. Réflexions à partir de deux exemples de politiques d'aménagement urbain à Lyon », *op. cit.*, p. 89.

d'accorder des logements aux ménages étrangers ainsi qu'aux "ménages migrants de nationalité française" contribue en effet à l'augmentation de logements vacants. »[329]

Andrée Chazalette[330] au CREPAH et Bruno Voisin au GSU vont d'abord s'attacher à réorienter ce peuplement en examinant d'abord les fichiers des locataires des organismes HLM. Interviewée par chaine publique *Antenne 2*, la première résume en ces termes :

> « [voix off reportage] : hier le nombre des immigrés ne dépassait pas 15 % de la population. Aujourd'hui ce chiffre s'est multiplié par trois. Cette promiscuité est mal acceptée :
>
> [Andrée Chazalette] : moi je dirais qu'on a mis n'importe qui n'importe comment. Enfin, jusqu'à ces dernières années hein. Jusqu'à ces dernières années où on voit apparaitre des logements vides. Finalement les organismes HLM s'étaient, et personne ne s'était préoccupé de la composition de la population. Il semblait que n'importe qui pouvait vivre à côté de n'importe qui. Or, on s'aperçoit aujourd'hui que l'environnement social est un élément très important pour les gens. Chacun a envie de vivre finalement avec [ceux] qui vivent un peu comme eux, qui ne les ennuient pas trop, et qui les laissent vivre aussi un peu comme ils veulent »[331].

Soulignons que la logique poursuivie ne repose pas sur les mêmes fondements théoriques que les observations menées quelques années plus tôt à la Grappinière, à Vaulx-en-Velin. Il n'est pas question pour Bruno Voisin de fuite des ménages européens face aux immigrés.

> « Donc on était à un tournant où les classes moyennes, donc les petits cadres, certaines catégories d'ouvriers professionnels, étaient là depuis plus de 10 ans. C'est-à-dire que les premiers logements ont été ouverts en 66, étaient depuis plus de 10 ans aux Minguettes et <u>en tant que sociologues, on trouvait normal qu'elles ne passent pas leur vie dans le logement social et qu'elles aillent vers d'autres types d'habitats.</u> Donc on analysait le, entre guillemet "vidage rapide" des Minguettes, non pas comme une fuite des Minguettes, mais <u>comme le départ normal d'une catégorie de population qui n'avait plus rien à faire dans le logement social</u>. […] on analysait plutôt le "vidage" des Minguettes comme le déficit entre les départs qui ne s'étaient pas accélérés et les entrées qui étaient réduites. Sachant qu'une grande partie des couches euh… ouvrières peu qualifiées auxquelles ce logement était destiné, était des familles d'origines étrangères que les municipalités, les offices, en accord avec le préfet, avaient longtemps refusées [*rires*]. »[332] [*nous soulignons*]

---

[329] Fatiha BELMESSOUS, « L'émergence du problème des quartiers d'habitat social », *op. cit.*, p. 49.

[330] Andrée Chazalette a créé dans les années 1960 le Groupe de Sociologie Urbaine à Lyon puis a travaillé au CREPAH (bureau d'étude) au début des années 1980 avant de devenir déléguée régionale du FAS de 1983 à sa retraite en 1993. Elle était à l'époque conseillère municipale socialiste à Bron. Jean-Marc BERTHET, *Mémoire du renouvellement urbain ou renouvellement des mémoires urbaines ? L'exemple de la cité Olivier de Serres à Villeurbanne et du quartier de Parilly à Bron* [Rapport], La Défense, ministère de l'Équipement, PUCA, 2007.

[331] ANTENNE 2 MIDI et Daniel LECONTE, « La vie à Vénissieux », *Reportage*, 22 septembre 1981. Institut national de l'audiovisuel.

[332] Entretien avec Bruno Voisin, chargé d'étude au GSU, puis chargé d'opération à l'agence d'urbanisme, puis au Grand Lyon, réalisé le 7 décembre 2017.

Dans cet extrait, Bruno Voisin justifie par sa qualité de sociologue une politique de spécialisation du parc de logement social à laquelle il semble, ou bien adhérer, ou en tout cas qu'il semble percevoir sur le mode du « allant de soi ». Comme nous l'avons vu, celle-ci est accompagnée d'une promotion de l'accession à la propriété dans le cadre d'une politique menée depuis la fin des années soixante et initiée par le ministre du Logement et de l'Équipement, Albin Chalandon. Son implication se fait donc dans ce cadre.

Bruno Voisin nous explique travailler alors à l'instauration d'une meilleure répartition des populations « *immigrées* » dans le parc social à une échelle intercommunale :

> [A. L.] : Et là, la politique de peuplement c'était euh… ?
>
> [B. V.] : Ben de réfléchir aux attributions. Parce que jusqu'ici dans les grands ensembles, y'avait pas eu de politique d'attribution, les offices, l'office de Lyon ne connaissait pas son parc, les gens ne sortaient pas du siège. […] Après quand on faisait les études de quartier, on allait nous-mêmes examiner les fichiers habitants de Mermoz-sud [*dans le 8e arrondissement de Lyon*] ou de tel ou tel quartier de Vaulx-en-Velin, de la Grappinière et jamais les gens de l'office n'avaient regardé, et donc leur système c'était : la mauvaise demande, on essaye de la ficher aux Minguettes et la bonne aux États-Unis [*quartier du 8e arrondissement de Lyon*] ou dans les opérations du centre-ville. Ce qui fait qu'on était à 16 ou 17% de familles d'origines étrangères, non, de familles étrangères aux Minguettes ! Et puis à 4 % aux États-Unis et puis à la Croix-Rousse… »[333]

Cette répartition jugée problématique, pour reprendre les termes du chargé d'opération, « *se joue à l'intérieur des Minguettes* » mais aussi « *au niveau de l'agglomération* »[334]. La politique d'attribution des logements par les gestionnaires est fortement critiquée :

> « Aux Minguettes on avait aussi une microgéographie, ou une microsociologie, avec des secteurs préservés, y compris dans le parc de certains offices. Par exemple dans celui de la *Lyonnaise d'habitat*, y'avait une part préservée au nom des quotas, dans laquelle on avait 3 à 4 % de familles étrangères, et une part sacrifiée dans laquelle on allait de 17 à 24 % de familles étrangères. Donc c'est-à-dire que la logique des quotas ne fonctionne pas comme elle le devrait, comme les gens imaginent qu'elle puisse fonctionner. En réalité on protège des "lieux" [*rire*]. Et donc on avait aux Minguettes une microsociologie, y compris au quartier Armstrong, y'avait une barre sur laquelle il y avait que des ménages disons d'origine européenne, des travailleurs sociaux, des petits cadres, et d'autres tours qui étaient beaucoup plus marquées socialement ! [*Nous soulignons*] »[335]

Il s'agit, certes, de dénoncer les comportements d'attribution de certains bailleurs, fondés sur une discrimination spatiale de l'accès des populations immigrées à certains immeubles. Mais les moyens d'y répondre passent de nouveau par une discrimination spatiale visant à inverser la distribution des populations immigrées. Dans un cas comme dans l'autre, celles-ci restent la variable d'ajustement principale d'une politique de peuplement. Le

---

[333] *Ibid.*

[334] *Ibid.*

[335] *Ibid.*

réajustement de la logique des quotas préconisé, à travers différents dispositifs entourant l'opération HVS, procède ainsi d'une spatialisation des problèmes liés à la concentration des immigrés. Celle-ci se joue à plusieurs échelles, mais le caractère « *préservé* » ou « *sacrifié* » des secteurs en question est fonction de la proportion de « *familles étrangères* » dans le diagnostic établi. On comprend dans le discours de Bruno Voisin que le quartier est perçu négativement dès lors que 17 % de ses habitants sont des immigrés. L'action à entreprendre reste centrée sur le brassage des « *étrangers* », selon des proportions censées permettre leur intégration.

Les propos de Bruno Voisin et d'Andrée Chazalette laissent penser que la focale sur les modes de vie reconduit ici la perception problématique d'une concentration supposée de « cultures » distinctes de pratiques associées à une norme. Dans un cas, comme dans l'autre, les « dysfonctionnements urbains » sont associés à des problèmes de peuplement. La coexistence de ménages de cultures différentes serait génératrice de tensions et de comportements déviants et il faudrait administrer une logique proportionnelle au peuplement pour agir positivement sur le cadre de vie.

Le conflit qui éclate entre la ville de Vénissieux et les gestionnaires de logements d'un côté, et la communauté urbaine et l'État de l'autre, à propos du conventionnement APL, illustre bien la façon dont le raisonnement proportionnel appliqué à des catégories administratives ethniques tend à devenir le socle de consensus intercommunaux. Dans le dispositif HVS, la réhabilitation des logements s'appuie en partie sur un dispositif financier issu d'une circulaire de mars 1977[336]. La Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) qui ouvre le droit aux APL pour les locataires, permet de financer la réhabilitation du parc social. Les APL sont censées solvabiliser de nouveaux entrants dans le parc de logements parmi lesquels des ménages d'origine étrangère, tout en permettant l'augmentation des loyers pour financer des travaux d'amélioration de l'habitat. La PALULOS expose donc par ailleurs les ménages les plus solvables à une augmentation, accompagnée par une incitation au départ du parc social. En effet, dans le cadre de la politique d'accession à la propriété, l'État prévoit alors un prélèvement de 20 % sur l'augmentation des loyers, afin d'alimenter le prêt d'accession à la propriété (PAP). Aussi, le conventionnement généralisé sur la ZUP, souhaité par l'État, se confronte à la municipalité communiste – opposition comme majorité – aux organismes HLM et à la confédération nationale du logement (CNL). Ces derniers craignent une « déstabilisation de l'équilibre du peuplement »[337]. Selon Bruno Voisin, le conventionnement entre surtout en

---

[336] Fatiha BELMESSOUS, « L'émergence du problème des quartiers d'habitat social », *op. cit.*

[337] *Ibid.*, p. 52.

contradiction avec les intérêts du parti communiste, en permettant le départ de sa clientèle électorale :

> « l'idée c'était de sortir de la logique des aides à la pierre, d'augmenter les loyers pour permettre aux organismes HLM de faire de la réhabilitation, de la rénovation et de la gestion plus adaptée et en contrepartie d'aider les familles qui en avaient besoin. Mais cette logique d'augmentation des loyers allait contre le maintien dans le logement social de la clientèle du PC qui était une clientèle qualifiée, souvent de petits cadres, d'ouvriers qualifiés, de syndicalistes, etc. et donc le PC était vent debout contre l'APL »[338]

Ces discussions font émerger alors de fortes tensions qui sont à l'origine d'une renégociation du dispositif. L'agence d'urbanisme et ses agents s'imposent une nouvelle fois comme courtier des intérêts en présence. Bruno Voisin nous déclare être au cœur de la médiation qui s'opère autour de la renégociation du dispositif :

> « Sur le quartier Armstrong, on avait obtenu à titre dérogatoire, la mise en place de l'APL mais sans augmentation de loyer. Ça aurait permis de réfléchir ensuite aux attributions, aux équilibres dans les différents immeubles, etc. »

Cette solution jugée alors « inédite »[339] permet le soutien du maire de Vénissieux. Selon Fatiha Belmessous, le compromis proposé par l'agence consiste à sortir la réhabilitation des logements du dispositif HVS pour n'y laisser que l'aménagement sur le cadre de vie. Cette renégociation repousse la réalisation des opérations qui trouvent quelques années plus tard dans le dispositif de développement social des quartiers (DSQ) des moyens plus importants. Les mesures appliquées sont aussi plus radicales : afin d'éviter un peuplement qui échappe aux pouvoirs publics, il s'agit de mener les premières démolitions de tours aux Minguettes, dans les quartiers initialement sélectionnés pour les réhabilitations du dispositif HVS. Six tours sont réhabilitées, mais trois sont démolies en juin 1983[340]. L'opération incarne la nouvelle perception du problème des grands quartiers d'habitat social sur laquelle repose un consensus trouvé entre l'État, la communauté urbaine et la Ville de Vénissieux.

> Loin d'être circonscrite au domaine du logement, cette manière d'envisager le problème des grands ensembles à partir des questions de peuplement à l'échelle de quartiers plus ou moins étendus, déborde les autres secteurs d'action publique. C'est dans ce cadre interprétatif que les équipements de transport sont dissociés d'un problème de mobilité des habitants des quartiers.

---

[338] Entretien avec Bruno Voisin, chargé d'étude au GSU, puis chargé d'opération à l'agence d'urbanisme, puis au Grand Lyon, réalisé le 7 décembre 2017.

[339] Fatiha BELMESSOUS, « L'émergence du problème des quartiers d'habitat social », *op. cit.*, p. 52.

[340] Jean PEYZIEU, « Tour minguette », Antenne 2, *C'est la vie*, URL complète en biblio ; Christiane DALMAIS-VAN STRAATEN et Bruno VOISIN, « L'enjeu transport aux Minguettes, ZUP de l'agglomération lyonnaise », *Transport Public*, mars 1983, nº 803, p. 38-41.

2.2.3. La mobilité dans les ZUP : problème de desserte ou de « culture » ?

À partir des années quatre-vingt, l'agence déploie un discours visant à se faire leader de la qualification de nouveaux problèmes urbains qui n'auraient pas été appréhendés auparavant. Son directeur s'emploie ainsi à faire du problème des déplacements dans les ZUP un impensé de leur conception, illustrant un manque d'études suffisamment développées et légitimant donc l'expertise détenue par l'agence :

> « Des opérations d'habitat collectif, telles que les ZUP, au niveau de leur plan de masse, n'ont pas intégré les problèmes de transports : par exemple, les transports en commun qui font le tour des ZUP parce qu'on n'a pas prévu d'infrastructures adaptées (accès aux arrêts TC, franchissement de certaines coupures…). »[341]

Nous avons pourtant vu dans notre précédent chapitre que, en tout cas au niveau des études et plans de masse, cette affirmation est inexacte dans les deux ZUP de l'agglomération. Nous savons par ailleurs que le plan initial de desserte de la ZUP de Vaulx-en-Velin a été présenté au colloque de 1981 par l'agence elle-même (section 1, encadré n° 16)[342]. En matière de transport, l'équipe de l'agence d'urbanisme cherche effectivement à conforter une position par la revendication d'un savoir issu de l'accumulation d'enquêtes utilisant les méthodes des sciences sociales.

Dans le diagnostic du plan de déplacements urbains publié en 1986, le premier chapitre consacré à un état des lieux de l'agglomération et du « *système de transport* » traite de l'influence des mutations urbaines sur les déplacements. Dans le paragraphe consacré aux disparités entre communes, une seule catégorie est mobilisée pour évoquer les « *populations défavorisées* » : la part de populations immigrées. Évaluée à 13,5 % des habitants de l'agglomération, le diagnostic insiste sur « *les grandes différences déjà constatées d'une commune à l'autre (les taux varient de 1% à près de 30% selon les communes).* »[343] Le document-cadre, qui a vocation à orienter une politique de déplacements dont l'enjeu est l'imbrication avec l'urbanisme, remobilise donc la thématique du peuplement portée à l'échelle de l'agglomération.

On comprend implicitement qu'un rapprochement est opéré avec la question des mobilités que l'agence étudie notamment dans le cadre des quartiers d'habitat social. La mobilité est

---

[341] Jean FRÉBAULT, « L'interface Urbanisme-Déplacements-Transports : horizontalité et logiques sectorielles ; pour un décloisonnement des approches », *in Session de formation continue ENPC*, Lyon, École Nationale des Ponts et Chaussées, 1983, p. 13. APJF.

[342] « Le cas de la ZUP de Vaulx-en-Velin ou les "dérapages" d'une opération : Comment une emprise réservée pour TCSP est devenue un cheminement piéton », AGURCO, *document réalisé à l'occasion du colloque « URBANISME, DEPLACEMENTS, TRANSPORTS » organisé par la FNAU*, octobre 1981. APJF.

[343] AGURCO et SYTRAL, *Plan de déplacements urbains : « le diagnostic »*, *op. cit.*, p. 15. APJF.

appréhendée essentiellement en termes de capacité individuelle à se déplacer, à l'instar des conceptions individualisantes qui se développent ensuite autour de cette notion[344]. Dans la description du « système des transports » lyonnais, le paragraphe qui précède les disparités communales est consacré à la motorisation des ménages. Une comparaison de la possession de la voiture est établie entre les six secteurs du POS de l'agglomération à partir des données du recensement de 1982 (annexe n° 1.7). Si l'absence de véhicule chez un ménage est plus fréquente dans le centre de l'agglomération, ce qui est une constante des centres villes[345], il reste important dans la périphérie Est et Nord de l'agglomération qui comprend les principaux grands ensembles de l'agglomération (respectivement à Vaulx-en-Velin, Bron, Vénissieux et Rillieux-la-Pape)[346].

On pourrait alors croire que le rapprochement opéré conduit à penser la mobilité à travers les capacités d'équipement des ménages. Toutefois, l'examen de l'appréhension de ces thématiques dans le cadre des premiers dispositifs de la politique de ville aux Minguettes, pris en charge par l'agence d'urbanisme, conduit à envisager la question autrement. Plus qu'à un problème d'équipement collectif ou individuel, la (non)mobilité est associée à un ensemble de traits communs aux habitants de la ZUP décrits comme autant de « *handicaps* » qui tendent à devenir la principale façon de caractériser le « problème des quartiers » en France. Aux Minguettes en effet, la faible mobilité des habitants est expliquée à l'aune de leur description établie en termes de manque par rapport à une norme qu'incarnerait d'autres populations. Ces termes sont proches du travail de théorisation d'une « *nouvelle question sociale* » que Sylvie Tissot analyse à partir de la production de certains sociologues touraniens, principalement autour de la revue Esprit[347]. Le thème de la mobilité d'une population désignée comme particulièrement concentrée dans ces quartiers permet de donner corps à la thématique de l'exclusion comme principale grille d'analyse des problèmes sociaux.

---

[344] Vincent KAUFMANN, « La mobilité comme capital ? », *in* Bertrand MONTULET et Vincent KAUFMANN (dir.), *Mobilités, fluidités... Libertés ?*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2004, p. 25-41.

[345] En particulier pour les villes concentrant d'importants sites universitaires ce qui est le cas de Lyon.

[346] La zone Est dépasse de deux points celle du Sud-ouest, et de plus de six points la zone Nord-ouest pour le taux de ménages non-équipés. 24,4 % des ménages du secteur Sud-ouest et 35,2 % de ceux du secteur Nord-ouest possèdent deux véhicules ou plus, contre 19,9 % du secteur Est (annexe n. 1.7).

[347] Sylvie TISSOT, « Les sociologues et la banlieue », *op. cit.*

La vie « enclavée » aux Minguettes, un problème d'équipement ?

La ZUP des Minguettes à Vénissieux, retenue par la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ), mise en place par le Premier ministre Pierre Mauroy, bénéficie d'un ensemble d'actions mobilisant des moyens spécifiques alloués à la suite du dossier HVS. Après la renégociation du premier programme d'action et avec l'alternance politique engagée au niveau national, un « dossier d'agglomération » est élaboré par une commission permanente de l'habitat social (CPHS) qui, sous la présidence de Jean Rigaud, promeut une politique en la matière au niveau de la communauté urbaine[348]. Cette nouvelle étape conforte l'agence d'urbanisme puisqu'elle assure le secrétariat et l'animation de la CPHS, mais aussi le pilotage technique des programmes labellisés DSQ. Aux Minguettes, celui-ci comporte un volet transport qui nous intéresse particulièrement. Les expériences menées à ce sujet, et l'appréhension des besoins du quartier, sont détaillées par les membres de l'équipe de l'agence dans plusieurs communications et publications et notamment dans un article de la revue *Transport public*[349]. Un numéro est effectivement spécialement consacré aux déplacements et à l'accessibilité des « quartiers » en 1983[350]. L'explication des actions mises en œuvre aux Minguettes nous semble illustrer le glissement qui s'opère alors. Adossé à la thématique du peuplement et à l'étude des modes de vie, le problème des transports devient peu à peu un problème de « mobilité ».

Dans ces écrits, nous soulignons d'abord des hésitations quant à la qualification du problème principal autour duquel doit s'organiser le volet transport du DSQ. L'auteur et l'autrice estiment, d'un côté, que le niveau de desserte est « *relativement bon en comparaison avec d'autres zones de l'agglomération* »[351]. Ils en veulent pour preuves que les lignes de bus de la ZUP « *sont parmi les plus fréquentées du réseau* », bien que cet indicateur ne donne guère

---

[348] La première réunion de la CPHS fait l'objet d'une communication politique importante se traduisant par une conférence de presse réunissant le président de l'AGURCO, Jean Rigaud, le maire de Vénissieux, Marcel Houël, et le président de la CNDSQ, Hubert Dubedout. Les actions envisagées sur les Minguettes sont au cœur des éléments communiqués. Conférence de presse du 15 juillet 1982.

[349] Éditée par l'Union des transports publics et ferroviaires qui regroupe les entreprises de transport public urbain de voyageurs (UTP).

[350] Christiane DALMAIS-VAN STRAATEN et Bruno VOISIN, « L'enjeu transport aux Minguettes, ZUP de l'agglomération lyonnaise », *op. cit.* Voir également les communications présentées à l'ENPC lors d'une formation et d'un colloque international : Jean FRÉBAULT, « L'interface Urbanisme-Déplacements-Transports : horizontalité et logiques sectorielles ; pour un décloisonnement des approches », 1983, *op. cit.* Jean FRÉBAULT et Christiane DALMAIS, « Transports en commun et politique urbaine dans l'agglomération lyonnaise », *in Colloque international " les transports collectifs urbains : un défi pour nos villes*, Paris, ENPC, École Nationale des Ponts et Chaussées, 1988.

[351] Christiane DALMAIS-VAN STRAATEN et Bruno VOISIN, « L'enjeu transport aux Minguettes, ZUP de l'agglomération lyonnaise », *op. cit.*, p. 40..

les moyens d'une appréciation qualitative du service. De l'autre, ils expriment certaines critiques. Il est par exemple noté que « *le ticket horaire semble trop cher* »[352], que la principale ligne de bus mise en place dans le cadre du dispositif HVS, n'a plus de service en soirée et le dimanche, et qu'il faudrait une offre plus « *incitative qui rendent les transports en commun attractifs* »[353]. Mais il est précisé que ce renforcement aurait pour but de « *pallier les insuffisances de mobilité.* »

L'usage du terme « mobilité » se distingue ici précisément de celui de « transport » et introduit, selon nous, une ambiguïté dans le diagnostic. En effet, cinq lignes régulières desservent la ZUP après que de premières améliorations soient effectuées. Ce serait bien « <u>*malgré cela*</u>, [que] *la faible mobilité des habitants et différentes contraintes autres isolent les résidents dans la ZUP et les empêchent d'utiliser les grands équipements socio-culturels, sportifs ou de loisirs implantés dans la ville centre et alentour*. [Nous soulignons] »[354] On comprend en fait que le manque de mobilité est d'abord lié à des caractéristiques propres à la population des Minguettes, non seulement économiques, mais aussi culturelles. Elle est envisagée en négatif, comme une forme de « *handicap* »[355] :

> « La population des Minguettes cumule <u>tous les traits caractéristiques d'une faible mobilité</u> qui la condamne à rester sur place et accentue <u>le sentiment d'enfermement</u>.
>
> Hormis les difficultés d'accession à la possession d'une voiture, il faut tenir compte de l'âge. Les moins de 20 ans composent 50 % de la population et les personnes âgées sont également nombreuses. Par ailleurs les femmes de la ZUP ont-elles aussi une faible mobilité. Non seulement du fait de leur place dans le ménage, <u>mais aussi parce qu'elles sont immigrées</u> (18 % des ménages de la ZUP ont un chef de ménage étranger). »[356]

Cette immobilité est reliée à d'autres traits. On lit également que « *les habitants ignorent souvent qu'il existe dans l'agglomération des équipements qui pourraient répondre à tel ou tel de leurs besoins* […] [et que] *L'information passe difficilement le plateau des Minguettes…* »[357]

D'un côté la desserte existante est pourtant décrite comme « *massivement utilisée* ». De l'autre, l'immobilité est principalement attribuée aux caractéristiques intrinsèques des habitants. Cette ambiguïté est renforcée, en outre, par une euphémisation de l'appréciation des services collectifs existants. En étant attentif aux qualificatifs employés, on remarque

---

[352] *Ibid.*, p. 41.

[353] *Ibid.*, p. 40. Par ailleurs, Bruno Voisin nous confirme *a posteriori* le manque de desserte au début de sa mission sur les Minguettes. Entretien réalisé le 7 décembre 2017.

[354] *Ibid.*

[355] *Ibid.*

[356] *Ibid.*

[357] *Ibid.*

que leur insuffisance relève d'abord d'une perception des habitants : il est question de « *sentiment d'enfermement* », l'interruption des services de la ligne express le soir et le dimanche serait « *mal ressenties* » et le ticket « *semble trop cher* »[358]. Ce registre tranche avec l'assurance du lien établi entre l'immobilité et les caractéristiques mentionnées, telle que la nationalité. Dans ce récit présenté par la responsable du pôle déplacement, et le chargé d'opération DSQ-Minguettes de l'agence d'urbanisme, l'enclavement ne désigne plus un état de desserte du quartier, mais presque un mode de vie, lié aux comportements adoptés. L'auteur et l'autrice ne parlent plus dès lors d'enclave, mais écrivent que « *la ZUP se vit enclavée* »[359]. En sommes, en recourant à la notion de mobilité, davantage qu'à celle de transport ou de desserte, plus circonscrites, les agents de l'AGURCO opèrent une reformulation des problèmes à traiter. Celle-ci insiste davantage sur les caractéristiques propres à la population, aux comportements et modes de vie.

L'usage de la notion de mobilité dépasse largement le cadre des politiques de transport dans les quartiers populaires[360]. Néanmoins les critiques portées à son égard résonnent particulièrement avec son emploi à l'égard de certaines fractions des classes populaires. Les travaux de l'agence d'urbanisme sur les Minguettes retiennent alors l'attention d'un jeune socio-économiste des transports[361]. Évoquant notamment le contexte lyonnais, Azouz Begag se demande « s'il est pertinent de distinguer le monde de la mobilité de celui de la non-mobilité »[362]. Issue d'une volonté scientifique de mieux rendre compte de la diversité et des enjeux autour des déplacements, la notion charrie pourtant un ensemble de perceptions normatives sur les comportements. En associant la définition du déplacement à la réalisation d'activités identifiées, la « mobilité » dévaloriserait implicitement de nombreuses pratiques arbitrairement placées du côté de la « non-mobilité » : « *descendre au pied d'une tour pour "rouiller" de jour et de nuit est-il d'autre nature qu'aller flâner*

---

[358] *Ibid.*, p. 41.

[359] *Ibid.*, p. 40.

[360] Nous renvoyons à l'introduction de cette thèse.

[361] Un dialogue s'instaure avec l'équipe de l'agence à travers quelques publications. Bruno Voisin l'évoque dans notre entretien : « *Et puis y'avait un chercheur,* […] *un mec qui s'appelait je crois Azouz Begag, qui travaillait sur le transport informel. Il regardait la socialisation, non les effets de socialisation des dispositifs de transport, et il regardait aussi tout ce qui était modes informels de déplacement. Donc taxi clandestin, co-voiturage familial, etc, etc. et d'ailleurs le salaud, il avait écrit deux ou trois articles assez critiques, contre cette vision exclusivement centre-périphérie qui présidait aux Minguettes et à la ligne 90* [rires] ». Entretien avec Bruno Voisin, réalisé le réalisé le 7 décembre 2017.

[362] Azouz BEGAG, « Le monde caché de la mobilité des populations urbaines », *L'Espace géographique*, 1988, vol. 17, nº 4, p. 250.

dans les rues piétonnes du centre-ville ? »[363] En lisant Azouz Begag, on comprend que cet usage est souvent empreint d'un certain culturalisme.

Selon nous, cette normativité peut être identifiée dans le traitement de la mobilité dans la ZUP des Minguettes. Elle ressort des propos des deux agents de l'AGURCO, alors qu'ils déplorent « *l'isolement* »[364] des ménages :

> « Outre ces contraintes [*financières et liées à la desserte*] on constate que nombreux sont les habitants des Minguettes qui ont un programme d'activités limité à la ZUP. »[365]

Cette normativité, Azouz Begag la relie, à la suite d'Ivan Illich et Gabriel Dupuy, au concept de « captivité »[366]. Les travaux de ces derniers ont effectivement participé à réinterroger cette notion en mettant en exergue le caractère contraint de la majorité des déplacements, quel que soit le mode de transport. Ils insistent par exemple sur la dépendance effective aux déplacements motorisés comme production sociale structurelle. Dans cette perspective, Azouz Begag souligne le caractère peu opérant de certaines catégories mobilisées dans l'action publique. Une partie significative de ce qui est alors appelé « mobilités populaires » échapperait aux institutions[367] et se traduirait dans les réseaux de transport en commun par une organisation « privilégiant les liaisons « radio-concentriques »[368].

Les perceptions véhiculées sur les immigrés, homogénéisés derrière une catégorie captive ou non mobile, sont au cœur de la thèse d'Azouz Begag, soutenue et publiée en 1984[369]. Celui-ci commente largement la perception des mobilités populaires aux Minguettes, dans l'action publique et telle qu'elles sont décrites par l'agence d'urbanisme. La qualification de ces mobilités, notamment celles des populations d'origine maghrébine résidant dans les ZUP alimente ainsi un débat entre des chercheurs, installés notamment au Laboratoire d'économie des transports (LET), et les promoteurs locaux de la politique de la ville. Mais si Bruno Voisin semble intégrer une partie de ces remarques en cherchant davantage à

---

[363] *Ibid.*

[364] Christiane DALMAIS-VAN STRAATEN et Bruno VOISIN, « L'enjeu transport aux Minguettes, ZUP de l'agglomération lyonnaise », *op. cit.*, p. 40.

[365] *Ibid.*

[366] Gabriel DUPUY, *La dépendance automobile*, *op. cit.*

[367] Tel que le « taxi-fraude » qui, issus de pratiques existantes en Algérie, offre une solution à certaines familles nombreuses de l'agglomération lyonnaise. Azouz BEGAG, « Les distances paradoxales de la mobilité », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1988, vol. 39, nº 1, p. 117-119.

[368] Azouz BEGAG, « Le monde caché de la mobilité des populations urbaines », *op. cit.*, p. 250.

[369] Voir notamment le premier chapitre : « Azouz BEGAG, *L'immigré et sa ville*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1984.

appréhender ces mobilités « négligée[s] »[370], il reconduit des stéréotypes que l'on peut interpréter comme liés aux objectifs d'investissements réduits, sinon à un jugement moral sur les « jeunes des Minguettes » :

> « Le constat c'était que souvent, ces minibus [*appartenant aux centres sociaux*] servaient peu ou pas. Ils servaient parfois, bon ça, ça faisait polémique, mais…. ils servaient plus souvent aux déménagements des éducateurs qu'aux déplacements des jeunes. Et puis on s'était aussi aperçu que les jeunes des Minguettes, tout en réclamant des moyens spécifiques pour se déplacer, ayant de la peine à aller trouver un emploi dans une usine de la zone industrielle pas très loin, ils trouvaient le moyen d'aller en bus au marché de Turin les weekends [*rires*]. Ou bien d'aller tous ensemble sur la Costa Brava ! Et donc effectivement y'avait toute une part des mobilités qui échappaient au regard institutionnel. »[371]

Semble persister dans le discours du chef de projet des Minguettes, 35 ans plus tard, une perception normative des déplacements en fonction de leurs motifs. On comprend en effet que la comparaison entre les déplacements de loisirs, reposant sur un système de débrouille, qui l'étonne, et les difficultés à « *trouver un emploi* » qui génèrent des réclamations, est chargée de hiérarchie moralisatrice.

> En s'intéressant aux « cultures urbaines », en particulier celle des populations immigrées, les approches développées dans une sociologie urbaine lyonnaise deviennent le support savant d'une expertise qui hiérarchise les pratiques culturelles[372] en matière de « mobilité ». Différenciée, la mobilité des habitants des Minguettes appellerait à des mesures spécifiques et ciblées ne réinterrogeant pas la distribution globale des ressources de la politique intercommunale des transports.

Aux problèmes spécifiques des quartiers, des mesures différenciées des politiques de transports menées sur l'agglomération

Ce glissement sémantique constitue pour nous le marqueur d'une progressive mise en équivalence d'une « captivité » aux modes de transport collectif, le plus souvent économiquement déterminée, et une situation de non-mobilité, devenue caractéristique de « populations spécifiques »[373]. Selon nous, ce glissement est d'abord alimenté par un objectif d'action publique qui sous-tend les dispositifs expérimentés sur les quartiers. Il s'agit de substituer à une politique de réseau et d'infrastructures, établie selon des référentiels fonctions du nombre d'habitants ou de logements, des dispositifs moins

---

[370] Azouz BEGAG, « Le monde caché de la mobilité des populations urbaines », *op. cit.*, p. 251.

[371] Entretien réalisé avec Bruno Voisin, le 7 décembre 2017.

[372] Narguesse KEYHANI et Sylvain LAURENS, « La production officielle des différences culturelles. Introduction », *Cultures & Conflits*, 30 octobre 2017, nº 107, pp. 9-13.

[373] Azouz BEGAG, « Le monde caché de la mobilité des populations urbaines », *op. cit.*, p. 248.

onéreux, mais censés répondre par un ciblage plus précis et ainsi, à des « *besoins spécifiques* »[374]. En suivant l'analyse que propose Yasmine Siblot sur les prestations au guichet des services de proximité, le traitement du volet transport de l'opération DSQ aux Minguettes montre bien que « l'affirmation des particularités économiques, sociales et culturelles des populations de ces quartiers est au cœur [*d'une*] redéfinition différentialiste des services publics »[375].

L'opération menée aux Minguettes est considérée comme comportant « *une forte composante transport* »[376]. Selon le président de la commission nationale du développement social des quartiers (CNDSQ), Hubert Dubedout, alors maire de Grenoble, « *le premier souci des élus et de la commission est de désenclaver ces quartiers et de mieux les relier au reste de l'agglomération, puisque les habitants s'y sentent très isolés et ont souvent l'impression de vivre dans une sorte de ghetto.* »[377] Les premières actions sont menées en septembre 1982. Une ligne expresse est mise en service pour assurer la liaison entre la ZUP et l'hypercentre lyonnais. Elle est financée par les collectivités territoriales et l'État. Un nombre très restreint d'arrêts permet d'approcher les 30 minutes pour rejoindre le centre-ville, mais aucun aménagement de site propre n'isole la ligne du trafic routier. Les autres lignes qui desservent la ZUP sont aussi regroupées en un terminus pour en renforcer l'attractivité. Enfin, un nouveau service de lignes de rabattement est envisagé pour la livraison de la ligne D du métro qui a pour terminus la gare SNCF de Vénissieux[378].

La réussite du dispositif est notamment attribuée au fait qu'il ne soit pas générateur d'une inflation budgétaire trop importante auprès des collectivités locales. On se félicite par exemple d'une augmentation de 10 % de la fréquentation des bus aux Minguettes après avoir réorganisé les itinéraires et arrêts, « *sans dépenses supplémentaires* »[379]. La participation ou le volontarisme des institutions partenaires n'est pas tant associé à un engagement financier qu'à la reconnaissance de « *besoins spécifiques* ». En témoigne tout l'engouement du chargé d'opération pour la publication d'un document d'information « *propre au quartier* » par la société *TCL* : « *Le titre choisi "En voiture les Minguettes" est*

---

[374] Christiane DALMAIS-VAN STRAATEN et Bruno VOISIN, « L'enjeu transport aux Minguettes, ZUP de l'agglomération lyonnaise », *op. cit.*, p. 41.

[375] Yasmine SIBLOT, « "Adapter" les services publics aux habitants des "quartiers difficiles" », *op. cit.*, p. 71.

[376] Hubert DUBEDOUT et FLVB, « La commission de M. Dubedout et les zones sensibles. Interview de Hubert Dubedout », *Transport Public*, mars 1983, nº 803, p. 37.

[377] *Ibid.*

[378] La ligne D du métro est alors attendue pour 1989.Christiane DALMAIS-VAN STRAATEN et Bruno VOISIN, « L'enjeu transport aux Minguettes, ZUP de l'agglomération lyonnaise », *op. cit.*

[379] *Ibid.*, p. 40.

significatif d'une stratégie à l'égard d'une population "enclavée" parce que son accès à la voiture est limité »[380]. Est privilégiée la mise en place de « *moyens légers et souples* » pour répondre à des « *demandes spécifiques* » pour lesquelles « *les modes classiques n'offrent pas de réponse satisfaisante* »[381]. Il est notamment question des transports pour les loisirs portés par des associations, et autres besoins « *irrégulier*[s] *et exceptionnel*[s] ». Leur inadéquation supposée avec une hausse globale de l'offre de service de transport collectif n'est pourtant jamais explicitée[382]. L'isolement de ces besoins en dehors des autres motifs de déplacements peut effectivement apparaitre artificiel. En creux, ce mécanisme participe à justifier une action publique s'incarnant dans de micro-dispositifs peu onéreux, en rupture avec une politique d'équipement en matière de transport. À l'instar des politiques de développement territorial ou encore d'intégration des populations d'origine étrangère, qualifiées parfois de « politiques symboliques », les mesures en question visent d'abord à affirmer une « préoccupation », un « volontarisme politique »[383] de la part des acteurs publics.

Nous souhaitons pourtant ici insister sur le fait que la désignation d'un problème spécifique aux quartiers populaires, lié à leur composition ethnique et sociale, conduit à identifier des solutions prises en charge par des dispositifs particuliers qui engagent notamment les financements de l'État, plutôt que la politique normale du syndicat des transports. Ainsi, contrairement au service de rabattement de la première ligne de métro desservant la ZUP de Vaulx-en-Velin, le rabattement vers la ZUP de Vénissieux ne modifie pas la politique du syndicat des transports. Le diagnostic du PDU élaboré par l'agence d'urbanisme en fait un signe de réussite de « *l'opération TCL Minguettes* » :

> « Les élus de l'agglomération ont décidé de réaliser un ensemble de modifications permettant d'améliorer la desserte en transport en commun du secteur Vénissieux/Minguettes. Ce quartier compte 20 000 habitants pour la quasi-totalité dans des logements sociaux. Ces modifications ont porté essentiellement sur la création d'une ligne directe avec le centre, l'amélioration de la desserte interne à Vénissieux, et une grande opération d'information. Elle a été réalisée sans dépense supplémentaire pour le SYTRAL, l'État ayant pris à sa charge l'achat des trois autobus. »[384] [*Nous soulignons*]

Nous soulignons le paradoxe qui fait reposer le volontarisme des « *élus de l'agglomération* » sur une dépense engageant d'abord l'État. En tout cas, c'est bien en

---

[380] *Ibid.*, p. 41.

[381] *Ibid.*

[382] *Ibid.* Voir également notre entretien avec Bruno Voisin, réalisé le réalisé le 7 décembre 2017.

[383] Anne-France TAICLET et Ivana OBRADOVIC, « Les effets de l'action publique comme objet de sociologie politique », *in* Lorenzo BARRAULT, Brigitte GAÏTI et Patrick LEHINGUE (dir.), *La politique désenchantée ? Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, PUR, p. 283-298.

[384] AGURCO et SYTRAL, *Plan de déplacements urbains : « le diagnostic »*, *op. cit.*, p. 103. APJF.

procédant à la construction d'un problème lié à la concentration de population cumulant des caractéristiques perçues comme handicapantes, pouvant expliquer « *la vie enclavée* » dans la ZUP, qu'un renforcement de la desserte – après la réalisation de ces premières lignes – est peu à peu écartée au profit d'autres modes d'intervention. Cette minoration se trouve en quelque sorte institutionnalisée dès lors que l'investissement sur le réseau de transport est, lui, placé sous la houlette de dispositifs exceptionnels, impactant le moins possible le budget de l'autorité organisatrice des transports.

La justification d'une aide spécifique de l'État pour la desserte des Minguettes parait en quelque sorte renforcer la perception de besoins ou problèmes jugés particuliers à l'espace traité. Comme le signale l'équipe de l'agence d'urbanisme, il s'agit aux Minguettes « *d'analyser et d'améliorer la desserte actuelle pour l'adapter au mieux aux besoins de la population et, d'autre part, de mettre en œuvre d'autres modes de transport susceptibles de répondre à une demande spécifique que les moyens classiques ne peuvent satisfaire.* [Nous soulignons] »[385]. Définis à travers les caractéristiques d'une population qui « *cumule tous les traits* […] *d'une faible mobilité* »[386], le travail conceptuel permettant d'identifier cette demande spécifique mérite attention.

Dans le débat sur la mobilité, le pas de côté opéré avec la politique d'équipement, circonscrite à la politique des transports en commun, tend à privilégier des actions qui se rapprochent des thématiques d'insertion. Elles sont la réponse des pouvoirs publics donnée à des problèmes sociaux désormais pensés majoritairement en termes d' « exclusion ». Dans son étude portant sur les populations d'origine maghrébine de Vaulx-en-Velin, si Azouz Begag reconduit ce thème de l'exclusion, il montre toutefois que les mobilités de ses enquêtés sont loin de l'image tantôt misérabiliste, tantôt culturaliste, qui accompagne les diagnostics des dispositifs d'action sur quartiers populaires[387]. En essayant de comprendre et de mettre en exergue des usages bricolés en dehors des institutions, il se défend en revanche de « nier la nécessité, pour une politique d'aménagement urbain, d'améliorer l'accessibilité physique des espaces les uns par rapport aux autres »[388].

En reprenant le propos de Yasmine Siblot, on voit bien ici comment la recherche d'une spécificité des comportements de déplacements des habitants de la ZUP des Minguettes vient « conforter la démonstration de la nécessaire spécification des services publics dans

---

[385] Christiane DALMAIS-VAN STRAATEN et Bruno VOISIN, « L'enjeu transport aux Minguettes, ZUP de l'agglomération lyonnaise », *op. cit.*, p. 38.

[386] *Ibid.*, p. 40.

[387] Azouz BEGAG, *L'immigré et sa ville*, *op. cit.*

[388] Azouz BEGAG, « Le monde caché de la mobilité des populations urbaines », *op. cit.*, p. 252.

les “quartiers” »[389]. C’est bien dans le cadre d’une réforme de l’appréhension des grands ensembles par les pouvoirs publics que la qualification des pratiques de déplacements et des modes de vie, souvent amalgamés, conforte la thèse d’une adaptation des services de transport à des besoins réputés particuliers, plutôt qu’une répartition plus équitable des ressources ou un renforcement des services existants.

En nous détournant du débat de la caractérisation des mobilités, insistons donc surtout sur l’enregistrement de besoins et de problèmes spécifiques pour le traitement de la mobilité dans les espaces faisant l’expérience des premiers dispositifs de la politique de la ville. Celui-ci ne peut être détaché ni d’une nouvelle doctrine d’État en matière d’investissement dans les ZUP, ni des priorités d’investissement consenti par les institutions intercommunales. Sur le plateau des Minguettes, Bruno Voisin a pour principales contraintes de devoir composer avec des budgets très restreints pour intervenir sur « *l’isolement* ». Contrairement aux transports, la mobilité permet d’ouvrir des actions adossées à des microfinancements, dans l’attente d’investissements plus importants renvoyés à un horizon plus lointain :

> « À une certaine époque, on a construit des ensembles assez gigantesques par exemple 10 000 logements dans la ZUP des Minguettes, pour l’essentiel locatifs sociaux, concentrés à près de 10 km du centre, isolés de l’agglomération. Cet isolement n’est pas seulement physique, il existe également au niveau social, au niveau de la fréquentation de l’agglomération, compte tenu de la population qui y réside (catégories défavorisées, immigrés), et qui est largement marginalisée ; d’où la grande importance des problèmes de transports, de l’organisation des déplacements, du rattachement de l’agglomération pour ces quartiers.
>
> Ce sont dans ces banlieues que les conditions de transports sont actuellement les plus défavorables, mais paradoxalement, un effort prioritaire des transports en commun en leur faveur de va pas de soi et se heurte à beaucoup de difficultés.
>
> Ces problèmes sont en effet très insuffisamment pris en compte dans les logiques des différents acteurs. Nous avons actuellement à Lyon un métro qui se développe comme à Marseille, comme à Lille. Ce métro permet d’abord l’accès au centre. Partant du centre, c’est un métro (sur pneus) qui ne peut être que souterrain, qui est donc coûteux. Le kilométrage annuel est alors forcément faible. Donc le métro aux Minguettes ? Nous ne savons pas si ce sera dans sept, dix ou quinze ans. » [*Nous soulignons*][390]

Le propos tenu par le directeur de l’agence d’urbanisme au cours d’une session de formation à l’École nationale des ponts et chaussées, en 1983, incarne tout à fait l’imbrication de la recherche d’une nouvelle formulation du problème des quartiers dans une perspective d’investissements contraints. Le métro aux Minguettes ? Il n’existe pas quarante ans plus

---

[389] Yasmine SIBLOT, « “Adapter” les services publics aux habitants des “quartiers difficiles” », *op. cit.*, p. 72.

[390] Jean FRÉBAULT, « L’interface Urbanisme-Déplacements-Transports : horizontalité et logiques sectorielles ; pour un décloisonnement des approches », *op. cit.*, p. 14.

tard. Un tramway a toutefois été inscrit à l'agenda du SYTRAL en 1997, pour être réalisé en 2013. En attendant, les solutions « spécifiques » se sont institutionnalisées.

***

Au mitan des années quatre-vingt, le processus de construction du problème des quartiers irrigue déjà un processus d'inflexion des actions sectorielles menées en matière de transport urbain. Il est alimenté par l'abandon des référentiels accompagnant l'équipement des zones d'habitations périphériques qui étaient adossés à des perspectives d'investissements publics importants. L'action entreprise dans les « quartiers » ne doit plus reposer sur un cadre de pensée keynésien[391].

Certes, l'expertise mobilisée dans les politiques urbaines s'est diversifiée sous l'influence croissante de savoirs et méthodes issus des sciences sociales. Mais que ce soit en matière de réhabilitation des centres-villes anciens, des grands ensembles ou de politiques de déplacements urbains, les études réalisées sont soumises à des objectifs politiques multiples qui les orientent significativement et limitent leur réflexivité vis-à-vis des problèmes énoncés dans cette commande publique.

Tout se passe comme si les travaux sociologiques, et avec eux les sociologues, prenant pour objet la culture et les pratiques des populations immigrées, en étant mobilisés dans les processus d'action aux prémices de la politique de la ville pour légitimer le brassage de populations ethnicisées, participaient à la construction d'une forme de déviance. L'usage de la notion de « *mobilité* » illustre l'enchâssement d'une nouvelle focale interprétative des problèmes urbains, qui s'appuie sur une expertise se réclamant de la sociologie urbaine, et la remise en cause de programmes adossée à une réorientation de l'investissement consacré aux grands ensembles. En effet, la notion telle qu'utilisée à propos des habitants du quartier des Minguettes semble déjà « faire reposer sur les individus ce que la rhétorique traditionnelle de l'État-providence imputait aux politiques publiques. »[392]

Comme nous l'avons vu, l'investissement croissant de la notion de mobilité à propos des classes populaires et de leurs différentes fractions habitant les ZUP est, dans le cas étudié, chargé de perceptions normatives, voire culturalistes, des comportements[393]. Ces derniers découlent d'un nouveau cadrage des problèmes sociaux en termes de peuplement. Les

---

[391] Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers*, *op. cit.*

[392] Simon BORJA, Guillaume COURTY et Thierry RAMADIER, « Trois mobilités en une seule ? », *op. cit.*, p. 18.

[393] Narguesse KEYHANI et Sylvain LAURENS, « La production officielle des différences culturelles. Introduction », *op. cit.*

critiques contemporaines plaident pour ramener les phénomènes de déplacements et de mobilité à une analyse de la dimension spatiale des inégalités sociales[394], ou pour le dire autrement, à définir « l'espace de la mobilité » comme étant « d'abord social, comme l'est l'espace résidentiel. »[395] Toutefois, en insistant sur la spécificité de besoins propres à une catégorie de population, les approches saisies par les opérateurs de la politique de la ville nourrissent une reformulation des problèmes sociaux en termes d'exclusion. Elles deviennent en retour le socle nouveau d'une légitimation des politiques de peuplement fondées sur la doctrine d'un brassage des « immigrés » au service de l'intégration.

La promotion de grilles d'appréhension justifiant une réorientation de l'action publique dans les quartiers d'habitat social mobilise des approches développées par une certaine sociologie urbaine. Cette mobilisation précède donc l'effervescence autour de la revue *Esprit* et l'aura médiatique des sociologues tourainiens et de leurs développements sur la « *nouvelle question sociale* » derrière le paradigme de « l'exclusion »[396]. Sylvie Tissot est largement revenue sur le rôle joué par ces sociologues dans une phase d'institutionnalisation nationale de la politique de la ville. À l'instar de François Dubet, Alain Touraine et Jacques Donzelot, ils ont contribué à l'association de ce paradigme au diagnostic sur les « quartiers », dans l'action publique, voire dans le sens commun. Une certaine filiation de ces travaux avec les études et approches sociologiques mobilisées par l'agence d'urbanisme au tournant des années 1980 est d'ailleurs mentionnée par les acteurs eux-mêmes. En revenant sur sa propre carrière, son directeur, Jean Frébault, mentionne ces auteurs parmi « *les chercheurs* [qui] *bousculent salutairement* [ses] *certitudes* »[397]. À l'instar de la construction savante de la question des « quartiers » au niveau national, c'est bien parce que les savoirs sociologiques constituent une ressource pour une institution locale dans un univers concurrentiel de l'expertise et de la prise en charge des politiques urbaines, que leurs effets politiques sont considérables.

---

[394] Fabrice RIPOLL et Vincent VESCHAMBRE, « Sur la dimension spatiale des inégalités. Contribution aux débats sur la « mobilité » et le « capital spatial » », *in Rural-Urbain. Nouveaux liens, nouvelles frontières*, PUR, p. 467-483.

[395] Azouz BEGAG, « Le monde caché de la mobilité des populations urbaines », *op. cit.*, p. 252.

[396] Sylvie TISSOT, « Sociologie urbaine et politique de la ville : retour sur une rencontre autour des « quartiers d'exil » », *op. cit.* Sylvie TISSOT, « Les sociologues et la banlieue », *op. cit.*

[397] Jean FRÉBAULT, « Urbaniste de traverse », *op. cit.*

Conclusion du troisième chapitre

Dans ce chapitre, nous avons cherché à comprendre comment l'évolution des manières d'appréhender scientifiquement et opérationnellement les banlieues populaires a impacté la définition des politiques de transport et de mobilité, dans le cadre des prémices de la politique de la ville.

Au total, la reformulation du problème de desserte des grands quartiers d'habitat social que nous avons saisi se situe au croisement d'une double réforme : des politiques de transport en commun d'abord, au profit d'un rapprochement avec les politiques d'urbanisme autour du thème des déplacements urbains ; de la politique des grands ensembles ensuite, avec le resserrement de l'intervention de l'État à leur égard, sous la forme d'une politique sociale territorialisée et contractualisée. Ce croisement se situe également au cœur d'une promotion de la coopération intercommunale, incarnée dans le cas lyonnais des années 1980 par la montée en compétence de l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine. En s'intéressant aux questions de transport dans les ZUP dans le cadre des premiers dispositifs de la politique de la ville et celui de l'élaboration d'un diagnostic pour le PDU, l'AGURCO place au cœur d'une entreprise de médiation entre différents acteurs publics, une nouvelle appréhension des problèmes de desserte des « quartiers ». Celle-ci répond à un impératif de production de consensus entre les autorités d'agglomération et les municipalités de la banlieue rouge lyonnaise. C'est désormais autour d'un problème de peuplement que la desserte de la banlieue populaire est appréhendée.

Cette reformulation est double : d'un côté il faudrait ajuster des services spécifiques à des besoins particuliers, pensés en termes d'« exclusion » ou de « handicaps » sociaux. De l'autre, les infrastructures plus lourdes de transport en commun sont associées à l'attractivité et au maintien des classes moyennes « européennes » dans les quartiers. Les infrastructures de transport sont désormais un levier du peuplement, parfois revendiqué comme tel – en banlieue et en particulier dans les ZUP pour soutenir un objectif d'attraction et de maintien de certaines catégories sociales, comme revers d'une doctrine de brassage et de minoration des populations immigrées – et parfois moins assumé – comme au centre de l'agglomération.

À la suite d'autres travaux, il nous semble nécessaire d'inscrire la reformulation du problème de desserte des ZUP dans une entreprise plus vaste de « modernisation » des administrations et services publics et de territorialisation de l'action publique. Comme le note Yasmine Siblot, cette redéfinition des services publics tend à leur « dualisation entre des services gérés suivant des normes d'efficacité gestionnaire, voire de rentabilité, à destination de l'ensemble de la population, et des services spécifiques visant à assurer des

fonctions sociales dans les “quartiers”. »[398] Dans les ZUP de l’agglomération lyonnaise, la production autour de l’établissement d’une politique de déplacements urbains et des premiers dispositifs de la politique de la ville laisse entendre que la rentabilité attendue du réseau d’infrastructures lourd de transport en commun est subordonnée à un objectif de peuplement de ces quartiers. En attendant son extension en banlieue, les besoins de déplacements doivent trouver une réponse à travers des actions différenciées. Nous identifions dès la fin des années 1970, une entreprise de légitimation de ces orientations politiques par des études se prévalant d’une scientificité issue des sciences sociales. La sociologie n’est effectivement pas en reste quant aux savoirs mobilisés dans une « modernisation » des institutions de la Ve République. En la matière sa « juridiction »[399] se situe à un autre niveau que celle du droit public, de la géographie ou encore de l’économie[400]. Pilier de la réforme de l’État dans les années 1990, la promotion de « réponses différenciées selon les catégories de public »[401] est aux prémices de son institutionnalisation.

Au début des années 1980, les dernières ZUP sont en cours d’achèvement alors que l’ensemble de leur programme d’équipement n’est pas encore réalisé. Les premiers dispositifs de la politique de la ville accompagnent ainsi le bilan social et financier des ZUP alors que ces dernières sont placées sous la responsabilité de la communauté urbaine de Lyon, dans le cadre d’un transfert massif de responsabilités et de compétences vers l’échelon local, et notamment intercommunal en matière de politiques urbaines. Le rôle de l’État se resserre sur des dispositifs réputés innovants, mais qui ne l’engagent pas sur de lourds investissements. L’animation sociale et les réhabilitations ponctuelles de logements sont au cœur du dispositif HVS, d’abord à Vaulx-en-Velin, puis à Vénissieux. Le peuplement des quartiers en question est alors au centre des problèmes diagnostiqués. Le volet Transport du dossier DSQ sur les Minguettes se trouve ainsi à l’intersection de « diagnostics misérabilistes et [de] réformes néolibérales »[402]. Le changement dans la perception des problèmes sociaux est présent dès la mise en œuvre des premiers dispositifs de la politique de la ville. Il s’appuie fortement sur un réseau para-universitaire et sur

---

[398] Yasmine SIBLOT, « “Adapter” les services publics aux habitants des “quartiers difficiles” », *op. cit.*, p. 71.

[399] Andrew Delano ABBOTT, *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.

[400] Delphine DULONG, *Moderniser la politique*, *op. cit.* Fabien DESAGE, « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », *op. cit.*

[401] Extrait de la circulaire sur le « Renouveau du service public » de 1989, cité in Yasmine SIBLOT, « « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles » », *op. cit.*, p. 86.

[402] Yasmine SIBLOT, « “Adapter” les services publics aux habitants des “quartiers difficiles” », *op. cit.*

certains courants de la sociologie urbaine française. Mais dans quelle mesure ces travaux, « mobilisés en dehors de la cité savante »[403], répondent-ils à une « demande sociale » préexistante ? Et si telle n'est pas le cas, la réception d'une territorialisation des politiques sociales par une politique de peuplement est-elle aussi attendue dans les municipalités communistes ?

Ces premières inflexions dans la formulation locale d'un problème d'enclavement des ZUP, associées à une politique de peuplement, sont d'abord portées par l'agence d'urbanisme dans la mesure où elles sont susceptibles de renforcer son rôle d'intermédiaire en alimentant des consensus intercommunaux. C'est également le cas pour le syndicat des transports qui, dans la démarche du PDU, doit obtenir la validation de chacun des conseils municipaux concernés. Dans ces deux politiques publiques communautaires naissantes, le SYTRAL comme l'AGURCO doivent composer avec les élus et administrations municipales qui, dans un mouvement précédant les lois de décentralisation, se sont largement étoffés[404]. Contrairement au contexte qui entourait la naissance des premières agences d'urbanisme en France avec la loi d'orientation foncière, pensées pour « pallier le sous-équipement des collectivités locales en équipes techniques »[405], au tournant des années quatre-vingt, les municipalités ont de nouvelles ressources pour appréhender les problèmes urbains.

Aussi, les imbrications ou les confrontations entre des approches diffusées par les institutions intercommunales et celles qui influencent encore largement les municipalités de la banlieue populaire, siégeant dans l'opposition communautaire, méritent qu'on s'y attarde. La réception municipale des nouvelles façons d'envisager le problème des « quartiers » ne va pas de soi et procède de différents processus convergeant. C'est ce que nous proposons d'analyser à partir du cas vaudais dans le chapitre suivant.

---

[403] Sylvie TISSOT, « Sociologie urbaine et politique de la ville : retour sur une rencontre autour des « quartiers d'exil » », *op. cit.*, p. 74.

[404] Dominique LORRAIN, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *op. cit.*

[405] Maryvonne PRÉVOT, Gilles BENTAYOU, Olivier CHATELAN, Fabien DESAGE, Sébastien GARDON, Rachel LINOSSIER, Marie-Clotilde MEILLERAND et Eric VERDEIL, « Les agences d'urbanisme en France », *op. cit.*, p. 148.

Chapitre 4 : Coopération intercommunale et nouvelles ressources en banlieue rouge : vers un désenclavement des quartiers populaires ? (1977-1997)

Les tensions entre la municipalité de Vaulx-en-Velin et le syndicat des transports (STCRL) semblent atteindre un paroxysme en 1984, alors que ce dernier opère des économies sur son réseau[1]. La commune voit le service de deux lignes parcourant son territoire sensiblement réduit et supprimé en fin de semaine. Pour la municipalité, l'économie budgétaire intercommunale se réalise une nouvelle fois au détriment des classes populaires. L'opposition à une politique de transport en commun d'agglomération jugée peu volontariste fait l'objet d'une délibération du conseil municipal transmise au STCRL. On y retrouve les principaux griefs soulignés dans notre première partie mettant en avant le sort des populations « captives » des moyens collectifs de transport :

> « Le Conseil Municipal élève une ferme protestation contre un tel projet de décision qui constitue une régression inacceptable dans la quantité et la qualité des services offerts par un organisme public. Ces mesures iraient en effet à l'encontre de la nécessité de déplacement des Vaudais entre Vaulx-en-Velin et le centre de l'agglomération lyonnaise et accentueraient l'isolement de certains quartiers. Le Conseil Municipal accepte d'autant moins ce projet que la Municipalité a constamment demandé, et encore tout récemment, une extension des transports en commun pour des quartiers de Vaulx mal desservis […] En conséquence, le Conseil Municipal de Vaulx demande au STCRL de revenir sur sa décision concernant notre ville, en prenant notamment en considération le fait que la réduction de service prévue pénalise une population parmi les plus défavorisées de la COURLY et dont les possibilités de transports individuels sont limitées. »[2]

La municipalité dénonce l'aggravation de l'enclavement de certains quartiers d'habitat social récemment construits, alors même que leur desserte n'est envisagée qu'à partir des premières occupations de logements (chapitre 2). Toutefois, outre le conflit entre les deux institutions, qui s'inscrit dans la durée, les élus de Vaulx-en-Velin se disent prêt à

---

[1] Cet aménagement du réseau est conduit après que le Gouvernement ait refusé l'augmentation des tarifs de transport de 7,5 % initialement prévu par le budget du syndicat et au vu du refus du conseil général du Rhône et de la COURLY de répercuter la différence sur leurs subventions. Courrier du président du STCRL, Dr Frédéric Dugoujon au maire de Vaulx-en-Velin, le 27 février 1984. AMV 162 W 43.

[2] Projet de délibération du conseil municipal transmise au STCRL le 9 mars 1984 (le comité syndical se réunissant avant le conseil municipal). AMV 162 W 43.

« *participer à l'élaboration d'un projet de réorganisation générale des transports en commun, permettant une optimisation des moyens* »[3]. Cette demande, visant à prendre part au processus d'élaboration des solutions en matière de transport, peut-elle s'expliquer à l'aune des reconfigurations de l'action publique urbaine qui, au tournant des années 1980, conduisent à la mise en œuvre de politiques partenariales associant municipalité, intercommunalité et État, dans certains quartiers populaires de l'agglomération ?

Comme nous venons de le voir, l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine se retrouve alors en mesure de faire converger des intérêts distincts entre la municipalité communiste de Vénissieux et la COURLY, au travers de la mise en œuvre des premiers dispositifs de la politique de la ville sur la commune. Cette structure satellite de l'exécutif intercommunal, qui intègre dans son conseil d'administration des élus communautaires d'opposition dont un conseiller municipal de Vénissieux, fonde en partie son expertise sur les politiques urbaines en se rapprochant des équipes municipales pour mener sur certains quartiers, études et dispositifs d'action. À Vaulx-en-Velin, par ailleurs, les moyens d'expertise de l'administration municipale, encore ténus lors des premières constructions sur la ZUP, se sont progressivement étoffée, participant ainsi à un mouvement de « modernisation » des services communaux en France[4]. Ces nouvelles ressources et opportunités pour les élus de la « banlieue rouge » constituent-elles aussi un moyen d'appréhender l'action publique communautaire en dehors de la seule sphère politique ?

Si peu de réalisations sur la commune sont perceptibles en matière de transport en commun jusqu'à la fin des années 1990, la séquence qui sépare la renégociation du programme de la ZUP, entamée en 1977, et l'approbation du premier plan de déplacements urbains de l'agglomération (PDU) est décisive pour comprendre les modalités de l'inscription d'un projet de tramway à Vaulx-en-Velin en 1997. C'est sur l'évolution des médiations qui participent à reformuler le problème de la desserte de Vaulx-en-Velin pour emporter un consensus à son égard, que nous portons l'analyse.

Dans notre troisième chapitre, nous avons caractérisé les éléments saillants d'une reformulation du problème de desserte des grands quartiers d'habitat social de l'agglomération, tel qu'il est porté par les autorités intercommunales et promu par les intermédiaires locaux de la réforme de l'État. La façon d'envisager le problème des transports dans les quartiers populaires de l'agglomération enregistre la formulation d'un problème de peuplement à leur égard. Qu'il s'agisse de construire une station de métro à la

---

[3] *Ibid.*

[4] Dominique LORRAIN, « L'élite modeste (les cadres communaux urbains au milieu du gué) », *op. cit.* Dominique LORRAIN, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *op. cit.*

Guillotière ou d'envisager de nouvelles lignes de bus sur le plateau des Minguettes (ZUP de Vénissieux), les caractéristiques sociales et ethniques des habitants, la part des ménages immigrés ou étrangers, sont des critères qui pèsent sur la politique à mener, si l'on en croit la production de l'agence d'urbanisme. Alors que le PDU approuvé en 1997 semble enregistrer un consensus intercommunal pour desservir l'ancienne ZUP de Vaulx-en-Velin par un tramway, ce consensus repose-t-il sur la formulation d'un problème de peuplement sur la commune ?

Plusieurs travaux ont étudié les repositionnements des équipes municipales et leur adhésion, voire leur rôle moteur dans la construction du problème de peuplement des grands quartiers d'habitat social[5]. Ces analyses portent notamment sur la région parisienne. Les expériences de gestion municipale de la banlieue rouge y font coexister de longues dates un réformisme « inavoué »[6] et un certain « esprit de scission » propre à la promotion de la classe ouvrière et des banlieusards[7]. C'est surtout avec l'arrivée de premières vagues d'immigration nord-africaines, et l'enregistrement des premiers signes d'une crise économique préfigurée par une politique de décentralisation des activités industrielles de la banlieue parisienne, que s'opère de véritables ruptures entre des pans entiers des classes populaires et les représentants communistes locaux. À Gennevilliers, la municipalité se mobilise dès les années cinquante contre l'habitat immigré et participe à durcir la distance entre une classe ouvrière valorisée, à rassembler, et une autre dépréciée, qu'il faudrait au contraire disperser[8]. Ce processus d'accentuation politique des différences sociales au sein des classes populaires, identifié par Olivier Masclet, se retrouve aussi à Montreuil. L'accès des populations immigrées au logement social tend à accentuer la diffusion de thème de leur dispersion. Les moyens d'y parvenir se diversifient et se légalisent peu à peu à travers la promotion de la mixité sociale comme « catégories d'amalgame et de brouillage »[9] dans les politiques urbaines.

---

[5] Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers*, *op. cit.*

[6] Emmanuel BELLANGER, « Le "communisme municipal" ou le réformisme inavoué en banlieue rouge », *op. cit.*

[7] Marie-Hélène BACQUÉ et Yves SINTOMER, « Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers », *op. cit.*

[8] « La première disposant du droit de vote, défendue et organisée syndicalement et politiquement, qui a toute sa place dans les cités nouvelles ; la seconde, démunie de porte-parole reconnus, exclue de la citoyenneté politique et cantonnée au marché du logement insalubre, tant son insertion comporte le risque d'une dégradation symbolique de tout ce par quoi les élus tentent de valoriser politiquement "la" classe ouvrière. » Olivier MASCLET, « Du "bastion" au "ghetto" », *op. cit.*, p. 15.

[9] La gestion des attributions de logements analysée par Sylvie Tissot montre comment la municipalité construit progressivement des normes implicites au sein desquels le critère ethnique se glisse derrière des attentes

En 1977, alors que le rapporteur du dossier habitat-vie sociale (HVS) à Vaulx-en-Velin cible un risque de fuite des « *ménages européens* » devant la proportion des « *immigrés* », la municipalité n'est que peu impliquée dans le dispositif. Il s'agit ici de comprendre comment la réception d'un problème de peuplement parvient à modifier la politique municipale des transports. En visant l'attraction et le maintien des classes moyennes et supérieures, une sélection des morceaux du territoire communal devant être desservie par des infrastructures lourdes de transport s'opère. Autrefois vitrines du communisme municipal, ce sont bien les quartiers d'habitat social qui se voient rétrogradés au profit de franges urbaines réputées plus à même d'offrir les perspectives du renouvellement urbain entrepris. Si nous observons en définitive la prégnance d'une reformulation des problèmes sociaux autour du problème des « quartiers », les réserves, les hésitations, voire la contestation de certains mots d'ordre d'action publique, que l'on peut identifier à partir des archives municipales et des entretiens réalisés auprès des acteurs intervenant sur le territoire, invitent à décrypter précisément les modalités localisées de ces constructions.

Ce quatrième chapitre cherche ainsi à comprendre les mutations qui interviennent dans les pratiques d'enregistrement des problèmes sociaux à l'échelle municipale et qui participent à reformuler un problème de desserte de la commune. Nous plaçons la focale de l'analyse non seulement sur les projets de transport réinsérés dans les opérations urbaines envisagées sur la commune, mais surtout, sur les évolutions qui affectent le personnel politique et technique municipal et les ressources qu'il investit pour peser sur l'action publique.

Dans les communes industrielles, les effets d'une restructuration en profondeur de l'économie française encouragent une redéfinition des prescriptions de rôle politique des élus locaux[10]. De nouvelles postures du volontarisme politique sont valorisées par un ensemble de dispositifs participant à territorialiser l'action publique. Dans cette quête de ressources, la capacité du maire à inscrire sa commune dans des dispositifs engageant d'autres institutions parait peser significativement. L'influence variable du parti communiste et de ses cadres et militants sur l'action municipale, la progressive participation des services municipaux aux politiques intercommunales, le renouveau des dispositifs sur la politique de la ville et les transports urbains, le recours à une expertise externalisées circulant dans l'indifférence des couleurs politiques de ses commanditaires[11], sont autant d'éléments qui contribuent à modifier les espaces de circulation des grilles de lecture des

---

formulées en termes de comportements, de nombre d'enfants, où de niveau de revenu. Sylvie TISSOT, « Une « discrimination informelle » ? », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2006, n°159/º 4, p. 65.

[10] Anne-France TAICLET, « II. La territorialisation de l'action publique », *op. cit.*

[11] Il s'agit-là d'une tendance lourde du pouvoir local en France. Stéphane CADIOU, *Le pouvoir local en France*, Presses universitaires de Grenoble, 2009.

problèmes urbains en banlieue populaire. C'est bien l'enchâssement de ces processus qui tend modifier les intérêts sociaux relayés par le personnel municipal.

Une première section identifie de nouvelles pratiques municipales opérées dans le cadre d'une renégociation du programme de la ZUP alors que la commune est investie par de nouveaux cadre du parti communiste. Alors que les services municipaux, étoffés en personnel et en qualification, prennent en charge le suivi et la réalisation d'une politique municipale en matière d'urbanisme, ils entrent aussi en relation avec les équipes de l'agence d'urbanisme et de la communauté urbaine pour négocier de nouvelles perspectives d'investissement sur le territoire. Loin de se traduire par des consensus, ces interactions engagent toutefois l'institutionnalisation de nouveaux espaces de définition de l'action publique urbaine.

Notre deuxième section étaye la façon dont une reconfiguration politique vient conforter ces espaces de circulation et de cadrage des problèmes publics. Nous nous intéressons ici à la socialisation progressive du nouveau maire de Vaulx-en-Velin aux structures intercommunales et aux politiques publiques qu'elles portent sur la commune. Ce qui résultait au départ d'une dynamique de concurrence institutionnelle produit peu à peu des logiques d'intermédiation qui durcissent une perception partagée des problèmes sociaux et urbains. L'espace de promotion symbolique du maire se déplace de la commune et des réseaux communistes à l'intercommunalité, voire à l'espace national, en le conduisant à adopter les pratiques à même d'acquérir une place prestigieuse dans le champ politique. Ce déplacement est aussi celui des cibles de l'action publique municipale. Perçues comme un levier potentiel d'attraction et de maintien des classes moyennes « *européennes* » sur la commune, les connexions avec les ville-centres émergent comme de nouvelles clés du développement urbain.

Section 1. Entre opportunité et méfiance : de premières coopérations intercommunales à la faveur de nouvelles représentations municipales sur la ZUP (1977-1985)

Au tournant des années 1980, deux mouvements participent à renouveler les attentes de la municipalité à l'égard des politiques d'urbanisme et de transport menées sur son territoire et l'incitent, malgré de fortes oppositions politiques, à se tourner vers les structures d'expertise de la communauté urbaine. Il nous semble effectivement que le développement de plans d'action partenariaux sur la commune ne peut se comprendre sans revenir, d'une

part, sur la constitution de nouvelles ressources techniques et expertes dans l'appareil municipal, et d'autre part, sur la dépréciation de la ZUP, portée par le nouveau maire de la commune qui reprend à son compte un problème de peuplement.

Pour le géographe Christian Montès, tout oppose l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine (AGURCO), qui devient le centre de gravité autour duquel se recompose l'expertise locale, et le personnel communal local, « monde clos, replié sur lui-même, formé souvent "sur le tas", peu ouvert aux sciences humaines et à la gestion administrative »[12]. Or, le succès de l'agence d'urbanisme tient pour nous à sa faculté à se positionner en intermédiaire entre les municipalités et l'exécutif intercommunal[13]. Ce positionnement lui est justement permis par les mutations que connait alors ce « monde » communal. Une « modernisation » du personnel communal, sous l'effet conjugué de son explosion démographique, de sa structuration dans une fonction publique territoriale, et de l'augmentation de ses qualifications, est alors à l'œuvre, en particulier dans les communes ayant connu une croissance urbaine rapide[14]. Comme l'a souligné Jean-Claude Thoenig, ces effectifs sont parmi les leviers d'action dépassant les seuls transferts de compétences qui vont permettre aux élus de « modifier le système politico-administratif même là où les lois de 1982-1983 ne semblaient pas le concerner »[15]. Peu nombreuses sont pourtant les perspectives s'étant attachées à concevoir l'évolution des médiations découlant du travail de ces « nouveaux » agents municipaux.

À Vaulx-en-Velin, le renforcement de l'appareil municipal permet aux élus de s'investir sur des controverses à l'égard des politiques urbaines menées depuis l'échelle intercommunale. Il ouvre un nouvel espace de négociation avec les institutions d'agglomération, pour équiper et desservir la banlieue populaire. Alors que l'absence de coopération entre la municipalité et les institutions intercommunales dominait la décennie 1970, envisager « l'après-ZUP » laisse davantage place aux espaces de discussions techniques. Si quelques jeunes agents municipaux multiplient ainsi les contacts avec les acteurs de l'expertise communautaire, leur politisation relative et leur inscription dans les sociabilités locales[16] de la banlieue rouge

---

[12] Christian MONTÈS, *Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon*, *op. cit.*, p. 74.

[13] Comme l'ont montré par ailleurs d'autres travaux sur lesquels nous sommes revenus. Par exemple : Maryvonne PRÉVOT, et *al.*, « Les agences d'urbanisme en France », *op. cit.* ; Fatiha BELMESSOUS, « L'émergence du problème des quartiers d'habitat social », *op. cit.*

[14] Dominique LORRAIN, « 570 000 professionnels de l'urbain. La fonction communale. Les élus et la réforme urbaine », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1989, vol. 44, nº 1, p. 127-138.

[15] Jean-Claude THOENIG, « La décentralisation, dix ans après », *Pouvoirs*, 1992, nº 60, p. 7.

[16] Bruno JOBERT et Michèle SELLIER, « Les grandes villes : autonomie locale et innovation politique », *Revue française de science politique*, 1977, vol. 27, nº 2, p. 205-227.

en font des intermédiaires à plus d'un titre : entre les élus, la société communale et l'action publique. Leur travail ne conduit pas à une circulation linéaire des problèmes formulés en d'autres lieux. Sous l'impulsion des réformes concernant les transports en commun et les débuts de la politique de la ville, plusieurs approches entrent ainsi en confrontation au sein d'un espace de discussion technico-administratif en formation. Plus diplômés, les agents municipaux puisent une partie de leur expertise dans des références de sociologie urbaine marxiste qui tranchent avec la socio-économie des transports et la sociologie des cultures urbaines de l'agence d'urbanisme et du SYTRAL.

Nous reviendrons d'abord sur le renforcement des ressources municipales à travers son appareil technico-administratif avant de nous attacher aux échanges avec les institutions d'agglomération compétentes en matière de transport et d'urbanisme. Alors que le renouvèlement du personnel politique municipal engage un rejet du programme de la ZUP et précise ses attentes en matière de peuplement, ces nouveaux agents mettent en garde contre une politique de diversification de l'offre de logement sur la ville.

1.1. Renforcement de l'appareil technico-administratif vaudais : de nouveaux agents aux prises avec le territoire et ses spécificités

À l'instar de bien d'autres collectivités, la « modernisation » de l'administration qui précède les premières lois de décentralisation est perceptible à Vaulx-en-Velin. Dans la commune, cette dynamique est fondamentalement liée à la ZUP et à la volonté municipale de prendre en main son urbanisation. Dans ce cas d'urbanisation massive et concomitante d'une institutionnalisation de l'intercommunalité, les ressources que constitue le recrutement de nouveaux agents sont mises à contribution pour réclamer équipements et infrastructures.

Les travaux de Dominique Lorrain invitent à analyser les effets de ces « voies silencieuses du changement »[17] dans les administrations municipales qui accompagnent le renouvellement du personnel politique au cours des années 1970 en suscitant de nouvelles pratiques. Au début de leur mandat, nous dit-il, « les nouveaux élus vont trouver des services municipaux singulièrement sous-développés en effectifs comme en qualification. Afin de maîtriser les programmes nouveaux dans lesquels ils s'engagent, ils procéderont à des recrutements. Cette histoire peu connue est intéressante car elle montre comment des opérations à la marge ont progressivement irrigué l'ensemble du travail municipal »[18].

---

[17] Dominique LORRAIN, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *op. cit.*, p. 469.

[18] *Ibid.*, p. 472.

Dominique Lorrain souligne à la suite de Bruno Jobert, Michèle Sellier[19], que les agents communaux ont été longtemps maintenus à la marge des politiques urbaines par l'inertie de leur statut à travers le temps, leur manque de formation, et la dépendance au politique qui en résulte en termes de carrière. Cette « mise à l'écart »[20] expliquerait la propension de l'État à se tourner vers d'autres structures pour moderniser le pays tout au long des trente Glorieuses (SEM liées à la Caisse des dépôts, agences d'urbanismes, *etc.*). Dans une « lutte politique constante »[21] identifiable au sein des municipalités d'opposition aux coalitions formées autour du pouvoir central, la progression des effectifs administratifs aurait permis d'investir de nouveaux champs d'action.

À Vaulx-en-Velin, les nouveaux postes qui apparaissent dans l'organigramme semblent effectivement décrire de nouvelles fonctions municipales. En nous intéressant à ces filières de l'administration municipale investie sur les politiques urbaines et aux agents recrutés, nous questionnons la façon dont ils affectent les frontières de la division du travail d'intermédiation[22] politique entre gouvernants et gouvernés. Comme nous allons le voir, si ces dernières requièrent de nouvelles qualifications pour les agents, leur ancrage politique et social au sein des sociabilités locales influence aussi sa contribution à l'objectivation de problèmes urbains et des besoins pour la population.

1.1.1. Une fonction publique territoriale en construction : de nouveaux intermédiaires politiques ?

À Vaulx-en-Velin, la construction d'une ZUP comprenant près de 9000 logements[23] a fait croitre la population communale de près de 125 %, passant de 20 726 habitants en 1968 à

---

[19] Bruno Jobert et Michèle Sellier s'intéressent aux conditions permettant la résurgence de « villes innovantes » à la fin des années 1970. Ils préconisent une décentralisation du pouvoir municipal, une planification locale autonome et l'institutionnalisation de « carrières politico-administratives » en rupture avec l'idéologie wébérienne de la bureaucratie municipale exécutante. Bruno JOBERT et Michèle SELLIER, « Les grandes villes : autonomie locale et innovation politique », *Revue française de science politique*, 1977, vol. 27, nº 2, p. 205-227.

[20] Dominique LORRAIN, « 570 000 professionnels de l'urbain. La fonction communale. Les élus et la réforme urbaine », *op. cit.*, p. 129.

[21] Bruno JOBERT et Michèle SELLIER, « Les grandes villes », *op. cit.*, p. 222.

[22] Olivier ROUEFF, « Les mécanismes de valorisation à l'épreuve des systèmes d'intermédiation », *in Les Stratèges de la notoriété. Intermédiaires et consécration dans les univers artistiques*, Edition des Archives Contemporaines., p. 185-202.

[23] Sur ce total de logements, on compte plus de 6000 logements HLM. Enquête Direction régionale de l'Équipement 1988 – « Le parc de logements locatifs sociaux de Vaulx-en-Velin », service Études et Programmations, Ville de Vaulx-en-Velin, novembre 1989. AMV, archives ouvertes de la direction du développement urbain (DDU).

44 160 en 1982 (Insee, RP1968 à 1999 dénombrements). Comme dans bien d'autres communes qui se sont urbanisées depuis l'après-guerre, une telle croissance génère immanquablement une adaptation et un renouvellement des services municipaux[24]. Son caractère soudain provoque à Vaulx-en-Velin une inflation des dépenses de fonctionnement dans le budget municipal qui s'explique principalement par les nouveaux recrutements[25]. Si l'enseignement, la jeunesse et les aides sociales sont les secteurs les plus impactés, comme nous l'avons vu dans notre premier chapitre, des activités inédites pour la municipalité se déploient également. De nouveaux services font effectivement leur apparition pour prendre en charge des compétences d'urbanisme et d'aménagement qui relèvent également d'autres institutions, notamment intercommunales. Si ces derniers incarnent une professionnalisation de la fonction communale, cette appréhension n'en est pas moins marquée par une certaine « culture technique locale ». Au sens où l'entend Dominique Lorrain, étudiant les transformations des administrations municipales il y a plus de trente ans, celle-ci se comprend comme un ensemble de savoir-faire valorisés dans les carrières qui s'y déploient et qui incluent notamment la « connaissance intime d'une société locale », « la capacité à s'adapter aux besoins évolutifs de leur base sociale » ou encore « leur ancrage par capillarité à la société locale »[26]. Autrement dit, la valorisation de cette culture technique locale fait de la médiation avec la société locale un attendu à part entière de l'excellence professionnelle des agents. Elle permet une appréhension singulière des problèmes de transport à partir des savoirs qu'ils mobilisent, mais aussi de cet enracinement dans les sociabilités locales.

Un nouveau positionnement au sein de l'administration municipale

Au mitan des années 1980, l'évolution récente des effectifs municipaux conduit les élus à entreprendre un audit de l'administration. Dix ans après le rapport produit par la SERL pour le ministère de l'Équipement, à propos de l'impact de la ZUP sur le budget communal et l'inflation des services municipaux[27], une nouvelle étude dresse un bilan de l'évolution des services communaux. Témoignant d'une certaine autonomisation locale de nouvelles préoccupations d'ordre organisationnel, elle est réalisée par la municipalité à l'aide d'un

---

[24] Dominique LORRAIN, « L'élite modeste (les cadres communaux urbains au milieu du gué) », *op. cit.*

[25] Analyse du budget de la commune de Vaulx-en-Velin – Impact financier de la ZAC : évolution 1970-1976. Étude confiée par la SERL, ministère de l'Équipement, CETE de Lyon, mai 1977. AMV, 21 W 1.

[26] Dominique LORRAIN, « 570 000 professionnels de l'urbain. La fonction communale. Les élus et la réforme urbaine », *op. cit.*, p. 135.

[27] Analyse du budget de la commune de Vaulx-en-Velin – Impact financier de la ZAC : évolution 1970-1976. Étude confiée par la SERL, ministère de l'Équipement, CETE de Lyon, mai 1977. AMV, 21 W 1.

prestataire extérieur. L'Association Rhodanienne d'Études Sociales et Politiques (ARESP) est sollicitée afin d'engager une « *amélioration du fonctionnement des services municipaux* »[28]. Rendue en 1987, celle-ci se veut « *constituer une photographie la plus exacte possible des moyens matériels et humains mis en œuvre pour la production des services rendus à la population vaudaise* »[29]. Comme indiqué dans son introduction, elle intervient après une période de développement « *rapide et important des effectifs* » en lien avec l'ouverture de nombreux équipements et l'extension des services existants. La démographie s'étant stabilisée, l'étude intervient dans une phase de réflexion pour une revue de l'organisation municipale afin d'améliorer le fonctionnement des services. Si la sectorisation des services en fonction des domaines de l'intervention municipale a peu à peu renforcé l'encadrement des agents par une hiérarchisation complexe de l'administration municipale, l'étude doit permettre d'améliorer leur coordination[30]. Éclairer les rôles et les compétences permettrait de garantir l'intégration des différentes composantes municipales[31]. Ce travail a donc été l'occasion d'un examen des évolutions administratives survenues depuis une dizaine d'années. Nous observons cependant qu'en dehors des secteurs de l'action municipale mobilisant le plus d'agents, le rapport de l'ARESP s'étale et valorise plus spécifiquement des directions apparues récemment au sein de l'organigramme, comportant de petites équipes d'agents, et qui témoignent d'un investissement de l'institution tournée vers des activités inédites. La municipalité s'est effectivement dotée de nouveaux outils lui permettant de prendre en charge des compétences sur lesquelles se déploient d'autres institutions telles que la COURLY ou le syndicat des transports en commun.

Ces agents qui intéressent particulièrement le rapport de l'ARESP, bénéficient d'un positionnement singulier qui tranche avec les pratiques administratives antérieures. Soulignons en premier lieu une plus grande proximité avec les espaces de décisions. Au sein de l'administration municipale, les activités relevant de l'urbanisme, de l'aménagement et

---

[28] Une convention pour « l'établissement d'un programme général d'amélioration au fonctionnement des services » est passée entre la Ville et l'ARESP en décembre 1986 pour un montant 340 000 francs. Notons qu'une telle étude est loin d'aller de soi pour les services. Celle-ci déclenche en effet – sans doute au vu d'une perception d'un caractère d'audit – une vive opposition du personnel qui retardera de près d'un an sa réalisation. AMV LG-1.

[29] « Étude d'amélioration du fonctionnement des services municipaux de Vaulx-en-Velin. État des lieux par service », ARESP, mai 1987, p. 5. AMV LG-1 (classement provisoire).

[30] L'établissement d'un organigramme est l'un des enjeux des missions de l'ARESP.

[31] Là encore, on peut souligner le caractère plus généralisé de ce mouvement qui est alors observé sur de nombreuses communes et qui s'opère d'abord au sein des services techniques municipaux. Dominique LORRAIN, « 570 000 professionnels de l'urbain. La fonction communale. Les élus et la réforme urbaine », *op. cit. ;* Dominique LORRAIN, « L'élite modeste (les cadres communaux urbains au milieu du gué) », *op. cit.*

de l'équipement du territoire sont intégrés à la direction générale des services techniques (DGST). Il s'agit à la fois de services attachés à la gestion de l'urbanisme réglementaire tels que l'instruction des permis de construire, mais aussi à l'urbanisme dit « opérationnel », comprenant le suivi des projets et des opérations menées sur la commune par les constructeurs, ou encore la production d'études relevant du diagnostic et de la prospective, plus directement liées à la décision. L'organisation de la DGST incarne une certaine dichotomie dans les modes de gestion de l'administration communale et ses transformations au cours des années quatre-vingt. Les deux directions qui la composent font montre de l'articulation entre de nouvelles activités prises en charge par la municipalité et d'autres plus anciennes. La direction des Travaux et Équipements et la direction de l'Urbanisme et du Développement se distinguent ainsi par leurs effectifs, mais aussi par leur mode de fonctionnement. Dans le rapport précité, la première rend compte d'un fonctionnement pyramidal, selon un organigramme complexe au sommet duquel on trouve un poste de directeur. Bien que pourvu de 150 postes répartis en quatre services qui peuvent encore connaitre des subdivisions[32], son fonctionnement relativement routinisé[33] intéresse moins les auteurs du rapport que la direction de l'Urbanisme et du Développement aux fonctions jugées plus « stratégiques »[34].

Deux services relativement restreints réunissant chacun quatre agents composent cette autre direction : le service Études et Programmations et le service de l'Urbanisme réglementaire. Ce dernier gère principalement l'application du droit des sols, le cadastre, la gestion du Plan d'occupation des sols (POS), les acquisitions foncières ou encore les enquêtes publiques. Certaines activités ne relevant pas de l'urbanisme réglementaire, tel que la domiciliation des sociétés privées sur la commune sont également prises en charge par ses agents. Quant au service Études et Programmation, il intervient sur de nombreux dossiers « *participant à la*

---

[32] Nous répertorions alors le Cadre de vie ; le service Électromécanique ; le service Nettoyage et Gardiennage Bâtiments ; le service Bâtiment-Cimetière. « Étude d'amélioration du fonctionnement des services municipaux de Vaulx-en-Velin. État des lieux par service », ARESP, mai 1987, p. 65. AMV LG-1 (classement provisoire).

[33] Elle témoigne des mutations qu'ont connues la plupart des services techniques dans des communes connaissant des opérations d'aménagement et d'équipement importantes au fil de recrutements contribuant à rajeunir les agents en augmentant qualifications et structuration de l'administration technique. Dominique LORRAIN, « L'élite modeste (les cadres communaux urbains au milieu du gué) », *op. cit.*

[34] Signalons que nos principales sources qui rendent compte de ces changements dans l'administration en font également la promotion. L'ARESP mobilise des références appelant à une « modernisation » des municipalités qui, outre les recrutements, passe notamment par de nouveaux modes de management. « Étude d'amélioration du fonctionnement des services municipaux de Vaulx-en-Velin. État des lieux par service », ARESP, mai 1987, p. 65. AMV LG-1 (classement provisoire).

mise en œuvre du projet de la ville »[35] à travers le recueil de données sur le territoire, la production et le suivi des documents de planification et de programmation. De l'élaboration du POS aux propositions d'organisation des lignes de bus sur le territoire[36], ce nouveau service créé en 1980 manifeste la professionnalisation progressive de l'administration municipale sur les politiques urbaines. Le terme « programmation » illustre bien la réception des principes qui régissent, depuis le tournant des années 1970, les relations entre acteurs et professionnel dans les secteurs de l'urbanisme. Distinctes de la réalisation des constructions, les études de programmation sont alors réputées indispensables dans le rôle de maitre d'ouvrage auquel peut prétendre une collectivité[37]. Comme nous l'avons vu dans notre précédent chapitre, cette fonction est pourvue auprès de l'exécutif intercommunal par l'agence d'urbanisme créée deux ans plus tôt.

Sans directeur dédié, c'est le directeur général des services techniques qui semble assurer directement le management de ces deux services. Leurs agents sont donc plus proches des espaces de la décision en raison d'un circuit hiérarchique plus court que les autres services. En outre, recruté au début des années 1980[38], le directeur général des services techniques fait montre d'un investissement important à l'égard de ces nouvelles activités. Le rapport précité le relève comme un indice de changement de pratiques managériales :

> « Son intervention s'éloigne de plus en plus de la seconde Direction [*direction des Travaux et Équipements*] au profit du secteur des études et de la réglementation d'urbanisme […] et des problèmes d'architecture [*soit la direction de l'urbanisme et du développement*] »[39].

Cette proximité entre les agents et le directeur général des services techniques réduit le circuit de validation des activités du service et contribue à démultiplier les interactions entre élus et agents. Ce positionnement singulier rend effectivement possibles de nouvelles

---

[35] *Ibid.* p. 130. AMV LG-1.

[36] Il élabore le POS et participe à son élaboration une fois la COURLY ayant pris la compétence à partir de 1983. Il réalise également les premières études de déplacement propres à la municipalité. Compte rendu de réunion avec la SEMALY, l'Agence d'urbanisme et la Ville, service Études et Programmations, le 16/02/1989. AMV 162 W 43.

[37] Jodelle Zetlaoui-Léger est revenue sur la notion de programmation dans l'histoire de la production urbaine et architecturale en France. À partir de la réforme de l'ingénierie publique menée dès le tournant des années 1970 – sur laquelle nous sommes revenus dans notre précédent chapitre – la programmation s'impose, selon elle, comme « un moment du processus de projet de production d'études dites préalables ou de définition des objectifs, des contraintes et des besoins, aboutissant à l'élaboration d'un programme-cahier des charges précédant une phase de formalisation spatiale appelée conception ». Jodelle ZETLAOUI-LÉGER, « La programmation architecturale et urbaine. Émergence et évolutions d'une fonction », *op. cit.*, p. 144.

[38] Selon l'élu alors chargé des questions d'urbanisme. Entretien avec Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2009, réalisé le 10 octobre 2014.

[39] « Étude d'amélioration du fonctionnement des services municipaux de Vaulx-en-Velin. État des lieux par service », ARESP, mai 1987, p. 65. AMV LG-1.

pratiques par certains conseillers municipaux récemment élus, qui incarnent eux-mêmes un renouvellement plus large du personnel politique français.

Entré en politique lors des élections de 1977, le jeune conseiller municipal Robert Géa, adjoint au maire chargé de l'urbanisme, en est un exemple. L'ARESP souligne la fréquence de ses échanges avec les services nouvellement constitués. Cet élu, nous informe le cabinet, « *descend 3 à 4 fois par jour dans les services et travaille en étroite collaboration avec eux dès qu'un projet est en route* »[40]. Cette proximité n'est pas sans évoquer les nouvelles figures politiques dont l'avènement est annoncé dans la littérature scientifique à partir de ces changements. Nous pensons en particulier à celle de « l'élu chef de service »[41] qui émergerait à partir des années soixante-dix en participant à la marginalisation des notables et à l'avènement d'une « culture de l'action » se substituant à celle « de la délégation »[42]. Cet investissement nous semble surtout correspondre à l'opportunité suscitée par une nouvelle ressource disponible pour de jeunes élus au faible capital politique. En l'occurrence l'adjoint en question, Robert Géa, est entré en politique sur les listes municipales de 1977 à la faveur d'un renouvellement de l'équipe conduit par un nouveau maire, alors secrétaire fédéral du PCF, Jean Capievic. Si ce dernier représente plutôt une ancienne génération d'élus et témoigne de l'intérêt devenu central de la fédération du parti pour la banlieue lyonnaise (encadré n° 21), ses colistiers constituent une équipe rajeunie. Au cours du mandat suivant, en 1985, le maire laisse sa place à son adjoint à l'urbanisme – lui-même, Maurice Charrier, entré en politique en 1977 – dont le "portefeuille" est alors confié à Robert Géa. Cette professionnalisation politique progressive le conduit à mettre totalement de côté son métier d'imprimeur sur étoffe dans l'industrie textile, dans laquelle il déclare pourtant particulièrement s'investir[43]. Il décide effectivement de se consacrer à

---

[40] *Ibid.* p. 64

[41] Dominique LORRAIN, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *op. cit.*, p. 475.

[42] *Ibid.*, p. 480.

[43] Dans son entreprise, Robert Géa a quelques responsabilités – « *responsable de la production dans l'atelier* » – et nous explique s'être renseigné sur les possibilités de réintégrer son entreprise (bien que ce choix n'ait pas été fait). Il nous indique même, alors que nous l'interrogeons sur son métier : « *j'en parle très peu parce que je considère que… mais j'ai été un des meilleurs ouvriers de France dans ma corporation quoi !* […] *Oui, j'avais eu la médaille d'or d'imprimeur sur étoffe ! Un des meilleurs de France, parce qu'il y a toutes les corporations !* […] *moi j'avais imprimé 6 mètres de Soie naturelle où j'avais fait des éléphants mélangés les uns dans les autres. Et le…vous savez, ils avaient retenu ça, le jury,* […] *et puis ça a été exposé au Palais des expositions à Paris et c'était de Gaulle qui était passé et… Donc je n'y étais pas allé parce que les copains de la CGT avaient dit : "pfff, tu vas pas serrer la main à De Gaulle ?!"* […] *Des fois je le regrette, je me dis, merde après tout ! Mais à l'époque, De Gaulle, on était vraiment en pétard après lui hein. Mais n'empêche que…*». Il reste finalement « *permanent* », se consacrant à temps plein à la vie politique au-delà de son âge de départ à la retraite, et élu jusqu'en 2008. Entretien avec Robert Géa, adjoint au maire de Vaulx-en-Velin de 1983 à 2008, réalisé le 09 février 2015.

temps plein à son mandat. Cela explique pour large part les rapprochements qui s'opèrent alors avec les segments de l'administration municipale qui interviennent sur sa délégation. Cet investissement de l'élu renforce la valorisation de ces nouveaux cadres intermédiaires municipaux.

Les nouveaux services d'études et de suivi des opérations d'urbanisme et d'aménagement sur la ville font également montre d'un renouvellement du profil des agents municipaux.

De nouveaux profils : plus diplômés, mais toujours ancrés sur le territoire

Les nouveaux services évoqués se distinguent aussi par le profil de leurs agents. Leur niveau d'étude et leur formation font montre d'un mouvement de professionnalisation dans les secteurs intervenant sur l'urbanisation et l'aménagement de la commune. À l'instar de sa responsable (encadré n° 20), le service Études et Programmations se compose principalement de jeunes agents recrutés à la fin de la décennie précédente. Ils se sont formés en suivant la construction de la ZUP et en investissant peu à peu un nombre croissant de dossiers. Ce mouvement s'appuie sur de nouvelles dispositions introduites à l'égard de la fonction publique communale. En 1978, la création d'un nouveau grade d'« attaché communal » offre des possibilités de valorisation des diplômes dès l'entrée dans la fonction publique communale[44]. Cette disposition introduit l'accès aux statuts de cadre en découplant les tâches de l'emploi du grade reconnu dans les carrières[45]. Concrètement, la direction effective d'agents n'est plus nécessaire pour avoir le grade de chef de bureau ou de service. De nouveaux emplois qualifiés sont ouverts et l'on voit apparaitre des chargés de mission en information, communication, économie ou encore en urbanisme. La nouvelle génération d'agents qui accèdent à ces postes participe à renouveler et rajeunir les administrations municipales. On voit ainsi à Vaulx-en-Velin le recrutement d'un personnel plus qualifié sur des postes d'encadrement, mais aussi d'« attachés et de chargés de mission. Plus que la direction ou le management d'équipe, l'autonomie semble caractériser le travail de ces agents comme en témoignent le suivi et la communication sur le POS réalisés par Jocelyne Béard avant qu'elle ne prenne la direction du service Études et Programmations :

---

[44] À la suite du nouveau caractère national du statut des personnels communaux amené par la loi du 13 juillet 1972 instituant le Centre de formation des personnels communaux (CFPC), l'arrêté du 15 novembre 1978 crée le grade d'attaché territorial, accessible aux titulaires d'une licence. Jusqu'alors, seuls les postes de direction pouvaient donner lieu à des recrutements reconnaissant un diplôme supérieur à la licence, bien que la promotion statutaire soit encore la voie la plus courante. Le grade de rédacteur était quant à lui accessible avec le diplôme du baccalauréat. Dominique LORRAIN, « 570 000 professionnels de l'urbain. La fonction communale. Les élus et la réforme urbaine », *op. cit.*

[45] Dominique LORRAIN, « L'élite modeste (les cadres communaux urbains au milieu du gué) », *op. cit.*

> « Le plan d'occupation des sols […] il a fallu à la fois que je comprenne ce que c'était, que je trouve le moyen que ce soit intéressant pour le public. Et que ça soit suffisamment illustré pour que ça soit pas trop indigeste quoi ! […] c'était une époque incroyable parce qu'on n'avait aucune consigne d'aucune sorte. C'était "tiens, toi tu fais l'exposition sur le PLU [*le POS*], parce que c'est obligatoire, hop !" Et puis il fallait faire, c'est tout ! Donc, j'ai trouvé une salle, j'ai trouvé des panneaux, j'ai trouvé des moyens de nous faire faire des photos. De A à Z quoi ! Totale liberté et totale débrouille quoi ! C'était pas mal ! »[46]

Si le rapport de l'ARESP évoque de réguliers recrutements durant les années qui précèdent, nous insistons surtout sur une professionnalisation progressive se réalisant par la formation d'une jeune génération d'agents qui bénéficie de l'instauration d'une politique de formation continue pour l'ensemble des agents publics locaux[47], ainsi que d'une mobilité professionnelle interne à la municipalité (encadré n° 20). Cette professionnalisation participe à la réduction du « fossé entre le "monde communal" et les autres professionnels de l'urbain. »[48]

Encadré n° 20 : Professionnalisation et ancrage territorial : éléments de parcours d'une responsable d'un service urbain à Vaulx-en-Velin[49]

Avant de prendre la responsabilité du service Études et programmation, Jocelyne Béard est d'abord recrutée à la mairie de Vaulx-en-Velin au sein du service Information en 1975. Originaire d'Annonay en Ardèche, elle est venue à Lyon faire des études en sociologie qu'elle cumule avec une première expérience professionnelle au service documentation du quotidien *Le Progrès*. Après l'obtention d'un DEUG, elle est embauchée à temps plein par le journal, mais son activité est répartie entre deux sites de l'agglomération. Occupant un logement étudiant à Vaulx-en-Velin, sa candidature aux postes proposés par la mairie correspond au souhait de réduire ses temps de trajet et de trouver une place en crèche pour son deuxième enfant dans la commune. Elle insiste sur l'importance des nouveaux équipements qui ont déterminé son choix résidentiel :

« *Y'en avait à Bron* [des logements étudiants (Crous)] *et ici, oui. Et la différence, c'est qu'à Bron y'avait pas de crèche ! Et là, il y en avait une qui était en cours de construction. Donc j'ai inauguré la crèche !* »

À Vaulx-en-Velin, elle s'engage dans plusieurs associations notamment de locataires et de parents d'élèves. Issue d'une famille militante, elle rejoint également une section locale du parti communiste, sans pour autant s'y investir, nous dit-elle. À la mairie, ses missions concernent alors

[46] Entretien avec Jocelyne Béard, responsable du service Études et Programmation, ville de Vaulx-en-Velin, réalisé le 10 octobre 2014.

[47] Émilie BILAND, « Local Civil Service : From Internal Mobility to Spatial Mobility ? », *Travail et Emploi*, 15 décembre 2013, Hors-série, p. 19-32 ; Dominique LORRAIN, « 570 000 professionnels de l'urbain. La fonction communale. Les élus et la réforme urbaine », *op. cit.*

[48] Dominique LORRAIN, « 570 000 professionnels de l'urbain. La fonction communale. Les élus et la réforme urbaine », *op. cit.*, p. 132.

[49] Les citations de l'encadré sont extraites de notre entretien avec Jocelyne Béard, responsable du service Études et Programmation, ville de Vaulx-en-Velin, réalisé le 10 octobre 2014.

la communication faite aux habitants sur les différentes phases de construction de la ZUP et d'autres dossiers, comme l'écriture du POS en 1977. La prise en charge de ces dossiers lui permet de se familiariser avec les pratiques et règlements d'urbanisme.

« *J'étais au service Information* […] *c'est dans ce cadre que je me suis mise à faire toutes sortes de dossiers sur toutes sortes de sujets pour répondre aux questions qui étaient posées dans le cadre des visites de quartier. C'était un système assez sympa qui consistait à y aller avec une petite camionnette dont on dépliait les ailes, ailes qui présentaient le projet de développement de la ville de Vaulx-en-Velin, en lien avec la construction de la ZUP.* […] *et du coup j'ai traité de tous les aspects, pas seulement du droit des sols, mais aussi transports équipement, aménagement, voirie, tout, tout, tout. Donc j'étais mure pour passer à autre chose.* »

En 1980, elle prend la responsabilité du tout nouveau service Études et Programmations. Sa professionnalisation se poursuit alors à mesure des études produites pour lesquelles elle se rapproche des services de l'État et d'autres structures qui s'imposent alors autour d'une expertise sur le champ des politiques urbaines (agence d'urbanisme, Centre d'étude sur les réseaux de transport et d'urbanisme (CERTU), etc.). Profitant d'une période de relative « *inertie* » des opérations menées sur la ville, elle reprend ses études. Diplômée d'un DEA « Administration économique et sociale » avec une option urbanisme, elle bénéficie des nouvelles dispositions introduites par la mise en place d'une fonction publique territoriale et obtient le grade d'ingénieur en Chef[50]. Son parcours témoigne ainsi de l'entrée dans la fonction publique territoriale de nouveaux diplômés de sciences sociales[51]. Surtout, son DEA lui permet de mener une étude sur les disparités sociales à l'échelle de l'agglomération, entre les différentes communes de la COURLY. Elle quitte le service en 1987, pour un poste de chef de projet sur les premiers dispositifs de Développement social des quartiers (DSQ) sur la ville. Le reste de sa carrière professionnelle se déroule au sein des services municipaux de la ville de Vaulx-en-Velin. Elle réside toujours sur la commune lorsque nous la rencontrons. Elle est investie dans plusieurs associations.

Si les agents du service d'études urbaines sont plus diplômés, il faut toutefois nuancer l'idée d'une banalisation du profil des agents communaux. Les modes de recrutement ainsi que la longévité des agents dans l'institution renforcent les sociabilités nouées sur le territoire communal. Il ne s'agit pas là d'un phénomène nouveau dans les collectivités où la règle privilégie davantage les recrutements du « cru »[52] jusqu'aux années 1980. Dans les grandes villes où les migrations sont plus fréquentes, l'entrée dans la fonction publique territoriale est un facteur de stabilisation des trajectoires résidentielles et d'intégration aux sociétés

[50] Notons que les premiers concours ouverts pour l'emploi d'attaché communal ont ainsi permis, dans bien des cas, de régulariser des recrutements déjà effectués par les mairies. Dominique LORRAIN, « 570 000 professionnels de l'urbain. La fonction communale. Les élus et la réforme urbaine », *op. cit.*

[51] Dominique Lorrain enregistre une progression de 239 % des diplômés de parcours universitaire en sciences humaines et sociales sur les communes de plus de 30 000 habitants qu'il étudie sur les décennies 1970-1980. Dominique LORRAIN, « L'élite modeste (les cadres communaux urbains au milieu du gué) », *op. cit.*

[52] Émilie BILAND, *La fonction publique territoriale*, La Découverte, 2019, p. 69-88.

locales[53]. Cet ancrage territorial des agents à Vaulx-en-Velin, toutes catégories confondues, génère des mécanismes qui tendent à spécifier leur façon de prendre en charge leurs activités. À une seule exception près, l'ensemble des huit agents des services Études et Programmations et de l'Urbanisme réglementaire habitent ou ont habité la commune de Vaulx-en-Velin pendant une période relativement longue[54]. Cela conduit notamment à relativiser la dichotomie entre les « anciens » et les « modernes »[55].

À l'instar de la responsable du service Études et Programmations, les nouveaux agents sont amenés à développer des liens avec le territoire qui impriment la façon d'envisager leurs missions. C'est ainsi à partir de son expérience sur des missions au contact avec la population en début de carrière que Jocelyne Béard se construit son rapport singulier au territoire et une mémoire des projets et de l'action publique s'y déployant.

> [J. B.] : « Et là j'ai donc découvert, ce que m'expliquaient les gens qui avaient achetés sur la ZUP, qui avaient acheté avec, dans les plaquettes, le métro ! [*d'un ton amusé*]
>
> [A. L.] : oui ?!
>
> [J. B.] : le métro sur la promenade Lénine. Et eux, ils avaient acheté... les écoles, les lycées... tout ça ! [*Rire*] Ils disaient « alors le lycée, alors le métro, c'est quand ? c'est où ? [*Rire*] »[56]

Ce rapport, que l'on peut qualifier d'intime, semble se répercuter sur la réalisation des dossiers dont ils ont la charge. Les objets et les terrains sur lesquels se concentre leur activité professionnelle ne sont pas toujours dissociables des autres temps et espaces de leur vie sociale. Nous prenons une certaine mesure de cette implication à travers le registre émotionnel utilisé pour évoquer le suivi de quelques projets marquant au cours de sa carrière. La responsable du service Études et Programmations se souvient ainsi d'un dossier particulièrement houleux à propos des transports en commun, alors qu'elle travaille depuis plus de dix ans au sein de la municipalité :

> « Je me souviens de toutes les discussions que l'on avait avec le service [*du SYTRAL*] quand on réussissait à en avoir. C'était très rare. Ah oui, ça, ça avait été le bouquet ! Quand j'avais proposé une boucle [de lignes de bus] ils avaient dit : "jamais de la vie ! Jamais nous ne ferons de boucle, ça ne se fait nulle part, ça ne se fera jamais !" J'avais appris en sortant de la réunion qu'il y avait une boucle qui était en cours d'instauration à la Croix-

---

[53] Emmanuel BELLANGER, « Le personnel communal ou l'empreinte du territoire : construction d'un groupe, politisation et sociabilité municipale », *op. cit.*

[54] Entretien avec Jocelyne Béard, responsable du service Études et Programmation, ville de Vaulx-en-Velin, réalisé le 10 octobre 2014.

[55] Dominique LORRAIN, « 570 000 professionnels de l'urbain. La fonction communale. Les élus et la réforme urbaine », *op. cit.*

[56] Entretien avec Jocelyne Béard, réalisé le 10 octobre 2014.

> Rousse ! […] Alors est-ce que le groupe-là n'étaient pas au courant, c'est possible aussi. Mais en fait, juste après [*rires*] j'ai vu une annonce et j'étais morte de rage ! »[57]

Dans cette interaction avec les services du SYTRAL, Jocelyne Béard ne voit pas seulement une reconnaissance contrariée de son expertise. Elle souligne le traitement différencié des quartiers de l'agglomération, en l'occurrence, entre un quartier ancien en cours de gentrification et la ZUP de Vaulx-en-Velin. De même, lorsque nous partageons certains de nos matériaux trouvés aux archives métropolitaines et départementales, inaccessibles lorsqu'elle était encore en poste, sa réaction fait montre d'une certaine implication liée à sa socialisation.

> [A. L.] : « La société d'étude du métro travaillant sur ces questions, prioritairement, avec monsieur Waldmann, mais y'avait aussi les services de l'État et les services de la société exploitante, et bien dans leurs études, j'ai... y'a un dossier spécifique sur cette ligne. Qui est très... qui date de la même année, je crois, 72 et qui va assez loin dans le...
>
> [J. B.] : Je veux voir ça ! je veux voir ça [*faisant mine de taper sur la table*] !
>
> [A. L.] : j'ai pris qu'un extrait, mais c'est sur la rentabilité de la ligne.
>
> [J. B.] : Ohhh, c'est magnifique, ça alors !
>
> [A. L.] : Ils en concluent à ce moment-là, une des lignes les plus rentables du projet global en fait !
>
> [J. B.] : Et ben bien sûr, oui ! Parce que, non, mais en voiture c'était vraiment effrayant en voiture ! parce que le boulevard de ceinture était bloqué, toujours. Y'avait une sorte de tourne-à-gauche sur lequel il y avait une queue incroyable. Il fallait des plombes pour traverser pour arriver à Vaulx ! »[58]

Ce rapport matériel et quotidien au territoire, à ses aménités, aux aléas d'une ville en chantier permanent, le rend familier. On peut difficilement évincer l'influence des sociabilités de cette enquêtée sur un travail consistant à objectiver les "besoins" de la commune.

> Cette « culture technique locale »[59] issue ici de l'expérience concrète du territoire est pleinement légitimée en tant que compétence professionnelle dans la mesure où elle joue en effet un rôle essentiel dans les intermédiations entre le pouvoir politique et la société locale. En effet, ces nouveaux agents occupent une position valorisée au sein de l'institution. Mais cette valorisation tient aussi des fonctions stratégiques qui leur sont prêtées en raison d'un positionnement à l'interface avec les services administratifs et techniques d'autres institutions. Ce faisant, le service Études et Programmation participe directement aux activités de négociation

---

[57] *Ibid.*

[58] *Ibid.*

[59] Dominique LORRAIN, « 570 000 professionnels de l'urbain. La fonction communale. Les élus et la réforme urbaine », *op. cit.*

entreprise par les élus auprès de la communauté urbaine, de l'État, et en particulier de l'agence d'urbanisme qui recherche elle-même cette position d'intermédiaire de l'action publique locale (cf. *supra*).

1.1.2. Des ressources municipales intégrées dans une concurrence institutionnelle sur les politiques urbaines

> « Le personnel communal ne sera pas le paria qu'il est actuellement dans la fonction publique ! La commune disposera d'un personnel qualifié, en nombre suffisant ; elle pourra utiliser les techniques modernes de gestion ; l'administration communale jouera tout son rôle de service public. »[60]

La progression quantitative et qualitative des effectifs municipaux se retrouve à Vaulx-en-Velin au cœur de la promotion de la « gestion communale » que font les cadres du parti communiste ayant un mandat local et réuni au sein de l'ANECR. Alors qu'un certain nombre de dispositions nouvelles ont permis des évolutions significatives à l'égard du personnel municipal, la poursuite d'une réforme territoriale plus favorable aux structures intercommunales est perçue comme une atteinte à l'autonomie des communes[61]. À Lyon, la COURLY est effectivement désignée comme devant prendre en charge les politiques urbaines. Elle récupère des prérogatives étatiques, comme l'aménagement de la ZUP dès sa création, mais aussi communales, telle que l'élaboration des Plans d'occupation des sols[62].

Mais cette répartition des compétences ne freine pas les ambitions municipales. Au contraire, elle alimente une concurrence institutionnelle que nous avons esquissée dans notre deuxième chapitre, dans la mesure où l'institution communale bénéficie de nouvelles ressources au sein de ses services. Toutefois la capacité des services municipaux à produire leurs propres moyens d'expertise nous parait fortement limitée. Au final, ces derniers ne peuvent au mieux que contribuer à diversifier et enrichir une expertise urbaine émanant largement d'autres structures. Elles dessinent ainsi un nouvel espace de discussion institutionnel, en dehors de la sphère politique.

---

[60] Marcel ROSETTE, *La gestion communale dans l'action*, Paris, Éditions sociales, 1977, p. 60.

[61] Nous renvoyons à notre chapitre 2. Sur l'expression de ces positions au sein des différents organes du parti, on peut citer Thibault Tellier, qui décrit toutefois la montée en puissance des élus locaux au sein du parti, via l'ANECR et l'émergence de positions beaucoup plus nuancées sur les territoires. Thibault TELLIER, « Le parti communiste et la décentralisation ou comment appréhender le pouvoir local? (1971-1983) », *op. cit.*

[62] La loi PLM relative à l'organisation de Paris, Lyon et Marseille étend les compétences en urbanisme de la communauté urbaine. L'élaboration des cinq POS communautaires, auparavant réalisée par les services de l'État en lien avec les communes, est prise en charge par la COURLY en 1983. Cédric POLÈRE, *De la Courly au Grand Lyon. Histoire d'une communauté urbaine*, Lyon, Lieux dits, 2014.

Une expertise municipale en construction

C'est d'abord dans le prolongement des luttes d'institutions[63] que se renforce l'appareil municipal vaudais, alors que la commune est pourtant intégrée dans une intercommunalité qui prend en charge l'essentiel des politiques urbaines. À Vaulx-en-Velin, l'enjeu est d'assurer le maintien d'une autonomie en dotant la municipalité de ressources capables de produire une (contre)expertise, notamment pour appréhender les opérations sur la ZUP.

L'affirmation des compétences communautaires en matière d'aménagement et d'urbanisme – et notamment le transfert de la maitrise d'ouvrage sur la ZUP de la commune à la COURLY – contribue à justifier selon l'ARESP, le renforcement des services municipaux. Le cabinet d'études semble à cet égard rejoindre des positions davantage politiques sur la répartition des compétences entre institutions locales. Nous soulignons ici sa participation à la mise en récit d'une situation vécue comme injuste. La commune serait comme amputée des moyens permettant le renforcement du pouvoir municipal et la maitrise de son aménagement.

> « La technicité [*des services de l'État et des services de collectivités territoriales dont les EPCI, particulièrement ciblées dans le rapport*] exige de la ville (privée par la Loi, des compétences aussi essentielles que l'urbanisme, le Transport ou le logement) un effort constant de recherche et de conseil y compris avec des moyens extérieurs »[64]. [*Nous soulignons*].

Dans leurs conclusions, les prestataires préconisent de poursuivre ce renforcement des services municipaux sur des secteurs pris en charge par d'autres institutions à l'instar des politiques de transport urbain. Le rôle du prestataire est intéressant dans la mesure où il participe à conforter des prescriptions sur le travail municipal et le rôle de ses agents, comme de ses élus. En se référant à certains ouvrages qui participent à promouvoir les compétences des collectivités locales, le cabinet d'études perçoit dans l'évolution récente des services de Vaulx-en-Velin, un mouvement de « modernisation » des appareils municipaux traversant plus largement les communes françaises. Dans son mémoire de DEA qu'elle réalise à l'issue de son stage à l'ARESP, l'une des autrices du rapport sur les services de Vaulx-en-Velin décrit ainsi l'affirmation d'une mairie à « *deux corps* » :

> « À côté de la mairie organisant le service minimum à la population, il s'en trouve une autre, plus volontaire et plus imaginative. Elle ne se limite pas à l'intendance, à satisfaire les exigences d'ordre général depuis longtemps admises. Elle va au-delà et au-devant »[65].

---

[63] Daniel GAXIE (dir.), *Luttes d'institutions*, *op. cit.*

[64] « Étude d'amélioration du fonctionnement des services municipaux de Vaulx-en-Velin. État des lieux par service », ARESP, mai 1987, p. 130. AMV LG-1 (classement provisoire).

[65] Sylvie GIRARD, *Une expérience de management public local. La budgétisation par service à Vaulx-en-Velin*, mémoire de DEA d'administration publique, Université Lyon 2, 1987. Sylvie Girard cite ici Pierre

Parmi les activités valorisées par le rapport, se trouvent notamment des fonctions de diagnostic, de prospective, et de production de contre-expertises sur des programmes engageant des ressources extramunicipales. Comme nous l'avons observé, les agents qui font montre d'un renouvellement des profils et des qualifications entrent en responsabilité dans de nouveaux services dévolus à ces fonctions. C'est tout particulièrement le cas du service Études et Programmations[66]. Cette portion de l'appareil municipal se construit d'abord autour des revendications d'équipements que formule la municipalité dans le cadre de l'opération ZUP. Il vient en appui d'un rôle d'élu communautaire qu'endossent le maire et ses adjoints (chapitre 2, section 3)[67]. Ces agents produisent et mobilisent des données socioéconomiques et fiscales pour démontrer les faibles dotations de la commune comparativement au reste de l'agglomération.

Citons pêle-mêle l'évolution démographique sur vingt ans, la part du parc de logements locatifs et le quotient familial, le nombre d'emplois salariés privés au prorata de la population, le taux de chômage ou encore le potentiel fiscal des communes[68]. Dans un rapport élaboré par le service en 1983, la situation vaudaise est ainsi comparée aux autres communes de la communauté urbaine[69]. Le document souligne que la commune présente en 1982 le taux de logements sociaux le plus important de l'agglomération avec plus de 60 % du parc total de logement sur son territoire[70] devant Rillieux (58,6 %) et Vénissieux (48,7 %). De la même manière, le quotient familial moyen[71] sur la ville est le plus bas comparativement aux autres communes de la COURLY. Il est de 788 francs par foyer fiscal contre 899 dans le premier arrondissement lyonnais, 925 à Vénissieux, et 1079,22 francs en

---

ZÉMOR et Hervé HOCQUARD, *La commune mise à jour, ou, Comment saisir les nouvelles chances de la cité*, Paris, Éditions du Moniteur, 1983, p. 50.

[66] Le terme « programmation » regroupe alors ces différents éléments réputés « stratégiques » et proches de la décision et les distingue de plus en plus des phases de conception dans le cadre d'une réforme de l'ingénierie publique des années 1970 aux années 1990. Jodelle ZETLAOUI-LÉGER, « La programmation architecturale et urbaine. Émergence et évolutions d'une fonction », *op. cit.*

[67] Les élus vaudais sont deux à siéger au conseil communautaire depuis son installation, puis trois à l'issue du scrutin de 1977 sur 90 élus, jusqu'à son élargissement à 140 délégués en 1983 où ils sont désormais cinq : voir notre annexe n°3.

[68] Celui-ci comprend le total des bases brutes d'imposition pour les 4 taxes directes locales rapporté à la population : taxe sur le foncier bâti et non bâti, taxe d'habitation et taxe professionnelle.

[69] « Les disparités communales dans la communauté urbaine de Lyon. Le cas de Vaulx-en-Velin », Services Techniques, Service études et programmation, Ville de Vaulx-en-Velin, le 15 septembre 1983, AO-DDUV.

[70] Sont comptabilisés les logements gérés par un organisme HLM. En valeur absolue, seules Vénissieux et Lyon 8e ont alors un nombre plus important de logements sociaux avec respectivement 11 412 et 9 875 logements (contre 8 744 pour Vaulx-en-Velin), soit 48,7 et 35,2 % du parc logement des deux communes.

[71] Il s'agit du rapport entre les ressources et le nombre total de parts du foyer fiscal (sources : CAFAL, 1982).

moyenne dans le département du Rhône. La commune compose également avec la part d'enfant (de moins de 15 ans) dans la population totale la plus importante des villes de plus de 10 000 habitants de la COURLY (28,7 %). En objectivant des disparités intercommunales, ces travaux abondent celui des élus dans leurs revendications portées auprès de la communauté urbaine et du syndicat des transports, comme la citation mise en exergue en introduction de ce chapitre en témoigne.

Nous insistons à cet égard sur la double politisation qui caractérise alors les agents du service Études et Programmation. Outre une politisation partisane[72], nous reprenons la distinction opérée par Émilie Biland, à la suite de Stéphane Dion, pour insister sur la politisation fonctionnelle des agents[73], puisqu'ils participent à étayer les argumentaires des élus dans une activité de négociation des équipements et de définition de l'action publique.

À travers la mise en exergue d'une situation singulière du territoire, lui dessinant une « fonction » au sein de l'agglomération, on peut noter également l'influence de certains travaux marxistes sur l'urbain. Produit d'un « étonnant mariage »[74] entre un milieu modernisateur en proie à l'incertitude à la suite des évènements de 1968, accusant des critiques de plus en plus acerbes portées contre l'aménagement du territoire, et une première génération de diplômés de l'université de masse en quête d'une critique à abonder empiriquement, la sociologie urbaine marxiste connait, comme nous l'avons vu, son âge d'or en France dans les années soixante-dix[75]. Elle prend corps dans une série de

---

[72] La responsable du service Études et Programmation nous signale sur le mode de l'évidence qu'elle a « *sa carte au parti* ». Entretien avec Jocelyne Béard, responsable du service Études et Programmation, ville de Vaulx-en-Velin, réalisé le 10 octobre 2014. On peut également citer en exemple diverses "plaintes" des élus socialistes au sein de la majorité municipale. Par exemple dans le courrier au maire d'un adjoint démissionnaire de ses fonctions : « *j'ai éprouvé des difficultés à exercer ma délégation. Cela tient, je crois à la conception trop centralisée que vous avez du pouvoir municipal. Votre pouvoir au sein de la municipalité est relayé par des chefs de service, dont certains, si solidement acquis à cette idée d'hypercentralisme, semblent parfois anticiper vos propres consignes.* » Lettre de démission de René Fougères, adjoint au maire aux transports et à la circulation, le 7 octobre 1985. AMV 117 W 01.

[73] Émilie BILAND, *La fonction publique territoriale*, La Découverte, 2019, p. 59-60.

[74] Christian TOPALOV, « Trente ans de sociologie urbaine. Un point de vue français », *op. cit.*, p. 4.

[75] Un premier appel d'offres de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique sur « la participation au pouvoir urbain » fournit les financements d'un programme de recherche notamment exposés par Manuel Castells, alors jeune chercheur à l'École pratique des hautes études. La recherche contractuelle financée à l'écart du CNRS et de l'université par le ministère de l'Équipement connait une vigueur particulièrement importante pendant la décennie soixante-dix. Dominique LORRAIN, « Un livre extrême. Manuel Castells et Francis Godard : Monopolville (1974) », *op. cit.*

monographies visant à dévoiler les mécanismes présidant les « systèmes urbains »[76]. Mais cet essor rapide est souvent associé à son absence de réception. Elle est imputée à la perte d'assise des figures intellectuelles du marxisme en France, à l'échec du projet politique porté dans le cadre du Programme commun – et principalement la marginalisation du PCF sur la scène politique – ainsi qu'au changement d'objet scientifique opéré par la plupart des auteurs en question[77]. Peu de place est faite à l'influence de ces travaux sur les acteurs de l'action publique.

Nous l'avons souligné, le renouvellement de l'expertise qui s'opère autour des institutions métropolitaines à travers l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine alimente le rejet de ces travaux (chapitre 3, section 2). Pourtant, la formation de nouvelles catégories d'agents aux sciences sociales à Vaulx-en-Velin nous a permis d'apprécier une certaine réception de ces travaux. Celle-ci, même dans une municipalité communiste, n'a rien d'évident. Nous n'en trouvons pas de trace explicite avant les années soixante-dix. Toutefois, dans son mémoire de DEA, qu'elle réalise en 1984, la responsable du service Études et Programmations traite des mécanismes producteurs de ségrégation sociale sur l'agglomération à partir de ces approches marxistes. Ces dernières les désignent comme produits d'une gestion des contradictions sociales issues des processus d'accumulation du capital que mettraient en œuvre l'appareil d'État et les collectivités à travers les politiques d'aménagement et d'équipement du territoire[78]. Elle note ainsi à propos de la construction de la ZUP :

> « À partir des années 60, il y a une organisation systématique de la déportation des anciens habitants de Lyon et Villeurbanne vers les zones rurales limitrophes, grâce à l'intervention de l'appareil d'État central et régional. La "coordination" entre le refoulement des couches sociales prolétarisées à travers l'opération de rénovation et leur "accueil" dans les grands ensembles n'apparaît pas au niveau d'opérations tiroir, mais au niveau du système global, juridico-financier, mis en place pour "produire" en grande quantité, du logement social. »[79]

---

[76] Manuel CASTELLS et Francis GODARD, *Monopolville. Analyse des rapports entre l'entreprise, l'État et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*, Paris, Mouton, La Recherche urbaine, n° 6, 1974.

[77] Christian TOPALOV, « Trente ans de sociologie urbaine. Un point de vue français », *op. cit.* Dominique LORRAIN, « Un livre extrême. Manuel Castells et Francis Godard : Monopolville (1974) », *op. cit.*

[78] François-Mathieu POUPEAU, « Chapitre 3. Les approches néomarxistes : capitalisme, domination, idéologie », *in Analyser la gouvernance multi-niveau*, Presses universitaires de Grenoble, p. 83-102.

[79] Jocelyne BÉARD, *Essai d'analyse sur l'évolution des disparités communales dans la communauté urbaine de Lyon de 1968 à 1982*, mémoire de DEA sous la direction de Dominique Deporcq, Université Lyon 2, novembre 1984, p 27.

Jocelyne Béard fait ici explicitement référence aux travaux de Jean Lojkine sur l'agglomération lyonnaise[80]. La mobilisation de la sociologie urbaine marxiste, si elle reste implicite dans les rapports administratifs produits, vient renforcer l'argumentaire municipal et la demande d'équipements et services sur le territoire. Nous pourrions résumer le propos ainsi : si l'insuffisance des équipements de la ZUP entrave les activités éducatives, de loisirs, avec des services de transport limités aux activités pendulaires, alors preuve est faite que la procédure en question est un instrument du capitalisme monopoliste d'État visant uniquement la reproduction et la concentration de la force de travail.

La mobilisation de ces approches par la responsable du service Études et Programmation nous renseigne sur les grilles de lecture des problèmes urbains portés par le principal service producteur d'une expertise de programmation en la matière. Toutefois, l'expertise déployée est surtout largement dépendantes d'autres structures pour produire des données.

Une autonomie de l'expertise limitée

Pour les agents du service Études et Programmation, les interactions avec leurs homologues des autres institutions sont autant une ressource, permettant de faire valoir leur rôle d'intermédiaire entre la municipalité et d'autres institutions sur le plan technique, qu'une contrainte, limitant la capacité à produire des données, y compris sur le territoire communal.

La reprise d'une lecture marxiste, en tout cas conflictualisante, de « la » politique urbaine de la région lyonnaise est par exemple perceptible à l'égard de la répartition des infrastructures de transport. Lorsque nous présentons à Jocelyne Béard les documents techniques de la SEMALY et de la société TCL envisageant des liaisons importantes pour la ZUP de Vaulx-en-Velin, celle-ci nous répond ainsi :

> « Ah là là, c'est terrifiant ! Non, mais voilà, mais c'est clairement effectivement des décisions politiques qui ont été prises à l'époque pour écarter cette solution-là et retenir la solution qui a été la ligne A. Sur des travaux extraordinairement chers, sur une des voies extrêmement lourdes sur le plan de la circulation, sur le plan urbain aussi. »[81]

Les politiques de transport en sont témoins, les reconfigurations territoriales de l'action publique au profit de l'intercommunalité mettent en cause les capacités d'action du communisme municipal pour la réalisation des équipements de la ZUP (chapitre 2). Au début des années 1970, les ressources mobilisables par la municipalité ne permettent pas de s'autonomiser des solutions proposées par le syndicat des transports qui s'appuie sur l'expertise de la SEMALY. Pour rappel le maire ne remettait alors pas en question le choix

---

[80] Jean LOJKINE, *La politique urbaine dans la région lyonnaise, 1945-1972.*, *op. cit.*

[81] Entretien avec Jocelyne Béard, responsable du service Études et Programmation, ville de Vaulx-en-Velin, réalisé le 10 octobre 2014.

technologique particulièrement couteux du métro lyonnais, souhaité par le STCRL. Bien qu'il faille être prudent sur le cadre de leur énonciation, dans ce dernier verbatim, ce sont désormais ces choix technologiques et leurs effets qui sont mis en cause par la responsable du service Études et Programmations.

Toutefois, si la mise en place de ces nouveaux services atteste d'une volonté municipale de remédier à un manque d'expertise, celle-ci reste très largement dépendante en matière de transport. La responsable du service nous explique que son travail en la matière l'amène à se rapprocher de différents organismes de production ou d'analyse de statistiques :

> « En tant qu'"Études et Programmations", j'étais en contact avec le CERTU [*Centre d'étude sur les réseaux de transport et d'urbanisme*], j'avais des relations avec l'INSEE. J'essayais de faire des statistiques transports pour avoir des arguments dans la négociation avec le SYTRAL[82] ou les *TCL* [*société exploitante du réseau*]. Je tentais d'obtenir régulièrement des relevés de trafic, je tentais d'avoir des informations sur les fréquentations disponibles des bus. »[83]

La responsable du service Études et Programmation évoque ainsi ses difficultés pour obtenir les données disponibles sur la commune :

> « Mais faire extraire les données de Vaulx-en-Velin au CERTU [*Centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques*]…no sujet. Enfin si, mais ils n'avaient pas le temps, "c'est difficile" euh… et puis bon pour eux, ça n'avait aucun intérêt. À quoi ça allait pouvoir nous servir en plus ? Et de quoi on se mêlait, plus concrètement ! Enfin vous voyez ! »[84]

En 1987, l'ARESP souligne les limites des moyens investies par la municipalité sur cette expertise. Alors qu'un plan de circulation communal mobilise conjointement les services Voirie et Études et Programmations, son rapport recommande le recrutement d'agents attachés spécifiquement à cette thématique pour renforcer le poids d'un contre-pouvoir municipal à la politique des transports menée à l'échelle intercommunale. Il insiste à cet égard non seulement sur l'indisponibilité des services techniques, mais aussi sur la qualification et les compétences propres que ce travail requière, en matière de temps et d'activité de lobbying auprès des agents d'autres institutions[85]. Bien qu'étant chargé de transmettre régulièrement au SYTRAL des études et diagnostics visant l'amélioration du service en transports en commun, le service Voirie serait davantage tourné vers une gestion

---

[82] Le syndicat des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) succède au STCRL à l'issue des lois de décentralisation qui mettent fin à la tutelle du préfet.

[83] Entretien avec Jocelyne Béard, responsable du service Études et Programmation, ville de Vaulx-en-Velin, réalisé le 10 octobre 2014.

[84] *Ibid.*

[85] « Étude d'amélioration du fonctionnement des services municipaux de Vaulx-en-Velin. État des lieux par service », ARESP, mai 1987. AMV LG-1 (classement provisoire).

quotidienne et opérationnelle des problèmes de circulation. Selon le rapport de l'ARESP : « *Le suivi des transports en commun et les propositions faites aux TCL manquent de force* »[86]. Il s'agirait alors de mobiliser à temps plein des chargés d'études capables de travailler de manière transversale avec les services techniques concernés, tout en mobilisant des savoirs détenus par d'autres institutions. À cet égard, le personnel municipal reste surtout tributaire des moyens à sa disposition et les données qui lui sont accessibles relèvent du bon vouloir d'autres institutions.

> Nous avons souligné la prépondérance d'une dynamique concurrentielle dans la constitution de nouveaux pans de l'administration communale. Dans notre cas d'étude, ce mouvement est alimenté par le paradoxe qu'introduit la réforme territoriale. Alors que le recrutement d'un personnel plus qualifié pour prendre en charge de nouvelles préoccupations municipales est désormais possible, l'urbanisme et l'aménagement relèvent principalement des compétences confiées à la communauté urbaine. Le changement réside alors moins dans les prises de positions politiques que dans une diversification des espaces de discussion, non plus seulement cantonnés aux arènes politiques, mais se déployant désormais au niveau technicoadministratif.
>
> À Vaulx-en-Velin, la volonté de la municipalité de participer, non seulement aux décisions, mais à l'élaboration des politiques publiques communautaires, s'appuie sur le développement de ces nouvelles ressources. Le secteur des transports en commun montre bien que le développement d'une contre-expertise municipale reste toutefois limité. Les services communaux restent dépendants du bon vouloir des autres institutions, et tributaire de la technicisation des discussions par ailleurs entretenues sur certains dossiers. La participation aux politiques intercommunales leur est indispensable pour accéder à certaines données. C'est donc au contact d'une diversité de structures émanant de l'État ou des institutions locales agissant sur les politiques urbaines menées à l'échelle de l'agglomération que s'institutionnalisent de nouveaux rôles au sein de l'administration municipale.
>
> Comme nous allons le voir maintenant, ces rôles s'institutionnalisent aussi à partir des interactions qui s'intensifient avec les nouvelles structures d'expertise qui s'imposent alors autour de la communauté urbaine. Ils offrent aux agents une certaine autonomie vis-à-vis de l'exécutif municipal. Nous pouvons notamment l'apprécier alors que le renouvellement du maire charrie de nouvelles

[86] *Ibid*. p. 79.

représentations des problèmes communaux, en même temps que l'action publique y est contrainte dans le cadre des dispositifs de la politique de la ville naissante.

1.2. De la vitrine au stigmate : circulation des mots d'ordre d'action publique et nouveau regard municipal sur la ZUP

À Vaulx-en-Velin, bien que le développement de nouveaux segments de l'administration municipale constitue une ressource certaine pour l'équipe au pouvoir, le terme précoce de l'opération ZUP fragilise la municipalité. L'opération, vantée à ses débuts pour ses vertus modernisatrices sur la ville, devient peu à peu un stigmate qu'il faudrait atténuer.

Dès la seconde moitié des années 1970, des incertitudes pèsent sur la réalisation du programme de logements et d'équipements. Celles-ci placent la municipalité en quête de relais et de dispositifs d'action publique pouvant accompagner son urbanisation. La poursuite de l'investissement public dans les ZUP est effectivement contrainte par la sollicitation de nouveaux dispositifs promus par l'État tel que les programmes de réhabilitation Habitat-Vie sociale (HVS). Dans ce temps et ces espaces de négociation de la procédure de clôture de l'opération ZUP, nous observons ainsi différentes approches des problèmes urbains à Vaulx-en-Velin se confronter et s'entrecroiser.

Les approches qui dominent les prémices de la politique de la ville circulent, comme nous l'avons vu dans notre chapitre 3, d'abord dans le cadre du groupe interministériel HVS, puis à travers l'investissement de l'agence d'urbanisme. L'équipe de l'AGURCO s'appuie en effet sur ces programmes d'action pour renforcer son rôle d'expert et d'intermédiaires des politiques urbaines sur l'agglomération. À Vaulx-en-Velin, c'est au travers de l'élaboration d'un plan de référence – comme nous en avons observé dans le quartier lyonnais de la Guillotière – qu'elle s'immisce dans une réflexion municipale sur le devenir de la ville.

Par ailleurs, le thème du peuplement est alors au cœur des reconfigurations du communisme municipal, notamment en banlieue parisienne. Là encore, c'est le changement de maire intervenant en 1977, qui nous parait renforcer la perception d'un problème de peuplement sur la ZUP, susceptible de modifier la politique municipale en matière de logement et de transport.

À cet égard, la municipalité mobilise tout autant des ressources "classique" du communisme municipal déjà observées dès les années 1960 et incarnées par l'assistance d'un bureau d'études proches du parti, que ces nouveaux services municipaux dédiés.

Comme nous allons le voir maintenant, le travail d'élaboration de nouvelles perspectives d'aménagement sur la ville constitue un cadre d'interaction où se mêlent ces différents acteurs porteurs de propositions variées. De ce plan de référence semble ressortir une politique de diversification de l'offre de logements qui s'appuie sur la mise en valeur de quartiers sans logements sociaux et vers lesquels sont désormais envisagé les investissements de transport les plus ambitieux. Mais ces propositions ne se font pas sans certaines résistances.

1.2.1. La ZUP : opportunité et rejet d'un objet politique

À Vaulx-en-Velin l'engagement d'une seconde phase de construction dans le cadre de la ZUP est concomitant des premières opérations Habitat et vie sociale (HVS) sur la ville, envisagées dès 1975. Comme nous l'avons noté, la politique du Gouvernement à l'égard des ZUP connait un tournant majeur dès le début des années 1970 où une série de circulaires met « fin » aux opérations ZUP[87]. À Vaulx-en-Velin, cette période d'abandon des ZUP au profit des villes nouvelles et des villes moyennes, est justement celle de la réalisation des opérations, les premières constructions intervenant en 1970. Réputée exemplaire, et se distinguant des autres grands ensembles de l'agglomération, la ZUP de Vaulx-en-Velin connait une dépréciation accélérée à la fin de la décennie. Il s'agit de comprendre comment la construction d'un problème de peuplement participe à remettre en cause les programmes de construction initiaux. Le renouvèlement du personnel politique à Vaulx-en-Velin en est l'un des moteurs.

La ZUP de Vaulx-en-Velin, enjeu montant pour le parti communiste

Nous sommes revenus dans notre premier chapitre sur la place que recouvre la ZUP dans une politique municipale revendiquée. La façon dont se déroule la première phase de construction des logements et équipements, qui s'étend de 1970 à 1977, incarne bien cette inscription. Dans ce laps de temps, le rythme des constructions est soutenu, régulier et « *conforme à l'échéancier* » de départ[88]. Sur le programme initial de 9 960 logements, 7 633

---

[87] Nous renvoyons à notre chapitre 3, section 2 (2.1. Une nouvelle politique d'État pour les grands ensembles) pour le récit du repositionnement sur l'équipement des ZUP. Si la circulaire "Guichard" est la plus célèbre, citons notamment : Circulaire du 30 novembre 1971 « relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes » *JORF*, 15 décembre 1971, p. 12 243 ; circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat, *JORF* 5 avril 1973.

[88] Compte-rendu du groupe de direction de l'opération ZUP de Vaulx-en-Velin qui s'est tenue le 10 janvier 84, Département développement de la communauté urbaine de Lyon, le 4 avril 1984. AMV 117 W 1.

ont été livrés au 31 décembre 1977. On note une absence relative de conflit majeur dans le groupe de direction de la ZUP[89] que confirme notre entretien avec le maire Robert Many, exception faite des services de transport. Les premières discussions sur la réévaluation de la seconde phase de construction de la ZUP font encore montre d'une volonté municipale de poursuivre les perspectives initiales, en particulier s'agissant du nombre de logements HLM, malgré la circulaire Guichard de mars 1973 venant confirmer le retrait de l'État de ces procédures d'aménagement[90].

Si nous avons souligné que des préoccupations concernant la part des étrangers étaient présentes dès les premières livraisons de logements (encadré n° 18), ces dernières ne remettent pas en cause le programme de la ZUP dans un premier temps. Même lorsque les premiers dispositifs de réhabilitation sont envisagés dès 1975, dans le cadre de la procédure HVS, les grands ensembles du quartier de la Grappinière sont bien distingués des opérations de la ZUP, réputés quant à elles exemplaires par bien d'autres aspects[91]. À la Grappinière, le problème de « *la forte concentration d'immigrés dans le groupe d'habitation* »[92] est énoncé par le rapporteur du groupe HVS, agent de la direction de l'Action sociale opérant sous l'autorité du préfet. Celui-ci peine d'ailleurs à impliquer la municipalité dans le dispositif en question. Elle n'en est pas à l'initiative et le comité directeur du groupe HVS prend même des dispositions en septembre 1976 pour que les municipalités concernées soient bien informées des candidatures de leur commune au dispositif[93]. Jusqu'en décembre 1979, le comité directeur HVS souligne toujours le peu d'implication de la municipalité vaudaise et sa « *réticence* […] *à soutenir avec ténacité* » les interventions proposées[94]. Comme nous l'avons vu, à la suite des travaux de Thibault Tellier ou de Fatiha Belmessous, ces préoccupations pour la « *cohabitation interethnique sans tomber dans les excès de la*

---

[89] Pour rappel, le groupe de direction de la ZUP est composé de représentants politiques et techniques de la communauté urbaine, de la ville de Vaulx-en-Velin, de la SERL et de l'agence d'urbanisme. À partir de 1983 l'État et ses représentants n'y siègent plus.

[90] Bulletin municipal d'information, n° 26, décembre 1973. AMV.

[91] C'est notamment le propos tenu par l'aménageur, la SERL, dans son rapport au groupe HVS. Note de la SERL à destination du groupe HVS, « DATAR - Habitat Vie Sociale - Améliorations des zones d'habitation nouvelles - ZUP de Vaulx-en-Velin (Rhône) Esquisse d'un programme d'intervention », mars 1975, p. 1. ANF 19840754/46.

[92] Rapport d'activités 1978 du groupe interministériel HVS, février 1979 – annexe, note sur l'opération de la Grappinière à Vaulx-en-Velin, V. Esperendieu, p. 6. ANF 19840754/46, Habitat et Vie sociale.

[93] Procès-verbal de la réunion du comité directeur d'habitat et vie sociale du 29 septembre 1976, ANF 19840754/46, Habitat et Vie sociale.

[94] Le même constat est tenu dans le cadre des interventions à Montbéliard ou à Lille. Note annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1979, sur le bilan des 54 opérations mises à l'étude, 15 janvier 1980. ANF 19840754/46, Habitat et Vie sociale.

dispersion systématique ou du ghetto concentrationnaire »[95] sont largement relayées par différents segments de l'État local[96]. Si certaines enquêtes sont vraisemblablement commandées par la municipalité, pour interroger notamment le motif de départ des ménages, leurs résultats ne remettent pas en cause la promotion des opérations. Pour le dire autrement, jusqu'en 1977, la ZUP reste largement un emblème, une « vitrine » de la municipalité communiste. Or, cette valorisation peut être considérée comme un indice de réception du problème de peuplement et de son impact sur la politique municipale. En l'occurrence il ne remet pas encore en cause la construction de logements sociaux, quand bien même les populations issues de l'immigration postcoloniale entrent dans le parc social communal dès le début de la décennie (chapitre 3).

À la différence d'autres communes telles que Villeurbanne, Vénissieux ou Bron, l'absence de bidonvilles précédant la construction des grands ensembles, peut sans doute expliquer un décalage dans le changement d'appréhension de la concentration des populations pauvres et immigrées[97]. À Vaulx-en-Velin, ces grands ensembles ne sont pas une entreprise de rénovation. La visibilité des « taudis »[98] n'entre donc pas en confrontation avec une entreprise de « modernisation » de la cité à destination des classes populaires, que le maire, Robert Many, associe à la ZUP. Ayant lui-même habité quelques années dans les logements sociaux de la Grappinière, il ne manque pas de rappeler à plusieurs reprises que l'opération a été souhaitée par la municipalité[99]. C'est là un discours sur lequel son successeur à la tête de la mairie se détache complètement.

Le changement de maire qui intervient en 1977 introduit effectivement une rupture majeure. La politique urbaine portée sous les mandats de Jean Capiévic est primordiale pour saisir la façon dont la « dispersion des plus pauvres sur l'ensemble du territoire »[100] tend à devenir le mot d'ordre d'une mobilisation municipale à Vaulx-en-Velin. Ce processus s'alimente d'une mise à distance progressive de l'entreprise de la ZUP qui, paradoxalement, est

---

[95] *Ibid.* p. 6 de la note.

[96] Thibault TELLIER, « De la normalisation des grands ensembles à la constitution d'une politique spécifique : genèse de la politique de la ville », *op. cit.* Fatiha BELMESSOUS, « Du « seuil de tolérance » à la « mixité sociale » », *op. cit.*

[97] Fatiha Belmessous relève notamment la mobilisation des maires de Villeurbanne et de Vénissieux, dès le milieu des années 1970, contre la politique d'attribution des organismes constructeur et gestionnaire Sonacotra et Logirel. Ces derniers se plaignent notamment de la proportion des élèves « étrangers » dans leurs écoles. Fatiha BELMESSOUS, « Catégorisation et discrimination des Algériens dans les politiques du logement à Lyon (1950-1970) », *op. cit.*

[98] Olivier MASCLET, « Du « bastion » au « ghetto » », *op. cit.*

[99] Entretien réalisé avec Robert Many, maire de Vaulx-en-Velin de 1966 à 1977, le 12 septembre 2014.

[100] Olivier MASCLET, « Du « bastion » au « ghetto » », *op. cit.*, p. 12.

pourtant au cœur du processus expliquant le parachutage du premier secrétaire fédéral du Rhône sur la commune.

En effet, la ZUP alimente d'abord un investissement croissant du PCF dans les affaires communales. La préparation des élections municipales de 1977 témoigne de leur relative prise en main par la direction de la fédération départementale du parti. Premier secrétaire fédéral du Rhône, Jean Capiévic s'impose lui-même, soutenu par le comité fédéral, à la succession de Robert Many. De trois ans son ainé, il ne s'agit pas là d'assurer un renouvellement générationnel. Alors que Vaulx-en-Velin est devenu la 4e commune du département en nombre d'habitants et se rapproche de Vénissieux, la fédération du Rhône entend placer un cadre du parti avec une « stature nationale »[101]. À Vénissieux, 3e commune du département, Marcel Houël cumule effectivement son mandat de premier magistrat avec celui de député depuis 1962 et conseiller général depuis 1964. Il est même, nous dit un militant, le député communiste élu avec le plus grand nombre d'électeurs en France[102]. De la même façon que la taille de circonscription, celle des villes comptes pour assoir la légitimité des élites politiques communistes.

En plus de bénéficier de « *la figure emblématique d'être le premier secrétaire de la fédération* »[103] du Rhône, Jean Capiévic est quant à lui conseiller général et membre du comité central. Son capital politique est significatif pour les membres de la direction fédérale qui cherche alors à lui trouver une implantation locale :

> « c'était quelqu'un de brillant […] Jean, c'était un monsieur d'abord […] il avait un sacré bagage, avec la résistance aussi, donc c'est vrai que si on pouvait euh… voilà ! En plus c'est vrai que c'était une écriture, il avait du bagage, il avait quelque chose. Il avait des responsabilités et puis pas n'importe quelles responsabilités ! »[104]

Ayant occupé de nombreux postes au sein du parti, fortement intégré dans un cercle de cadres dirigeants, l'arrivée de Jean Capiévic à Vaulx-en-Velin est donc supposée servir l'assise et l'influence du parti (encadré n° 21). Elle s'inscrit dans le cadre d'une politique d'encadrement promu depuis les instances centrales du parti. Certains témoignages

---

[101] Entretien avec Marie-France Vieux-Marcaud, première secrétaire fédérale du Rhône (PCF) de 1996 à 2004 et adjointe au maire de Vaulx-en-Velin de 2001 à 2014.

[102] Entretien réalisé avec Waldeck Marignan, membre de la section Presqu'île-Perrache, puis notamment secrétaire de la section de Vaulx-en-Velin et cadre du parti, conseillers municipal et communautaire, réalisé le 23 juin 2019. En effet, la croissance démographique de Vénissieux et le découpage électoral font de la 6e circonscription du Rhône et ses 103 000 électeurs, la plus importante du Rhône jusqu'en 1973.

[103] *Ibid.*

[104] *Ibid.*

décrivent une décision descendante qui s'impose alors sans ménagement à Robert Many[105]. Par ailleurs, l'ancrage politique du parti à Vaulx-en-Velin assure l'absence de risque électoral pour Jean Capiévic. En effet, au début de la décennie, les 488 cellules du parti recensées par la préfecture du Rhône rassemblent plus de 7000 adhérents et en font de loin la première force militante du département[106]. L'investissement du parti sur les ZUP de l'agglomération s'est notamment traduit par le déménagement de la fédération du Rhône du parti et des jeunesses communistes (JC) sur la ZUP de Vénissieux en 1974. La Fédération quitte le cœur de Lyon pour s'installer sur le plateau des Minguettes, rue Maurice Thorez. Le 13 mars 1977, la liste conduite par Jean Capiévic est confortablement élue dès le premier tour des élections municipales, en réunissant plus de 70 % des suffrages exprimés[107].

Encadré n° 21 : Jean Capiévic (maire de 1977 à 1985) ou l'emprise de la bureaucratie communiste sur la banlieue

L'élection de Jean Capiévic à Vaulx-en-Velin incarne une rupture dans le profil du personnel politique local. C'est la première fois que le maire de la commune vit déjà *de* la politique avant ce mandat, via des postes électifs ou offerts par la bureaucratie du parti communiste.

Jonathan Capkiewicz naît en Pologne en 1923, juste avant que ses parents, tous deux artisans tisserands et militants communistes, émigrent et s'installent à Paris[108]. Il passe son enfance dans le Xe et le XIe arrondissement où il adhère à la section locale des JC avant d'entrer dans un atelier en tant qu'apprenti ajusteur-outilleur. C'est dans ces mêmes réseaux, devenus clandestins à partir de 1939, qu'il prend le pseudonyme de Jean, puis Pierre, Cappeif. Ses premières responsabilités l'amènent à la constitution des groupes armés du parti communiste. Il prend successivement la responsabilité de la Jeunesse communiste juive de la région parisienne, puis des jeunes francs-tireurs de la main-d'œuvre immigrée (MOI) à l'échelle nationale, en combattant dans le nord de la France. Il participe à la Libération de Paris en tant que lieutenant des forces françaises de l'intérieur (FFI).

Mobilisé volontaire dans l'armée jusqu'en juin 1945, il reprend ensuite une activité militante et entame une carrière de journaliste pour le journal de la CGT, *La Vie Ouvrière*. D'abord chef de diffusion et administrateur adjoint, il est ensuite secrétaire de rédaction avant d'intégrer l'école centrale communiste de journalisme. Il obtient ensuite la naturalisation en 1947, mais son nom de résistant, Jean Cappeif, lui est refusé au profit d'une francisation de son nom de naissance en Jean Capiévic.

---

[105] Voir nos entretiens avec Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2009, réalisés les 10 octobre 2014 et 3 septembre 2016. Ceux qui contestent cette version évoquent un accord consenti par Robert Many en raison de son propre sentiment d'incompétence. Entretien avec Waldeck Marignan, militant communiste, secrétaire de la section de Vaulx-en-Velin et conseiller municipal, réalisé le 23 juin 2019.

[106] « Structures politiques du département », Rapport au cabinet du préfet, Direction des renseignements, le 16 janvier 1974, p. 5. Archives départementales du Rhône et de la Métropole (ADRM) 1583 W 26.

[107] « Résultats des bureaux de vote. Élections municipales du 13 mars 1977. AMV 82 W 8, secrétariat général.

[108] Lynda KHAYAT, « Notice Capiewicz Jonathan [changé en Capiévic Jean] », *in Dictionnaire biographique Le Maitron*, 2016.

Il dirige plusieurs sections locales et enchaine parallèlement les postes de direction de presses régionales communistes, jusqu'à intégrer la section centrale d'administration de la presse du parti en 1952. De retour dans la presse régionale à la demande de la commission des cadres, il atterrit à Lyon en 1955 pour diriger *La République de Lyon* et fonde également la revue *Le point du jour*[109]. Membre de la section Presqu'ile-Perrache, puis du comité fédéral, il est élu secrétaire fédéral en 1962 – jusqu'en 1977 – en même temps qu'il accède au comité, puis au bureau central du parti, jusqu'en 1979. C'est depuis cette position qu'il cherche une implantation locale, alors qu'il est en désaccord avec la dynamique d'union de la gauche et prend ses distances avec le comité central[110].

Candidat malheureux aux législatives de 1973 derrière le socialiste Jean Poperen, Jean Capiévic se met en difficulté vis-à-vis du comité central du fait de l'investissement du parti pendant la campagne, incarné par le déplacement de George Marchais dans la 13e circonscription du Rhône[111]. Il obtient toutefois quelques mois plus tard, son premier succès électoral sur le canton de Bron-Vaulx-en-Velin-Rillieux la Pape. Devant l'importance que représente désormais la commune de Vaulx-en-Velin en nombre d'électeurs, il est soutenu par les membres de la fédération départementale pour prendre la suite de Robert Many. Bien qu'il soit réélu en 1983, ce parachutage ne manque pas, toutefois, de nourrir des oppositions. Renforcées par une gestion perçue comme « *autoritaire* » du pouvoir municipal, dans sa propre majorité, celles-ci le conduisent à décider de mettre un terme à sa carrière politique après sa défaite aux élections cantonales de 1985.

Au-delà du maire, le renouvellement de l'équipe municipale procède aussi de l'entrée en politique d'une nouvelle génération. Nous avons déjà évoqué le cas de Robert Géa, « *enfant de la ville* »[112]. Maurice Charrier est appelé également pour la première fois sur une liste municipale en 1977. Originaire du Vaucluse, il a déjà eu quelques responsabilités partisanes avant d'être invité à emménager à Vaulx-en-Velin afin de prendre un poste lié au Parti et de participer au pouvoir municipal (encadré n° 29). Il devient rapidement adjoint à l'urbanisme de Jean Capiévic. Il se souvient avoir particulièrement été marqué par la préparation de l'élection au cours de laquelle le maire Robert Many se fait évincer. Ce dernier se voit reprocher le manque d'équipement dans l'opération urbaine menée sur la commune. La ZUP est effectivement décrite par Jean Capiévic comme un instrument de l'État visant à déstabiliser les mairies communistes[113].

On le voit, Vaulx-en-Velin devient un véritable enjeu pour la fédération du PCF, en raison notamment de son poids démographique et électoral. Si l'opération de la ZUP est utilisée pour justifier le parachutage du premier fédéral du Rhône en 1977, ce changement politique

---

[109] Voir notre entretien réalisé avec Waldeck Marignan, membre de la section Presqu'île-Perrache, puis notamment secrétaire de la section de Vaulx-en-Velin et conseiller municipal, réalisé le 23 juin 2019.

[110] *Ibid.*

[111] *Ibid.*

[112] Entretien avec Robert Géa, adjoint au maire de Vaulx-en-Velin, de 1985 à 2008, le 9 février 2015.

[113] Entretien avec Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2009, réalisés le 10 octobre 2014.

a des conséquences assez nettes sur la perception de l'opération et oriente une redéfinition de la politique urbaine municipale.

Une diffusion locale d'une mobilisation nationale portées par les élus communistes franciliens ?

Portée par le nouveau maire, la critique de la ZUP nous semble se fondre peu à peu avec celle de la « concentration » des immigrés, perçue comme une entreprise de déstabilisation du communisme municipal.

Il faut d'abord noter que l'arrivée de Jean Capiévic à Vaulx-en-Velin, bien plus intégrés dans les cercles dirigeants du parti, est contemporaine de la mobilisation de plusieurs édiles communistes, notamment en région parisienne contre la « concentration » des immigrés sur leur commune. À Gennevilliers, la municipalité se mobilise dès les années cinquante contre l'habitat immigré. Les travaux d'Olivier Masclet montrent par exemple que les foyers de travailleurs « nord-africains », implantés dès l'entre-deux-guerres, sont conçus en partie pour empêcher les familles restées au pays de rejoindre les hommes célibataires. Conséquence de la guerre d'Algérie, ses migrations deviennent possibles notamment par l'augmentation des logements non-encadrés par la préfecture. La lutte contre ce que la municipalité désigne alors comme « marchands de sommeils », algériens ou marocains, s'appuie sur des enquêtes diligentées aux services municipaux et mobilisées auprès du préfet « pour empêcher les immigrés de se porter acquéreurs de tous les biens immobiliers pouvant être transformés en de nouveaux "centres nordafricains" »[114]. Leur entrée dans les logements sociaux de la commune n'en est pas pour autant facilitée. Au contraire, ce sont les fractions supérieures des classes populaires et les petites classes moyennes qui y sont surreprésentés et constituent le vivier électoral de la municipalité gennevilloise. Mais lorsque l'État entend renforcer la vocation sociale des HLM, en imposant l'entrée des mal-logés dans le parc aidé, la mobilisation municipale, alliée aux gestionnaires privés, se déplace vers une demande de dispersion des immigrés à l'échelle du département. Dès 1972, le député-maire de Gennevilliers dépose une proposition de loi visant leur répartition « équilibrée ». L'année suivante, les élus appellent « *la population tout entière à soutenir l'action du conseil municipal pour stopper d'abord et réduire ensuite le pourcentage de l'immigration dans* [la] *ville.* »[115]

Au-delà du cas étudié par Olivier Masclet, ce sont les élus communistes de la région parisienne qui font progressivement front commun autour de cet enjeu. Dans une déclaration

---

[114] Olivier MASCLET, « Du « bastion » au « ghetto » », *op. cit.*, p. 14.

[115] *Ibid.*, p. 22.

publique de 1969, ils « affirment leur opposition à la politique d'immigration de l'État et du patronat et leur refus de la délégation à leurs communes des "travailleurs immigrés" »[116]. Les élus et cadres communistes se mobilisent via les réseaux et organes de communication du parti[117]. L'association nationale des élus communistes et républicains (ANECR) en est l'une des courroies de transmission. À Vaulx-en-Velin, Jean Capiévic en est membre dès sa création[118]. Dans le petit livre publié en 1977 sur la « gestion communale » par son président – l'ouvrage en question matérialise en quelque sorte le contenu et l'ambition de l'association – le chapitre 27 est consacré aux « travailleurs immigrés ». Il démarre ainsi :

> « Ils sont 4 196 134 en France, en grand nombre concentrés dans les villes dirigées par des municipalités communistes. Le pouvoir et le patronat misent sur la division entre les populations immigrée et française pour mieux faire accepter, à l'heure de la crise et du chômage, leur néfaste politique. À l'inverse, les élus communistes sont, à la fois, solidaires des travailleurs immigrés pour la défense de leurs justes revendications et combattent la politique d'immigration du pouvoir et du patronat, tant sur le plan national que sur le plan local. » [Nous soulignons].[119]

On comprend d'un côté que « *les français, comme les immigrés, sont les victimes d'une même politique* » aggravant « *les conditions de vie de toute la population laborieuse* »[120] ; qu'il semble nécessaire de renforcer des « *mesures spéciales de scolarisation* » pour permettre aux immigrés d'« *apprendre rapidement le français, tout en conservant un contact permanent avec leur langue et leur culture d'origine* »[121]. Les mairies communistes sont aussi invitées à « *organis*[er] *la participation des travailleurs immigrés à la gestion des affaires communales* » notamment en employant « *un personnel polyglotte* »[122]. De l'autre, c'est bien d'abord l'État qui « *doit fournir aux municipalités, sur son propre budget, les moyens* » de mettre en œuvre cette politique communale que l'on comprend paradoxalement comme communiste, mais reformulée en « *charges qui leur incombent du fait de la présence d'un nombre important de travailleurs immigrés.* »[123] Le titre le plus développé du chapitre concerne ainsi la « *juste répartition de l'accueil* », réclamée « *depuis des années* ». On y retrouve le raisonnement proportionnel de la logique des quotas, l'État

---

[116] *Ibid.*

[117] La déclaration des élus et maires communistes de la région parisienne est par exemple publiée dans le bulletin municipal de Montreuil. Cf. Sylvie TISSOT, « Une « discrimination informelle » ? », *op. cit.*, p. 56.

[118] Nous relevons ainsi plusieurs échanges avec l'association jusqu'à sa démission quelques années plus tard et pour laquelle il reçoit des soutiens.

[119] Marcel ROSETTE, *La gestion communale dans l'action*, *op. cit.*, p. 272.

[120] *Ibid.*, p. 276.

[121] *Ibid.*, p. 273.

[122] *Ibid.*

[123] *Ibid.*, p. 275.

se voyant reprocher les inflexions récentes en la matière. La réservation de contingents pour les immigrés par le préfet et le patronat – pour les logements construits avec le 1 % patronal – ou encore la « *grande complaisance à l'égard des marchands de sommeil* »[124] est vivement dénoncée. L'ANECR propose un « *plan de répartition des foyers de logements* » établit sous l'égide des maires, conseillers généraux et régionaux, ainsi qu'un financement des logements « *à l'aide d'une imposition de 2 % sur le salaire global versé aux travailleurs immigrés.* » Enfin, « *l'arrêt momentané de l'immigration doit permettre l'élaboration d'une nouvelle politique établie et contrôlée par les assemblées élues* »[125]. Toujours selon les auteurs :

> « Il est évident que le but du gouvernement est double : imposer des charges financières aux municipalités communistes et tenter de créer des difficultés politiques en opposant travailleurs français et immigrés. »[126]

La liste des collaborateurs de l'ouvrage laisse peu de doute sur l'influence des élus de la région parisienne. Marcel Rosette est maire de Vitry-sur-Seine depuis 1965 lorsqu'il prend la tête de l'ANECR à sa création en 1977[127]. Les 19 collaborateurs et collaboratrices sont presque toutes et tous en responsabilité dans des municipalités de la région parisienne, de la banlieue proche ou des communes plus éloignées, à Ivry-sur-Seine, Vitry, Montreuil, Gennevilliers, l'Ile-Saint-Denis, Montreuil-sous-Bois, Argenteuil, Blanc-Mesnil, Chatillon-sur-Bagneux ou encore à Drancy et Versailles[128]. Trois ans plus tard, la fameuse « *affaire*

---

[124] *Ibid.*, p. 273.

[125] *Ibid.*, p. 274.

[126] *Ibid.*, p. 273.

[127] Il démissionne de son mandat au lendemain de sa seconde réélection, alors qu'il entre au Sénat en septembre 1977. Paul BOULLAND et Claude PENNETIER, « Notice Marcel Rosette », *in Dictionnaire biographique Le Maitron*, 2015.

[128] Ce sont majoritairement des élus à des postes clés, maire ou président d'offices municipaux, mais aussi des responsables des administrations municipales : Josiane Andros est maire de L'Ile-Saint-Denis de 1971 à 1998 ; Jean-Pierre Brard est maire de Montreuil ; Max Aufort est adjoint à la mairie de Vitry-sur-Seine et président de l'office municipal de logements de la ville ; Jean Collet est aussi conseillé municipal à Vitry-sur-Seine depuis 1965, tout comme Maurice Cotier qui en est le premier adjoint ; Maurice Bourjol est conseiller municipal d'opposition à Versailles (Seine-et-Oise) et secrétaire de l'office public HLM de la ville, puis à Tours ; Gilbert Ridouh est adjoint au maire d'Ivry-sur-Seine depuis 1971 ; Lucette Mazalaigue est adjointe au maire de Gennevilliers ; Jacques Ledauphin est maire de Chatillon-sur-Bagneux (Hauts-de-Seine) ; Geneviève Rodriguez, maire de Morsang-sur-Orge ; Marcel Dufriche, maire de Montreuil-sous-Bois (Seine Saint-Denis) ; Fernand Chatelain est adjoint au maire d'Argenteuil. Émile Clet est conseiller général des Hauts-de-Seine ; quant à René Bégusseau et Robert Lalaurie, ils sont tous deux respectivement secrétaire général adjoint et secrétaire général des mairies de Blanc-Mesnil et de Drancy. Seul, Jean Giard est alors conseiller municipal à Grenoble. Voir la liste p. 7 de l'ouvrage.

du Bulldozer » de Vitry-sur-Seine inonde la presse nationale qui condamne presque unanimement, avec le PS et la droite, le maire de Vitry et le PCF (encadré n° 22).

Encadré n° 22 : L'affaire du bulldozer de Vitry-sur-Seine ou le bloc communiste contre la concentration des immigrés en banlieue rouge

Le 21 décembre 1980, 300 travailleurs maliens sont installés par leur gestionnaire de logement dans un foyer de Vitry, inhabité et muré depuis plusieurs mois. Au nom d'une lutte contre « la création d'un ghetto à Vitry »[129], la fédération communiste du Val-de-Marne appelle le maire à refuser que la commune accueille ces travailleurs immigrés alors qu'elle compte déjà deux autres foyers occupés. Les militants et celui-ci se rendent sur place le 24 décembre avec un engin de chantier et un huissier pour protester contre une « géographie sélective de l'implantation des foyers »[130]. Les travailleurs immigrés viennent effectivement de la ville voisine de Saint-Maur-des-Fossés, dirigé par Jean-Louis Beaumont, maire divers droite. Selon l'*Humanité*, c'est avec la complicité du préfet et du gestionnaire du foyer de Vitry, que ce dernier aurait procédé à l'installation clandestine dans les locaux de l'office municipal vitriot[131]. Le premier secrétaire du parti est appelé en renfort. Georges Marchais soutient « *sans réserve, la riposte de* [son] *ami Paul Mercieca, maire de Vitry, à l'agression raciste du maire giscardien de Saint-Maur* » et « *Plus généralement* […] *son refus de laisser s'accroître, dans sa commune, le nombre déjà élevé de travailleurs immigrés.* »[132]

Si la répartition des foyers immigrés laisse apparaitre une surreprésentation des communes communistes, l'affaire témoigne du "bloc" constitué par ses dirigeants et élus franciliens dans une mobilisation en faveur de la dispersion des immigrés post-coloniaux.

Dans un double objectif de préservation de leur assise électorale et de quête de respectabilité dans le champ politique, ces élus communistes, et avec eux certaines sections entières de militants, durcissent ainsi, pour reprendre les mots d'Olivier Masclet, la distinction entre « deux classes ouvrières »[133]. Elle tient pour large part à la nationalité et la détention de la citoyenneté, voire plus directement aux critères ethniques. C'est la réception de cette conception des problèmes communaux, c'est-à-dire leur influence sur la perception municipale des problèmes sociaux et ses conséquences sur les politiques urbaines, que nous identifions.

À Vaulx-en-Velin, si Robert Many nous confie ses préoccupations à l'égard des conflits entre anciens et nouveaux habitants et les craintes de leurs retombées électorales supposées

---

[129] Déclaration de Paul Mercieca, 24 décembre 1980, fonds de la fédération du PCF (AD 94, 130 J 51-52), cité dans Emmanuel BELLANGER, « L'"affaire de Vitry" », *in* Emmanuel BELLANGER, Julia MORO et Christian FAVIER (dir.), *Le Val-de-Marne anthologie : 1964-2014*, Ivry-sur-Seine, Les Éditions de l'Atelier, p. 161.

[130] Emmanuel BELLANGER, « L'"affaire de Vitry" », *op. cit.*

[131] L'*Humanité*, 7 janvier 1981.

[132] *Ibid.* lettre de George Marchais.

[133] Olivier MASCLET, « Du « bastion » au « ghetto » », *op. cit.*

négatives[134], nous ne trouvons pas trace d'une telle mobilisation sous son mandat. Toutefois, dès son arrivée à la tête de la municipalité, Jean Capiévic opère une rupture vis-à-vis de l'opération ZUP. Il demande effectivement au printemps 1978 que le programme soit révisé dans un objectif de dédensification[135]. Alors que la construction de logement HLM était l'un des fers de lance de la mandature précédente – en dépit de l'attribution incertaine d'un contingent de logements à la municipalité par le transfert à la communauté urbaine[136] – le problème du peuplement met progressivement d'accord le nouveau maire et la communauté urbaine et se traduit par un programme de construction nettement à la baisse.

Nous faisons l'hypothèse, étayée par l'alignement des discours, que le nouveau maire se trouve influencé par les thèmes diffusés dans les réseaux communistes, qui mobilisent déjà certains élus sur l'agglomération. En effet, à Vénissieux par exemple, le député-maire Marcel Houël, véritable figure locale du PCF, se positionne dès le milieu des années 1970 contre l'attribution des logements aux familles « étrangères ». Il compare notamment sa propre politique d'attribution qui fait respecter une proportion de 7 % d'étrangers dans le parc de l'office public municipal, à celle des autres gestionnaires de logement sur sa commune. Les prises de position sont similaires pour les maires socialistes et divers gauches de Villeurbanne[137] et de Saint-Priest[138]. À la rentrée 1981, après un été marqué par une première médiatisation des confrontations entre forces de l'ordre et habitants des quartiers des Minguettes à Vénissieux, une rencontre entre les maires et élus de la banlieue populaire et différents services de l'État est organisée à la préfecture. À la demande des élus, la rencontre porte sur les « *problèmes d'équipement de la Banlieue Est de Lyon et* [l']*insertion des jeunes* »[139]. C'est l'occasion pour le maire de Vaulx-en-Velin de poser « *les problèmes*

---

[134] Si la liste qu'il mène en 1971 remporte les élections municipales, les résultats sont relativement serrés : la liste communiste réunit 55,74 % des suffrages exprimés contre 44,77 % pour la liste « apolitique » d'opposition à l'équipe sortant, soit 640 voix d'écart. AMV 174 K 3, élections municipales.

[135] Compte-rendu du groupe de direction de la ZUP de Vaulx-en-Velin, réuni le 10 janvier 1984, département du développement de la communauté urbaine de Lyon, le 4 avril 1984. AMV 117 W 1.

[136] Bulletin municipal d'information, n° 26, décembre 1973.

[137] Le maire Charles Hernu est assigné devant le tribunal administratif par la Cimade en 1984 pour avoir refusé de délivrer des certificats de logement à des familles étrangères candidat au regroupement familial. Philippe VIDELIER, « Crise, chômage et racisme au miroir de l'histoire - Des années 30 aux années 80 : les pauvres chez les riches », *Le Monde diplomatique*, 1er juillet 1985, p. 5-8.

[138] Fatiha BELMESSOUS, « Catégorisation et discrimination des Algériens dans les politiques du logement à Lyon (1950-1970) », *op. cit.*

[139] Prise de note du directeur général des services techniques de Vaulx-en-Velin, « Problèmes d'équipements de la Banlieue Est de Lyon et insertion des jeunes », réunion en préfecture, le 12 octobre 1981. AMV 166 W 81, secrétariat du maire.

de population étrangère » à la suite de ces homologues[140]. Comme le maire de Vénissieux, il réclame la finalisation de l'opération ZUP et la réalisation d'un certain nombre d'équipements, notamment en matière de transport. S'il en appelle à des mesures gouvernementales, le taux de chômage le plus fort de la Région qu'il déclare enregistrer sur sa commune appellerait aussi des mesures spécifiques locales. Les différents élus des communes comptant de grands quartiers d'habitat social sont unanimes pour demander à l'État que le phénomène de vacance ne soit pas résolu en laissant les bailleurs loger « trop » de populations immigrées.

En mobilisant le préfet et la communauté urbaine responsable des ZUP, c'est une arène intercommunale de résolution du problème de leur peuplement qui prend forme. Les dispositifs de la politique de la ville en sont un autre relai. C'est effectivement aussi pendant ce premier mandat de Jean Capiévic que l'instructeur du dossier HVS transmet ses alertes sur les conséquences de la concentration des étrangers sur la "fuite" des « *ménages européens* »[141], auprès du groupe de direction de la ZUP (chapitre 3, section 2.1.1). Les ministères concernés et la préfecture, la communauté urbaine et la municipalité en sont donc les destinataires. Par ailleurs, c'est aussi à cette période charnière du changement de mandat que la SERL rend son rapport sur l'impact de l'opération sur les finances communales. Outre les choix budgétaires municipaux, l'aménageur explique l'inflation des dépenses par « *une modification des caractéristiques socioprofessionnelles de la population qui entraine des besoins nouveaux (enseignement et aides sociales notamment)* », mais aussi par la « *socialisation des besoins de la population* »[142]. Autrement dit, les caractéristiques du peuplement et la concentration en tant que telle, sont ciblés comme générateur d'inflation budgétaire. De cette concentration, le déploiement des services habituellement rendus à la population par la municipalité est mis en difficulté par une « *impossibilité d'équilibre du budget par la seule augmentation de la fiscalité directe* »[143].

Dans l'ensemble de ces rapports produits par les différents acteurs investis dans la ZUP, les catégories mobilisées, parfois reprises plus pudiquement en une « *évolution rapide de*

---

[140] Le maire communiste de Givors, Camille Vallin, demande le renforcement des effectifs de police, l'arrêt de l'arrivée des immigrés sur sa commune et une meilleure répartition de ces derniers, en s'interrogeant sur le cas des « *familles asociales* ». Le maire socialiste de Bron, Andrée Sousi, se plaint de la formation de ghettos sur certains quartiers de sa commune et réclame la création de classes pour les jeunes étrangers dans les collèges d'enseignement technique. *Ibid.*

[141] Rapport d'activités 1978 du groupe interministériel HVS, Février 1979 – annexe, note sur l'opération de la Grappinière à Vaulx-en-Velin, V. Esperendieu, p. 6. ANF 19840754/46, Habitat et Vie sociale.

[142] Analyse du budget de la commune de Vaulx-en-Velin – Impact financier de la ZAC : évolution 1970-1976. Étude confiée par la SERL, ministère de l'Équipement, CETE de Lyon, mai 1977, p. 11. AMV, 21 W 1.

[143] *Ibid*, p. 24-25. AMV, 21 W 1.

certaines données de l'urbanisme et les transformations du marché immobilier »[144], se traduisent par la remise en cause de l'achèvement de la ZUP. Dans les faits, un véritable coup d'arrêt est donné à la construction de logements : 7 633 ont été construits de 1970 à 1977, seulement 132 de 1978 au 31 décembre 1983[145], contre un total de 9 960 prévus initialement.

> En l'espace de quelques années, la ZUP de Vaulx-en-Velin passe de l'engouement suscitant l'accaparation des ressources symboliques et politiques qui en émanent par les dirigeants locaux communistes, au rejet de ses formes d'habitat et d'une partie ses habitants immigrées qui accèdent alors au logement social. Jamais ces fractions des classes populaires ne semblent avoir fait l'objet de pareille lutte pour leur dispersion dans les rangs socialistes et communistes. Comme le souligne l'historien Philippe Videlier dans *Le Monde* en 1983, le taux de population étrangère dans la banlieue ouvrière lyonnaise est pourtant loin d'être comparable au contexte des années 1930 où, en pleine crise économique, ces partis s'implantent fortement dans ces mêmes communes. Les 21,6 % d'étrangers recensés à Vénissieux en 1982 paraissent dérisoire au regard des 43, 9 %, des 48 % à Vaulx-en-Velin ou des 54,7 % à Décines en 1931[146].

1.2.2. Assurer l'après ZUP : ouverture intercommunale des espaces de réflexion d'une politique urbaine municipale

À Vaulx-en-Velin, les effets performatifs des renégociations opérés dans le cadre du programme de logements de la ZUP sont très concrets. De 1975 à 1982, l'essentiel du solde migratoire positif (5 800 sur 6 400 nouveaux habitants) est expliqué par l'accroissement naturel. Au vu des expériences des grands ensembles de Bron ou Vénissieux, un dépeuplement est prévu pour la fin de la décennie[147]. La période est également marquée par

---

[144] Cette évolution fait référence aux données issues des enquêtes sur le peuplement et à la nouvelle politique d'État encourageant désormais le logement individuel et l'accession à la propriété des classes moyennes. Compte-rendu du groupe de direction de la ZUP de Vaulx-en-Velin, réuni le 10 janvier 1984, département du développement de la communauté urbaine de Lyon, le 4 avril 1984. AMV 117 W 01.

[145] *Ibid.*

[146] Philippe Videlier évoque notamment certains quartiers vénissians composés en 1931 à 83,9 % d'Italiens (le Clos-Brioz), à 85,4 %, voire 100 % d'Espagnoles (respectivement pour la cité Charréard et le "bastion n°7"). Philippe VIDELIER, « Le racisme des années 30 », *Le Monde*, 17 octobre 1983.

[147] Plan de référence de Vaulx-en-Velin", COURLY-Ville de Vaulx-en-Velin, Agence d'urbanisme de la communauté urbaine - Michel Steinebach, urbaniste - Jean Vincent, architecte urbaniste, juillet 1984. AMV. Pour rappel, de 1975 à 1982, Vénissieux perd près de 10 000 habitants et plus de 1000 logements vacants

les premiers effets de la crise industrielle qui mène peu à peu à la fermeture de l'usine Rhône-Poulenc, dont l'activité décroit depuis le début de la décennie (encadré n° 23). La financiarisation du secteur industriel et l'incitation au regroupement des grandes firmes par l'État accélèrent ses baisses d'activités. Succédant ainsi à d'autres lieux emblématiques de l'industrie textile comme Roubaix ou Tourcoing[148], Vaulx-en-Velin essuie de premiers effets des restructurations industrielles. Elles agissent comme de puissants vecteurs d'interpellation des pouvoirs locaux et de prescription de rôle à l'égard du maire[149].

Encadré n° 23 : L'usine textile de Vaulx-en-Velin, théâtre des restructurations industrielles des groupes internationalisés

Monument de l'industrialisation de la banlieue Est lyonnaise, l'usine de textile artificiel du Sud-Est (TASE) connait une baisse d'activité consécutive aux restructurations internes au groupe *Rhône-Poulenc* impactant notamment sa filière textile. Si celle-ci représente 54 % de son chiffre d'affaires en 1967, cette part se réduit à 33 % en 1971 au profit de la chimie (50%)[150]. À la suite du choc pétrolier de 1973, Rhône-Poulenc se trouve en déficit, en même temps que son internationalisation conduit à l'implantation d'usines de production textile au Brésil, en Thaïlande et en Corée.

À Vaulx-en-Velin, la fermeture d'un premier atelier de production de fils de rayonne pour pneumatique employant 800 personnes est annoncée le 12 janvier 1975[151]. Un comité de lutte, CGT, CFDT, CGC, se constitue (figure n° 30), soutenu par les maires de Vaulx-en-Velin, Robert Many puis Jean Capiévic, tandis que les annonces de licenciement au sein du groupe Rhône-Poulenc Textiles se poursuivent[152]. En 1977, la région Rhône-Alpes perd 7000 emplois industriels pour cette seule année. Annoncé le 20 décembre, le « plan textile » du groupe Rhône-Poulenc, prévoit la suppression de 6000 emplois à brève échéance dont plus de la moitié dans la région. Sur l'agglomération, les usines de Vaise et de Vaulx-en-Velin qui compte quelque 2700 salariés – il n'en reste que 700 à Vaulx-en-Velin) doivent fermer dans les deux ans.

Figure n° 26 : « Manifestation des salariés de Rhône-Poulenc Textile de Vaulx-en-Velin » (ci-contre) le 6 février 1975, archives du Progrès[153].

sont recensés dans le parc social : Fatiha BELMESSOUS, « L'émergence du problème des quartiers d'habitat social », *op. cit.*

[148] Clément BARBIER, *Les métamorphoses du traitement spatial de la question sociale*, *op. cit.*, p. 138.

[149] Anne-France TAICLET, *Le crépuscule des lieux ? Une gestion politique du déclin économique territorial : Reconversion et développement dans les bassins industriels en crise*, thèse de science politique, Université Panthéon-Sorbonne, 2009.

[150] Fabienne GAMBRELLE, Paul GARAPON, André GAMBRELLE, Félix TORRES et PUBLIC HISTOIRE, *Innover pour la vie : Rhône-Poulenc 1895-1995*, Paris, A. Michel, 1995, p. 118. Le groupe racheté correspond aujourd'hui à *Rhodia* et *Sanofi*.

[151] « Rhône-Poulenc-Textiles ferme un atelier de huit cents personnes près de Lyon », *Le Monde*, février 1975.

[152] « Rhône-Poulenc Textiles envisage de procéder à de nouveaux arrêts de production au printemps », *Le Monde*, 7 février 1975.

[153] « En images. Ça s'est passé un 6 février... dans les années 70 », *Le Progrès*, 6 février 2019.

Dans ce nouveau contexte, le produit « ZUP » n'est plus aussi attrayant qu'il avait pu l'être auparavant pour la municipalité communiste. L'opération ne semble plus répondre aux attentes de ce qu'Olivier Masclet désigne comme le « deuxième âge du communisme municipal » et ne contribue plus à « élever la valeur sociale et symbolique de la commune »[154]. À une image négative des grands ensembles, le manque d'équipement tend à inverser la perception des coûts et bénéfices par l'équipe municipale. Les élections de 1983 enregistrent d'ailleurs une poussée historique de la droite sur la commune, et voient l'apparition d'une liste dissidente à gauche. Alors qu'en 1977, Jean Capiévic réunit 70,2 % des voix dès le premier tour, avec un taux de participation de 64 %, il est seulement en ballotage favorable au premier tour de mars 1983. Il devance son concurrent de droite avec un score de 48,21 % contre 40,53 %, avec un taux de participation en chute de plus de 8 % (annexe n° 5)[155].

---

[154] Olivier MASCLET, « Du « bastion » au « ghetto » », *op. cit.*, p. 13.

[155] AMV 163 W 8 et 82 W 8. Ces résultats suivent alors une tendance nationale de recul du vote communiste dans une configuration où quatre de ses dirigeants sont ministres du Gouvernement de Pierre Mauroy. L'évolution des résultats enregistrés dans les bastions de la région parisienne, comme à Saint-Ouen (Seine-Saint-Denis), à Trappes (Yvelines) ou à Nanterre (Hauts-de-Seine) sont comparable à ceux du Rhône et d'ailleurs : Patrick JARREAU, « P.C. : l'influence du parti se localise », *Le Monde*, 8 mars 1983. La presse quotidienne régionale s'en empare largement. *Le Progrès* évoque une « *redistribution des cartes à Vaulx-en-Velin* » à l'issue du premier tour. Il relève la constitution d'une liste de gauche dissidente « La Gauche autrement » et son score relativement élevé de 11,25 % « *alors que partout ailleurs, les listes dites "alternatives" ne réussissent pas à franchir la barre des 5 %* ». Son score révèlerait la dimension locale d'un vote « sanction » dont témoignerait aussi l'abstention. P. EB., « Vaulx-en-Velin : redistribution des

À la suite du scrutin, la redéfinition de la politique urbaine municipale est encore plus nette qu'au cours du premier mandat. Comme nous allons le voir, la clôture de l'opération ZUP qui s'étale sur plus de 10 ans – on peut la borner de 1977 à 1988 – se combine avec la recherche de nouvelles perspectives de financement dans le cadre des dispositifs de la politique de la ville. De nouvelles ressources sont mobilisées. Si la ville fait toujours appelle à des agences d'architectes et urbanistes proches du PCF (chapitre 1), elle puise également auprès de ses propres services et sollicite l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine afin d'élaborer un plan de référence. Dans ce document qui dessine à grands traits les orientations de développement de la commune, nous retrouvons les approches et préoccupations qui caractérisent l'agence depuis sa création en 1978 (chapitre 3). Le maitre-mot du plan réside dans une politique de diversification de l'offre de logement destinée à maintenir et attirer les classes moyennes « européennes ». Il redéfinit également la politique municipale des transports qui répond également aux enjeux de peuplement. Nous soulignons toutefois les hésitations qui interdisent de conclure à une parfaite convergence des acteurs en présence.

Une redéfinition de la politique urbaine municipale à la faveur d'un rapprochement avec les institutions d'agglomération ?

Les perspectives d'urbanismes qui prennent forme à Vaulx-en-Velin au début des années 1980 dans le cadre d'un plan de référence sont à la jonction de deux initiatives. La première est à l'initiative de la municipalité qui cherche à établir une nouvelle prospective pour prolonger le programme de la ZUP tout en modifiant le contenu. La seconde rejoint les ambitions de l'agence d'urbanisme qui, en élaborant des plans de référence en différents lieux de l'agglomération, entend conforter son expertise et sa centralité dans les politiques urbaines.

À Vaulx-en-Velin, l'urbanisme est un objet central de la campagne électorale de 1983. Il figure comme le premier enjeu abordé dans le programme municipal « *Vivre mieux dans une ville plus sûre, plus belle, plus vivante* »[156] défendu par la liste du maire sortant. Dès les premières lignes du programme figurent les objectifs de « *réhabilitation ou de rénovation sur les quartiers existants* », de « *réalisation des équipements* » et de « *rééquilibrage des*

---

cartes », *Le Progrès*, 8 mars 1983. Voir également : « Vaulx-en-Velin. Le P.C. n'a plus de majorité absolue », *Le Progrès*, 14 mars 1983. La fédération du PC communique quant à elle sur le caractère national de l'élection qui aurait fortement mobilisé l'électorat de droite en réponse à la politique du Gouvernement : « La Fédération du Rhône du P.C. : "Se mobiliser pour le 13 mars" », *Le Progrès*, 7 mars 1983.

[156] « Vivre mieux dans une ville plus sûre, plus belle, plus vivante. II. Programme municipal 1983-1989, Vaulx-en-Velin », programme des candidats présentés par le PCF et le PS sur la liste d'union conduite par le maire, Jean Capiévic, pour les élections du 6 mars 1983, 21p. AMV 82 W 08, élections municipales.

types d'habitat dans la commune »[157]. Mais l'opération ZUP y est abordée sous l'angle de sa « *finition* ». Ce sont davantage d'autres « *logements en petits collectifs ou en pavillonnaires accessibles aux familles à revenus modestes* », programmés sur d'autres quartiers, qui sont mis en avant. À lire le programme de l'équipe sortante, cette diversification de l'offre de logements reconduit le problème de la concentration des ménages les plus précarisés de l'agglomération, dont en premier lieu les immigrés :

> « Il faut que cessent les ségrégations dans l'implantation et l'attribution des logements. Les familles françaises ou immigrées aux revenus les plus modestes doivent avoir droit au logement dans toutes les communes de l'agglomération lyonnaise sans aucune discrimination. »[158]

On retrouve ainsi à Vaulx-en-Velin les débats similaires à ceux entourant la mise en place du dispositif de développement social des quartiers (DSQ) à Vénissieux (chapitre 3). Le maire souhaite en particulier « *disposer des moyens de contrôler l'attribution des logements sur sa commune* » et défend, avec son équipe, un renforcement des aides à la construction sociale plutôt qu'au système de l'aide personnalisée au logement. Ils réclament « *la suppression définitive du système injuste du "Conventionnement" qui a pour conséquence l'augmentation des loyers – à terme et pour beaucoup – et le développement des ghettos.* »[159]. Pour rappel, ce conventionnement correspond à la contrepartie de l'aide personnalisée au logement (APL) qui engage le bailleur à respecter un loyer maximal sur une dizaine d'années en échange de l'élévation de celui-ci[160]. Cette augmentation finance à la fois les réhabilitations et les prêts d'accession à la propriété (PAP) qui incitent les petites classes moyennes à quitter le logement social, en même temps qu'elles s'exposent à un surloyer dès lors qu'elles y restent. Le système de l'APL tend à spécialiser le logement social en subventionnant des ayants droit en fonction de critères sociaux pour permettre par ailleurs l'augmentation des loyers. Chargé des opérations de réhabilitation aux Minguettes à Vénissieux pour le compte de l'agence d'urbanisme, Bruno Voisin évoque les enjeux électoraux autour de ce conventionnement, perçus par la municipalité communiste :

> « … à Armstrong [*quartier de la ZUP des Minguettes*] on avait obtenu, contre le PC, le conventionnement, mais sans augmentation de loyer ! […] Mais cette logique d'augmentation des loyers allait contre le maintien dans le logement social de la clientèle du PC qui était une clientèle qualifiée, souvent de petits cadres, d'ouvriers qualifiés, de syndicalistes, etc. et donc le PC était vent debout contre l'APL. »[161]

---

[157] *Ibid.* p. 4.

[158] *Ibid.*

[159] *Ibid.*

[160] Jean-Marc STÉBÉ, *Le logement social en France*, *op. cit.*

[161] Entretien réalisé avec Bruno Voisin, chargé d'étude au GSU, puis chargé d'opération à l'agence d'urbanisme, puis au Grand Lyon, le 7 décembre 2017.

La politique de réhabilitations qui accompagne les premiers dispositifs de la politique de la ville – HVS puis DSQ – est effectivement associée à une spécialisation du logement social et à la promotion de l'accession à la propriété. Aussi, en cherchant à diversifier l'offre de logements, la municipalité espère maintenir les ménages sortant du logement social sur la commune. Le manque d'équipement et de services est jugé comme en constituant un autre obstacle. À cet égard, ce sont les pouvoirs étatiques (précédents le gouvernement socialiste) et ceux des institutions d'agglomération qui sont tenus pour responsables :

> « Il faut que les TCL améliorent le service rendu […]. Notre objectif est à la fois de relier Vaulx-en-Velin au centre de l'agglomération et surtout de permettre de se déplacer aisément à l'intérieur de la ville. Une telle politique de transport en commun doit s'inscrire dans une réforme démocratique du syndicat des TCRL afin qu'élus locaux et usagers soient représentés. […] En dix ans la population vaudaise a fait plus que doubler […]. Face à cette situation, les engagements pris en matière de réalisations et d'équipements par l'État giscardien et la Communauté urbaine de Lyon, n'ont que partiellement été respectés. »[162]

Parmi les principaux équipements évoqués dans la propagande électorale, on trouve la création d'une station de métro et l'amélioration des lignes de bus, un commissariat de police, une halle des sports, un lycée d'enseignement général, la création de squares et espaces verts, ou encore la création d'un centre national de recherches sur les technologies du bâtiment[163]. Ces projets sont en fait alors étudiés dans le cadre d'un plan de référence que la municipalité élabore avec l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine et de plusieurs architectes-urbanistes privés, proches du parti communiste. Cette démarche est fondamentale pour comprendre les interdépendances qui se nouent alors entre la municipalité, les segments de l'État promoteur de la politique de la ville, et la communauté urbaine via son agence d'urbanisme.

Afin de planifier son développement urbain, la municipalité s'est d'abord tournée vers des ressources qui lui sont propres. En plus de son service Études et Programmations, c'est une équipe d'architectes-urbanistes privées, proches du parti communiste, qui est sollicitée. Il s'agit de Jacques Rey et Jean Vincent, tous deux membres du GERAU[164], mais aussi de

---

[162] « *Vivre mieux dans une ville plus sûre, plus belle, plus vivante. II. Programme municipal 1983-1989, Vaulx-en-Velin* », programme des candidats présentés par le PCF et le PS sur la liste d'union conduite par le maire, Jean Capiévic, pour les élections du 6 mars 1983, p. 4-5. AMV 82 W 08.

[163] Cet équipement s'appuie sur l'implantation de l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE), et de celle, en projet, de l'école nationale supérieure d'architecture de Lyon (ENSAL). Le lycée d'enseignement professionnel possède aussi une section bâtiment, secteur largement représenté sur la ville.

[164] Cabinet d'étude créé par l'architecte Jacques Rey en 1972 qui a réalisé différents équipements publics importants dans l'agglomération comme le centre d'échange multimodal de Perrache, interview de Jacques Rey et Guy Vanderaa, réalisé le 21 avril 2009 dans le cadre de l'enquête prospective de la communauté

membres de l'AUA, dont notamment Michel Steinebach qui a participé à la conception initiale de la ZUP. L'équipe est d'abord constituée autour de l'intégration des objectifs de dédensification de la ZUP tout en poursuivant l'urbanisation, dans un nouveau plan de masse. La Ville cherche alors le soutien du ministère de l'Urbanisme et du Logement[165]. Ce n'est qu'au cours de différentes rencontres avec la commission municipale d'urbanisme animée par le nouveau premier adjoint à l'urbanisme, Maurice Charrier, que le projet intègre des opérations de réhabilitation susceptibles d'attirer de nouveaux crédits dans le cadre de différents dispositifs. En effet, ce nouveau plan est adossé à la quête de nouveaux fonds.

Or, que ce soit dans le cadre du groupe de direction de la ZUP ou dans celui des opérations « Est lyonnais », lancées à la suite des affrontements de l'été 1981 et encadrées par le préfet Olivier Philip et par le conseiller aux Affaires sociales auprès du Premier ministre, Bernard Brunhes, les élus vaudais sont informés des dispositifs annoncés par le Gouvernement[166]. Leur première candidature à la commission nationale du développement social des quartiers (CNDSQ), présidée par le maire de Grenoble, Hubert Dubedout, ne trouve pourtant pas le soutien de la communauté urbaine et de son vice-président à l'urbanisme Jean Rigaud, en raison de leur association jugée insuffisante[167]. La communauté urbaine, à travers son agence d'urbanisme, vient effectivement d'instituer une commission permanente de l'habitat social (CPHS), qui vise à centraliser les opérations menées sur les quartiers d'habitat social de l'agglomération. La politique des quartiers, en construction, constitue d'autant plus une opportunité pour affirmer des compétences intercommunales que la communauté urbaine est responsable des ZUP. C'est dans ce cadre que l'institution intercommunale cherche également à solliciter les fonds de l'État dans le cadre de dispositifs spécifiquement mis en place pour les grands ensembles.

---

urbaine de Lyon « Millénaire 3 ». URL : [https://www.millenaire3.com/Interview/le-centre-d-echanges-de-perrache-precurseur-des-futurs-centres-multimodaux] consulté le 29 aout 2020.

[165] On trouve de nombreux courriers échangés à ce propos entre l'adjoint à l'urbanisme, Maurice Charrier, Michel Steinebach, Yves Dauge (directeur de l'Urbanisme), Paul Chemetov (vice-président du plan et Jean Tribel (directeur adjoint à l'Architecture au ministère de l'Urbanisme) et tous les deux membres de l'AUA.

[166] Les premières réunions ont lieu en septembre-octobre 1981 (« Problèmes d'équipements de la Banlieue Est de Lyon et insertion des jeunes », réunion en préfecture, le 12 octobre 1981. AMV 166 W 81). Une délégation interministérielle est ensuite présente. Les Directions départementales de la Jeunesse et des Sports, des Affaires sanitaires et sociales, la délégation régionale à la Formation professionnelle, l'agence d'urbanisme et neuf municipalités sont mobilisées. « Compte-rendu officiel de la réunion relative à l'Est lyonnais du vendredi 7 janvier 1983, sous la présidence de M. Brunhes, Conseiller aux Affaires sociales auprès du Premier ministre », Préfecture du Rhône, cabinet, service de liaison et de promotion des migrants, le 28 janvier 1983. AMV 166 W 81 : secrétariat du maire - Banlieue 89.

[167] *Ibid.*

Réunie pour la première fois en mai 1982, la CPHS entend construire une politique du logement à l'échelle de l'agglomération. Pilotée par l'agence d'urbanisme en raison de l'expérience accumulée par ses équipes pour les dispositifs HVS et DSQ aux Minguettes (cf. *supra*), la commission encadre différentes actions tournées vers le « *fonctionnement de l'attribution de logements et* [l]*'accompagnement social adapté aux difficultés des quartiers.* »[168] Alors qu'elle enregistre une baisse significative de la production de logements sociaux à la suite de la réorientation des « aides à la pierre » vers des aides individualisées, elle propose des actions ponctuelles d'amélioration « *des cités de transit et l'accueil de la deuxième génération* »[169] et cherche à se constituer en opérateur foncier[170]. Pour cela, la CPHS entend s'imposer comme émanation locale de la CNDSQ. Mais sa reconnaissance par la commission Dubedout n'est pas acquise[171]. On comprend dès lors que le président de l'agence, vice-président à l'urbanisme de la COURLY, déploie un effort particulier pour encadrer les démarches émanant des communes de l'agglomération. Se joue en creux un rôle de coordination et de centralisation des crédits étatiques par l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine.

Jugée trop « *individuelle* »[172], la candidature de Vaulx-en-Velin est donc toutefois susceptible de rejoindre les actions poursuivies par l'agence d'urbanisme. Elle propose donc à la municipalité de mobiliser ses propres agents dans un rôle d'assistance à l'élaboration d'un plan de référence, comme elle en réalise par ailleurs en d'autres lieux de l'agglomération (voir chapitre précédent). Pour l'agence, ce plan de référence est un enjeu lui permettant d'affirmer son rôle d'intermédiaire entre municipalités et exécutif

---

[168] Exposé du directeur adjoint de l'AGURCO, Jean-Pierre Aldeguer, auprès des intervenants des opérations relatifs à l'Est lyonnais. « Compte-rendu officiel de la réunion relative à l'Est lyonnais du vendredi 7 janvier 1983, sous la présidence de M. Brunhes, Conseiller aux Affaires sociales auprès du Premier ministre », Préfecture du Rhône, cabinet, service de liaison et de promotion des migrants, le 28 janvier 1983, p. 6. AMV 166 W 81.

[169] *Ibid.*

[170] Fatiha BELMESSOUS, « Du « seuil de tolérance » à la « mixité sociale » », *op. cit.*

[171] Le directeur adjoint de l'agence semble insister auprès du conseiller du Premier ministre aux Affaires sociales (et aux différentes parties prenantes des opérations « Est lyonnais ») : « *il serait bon que la Commission soit retenue par la Commission Dubedout* ». *Ibid*. Une rencontre entre Jean Rigaud, Marcel Houël et Hubert Dubedout a déjà eu lieu en juillet 1982, lors d'une conférence de presse. Fatiha BELMESSOUS, « L'émergence du problème des quartiers d'habitat social », *op. cit.*

[172] Compte-rendu de la réunion « actions et animations de l'Est lyonnais – bilan 1982, programmation 1983 », le 7 janvier 1983 « sous la présidence de Monsieur Brunhes, en présence de représentants de l'ensemble des ministères concernés », service Études et Programmations, Ville de Vaulx-en-Velin, le 17 janvier 1983, p. 2-3. AMV 166 W 81 : secrétariat du maire - Banlieue 89.

communautaire, qui passe par la constitution d'une expertise territorialisée sur les politiques urbaines.

Dans ce cadre partenarial en construction, la municipalité tire profit d'une position incontournable pour les acteurs souhaitant promouvoir les actions de développement social de quartiers (DSQ) et attirer les subventions qui leur sont associées. En août 1983, le préfet informe le maire de Vaulx-en-Velin de la pérennisation des moyens de la CNDSQ avec la nomination en juillet du maire de Valence, Rodolphe Pesce, à sa présidence[173]. Son courrier précise que le portage des opérations par les communes est une première condition préalable au dispositif[174]. Les opérations financées doivent être ensuite sélectionnées dans le cadre d'un contrat de plan État-Région, en accord avec le Commissaire de la République de région et du président de l'établissement public de Région. C'est aussi au niveau régional qu'une autre commission doit rassembler les partenaires engagés sur le modèle de la CNDSQ. Les critères de sélection mentionnés sont ensuite propres à la réalisation d'études préalables permettant de prendre en compte « *l'ensemble des facteurs de la dégradation physique, sociale et économique des quartiers.* » Il en va de même avec le dispositif "Banlieue 89", envisagé par le groupe de direction de la ZUP comme un moyen de réaliser les 390 logements restants du programme renégocié[175].

Au final, la municipalité n'a donc aucun mal à faire accepter son équipe. L'agence d'urbanisme, dans un courrier de 15 décembre 1983, accepte de poursuivre la réflexion commencée par Jacques Rey et Jean Vincent (GERAU) dans le cadre d'une candidature au dispositif « Banlieue 89 »[176]. Deux de ses agents sont ainsi « *mis à disposition* » pour finaliser « *un catalogue d'actions et projets dont le calendrier reste à préciser* » et qui se situe « *dans le même état d'esprit que les autres plans de références sur l'agglomération* » [177]. Il en va ensuite de même pour le groupe de direction de la ZUP, dont le président et le représentant de la COURLY, Jean-Marc Roumilhac et Henry Chabert, donnent leur accord

---

[173] La réhabilitation des quartiers est inscrite aux programmes d'actions prioritaires du IXe plan (1984-1988), PPE n° 10 : « Mieux vivre dans la ville ».

[174] Courrier du préfet Olivier Philip (en tant que commissaire de la république de la région Rhône-Alpes et commissaire de la république du département du Rhône) au maire de Vaulx-en-Velin, Jean Capiévic, le 12 aout 1983. AMV 117 W 01, Études et Programmations, Plan de référence (1982-1986).

[175] Compte-rendu du groupe de direction de la ZUP de Vaulx-en-Velin, tenu le 10 janvier 1984, département du Développement de la communauté urbaine de Lyon, le 4 avril 1984. AMV 117 W 01.

[176] L'agence se déclare « *convaincue que le projet proposé sera de nature à diversifier l'offre à Vaulx-en-Velin et à valoriser la 2e tranche de la ZUP.* » - Courrier de l'AGURCO (M. Soulier) à Maurice Charrier, adjoint au maire de Vaulx-en-Velin, le 15 décembre 1983. AMV 117 W 01.

[177] Courrier du directeur de l'agence d'urbanisme Jean Frébault, au maire de Vaulx-en-Velin, Jean Capiévic, le 14 novembre 1984. AMV 117 W 01.

pour que les derniers logements programmés soient inscrits dans une étude d'ensemble réalisée par le personnel de l'agence et de la ville, avec le cabinet GERAU[178]. La municipalité publicise alors largement la démarche dans le cadre d'une « *campagne de sensibilisation au plan de référence* » auprès de la population qui débute dès décembre 1983[179]. Celle-ci est alors largement portée par l'adjoint à l'urbanisme de Jean Capiévic, Maurice Charrier.

> C'est donc dans le cadre de la finalisation de la ZUP, mais aussi dans celui de nouveaux dispositifs promus depuis l'échelon national et encadrés en partie par la communauté urbaine, que la municipalité négocie de nouvelles perspectives d'urbanisme. L'élaboration du plan de référence permet ainsi en quelque sorte la création d'un espace institutionnel de coopération dans lequel les interactions entre acteurs se multiplient. Comme nous allons le voir maintenant, ce dernier vient cristalliser une nouvelle perception des problèmes publics dans les banlieues populaires lyonnaises qui redéfinit les projets de transport sur la ville.

Diversification de l'habitat et différentiation des quartiers : vers une banalisation de la ZUP dans le plan de référence

Mobilisant plusieurs institutions, le plan de référence a pour objectif d'orienter l'action publique urbaine sur le territoire vaudais. Plus prosaïquement, c'est un outil qui doit servir de support à toute demande de crédits pouvant permettre de clôturer la ZUP et prolonger l'urbanisation de la commune. Comme nous l'avons vu avec les conditions de financement du DSQ, ces dispositifs valorisent une logique plurisectorielle. De multiples thématiques sont ainsi abordées dans le plan de référence, telles que « *les conditions de logement et le cadre de vie* », le « *développement économique, l'emploi et la formation professionnelle* », la « *vie sociale* », l'amélioration de « *l'image de la ville* », ou encore, les transports « *individuels et collectifs* »[180]. Si la municipalité espère ainsi « *affirmer ses objectifs dans les domaines qui pour l'essentiel ne sont pas de sa compétence directe* »[181] – à l'instar des transports urbains –, elle réceptionne également les approches que l'agence d'urbanisme a

---

[178] Compte-rendu du groupe de direction de la ZUP de Vaulx-en-Velin, tenu le 10 janvier 1984, département du Développement de la communauté urbaine de Lyon, le 4 avril 1984. AMV 117 W 01.

[179] « Plan de référence et politique locale de l'habitat – campagne de sensibilisation sur le plan de référence », note du service Études et Programmations au maire, Jean Capiévic, le 24 novembre 1983. AMV 117 W 01.

[180] Courrier-type envoyé aux associations de la ville, signé par l'adjoint au maire de Vaulx-en-Velin, chargé de l'urbanisme, M. Charrier, le 9 novembre 1984. Voir également le premier courrier « invitation à la conférence de presse sur le plan de référence » du 1e décembre 1983. AMV 117 W 01.

[181] Note du service Études et Programmations au maire de Vaulx-en-Velin, le 10 février 1984. AMV 117 W1.

développées sur d'autres territoires. Ce travail participe à la fixation sur la commune du cadrage du problème des banlieues faisant du maintien des classes moyennes « *européennes* », un objectif prioritaire de l'action publique. C'est en proposant une nouvelle hiérarchie de la valorisation du tissu urbain, repérable notamment à partir du projet de prolongement de métro qui y figure, que le plan de référence nous semble incarner un tournant majeur dans l'appréhension municipale des enjeux de son développement urbain.

La diversification du logement sur la ville est sans aucun doute l'objectif prioritaire amené par le plan de référence. Il conditionne en quelque sorte l'ensemble de travail prospectif. En 1984, le ralentissement net de l'arrivée de nouveaux ménages sur la commune préoccupe les différents acteurs investis sur l'opération ZUP et notamment les bailleurs et la municipalité. En réaction à la réorientation nationale de la politique du logement, l'enjeu est désormais de maintenir sur le territoire les ménages sortant du logement social. Le diagnostic proposé par le plan de référence témoigne bien d'une attention désormais centrée non pas sur les habitants les plus défavorisés de la ZUP, mais sur ceux qu'il s'agit désormais d'attirer ou de maintenir. On comprend que cette "mixité sociale" recherchée doit passer par la production d'une nouvelle offre en matière d'habitat :

> « Vaulx est donc marquée dans son ensemble par cette réalité : une cité de locatif social. Ce qui risquerait de conduire à une aggravation des difficultés sociales actuellement observées, si la ville n'accueillait plus que les familles qui n'ont pas d'autre choix et ne pouvait plus retenir celles qui peuvent choisir de partir … ou de ne pas venir. »[182]

S'il est bien question d'« *habitat* », c'est que cette politique dépasse le seul secteur du logement. Nous soulignons ici en particulier le changement de focale territoriale qu'elle implique. Il s'agit d'offrir une mobilité résidentielle à l'intérieur de la commune en différenciant les quartiers entre eux. Les sites décrits comme nécessitant l'investissement de la puissance publique dénote cette inflexion souhaitée. Il est en effet question de « *rééquilibrage* [...] *faisant suite à une vingtaine d'années d'urbanisation et d'investissements essentiellement consacrés à la ZUP* »[183]. Les anciens quartiers de Vaulx-en-Velin se voient prêter de nouvelles qualités, en matière d'ambiance et d'esthétique, opposées à celles des grands ensembles. Dans ces quartiers, « *il manque encore ce que permet une cité où l'Histoire et le temps ont pu jouer leurs rôles : permettre aux habitants de s'identifier dans la ville, la connaître en ses lieux divers, aller chercher en chacun d'eux ce qui y est spécifique en matière d'ambiance, de services, etc…* »[184]

---

[182] Plan de référence de Vaulx-en-Velin, document provisoire, COURLY-Ville de Vaulx-en-Velin, AGURCO - Michel Steinebach, urbaniste - Jean Vincent, architecte urbaniste, juillet 1984. p. 12.

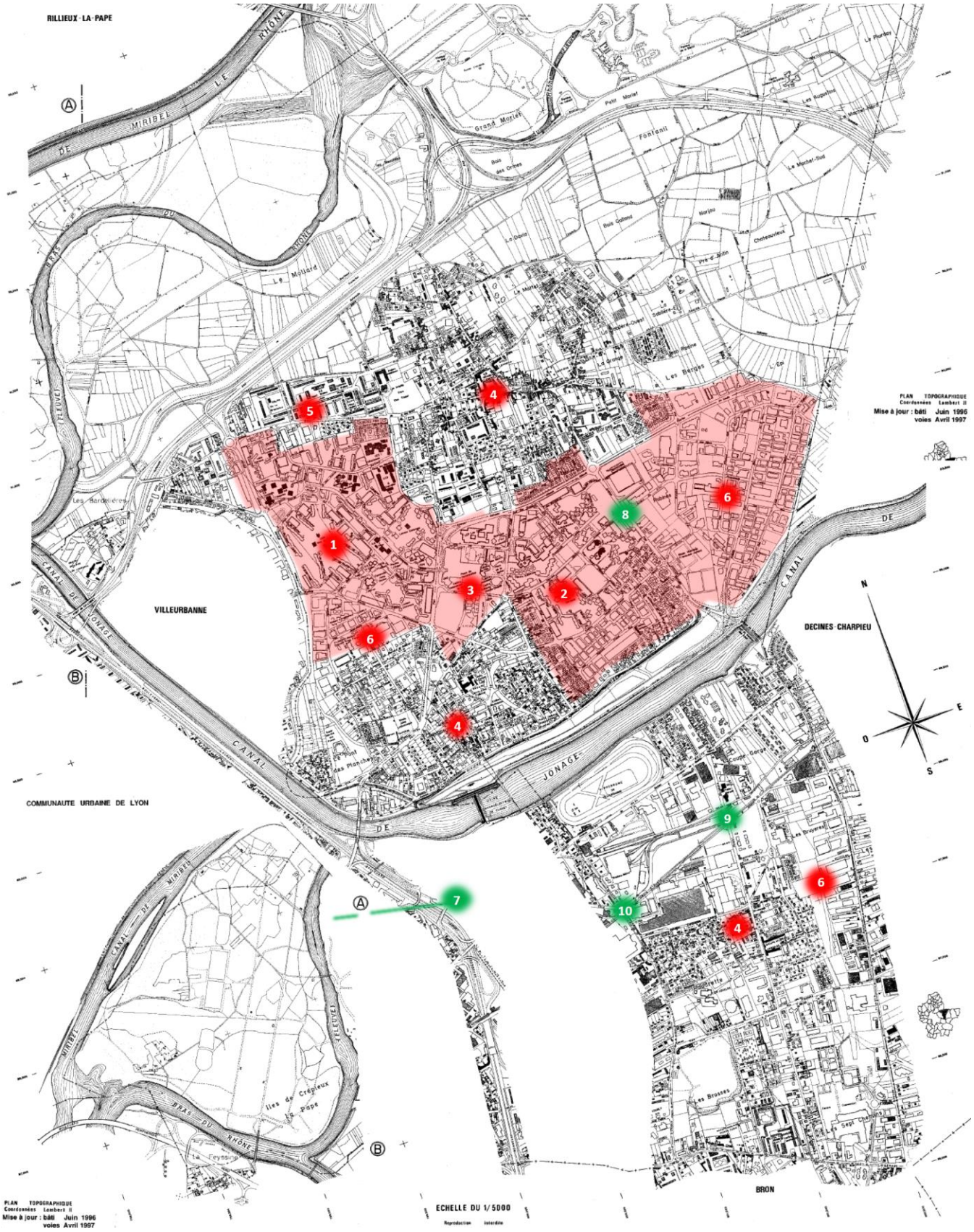
[183] *Ibid.*

[184] *Ibid.* p. 15

Les quartiers dont l'ancienneté est valorisée sont désignés comme les nouveaux atouts de la ville. Cela se traduit concrètement par une répartition des budgets estimatifs du plan d'action sur les différents quartiers de la ville, d'abord à court terme. Ainsi, pour les trois ans à venir, le secteur de la ZUP 1 (autour du quartier du Mas-du-Taureau) pourrait prétendre à une enveloppe de 4,75 millions de francs contre 3,25 pour le sud de la commune (figure n° 27). Le premier quartier compte pourtant près de 4 000 logements sociaux, contre un millier au Sud. C'est aussi en matière de prospective que ce déplacement est à souligner. Si le plan de référence reste très sommaire en matière de transport, un seul projet de métro est évoqué. Il concerne, là encore, les quartiers sud de la ville et est envisagé comme un levier d'attraction de nouvelles populations. Dans ces perspectives, l'infrastructure dessert un quartier comptant quelques entreprises et de petites maisons individuelles. Certains petits ensembles de logements sociaux sont situés à quelques centaines de mètres de l'emplacement envisagé rue Salengro, mais le quartier est séparé de la ZUP par le canal de Jonage et éloigné de plusieurs kilomètres de celle-ci. Cette hypothétique station de métro correspond à une opportunité liée à l'emplacement des ateliers d'entretien de celui-ci sur le même quartier depuis la construction de la première ligne en 1978. Contrairement aux revendications de la municipalité identifiables encore par ailleurs, le plan de référence ne mentionne pas de desserte de la ZUP par l'infrastructure[185].

Figure n° 27 : Vaulx-en-Velin et ses différents quartiers dans les années 1980/1990.
(Ci-contre). Fond de carte : Plan topographique de Vaulx-en-Velin, Communauté urbaine de Lyon, bâti 1996, voirie 1997, échelle 1/5000. ©Réalisée par l'auteur.

[185] L'opportunité d'une station de métro quelques mètres avant le site des ateliers d'entretien du réseau est évoqué par la municipalité dès la construction de la première ligne. On en trouve trace notamment dans le bulletin municipal d'octobre 1981 où la station est présentée comme une formalité envisageable pour 1986. Mais dans le bulletin, cette station accompagne un projet qui dessert aussi la ZUP de Vaulx-en-Velin, en permettant le franchissement du canal de Jonage par un nouveau pont supportant le métro. « Avenir des cités T.A.S.E. », *Vaulx-en-Velin Ma Ville*, n° 16, octobre 1981, p. 15. AMV. Voir également à ce propos notre figure n° 20 où le rassemblement photographié a bien pour objet la desserte du sud et de la ZUP.


RILLIEUX-LA-PAPE
VILLEURBANNE
DECINES-CHARPIEU
COMMUNAUTE URBAINE DE LYON
BRON
CANAL DE JONAGE
CANAL DE MIRIBEL
BRAS DU RHONE
LE RHONE
ECHELLE DU 1/5000
PLAN TOPOGRAPHIQUE
Coordonnées Lambert II
Mise à jour : bâti Juin 1996
voies Avril 1997
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

Périmètre de la ZUP de Vaulx-en-Velin

1 ZUP 1 (Mas-du-Taureau, Noirettes, Grolières, Sauveteurs-Cervelières, Pré de l'Herpe)

2 ZUP 2 (Écoin-sous-la-Combe, Thibaude)

3 Centre administratif et commercial de la ZUP (Hôtel de ville)

4 Anciens quartiers (du nord au sud : le bourg/village, le Pont des planches, la Poudrette : petites et grandes cités TASE)

5 Ensembles de la Grappinière

6 Zones industrielles et zones d'activités

7 Terminus de la ligne A du métro inaugurée en 1978 depuis Villeurbanne jusqu'à Lyon (gare de Perrache)

8 Emplacement souhaité par la municipalité pour un nouveau terminus du métro après traversée de la ZUP (début 1980) : cf. chapitre 2, figure n° 15 p. .

9 Emplacement envisagé pour une station de métro (années 1980-1990)

10 Terminus de la ligne A du métro prolongée en 2007 au milieu du projet « Carré de Soie ».

Toutefois, cette logique de différenciation suscite des inquiétudes du côté des services municipaux. C'est la responsable du service Études et Programmations qui nourrit la plus vive critique à son égard dans une note adressée au maire de Vaulx-en-Velin. Sur le programme de l'habitat, elle interpelle notamment Jean Capiévic sur les approches développées par l'agence et inspirée des études du GSU et du CREPAH :

> « [*le plan de référence*] reprend de manière tout à fait nouvelle les arguments de la ville en matière de diversification, mais associée au principe de différenciation, il conduit à adapter la gestion [*du bâti*] à la réalité des "profils sociaux" des quartiers d'où l'organisation de la confrontation des différents groupes sociaux. En fait, il s'agit d'une déviation de l'idée de diversification puisque la différenciation a pour principe de hiérarchiser un "cursus social logement" dans la ville en accentuant les particularités de ces quartiers. » *Elle poursuit* « Cette orientation inspirée des travaux de Maurice Chevallier [*GSU*] a le mérite de bien traduire la réalité des pratiques des promoteurs : une politique d'entretien / aménagement à plusieurs vitesses avec différenciation au niveau de la "clientèle" visée. » *et de préciser* : « Cette orientation de bon sens est dangereuse car en période de crise, elle aboutit à la dégradation accélérée d'une partie du parc, jusqu'à nécessiter destruction ou travaux très lourds de "rusticité". »[186]

Dans cette note, ce sont bien les risques d'un désinvestissement sur les quartiers d'habitat social qui sont pointés par la responsable du service Études et Programmation. Pour rappel, le GSU est l'un des principaux partenaires de l'agence d'urbanisme, qui alimente celle-ci de ces enquêtes dites « sociologiques », comme dans le cadre du DSQ aux Minguettes. Trois tours y ont été démolies en 1983.

---

[186] Note de la responsable du service Études et Programmation au maire Jean Capievic et au directeur général des services techniques, ville de Vaulx-en-Velin, le 10 février 1984. AMV 117 W 01.

Ces différences d'appréciation sont particulièrement perceptibles en matière de transport. À cet égard, les propositions du service Études et Programmations restent attachées à une politique d'équipement établie en fonction de « besoins » objectivables en fonction des caractéristiques sociales des habitants. Le service travaille alors davantage au renforcement des liaisons entre les quartiers de la commune. Il réfléchit notamment à une liaison nord-sud et à une ligne de rocade reliant entre elles les communes industrielles de l'Est lyonnais, où l'emploi correspond aussi, voire plus, aux catégories socioprofessionnelles de la population. Le service s'inspire à cet égard des projets Banlieue 89 de Seine-Saint-Denis. Un article du *Moniteur* accompagne ainsi une note transmise à l'exécutif municipal. L'idée d'une ligne de tramway autour de laquelle s'articulent différents projets retient l'attention du service, dans la mesure où cet axe « *sera pour une fois latéral à Paris et non radial* » [la phrase est soulignée][187]. Aussi, le plan de référence est, selon la responsable du service Études et Programmation, une occasion de « *remise en cause de la logique actuelle des transports en commun* »[188] et d'affirmer ses propres compétences en la matière.

> « Ce que j'ai tenté de faire, par un certain nombre de dossiers, c'est d'améliorer le réseau de surface. Ce qui était extrêmement difficile parce qu'on nous répondait constamment, ben que ça coutait déjà très cher et qu'on avait déjà tout essayé et donc y'avait rien à dire, ni à changer. […] Donc toutes les propositions tendaient […] à faire changer le système qui était en place, qui était un système de rabattement pur et simple sur la ligne centrale. Donc toutes les circulations qui n'étaient pas liées à l'accès au centre-ville étaient pénalisées systématiquement. […] Aller du nord au sud de la commune, aller de Vaulx-en-Velin à Bron, Vénissieux ou Rillieux, impossible sans passer par Lyon ! »[189]

En cause : l'organisation du réseau en lignes radiales de rabattement vers le métro, pour desservir uniquement le centre de l'agglomération. La responsable du service Études et programmations évoque une « *inertie* » des projets municipaux en la matière et le refus systématique du STCRL auquel elle se heurte. En 1984, comme nous l'avons mentionné en introduction de ce chapitre, les services de bus sur la commune connaissent des restrictions.

Dans le plan de référence, la municipalité parvient tout de même à inscrire l'objectif de l'amélioration des liaisons internes à la commune et le renforcement d'une desserte de rocade. Mais le rapport final reste très évasif sur le caractère prescriptif de ces recommandations en matière de transport. Tout en évoquant ces éventuels projets, les

---

[187] « L'évènement, Tour de France Banlieue 89 », *Le Moniteur*, le 6 janvier 1984. « Exposition plan de référence, école du bourg et du Sud », note du service Études et Programmations au directeur général des services techniques, au maire et au premier adjoint à l'urbanisme, le 17 janvier 1984. AMV 117 W 01.

[188] Note de la responsable du service Études et Programmation au maire Jean Capiévic et au directeur général des services techniques, ville de Vaulx-en-Velin, le 10 février 1984. AMV 117 W 01. La dimension transport du plan de référence est aussi l'occasion pour la responsable de demander le renforcement de son équipe au fil d'échanges parfois vifs avec le directeur général des services techniques.

[189] Entretien avec la responsable du service Études et Programmation, réalisé le 10 octobre 2014.

auteurs du plan de référence précisent que la programmation en la matière revient au syndicat des transports, qui n'est pas associé à la démarche. Comme nous l'avons vu (chapitre 3, section 2), les opérations d'amélioration de la desserte des ZUP de l'agglomération, telles que réalisées aux Minguettes dans l'opération DSQ, sont alors menées au titre de dispositifs particuliers, mobilisant des financements spécifiques de l'État. Elles n'infléchissent en aucune manière la politique d'extension du réseau de l'autorité organisatrice des transports urbains. Le plan de référence se situe dans cette même perspective. Il vise d'abord la mobilisation de ressources exogènes à l'agglomération et non une autre répartition de ses propres ressources. En matière d'investissement significatif, le plan indique que « *le poids d'une ZUP de près de 9000 logements […] interpelle les efforts de solidarité nationale*. »[190] Il traduit bien à cet égard, les limites de l'investissement de la communauté urbaine sur ce type de démarche « partenariale ».

Enfin, à propos des dispositifs nationaux pour lesquels le plan de référence est censé renforcer l'éligibilité des projets sur la ville, le maire lui-même se montre dubitatif. Plusieurs échanges avec l'ANECR font état de ses hésitations à solliciter le dispositif Banlieue 89, promu par François Mitterrand pour « *faire participer pleinement les banlieues à la civilisation urbaine* »[191]. Le réseau d'élus communistes transmet ainsi à Jean Capiévic une lettre du maire de Villeneuve-le-Roi, déclinant une invitation aux premières « assises » organisées autour du dispositif en décembre 1985 à Enghien :

> « Suite à notre communication téléphonique de ce jour, je te prie de bien vouloir trouver sous ce pli copie de la lettre adressée par Pierre Martin, maire de Villeneuve-le-Roi, à Roland Castro. […] "Monsieur, Je vous informe que je ne me rendrai pas à votre invitation. Je considère, en effet, que la Mission Banlieue 89 a failli à son rôle et qu'elle ne peut pas apporter de solutions réelles aux problèmes qui se posent aux villes de banlieue. […] il est apparu de plus en plus clairement que les préoccupations des responsables de la Missions se cantonnaient au domaine architectural, à l'apparence des projets, bref, au "tape à l'œil". À cet égard, le mot de l'un d'entre eux est significatif, qui n'hésitait pas à affirmer : "peu importe ce qu'il y a derrière les murs, ce qui nous importe, c'est la façade". »[192]

Si l'ambition du dispositif est perçue comme trop modeste, on le voit, c'est bien « *ce qu'il y a derrière les murs* » qui intéresse l'élu communiste. En l'occurrence les réticences du

---

[190] Plan de référence de Vaulx-en-Velin", document provisoire, COURLY-Ville de Vaulx-en-Velin, AGURCO - Michel Steinebach, urbaniste - Jean Vincent, architecte urbaniste, juillet 1984. p. 5.

[191] Extrait de la lettre de mission de François Mitterrand à l'architecte Roland Castro, nommé ensuite délégué à la rénovation des banlieues, lui-même cité par l'architecte dans un courrier d'invitation aux 3e assises de Banlieue 89 les 4 et 5 décembre 1990, au maire de Vaulx-en-Velin, le 25 octobre 1990. AMV 166 W 81.

[192] Extrait du courrier du secrétaire général de l'ANECR, Clément Robert, au maire de Vaulx-en-Velin, Jean Capiévic, le 21 octobre 1985. Au-delà de « *ce qu'il y a derrière les murs* », le maire de Villeneuve-le-Roi déplore le peu de moyens financiers. La lettre est annoncée à paraitre dans la revue communiste *L'élu d'aujourd'hui*, pour le numéro de décembre 1985. AMV 166 W 81.

maire vis-à-vis de ces dispositifs engageant la ville dans des projets partenariaux ne sont pas forcément du même ordre que celles émises par ses services.

> Le plan de référence de Vaulx-en-Velin ne doit pas être lu comme le produit d'un consensus, mais plutôt comme la cristallisation d'une arène de négociation dans laquelle l'enjeu du peuplement tend à devenir prioritaire sur celui d'une prise en charge publique pour répondre à des besoins identifiés pour les classes populaires. Initié à partir d'une volonté municipale de voir engager de nouvelles perspectives d'aménagement alors que le bilan financier de la ZUP tend à freiner les investissements sur la commune, il permet aussi à l'agence d'urbanisme de renforcer son expertise territoriale[193] et sa légitimité auprès d'autres institutions associées comme la COURLY, la DDE. L'élaboration du plan de référence consacre ainsi une première réception municipale des approches développées par l'agence d'urbanisme. Alors que la préoccupation initiale du document concernait le devenir des grands ensembles, il témoigne finalement d'une attention portée sur les autres quartiers, désignés comme les nouveaux atouts de la ville. Dans cette logique, diversification de l'offre de logement et desserte en métro figurent parmi les leviers identifiés. Mais cette infrastructure ne concerne plus que le sud de la commune, plus proche des villes-centres et séparée de la ZUP par un canal. Comme nous l'avons vu cependant, ces nouvelles logiques de priorisation des investissements rencontrent des réticences au sein même des services municipaux.

***

La période qui s'étend sur les mandats de maire de Jean Capiévic peut être appréhendée comme une transition. Elle illustre parfaitement la continuité de l'usage des ressources du communisme municipal, telle que la mobilisation de bureaux d'études issus des réseaux communistes. Mais, elle témoigne aussi d'une autonomisation communale usant de ses propres services pour discuter "à armes égales" avec l'expertise métropolitaine incarnée par l'agence d'urbanisme, elle aussi, sollicitée par la municipalité.

Le programme d'aménagement de la ZUP qui avait autrefois suscité une convergence d'intérêts entre la municipalité communiste et une politique d'État de logement et d'aménagement, est à la fin des années 1970 remise en cause par une inversion de la perception des rétributions politiques issues de cette politique publique. Des coûts financiers

---

[193] Christian MONTÈS, *Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon*, *op. cit.* Gilles BENTAYOU, « De « l'atelier » à « l'agence » d'urbanisme de Lyon », *op. cit.*

minimisés pour des bénéfices politiques locaux maximisés[194], les grands ensembles ne répondent plus aux attentes des élus communistes. La démarche du plan de référence illustre à cet égard une rupture vis-à-vis de la politique urbaine municipale antérieure. Le nouveau maire arrivé en 1977, Jean Capiévic, s'oppose, à la suite d'autres élus locaux, aux inflexions d'une politique nationale du logement qui tend à ouvrir le parc social aux populations immigrées. Si son prédécesseur se montrait évidemment préoccupé de la perception de la ZUP par les anciens habitants de la commune, la mobilisation de Jean Capiévic pour renégocier à la baisse les constructions de logement et infléchir leur attribution, notamment auprès du préfet, est sans précédent. Celle-ci ne peut toutefois être réduite aux seuls faits de l'élu tant il faut souligner la convergence des mécanismes qui participent à construire un problème de peuplement à l'égard de la ZUP. À une mobilisation pour la dispersion des étrangers tenue dans les rangs du PCF, les diagnostics et leviers d'action proposés par les promoteurs des premiers dispositifs de la politique de la ville reconduisent largement un problème de peuplement.

Dès lors, la priorité pour la municipalité est d'envisager la programmation urbaine de l'après-ZUP. Si le maire veut moins de logements sociaux, s'engage alors une négociation pour que se maintienne un programme d'équipement. Le plan de référence est à cet égard le point de départ d'un investissement de la municipalité dans les dispositifs de la politique de la ville qui tendent à devenir la condition du maintien de l'investissement public dans les quartiers populaires. Il introduit aussi une nouvelle hiérarchie des différents quartiers de la commune. Nous insistons sur le fait qu'il incarne un premier déplacement géographique dans la promotion des quartiers susceptibles d'accueillir une importante infrastructure de transport, dans un document co-produit par la ville de Vaulx-en-Velin. Transports et logements se conjuguent pour dessiner une politique de peuplement dont la municipalité entend cette fois être le principal artisan. Les infrastructures les plus dispendieuses tendent à être envisagées non plus comme un équipement accompagnant le peuplement de la ZUP, mais comme un levier susceptible d'attirer et maintenir des classes moyennes « *européennes* » sur l'ensemble de la commune. Ils accompagnent une politique de diversification de l'offre de logement développée afin de "rectifier" la trajectoire urbaine et sociale de Vaulx-en-Velin. Ces réflexions restent toutefois à l'état prospectif. Elles suscitent un certain scepticisme auprès des services municipaux et n'aboutissent au mieux qu'à d'hypothétiques perspectives d'investissement.

---

[194] Nous paraphrasons ici Françoise De Barros à propos des politiques municipales étatisées de secours aux chômeurs. Françoise DE BARROS, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Étatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *op. cit,* p. 120.

Section 2. Un âge d'or de la politique de la ville à Vaulx-en-Velin : un leadership en banlieue rouge tout contre l'État et l'intercommunalité (1987-1997)

Initialement réputée exemplaire, la ZUP de Vaulx-en-Velin semble rapidement rejoindre les expériences de biens d'autres grands ensembles construits en périphérie des grandes agglomérations françaises marqués par une dépréciation de son image et la paupérisation de sa population.

La fin de l'opération ZUP est marquée par la révision du programme de construction. Celui-ci est négocié dans un cadre partenarial local en construction. Les relations nouées depuis la démarche du plan de référence tendent à devenir un nouveau cadre pour penser l'action publique sur la commune. La programmation d'une ligne de tramway en 1997 sur la commune repose notamment sur le renforcement de ces interactions avec les institutions d'agglomération. À cet égard, le changement de maire à la tête de la commune nous semble décisif. Maurice Charrier intègre effectivement les nouveaux impératifs du développement pour sa commune que dessine la progressive institutionnalisation de la politique de la ville, et en fait une ressource politique à part entière.

Dans cette nouvelle configuration, les dispositifs d'action publique spécifiquement dévolus aux grands quartiers d'habitat social (HVS, DSQ, Banlieue 89) deviennent un nouveau levier d'action publique mettant en exergue la capacité du maire à attirer des ressources sur la commune. Par ailleurs, à mesure que Maurice Charrier s'impose comme un acteur incontournable de la politique de la ville sur l'agglomération, ses liens avec le parti communiste perdent de leur force.

C'est donc sous l'effet conjugué du renforcement de l'intercommunalité et d'une réforme progressive des politiques sociales et de développement, devenues en partie territorialisées et conditionnées[195], que les premières opérations de renouvellement urbain sont réalisées à Vaulx-en-Velin. Dans ce cadre, de nouveaux objectifs sont assignés aux transports en commun et plus largement à l'organisation des flux sur la commune (1). À mesure que le problème des quartiers est mis à l'agenda local et national, la desserte de la commune redevient un enjeu porté par le syndicat des transports de l'agglomération. Mais ne nous y trompons pas, la programmation d'un tramway sur l'ancienne ZUP de la commune résulte

[195] Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers*, *op. cit.* ; Anne-France TAICLET, « La territorialisation de l'action publique », *op. cit.*

d'un triple mouvement. C'est bien parce qu'une diversification des fonctions urbaines est au cœur d'un projet de renouvellement urbain en lieu et place de l'ancien centre de la ZUP, que les équipes de la politique de la ville bénéficient d'une intégration plus importante, au sein de la communauté urbaine comme des services de l'État local, et enfin, que le maire de la commune plus importante dans l'entretien des équilibres politiques intercommunaux (2).

2.1. La coopération intercommunale : incarnation et moteur du changement à Vaulx-en-Velin

Nous souhaitons ici insister sur les effets du renouvellement politique, renforçant du même coup les coopérations autour des dispositifs de la politique de la ville à Vaulx-en-Velin.

2.1.1. La coopération intercommunale pour incarner le changement politique à Vaulx-en-Velin

Au milieu des années 1980, le rapprochement entre la municipalité et la communauté urbaine de Lyon s'opère à la faveur d'un changement de maire à Vaulx-en-Velin. Par ailleurs, les services de la COURLY reprennent à l'agence d'urbanisme un rôle de médiation et d'encadrement des dispositifs d'action publique en direction des quartiers populaires.

Si la démarche du plan de référence à Vaulx-en-Velin crée un espace de dialogue avec les institutions d'agglomération, elle est aussi une véritable occasion pour le premier adjoint en charge de l'urbanisme de se mettre en scène et de se démarquer du maire. Au niveau politique, il devient l'interlocuteur privilégié des autres institutions impliquées. Si le maire se charge des relations avec les architectes urbanistes, proches des réseaux communistes, Maurice Charrier s'investit plus largement encore dans le processus d'action. Il accompagne systématiquement le maire et parait presque plus sollicité que ce dernier dans les échanges avec l'administration que nous retrouvons aux archives municipales. C'est lui qui cible par exemple les associations de la commune invitées à participer à la concertation sur le plan de référence[196]. Alors que les relations avec les structures d'agglomération, exécutif communautaire, élus du syndicat des transports ou agence d'urbanisme (AGURCO), sont encore tendues, il opère d'abord un rapprochement significatif avec l'équipe de l'agence d'urbanisme. Si Bruno Voisin parvient aux Minguettes à trouver des terrains d'entente entre

[196] « Invitation à la conférence de presse sur le plan de référence », courrier de Maurice Charrier, du 1er décembre 1983 aux associations de la ville. Une note qu'il écrit quelques semaines plus tard précise les associations invitées. Note de M. Charrier à la responsable du service Étude et Programmations, « campagne de "sensibilisation" au plan de référence », datée du 2 février 1984. AMV 117 W 01.

l'agence et le maire de Vénissieux à l'occasion de l'opération DSQ, il évoque des relations autrement plus conflictuelles avec le maire de Vaulx-en-Velin :

> « […] la municipalité était dirigée par un maire qui était un maire communiste euh… ultra-sectaire [*Jean Capievic*]. Il avait pris la suite d'un maire, qui était un maire d'ouverture, celui qui habitait à la Grappinière, j'ai plus son nom […] Et donc après c'était Jean Capievic qui lui était ultra-sectaire et qui, lui, voyait dans la communauté urbaine le diable ! le diable incarné ! Donc, il ne voulait avoir aucun lien avec la communauté urbaine et il menait une politique de rupture, dans des stratégies, comme dirait un avocat, des plaidoiries de rupture. […] Capievic, lui il ne parle pas de promoteurs sociaux, c'était tous les promoteurs, c'était l'État capitaliste avec son égorgeoir entre les dents. »[197]

Le processus d'élaboration du plan de référence que nous venons de présenter apporte à l'évidence quelques nuances à ce type de discours[198]. Celui-ci est formulé par Bruno Voisin en opposition avec la situation de coopération entre la commune et la communauté urbaine qui caractériserait ensuite des réalisations partenariales dans l'action publique urbaine. Porté plus globalement par des acteurs qui y participent directement et sont valorisés par l'accentuation des différences entre l'ancien et le nouveau maire, ce discours est également celui de Maurice Charrier lui-même. Ce dernier s'associe volontiers aux descriptions décrites à l'égard de son prédécesseur à la tête de l'institution municipale et se construit une posture à l'exacte opposée de ces représentations. L'ouverture et la participation à un dialogue avec les responsables politiques de l'agglomération sont intégrées comme un mode privilégié de présentation de soi pour l'élu.

Maurice Charrier se définit lui-même comme le modérateur politique des relations entre la municipalité et l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine lorsqu'il est adjoint à l'urbanisme :

> « C'est Jean-Marc Roumilhac qui, à la communauté urbaine, suivait les dossiers de Vaulx-en-Velin. Nous arrivions à nous mettre d'accord, bien que nous ne soyons pas du même bord politique. Après il fallait mettre d'accord les deux Jean, Jean Capiévic et Jean Rigaud… et là, il y avait de sacrés décalages ! Mais au-delà des "clash" qu'il pouvait y avoir, Jean Rigaud était toujours disponible pour le débat, c'était un vrai médiateur, un modérateur. »[199]

Dans cet extrait d'un livret publié par l'agence d'urbanisme en hommage à Jean Rigaud (président de l'AGURCO) auquel une poignée d'élus de l'agglomération participe, on

---

[197] Entretien réalisé avec Bruno Voisin, chargé d'étude au GSU, puis chargé d'opération à l'agence d'urbanisme, puis au Grand Lyon, le 7 décembre 2017.

[198] Ce propos est toutefois relativement unanime auprès de nos enquêtés, y compris auprès des militants PCF. Dans le cadre du groupe de direction de la ZUP, nous trouvons d'ailleurs des courriers faisant état de relations tendues. Compte-rendu du groupe de direction de l'opération ZUP de Vaulx-en-Velin, réuni le 10 janvier 1984, département du Développement de la COURLY, le 4 avril 1984. AMV 117 W 01.

[199] Jean FRÉBAULT, Gilles BUNA et Olivier FRÉROT, *De l'agglomération à l'émergence métropolitaine lyonnaise. Jean Rigaud et le renouveau de l'urbanisme : 1977 - 1989*, *op. cit.*, p. 19.

comprend qu'entre les quatre hommes évoqués, seul Jean Capiévic n'est pas considéré comme un « médiateur » ou « modérateur ».

Au lendemain des élections municipales de 1983, les discussions engagées avec l'AGURCO dans le cadre de la ZUP conduisent Maurice Charrier à intégrer le bureau de l'agence en tant que Trésorier adjoint[200]. Pour rappel, l'agence d'urbanisme incarne depuis sa création une certaine ouverture politique de l'exécutif communautaire et intègre dans son conseil d'administration quelques élus d'opposition. La trajectoire du jeune élu vaudais nous permet de souscrire à l'idée de véritable « ressource politique pour outsiders »[201] incarnée par l'agence. En effet, la carrière politique de Maurice Charrier connait un coup d'accélérateur alors que le second mandat de Jean Capiévic prend un tournant inattendu à la suite de son échec aux élections cantonales de 1985[202]. La démission prématurée du maire amène le jeune élu à finir son second mandat à la tête du conseil municipal (encadré n° 24). Avec le canton de Givors et celui du 8e arrondissement de Lyon, le PCF a perdu trois cantons à l'occasion de ces élections. Mais l'échec enregistré à Vaulx-en-Velin est largement associé aux difficultés d'implantation rencontrées par Jean Capiévic pour la fédération locale.

Encadré n° 24 : Une passation de pouvoir sous contraintes

La transmission du pouvoir entre Jean Capiévic et Maurice Charrier témoigne aussi bien de l'influence de l'organisation partisane que de celle de militants implantés dans la société locale.

S'il invoque des raisons « *d'ordre personnelles* » dans sa lettre de démission envoyée au préfet le 5 décembre 1985, la fin du mandat de Jean Capiévic est marquée par l'isolement du maire et l'effritement de ses soutiens au sein du parti comme au conseil municipal. Nous l'avons évoqué (encadré n° 21), hostile à l'union de la gauche, les positions du maire ont provoqué « *son éviction du comité central du PCF en 1979* »[203]. En octobre 1985, deux autres démissionnaires du conseil municipal témoignent de tensions plus locales. Dans sa lettre au maire, le socialiste René Fougères, adjoint aux transports et à la circulation, critique vertement l'« *hypercentralisme* »[204] municipal :

« *J'ai éprouvé des difficultés à exercer ma délégation. Cela tient, je crois à la conception trop centralisée que vous avez du pouvoir municipal.* […] *depuis de nombreux mois, le secrétariat des élus ne m'a pratiquement envoyé aucune personne à ma permanence.* […] *Est-ce que la population vaudaise serait à ce point satisfaite des transports et de la circulation ? Je ne le crois pas car la politique de la COURLY et celle du Conseil général conduisent à une réalité qui est toute autre.*

[200] Jean FRÉBAULT, Gilles BUNA et Olivier FRÉROT, *De l'agglomération à l'émergence métropolitaine lyonnaise. Jean Rigaud et le renouveau de l'urbanisme : 1977 - 1989*, *op. cit.*

[201] Christophe PARNET, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir. Étude comparée des constructions métropolitaines de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence*, *op. cit.*

[202] Jean Capiévic perd son siège de conseiller général contre un candidat RPR.

[203] G. B., « Démission du maire communiste de Vaulx-en-Velin », *Le Monde*, 10 décembre 1985.

[204] Lettre de démission de René Fougères, le 7 octobre 1985. AMV 117 W 01.

J'en veux pour preuve l'existence d'une pétition aux services techniques, […] *que l'on avait soigneusement oublié de me communiquer. Voulait-on m'empêcher ainsi de poursuivre les bons contacts que j'avais eu avec la population* […] *? J'en ai acquis l'intime conviction.* »[205]

Une semaine plus tard, c'est l'adjoint communiste aux finances qui démissionne. S'il soutient le maire, il témoigne d'une situation délétère au sein de la majorité et se dit épuisé de la « *multitude d'attaques venues de toutes parts* ». Il ressent « *un lâche soulagement de ne plus avoir à subir ces attaques continuelles, violentes, mensongères, aux détours parfois imprévisibles, d'autant plus insupportables qu'elles ne sont pas seulement le fait de nos adversaires déclarés, mais aussi, elles en sont d'autant plus perfides, de partenaires sans scrupules.* »[206] Selon Waldeck Marignan, qui prend la tête de la section locale du PC en 1987 : « ça se passe pas *bien. Jean* […] *rassemble pas, il se fait plutôt des opposants, y compris dans son propre parti, alors qu'il a quand même la figure emblématique d'être le premier secrétaire de la fédération, au début hein !* »[207]

L'opposition au maire est effectivement loin de se circonscrire au camp socialiste[208]. À Vaulx-en-Velin, Jean Capiévic se heurte notamment à une famille communiste très implantée : « *Ils sont 25 à 30 Lombardo là !* […] *Tu sais au départ, c'est une famille d'immigrés. Mais d'immigrés de longtemps, des siciliens, très impliqués hein communistement […], mais communiste un peu à l'italienne quoi. Non, mais tu vois, c'est important,* [*rires*] »[209] Waldeck Marignan nous fait le récit d'un conflit avec le maire antérieur à son arrivée à Vaulx-en-Velin. Jean Capiévic aurait participé, au comité central, à l'éviction de Salvator Lombardo, alors secrétaire fédéral de la Loire. « *Ce Lombardo, il est débarqué de la fédération de la Loire, il perd toutes ses responsabilités.* […] *C'est presqu'une condamnation. C'est une condamnation ! C'est à la limite de l'exclusion quoi !* ». Il devient gardien d'école à Vaulx-en-Velin avant le parachutage de Jean Capiévic.

Le rôle de premier adjoint à l'urbanisme, impliqué dans toutes les démarches partenariales autour des sujets sensibles concernant la ZUP, désigne Maurice Charrier comme un candidat idéal à la succession du maire. Pourtant, Jacques Commaret, conseillé communautaire depuis 1969 est préféré par Jean Capiévic. Là encore, c'est l'influence de la fédération du PCF qui semble déterminante. Ses cadres ont été récemment rajeunies par une nouvelle génération de militants – à l'instar de Jean-Paul Magnon, premier secrétaire fédéral du Rhône à 34 ans – dont certains ont été élus en 1977[210].

---

[205] *Ibid.*

[206] Lettre de démission de Georges Auroux, adjoint au maire aux finances, 15 octobre 1985. AMV 117 W 01.

[207] Entretien réalisé avec Waldeck Marignan, membre de la section Presqu'île-Perrache, puis notamment secrétaire de la section de Vaulx-en-Velin et conseiller municipal, cadre du parti, réalisé le 23 juin 2019.

[208] Nous trouvons par exemple un courrier du président du groupe socialiste au conseil municipal, René Beauverie, relatif à la convocation du bureau municipal : « nous ne pouvons plus accepter que la tenue des [*bureaux municipaux*] soit tributaire exclusivement de présence ou de l'absence des élus communistes. » Courrier de René Beauverie, pour le groupe socialiste, le 17 avril 1985. AMV 117 W 01.

[209] *Ibid.*

[210] C'est d'ailleurs l'une des caractéristiques qui fait dire aux services du renseignement du Rhône que « *les grands gagnants des élections municipales dans le Rhône ont été les communistes* » en 1977. Outre que leur nombre d'élus double, le service note que « *le PCF du Rhône, depuis le 22e congrès, a renouvelé une grande*

À la fédération, la fille de Salvator Lombardo, Annie, occupe une position importante : « *Elle était au secrétariat de la fédération et elle s'occupait du secteur femmes,* […] *elle était dans les commissions femmes au national. Et donc elle avait une influence et surtout, elle était filleule de Fiterman* [alors tout juste démissionnaire du ministère des Transports] ». Annie Lombardo est également la femme du premier adjoint, Maurice Charrier. Selon le récit de Waldeck Marignan, c'est elle qui « *a mené la bagarre pour qu'il soit vraiment maire* […] *elle était aussi dirigeante, plus que lui au parti communiste, puisqu'elle avait dans la hiérarchie un poste beaucoup plus important !* […] *J'ai participé aux discussions, c'était à la fédération. Elle pousse, elle pousse, elle pousse, jusqu'au moment où la fédération dit : "oui, il faut changer Capiévic" Voilà !* ».

À la différence du processus de sélection du personnel politique local de 1977, traduisant l'influence de la Fédération par l'imposition d'un changement de maire (de Robert Many à Jean Capiévic), la passation de 1985 fait montre d'une alliance entre militants locaux et fédération, ainsi que la faiblesse de l'implantation du maire dans les sociabilités locales. De fait, Maurice Charrier, bien qu'Avignonnais d'origine, habite la ZUP de Vaulx-en-Velin depuis 1971, soit bien plus longtemps que son prédécesseur[211].

Maurice Charrier se dit marqué par l'emprise de la fédération sur la politique municipale et du mauvais traitement infligé à l'ancien maire, Robert Many, par Jean Capiévic. Aussi, il puise très tôt en dehors des ressources du parti pour mener ses mandats (encadré n° 33). Alors que son prédécesseur s'appuyait largement sur une politisation partisane de l'intercommunalité[212], l'action du jeune maire s'oriente vers la capitalisation de ses relations nouées avec l'agence et un rapprochement avec les institutions d'agglomération. Maurice Charrier cherche, selon ses propres termes, à opérer une véritable « *révolution culturelle* »[213]. Il la définit comme un retournement de la municipalité vers les politiques d'agglomération :

> « Jusqu'à ce que je devienne maire, Vaulx-en-Velin, un peu se considérait comme la citadelle assiégée, tu vois. Alors, bon il y avait des raisons. Parce qu'on pouvait pas dire que la boutique à côté, ils aimaient bien Vaulx-en-Velin. [...] quand je suis devenu maire,

---

partie de ses cadres politique, la moyenne d'âge est de 32 ans. » Rapport au préfet sur les relations « socialo-communistes », courrier du 6 juin 1977, service du renseignement. ADRM 1583 W 26.

[211] Entretien avec Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2009 et vice-président de la communauté urbaine de 1995 à 2014, réalisés le 10 octobre 2014 et 3 septembre 2016.

[212] En témoigne également cette lettre de soutien au maire démissionnaire envoyé par un ingénieur de la communauté urbaine, membre du PCF. Elle évoque le conflit qui a opposé les élus communautaires autour de la gestion de l'eau au début des années 1980 (menant à la privatisation du secteur) : « *Camarade, J'ai appris la semaine dernière avec stupeur mêlée d'amertume que tu démissionnais de ton poste de maire de Vaulx-en-Velin. Je me souviens de ce conseil de COURLY, où nous étions venus en masse défendre le service public (privatisation du service des eaux) et où l'ordre du jour a fait que, à ta demande, nous sommes restés pour découvrir à quel point cette majorité de droite pouvait aller loin dans le coup de poignard dans le dos aux travailleurs et aux populations les plus démunies de l'agglomération. Ton intervention* […] *était impressionnante de sincérité et de colère.* », non daté. AMV 117 W 01.

[213] Entretiens avec Maurice Charrier, réalisés le 10 octobre 2014 et 3 septembre 2016.

> on a eu une réunion des élus principaux, du cabinet, de la DG [*direction générale*], tu vois, tout ça, et moi j'ai mis sur table la question : […] ça les arrange qu'on soit dans la citadelle ! Et donc raison de plus pour être performant dans l'élaboration de nos propositions. Et ça, il va falloir le porter auprès du Grand Lyon *[nom pris par la COURLY à partir de 1991]*, auprès de l'État, etc... et nous, se convaincre que de toute façon, ce qu'on propose ne pourra pas se faire sans une coopération avec le Grand Lyon. Alors il faut se donner les moyens de la maitrise et [*gérer*] cette contradiction entre garder notre identité et les valeurs qui fondent cette ville et en même temps être en dialogue avec la communauté urbaine parce que, qu'on le veule ou non, c'est elle qui avait le pognon et c'est elle qui avait les compétences légales »[214]. *[Nous soulignons].*

Ce tournant s'appuie sur la poursuite des processus d'action publique partenariaux engagés sous la mandature précédente. Ce "dégèle" des relations entre la communauté urbaine et la municipalité correspond effectivement à une période de mise en œuvre de différents dispositifs de la politique de la ville. Là encore, ces rapprochements sont permis par la constitution de l'appareil technico-administratif municipal sur lequel nous sommes revenus.

À la communauté urbaine, le milieu de la décennie est marqué par l'internalisation d'un certain nombre de compétences sur les politiques urbaines. La création en 1984 d'un département Développement, dirigé par Michel Rivoire,[215] en est l'expression. Ce dernier a pour but de centraliser des actions et des démarches dispersées. L'agence d'urbanisme est la principale perdante de ce processus. En matière d'habitat, la commission permanente de l'habitat social (CPHS) est remplacée par un comité permanent local de l'habitat[216]. De la même manière, les dispositifs tels que le DSQ sont désormais gérés par les services communautaires. Concrètement, ces derniers recrutent directement auprès de l'agence d'urbanisme qui se restreint peu à peu aux études et fonctions supports de maitrise d'œuvre. La responsable des questions de déplacement à l'agence intègre ainsi un service « transport » au sein de la COURLY[217]. À partir de l'expérience HVS/DSQ aux Minguettes à Vénissieux, encadrée par l'agence d'urbanisme, des projets de « *remise en valeur* » des

---

[214] *Ibid.*

[215] Ce dernier encadre auparavant une opération de renouvellement urbain dans le quartier industriel lyonnais de Gerland qui est considérée comme symbolique de l'appropriation par la communauté urbaine de ses propres outils d'urbanisme. Elle incarne effectivement une rupture dans la mesure où la SERL n'est pas sollicitée au bénéfice d'une internalisation en régie directe de l'opération. Celle-ci est une première étape avant de centraliser plus largement les compétences en urbanisme à partir de 1984. Entretien avec Michel Rivoire, réalisé dans le cadre de l'enquête prospective de la communauté urbaine « Millénaire 3 » [URL : https://retroprospective.millenaire3.com/Chroniques/Episode-5/1977-le-nouvel-executif-entend-construire-une-veritable-politique-d-urbanisme-d-agglomeration consulté le 1er août 2020]. Michel Rivoire est auparavant ingénieur-urbaniste de l'État de 1971 à 1981 (notamment au CETE de l'Isle d'Abeau, à la DDE de l'Ain, et au service d'urbanisme de Paris).

[216] Fatiha BELMESSOUS, « L'émergence du problème des quartiers d'habitat social », *op. cit.*

[217] Entretien avec Christiane Dalmais, chargée d'études à la société *TCL* puis responsable du pôle Déplacement à l'AGURCO, puis de la mission Déplacement de la communauté urbaine, réalisé le 29 octobre 2015.

quartiers populaires lyonnais des quartiers de Mermoz, des États-Unis (8e arrondissement), de la Duchère (9e arrondissement), puis de Vaulx-en-Velin mobilisent un service dédié à la COURLY[218]. En 1987, une évaluation des politiques de l'habitat réalisée par l'association des maires Ville et Banlieue de France, et la SCET souligne l'investissement grandissant de la COURLY en la matière, à la différence des autres agglomérations étudiées :

> « Le fonctionnement de l'intercommunalité à Lyon montre les difficultés, mais aussi l'intérêt de la démarche. Jusqu'à présent, chaque commune négocie avec la COURLY de façon isolée. L'objectif de rééquilibrage de l'habitat social vers l'Ouest, énoncé par la COURLY avec un consensus de ses membres, rencontre des résistances pour les mises en œuvre. Cependant, plusieurs expériences, dont la prise en charge d'une réhabilitation importante à Vénissieux, ont mis en évidence l'interdépendance des différentes communes de l'intérêt d'une démarche communautaire. Les communes évoluent vers une prise de responsabilité et l'élaboration du Plan local de l'Habitat intercommunal leur a permis d'intervenir de plus près dans la programmation et la gestion du parc. »[219]

Le rapport souligne notamment l'importance des outils de connaissance mise en place par certaines communes pour intervenir dans un « *rapport de force entre des acteurs aux logiques différentes* »[220] alors que l'attribution des logements leur échappe.

L'un des effets de cette nouvelle configuration politico-institutionnelle est effectivement la constitution d'une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine à Vaulx-en-Velin dès 1986 composée d'un agent de la ville et d'un agent de la COURLY. Recruté par la communauté urbaine à cette occasion, Pierre Suchet témoigne de cette reconfiguration politique :

> « Donc moi je suis arrivé à Vaulx-en-Velin, au moment en fait où il y a eu un changement de maire, où Maurice Charrier a remplacé Capievic, que j'ai jamais connu, […] ça a induit un déblocage des relations entre la Ville de Vaulx-en-Velin et la communauté urbaine. Et du coup la communauté urbaine a dit : "Bon ben du coup j'embauche un chef de projet à Vaulx-en-Velin et je suis d'accord pour m'inscrire dans un programme politique de la ville et de requalification du grand ensemble". C'est à ce moment-là que je suis arrivé »[221].

Du côté de la municipalité, c'est la responsable du service Études et Programmation, Jocelyne Béard qui compose ce binôme. Cette nouvelle équipe est chargée de préparer et

---

[218] « 40 ans d'actions du Grand Lyon en faveur des banlieues », interview de Pierre Suchet et Rémy Nouveau, réalisé par Catherine Panassier dans le cadre de la démarche prospective de la communauté urbaine "Millénaire 3", le 22 juillet 2008. [URL : https://www.millenaire3.com/Interview/2008/40-ans-d-actions-du-Grand-Lyon-en-faveur-des-banlieues].

[219] « Évaluation des politiques locales de l'habitat dans les villes de banlieue des trois agglomérations – Lyon – Rouen – Orléans – », Note de synthèse, étude réalisée par l'Association des Maires Ville et Banlieue de France et la SCET, pour le compte du ministère de l'Équipement, du Logement et de l'Aménagement du Territoire et des Transports, octobre 1987, p. 2. ANF 19980215/9 – Rapports sur les travaux et les congrès de l'association des maires Ville et banlieue.

[220] *Ibid.* p. 4

[221] Entretien avec Pierre Suchet, chef de projet DSQ à Vaulx-en-Velin (1986-1990), responsable du service politique de la ville à la communauté urbaine, réalisé le 6 novembre 2015.

mettre en œuvre des dispositifs d'action publique partenariaux en sollicitant les services des administrations concernées. Elle bénéficie des dispositifs de la politique de la ville qui bénéficie de nouveaux financements nationaux.

> Élaborés par cette équipe, les programmes d'actions, financés par le comité interministériel des villes dans le cadre de Banlieues 89 et du Développement social des quartiers (DSQ) sont largement fondés sur le plan de référence de 1984. Comme nous allons le voir, ils attestent de mécanismes d'apprentissage des dispositifs partenariaux au sein des deux institutions et assurent surtout une opérationnalité qui renforce l'image d'une intervention politique sur la ville.

2.1.2. Coopération institutionnelle et « normalisation » urbaine autour des dispositifs de la politique de la ville

La seconde moitié des années quatre-vingt voit effectivement la mise en œuvre des premiers projets de la politique de la ville sur la commune. Ils cristallisent le changement de posture de la municipalité, en validant les approches précédemment développées et en plaçant la commune à l'agenda des politiques urbaines de la COURLY.

Le financement des projets évoqué dans le plan de référence n'est véritablement acquis qu'après un « *troisième round* »[222] de candidatures à différents dispositifs nationaux. Après l'élaboration du plan de référence, la communauté urbaine a délibéré en la faveur de l'opération Banlieue 89 sur la commune le 24 juin 1985 et la ZUP est finalement inscrite sur la liste des sites étudiés par la commission "Pesce" pour bénéficier d'une convention DSQ[223]. Cela permet d'envisager l'établissement d'un contrat spécifique avec l'État et la Région dont l'élaboration figure parmi les principales missions de l'équipe de maitrise d'œuvre urbaine et sociale Ville-COURLY, mise en place en 1986[224].

En suivant les préconisations du Plan de référence, les deux chefs de projets sont chargés de regrouper les opérations concentrées sur la ZUP – autour des quartiers du Mas du Taureau et du Grand Vire (centre administratif et commercial de la ZUP) –, mais aussi autour des

---

[222] Note de la responsable du service Études et Programmation au maire Jean Capievic et au directeur général des services techniques, ville de Vaulx-en-Velin, le 10 février 1984. AMV 117 W 01.

[223] Le dossier de la commune pour les financements du DSQ auprès de la commission présidée par Rodolphe Pesce s'est d'abord heurté au refus de la Région Rhône-Alpes de s'engager avec l'État sur le dispositif. *Ibid.* Courrier du maire Jean Capievic au président de la communauté urbaine, Francisque Collomb, demandant la présentation du plan de référence de Vaulx-en-Velin à la séance du conseil communautaire du 17 décembre 1984, le 27 novembre 1984. AMV 117 W 01.

[224] Convention de mise à disposition des terrains communautaire pour l'opération Banlieue 89, entre la COURLY et la ville de Vaulx-en-Velin, transmise par la SERL le 22 septembre 1986. AMV 162 W 13.

quartiers HLM de la Grappinière et du Petit pont situés au nord de celle-ci (voir notre figure n° 27), dans un programme d'action pluriannuel engageant l'État, la communauté urbaine et la ville de Vaulx-en-Velin. L'agence d'urbanisme intervient également en tant que ressource technique et assume à ce titre une « *coresponsabilité de tout le projet* »[225]. Le diagnostic établi pour la convention est empreint des thèmes qui lui sont familiers. Par ailleurs, les trois conventions DSQ signées sur l'agglomération à Vénissieux, Vaulx-en-Velin et Lyon sont investies également par la DDE au sein de laquelle une cellule de quelques agents est constituée à cet effet[226]. À Vaulx-en-Velin, Ce programme DSQ cristallise le changement de posture de la municipalité, en validant les approches précédemment développées et en plaçant la commune à l'agenda du développement de l'agglomération (encadré n° 25).

Encadré n° 25 : La convention DSQ de 1987 : « faire de Vaulx-en-Velin un nouvel argument pour Lyon »[227]

La convention établie entre la municipalité, la COURLY et l'État regroupe plusieurs opérations concernant les quartiers d'habitat social de la commune. L'essentiel de l'investissement se concentrent autour de la place du Mas du Taureau et mobilise près de 28 millions de Francs (8,4 pris en charge par la Ville, 8,4 par la COURLY et 10,6 par l'État[228]).

Préoccupée par la vacance des logements et le déclin de l'activité commerciale, l'intervention publique entreprise se dessine autour de l'idée d'une reconquête de « *l'urbanité* ». Il s'agit « *d'inscrire les actions d'accompagnement social déjà engagées dans un processus d'identification des habitants à leur lieu de vie et d'intégration à l'agglomération lyonnaise et à sa dynamique* » (p.4). Cette « *reconquête effective des quartiers* » (p.6) passe d'abord par la participation des habitants, eux-mêmes sollicités pour « *l'amélioration de la fonction habitat* » (p.16). Mais c'est l'attraction de nouvelles populations qui en est perçue comme le moyen et devient l'un des objectifs principaux : « *Ces interventions sont le moyen d'un enrichissement des fonctions urbaines dont le but est d'attirer de nouvelles activités économiques, de valoriser le patrimoine et de diversifier la population.* » (p.4) Cette "mixité sociale" recherchée doit aussi permettre une reprise de l'activité commerciale en déclin, que viendrait attester la fermeture récente d'une moyenne surface. Elle s'inscrit dans une politique plus globale, visant à entrainer la ville dans la « *dynamique* » de l'agglomération. Symbolisant la rupture avec les précédentes positions de la municipalité, la « *convention se donne pour objectif de faire de Vaulx-en-Velin un nouvel argument pour Lyon.* » (p.5)

---

[225] Convention de Plan, État, COURLY, Ville de Vaulx-en-Velin, février 1987, annexes. Archives ouvertes de la DDU, Ville de Vaulx-en-Velin (AO-DDUV).

[226] Entretien avec Dominique Mouillaux, responsable du service Habitat, développement social urbain, DDE, chargé de mission auprès du DDE, réalisé le 15 et 24 septembre 2020.

[227] Les citations de l'encadré sont extraites de la convention de Plan, État, COURLY, Ville de Vaulx-en-Velin, février 1987. AO-DDUV.

[228] Bureau municipal réuni le 13 janvier 1987. AMV 117 W 01.

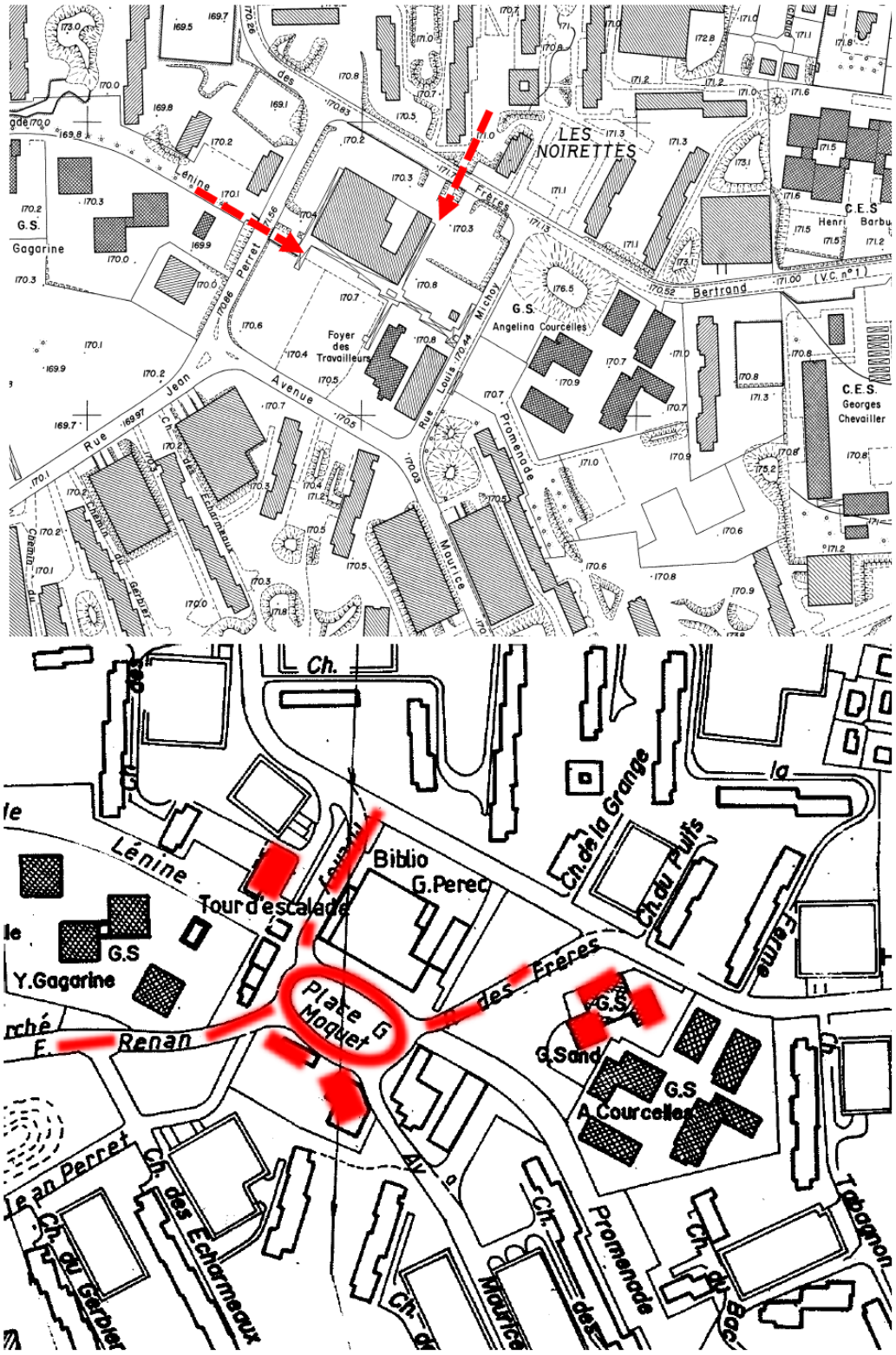
À travers la convention DSQ, l'intégration de la commune à l'agglomération passe désormais par la « normalisation » de ses formes urbaines et de sa composition sociale. À cet égard, l'appréhension des déplacements joue un rôle central dans les aménagements programmés. En effet, le fractionnement de la ville est perçu comme l'un des principaux handicaps, vecteur d'isolement des quartiers entre eux. La ville dans son entier est coupée en deux et les voies de circulation sont tournées vers l'extérieur. En cause, les voiries à caractère autoroutier et le manque de carrefour mêlant différents types de flux (piétons, voitures, transport collectifs) au cœur des quartiers, que l'on souhaite voir devenir des lieux de centralité aux fonctions urbaines diversifiées. C'est notamment le sens donné au projet du « Nouveau Mas ». L'ancienne place centrale du quartier, jugée enclavée car réservée aux piétons, est perçue comme véhiculant un climat d'insécurité. Le récit nouveau chef de projet de la communauté urbaine sur les opérations de la politique de la ville sur la commune décrit le rôle attendu par l'ouverture de cet espace en mêlant les différents flux (figure n° 28) :

> [Rémy Nouveau] : « Il faut imaginer qu'avant, la place du Mas du Taureau, c'était un espace clos. Vous avez vu les plans de la place du Mas du Taureau avant ? En fait, le Mas du Taureau, c'était un truc comme ça [*il dessine sur un papier*]. Vous aviez la promenade Lénine qui traverse dans ce sens-là, […] là le centre commercial qui y est encore, […] et puis là, il y avait le foyer Sonacotra [*pour les travailleurs immigrés*] et puis là un immeuble de logements, la tour d'escalade est là. […] Tout était piéton […] il faut imaginer que là, pour être piéton, il fallait monter. C'est-à-dire qu'ils avaient fait un dos d'âne pour que les piétons passent au niveau du sol [*voir notre figure n° 28*].
>
> [A. L.] : D'accord et les voitures…
>
> [R. N.] : passaient en l'air ! Ce qui… il faut imaginer que vous avez ça [*me montrant son dessin*] de chaque côté, vous avez deux dos d'âne comme ça avec une place piétonne au milieu. […] Ça a complétement enclavé la place. Et donc les jeunes squattaient la place, mais ils étaient tranquilles. Personnes ne les voyaient parce que les rues montaient et descendaient. L'espace piéton était enserré au milieu de deux trucs qui faisaient bien euh… deux mètres quoi ! et ça faisait le tour en enserrant le centre-commercial. […] Donc les jeunes l'occupaient et faisaient ce qu'ils voulaient dedans. C'est pour ça que le magasin, qui à l'époque était un Casino, avait fermé. Parce qu'à force d'être squatté par les jeunes il avait fini par fermer. Donc l'opération du Mas du Taureau, celle qu'a piloté Pierre Suchet, elle a consisté à inverser le truc. C'est-à-dire […] plutôt que d'avoir des flux séparés, ils ont démoli ces deux trucs [*deux voiries surélevées autour de la place*] et ils ont dit : "l'important c'est de faire un carrefour". Donc les voitures qui étaient en périphérie et qui faisant le tour du truc, ils ont dit : "on arrête de les mettre en périphérie et on les remet en plein milieu". Et donc si vous regardez la place du Mas du Taureau en fait, c'est un carrefour. […] C'est un giratoire quoi : je remets les flux en plein milieu. Et c'est parce que je remets les flux et donc de la mixité, que je peux ramener de la sécurité. Et ça a d'ailleurs très bien marché. C'est-à-dire que si vous allez là, et bien y'a toujours un flux. Globalement c'est un espace qui est très animé, très vivant. »[229] [*Nous soulignons*].

[229] Entretien avec Rémy Nouveau, chef de projet politique de la ville à Vaulx-en-Velin, directeur du grand projet de ville de 1990 à 1998, communauté urbaine, le 18 février 2016.

Figure n° 28 : Le nouveau Mas : réaménagement de la place Guy Moquet dans le cadre de la réhabilitation du Mas-du-Taureau (1987-1990)

Les flèches rouges illustrent les voix d'accès piétons sous la voirie surélevée. En rouge également, les principaux aménagements du projet. (Fond de carte : Plan topographique de Vaulx-en-Velin, Communauté urbaine de Lyon, Centre de données urbaines, 1991, échelle 1/5000). ©Réalisée par l'auteur.



Le réaménagement des voiries vise à générer de nouveaux comportements dont notamment la réappropriation de l'espace par les habitants, différenciés ici en quelque sorte des « *jeunes* ». Le chargé d'opération de la communauté urbaine attribue à ces derniers la diffusion du sentiment d'insécurité et la perte de clientèle du centre commercial. En créant de nouvelles voiries et de nouveaux « *îlots* », c'est la forme urbaine qui change et, à termes, selon le récit du chef de projet politique de la ville, les comportements. Outre celui des « *jeunes* », il évoque aussi les changements attendus ou enregistrés auprès des « *mamans* » :

> « une fois qu'on a fait les îlots [*entre les voiries*], on peut démolir, reconstruire. Mais la forme urbaine reste, c'est essentiel ! Alors au début, les premières réunions, les habitants, à l'époque, le gros truc c'était : "c'est hyper dangereux ce que vous faites, mais de toute façon vous nous dîtes que c'est bien, on vous croit parce que c'est tellement le bordel que de toute façon on est prêt à faire n'importe quoi." […] parce qu'il faut imaginer dans mon truc que l'école est juste à côté [*« GS » sur la figure 28*]. Donc en gros, les gens se sont quand même un peu habitués à ce que l'espace soit piéton. Donc les mamans laissaient les petits gamins de l'école maternelle, aller à l'école à pied. Et donc là, ils ont dit : "mais nous, on ne va plus pouvoir le faire parce que ça va être dangereux à cause de votre route !"[230] Et bah au départ, tout le monde était sur ce problème. Et ce qui est intéressant, c'est que trois mois après, on a rencontré l'équipe d'enseignants qui était là, qui nous a dit : "c'est super votre route !" […] Parce que les parents sont obligés de venir. Donc nous on revoit les mamans qu'on voyait plus. Elles accompagnent leurs enfants parce qu'elles ont peur qu'ils se fassent écraser et donc on a retrouvé le contact." Donc un truc qui était au départ super inquiétant sur les gamins : "ils vont se faire écraser, etc…" Finalement, on a retrouvé une forme de normalité urbaine où on se dit que c'est bien, parce que les mamans sont obligées de sortir de chez elles et on a retrouvé le contact avec les parents. […] On a fait des îlots. Après dedans ça vivra sa vie, mais c'est une autre histoire ça. Je dis qu'au moins les gens ont retrouvé une certaine normalité urbaine. »[231] [*Nous soulignons*]

On le voit, conformément aux objectifs de la convention DSQ, les aménagements associent intrinsèquement « *l'amélioration de la sécurité et le développement de la vie urbaine* »[232]. Derrière les opérations d'urbanisme et l'aménagement de la voirie, c'est bien le comportement de certains habitants qui est la cible de l'intervention.

Quant à l'opération Banlieue 89, celle-ci constitue essentiellement en une finalisation du programme de logement de la ZUP sur sa partie Est, conforme à la diversification de ces derniers envisagée dans le plan de référence sous le mandat précédent. L'opération est

---

[230] Le discours que nous tiennent les chefs de projets ville et communauté urbaine sont rigoureusement identiques. Jocelyne Béard témoigne : « *il fallait donc inverser tous les principes qui avaient été inculqués aux habitants en plus de ça ! Par exemple une des conséquences étaient de démolir tous les passages piétons sous-terrain. Et dans les réunions publiques, les gens disaient : "mais les enfants vont se faire écraser, mais les promenades piétonnes c'est notre respiration… vous aurez sur la conscience tous les enfants qui vont mourir écrasés !*" » Entretiens avec la responsable du service Études et Programmations de la mairie de Vaulx-en-Velin, cheffe de projet politique de la ville, réalisés les 10 octobre 2014 et 21 février 2017.

[231] *Ibid.*

[232] Convention de Plan, État, COURLY, Ville de Vaulx-en-Velin, février 1987. AO-DDUV.

l'occasion pour la commune de se voir de nouveau reconnaitre un rôle à part entière de maitre d'ouvrage[233]. La première réalisation est un lotissement communal comprenant une centaine de maisons individuelles. Le projet comprend aussi de petits immeubles collectifs avec commerces en rez-de-chaussée, permettant de rompre avec l'architecture de la ZUP. Quelques classes d'école et de petits espaces publics et sportifs complètent le programme. Sur les 350 logements, 92 seulement sont des logements sociaux (PLA), dont 28 en maison individuelles. Le reste du programme est répartie en maisons individuelles (142) et en appartements (116) éligibles avec un prêt d'accession à la propriété (PAP)[234].

> Identifiés comme des dispositifs d'action ou de développement social, les premiers investissements significatifs de la politique de la ville à Vaulx-en-Velin sont pourtant loin de diriger l'investissement public consenti vers les fractions des classes populaires les plus précaires. Les cas du DSQ et de Banlieue 89 à Vaulx-en-Velin rejoignent à cet égard la thèse d'une réforme des politiques sociales derrière ces dispositifs[235]. Leur territorialisation s'accompagne ici d'objectifs recoupant les velléités locales sur le peuplement, en cherchant non seulement à assurer la diversification de la population, mais également à modifier les comportements de certains habitants, en agissant directement sur l'occupation de l'espace.
>
> Si ces différentes réalisations concrétisent des orientations qui se dessinent depuis le tournant des années 1980, elles mobilisent des financements spécifiques et peu contraignants pour les institutions partenaires. Si plusieurs voiries sont créées dans la ZUP, la politique des transports en commun n'intègre pas véritablement ces projets dans ses priorités.

---

[233] Une convention entre la COURLY et la ville de Vaulx-en-Velin met à disposition les terrains communautaires (acquis dans le cadre de la ZUP) concernant l'opération Banlieue 89 pour que celle-ci soit « sous forme d'opération communale », transmise par la SERL le 22 septembre 1986. La commune signe ensuite une convention avec la SERL pour la réalisation de l'opération. Délibération du conseil municipal du 13 janvier 1986. La convention est signée 29 janvier 1986. Une nouvelle tranche de l'opération est de nouveau confiée à la SERL par un avenant à la même convention le 20 mai 1987. Délibération du conseil municipal du 26 février 1987. Rapport de Robert Géa, adjoint au maire de Vaulx-en-Velin en charge de l'urbanisme, délibération du conseil municipal du 18 juin 1987, objet « opération Vaulx 89, révision du bilan général. AMV 162 W 13 : Direction générale.

[234] Note du directeur général des services techniques de Vaulx-en-Velin, au cabinet du maire, à propos de l'opération « Banlieue 89 », le 17 avril 1985. AMV 166 W 81 : secrétariat du maire / banlieue 89.

[235] Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers*, *op. cit.*

2.1.3. Vers une planification d'investissements en transport sur la commune ?

Malgré la consolidation d'une politique partenariale engageant quelques fonds communautaires et surtout étatiques pour la réhabilitation des quartiers de Vaulx-en-Velin, ces projets peinent à infléchir la politique des transports de l'agglomération. Dans les politiques conduites par l'institution intercommunale, les opérations menées sur les « quartiers » sont traitées "à part". Si le binôme d'agents ville/communauté urbaine traduit un investissement de la COURLY, celui-ci est bien relatif. L'intégration différenciée des deux agents dans leur administration respective permet d'en prendre la mesure.

D'un côté, la cheffe de projet « Ville », anciennement responsable du service Études et Programmations, est proche des instances décisionnelles de la mairie du fait d'un rattachement administratif auprès de la direction générale[236]. Elle associe son changement de poste à une évolution positive de sa carrière qui répond à une formation continue[237], à mesure du suivi des projets urbains de la commune (cf. *supra*., encadré n° 20). De fait, ce poste lui permet de concrétiser les dossiers dont elle a eu la responsabilité dans un travail de diagnostic et de prospective. La municipalité légitime son rôle de maitre d'ouvrage sur l'urbanisation à mesure que des rôles au sein de l'administration communale sont institués à cet égard. En l'occurrence, les chefs de projets sont mandatés par la municipalité, par la communauté urbaine et par l'État. Les agents chargés des dispositifs de développement social des quartiers sont alors valorisés dans les productions des organismes de formation du personnel communal[238]. En effet, ces derniers peuvent être en quelque sorte analysés comme une courroie de la réforme des administrations locales à travers la valorisation de nouveaux rôles administratifs. Les chefs de projets incarnent à cet égard un management réputé décloisonner l'organisation des services communaux. On pourrait parler à propos de l'ancienne responsable du service Études et Programmations d'une professionnalisation

---

[236] Entretien avec la responsable du service Études et Programmation, cheffe de projet politique de la ville (DSQ), Jocelyne Béard, réalisé le 10 octobre 2014.

[237] Les agents contractuels engagés sur les dispositifs spécifiques des programmes de la commission nationale du développement social des quartiers (CNDSQ) sont intégrés aux grilles des nouveaux statuts de la fonction publique territoriale. Dominique LORRAIN, « 570 000 professionnels de l'urbain. La fonction communale. Les élus et la réforme urbaine », *op. cit.*, p. 130.

[238] Ces dispositifs influencent également les organismes de formation des agents comme le centre de formation des personnels communaux (CFPC). COMMISSION NATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS et CENTRE DE FORMATION DES PERSONNELS COMMUNAUX, *Services municipaux et développement social des quartiers : Lyon, Palais de la Bourse, 18 et 19 novembre 1989*, Paris, CFPC, 1987.

« sous “l’aile protectrice de l’État” »[239] en paraphrasant ainsi Gildas Tanguy. À cet égard, les dispositifs de la politique de la ville sont un point d’appui significatif, permettant aux agents d’endosser un rôle qui n’existe pas au sein de l’administration municipale à partir des interactions avec d’autres institutions. Jocelyne Béard rejoint en l’occurrence un réseau d’agents de différentes collectivités. Elle participe à des sessions de formation en donnant cours dans l’enseignement supérieur, notamment à l’École nationale des travaux publics de l’État (ENTPE) et à l’université Lyon 2[240]. Malgré cela, les transports restent pour elle un champ d’intervention relevant de la compétence d’une institution intercommunale sur lequel elle n’a pas vraiment prise. La convention DSQ incarne bien cela en limitant son implication sur les transports en commun à une réorganisation qui a toutes les chances d’être “indolore” pour le syndicat des transports (SYTRAL). La nouvelle place du Mas du Taureau voit simplement converger des lignes de bus déjà existantes[241].

Du côté de la communauté urbaine, la place du chef de projet « COURLY » est effectivement bien plus marginale dans l’institution communautaire. Rattaché à un service spécifique, il se heurte aux difficultés liées à une posture de généraliste propre aux premiers techniciens de la politique de la ville dans leur administration[242]. En l’occurrence, la communauté urbaine s’est institutionnalisée autour de grandes « cathédrales techniques »[243], d’abord sectorielles. Ce sont les services de la voirie, de la propreté, de l’assainissement et des réseaux d’eau, ainsi que leur directeur, qui occupent les positions les plus influentes dans l’institution. La communauté urbaine apparait comme une « administration pléthorique […] ancrée dans des routines verticales peu propices »[244] aux démarches transversales. Les transports et déplacements constituent à plus forte raison un champ d’intervention à part, constituant « un obstacle à la mise en cohérence des

---

[239] Gildas TANGUY, « Introduction de la première partie. Se professionnaliser sous « l’aile protectrice de l’Etat » ? », *in* Flora BAJARD, et *al*. (dir.), *Professionnalisation(s) et État : une sociologie politique des groupes professionnels*, Villeneuve-d’Ascq, Presses universitaires du Septentrion, p. 25-36.

[240] Entretiens réalisés avec Bruno Voisin, chargé d’études au GSU, puis chargé d’opération à l’agence d’urbanisme, puis au Grand Lyon, le 7 décembre 2017, et avec Jocelyne Béard, responsable du service Études et Programmation, le 10 octobre 2014.

[241] Convention de Plan, État, COURLY, Ville de Vaulx-en-Velin, février 1987. AO-DDUV.

[242] Nous renvoyons à cet égard à l’étude de Jacques de Maillard consacrée aux difficultés éprouvées par les sous-préfets à la ville en quête d’une position d’intermédiaire « étatique » au sein de l’administration préfectorale et vis-à-vis des autres institutions locales. Jacques DE MAILLARD, « La politique de la ville en quête d’intermédiaires. Le cas des administrations territoriales de l’État », *in Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l’action politique*, Paris, Economica, Études politiques, pp. 87-109.

[243] Cédric POLÈRE, *De la Courly au Grand Lyon*, *op. cit.*

[244] Anaïk PURENNE, *L’action publique par le bas. Les transports urbains de la Communauté Urbaine de Lyon*, thèse de sociologie. Paris, ENS Cachan, 2003, p. 76.

interventions sectorielles. »[245] En effet, alors qu'elle nous explique la persistance des difficultés à mobiliser les institutions intervenant sur le secteur des déplacements, la cheffe de projet « Ville » évoque les difficultés de son homologue de la COURLY en ces termes :

> « Le service voirie n'était pas associé au service politique de la ville. Le service politique de la ville a dû gagner ses galons progressivement, mais à cette époque-là, ils étaient guères mieux outillés que nous, alors qu'ils étaient à l'intérieur de la structure [intercommunale], pour parler aux autres services. »[246]

Les répertoires d'action de nature partenariale qu'ils mobilisent sont alors peu institutionnalisés dans la mesure où ces agents travaillant sur les quartiers populaires restent dépendants « des interactions interindividuelles, qu'ils se consolident et [qui] pèsent en retour sur les conduites individuelles »[247]. Comme nous avons pu le voir au vu des types de travaux menés au Mas du Taureau, la mobilisation des services communautaires intervenant sur la voirie, constitue par exemple une ressource pour les chefs de projet "politique de la ville" de la COURLY. Il en va tout autrement dès lors qu'il s'agit de sortir de l'institution. Là encore, la gestion des transports en commun par la structure *ad hoc,* que constitue le SYTRAL, complique le travail administratif des agents. Le syndicat des transports en commun n'est pas engagé sur les dispositifs partenariaux évoqués.

Comme nous l'avons vu dans notre chapitre 3, le coup d'arrêt donné à la procédure du plan de déplacement urbain (PDU), après la publication de son diagnostic en 1986, témoigne finalement d'une absence d'accord politique entre collectivités locales sur les enjeux en la matière. Ce diagnostic, qui pour rappel fait du tramway un levier de l'attraction des classes moyennes et des nouvelles activités économiques dans les quartiers populaires, n'aboutit pas à un contenu opérationnel. Parmi les facteurs pouvant l'expliquer, il faut souligner les réajustements d'une politique nationale sous le Gouvernement de Jacques Chirac faisant suite aux élections législatives de mars 1986. Celui-ci décrète la même année, l'abandon des incitations financières associées aux PDU dans la lignée de la loi d'orientation sur les transports de 1982[248]. Ce réajustement amenuise considérablement la pertinence du PDU aux yeux des acteurs locaux. Selon Bernard Jouve et Anaïk Purenne, la procédure « perd de

---

[245] *Ibid.*, p. 78.

[246] Entretien avec la responsable du service Études et Programmation, cheffe de projet politique de la ville (DSQ), Jocelyne Béard, réalisé le 10 octobre 2014.

[247] Jacques DE MAILLARD, « La politique de la ville en quête d'intermédiaires. Le cas des administrations territoriales de l'État », *op. cit.*, p. 104.

[248] Plus exactement, c'est la conditionnalité des aides de l'État à la mise en œuvre des PDU qui est révoquée en argumentant d'une contradiction avec la décentralisation. Pierre LASSAVE, *L'expérience des plans de déplacements urbains (1983-1986)*, *op. cit.*, p. 17.

sa capacité à structurer la scène décisionnelle locale, à institutionnaliser une action collective dans un secteur des déplacements en cours de constitution. »[249]

Sur un plan plus local, les services déconcentrés de l'État relayant ces démarches de planification transversale, à l'instar de la DDE, sont relativement marginalisés des scènes de décision en matière de transport[250]. Ces services de l'État constituent pourtant pour les communes un point d'appui pour renforcer leur propre expertise en la matière. C'est tout l'enjeu du « *PDU communal* » élaboré par la municipalité de Vaulx-en-Velin de 1988 à 1990. Pour les services municipaux, ce PDU, qui n'a pas vraiment d'existence juridique, est un outil visant à maintenir une arène de négociation, tandis que les démarches entreprises par le SYTRAL ou la communauté urbaine marginalisent les communes[251]. Aussi, à la fin de la décennie 1980, c'est la publication par la DDE d'un document intitulé « élément pour un Plan de déplacements urbains » alors que la ligne D du métro est bientôt inaugurée, qui est saisie par la municipalité de Vaulx-en-Velin pour porter des propositions de réagencement du réseau auprès du SYTRAL[252]. La réflexion sur les perspectives d'évolution et d'amélioration de ce dernier porte sur deux dimensions : le renforcement des liaisons interquartiers d'abord et la connexion au reste de l'agglomération ensuite, comprenant à la fois le centre et les villes de l'Est lyonnais[253]. Comme dans le plan de référence, l'implantation d'une station de métro à proximité de ses ateliers d'entretien, au sud de la commune, est de nouveau à l'ordre du jour[254]. Un rapport du maire exprimé en octobre 1990 devant le conseil municipal à propos de la contribution des services municipaux et ceux de la DDE au PDU, illustre bien le retournement opéré par la ville au

---

[249] Bernard JOUVE et Anaïk PURENNE, « Une politique des déplacements urbains en quête d'expertise : les expériences lyonnaises », *op. cit.*, p. 89.

[250] Cette situation est notamment le point de départ du processus analysé par Anaïk Purenne dans sa thèse de sociologie. Elle revient notamment sur la mobilisation de ces services au début des années 1990 au sein d'une « coalition d'acteurs administratifs » où nous retrouvons aussi l'agence d'urbanisme, afin de relancer la démarche du PDU. Anaïk PURENNE, *L'action publique par le bas. Les transports urbains de la Communauté Urbaine de Lyon*, *op. cit.*, p. 53. Voir plus largement son chapitre n° 1.

[251] Nous renvoyons à ce propos au travail de mémoire réalisé par un étudiant de l'ENTPE, Olivier GOUDOUR, *Déplacements et développement urbain*, Vaulx-en-Velin, ENTPE, Université Lyon 2, 1991, p. 62. AMV.

[252] Différents comptes-rendus de réunions ayant pour objet la restructuration des lignes attestent de modifications du réseau. CR des réunions avec le SYTRAL du 19 octobre 1989, du 24 avril et du 14 mai 1990. AMV 162 W 43.

[253] Rapport de M. Martinez présenté au conseil municipal du 28 septembre 1989. AMV 162 W 43.

[254] Une réunion avec la SEMALY et l'agence d'urbanisme et des représentants techniques et politiques de la municipalité se tient le 16 février 1989. Les plans de la station sont présentés par la SEMALY aux services municipaux, puis transmis au maire à cette occasion. Compte-rendu de la réunion avec la SEMALY et l'AGURCO, le 21 février 1989. AMV 162 W 43.

cours de la décennie[255]. Celui-ci invite effectivement à l'appréhension des transports dans une perspective qui se veut doublement globale : celle d'une « *réintégration* » de Vaulx-en-Velin dans un ensemble urbain plus vaste ; et celle revendiquant une approche transversale des problématiques urbaines.

> À la fin de la décennie 1980, les écarts mesurés de « mobilité » sont encore saisissants entre les différentes communes de l'agglomération. Les résultats d'une vaste enquête portant sur les comportements de déplacement des ménages de l'agglomération sont analysés par le CETE de Lyon pour connaitre les spécificités communales : « *La mobilité est nettement plus faible à Vaulx-en-Velin que dans l'agglomération lyonnaise : 2,5 déplacements par personne et par jour à Vaulx, 3,2 dans l'agglomération.* »[256]. Cet écart à la moyenne vient s'ajouter à un ensemble de données qui tendent alors à justifier une attention particulière sur certains quartiers. L'établissement de processus d'action engageant la coopération des administrations, sous l'effet d'une reconfiguration politique et de la mise en œuvre des dispositifs participants à institutionnaliser la politique de la ville, s'appuie sur ce type d'indicateur. Dans les années 1990, c'est le renforcement de ces coopérations qui conduit à la mise à l'agenda de la desserte de la commune par une infrastructure de transport collectif. Mais celle-ci ne peut-être comprise sans revenir sur la façon dont, et le maire de Vaulx-en-Velin, et les acteurs investis sur les projets de la politique de la ville sur la commune, se retrouve à des positions politiques et administratives plus influentes.

2.2. Le projet du centre-ville de Vaulx-en-Velin : une illustration d'un renouvellement des ressources mayorales au service d'une mise à l'agenda des transports à Vaulx-en-Velin

La remise à l'agenda de la desserte des ZUP de l'agglomération par des infrastructures dites « lourdes » de transport en commun s'opère à la faveur d'une reprise de la démarche du plan de déplacement urbain à l'échelle de l'agglomération (PDU). Portée au milieu des années 1990 par un exécutif renouvelé à la tête de la communauté urbaine, celle-ci opère

---

[255] Rapport de Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin. Délibération du conseil municipal, « Approbation du rapport de la DDE "éléments pour un PDU. Analyse et propositions" ». Séance du 26 octobre 1990. AMV 162 W 43.

[256] L'analyse se base sur les résultats de l'Enquête ménage de 1985. Source : Vaulx-en-Velin. Projet centre-ville : organisation des déplacements, Ville de Vaulx-en-Velin, SYTRAL, CETE de Lyon, juin 1989.

une rupture sur le mode de transport privilégié en programmant la réalisation de lignes de tramway préférentiellement au métro. Surtout, le PDU place la desserte des deux anciennes ZUP de l'agglomération parmi ses priorités (figure n° 21). Ces dernières font effectivement l'objet d'importantes interventions dans le cadre d'une politique de rénovation urbaine qui s'adosse à aux dispositifs de la politique de la ville.

Il nous semble que l'on ne peut comprendre cette mise à l'agenda de la desserte de Vaulx-en-Velin sans analyser la dynamique d'action publique qui s'enclenche autour du projet de son nouveau centre-ville en lieu et place de centre commercial de la ZUP. Le projet de tramway vient effectivement accompagner la mobilisation de fonds publics considérables dans le cadre de la politique de la ville. Le centre de la ZUP est complètement réagencé au profit de nouvelles voiries, de la construction de petits îlots d'immeubles équipés de locaux commerciaux en rez-de-chaussée et de nouveaux équipements. Si ce projet du centre-ville témoigne bien de la rénovation urbaine telle qu'elle est entreprise en France dans bien des banlieues populaires et dans le cadre d'une politique de la ville auquel l'État consacre un investissement grandissant[257], il nous semble lié à des phénomènes de recomposition des pratiques et des ressources politiques bien plus localisées. Le renouvellement de l'entourage du maire, les experts sollicités et son inscription dans de nouveaux réseaux du « développement urbain » en dehors de l'influence du parti communiste, déterminent largement la façon d'envisager l'action publique urbaine à Vaulx-en-Velin.

Aussi, le projet de liaison du centre-ville de Vaulx-en-Velin par un tramway nous semble finalement s'expliquer par la combinaison de trois facteurs. Le premier résulte de nouvelles ressources conquises par le maire à mesure de sa multipositionnalité. Celle-ci se réalise non seulement à partir de son engagement dans les dispositifs d'actions partenariaux sur sa commune, mais aussi par la médiatisation de cet engagement qui fait suite aux émeutes urbaines de Vaulx-en-Velin en 1990. Cette focale médiatique contribue ensuite à placer la rénovation de la ZUP comme un enjeu incontournable d'une politique des banlieues populaires mise sur le devant de l'agenda national. L'engagement de la communauté urbaine se fait du même coup plus important. Enfin, les transports en commun se trouvent également mis au-devant de l'agenda intercommunal au milieu de la décennie 1990. Pour le nouvel exécutif intercommunal, qui sort fragilisé des élections municipales de 1995, le choix du « tramway moderne » est susceptible d'affirmer son empreinte politique. Surtout, en permettant de desservir plus de communes, il offre de nouvelles ressources politiques à la constitution de coalitions intercommunales transpartisanes. Le PDU de 1997 les enregistre en même temps qu'il répond aux enjeux d'investissement dans les ZUP de l'agglomération.

---

[257] Renaud EPSTEIN, *La rénovation urbaine*, *op. cit.*

2.2.1. Des ressources politiques extra-partisanes et extra-municipales

Nous l'avons noté, le nouveau maire de Vaulx-en-Velin, Maurice Charrier, affiche dès le début de son mandat une volonté de rupture vis-à-vis de son prédécesseur, synonyme d'une quête de nouvelles ressources pour donner à voir l'action municipale. Ces ressources marquent un écart grandissant vis-à-vis des modes de gestion des affaires municipales précédentes. Plusieurs initiatives sont entreprises en ce sens et permettent l'insertion du maire dans de nouveaux réseaux édilitaire.

Une inscription dans de nouveaux réseaux édilitaires : Maurice Charrier en « entrepreneur de médiation »

> « […] C'est là, à ce moment-là qu'on a créé tout un réseau de relations avec des urbanistes, sur l'agglo, avec des universités et avec... tu vois pour être dans le milieu, dans les creusets où les choses se discutaient [...] il fallait qu'on investisse, qu'on soit en relation avec tous ces réseaux qui, au demeurant, contribuaient au débat qui portait le développement de l'agglomération. »[258]

Le déploiement de l'intercommunalité en France, notamment à partir des années 1990, a été décrit comme le moteur d'une professionnalisation des élus à travers l'institution de nouveaux rôles politiques. Certains auteurs insistent particulièrement sur la façon dont ces cadres institutionnels valorisent des savoir-faire relationnels à partir desquels certains élus parviennent, tout en faisant la promotion des coopérations, à en tirer parti pour « exister politiquement dans ces arènes »[259]. C'est aussi en véritable entrepreneur des projets partenariaux menés notamment en association avec la communauté urbaine que Maurice Charrier nous semble gagner une position politique singulière sur la scène locale.

L'ouverture initiée par Maurice Charrier se tourne d'abord, nous l'avons souligné, vers les structures satellites de la communauté urbaine. Le maire se rapproche et intègre l'équipe de l'agence d'urbanisme dès 1983, alors qu'il est premier adjoint à l'urbanisme. Ce n'est pas un hasard si cette structure *ad hoc* à la communauté urbaine est délibérément investie par les élus pour aménager une ouverture partisane et territoriale de la politique communautaire. Comme nous l'avons établi pour le syndicat des transports, ces lieux moins exposés au débat

---

[258] Entretien avec Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2009, réalisé les 10 octobre 2014 et 3 septembre 2016.

[259] Sébastien VIGNON, « Les élus des petites communes face à la « démocratie d'expertise » intercommunale. Les « semi-professionnels » de la politique locale », *op. cit.*, p. 196. Sébastien Vignon s'est ainsi intéressé aux nouveaux rôles institués dans le contexte du déploiement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à partir des années 2000 dans les communes à dominante rurale et périurbaine. Il insiste sur l'aptitude de certains élus à susciter des coopérations entre acteurs et institutions aux intérêts divergents et à tirer bénéfice de cette entreprise.

public[260] confèrent aux élus la possibilité d'un détachement vis-à-vis des positions partisanes. Ils sont à Lyon au cœur de l'entretien de la discrétion des enjeux intercommunaux, alors que l'arène communautaire encourt un risque de politisation à certaines échéances électorales[261]. Comme nous l'avons montré dans notre troisième chapitre, le conseil d'administration de l'agence d'urbanisme est, depuis sa création, un espace privilégié des rapprochements interpartisans. Maurice Charrier nous évoque notamment les liens durables qu'il y tisse avec plusieurs autres élus et membres de l'agence, « *au-delà des étiquettes politiques* » :

> « D'ailleurs, ça m'a valu de garder toujours d'excellentes relations avec Frébault [*directeur de l'agence d'urbanisme*], avec tout ce monde-là. Bon maintenant euh… y'en a beaucoup qui sont morts, donc on le fait plus, mais il y a encore quelques années, toutes les années, on se faisait un repas. […] Tu avais Fischer[262] [PCF], moi, Moulinier[263] [centre droit], Jean Rigaud [*centre droit*], Roumilhac, Déluce, Frébault, Bonacorsi, euh… qui est-ce qui avait encore, y'avait Rivalta [PS], […] en fait, c'était l'ancienne, c'était les anciens du conseil d'administration de l'agence d'urbanisme. […] c'était pour nous un lieu je dirais, pas neutre, parce que, l'agence dépendait de la communauté urbaine, mais quand même, qui avait sa propre autonomie, voilà. Et pour nous c'était important d'avoir des relations avec l'agence d'urbanisme. »[264]

Ce sont des relations durables qui se tissent au sein du conseil d'administration de l'agence d'urbanisme. De même, par l'intermédiaire du groupe de direction de la ZUP, puis dans le cadre des travaux sur le DSQ, il se rapproche notamment d'Henry Chabert. Également jeune élu, conseiller municipal et communautaire lyonnais, Henry Chabert est membre du

---

[260] Nous renvoyons à notre chapitre 2 pour comprendre le rôle joué par le STCRL dans le maintien des alliances entre le maire de Lyon, Louis Pradel, et le maire de Villeurbanne, Étienne Gagnaire. Voir aussi : Antoine LÉVÊQUE, « Une confiscation institutionnelle de l'intercommunalité », *op. cit.*

[261] Les renouvellements du personnel politique peuvent remettre en question certaines alliances interpartisanes conçues comme « "règles d'airain" de la collégialité intercommunale », lorsque les « nouveaux entrants » se font entrepreneurs de politisation. On peut prendre par exemple le cas chambérien du premier adjoint au maire découragé par ce dernier de proposer sa candidature à la présidence de la nouvelle communauté d'agglomération en 2001 en raison de la victoire de la coalition de gauche dans les deux principales villes de l'agglomération. Fabien DESAGE et David GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*, p. 143-144.

[262] Membre du parti communiste jusqu'à son décès en novembre 2014, Guy Fischer est conseiller municipal et adjoint au maire de Vénissieux, conseiller général du canton de Vénissieux-sud de 1982 à 2008, sénateur PCF du Rhône de 1995 à 2014 et vice-président du Sénat de 2001 à 2011. Sylvaine CHARPIOT, « Guy Fischer est décédé », *Expressions*, 1 novembre 2014.

[263] Jacques Moulinier est conseiller municipal (centriste, UC) de la Ville de Lyon de 1976 à 2001. Adjoint à l'urbanisme de 1977 à 1989, vice-président à la communauté urbaine de Lyon de 1989 à 2001 et sénateur de 2003 à 2004.

[264] Entretien avec Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2009, réalisé les 10 octobre 2014 et 3 septembre 2016.

Rassemblement pour la République (RPR) et dirigeant d'entreprise[265]. Il s'est engagé dès l'adolescence dans les courants gaullistes de l'Union des jeunes pour le progrès (UJD) et devient un ami proche de Michel Noir, leader de la droite gaulliste lyonnaise. Élu du 9e arrondissement de Lyon, membre d'une commission DSQ, Henry Chabert se rapproche notamment du nouveau chef de projet des Minguettes, Jean-Pierre Charbonneau, et le choisit comme conseiller technique en 1989, alors qu'il devient adjoint au nouveau maire de Lyon et vice-président à l'urbanisme à la communauté urbaine[266].

Malgré l'écart sur l'échiquier politique, l'arrivée de l'équipe de Michel Noir à la présidence de la communauté urbaine, faisant suite aux élections municipales de 1989, marque un nouveau rapprochement entre l'exécutif communautaire et le maire de Vaulx-en-Velin. Se met alors en place ce que Maurice Charrier qualifie volontiers de « *convergence d'intérêts au départ contradictoire* »[267] autour des projets urbains portés à Vaulx-en-Velin. Si la victoire du RPR a d'abord été perçue en rupture avec un leadership lyonnais traditionnellement plus centriste, Michel Noir affirme rapidement les continuités d'un mode de gouvernement en dehors des jeux partisans, tourné vers des enjeux territoriaux censés les dépasser. Dès l'annonce de sa victoire, il déclare dans un entretien télévisé :

> « Lyon est appelé à jouer les tout premiers rôles en coupe d'Europe des villes championnes des années 1990. […] Les lyonnais comme, je crois, beaucoup de Français, souhaitent désormais la victoire des hommes qui, loin des jeux politiciens, veulent consacrer leur énergie aux choses concrètes de la vie : réussite scolaire des enfants, conditions d'habitat et du cadre de vie dans la cité, considération apportée aux personnes à l'automne de leur vie et à ceux qui risquent d'être exclus […] »[268]

Michel Noir souhaite s'appuyer et affirmer le pouvoir de la COURLY qu'il rebaptise « Grand Lyon » afin de donner une visibilité européenne à l'agglomération. Dans cette ambition, il le souligne lors de son discours d'investiture à la communauté urbaine, « *il est bien évident que l'agglomération lyonnaise ne se hissera au niveau de métropole européenne qu'à travers l'ensemble des communes qui composent sa galaxie* »[269]. En l'occurrence, Michel Noir entend s'appuyer sur les démarches entreprises par ces

---

[265] Il s'agit de l'entreprise alimentaire BSN. Nous reprenons ici les éléments biographiques livrés dans le travail d'Aisling Healy. « Durer pour agir ou agir pour durer ? », *Pole Sud*, 2006, n° 25/2, p. 55-70.

[266] Catherine FORET, *Aménager les espaces publics en intégrant les « contraintes d'usage » : le recours aux enquêtes sociologiques et à la concertation sur les projets (1990-2008)* [Rapport], Lyon, Millénaire 3, Centre de ressource prospective de la communauté urbaine de Lyon, 2008, p. 5.

[267] Entretien avec Maurice Charrier, réalisé les 10 octobre 2014 et 3 septembre 2016.

[268] ANTENNE 2, « Michel Noir à propos de sa victoire à Lyon. Soirée électorale : élections municipales 2e tour », 19 mars 1989, Institut national de l'audiovisuel (INA).

[269] Discours d'investiture de Michel Noir à la présidence de la communauté urbaine de Lyon, extrait du procès-verbal de la séance publique du conseil de communauté du 5 juin 1989. ACGL.

prédécesseurs tout en renforçant la participation du Grand Lyon dans les projets urbains, en particulier dans le cadre d'une politique de requalification des espaces publics, sur l'ensemble du territoire. Retraduit par son adjoint et vice-président à l'urbanisme, Henry Chabert, il s'agit alors « *de rendre la ville plus belle, de rendre la ville plus agréable et de la rendre plus solidaire* » au moyen de projets urbains sur certains territoires[270].

Afin d'incarner le volontarisme de l'action du Grand Lyon dans les quartiers populaires de l'agglomération, le maire de Vaulx-en-Velin est un allié de choix, d'abord en raison des projets urbains déjà engagés et en projet sur sa commune, mais aussi au vu de son investissement dans ces politiques partenariales. Dès 1989, Henry Chabert, confie à Maurice Charrier les contacts d'une « association internationale du développement urbain » dont il est président pour donner un nouveau souffle à la requalification du centre de la ZUP de Vaulx-en-Velin. Un mois seulement après l'élection, l'*International New Town Association* (INTA)[271] est en mesure de mobiliser son réseau d'expert sur la commune et de rendre ses préconisations pour le « développement » de Vaulx-en-Velin.

> « l'INTA, ça m'a été amené par Chabert, Henry […] Chabert m'avait dit "alors, écoutes je connais une assoc, ça serait bien qu'on la face plancher sur le centre-ville de Vaulx. Tu vois, déceler les atouts et les faiblesses du territoire, essayer au travers d'un panel de mobiliser les acteurs du territoire, mais aussi de mobiliser les acteurs de l'agglomération, etc." Et donc on a fait le panel de l'INTA qui remonte à 89 »[272].

Témoignant du rapprochement entre les deux élus, le travail prospectif mené par l'INTA est aussi un moyen de mettre en scène cette coopération, en vue de l'inauguration de la nouvelle place du Mas du Taureau à Vaulx-en-Velin en septembre 1990, réalisée dans le cadre de l'opération DSQ. Dans le récit que livre Cédric Polère sur l'histoire de la communauté urbaine, l'évènement est retranscrit en ces termes :

> « Sur la place du Mas du Taureau, les familles sont réunies, les enfants courent entre les stands, Michel Noir et Maurice Charrier […] circulent dans la foule, dans une ambiance

---

[270] Propos attribué à Henry Chabert in *Vaulx-en-Velin, Un Centre pour Demain*, Communauté Urbaine de Lyon, Ville de Vaulx-en-Velin, document introductif à l'expertise menée du 10 au 14 avril 1989 par l'INTA, 1989. AMV (non-classé).

[271] L'INTA a été fondée en 1976 par un réseau rassemblant des élus locaux et nationaux français et britanniques, des universitaires et des experts intervenant sur les villes nouvelles. Son champ d'intervention s'est ensuite élargi pour intégrer d'autres problématiques liées au développement urbain. L'association fonctionne comme un réseau mobilisé à l'occasion de congrès et proposant à ses membres des interventions ponctuelles pour apporter une expertise aux décideurs urbains. Inventory of the archives of the INTA 1976-2004, International New Town Institute, 2010.

[272] Entretien avec Maurice Charrier, réalisé les 10 octobre 2014 et 3 septembre 2016.

de liesse populaire. Les personnes présentes partagent une certitude, celle de progresser vers une situation meilleure. »[273]

Figure n° 29 : Michel Noir et Maurice Charrier observent la plaque d'inauguration de la nouvelle place du Mas-du-Taureau. Vaulx-en-Velin, septembre 1990.

Photographie Jacques Léone, ACGL 780 W 202. (Michel Noir est au premier plan (dos/profil) et Maurice Charrier plus au centre de l'image, le préfet est hors champ).

Le capital symbolique que Maurice Charrier tend progressivement à concentrer en matière de politique de la ville en fait un élu incontournable pour le président du Grand Lyon, qui entend affirmer un volontarisme pour une solidarité d'agglomération par-delà les « *jeux politiciens* ». L'aura médiatique des émeutes de Vaulx-en-Velin a toute lieu de conforter cette alliance.

Une aura médiatique pour une dimension nationale ?

Une semaine après l'inauguration de la place du Mas du Taureau, celle-ci est le théâtre d'affrontements entre la police et des habitants du quartier, suivi de l'incendie et du pillage du centre commercial. Le 6 octobre 1990, la mort d'un jeune du quartier, Thomas Claudio, sur une moto arrêtée par un barrage de police, provoque la révolte d'une partie des habitants. De réactions spontanées, les affrontements qui mobilisent plusieurs centaines d'individus

[273] Cédric POLÈRE, *De la Courly au Grand Lyon*, *op. cit.*, p. 269.

sont bientôt décrits par les forces de l'ordre comme une « *guérilla urbaine* » organisée[274]. Après l'envoi de premières compagnies de CRS, 150 gendarmes mobiles sont dépêchés ainsi que plusieurs groupes d'intervention de la police nationale (GIPN) qui investissent les grands ensembles les uns après les autres. Les affrontements se poursuivent les jours qui suivent.

L' « *émeute* », telle qu'on la qualifie dans les médias, fait le tour de France à la « une » de plusieurs quotidiens dont *Le Monde*, *Le Figaro*, *l'Humanité*, *Libération*, *Le Nouvel Observateur*, *Le Point*, *l'Express* ou encore *Le Parisien*, sur plusieurs jours. L'analyse de ce traitement médiatique que propose Sylvie Tissot illustre bien la façon dont l'évènement sort du fait divers pour être rapporté « au problème général des "banlieues" ou des "quartiers sensibles", décrit comme un problème social nouveau, spécifique et révélateur du fonctionnement de la société dans son entier. »[275] Il s'agit là, selon l'auteure, d'une première dans l'association aussi massive et consensuelle de la catégorie "quartier" à un problème social. Très vite, les différents médias se détachent effectivement du récit des faits dans ces différentes versions. La mort d'un jeune à la suite d'une altercation avec la police[276] s'estompe au profit d'un nouveau « protagoniste » : le quartier. Objet de politiques de réhabilitation, c'est l'intervention publique sur la banlieue et son histoire qui sont plus généralement interrogées[277]. L'exposition médiatique devient rapidement celle de la politique de la ville en cours d'institutionnalisation et de ces principaux acteurs. L'interview donnée à Roland Castro, délégué à la mission Banlieue 89, dans l'édition du *Monde* du 10 octobre 1990 incarne bien la façon dont l'évènement est saisi comme un fait national appelant la mobilisation du sommet de l'État. Interrogé sur la prévisibilité de l'émeute, il répond en effet :

---

[274] Philippe BROUSSARD, « Les Vice-présidents du Conseil national des villes se rendent à Vaulx-en-Velin à la demande du Premier ministre », *Le Monde*, 10 octobre 1990, p. 14. L'article est suivi du récit plus détaillé : « L'enivrant parfum d'émeute », *Ibid*, p. 14.

[275] Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers*, *op. cit.*, p. 19.

[276] Celle-ci intervient quelques mois seulement après la mort d'une autre jeune sur la commune à la suite d'une altercation avec la police. Gérard BUETAS, « La guerre est déclarée ! », *op. cit.*

[277] « *Pourquoi Vaulx-en-Velin ?* » peut-on lire à la "une" de Lyon-Libération suivi de « La ville enterrait, hier, Thomas Claudio. Une semaine après sa mort qui a provoqué des émeutes sans précédent. Que s'est-il passé dans cette banlieue présentée comme un modèle de réhabilitation ? Lyon-Libération a enquêté sur place. » (*Lyon-Libération*, 13 octobre 1990, n° 1264). La même structure est identifiable dans nombre de dossiers consacrés dans la presse : « "Et la banlieue modèle s'embrasa...", titre Le Nouvel Observateur, enchaînant par le "chapeau" suivant : "On l'avait pourtant "réhabilitée", rendu plus vivable, cette cité-dortoir près de Lyon..." » Nous renvoyons plus largement ici au premier chapitre de l'ouvrage de Sylvie Tissot et en particulier aux trois encadrés par lesquels celui-ci débute. Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers*, *op. cit.*, p. 21-23.

> « Cela fait très longtemps qu'ici, à Banlieues 89, on dit et on écrit qu'un vrai danger de guerre civile menace. Que la "question sociale" est devenue aujourd'hui la question urbaine. […] Il y a de plus en plus d'endroits qui sont de véritables réceptacles à problèmes : chômage, précarité de la langue, immigration récente. Tout s'accumule. La France paraît avoir découvert un de ces endroits au cours du week-end. À Banlieues 89, et avec d'autres, nous nous battons sur des concepts simples tels que l'égalité urbaine, le droit à la ville pour tous, le refus de l'enclavement. Nous voulons que toutes les parties de la ville soient belles. […] La réhabilitation est une dette sociale. […] Enfin, pour authentifier ce projet, il faudrait créer un grand ministère de la ville. »

La veille, plusieurs membres du Conseil national des villes (CNV), ont été dépêchés par le Premier ministre, Michel Rocard, pour « *se saisir des situations graves, de les analyser et de proposer des solutions* »[278]. Le député-maire d'Épinay-sur-Seine, Gilbert Bonnemaison qui s'est exprimé avec le délégué interministériel à la Ville, Yves Dauges lors d'une conférence de Presse à Matignon sur la nécessité de renforcer les dispositifs en place, s'est entretenu avec le maire de Vaulx-en-Velin. Celui-ci accède successivement au Premier ministre[279] puis au président de la République[280].

S'il faut donner plus de moyens aux « experts », la mission Banlieue 89 organise alors justement ses troisièmes « assises » dans la commune limitrophe de Bron un mois plus tard.

> « Le président de la République doit ouvrir, mardi 4 décembre, les travaux du colloque "Pour en finir avec les grands ensembles", organisé à Bron, près de Lyon, par Banlieues 89 et la délégation interministérielle à la ville. Le Premier ministre devrait les conclure, le lendemain. Parmi les invités, le maire d'une commune voisine, Vaulx-en-Velin, M. Maurice Charrier (PCF). »[281]

Le dossier du *Monde* consacré aux différentes mesures en place met particulièrement en scène les acteurs amener à prendre à bras le corps le problème des banlieues, en particulier le déplacement du Gouvernement et la rencontre avec l'élu local au cœur de l'actualité (encadré n° 26). Le colloque rassemble 800 « *élus, urbanistes et spécialistes de la ville* ». Il est ouvert par le président de la République et conclu par le Premier ministre. Parmi les personnalités présentes, la participation du maire de la ville "stigmate" est aussi attendue.

---

[278] Philippe BROUSSARD, « Les vice-présidents du Conseil national des villes se rendent à Vaulx-en-Velin à la demande du Premier ministre », *Le Monde*, *op. cit.*

[279] Bruno CAUSSE, « Un colloque sur les grands ensembles Vaulx-en-Velin reste en période d'observation », *Le Monde*, 4 décembre 1990, p. 11.

[280] Jean-Louis SAUX, « M. Mitterrand veut "redonner le goût de vivre" aux quartiers défavorisés », *Le Monde*, 6 décembre 1990, p. 12.

[281] Bruno CAUSSE, « Un colloque sur les grands ensembles Vaulx-en-Velin reste en période d'observation », *op. cit.*

Encadré n° 26 : La construction médiatique d'un maire emblématique de la politique de la ville

Si le « quartier » est un protagoniste incontournable du feuilleton médiatique autour des émeutes de Vaulx-en-Velin[282], son maire en est assurément un autre. Au soir des premiers heurts, Maurice Charrier est à l'antenne de *Soir 3* pour s'interroger notamment sur les retards d'une intervention policière qui auraient contribué à un emballement autour des évènements[283]. Le maire de Vaulx-en-Velin est rapidement interviewé par nombre de rédactions s'emparant du sujet. Son nom apparait dans la majorité des articles traitant des évènements, ajoutant à l'énigme de cet « *embrasement* », une intervention réputée exemplaire. En réclamant le renforcement d'une « *politique de la ville* », le porte-parole du parti socialiste rend « *hommage à la gestion du maire de Vaulx-en-Velin, M. Maurice Charrier* »[284]. On reprend çà et là ses paroles[285]. On raconte en détail la réhabilitation du quartier entrepris les années précédentes. Le Mas du Taureau et sa tour d'escalade, « *exemple même du "grand ensemble réhabilité"* »[286], sont érigés en emblème, « *extraordinaire signal d'une tentative assidue de briser, un jour, le ghetto social* »[287]. Il n'y a guère que certains « *jeunes* » vaudais qui évoque une récupération politique du maire[288].

L'attention médiatique sur le maire et la commune se prolonge au grès des nouveaux faits divers[289] et des programmes d'action engagés, facilitant d'autant plus son accès ou du moins sa visibilité auprès des décideurs nationaux. Dans un portrait dressé dans *le Monde* quelques années plus tard, alors que le centre-ville de la commune connait un investissement colossal, on ironise : « *Une boutade circule dans les milieux de gauche à Lyon : Maurice Charrier serait le seul maire socialiste de l'agglomération ! Ce n'est guère aimable pour ses collègues estampillés PS, d'autant que M. Charrier garde encore, même s'il ne la revendique pas, l'étiquette communiste. À son corps défendant, ce quadragénaire aux cheveux blanchis et à l'accent venu de son Vaucluse natal a été projeté sous les feux de l'actualité pendant les trois jours et les trois nuits d'octobre 1990 où la commune qu'il dirige, Vaulx-en-Velin, a été le théâtre de sévères émeutes* »[290].

---

[282] Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers*, *op. cit.*

[283] Carole DONNET, Patrice DIDIER et Christian BRULÉ, « Émeutes à Vaulx-en-Velin », Soir 3, FR3, INA.

[284] « Le PS souligne la nécessité d'une « politique de la ville » », *Le Monde*, 10 octobre 1990, p. 14.

[285] « *Pour reprendre l'expression du maire de Vaulx-en-Velin, Maurice Charrier, "il y a des cris qu'il faut savoir entendre"* ». Azouz BEGAG, « Banlieues Au secours, la France ! », *Le Monde*, 13 octobre 1990, p. 2.

[286] « Vaulx-en-Velin : l'argent n'a pas suffi », *Les Échos*, 29 mai 1991, p. 4.

[287] Gérard BUETAS, « La guerre est déclarée ! », *Le Monde*, 9 octobre 1990, p. 13.

[288] Marie-Noelle TERRISSE, « À Vaulx-en-Velin Les obsèques dignes et silencieuses de Thomas Claudio », *Le Monde*, 15 octobre 1990, p. 9.

[289] Robert BELLERET, « Après la mort d'un jeune délinquant, la ZUP de Vaulx-en-Velin a connu trois nuits d'agitation et de violences », *Le Monde*, 13 octobre 1992, p. 15 ; « Après l'incendie de deux gymnases à Vaulx-en-Velin et à Bron : l'Est lyonnais sous tension préméditée », *Le Monde*, 19 avril 1994, p. 10.

[290] Bruno CAUSSE, « Le maire de Vaulx-en-Velin refuse de "jeter l'éponge" », *Le Monde*, 27 septembre 1994, p. 11.

Tout se passe comme si les dimensions nationales et sociétales de l'évènement interdisaient les récits plus localisés en délégitimant toute forme de responsabilisation politique locale. De façon relativement unanime, les portraits dépeignant le maire de Vaulx-en-Velin valorisent son action (encadré n° 22).

Les émeutes de Vaulx-en-Velin sont finalement loin de jouer contre son maire. Jusqu'ici assez modestement investit dans les réseaux de la politique de la ville[291], il est vivement convié par Roland Castro[292]. Du point de vue électoral certes, les élections cantonales de 1992 enregistrent dans l'Est lyonnais, comme en d'autres lieux, une montée de l'extrême droite. Elles vont néanmoins permettre à Maurice Charrier de cumuler progressivement plusieurs mandats. Celui-ci semble faire l'exception de la stabilité politique du département du Rhône à l'issue du scrutin de mars 1992 : « *tous les sortants sont réélus sauf le RPR Jean Claude Cret, largement battu à Vaulx-en-Velin par le maire de cette commune, M. Charrier, représentant peu orthodoxe du PC. La victoire de ce dernier est d'autant plus remarquable que, dans ce canton, comme dans tous ceux de la périphérie de Lyon - Meyzieu, Saint-Priest, Saint-Fons, - le FN améliore son score au second tour.* »[293] Le journal *Le Monde* souligne la reconquête du canton communiste[294] perdu par Jean Capiévic en 1985.

Autonomisation partisane et perte d'ancrage dans les sociabilités populaires sur la commune

L'idée de reconquête communiste est toutefois vite énoncée. Ces évolutions consacrent en effet l'autonomisation du maire de Vaulx-en-Velin vis-à-vis du parti communiste. Dès l'automne 1991, celui-ci démissionne de ses différentes responsabilités au sein de

---

[291] Nous renvoyons par ailleurs au réseau de l'association des maires Ville et banlieue de France (AMVBF), notamment aux listes des participants des différents congrès organisées à la fin de la décennie. ANF 19980215/9 : Rapports sur les travaux et les congrès de l'association des maires Ville et banlieue. Plusieurs élus des communes de l'agglomération s'y investissent pourtant à l'instar du maire communiste de Givors, Camille Vallin, ou d'autres élus de Saint-Priest, Bron ou encore Oullins. Ces villes sont notamment sollicitées dans le cadre d'un rapport d'évaluation des politiques de l'habitat réalisé pour le ministère de l'Équipement, avec le SCET en 1987. Comptes-rendus de l'association *Ville et Banlieue*, voir par exemple : Commission habitat, le 2 décembre 1986, ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, Direction de la Construction (JA/BB CH/HA). ANF 19980215/9.

[292] Une rencontre préalable est proposée avec le maire la semaine du 19 au 23 novembre 1990, par Roland Castro : « *L'actualité de ces derniers jours confirme l'importance de ces Assises. Nous souhaitons vivement votre participation à ces débats.* ». Invitation aux 3e assises de "Banlieue 89", courrier de Roland Castro, délégué à la rénovation des banlieues, au maire de Vaulx-en-Velin. AMV 166 W 81.

[293] « Le second tour des élections cantonales - Rhône (26) », *Le Monde*, 31 mars 1992, p. 24.

[294] Michel DELBERGHE, « Le second tour des élections cantonales Rhône : l'UDF exclut un candidat signataire d'un accord avec le FN », *Le Monde*, 27 mars 1992, p. 9.

l'organisation. Il déclare à la presse reprocher au Parti ses positions internationales, mais surtout « *le refus de la prise en compte de la chute* » de ses résultats électoraux et de ses « *liens devenus extrêmement faible avec le mouvement social* », ainsi que son « *centralisme qui* [aurait] *pris le pas sur la démocratie* »[295]. Proche de Charles Fiterman, la distance qu'il prend avec le parti s'incarne également dans des initiatives politiques tel que l'appel des « *49 refondateurs* » en 1994, qui, avec d'autres élus communistes, invite au rassemblement des mouvements de la « *gauche alternative* » en s'affranchissant des structures partisanes[296]. Si l'on en croit le parcours des signataires, ce mouvement recouvre une composante locale qui valorise politiquement l'investissement intercommunal. À Vaulx-en-Velin cet investissement permet à Maurice Charrier d'affirmer une position distincte du parti communiste. Un parallèle peut être fait avec l'investissement de la communauté d'agglomération de Plaine Commune en Seine-Saint-Denis par les « rénovateurs », puis « refondateurs », Jacques Ralite et Patrick Braouezec, respectivement maire d'Aubervilliers et de Saint-Denis. Ces derniers jouent un rôle moteur dans l'institution du nouvel EPCI séquano-Dionisien qui, en tant que vice-président et président, leur assure un capital important, vis-à-vis de leurs opposants communistes et socialistes[297]. À Vaulx-en-Velin toutefois, l'intercommunalité est encore dirigée par la droite. À la suite des élections municipales de 1995, alors que Maurice Charrier conduit une conduit une liste identifiée « *divers gauche* », composée de communistes, socialistes et de non encartés[298], le maire accepte la proposition faite par Raymond Barre (UDF), nouveau maire-président du Grand Lyon de siéger, avec d'autres élus socialistes, dans le nouvel exécutif. Nous reviendrons plus avant sur son investissement dans ce nouveau mandat de vice-président à l'urbanisme commercial de la communauté urbaine.

Dans le cadre des nouveaux projets urbains qui s'engagent sur la commune, le maire se rapproche également de la Fondation Agir contre l'exclusion (FACE) fondée par Martine Aubry[299]. À Vaulx-en-Velin, le bruit court que le rapprochement du maire avec des

---

[295] Propos attribués à Maurice Charrier dans Bruno CAUSSE, « Le maire de Vaulx-en-Velin abandonne ses responsabilités au PCF », *Le Monde*, 10 septembre 1991, p. 38.

[296] « Appel lancé par les 49 refondateurs : dans la perspective des élections municipales, Les contestataires communistes veulent s'affranchir de la tutelle des partis de gauche », *Le Monde*, 13 juillet 1994, p. 7.

[297] Julien PONTIER, « Politique communautaire en petite couronne : l'Agglomération Plaine Commune », *in* François BARAIZE et Emmanuel NÉGRIER (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, p. 157-192.

[298] Non signé, « Résultats du second tour des élections municipales - Rhône », *Le Monde*, 20 juin 1995, p. 44.

[299] Ayant adhérée au parti socialiste alors qu'elle est élève à l'ENA en 1974, Martine Aubry « pantoufle » au sein du groupe industriel Péchiney, après plusieurs expériences dans des cabinets ministériels. Elle tente de

personnalités nationales du parti socialiste, alors que Charles Fiterman adhère officiellement au PS, l'aurait rendu éligible à un mandat ministériel. C'est notamment le discours que nous tient Marie-France Vieux Marcaud, alors première secrétaire fédérale du Rhône (PCF) :

> [Marie-France Vieux Marcaud] : « ouais, il a toujours été un peu entre deux. En fait, ce dont je t'avais parlé, c'était au moment du Gouvernement où il y avait Aubry. Aubry, c'est 97 [*Martine Aubry est nommée ministre du Travail*] ça s'est dit, notamment à Vaulx, que… effectivement, qu'il pensait qu'Aubry allait l'appeler à son ministère ou qu'elle allait trouver des solutions…
>
> [A. L.] : D'accord ça aurait été quoi ? À la politique de la ville ?
>
> [M-F. V-M.] : Oh, ben j'en sais rien moi. Ben oui, il se voyait… parce que c'est un petit peu lui qui était à l'origine de la politique de la ville un p'tit peu. Et c'est vrai qu'il aurait sans doute mérité un ministère. »[300]

Marie-France Vieux Marcaud se dit alors appelée par Maurice Charrier pour s'engager à ses côtés sur la commune à la fin de la décennie 1990 et prendre sa succession à la tête de la mairie. Elle l'interprète alors comme un indice d'un possible mandat national pour l'élu.

Si de nouveaux postes politiques semblent ainsi s'ouvrir pour Maurice Charrier à l'issue des élections municipales de 1995, celles-ci ne sauraient être appréhendées comme un renforcement de l'ancrage de l'élu au sein de la population. Il faut souligner en effet que l'abstention connait un record encore inégalé sur la commune. Moins de 56 % des électeurs se sont déplacés au premier tour pour un peu plus de 58 % au second[301], contre une participation nationale à près de 70 %. Surtout, lors de ces élections, le maire ne parvient pas à intégrer à sa liste et à son projet politique les initiatives « citoyennes » issues des émeutes de 1990 qui confirment leur dimension politique[302]. En effet, du collectif « Thomas Claudio » engagé dans l'accompagnement judiciaire de la famille du jeune décédé à la suite de l'intervention policière du 6 octobre 1990[303], est née l'association Agora. Présidée par

---

réunir un grand nombre d'entreprise assez proches de l'État, pour financer des initiatives en matière de lutte contre l'exclusion et fonde à cette occasion FACE en 1993.

[300] Entretien avec Marie-France Vieux Marcaud, Première secrétaire fédérale du parti communiste du Rhône de 1996 à 2004, adjointe au maire de Vaulx-en-Velin à l'Éducation de 2001 à 2014, réalisé le 23 janvier 2020. Le d

[301] L'abstention s'élève respectivement à 44,72 % et 41,57 % au premier et second tour des élections municipales des 11 et 18 juin 1995. « Recensement par bureau des votes émis dans la commune », tableaux récapitulatifs des élections. AMV 223 W 13, Élections.

[302] Gérard MAUGER, *L'émeute de novembre 2005. Une révolte protopolitique*, Bellecombe-en-Bauges, Croquant, 2006.

[303] Celui-ci a pour but de faire reconnaitre la responsabilité de la police dans la mort de Thomas Claudio. Deux versions des faits s'opposent. Pour la police, le conducteur de la moto derrière lequel se tenait Thomas Claudio a tout simplement perdu le contrôle de son véhicule. Pour le collectif, c'est la voiture de police qui, ayant subitement fait barrage à la moto, l'a provoqué. Au final, les policiers impliqués dans la mort de Thomas Claudio ne sont pas jugés responsables. À l'inverse, la peine du conducteur de la moto est aggravée

Pierre-Didier Tchétché-Apéa, étudiant en maitrise de droit[304], immigré de Côte d'Ivoire arrivé sur la commune à l'âge de 6 ans, l'association se veut être un relai pour les habitants du quartier du Mas du Taureau. La thèse de science politique de Didier Chabanet s'est intéressée aux formes particulières de politisation qui s'opère en son sein et qui conduit à l'entrée en politique de jeunes « issus de l'immigration » habitant les « quartiers »[305]. La liste du « Choix vaudais » ne recueille que 7,23 % des suffrages exprimés au premier tour, mais enregistre des scores plus importants dans les bureaux de vote du Mas du Taureau.

Au total, si le maire est réélu haut la main en 1995, la mobilisation électorale de l'équipe municipale est bien entrée dans une crise plus profonde que rencontre plus globalement le parti communiste dans ses fiefs et l'ensemble de l'offre politique dans les quartiers populaires[306]. En 1995 en effet, le parti communiste est désigné comme le principal perdant de ces élections par *Libération* avec neuf communes de plus de 30 000 habitants, perdues[307]. Dans les quartiers populaires, le décrochage est encore plus net[308].

> Fort d'une certaine exposition médiatique, mais surtout d'une inscription dans des réseaux qui permettent à son maire de mobiliser différentes ressources sur son territoire, Vaulx-en-Velin bénéficie d'une attention particulière dans le cadre du lancement de nouveaux dispositifs de la politique de la ville qui s'accumulent pendant les années 1990. Nombre d'éléments auraient pu amener à une opposition frontale entre Michel Noir et Maurice Charrier. Mais la position que ce dernier parvient à acquérir, au même titre que sa commune dans l'ordre symbolique, a toutes les chances de rendre l'inaction de l'intercommunalité visible sinon désastreuse pour son président. Comment le maire-président du Grand Lyon, Michel Noir, pourrait-il jouer sans le maire de la ville "stigmate" du problème des quartiers français ? D'autant que le rapprochement s'est opéré avant les

---

en appel au tribunal de grande instance de Lyon. Bruno CAUSSE, « Les jeunes immigrés de l'association Agora, de Vaulx-en-Velin », *Le Monde*, 21 août 1996.

[304] Il réalise en 1996 un mémoire de droit de l'homme en comparant l'engagement associatif au sein d'Agora à celle de l'Union des jeunes musulmans fondée sur la ZUP des Minguettes à Vénissieux. *Ibid.*

[305] Didier CHABANET, *Entre intégration culturelle et marginalisation sociale : émergence et recomposition des logiques de l'action collective*, Lyon, Lyon 2, 1997.

[306] Céline BRACONNIER et Jean-Yves DORMAGEN, *La démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Paris, Gallimard, 2007.

[307] Éric DUPIN, « Trois électeurs sur quatre étaient appelés à voter hier dans tout le pays. Municipales : le PS réussit son second tour, le FN s'installe dans le Sud-Est », *Libération*, 19 juin 1995, p. 2-4.

[308] Notre annexe n° 5 compare l'évolution de la participation dans cinq bureaux de vote de la ZUP avec celle de cinq autres bureaux de vote sur la commune aux élections municipales. Nous soulignons une abstention encore plus importante dans la ZUP qui s'accroit plus encore à partir de 2001.

évènements d'octobre 1990. Aussi, la rénovation urbaine entreprise au centre de la ZUP parvient à mobiliser des ressources publiques sans précédent, susceptibles d'infléchir la politique des transports établie à l'échelle de l'agglomération.

2.2.2. Une nouvelle configuration politico-administrative permettant l'attraction des ressources publiques à Vaulx-en-Velin

À partir des années 1990, les dispositifs mis en place dans les quartiers sortent peu à peu du statut de politique publique expérimentale pour être réinterrogés et amplifiés dans une politique portée depuis le sommet de l'État et devant impliquer durablement ses moyens d'action. C'est, selon Philippe Estèbe, tout le sens du discours de François Mitterrand à Bron en décembre 1990, au cours duquel il annonce la création d'un ministère dédié à la ville, directement rattaché au Premier ministre. L'action de l'État doit être concentrée sur quelques centaines de quartiers prioritaires sur lesquels des sous-préfets dédiés pourront engager un budget propre et mobiliser des fonctionnaires pour travailler « *avec le chef de projet communal* »[309]. Le tournant des années 1990 voit également s'intensifier la production législative visant à « prendre en considération les effets sociaux et spatiaux de la mutation économique »[310] et à investir la thématique de l'exclusion. La loi d'orientation sur la ville, dite loi « anti-ghetto » de 1992 succède ainsi aux textes instaurant le Revenu minimum d'insertion (loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988) ou les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (loi n° 90-449 du 31 mai 1990). Si le territoire de Vaulx-en-Velin ne figurait pas parmi les 60 quartiers prioritaires désignés en septembre 1990 par la délégation interministérielle à la ville (DIV), créée deux ans plus tôt[311], la mise en place de nouveaux dispositifs et son inscription dans le contrat de ville élaboré à l'échelle de toute l'agglomération vont considérablement renforcer l'investissement public sur la commune. En 1994, le projet de construction d'un nouveau centre-ville en lieu et place du « centre commercial et administratif » de la ZUP est retenu parmi la dizaine de Grands projets urbains (GPU)[312], conçus par la mission nationale qui

---

[309] Extrait du discours rapporté dans : Jean-Louis SAUX, « M. Mitterrand veut « redonner le goût de vivre » aux quartiers défavorisés », *op. cit.*

[310] Philippe ESTÈBE, « Chapitre 1 : Les quartiers, une affaire d'État. Un instrument territorial », *in Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Gouvernances, pp. 47-70, p. 51.

[311] Robert SOLÉ, « L'affaire d'une génération », *Le Monde*, 9 octobre 1990, p. 13.

[312] Le départ de la principale structure commerciale, Auchan, négocié avec la ville et la communauté urbaine, met fin aux tergiversations concernant le maintien, voire le renforcement, du centre commercial. « Le Grand-Vire reconstruit au centre de Vaulx-en-Velin », *Les Échos*, 1 février 1993, p. 15.

leur est dédiée comme des « opérations de chirurgie lourde permettant de transformer les infrastructures des cités de banlieue »[313].

Malgré la profusion des dispositifs promus depuis l'échelle nationale, ce projet de ladite politique de la ville s'inscrit dans un partenariat construit localement dans lequel la municipalité et son maire parviennent à occuper un rôle central. De l'avis de l'ensemble des acteurs étatiques, communaux et communautaires rencontrés, l'émergence du projet du centre-ville de Vaulx-en-Velin est une sorte d'épicentre et de laboratoire de la montée en puissance de la politique de la ville au cours des années 1990 sur l'agglomération[314]. À cet égard, si le projet reconduit des orientations édictées dans les cadres des différents dispositifs d'action publique qui ont suivi l'élaboration du plan de référence, tel que le DSQ, il marque aussi une rupture, par son ampleur, les procédés de démolition-reconstruction qu'il utilise, et la mobilisation plus transversale des institutions et secteurs d'action publique qu'il suscite.

Vers une mobilisation transversale des moyens d'action publique sur le centre-ville ?

Un protocole d'accord entre l'État, la communauté urbaine et la ville est signé le 19 février 1993, actant les grands axes d'un « *centre secondaire d'équilibre de l'agglomération lyonnaise* ». Ce pôle urbain, « *diversifié et actif* », susceptible de « *fédérer les quartiers et les acteurs de la vie vaudaise* » tout en donnant « *une image renouvelée de la cité* », vise à « *participer au rayonnement du Grand Lyon* ». Il trouve sa place dans un contrat de ville expérimental pour lequel la communauté urbaine se porte candidate avant l'élaboration de la première génération du dispositif (1994-1999)[315]. Si la mobilisation des partenaires locaux s'inscrit dans une certaine continuité avec les précédents dispositifs, l'ampleur des projets confère aux agents des différentes institutions concernés de nouveaux leviers de mobilisation de leur administration.

Dans ce contrat de ville, les deux GPU mis en place à Vaulx-en-Velin et Vénissieux occupent une place essentielle. À partir des cas d'Argenteuil et Mantes-la-Jolie, Hélène Reigner montre comment ce dispositif offre des opportunités de repositionnement à la DDE

---

[313] La mission nationale au GPU est reliée administrativement à la DIV bien qu'elle soit d'abord composée de hauts-fonctionnaires du corps des Ponts et du ministère de l'Équipement.

[314] Nous renvoyons en particulier à nos entretiens réalisés avec Dominique Mouillaux, responsable du service politique de la ville à la DDE du Rhône ; Rémi Nouveau, chef de projet du GPU puis directeur du Grand projet de ville (GPV) de Vaulx-en-Velin puis directeur de l'Habitat et du développement solidaire urbain à la communauté urbaine ; Jean-Michel Évin, directeur du développement urbain à la Ville de Vaulx-en-Velin.

[315] Entretien avec Dominique Mouillaux, responsable du service Habitat, développement social urbain, DDE, chargé de mission auprès du DDE, réalisé le 15 et 24 septembre 2019.

et au corps préfectoral dans des partenariats locaux, qui restent toutefois dépendantes des configurations politiques locales[316]. Dans le cas de l'intercommunalité lyonnaise, les collectivités locales occupent déjà largement le terrain des politiques urbaines. Si 40 millions de francs sont investis par l'État sur cette seule enveloppe pour la commune de Vaulx-en-Velin, le dispositif du GPU n'occupe qu'une portion de l'opération plus vaste du centre-ville de Vaulx-en-Velin, portée par un personnel communal et intercommunal. Une zone d'aménagement concerté (ZAC) est créée par la communauté urbaine. Outre les fonds investis par l'État, celle-ci, avec la commune, le conseil régional, le conseil général et, cette fois-ci, le SYTRAL, injectent quelque 100 millions de francs pour l'année 1994[317].

Néanmoins, ce budget renforce la place de l'équipe de la politique de la ville de la DDE dans les négociations menées auprès des institutions locales comme de la Préfecture[318]. Il s'ajoute à un ensemble d'enveloppes dont les modalités d'attribution ont déjà été ouvertes aux partenaires publics (PALULOS, …) de façon à légitimer les avis de la DDE dans une négociation collective. L'ampleur du projet envisagé au centre-ville de Vaulx-en-Velin suscite d'ailleurs l'accroissement des équipes de la DDE. Le responsable politique de la ville, Dominique Mouillaux, nous explique ainsi pouvoir procéder à de nouveaux recrutements tournés vers de nouveaux profils à l'instar des architectes urbanistes : « *c'était un profil qui m'intéressait parce que c'est vrai que l'opération de Vaulx, pour nous, c'était la première fois qu'on avait une opération où il y avait une reconstruction d'une telle ampleur quoi* »[319]. Le renforcement du service s'accompagne aussi de l'arrivée d'un nouveau directeur départemental et régional de l'Équipement qui entend affirmer la place de la DDE en matière de politique de la ville. Alors que Dominique Mouillaux se retrouvait seul, devant le préfet, le maire de Vaulx-en-Velin et le président du Grand Lyon, dans la gestion des « évènements » d'octobre 1990, il peut désormais compter sur un service et un directeur qu'il juge plus impliqué :

> « Moi, je me suis senti vraiment conforté. Et en plus, bon, ça a été des gens qui ont eu l'intelligence de pas vouloir faire les choses à ma place, hein. Et donc ça c'était bien, parce qu'en même temps, je gardais quand même une autonomie et le contact qui était réaffiché avec les élus et le Grand Lyon, mais en même temps, il [le DDE] était là pour me soutenir. […] les années 90, jusqu'au début des années 2000, ça a été une période incroyable. Pour un fonctionnaire comme moi, voilà, y'a pas, c'était génial quoi ! Parce que le partenariat fonctionnait quand même, moi j'étais avec mon équipe qui était super,

---

[316] Hélène REIGNER, « L'État et les grands projets urbains de la politique de la ville. Etudes de cas : le Mantois et Argenteuil. », *op. cit.*

[317] POPSU (dir.), Émilie GALLEREY, « Centre-Ville Vaulx-en-Velin », *in L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains - [Rapport du PUCA]*, Lyon, POPSU, PUCA, p. 274-298. consulté le 9 aout 2020.

[318] Entretien avec Dominique Mouillaux, réalisé le 15 et 24 septembre 2019.

[319] *Ibid.*

> j'avais au-dessus de moi des préfets et des DDE, euh… bon, je pense que ce sont des conjonctions qu'il n'y a pas souvent dans une carrière, et surtout dans la durée quoi. »[320]

D'une position relativement isolée au sein de la DDE et du partenariat local construit autour de la politique de la ville, Dominique Mouillaux témoigne d'une promotion qui accompagne le renouvellement de son directeur, mais aussi l'arrivée du sous-préfet à la ville qu'il qualifie de « *sacrées pointures* ». Ce renforcement des services de l'État local joue également en la faveur des équipes de la politique de la ville évoluant au sein de la communauté urbaine.

Au sein de l'institution communautaire, certains agents bénéficient aussi de cette montée en puissance de la politique de la ville. Les chefs de projets installés dans le cadre des DSQ sont confortés par la création d'un service spécifique au sein du Grand Lyon – le Développement social urbain – que vient diriger en 1990 l'ancien chef de projet DSQ à Vaulx-en-Velin, Pierre Suchet[321]. Un réseau se structure alors autour de ce nouveau service et conforte le leadership de la communauté urbaine en matière de politique de la ville.

> « […] tout ce réseau important qui s'est constitué, parce que quand on pense à ce que c'était au début et ce que c'est devenu avec le service de Pierre Suchet, le nombre de chefs de projet tout ça, enfin ça devient quelque chose qui est important quoi, hein ! »[322]

Comme le souligne l'homologue de Pierre Suchet à la DDE, l'agenda national autour de la politique de la ville se traduit localement du côté administratif et technique par des échanges réguliers entre les agents de différentes institutions qui tendent à les légitimer dans leurs propres structures. Au sein du Grand Lyon, ce service central de politique de la ville, et les équipes territoriales qui lui sont rattachées tirent alors également bénéfice d'une réorganisation institutionnelle de l'organigramme le rapprochant des espaces de décision. Au sein de la délégation générale au développement urbain, les chefs de projets de la politique de la ville acquièrent une légitimité parfois enviée par leurs collègues travaillant sur d'autres quartiers[323]. Cette réorganisation valorise alors un fonctionnement de l'institution en grandes « missions » thématique ou territoriale, le plus souvent autour de projets urbains dans ce cas[324].

---

[320] *Ibid.*

[321] Entretien avec Pierre Suchet, chef de projet DSQ à Vaulx-en-Velin (1986-1990), responsable du service politique de la ville au Grand Lyon, réalisé le 6 novembre 2015.

[322] Entretien avec Dominique Mouillaux, responsable du service Habitat, développement social urbain, DDE, chargé de mission auprès du DDE, réalisé le 15 et 24 septembre 2019.

[323] Dominique Mouillaux fait état par exemple d'une sollicitation par le Grand Lyon visant, en tant que représentant de l'État, à sensibiliser ces agents aux enjeux de la politique de la ville.

[324] Mises en place dans des logiques différentes, ces structures territoriales relèvent de logiques en réalité diverses, allant de la SEM au groupement d'intérêt public (forme prise par le GPU de Vaulx-en-Velin (GIP)), avant de faire l'objet d'une certaine entreprise de « normalisation » à l'égard de leur fonctionnement. ACGL

Souhaitée par Michel Noir et conduite sous l'égide d'un nouveau secrétaire général, Pierre Ducret[325], cette réorganisation managériale de l'institution renforce le contrôle de l'exécutif. Dans son enquête sur le « pouvoir d'agglomération » à Lyon, Taoufik Ben Mabrouk interroge un membre du cabinet qui exprime bien les enjeux qui accompagnent cette réorganisation pour Michel Noir :

> « Michel Noir avait demandé aux vice-présidents de ne pas assumer la responsabilité et la direction des services. Il tenait beaucoup à suivre les choses personnellement […]. On organisait pour lui des réunions mensuelles avec l'ensemble des services pour qu'il soit sûr que les délégations jugées stratégiques fonctionnaient bien. Et puis Noir s'appuyait sur deux de ses plus proches fidèles, Henry Chabert et Serge Guichard. Le problème pour Noir c'est qu'il voulait éviter le système des baronnies qui brisait la COURLY avec des vice-présidents qui, chacun dans leur coin, détenaient de fait un pouvoir de décision. »[326] [*Nous soulignons*].

À la communauté urbaine, transversalité rime donc avec centralisation politique. Les équipes projet rencontrent ainsi fréquemment le secrétaire général et le cabinet du président. C'est d'autant plus vrai pour les équipes de la politique de la ville qui relèvent du département du développement urbain. D'une part, selon les mots de Pierre Ducret, celui-ci « *était le point le plus innovant, finalement, dans l'organisation et* […] *incarnait l'autorité d'agglomération* »[327]. D'autre part, la politique de la ville relève de la délégation d'Henry Chabert en qui Michel Noir semble avoir toute confiance. Ce portage politique par un proche du président du Grand Lyon est décrit comme facilitant largement la position d'intermédiaire des chefs de projet de la politique de la ville :

> « La politique de la ville a été raccrochée, parce que nous les services, on a fait que ce que les élus voulaient bien qu'on fasse – donc elle a été raccrochée à Henry Chabert […].

10032 W 1 et 10032 W 2. Notre mémoire de master réalisé sous la direction de Gilles Pinson porte ainsi sur l'évolution des missions territoriales du Grand Lyon à partir de l'exemple des quartiers anciens, dans *La logique de projet à l'épreuve de l'action publique locale. L'intégration des quartiers prioritaires dans le développement urbain : quel projet de territoire à la Guillotière ?* IEP de Lyon, 2012.

[325] Pierre Ducret dirige auparavant la direction régionale de la Caisse des dépôts et consignations. Il est recruté par Michel Noir pour réformer l'administration communautaire. Interview de Michel Noir réalisés dans le cadre de la démarche prospective Millénaire 3, Grand Lyon. URL : [https://retroprospective.millenaire3.com/Chroniques/Episode-14/1990-1992-une-profonde-reorganisation-des-services-pour-faire-entrer-le-Grand-Lyon-dans-l-ere-du-management] consulté en avril 2020.

[326] Taoufik BEN MABROUK, *Le pouvoir d'agglomération en France*, *op. cit.*, p. 108.

[327] Interview de Pierre Ducret, secrétaire général de la communauté urbaine de 1990 à 1996, réalisé dans le cadre de la démarche prospective de la communauté urbaine, Millénaire 3, le 22 décembre 2011. URL : [https://retroprospective.millenaire3.com/Chroniques/Episode-14/1990-1992-une-profonde-reorganisation-des-services-pour-faire-entrer-le-Grand-Lyon-dans-l-ere-du-management]

> Après, comme vice-président à la politique de la ville on avait Jean-Jacques Queyranne[328] jusqu'aux années 2000 […]. Donc ce que je veux dire, c'est qu'on a eu des poids politiques très importants sur la politique de la ville pendant longtemps […] après on a eu Maurice Charrier ! Et l'important c'est que, eux, ils avaient la capacité à poser les questions au président. »[329]

À la réorganisation du Grand Lyon, s'ajoute donc des « *"poids" politiques très importants* »[330] permettant d'étendre la capacité d'action des agents de la politique de la ville. Recruté en tant que chef de projet du GPU de Vaulx-en-Velin par la communauté urbaine, Rémi Nouveau témoigne d'une priorisation politique et administrative au sein de l'institution.

> « C'est que d'une part, la communauté urbaine s'est dit : "c'est pas un enjeu local, les émeutes de Vaulx-en-Velin, c'est pas l'enjeu de Vaulx-en-Velin, c'est un enjeu d'agglomération". […] Et le deuxième truc c'est : "il faut pas se résoudre à faire des bricolages dans les coins", c'est la culture d'Henry Chabert, en disant "il faut du projet urbain". Donc en gros, sur tous les grands ensembles à l'époque, on a lancé des études de projet urbain avec des urbanistes, ce qui était assez rare à l'époque, où on faisait surtout de la réhabilitation avec des architectes, un peu d'espaces verts, un peu de réaménagement, etc. Là non, il faut un vrai projet urbain, un projet urbain à l'échelle de l'agglo […] cette logique-là, en 90-95, […] moi qui ai rencontré mes collègues à l'époque, l'idée de dire qu'il faut travailler à cette échelle, c'était rarissime ! […] Et en gros, la politique dans les quartiers, moi je vois très bien la consigne du directeur général de l'époque, c'était Pierre Ducret qui disait : "bon, ben moi je sais pas ce qu'il faut faire, […] on a de l'argent, on a des budgets, faites-nous des propositions, il faut y aller !" »[331]

Cette proximité à la décision des agents travaillant spécifiquement ou ayant travaillé sur les opérations de la politique de la ville à Vaulx-en-Velin – Dominique Mouillaux à la DDE, Pierre Suchet et Rémi Nouveau au Grand Lyon – se traduit dans la capacité à mobiliser les différentes administrations pour le projet du centre-ville, dans la mesure où ils sont au contact des responsables politiques dominants.

> Au total, le projet du centre-ville bénéficie d'une mobilisation relativement transversale des moyens d'action publique impactant les budgets locaux. Celui-ci reprend les orientations émises dès les premiers dispositifs de la politique de la ville infléchis par la nouvelle ampleur des moyens. Diversification de l'habitat, multiplication des voiries et formes urbaines proposant commerces et activités en bas d'immeuble, sont les composantes principales du projet (figure n° 30).

---

[328] Jean-Jacques Queyranne, ancien adjoint au maire de Villeurbanne, est alors maire de Bron depuis 1989 et député depuis 1981. Il est l'une des figures du parti socialiste local et devient président de la Région Rhône-Alpes de 2004 à 2015.

[329] Entretien avec Rémi Nouveau, chef de projet politique de la ville puis directeur du grand projet urbain, puis du grand projet de ville (GPV), communauté urbaine, réalisé le 18 février 2016.

[330] *Ibid.*

[331] *Ibid.*

> Plusieurs équipements publics tels qu'un lycée d'enseignement général et un planétarium le complètent pour une estimation de plus de 300 millions de francs[332].

Le nouveau centre-ville : une opération de démolition/reconstruction avant la rénovation urbaine ?

Par rapport aux opérations de réhabilitation des quartiers d'habitat social de la ZUP, l'opération du centre-ville de Vaulx-en-Velin représente quelques inflexions majeures dans la mesure où elle consiste en une vaste entreprise de démolition/reconstruction. Si ces procédés sont ensuite repris dans le cadre de la politique de rénovation urbaine plus systématique suscitée par la création de l'Agence nationale de la rénovation urbaine en 2003 (ANRU)[333], le projet de Vaulx-en-Velin a un caractère pionnier pour l'ensemble des acteurs de la politique de la ville de l'agglomération.

En effet, concentrer les moyens de l'action publique urbaine au sein du seul espace de la ZUP inhabité ne va pas de soi. Le point de départ du projet tient aux préoccupations tournées vers le centre commercial. Avant d'envisager son départ, la principale enseigne marchande propose initialement de s'étendre en doublant sa surface sur le site[334]. Ces ambitions sont d'abord freinées par les agents de la politique de la ville du Grand Lyon qui tentent alors de convaincre les élus municipaux de mener une réflexion sur le devenir du site tandis que ces derniers cherchent d'abord un repreneur[335]. Le départ de l'enseigne Auchan n'est-il pas une opportunité pour faire table rase d'une partie de la ZUP ?

Figure n° 30 : Du centre commercial du « Grand Vire » au centre-ville de Vaulx-en-Velin.
Ci-contre. Sources : archives municipales de Vaulx-en-Velin – photographie aérienne et maquette de l'opération installée dans les locaux du Grand Projet de Ville (GPV).

---

[332] *Ibid*. Le seul lycée mobilise quelques 105 millions de francs de la Région Rhône-Alpes. Il faut ajouter également l'extension de l'ENTPE pour l'État (45 millions). Ces montants sont colossaux si on les rapporte aux quelques 30 millions de francs de DSQ que nous avons comptabilisé (cf. *supra*).

[333] Renaud EPSTEIN, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, *op. cit*., 2013.

[334] Un dépôt de permis de construire est déposé à cet effet à la communauté urbaine, propriétaire des terrains de la ZUP, en 1989.

[335] Serge Simon arrive à Vaulx-en-Velin en 1992 pour prendre la direction du service économique avec pour principale mission « *de trouver un remplaçant à Auchan* ». Entretien avec Serge Simon, directeur du service économique de 1992 à 1994, puis directeur de cabinet de Maurice Charrier de 1994 à 1998. Réalisé les 14 et 17 novembre 2017

C'est en partie tout l'objet de la sollicitation de l'INTA en 1989 que nous avons évoqué. Son diagnostic s'appuie par ailleurs sur le travail précédemment réalisé par le chef de projet de la communauté urbaine sur la ville, Pierre Suchet, et le conseiller d'Henry Chabert, Jean-Pierre Charbonneau[336]. Le groupe d'experts encourage l'introduction d'une mixité fonctionnelle avec de nouveaux logements, des bureaux et un parc autour d'une « *grande rue* » visant à rompre avec « *le centre actuel* [qui] *réduit et simplifie à l'excès l'idée de centre-ville* »[337].

---

[336] POPSU (dir.), Emilie GALLEREY, « Centre-Ville Vaulx-en-Velin », *in L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains - [Rapport du PUCA]*, Lyon, POPSU, PUCA, pp. 274-298.

[337] Vaulx-en-Velin, rapport de la Mission-Expert de l'INTA, proposition pour la restructuration du centre de Vaulx-en-Velin, 14 avril 1989. AMV.

Un débat a donc d'abord lieu entre les équipes de la municipalité et de la communauté urbaine. Le magasin cherche à négocier son maintien sur une surface réduite contre son implantation en bordure de la nouvelle rocade qui cercle désormais la première couronne de l'agglomération. La réduction du gabarit de nombreuses rues à Vaulx-en-Velin et la perspective de changement de la morphologie du territoire ne correspondent plus à la stratégie d'implantation de l'hypermarché. Après les émeutes, l'enseigne cherche à appuyer sa demande auprès de la communauté urbaine en échange d'un maintien partiel sur la ZUP qui est jugé peu crédible par le chef de projet politique de la ville sur la commune et surtout dommageable à l'opération de centre-ville :

> « Le SDUC [le schéma directeur d'urbanisme commercial] il dit un truc très simple à l'époque : "je ne laisse ouvrir aucun hypermarché en périphérie, parce que je veux développer les commerces en centre-ville et en centre de quartier." Vous imaginez bien que – c'est ce qui a failli se faire hein – si on laissait se développer le centre commercial de 10 000 m² que voulait *Auchan*, le long de la Rocade Est, entre Vaulx-en-Velin et Décines là, et bien dans le centre-ville de Vaulx-en-Velin, on n'aurait jamais pu implanter un commerce ! Et ça c'est la puissance de feu de la communauté urbaine qui a dit : "je veux pas que vous alliez là, je veux que vous alliez au centre de quartier." Et moi j'ai assisté à une réunion où à l'époque Maurice Charrier a juste dit, notez, il a dit : "je suis pas forcément d'accord, mais je suis – au sens de suivre – la position de la communauté urbaine." […] lui il voulait absolument développer son centre-ville et il faut dire qu'une partie de son équipe de la ville était prête à écouter ce que disait Auchan. »[338]

La stratégie d'implantation commerciale défendue par la communauté urbaine l'emporte finalement auprès de la municipalité en raison de l'investissement consenti par ailleurs pour le projet du nouveau centre-ville. On comprend également que le chef de projet du Grand Lyon défend de nouveau le rapprochement des équipes de la politique de la ville et celles travaillant sur l'urbanisme commercial au sein de l'institution communautaire. C'est cette association qui aurait assuré la crédibilité d'une option sur le projet et finalement l'adhésion du maire de Vaulx-en-Velin. Mais la suppression de la dalle commerciale du centre de la ZUP répond à de nombreux enjeux. Le centre commercial du Grand Vire a été effectivement conçu de manière semblable au centre commercial du Mas du Terreau dont le réaménagement a été l'objet du dispositif DSQ (figure n° 28). Au centre de la ZUP, le Grand Vire est construit sur une dalle de béton tandis qu'un vaste parking, peu accessible et relativement enclavé, est au niveau du sol. La démolition de l'ensemble permet d'envisager la restructuration en profondeur d'une partie significative de la ville en rupture avec la morphologie de la ZUP, quitte à démolir des investissements récents :

---

[338] *Ibid.*

> « C'est un espace complètement clos sur lui-même. Donc au contraire ce qu'on a cherché à faire, c'est remettre une trame, remettre des voitures, des rues. On a démoli, la ville avait construit la mission locale en 86, je crois, on l'a démoli en 2000. »[339]

Comme au Mas du Taureau, l'ambition est d'agir non seulement sur l'image de la ville, mais aussi plus directement sur son peuplement et sur certains comportements. La démolition permet en effet de supprimer un espace réputé « *approprié* » par des franges de la population non désirées à qui l'on attribue des comportements illicites. On retrouve ciblée ici principalement la catégorie des « jeunes des quartiers » qui, comme le laisse penser ce verbatim du directeur de cabinet du maire, sont en partie ethnicisés :

> « Pour moi, c'est complètement débile de faire derrière l'Écoin-Thibaude [quartiers de la ZUP environnants] si la bonne maman qui vient du Mas-du-Taureau qui vient faire ses courses et puis elle peut pas aller plus loin, à quoi ça sert ? Parce que, eux… les lascars eux, dans le même temps, y'avait pas encore les portables, mais enfin y'avait radio babouche et eux ils maitrisaient toute la cité au nord, et ce, à coup de vespa, à coup de scooter, ils pouvaient eux, mobiliser 200 personnes en un quart d'heure. » [*Nous soulignons*][340]

Celui-ci nous explique ici le caractère urgent et prioritaire de la démolition du centre commercial, vis-à-vis des opérations de réhabilitations sur les quartiers habités, au vu du sentiment d'insécurité qui serait généré par la présence de personnes d'origine immigrées et à leurs activités jugées suspectes et dérangeantes. En outre, leur capacité de mobilisation évoquée renvoie directement à une crainte de l'émeute urbaine pour le directeur de cabinet. Notons d'ailleurs que la seule voie piétonne d'accès au centre commercial a été fermée par des grilles de façon à éviter ces phénomènes d'« appropriation ».

L' « appropriation » de certains espaces fait partie du vocabulaire euphémisant des comportements non souhaités. Nos enquêtés, élus et agents investis sur la politique de la ville utilisent aussi fréquemment le terme de « dysfonctionnement ». L' « appropriation » est notamment préférée par des acteurs qui se spécialisent sur la prévention de la délinquance par l'urbanisme. Depuis les premières opérations de réhabilitation des grands ensembles, un véritable champ de recherche s'est constitué à l'intersection de l'architecture, de l'urbanisme et des métiers du maintien de l'ordre. La création de l'Institut des hautes études sur la sécurité intérieure (IHESI) en 1989 traduit à cet égard l'investissement croissant du ministère de l'Intérieur sur la recherche en la matière et l'ambition d'établir une science d'État de la lutte contre la délinquance[341]. L'IHESI consacre notamment un

---

[339] *Ibid.*

[340] Entretien avec Serge Simon, directeur de cabinet de Maurice Charrier de 1994 à 1998. Réalisé les 14 et 17 novembre 2017.

[341] Laurent BONELLI, *La France a peur. Une histoire sociale de l'« insécurité »*, Paris, La Découverte, Cahiers libres, 2008, p. 259-267. Laurent Bonelli identifie l'Institut comme une courroie de

numéro de sa revue, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, au thème « Urbanisme et sécurité » où l'appropriation est définie à travers des formes diverses allant « *du marquage déclinant tous les types de graffitis (sigles, signatures, revendication explicites), à l'occupation temporaire ou permanente de lieux stratégiques (halls, abris, etc.)* » :

> « L'appropriation du territoire par certains jeunes gens a aussi des effets sur l'ensemble des habitants du quartier qui se trouvent pour la plupart dépossédés de la jouissance des espaces communs ou privés situés hors du logement : parkings qu'on n'utilise plus par crainte de voir sa voiture vandalisée, caves qui restent désaffectées parce qu'on n'ose plus y aller, passage traversant qu'on évite […] »[342].

Le bilan dressé des expériences de réhabilitation menées dans les grands ensembles par l'architecte Paul Landauer et « l'ingénieur social » Danielle Delhome, fait montre des débats qui entourent les approches dites de « prévention situationnelle » auquel se réfère la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) adoptée en 1995[343]. Fondées sur un certain nombre d'expériences en Île-de-France, leurs préconisations vont dans le sens d'une ouverture des espaces publics – contre une logique de privatisation qu'ils identifient dans certaines opérations de résidentialisation – fondées sur la multiplication des voiries en privilégiant une approche en terme « *de fluidité, d'accessibilité et de visibilité* »[344]. Certains urbanistes soulignent ainsi également les vertus sécuritaires de la mixité sociale et « *l'intérêt de développer le réflexe de propriétaire chez le locataire HLM* »[345].

Bien sûr l'importation de ces conceptions sécuritaires dans des projets urbains doit être appréhendée en restituant les ambivalences des dispositifs et le caractère pluriel des intérêts

---

diffusion de nouveaux sens communs en matière de sécurité, notamment au moyen de son action pédagogique déployée à l'occasion sessions régionales annuelles auprès d'un public touchant élus, journalistes, entreprises et forces de l'ordre.

[342] Danielle DELHOME et Paul LANDAUER, « La sécurisation des grands ensembles : incertitudes et contradictions des opérations de requalification », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2001, nº 43, p. 59.

[343] L'article 11 de la loi s'y réfère en introduisant la réalisation d'études de sécurité publique pour des projets d'aménagements, d'équipements ou de construction « entrepris par une collectivité publique ou nécessitant une autorisation administrative et qui, par leur importance, leur localisation ou leur caractéristiques propres, peuvent avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions ». Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995, article 11. *JORF*, p. 1251.

[344] Danielle DELHOME et Paul LANDAUER, « La sécurisation des grands ensembles : incertitudes et contradictions des opérations de requalification », *op. cit.*, p. 57. Notons aussi que la diversification de l'habitat peut reconduire en ce sens des attentes à l'égard des nouveaux occupants. La « résidentialisation » ou « l'embourgeoisement » de certains espaces viserait aussi l'implantation d'un « voisinage favorable à une co-surveillance des habitants ». *Ibid.*, p. 53.

[345] Dominique LEFRANÇOIS, « Vers l'émergence d'un modèle français d'espace défendable », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2001, nº 43, p. 74.

qui peuvent parfois converger à leur égard[346]. Les opérations engagées après les émeutes de Vaulx-en-Velin nous semblent toutefois attester de l'influence d'approches sécuritaires dans les politiques de rénovation urbaine[347]. Celles-ci génèrent pourtant de nouvelles oppositions au sein du conseil municipal. Aux « *jeunes* » et autres « *lascars* », s'ajoute aussi plus largement la catégorie des « *mauvaises familles* » dont l'identification où la généralisation à certain ensemble de logements est un sujet de conflit entre le maire et certains élus communistes du conseil :

> « Je lui dis à Charrier, je lui dis : "tu sais sur Vaulx-en-Velin, y'a huit voyous, y'a huit familles ! Donc si l'administration, si les gens de pouvoir ne font rien contre ces huit familles, toi, tu ne feras rien du tout ! Il faut que tu gères ta ville avec ces huit familles !" […] Et Charrier, on a pris une distance très grande à partir de là ! Parce qu'il était convaincu que … […]. Ben lui c'était ça, c'était qu'il fallait expurger de cette ville les mauvaises familles. Sauf que tes mauvaises familles elles étaient toutes maghrébines ! Donc t'as quand même un problème ! Et dans ces mauvaises familles, dont moi j'avais répertorié que huit, lui il me mettait quand même des quartiers complets où c'était quand même à 40 %, 50 % maghrébin ! Donc quelque part en fait il fallait raser le quartier si tu veux ! D'où d'ailleurs après [c'est] le truc qui a été fait, il faut raser les immeubles… »[348]

Sur la commune, la réception des approches sécuritaire s'accélère alors que la réalisation du centre-ville est concomitante d'un rapprochement de la municipalité avec les institutions policières (encadré n° 27).

Encadré n° 27 : Approches sécuritaires et évolution du rapport aux forces de l'ordre

À Vaulx-en-Velin, les réalisations progressivement menées au titre de la politique de la ville et de la rénovation urbaine engagent les élus dans de nouvelles relations avec les institutions étatiques. Le rapprochement qui s'opère entre l'entourage du maire et les forces de l'ordre est l'un des vecteurs d'une réception des approches sécuritaires sur la commune.

La politique de la ville comporte originellement un volet prévention de la délinquance, incarné par la promotion de conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance à partir de 1983. Aussi, c'est dans une logique de prévention de la délinquance qu'un corps de police municipale est créé en février 1987 à Vaulx-en-Velin. Dès sa création, le débat sur l'armement de ce personnel est engagé par le groupe socialiste au sein du Bureau municipal. Le groupe communiste y est opposé et il est convenu que le rôle des cinq agents recrutés soit clairement distinct de celui de la police nationale[349], dont la présence sur la commune est réclamée par les élus. Le commissariat

[346] Anne-Cecile DOUILLET, Laurence DUMOULIN, Séverine GERMAIN et Laurence DUMOULIN, « Une petite entreprise qui ne connaît pas la crise », *Champ Pénal*, janvier 2010.

[347] Mustafa DIKEC, *Badlands of the republic*, *op. cit.* Renaud EPSTEIN, « Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale », *op. cit.*

[348] La dégradation de leur relation se poursuivant, Waldeck Marignan se voit retirer ses délégations d'adjoint en 1998. Entretien réalisé avec Waldeck Marignan, militant communiste, secrétaire de la section de Vaulx-en-Velin, conseiller municipal et adjoint au maire de 1989 à 1998, le 23 juin 2020.

[349] Comptes-rendus des Bureaux municipaux des 27 février, 22 juin et 16 décembre 1987. AMV 117 W 01.

de police est inauguré en ce sens en 1989 avec la présence du ministre de l'Intérieur, Pierre Joxe[350]. Avec les émeutes d'octobre 1990, et les différents épisodes qualifiés de « violences urbaines »[351], la réalisation du nouveau centre-ville est l'occasion d'un renforcement des relations avec différents corps de l'État. Le directeur de cabinet du maire évoque ainsi un changement de nature des relations entre le maire et son entourage et la police : « *Ça c'est la tradition coco aussi, on avait des relations détestables avec les forces de l'ordre ! Le DDSP* [directeur départemental de la sécurité publique], *avec la justice, avec les préfets, et là, simplement par du relationnel, on a eu toutes les bonnes fées sur le berceau. Ça a été à cause des hommes et des femmes qui sont arrivés au bon moment ou parce qu'on a été les chercher. C'est-à-dire, d'une part, on a eu un procureur adorable, tout à fait acquis à la cause de la politique de la ville, version vaudaise : il s'appelait Jean-Amédée de Lathoud ; on a eu un sous-préfet à la ville, Claude Lanvers, qui est devenu un ami ; on a eu un DDSP, qui était une brute bretonne détestée par ses effectifs parce que c'était un briseur de grève de flic, mais qui était complètement acquis à la cause de la ville* [me montrant son nom, Loïc Morinaux, écrit sur le bord d'un papier] *; et on a eu une commissaire de choc qui s'appelait Nadia Chelgoum.* »[352]

En l'espace de quelques années, la défiance qui pouvait caractériser le rapport entretenu par les élus communistes à la police semble laisser place à une coopération durable fondée sur les relations interpersonnelles. Le directeur de cabinet poursuit : « *Moi j'ai créé du relationnel avec tous ces gens-là. Maurice* [le maire] *a suivi, des fois bon avec la vieille culture coco, […] saluer le directeur départemental de la sécurité publique, bon c'était pas dans sa culture. Et à la fin, c'était, mais franchement amical quoi ! C'est-à-dire que Morinaux* [le DDSP] *par exemple, il montait au cabinet avec une bouteille de, il adorait le vin, il montait avec un panier avec une douzaine de bouteilles de Bourgognes de grands crus et il disait : "on a assez bossé, on va boire un coup tous !"* [Rires] *Enfin, c'était des trucs de fou quoi ! Chelgoum* [la commissaire de police de Vaulx-en-Velin] *aux vœux du maire, on lui faisait danser le rock* […] *Et tous ces gens-là nous ont facilité la tâche.* »

C'est aussi à cette période que le cabinet du maire abandonne certaines pratiques comme l'écoute clandestine des fréquences radio de la police au moyen d'une « *cocotte* »[353]. La commune est également la première à solliciter la commission départementale de vidéosurveillance du Rhône[354] issue d'un décret d'application de la loi de programmation relative à la sécurité de 1995[355]. Le

---

[350] Gérard BUETAS, « La guerre est déclarée ! », *op. cit.*

[351] Le directeur du cabinet du maire évoque la crainte de voir l'affaire Khaled Kelkal, du nom de l'un des auteurs présumés de la tentative d'attentat terroriste du 26 aout 1995 sur le TGV Lyon-Paris – suivant de peu d'autres attentats comme celui de la station RER de Saint-Michel à Paris – entacher de nouveau l'image de Vaulx-en-Velin. Le jeune homme originaire de la commune est tué à la suite d'une traque policière de plusieurs mois largement médiatisée.

[352] Entretiens avec Serge Simon, directeur de cabinet du maire de Vaulx-en-Velin de 1994 à 1998, réalisés les 14 et 17 novembre 2017.

[353] Entretiens avec les directeurs de cabinet du maire de Vaulx-en-Velin, Serge Simon et Roland Amador, réalisés respectivement les 14 et 17 novembre 2017 et le 23 décembre 2019.

[354] François PELOILLE, « Vaulx : pour votre sécurité vous êtes filmés », *Le Progrès*, 21 février 1997.

[355] Décret 96-926 du 17 octobre 1996 relatif à la vidéosurveillance pris en application de l'article 10 de la loi LOPS du 21 janvier 1995. *JORF* du 7 décembre 1996, p. 17 835.

dispositif comprend l'installation de 22 caméras mises progressivement en service, essentiellement sur le centre-ville. Le maire se veut rassurant devant la presse : « *Il n'est pas question de fliquer la ville. Notre idée est simple : il ne peut y avoir de vie sociale, de démocratie, et de développement de la citoyenneté sans sécurité garantie.* »[356]

Au centre-ville, l'objectif de « logements de qualité afin d'attirer une population nouvelle à Vaulx-en-Velin […], répondant à la volonté de mixité de peuplement »[357] est souligné dans un rapport réalisé pour l'agence interministérielle *Plan urbanisme construction et architecture* (PUCA). Le projet intègre les objectifs d'une politique de l'habitat à l'échelle de l'agglomération qui se formalise notamment avec le premier contrat de ville (1994-2000). Des « *règles de reconstitution* » sont élaborées pour les démolitions du parc locatif HLM. Elles fixent des planchers de reconstruction de logements sociaux favorables aux communes qui en accueillent le plus, afin de tendre vers une diversification de l'habitat. Le responsable de la DDE qui en a la charge évoque la réception différenciée de ces planchers :

> « Vénissieux voulait garder un haut niveau de logement social […]. Et Maurice Charrier était très partant pour ça à l'inverse. Il nous disait qu'il avait bien assez de logements sociaux. Alors c'est une position que j'ai vu caricaturer en disant que c'était pour faire venir les classes moyennes et tout ça. Mais c'est aussi pour permettre aux habitants, parce qu'il n'y a pas que des… y'a aussi des habitants qui sont insérés, qui ont un emploi […] et qui veulent pas non plus quitter la commune. Donc la diversification c'est pas forcément pour attirer les classes moyennes c'est aussi pour les habitants de Vaulx-en-Velin. »[358]

Cet objectif dans le cadre du nouveau centre-ville se heurte toutefois aux dynamiques d'investissement. Le chef de projet de la communauté urbaine exprime bien cet impératif qui nécessite de la part des acteurs publics de convaincre des investisseurs.

> « Si je prends l'exemple du centre-ville de Vaulx-en-Velin, la difficulté qu'on a eu c'est, sur le premier îlot, on a décidé de faire : du logement social, du logement intermédiaire et de l'accession. Mais heureusement que l'OPAC du Rhône la fait, parce qu'il a tout fait, il a fait les trois. À l'époque, il n'y avait pas de promoteurs qui étaient prêts à venir, on a essayé de tous les sonder. On a été les chercher, aucun promoteur voulait faire du logement intermédiaire, il y avait éventuellement des gens qui voulaient faire éventuellement du logement social et encore, comme il y avait plein de logements vacants […]. Alors que nous, ça nous semblait intéressant de faire un peu de mixité. Et on voit bien que les deuxièmes tranches, troisième tranche, on a pu trouver de l'accession plus facilement. On a trouvé des promoteurs qui ont dit : "moi je suis prêt à le faire", ce qui n'existait pas au début des années 1990, et tout juste à la fin d'ailleurs. […] La grosse différence avec les années 2000, c'est qu'en 90, y'avait pas de marché du logement, donc on savait démolir, mais on ne savait pas reconstruire […] C'est à partir des années 2000, avec le

[356] François PELOILLE, « Vaulx : pour votre sécurité vous êtes filmés », *Le Progrès*, 21 février 1997.

[357] Nous reprenons ici les termes de l'étude du projet réalisé dans le cadre d'un rapport du PUCA (ministère du Logement et de la Ville) : POPSU (dir.), Émilie GALLEREY, « Centre-Ville Vaulx-en-Velin », *in L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains, op. cit.* p. 297.

[358] Entretien avec Dominique Mouillot, responsable du service Habitat, développement social urbain, DDE, chargé de mission auprès du directeur de l'Équipement, réalisé le 15 septembre 2019.

> renouvellement urbain, qu'on trouve des promoteurs qui disent : "moi je suis d'accord de prendre le risque pour reconstruire à Vaulx-en-Velin". »[359]

Si c'est en termes de « *risque* » que tout investissement sur la ville est envisagé, la mise en place d'un dispositif de vidéosurveillances municipal vise à rassurer. Dans un contexte de crise de l'immobilier, celle-ci apparait comme un gage auprès des différents acteurs qui investissent sur le site, de l'épicerie *Casino,* jusqu'aux assureurs des bâtiments publics[360].

Surtout, les six nouvelles rues visent à réinjecter des flux permanents et à les faire converger vers l'axe principal et commerçant de la rue Émile Zola. À cet égard, les transports en commun jouent un rôle central. La réorganisation des lignes de bus accompagné de la création d'une ligne en « site propre » traversant le centre-ville engage à cet égard l'État et le SYTRAL. L'emplacement leur est consacré au milieu du principal axe des nouvelles voiries. Avec la relance de la démarche du plan de déplacements urbains, ce projet de site propre connait une priorisation grandissante à l'échelle de l'agglomération. Mais cet investissement n'est pas sans charrier son lot de représentation sur la banlieue populaire. Le SYTRAL communique effectivement largement sur la sureté de son réseau. Des « *postes d'accompagnateurs sur les lignes de bus et métro desservant les banlieues de l'Est lyonnais* » sont ainsi présentés comme un investissement nécessaire afin de « *gérer les dysfonctionnements sociaux* » dans une logique de prévention de la délinquance[361].

Le choix de porter la concentration des investissements sur un quartier sur lequel il est possible de faire table rase de l'existant nous semble significatif de l'intégration de certaines conceptions de l'urbanisme. Derrière le mot d'ordre de mixité sociale, ce changement de l'épicentre des projets municipaux par rapport à la réhabilitation des quartiers d'habitat social, illustre un choix tourné vers la maximisation des chances de renouvellement social de la population, même si cette diversification est limitée[362].

> Sans conteste, l'opération du centre-ville de Vaulx-en-Velin voit la mobilisation des différentes institutions publiques. Mais celles-ci convergent autour d'objectifs de renouvellement urbain fondés sur des distinctions au sein de la population. En

---

[359] Entretien avec Rémy Nouveau, ancien directeur du GPV de Vaulx-en-Velin, réalisé le 18 février 2016.

[360] Entretiens avec Roland Amador, Serge Simon, directeurs de cabinet du maire de 1989 à 1999 réalisés respectivement les 23 décembre 2019 et les 14 et 17 novembre 2017.

[361] Le SYTRAL propose en même temps aux faudeurs le choix entre payer une amende ou « s'acquitter d'un travail ne nécessitant pas de formation spéciale, au dépôt », soit le nettoyage des bus. Agnès BENOIST, « La prévention plutôt que la répression. Les TCL s'engagent sur la voie du social », *Lyon Figaro*, 25 juillet 1994.

[362] Nous rejoignons à cet égard le propos développé par Christophe Arpaillange, Jean-Pierre Augustin et Daniel Mandouze à propos de la banlieue populaire de la métropole bordelaise. « Rénover les grands ensembles ou développer le territoire ? Une mixité au filtre de l'action publique dans les banlieues populaires de l'agglomération de Bordeaux », *Lien social et Politiques*, 2016, nº 77, p. 19-36.

matière de transport collectif, il semble toutefois que cette façon de dépeindre les problèmes de la banlieue soit à l'origine de la programmation d'infrastructure. La nouvelle ambition donnée à la desserte du centre-ville dans la démarche du plan de déplacements urbains (PDU) semble l'attester, alors que la reconfiguration politique issue des élections municipales de 1995 renforce les leviers d'action du maire.

2.2.3. La relance de la démarche du PDU : une fenêtre d'opportunité pour un tramway à Vaulx-en-Velin ?

Vers une remise en cause de la politique métropolitaine des transports

Si le mandat de Michel Noir à la tête de la communauté urbaine fait montre d'un investissement important dans les anciennes ZUP de l'agglomération, force est de constater qu'il en va tout autrement en matière de transport. À cet égard, l'approche dominante reste celle d'une concentration des moyens sur des prolongations de lignes de métro qui monopolisent l'essentiel des capacités d'investissement du SYTRAL, tandis que la part majoritaire des investissements en matière de transport se fait au bénéfice de l'automobile. Sur les douze milliards de francs annoncés pour un « *programme ambitieux* […] *pour les déplacements urbains* »[363] lors de la séance publique du 22 février 1990 du conseil communautaire, sept sont consacrés au bouclage du boulevard périphérique et au stationnement.

Certes, la construction d'une station de métro supplémentaire sur la ligne A, à proximité des ateliers d'entretien du métro au sud de Vaulx-en-Velin fait partie des projets[364], tout comme le prolongement de la ligne D jusqu'à l'ancienne ZUP des Minguettes (figure n° 31). Son

---

[363] Cet investissement est bien résumé par la formule de Michel Noir, diffusée dans le premier numéro du nouveau magazine de l'institution destiné au public : « [la revue :] *Et votre formule 6+5+1=12 milliards de francs ?* [Michel Noir :] *6 milliards de francs, c'est l'achèvement du périphérique court et à la réalisation de voiries garantissant un fonctionnement urbain. 5 milliards de francs, c'est la réalisation des prolongements du réseau actuel du métro* […]. *1 milliard de francs, c'est l'investissement en parcs de stationnement nécessaire au bon fonctionnement et à l'amélioration du cadre de vie du centre de l'agglomération* ». « Les déplacements urbains. Cinq priorités pour un enjeu majeur », Les dossiers, Communauté urbaine de Lyon, n° 1, juin 1990, p. 2. AMV 162 W 43.

[364] Trois délibérations ont été prises par le conseil du SYTRAL programmant la réalisation d'une station de métro au sud de la commune : le 12 octobre 1990 dans le cadre de l'élaboration des sept principales opérations du mandat (délibération n° 90 392) ; les 14 juin et 12 juillet 1991. Une concertation et une enquête publique, portant notamment sur la localisation de la station, ont même été lancées entre septembre et novembre 1991 à Vaulx-en-Velin et Villeurbanne. « Prolongement Est de la ligne A du métropolitain de l'agglomération lyonnaise à Salengro. AMV 162 W 43. Plusieurs études sont menées par la SEMALY et le SYTRAL, jusqu'à la fin du mandat. AMV 197 W 36.

terminus à la gare de Vénissieux avait été imposé par le ministre communiste des transports, Charles Fiterman, lors de l'attribution des premières subventions étatiques de la ligne. Au début des années 1990, l'état des finances du SYTRAL face à la crise économique et la faible rentabilité de la ligne D du métro, sont toutefois convoqués pour justifier le report de ces réalisations[365]. Le SYTRAL procède en 1992 à de nouvelles réductions de services tandis que les priorités restent fixées dans le huis-clos du syndicat. Quant au prolongement de la ligne B jusqu'au quartier lyonnais de Gerland, initié par le nouvel exécutif communautaire à partir de 1989, celui-ci est financé par les services centraux du ministère contre l'avis négatif des services de la DDE[366]. Selon la sociologue Anaïk Purenne, ce dernier exemple montre « la faiblesse des services déconcentrés de l'État face aux volontés des élus lyonnais ». La DDE subit en particulier « la domination de la communauté urbaine et des organismes qu'elle contrôle »[367]. Si le SYTRAL est mobilisé pour aménager une portion de site protégé pour transport en commun entre le centre-ville de Vaulx-en-Velin et le quartier du Mas du Taureau, l'investissement est consenti dans le cadre spécifique d'une convention avec l'État. Celui-ci ne modifie donc que très marginalement la politique d'investissement du SYTRAL, dans la mesure où il reste conditionné à la participation financière de l'État.

En dehors de ces politiques spécifiques, l'exécutif communautaire ne fait alors plus référence à la démarche du PDU initiée en 1984. La planification d'une politique globale en matière de transport et déplacements urbains, telle que promu dans le cadre de ce dispositif issu de la LOTI de 1982, est quasiment au point mort au début des années 1990. L'enquête doctorale menée par Anaïk Purenne met toutefois en évidence la mobilisation d'une « coalition d'acteurs administratifs » qui permet alors de relancer ces démarches. Composée essentiellement des services départementaux de l'Équipement, de l'agence d'urbanisme et des services administratifs et techniques de certaines collectivités, cette coalition s'emploie à dénoncer l'absence de cohérence des mesures prises en matière de transports et la faiblesse

---

[365] Elie BERNARD, « Les futurs prolongements du métro lyonnais devront sans doute être reportés », *Le Monde*, 28 novembre 1992 ; F. S., « Le SYTRAL esquisse son réseau intermédiaire », *Le Progrès*, 28 septembre 1993.

[366] Cet avis de la DDE n'est finalement pas suivi par les services centraux de la DTT qui subventionne tout de même l'investissement à hauteur de 200 millions de francs. Nous renvoyons ici à la thèse d'Anaïk Purenne, et notamment à la première partie consacrée à la relance de la démarche du PDU à Lyon dans les années 1990. Anaïk PURENNE, *L'action publique par le bas. Les transports urbains de la Communauté Urbaine de Lyon*, thèse pour le doctorat de sociologie, Paris, ENS Cachan, 2003, p. 53.

[367] *Ibid.*

d'une planification à long terme. Mais la DDE n'a guère d'autres leviers[368] que d'investir des démarches plus localisées comme celle du « PDU communal » que nous avons identifié à Vaulx-en-Velin (cf. *supra*). La municipalité cherche effectivement à intégrer les différentes opérations urbaines sur son territoire dans une démarche plus globale mobilisant notamment d'importants moyens de transport[369]. La relance de la démarche du PDU à l'occasion du changement de mandat intervenant en 1995 donne l'opportunité de traduire ces ambitions dans un processus de planification ouvert et largement publicisé sur l'agglomération.

Figure n° 31 : « Synthèse des études de faisabilité des prolongements de métro réalisées par le SYTRAL.

« Les déplacements urbains. Cinq priorités pour un enjeu majeur », Les dossier, communauté urbaine de Lyon, n° 1, juin 1990, p. 7. AMV 162 W 43. La station « Salengro » (en haut à droite) est située sur la partie sud de Vaulx-en-Velin.

---

[368] Anaïk Purenne revient en particulier sur d'autres démarches n'ayant pas dépassées « le stade des déclaration d'intention » comme le « schéma d'orientation pour les communes-centre ».*Ibid.*, p. 55.

[369] « *La question des déplacements urbains, fondamentale dans le travail sur la ville, n'a été par le passé l'objet que d'études ponctuelles. C'est pourquoi en 1988, la Municipalité a décidé de lancer l'étude du Plan de Déplacements Urbains* ». Rapport de Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin. Délibération du conseil municipal, « Approbation du rapport de la DDE "éléments pour un PDU. Analyse et propositions" ». Séance du 26 octobre 1990. AMV 162 W 43.

Des transports en commun vecteurs de consensus : entre ouverture des processus de décision et maintien des espaces privilégiés de celle-ci

C'est d'abord dans l'espace administratif que se joue la relance de la démarche du PDU. Les services de la DDE et l'agence d'urbanisme s'appuient d'abord sur une circulaire de la direction des Transports terrestres (DTT) du 21 décembre 1994 qui redéfinit les modalités de subventions étatiques à cet effet[370]. Elle leur permet d'interpeler les agents du SYTRAL et de la communauté urbaine qui s'est dotée d'une mission Déplacements urbains. À la demande de ces derniers, une étude produite par le CETE de Lyon et l'agence d'urbanisme vient remettre en cause les logiques d'investissements du SYTRAL. L'augmentation nette de l'endettement du réseau est effectivement favorable à la mise à plat de sa politique[371].

Mais c'est surtout, le renouvellement de l'exécutif communautaire, à l'issue des élections municipales de 1995, qui est saisi par cette coalition désormais étoffée pour mettre à l'agenda le PDU[372]. Celle-ci s'emploie à diffuser des données quantitatives qui objectivent une évolution inquiétante sur la dernière décennie. Retenons que depuis 1986 l'usage de la voiture a augmenté de près de 40 %. Sur les 4,4 millions de déplacements quotidiens recensés (contre 3,5 en 1986) la part des transports en commun est résiduelle (un déplacement sur cinq)[373]. Dans ce contexte électoral, la politique des déplacements urbains devient un problème sur lequel il faut agir. L'inscription de certaines ambitions vaudaises dans le document nous semble suivre cette même logique dans la mesure où la position du maire est renforcée par cette nouvelle configuration politique.

Le terme prématuré de la carrière politique de Michel Noir, mis en examen en mars 1993 pour recel d'abus de biens sociaux, est source de difficulté pour la droite lyonnaise. C'est sur la base de divisions internes que Raymond Barre est alors sollicité pour se présenter sous l'étiquette « UDF et apparenté » et éviter le « duel fratricide » avec le RPR[374]. Vice-président de la Commission européenne de 1967 à 1972, ministre du Commerce extérieur en 1976 puis Premier ministre sous la présidence de Valéry-Giscard d'Estaing, le député du Rhône arrive à Lyon à la fin de sa carrière politique. Il ironise sur ce point à l'occasion de

---

[370] Circulaire n° 94-91 du 21 décembre 1994 relative aux aides de l'État aux transports collectifs de province, ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme.

[371] Yves CROZET, Bruno Faivre D'ARCIER, Aurélie MERCIER, Guillaume MONCHAMBERT et Pierre-Yves PÉGUY, *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL*, *op. cit.*, p. 28.

[372] Anaïk Purenne emprunte à cet égard le modèle de la « fenêtre d'opportunité » de John Kingdon : Anaïk PURENNE, *L'action publique par le bas. Les transports urbains de la Communauté Urbaine de Lyon*, *op. cit*.

[373] « Premier résultats de l'enquête déplacements auprès des ménages de l'agglomération », SYTRAL, DDE, décembre 1995.

[374] Un accord de désistement est conclu entre la liste menée par Henry Chabert et celle de Raymond Barre. Cédric POLÈRE, *De la Courly au Grand Lyon*, *op. cit.*, p. 348.

son discours d'investiture : « *permettez-moi de vous le dire, je ne cherche pas une rampe de lancement !* »[375]. Du reste, il est peu familier de l'institution communautaire, tout comme son premier adjoint, nommé vice-président en charge des déplacements. Celui-ci se considère, malgré une expérience de conseiller régional, comme néophyte en politique :

> « En effet jusqu'en 1995, je n'ai pas participé réellement, et même du tout, quelle que soit la parenthèse du conseil régional évoqué entre 86 et 89, j'ai été impliqué plutôt dans la vie universitaire […] Puis je pensais continuer une carrière de responsabilités universitaires quand, en 1995, Raymond Barre, que je connaissais parce que ma spécialité universitaire c'était les institutions européennes, donc je l'avais connu comme commissaire européen, et puis bon il savait que j'étais d'une famille lyonnaise, que je m'intéressais à Lyon, que j'étais prof à Lyon, et quand il s'est présenté en 95 à la mairie de Lyon, il m'a demandé de l'accompagner. Et donc c'est comme ça que je suis entré en quelque sorte en politique, et que j'ai commencé à m'intéresser à ces questions que je suivais jusqu'alors comme citoyen. »[376]

Peu connu de la scène politique lyonnaise, Christian Philip est effectivement en quête de ressources politiques. La réforme des transports urbains, thème fortement investi pendant la campagne, est l'occasion de marquer l'agglomération de son empreinte. Là encore, la présidence du SYTRAL s'avère être une précieuse ressource pour contourner une majorité fragile à la communauté urbaine.

En effet, si le RPR et l'UDF se sont rassemblés au second tour derrière Raymond Barre, les rivalités et divergences de vues marquent le mandat, opposant notamment les proches du nouveau maire-président à ceux de l'ancien. De fait, la majorité de Raymond Barre est relativement faible[377]. Deux arrondissements lyonnais sont passés à gauche et un autre aux Verts. La « gauche plurielle » a aussi renforcé ses positions en d'autres lieux de l'agglomération. Aussi, Raymond Barre entreprend-il d'ouvrir son exécutif à certains élus

---

[375] Discours d'investiture de Raymond Barre. Procès-verbal de la séance publique du conseil de communauté du 11 septembre 1995, *BOCUL*, ACGL. Voir également sur ce point le caractère très anticipé de la campagne des municipales de 2001 lié au dernier mandat annoncé du maire-président : Christophe BARBIER et Romain ROSSO, « L'après-Barre a commencé », *L'Express*, 4 juin 1998.

[376] Entretien avec Christian Philip, président du SYTRAL et vice-président de la communauté urbaine de Lyon en charge des déplacements (1995-2001), député, réalisé le 23 avril 2019. Alors que nous l'interrogeons sur son mandat de conseiller général, et malgré un poste de directeur de cabinet du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, François Fillon, de 1993 à 1995, malgré une succession de postes de responsabilités dans le champ universitaire, celui-ci insiste pour faire de 1995 la date de son « *entrée en politique* ».

[377] Son groupe politique est moins bien représenté dans l'hémicycle communautaire que le parti socialiste (respectivement 23 % contre 28 %). Le RPR rassemblé a effectivement son propre groupe (17 %) auquel s'ajoute celui des « indépendants du Grand Lyon » composé d'autres élus RPR à l'instar d'Henry Chabert (16 %). Le reste des bancs de l'assemblée est composé du groupe communiste (8 %), de la gauche alternative (3 %) du groupe Radical socialiste et non-inscrits (2%) et du Front national (3 %). Anaïk PURENNE, *L'action publique par le bas. Les transports urbains de la Communauté Urbaine de Lyon*, *op. cit.*, p. 80.

de l'opposition. Les logiques d'équilibre partisan n'épuisent pas à elles seules l'explication de la répartition des sièges de vice-président. En effet, d'autres règles de cooptations, qui ont pu être soulignées dans d'autres contextes intercommunaux, entrent en jeu. Il faut mentionner ici aussi les logiques « territoriales » et « techniques »[378] qui peuvent s'imbriquer à la détermination des choix effectués. Que ce soit en tant que représentant d'une commune importante de la banlieue populaire lyonnaise, membre de l'opposition ayant exprimé des distances vis-à-vis de sa formation partisane, ou encore à travers la détention de savoir-faire professionnel démontrant une capacité à envisager l'action publique dans un cadre partenarial sur sa commune[379], Maurice Charrier apparait comme un candidat idéal. Les projets urbains sur sa commune opèrent une convergence de différentes logiques qui permettent la cooptation de l'élu dans l'exécutif intercommunal.

Pour la première fois, neuf élus socialistes et verts, et un communiste « refondateur » vont prendre part à un exécutif considérablement élargi[380]. Le "portefeuille" du maire de Vaulx-en-Velin à l'urbanisme commercial résulte en partie d'une volonté de Raymond Barre de réduire ou « saucissonner », pour reprendre l'expression employée par Anaïk Purenne, les délégations des « noiristes » du groupe des Indépendants. Du développement urbain et de l'urbanisme, auparavant confié à Henry Chabert, celui-ci ne conserve qu'une partie.

Si cette ouverture induit pour Taoufik Ben Mabrouk un « nouveau style de gestion de l'appareil communautaire, plus respectueux des sensibilités politiques »[381], il se traduit d'abord par la distribution de rétribution en matière d'action publique afin d'entretenir une coalition politique. Les mots du leader du groupe socialiste dans l'hémicycle tendent à l'attester :

> « Quelques jours après son élection, je suis venu lui dire [*à Raymond Barre*] : soit on se livre à une guérilla pendant six ans, et cela ne sera pas bon pour l'intérêt général ; soit on vous laisse tranquille sur les grands projets, en s'abstenant, par exemple, si le RPR vote contre vous. Et en échange vous nous laissez le droit d'initiative et de proposition dans nos trois arrondissements de gauche. »[382]

---

[378] Avec les logiques « d'appareil » et « institutionnelles », David Guéranger distingue ainsi quatre ensembles de critères à la désignation des membres du Bureau de la communauté d'agglomération de Chambéry de 1957 à 2001. David GUÉRANGER, « L'éligibilité intercommunale face aux territoires du politique », *op. cit.*

[379] Sébastien Vignon a notamment analysé, à partir des élus intercommunaux de la Somme, la valorisation de ce savoir-faire professionnel, impliquant la recherche de médiations entre intérêts divergents, par l'intercommunalité. L' « expérience engrangée dans les échanges inter-institutionnels » renforcerait ainsi « l'autorité politique de ces élus présumés compétents ». Sébastien VIGNON, « Les élus des petites communes face à la "démocratie d'expertise" intercommunale. », *op. cit.*, p. 197.

[380] Celui-ci passe de 24 à 38 vice-présidents.

[381] Taoufik BEN MABROUK, *Le pouvoir d'agglomération en France*, *op. cit.*, p. 283.

[382] Marianne PAYOT, « Lyon : Collomb en héritier », *L'Express*, 28 août 2007.

Si l'interview dont sont issus ces verbatims a lieu quelques années plus tard, alors que Gérard Collomb est maire de Lyon et président de l'institution, elle exprime bien les termes d'une « coalition implicite UDF-PS »[383]. La démarche du PDU reconduit cette recherche d'équilibre qui se traduit dans le processus d'écriture et d'adoption du document et dans la programmation finale des investissements en matière de transport.

La démarche du PDU est effectivement un temps fort de ce début de mandat 1995-2001. Portée par Christian Philip, nouveau président du SYTRAL, elle représente par l'ampleur et la diversité des acteurs mobilisés une opportunité de renforcer son capital politique jugé insuffisant pour s'imposer dans le paysage de la droite lyonnaise[384]. Comme au temps de la création de la communauté urbaine, le syndicat des transports est un atout précieux pour préserver des coalitions politiques en amont du vote des assemblées délibérantes (encadré n° 28). En outre, tout se passe comme si la structure livrait à l'élu un processus clé en main :

> « Quand j'arrive au SYTRAL, je trouve déjà un système institutionnel intéressant, existant. Je trouve une équipe qui s'était constituée, limitée au SYTRAL – aujourd'hui c'est une centaine de personnes, à l'époque c'était moitié moins – mais une équipe compétente qui avait réfléchi, qui avait des projets, et donc euh…je dirais qui est loin de partir de zéro, et qui me propose très vite un certain nombre d'idées. […] Quand on décide, quand je décide avec l'équipe de faire un plan des déplacements urbains, j'ai déjà des gens qui ont réfléchi, qui sont compétents, et on peut lancer le processus tout de suite. »[385]

Christian Philip nous témoigne effectivement d'une mobilisation technique précédente son arrivée à la tête de l'institution et de la ressource qu'elle constitue. Les agents du SYTRAL lui permettent d'endosser rapidement son rôle politique à partir d'une démarche présentée comme une véritable réforme de la politique des déplacements urbains. C'est au terme de ce processus relativement court, qui contribue à renforcer la position du syndicat en tant que responsable des politiques de déplacements urbains, que le PDU est adopté par la communauté urbaine, le conseil régional et le conseil général du Rhône, respectivement les 7 et 21 mars et le 12 avril 1997.

Encadré n° 28 : La démarche d'élaboration du PDU : un processus ouvert, mais maitrisé par le SYTRAL

La démarche du PDU dessine un processus maitrisé par le SYTRAL, permettant toutefois de donner à voir une concertation sur les choix politiques. L'institution est alors préférée pour mener le processus à l'inverse de l'exécutif du Grand Lyon, éclaté en une multitude de vice-présidences. Or,

[383] Cédric POLÈRE, *De la Courly au Grand Lyon*, *op. cit.*, p. 350.

[384] Notamment vis-à-vis d'Henry Chabert principal héritier de Michel Noir et perçu comme étant susceptible de rassembler son camp politique à la prochaine échéance électorale. Bernard JOUVE, « Le politique contre le savant, tout contre : le PDU de Lyon », *Métropolis*, 2002, nº 108/109, p. 99-104.

[385] Entretien avec Christian Philip, président du SYTRAL et vice-président de la communauté urbaine de Lyon en charge des déplacements (1995-2001), député du Rhône, réalisé le 23 avril 2019.

tout l'enjeu du PDU réside bien dans l'élaboration d'orientations concernant un nombre de secteurs d'action publique important, engageant des actions dites « transversales »[386].

La démarche d'élaboration du PDU s'étale sur deux ans, depuis son lancement voté par le comité syndical en novembre 1995, jusqu'à l'adoption du document final par le même comité, le 14 octobre 1997. Entre-temps, la préparation de la décision correspond à la mise en place de procédures de concertation composées de commissions, de groupes de travail, de forums et d'expositions publiques, le tout dirigé par un comité de pilotage que préside Christian Philip. Celui-ci est également composé de deux autres membres du bureau exécutif du syndicat, de deux vice-présidents du Grand Lyon, de trois vice-présidents du conseil général du Rhône, du préfet et du directeur départemental de l'Équipement, et enfin d'un représentant de groupement d'intérêts locaux. La directrice générale du SYTRAL, le secrétaire général de la communauté urbaine et les directeurs généraux des services du Département et du Conseil régional y siègent également en tant que « *voix consultative* ». Décidant du rythme et des formes prises par la concertation, ce comité se réunit à 11 reprises de décembre 1995 à décembre 1996[387].

Neuf groupes de travail thématisés et présidés par les membres du comité de pilotage permettent de proposer aux institutions partenaires et élus communautaires un investissement encadré. Près de 200 acteurs participent à ces groupes qui se réunissent à neuf reprises de février à mai 1996 et sont composés de représentants techniques et politiques des collectivités et de l'État, les structures d'expertises telles que l'agence d'urbanisme, la SEMALY, le CERTU, mais aussi des universitaires (LET et INRT notamment), les sociétés exploitantes et des représentants des milieux patronaux, ou encore des institutions dites génératrices de trafic comme les universités, hôpitaux ou grandes entreprises privées[388]. Dans cet ensemble, les agents du SYTRAL recrutés pour mettre en œuvre la démarche jouent un rôle d'encadrement des débats.

Analysé comme un outil de « cooptation des décideurs périphériques »[389] dans le champ administratif, ce dispositif de concertation permet aussi d'éviter des oppositions politiques : « *on craignait un recours des écologistes de l'époque qui étaient représentés par* [Étienne] *Tête, toujours bien connu, et qui aimait les recours. Et…je me rappelle que Tête est venu ici, comme il en avait le droit comme élu, il a demandé à voir le dossier. À la fin de la journée il m'a dit :* […] *"voilà, je pourrais faire un recours là-dessus, là-dessus, là-dessus", mais il me dit : "j'en fais pas", mais au fond il était pour ! "On ne va pas faire de recours, mais je te signale les points", ce qui nous a été d'ailleurs utile parce qu'on les a signalés à la Préfecture pour qu'ils soient corrigés* […] *Il a été*

[386] Anaïk Purenne parle de « système de décision parallèle » permis par le SYTRAL. Anaïk PURENNE, *L'action publique par le bas. Les transports urbains de la Communauté Urbaine de Lyon*, *op. cit.*, p. 96.

[387] Comptes-rendus des comités de pilotage du plan de déplacement urbain réunis les 20 décembre 1995, 25 janvier, 15 mars, 25 avril, 24 mai et 5 juillet 1996, SYTRAL, archives personnelles d'Anaïk Purenne (APAP), « comité de pilotage PDU ». Pour les cinq suivants, nous nous basons sur le calendrier indicatif de la démarche PDU réévaluée avant la septième rencontre.

[388] Calendrier indicatif de la démarche PDU, comité de pilotage du PDU, SYTRAL, décembre 1995. APAP.

[389] Anaïk PURENNE, *L'action publique par le bas.*, *op. cit.*, p. 96.

très bon Tête, je reconnais [rires]. »[390] Etienne Tête a notamment mené un combat judiciaire contre une l'exploitation d'une nouvelle infrastructure routière (bouclage Ouest du périphérique). On le voit, son association à la démarche est décrite par le président du SYTRAL comme un moyen permettant d'anticiper de futurs blocages.

Dans une dernière phase du circuit de validation du PDU, le Grand Lyon est la première institution à rendre son avis sur le texte proposé par le SYTRAL. Principal financeur du syndicat, ce vote sur le texte y est décisif. C'est aussi au sein de l'hémicycle communautaire que le texte fait le plus débat. Les principales oppositions au PDU tiennent à la discussion des principaux investissements en matière de transport en commun. L'arrêt donné à l'extension du métro est reproché et perçu comme un manque d'ambition, notamment pour les groupes communistes et le groupe des Indépendants. Ce dernier, représenté par Henry Chabert exprime plusieurs regrets dont une vive critique de l'une des lignes de tramways priorisées sur l'hypercentre lyonnais. Dans son groupe tous ne voteront pas favorablement. Le vice-président à l'urbanisme réglementaire Vahé Muradian se montre plus sévère encore et souligne la dépossession des élus communautaire et de certains vice-présidents : « *je regrette que l'on soit en fin de compte – et si j'ose dire – "pris à la gorge" entre un débat de fond qui relève essentiellement du SDAU* [schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme] *et un programme d'investissement du SYTRAL sur les choix qu'il a arrêtés selon sa propre logique de développement.* »[391]. La conseillère communautaire, Marie-Chantal Desbazaille ironise par exemple sur le consensus avec le groupe socialiste alors qu'elle discute les 12 « *lignes fortes* » que propose le PDU : « *à ce sujet, je voudrais ajouter qu'il existe aujourd'hui une treizième ligne forte, qui n'est pas citée dans ce rapport, mais qui existe bel et bien, c'est celle qui relie monsieur le vice-président Christian Philip à monsieur Bernard Rivalta (rires).* »[392] Waldeck Marignan regrette au nom du groupe communiste « *une logique* […] *toute entière tournée vers le non-investissement.* » Pour celui-ci aussi « *le choix du réseau de métro n'est pas à remettre en cause.* »[393]

Malgré l'opposition de deux groupes (PCF, FN) et de quatre membres du RPR à l'instar de François-Noël Buffet, malgré l'abstention du groupe Gauche alternative et celle de plusieurs membres des Indépendants du Grand Lyon, le PDU est adopté par le Grand Lyon.

Dans la démarche du PDU, le SYTRAL est loin de représenter seulement un outil technique permettant de fournir aux élus, des solutions clé en main. Il faut également insister sur son rôle dans l'établissement de consensus entre institutions et entre élus derrière un processus d'action présenté comme une réforme des politiques de transport.

---

[390] Entretien avec Christian Philip, président du SYTRAL et vice-président de la communauté urbaine de Lyon en charge des déplacements (1995-2001), réalisé le 23 avril 2019.

[391] Extrait de verbatim attribué à Vahé Muradian, vice-président en charge de l'urbanisme opérationnel, séance publique du conseil de la communauté urbaine de Lyon du 6 mars 1997. *BOCUL*, p. 788, ACGL.

[392] Extrait de verbatim attribué à Marie-Chantal Desbazeille, séance publique du conseil de la communauté urbaine de Lyon du 6 mars 1997. *BOCUL*, p. 789, ACGL.

[393] Extrait de verbatim attribué à Waldeck Marignan, séance publique du conseil de la communauté urbaine de Lyon du 6 mars 1997. *BOCUL*, p. 782, ACGL.

> La concertation mise en place par les équipes du SYTRAL et présidée par Christian Philip assure des soutiens au PDU. Comme nous allons le voir maintenant, celui-ci fait alors une large place aux acteurs de la politique de la ville, aussi bien aux élus qu'aux agents des collectivités, de la communauté urbaine et des institutions étatiques. Ces derniers mobilisent des données qui visent à objectiver dans l'arène de concertation, une nécessité de changement d'une politique des transports urbains, et qui plaident pour un tramway desservant l'ancienne ZUP de Vaulx-en-Velin.

La prise en compte des « quartiers sensibles »

Dans le PDU plusieurs éléments jouent en la faveur de l'inscription d'un investissement sur Vaulx-en-Velin. Nous insistons ici sur l'association des équipes de l'État et de la communauté urbaine dont l'action se concentre alors sur les quartiers priorisés au titre de la politique de la ville. À cela s'ajoute une configuration politique favorable. L'impératif d'élargissement de l'espace d'investissement du SYTRAL sur l'ensemble de l'agglomération – puisque c'est aussi et surtout en première couronne que l'augmentation des déplacements en voiture est la plus nette – rejoint la quête de soutiens de son président.

Le processus de travail mis en place par le SYTRAL donne d'abord une place de première importance aux acteurs intervenant sur les quartiers en politique de la ville de l'agglomération. Parmi les groupes de travail de la démarche de concertation, seul celui intitulé « Équilibre, solidarité et déplacements urbains » n'est pas présidé par un élu, mais par le sous-préfet à la ville, Claude Lanvers et le directeur départemental (et régional) de l'Équipement, Patrice Rollin. Arrivé quelques années plus tôt, ce dernier entend, nous l'avons signalé, redonner une place à la DDE au sein des politiques urbaines locales. Son investissement est souligné en particulier sur le PDU et la politique de la ville :

> « Rollin, il était très mobilisé sur le PDU, il a été dans les groupes de travail, il est venu personnellement au groupe de travail sur les PDU sur la desserte des quartiers sensibles. […] Ça, ça aurait été impensable cinq ou six ans avant ! […] Mais parce que tout changeait de dimension dans notre domaine [*politique de la ville*]. »[394]

Comme nous l'avons souligné, le responsable du service politique de la ville à la DDE se sent particulièrement soutenu par son directeur dans ses relations aux autres institutions comparativement à une période antérieure. Dans une configuration où la communauté urbaine s'est largement autonomisée de l'État dans un nombre croissant de domaines, la politique de la ville demeure un espace de légitimation de la DDE. Soutenue par ses équipes,

---

[394] Entretien avec Dominique Mouillaux, responsable du service Habitat, développement social urbain, DDE, chargé de mission auprès du DDE, réalisé le 15 et 24 septembre 2019.

on comprend ainsi que la démarche du PDU soit aussi un moyen pour l'État d'affirmer ses objectifs sur les champs d'action où il est jusqu'alors parvenu à conserver un rôle important.

Quant au sous-préfet à la ville, qui s'est notamment rapproché du maire de Vaulx-en-Velin et de son cabinet dans le cadre des projets du centre-ville (encadré n° 27), il milite dès l'installation du comité de pilotage du PDU pour « *une approche fine des secteurs* [géographiques de l'agglomération], *en appui de la politique de la ville.* »[395] Au sein de ce groupe de travail, on retrouve notamment le vice-président du Grand Lyon en charge de la politique de la ville, Jean-Jacques Queyranne, également maire socialiste de Bron, et Pierre Suchet, ancien chef de projet DSQ à Vaulx-en-Velin et responsable du service du Développement social urbain à la communauté urbaine. Y participe également pour l'agence d'urbanisme Bruno Voisin, anciennement chef de projet DSQ aux Minguettes à Vénissieux[396]. Pour le chef de projet de la communauté urbaine travaillant alors sur les quartiers de Vaulx-en-Velin, cette association est renforcée par la proximité entre son service et celui des Déplacements urbains à la communauté urbaine, rassemblée au sein du département du Développement urbain :

> « Parce que nous, l'avantage justement comme on était à la communauté urbaine, c'était qu'on était associé aux réflexions sur le PDU. Donc en gros la question de la desserte des grands ensembles était un des éléments à prendre en compte dans la réalisation du PDU. C'est l'avantage du rapprochement des équipes politique de la ville à la communauté urbaine, c'est que les équipes qui travaillaient avec le SYTRAL à la communauté urbaine sur la révision du PDU, on était à la même direction. »[397]

Pour le responsable du service habitat et politique de la ville de la DDE qui s'est particulièrement investie sur l'écriture du contrat de ville de l'agglomération et sur le projet du GPU de Vaulx-en-Velin, le PDU constitue une première :

> « … parce que le SYTRAL, c'est effectivement une émanation du Grand Lyon, mais enfin, avec ses logiques propres et surtout des services qui ne vont pas forcément chercher les autres institutions, mais avec le PDU ça a permis ça. Moi, j'ai été au SYTRAL, pour les ateliers, où je n'avais encore jamais mis les pieds ! »[398]

Dès les premières séances du groupe de travail, les disparités de niveau de desserte sont rapportées au comité de pilotage en insistant sur les effets néfastes engendrés sur l'ensemble

---

[395] Propos attribué au sous-préfet à la ville, Claude Lanvers. Compte-rendu du comité de pilotage du PDU, réuni le 20 décembre 1995, SYTRAL, le 5 janvier 1996, p. 2. APAP.

[396] Annexe « composition des groupes de travail », *Le Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération lyonnaise : Trois Scénarios pour un Débat* [Rapport], Lyon, SYTRAL, 1996, p. 110.

[397] Entretien avec Rémy Nouveau, ancien directeur du GPV de Vaulx-en-Velin, directeur du développement solidaire urbain, puis conseiller technique du président du Grand Lyon, réalisé le 18 février 2016.

[398] Entretien avec Dominique Mouillot, responsable du service Habitat, développement social urbain, DDE, chargé de mission auprès du directeur de l'Équipement, réalisé le 15 septembre 2019.

de l'agglomération : « *dès que l'on s'éloigne du centre, l'offre TC devient de moins en moins isotrope. Or c'est à la périphérie que la croissance des déplacements est la plus forte*. »[399] Le groupe réinvestit aussi les grilles de lecture du problème des « quartiers » dont la déclinaison en matière de mobilité se prête particulièrement au thème de l'exclusion. Il souligne à cet égard ce qui leur apparait comme des difficultés singulières pour appréhender des comportements de déplacement des « *populations touchées par la précarité financière et le risque d'exclusion* »[400]. La recherche d'emploi rendrait ces déplacements « *nombreux et dispersés »,* générant ainsi *« une augmentation des besoins de mobilité, alors que le taux de motorisation des publics concernés est plus faible que la moyenne* »[401]. Sur ce point, les préconisations du groupe tranchent avec la seule mobilisation de l'action sociale et du secteur de l'insertion, pour interpeler les investissements en transports en commun.

À la fin du processus de travail mobilisant les acteurs institutionnels, trois scénarios sont proposés. Au-delà du choix laissé aux habitants de l'agglomération, un chapitre aborde « *différentes questions qui <u>doivent</u> être traitées dans le plan des déplacements urbains.* [Nous soulignons] »[402]. Au même titre que les universités, les « *quartiers sensibles* »[403] sont présentés comme un enjeu incontournable et donc commun aux trois scénarios. Le document reprend les principaux axes du contrat de ville signé entre la communauté urbaine et l'État, qui cible 55 « *quartiers sensibles* » représentant 174 000 habitants, soit 15 % de la population de l'agglomération. Au sein de cet ensemble, 23 quartiers de première catégorie dits « *très défavorisés* » sont classés en zone urbaine sensible (ZUS) et sont réputés cumuler « *un double handicap* » lié aux revenus de la population et au chômage, mais aussi à leur « *forme urbaine* », leur « *enclavement* », leur « *sous-équipement en services et en commerces* » et leur « *"image sociale"* ». On retrouve le questionnement sur la nature d'une faible « mobilité » enregistrée auprès de leurs habitants, tel que nous l'avons analysé pour l'opération DSQ des Minguettes à Vénissieux. Toutefois, celle-ci est nuancée par une mobilité en « *marche à pied* […] *beaucoup plus forte que dans le reste de l'agglomération* » laissant les auteurs s'interroger : « *L'offre est-elle inadaptée ou simplement la faible mobilité est-elle directement liée au statut de ces populations ?* » La faible motorisation des ménages ne serait en tout cas pas compensée par les transports en commun. À cet égard

---

[399] Propos attribué au directeur départemental de l'Équipement. Compte-rendu du comité de pilotage du PDU, réuni le 15 mars 1995, SYTRAL, le 27 mars 1996, p. 5. APAP.

[400] « PDU, Groupe de travail Équilibre et Solidarité. Déplacements des populations en situation de précarité », synthèse, Direction départementale de l'Équipement, service Habitat/DSU, mars 1996, p. 1. APAP.

[401] *Ibid.*

[402] *Trois Scénarios pour un Débat*, *op. cit.*, p. 81.

[403] *Ibid.*, p. 86.

nous pouvons regrouper les efforts d'investissement préconisés autour de deux orientations : d'une part, le développement d'une offre permettant d'assurer des « *trajets en rocade pour l'accès aux zones d'emplois industriels, généralement périphériques, mais également des besoins de proximité* » ; de l'autre, la création d' « *axes forts du réseau* » pour la desserte des quartiers *« Minguettes/St Fons/Bron-Parilly/Vaulx en Velin* »[404]. Le soutien à la politique menée sur ces quartiers figure parmi les arguments avancés en faveur des scénarios les plus « *volontaristes* » du PDU, auquel incitent ses promoteurs :

> « L'amélioration de la productivité du réseau liée à la réalisation de ces axes forts (cf. scénarios B et C) est le seul moyen de dégager les ressources financières permettant de répondre aux besoins des quartiers mal desservis, au premier rang desquels figurent certains quartiers sensibles. »[405]

Dans cet ensemble des sites priorisés au titre de la politique de la ville, Vaulx-en-Velin et Vénissieux sont les seuls GPU. Le projet urbain du centre-ville de Vaulx-en-Velin est présenté comme un investissement sans précédent des institutions publiques en faveur d'une diversification des fonctions urbaines. La présence d'institutions universitaires comme l'ENTPE et l'ENSAL, est à cet égard mentionnée dans le PDU. Enfin, le diagnostic objective la concordance recherchée entre le réseau de transport et les zones densément peuplées de l'agglomération, qui rend difficile la négation des disparités de niveaux de desserte à population ou densité équivalente (annexe n° 7). Cette cartographie est largement favorable à l'attribution d'investissement dans les anciennes ZUP.

Au final, symbole d'une décision forte qui se veut trancher en faveur des transports en commun sur la voirie contre l'automobile, la mesure phare du PDU est de programmer la réalisation de lignes de tramway. Soulignons que le choix du tramway répond alors d'un engouement national encouragé financièrement par l'État[406]. Son coût réputé inférieur au métro permet en outre d'étendre plus rapidement le réseau. Douze axes structurants sont identifiés, dont quatre, destinés à adopter ce mode de transport à court terme. Nous insistons sur le rôle de cette ambition opérationnelle. Elle dote effectivement le PDU d'une dimension concrète quand l'exercice de programmation est parfois difficilement palpable pour certains acteurs. En tant qu'infrastructure marquant significativement le territoire, les lignes de tramway font figure de grands projets à elles seules[407]. Elles sont susceptibles d'assurer à ce titre au président du SYTRAL le soutien des représentants des communes traversées, en

---

[404] *Ibid.*

[405] *Ibid.*, p. 87.

[406] L'État redéfinit alors les critères d'éligibilité des projets de transport qu'il subventionne. Selon la circulaire du ministère de l'Équipement du 21 décembre 1994, préparée par la Direction des Transports terrestres, l'État subventionne à hauteur de 35 % les projets de lignes de tramway contre 20 % pour des lignes de métro.

[407] Jean-Marc OFFNER, « Raisons politiques et grands projets », *op. cit.*

renforçant d'autant son leadership. C'est aussi là tout l'avantage du tramway sur le métro. Les premières lignes sont envisagées pour être mises en service avant la fin du mandat. L'une des deux premières lignes est ainsi investie d'un rôle fédérateur :

> « L'objectif au départ c'était Bron, bon…certains élus ont milité pour qu'on aille dans l'Est lyonnais, d'où le fait d'aller jusqu'à Saint-Priest, même si, ça pouvait se critiquer, ça peut encore se critiquer, parce que, ça fait une très longue ligne de tram […], mais bon…y'a pas que le symbole, il y a quelquefois des décisions qu'il faut prendre pour marquer l'existence justement d'une métropole. »[408]

Interrogé sur ses priorités par le magazine Transport public, Christian Philip évoque notamment les besoins pour les « *quartiers liés à la politique de la ville, l'Est lyonnais, Vaulx-en-Velin.* »[409][410] Il les situe en deuxième position, juste après la desserte des deux principales universités. Ainsi, le PDU validé par le comité syndical du SYTRAL en 1997 inclut un programme de réalisation découpé en deux tranches (figure n° 21 en introduction de cette partie). Deux premières lignes sont prévues pour la fin du mandat, avant 2001. Deux autres, dont l'axe "A3" desservant le nouveau centre-ville de Vaulx-en-Velin, pour le suivant.

***

La construction du nouveau centre-ville de Vaulx-en-Velin est en quelque sorte le point d'orgue d'une mobilisation de différents échelons d'intervention publique sur la commune. Cette opération consacre l'insertion de la municipalité dans des dispositifs d'action publique partenariaux et des réseaux d'acteurs qui gravitent autour de la politique de la ville. Le projet de construction d'une ligne de tramway pour le desservir sort toutefois de ces politiques contractualisées. Il invite à ce titre à considérer leurs effets plus largement, sur les pratiques politiques, sur les ressources des élus et les façons d'envisager les problèmes interpellant l'action publique urbaine.

Nous avons cherché à identifier dans cette section les ressorts d'une nouvelle dynamique d'investissement public sur la commune. Dans la démarche du PDU, les principaux relais de la commune sont les acteurs investis par ailleurs sur le projet du centre-ville de Vaulx-en-Velin ou ayant participé aux réhabilitations de quartiers d'habitat social : services de la politique de la ville de la communauté urbaine, agence d'urbanisme, DDE, préfet délégué à la ville, etc. Ces derniers font aussi partie d'un réseau d'acteurs locaux de la politique de la

---

[408] Entretien avec Christian Philip, président du SYTRAL et vice-président de la communauté urbaine de Lyon en charge des déplacements (1995-2001), député de 2002 à 2007, réalisé le 23 avril 2019.

[409] Propos attribués à Christian Philip, interviewé dans le magazine Transport public :

[410] Interview de Christian Philip, *Transport public*, novembre 1996.

ville au sein duquel la position du maire de Vaulx-en-Velin est désormais importante. Engagé dans une quête de nouvelles ressources relationnelles depuis son premier mandat, celui-ci s'est saisi des reconfigurations de l'action publique. Les dispositifs de la politique de la ville se sont, à cet égard, ajoutés aux espaces de négociation du programme de la ZUP. Du reste, la coopération intercommunale figure comme une condition d'éligibilité grandissante à ces dispositifs.

Si ces espaces constituent les principales scènes d'action investies par le maire de Vaulx-en-Velin, c'est aussi que ce dernier s'est détaché des principales ressources qui pouvaient caractériser le communisme municipal. Dans notre entretien, l'appui de sa formation partisane initiale à son rôle de maire, sur les politiques urbaines et intercommunales, se caractérise par l'absence que l'on peut résumer par sa formule : « *si le PC avait eu des idées sur le sujet, ça se serait su !* »[411] Par ailleurs, à mesure que le PCF perd des adhérents et sa capacité à s'inscrire dans les sociabilités locales, le maire trouve de son côté de nouvelles ressources d'action sur sa commune. Il est sans doute difficile de prendre la pleine mesure des implications des émeutes d'octobre 1990. De toute évidence, le moment renforce son implication dans des réseaux institutionnels dans la mesure où ces derniers, sous l'effet de l'agenda médiatique, se font pourvoyeurs de solutions. Celles-ci permettent au maire de répondre aux attentes qui pèsent sur son rôle – *a fortiori* médiatisé – tandis que l'échec de l'encadrement politique de la contestation sociale par le parti communiste n'en ressort que plus patent. "Tenir" la ville semble, dans un cas comme dans l'autre, dépendre d'une capacité à agir sur « l'exclusion » sociale d'une partie apparemment toujours plus importante des habitants et converge vers des objectifs de peuplement et de mixité sociale. Ces derniers deviennent par ailleurs le creuset des consensus noués avec la communauté urbaine, mais aussi avec les représentants locaux de l'État.

En 1997, le rôle dévolu à certaines lignes de tramway desservant les anciennes ZUP de l'agglomération, semble consacrer des approches que nous avions déjà identifiées une décennie plus tôt dans le diagnostic du PDU publié en 1986. Destiné à desservir le nouveau centre-ville de Vaulx-en-Velin puis un certain nombre de quartiers d'habitat social, le tramway a tout lieu de constituer le « *facteur important pour leur réhabilitation en attirant notamment de nouveaux habitants ou emplois* »[412], alors évoqué. Entre temps, l'inscription de la municipalité dans des politiques publiques partenariales engageant différentes institutions publiques au premier rang desquelles la communauté urbaine s'est considérablement renforcée.

---

[411] Entretiens avec Maurice Charrier, réalisés les 10 octobre 2014 et le 3 septembre 2016.

[412] AGURCO et SYTRAL, *Plan de déplacements urbains : « le diagnostic »*, *op. cit.*, p. 101.

Conclusion du quatrième chapitre et de la deuxième partie

Le cheminement proposé pour comprendre la mise à l'agenda intercommunal d'un nouveau projet d'infrastructure de transport collectif sur l'ancienne ZUP de Vaulx-en-Velin est sinueux. Ses ressorts nous semblent toutefois renvoyer à l'imbrication de deux longs processus : la construction d'un problème public spécifique aux quartiers populaires d'une part ; et l'intégration de la municipalité communiste, à travers son maire, au gouvernement de l'agglomération lyonnaise, adossée à une politique de la ville susceptible d'emporter des consensus autour de cette même problématisation d'autre part.

Le temps long dans lequel nous avons resitué différents projets d'investissement public à Vaulx-en-Velin fait montre du rôle progressivement central joué par l'institution communautaire. C'est à partir de ses structures satellites, qui permettent à la communauté urbaine d'investir les politiques urbaines, que la municipalité parvient à réengager une perspective d'investissement sur la ville. Elles permettent aux élus de saisir des opportunités dans un contexte contraint économiquement pour engager de nouveaux programmes d'aménagement. Les nouveaux espaces technico-administratifs de discussion entre les services municipaux et ceux de l'agence d'urbanisme sont un appui décisif pour le nouveau maire de Vaulx-en-Velin, afin de se constituer un réseau de relations sortant très largement de ses ressources partisanes initiales. Les négociations entreprises dans le cadre du groupe de direction de la ZUP, puis du plan de référence, d'abord conflictuelles, constituent finalement le point de départ de liens décisifs pour Maurice Charrier, qui souhaite incarner une rupture vis-à-vis de son prédécesseur. Les dispositifs DSQ, Banlieue 89, puis le contrat de ville et le GPU, suscite une coopération intercommunale – ou plutôt un renforcement des interdépendances entre la municipalité et la communauté urbaine – dans la mesure où elle devient le levier d'attraction de ressources publiques d'État.

Cette dynamique crée des interdépendances que vient renforcer la conditionnalité des dispositifs territorialisés d'action publique aux partenariats entre institutions locales[413]. L'inscription dans ces procédures amène à un investissement plus important de l'intercommunalité et conduit le maire à progresser dans une hiérarchie entre élus locaux. Si nous avons parlé de processus d'intégration, celui-ci renvoie bien à cette inscription dans des relations qui échappent aux dispositifs d'action qui ont contribué à les instituer. On le voit en effet, le maire de Vaulx-en-Velin conforte progressivement un capital politique qui lui permet de cumuler les mandats électifs de maire, conseiller général, vice-président du

[413] Anne-France TAICLET, « II. La territorialisation de l'action publique », *op. cit.*

Grand Lyon, et d'envisager peut-être une carrière nationale. Son poids politique dans l'arène intercommunale n'a rien à voir avec celui des maires de la commune aux premiers temps de la communauté urbaine. Il explique en partie l'inscription de projets de transport couteux dans une programmation de l'investissement du syndicat des transports. Au final, la politique des transports reste-t-elle dépendante de la recherche d'équilibres politiques visant à entretenir un leadership à cette échelle d'agglomération[414] ?

Au-delà de l'investissement sur la ville, les coopérations identifiées cristallisent des consensus formés autour des problèmes justifiant la mobilisation des moyens publics et le cadre des solutions pensables à leur égard. Si notre analyse souscrit à une certaine autonomie du politique au niveau local, le processus de normalisation des comportements politiques que nous identifions à travers le cas de Vaulx-en-Velin fait aussi montre d'un mouvement de restriction des alternatives et du champ des actions possibles. Le consensus qui s'opère sur les problèmes à traiter a pour corollaire un changement dans la perception du rôle de l'investissement public, qui ne suit ni une logique d'équipement keynésienne visant à étendre des services, ni à redistribuer des ressources au profit des classes populaires. L'évolution constatée met, au contraire, en exergue la façon dont les infrastructures de transport sont investies d'enjeux qui ne se limitent pas aux déplacements, et destinées en priorité à générer une « mixité sociale », pour ne pas dire ethnique, sur la commune de Vaulx-en-Velin.

La catégorisation identifiée derrière la façon d'envisager la desserte de Vaulx-en-Velin apparait finalement comme une entreprise plus globale, étatique, même si celle-ci connait des « détours » intercommunaux et municipaux[415]. Elle dessine peu à peu un champ de l'intervention publique « sociale » qui, tout en justifiant l'action sur certains territoires et certaines populations aux besoins réputés spécifiques, conduit à envisager cette mobilisation des moyens publics comme un état d'exception[416], sans cesse remis en cause.

À l'aube des années 2000, l'extension du réseau lourd de transport en commun lyonnais sur l'ancienne ZUP de Vaulx-en-Velin n'est que programmée pour le prochain mandat. Comme nous allons le voir, sa remise en cause illustre la fragilité des critères de priorisation du « social » dans leur capacité à attirer des ressources publiques dès lors qu'elles ne sont pas associées à une entreprise de valorisation du territoire.

---

[414] Bernard JOUVE et Anaïk PURENNE, « Une politique des déplacements urbains en quête d'expertise » *op. cit.*

[415] Françoise de BARROS, « Les acteurs municipaux et "leurs" étrangers (1919-1984) : gains et contraintes d'un détour communal pour l'analyse d'un travail de catégorisation étatique », *Genèses*, 2008, n° 72/3, p. 42-62.

[416] Yasmine SIBLOT, « "Adapter" les services publics aux habitants des "quartiers difficiles" », *op. cit.*

Partie III - Les enjeux politiques introuvables de la desserte des quartiers populaires (1997 – 2019)

« Je viendrais aux inaugurations des trams que lorsque ceux-ci oseront passer le périphérique ! »[1]

Alors que Lyon inaugure ses premières lignes de tramways modernes en décembre 2000, le maire de Vaulx-en-Velin, vice-président de la communauté urbaine, boycotte l'évènement pour dénoncer l'absence de ce mode de transport en banlieue. Ses vœux sont bientôt exaucés lorsque le tramway comme le métro arrivent dans sa commune. Le 2 octobre 2007, l'inauguration de la station de métro "Vaulx-en-Velin – La Soie" suit de quelques mois celle du tramway, au cœur d'un quartier en pleine restructuration. Relayés par la presse locale, élus et techniciens se félicitent alors de la percée du réseau lourd de transport en commun en banlieue. Au-delà de l'amélioration de l'offre de transport par le prolongement du réseau, l'évènement est aussi chargé de symboles : le métro vient désormais jusqu'en banlieue. Il viserait dès lors au désenclavement de la ville, marquée par une histoire emblématique de l'évolution des grands ensembles, et au-delà de toute la couronne urbaine. À en croire les représentants du syndicat des transports, dont les paroles sont rapportées dans la presse locale, « *l'est lyonnais est maintenant directement connecté à la Presqu'île* »[2].

Toutefois, ces infrastructures desservent d'abord de vastes friches destinées à accueillir l'un des projets urbains les plus ambitieux de l'agglomération, à mi-chemin entre son centre économique et son aéroport international. « *Le métro arrive aujourd'hui dans un désert. Mais c'est une nouvelle façon d'aménager une ville durable. Comme au Confluent* [du nom du quartier en construction au cœur de la Presqu'île lyonnaise]*, on fait d'abord les infrastructures de transport en commun, et ensuite on construit* »[3] indique, non sans fierté, le président de la communauté urbaine et maire de Lyon, Gérard Collomb (PS). Locomotives du développement urbain, ces infrastructures visent notamment à susciter l'implantation d'acteurs économiques et l'attraction de promoteurs immobiliers sur le quartier. Elles sont en réalité à bonne distance des grands quartiers d'habitat social présents sur la commune depuis plusieurs décennies.

---

[1] Extrait d'entretien avec Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2009, réalisé le 10 octobre 2014.

[2] Un article de *20 minutes* du 2 octobre 2007 reprend ainsi les propos attribués au syndicat des transports, Frédéric CROUZET, « Le métro A file jusqu'à La Soie », *20 minutes*, 2 octobre 2007.

[3] *Ibid.*

Au-delà du franchissement symbolique du boulevard périphérique qui simplifie souvent à l'extrême des situations et pratiques sociales diverses[4], l'extension du réseau lyonnais interroge l'évolution de l'action publique en banlieue. Depuis les projets de métro pour les grands ensembles, les élus vaudais parlent de quarante longues années d'attente pour voir des infrastructures de transport arriver sur la commune[5]. Mais, de la desserte de la ZUP à celle de ce projet urbain, quelles évolutions ont traversé la façon d'enregistrer les demandes sociales et les problèmes publics à Vaulx-en-Velin ?

L'arrivée du réseau de transport en commun « *métropolitain* »[6] en banlieue est mobilisée pour décrire l'histoire d'une intégration communautaire exemplaire[7]. Elle ferait montre d'une construction intercommunale qui aurait su générer un « véritable pouvoir d'agglomération »[8] transcendant oppositions partisanes et territoriales. Selon Gilles Pinson, Déborah Galimberti, Sylvaine Lobry et Nicolas Rio, la communauté urbaine serait la clé de voute d'un consensus autour de la croissance économique et l'attractivité du territoire rassemblant les élites économiques, culturelles et politiques locales. Cette dynamique tiendrait notamment à la capacité d'investissements consentis par l'institution dans le cadre de grands projets de territoires tels que ceux des quartiers de Confluence, de la Part-Dieu – respectivement sur la Presqu'île historique lyonnaise et au cœur économique de l'agglomération –, mais aussi celui du « Carré de Soie » qui voit le jour au cours des années 2000 à Vaulx-en-Velin. Elle tiendrait également à certaines compétences clés comme l'aménagement des espaces publics, le développement économique, ou encore les transports urbains qui ont une place majeure dans ces projets. On retrouve ici une lecture du consensus

---

[4] Celles-ci s'affranchissent en partie de ces barrières physiques et symboliques. Fabien TRUONG, « Au-delà et en deçà du Périphérique. Circulations et représentations territoriales de jeunes habitants de Seine-Saint-Denis dans la métropole parisienne », *Métropoles*, 12 décembre 2012, nº 11.

[5] Ce discours nous est notamment tenu lors d'une "audition" informelle devant la direction générale des services de la ville de Vaulx-en-Velin, lors de laquelle nous présentons le projet de CIFRE, après avoir mené quatre entretiens "exploratoires" avec les directeurs généraux adjoints de la mairie et le directeur du Grand projet de ville (GPV ayant succédé au GPU). Carnet de terrain, note du 14 mai 2013, réunion de la direction générale des services de la Ville de Vaulx-en-Velin.

[6] Nous empruntons ce terme au Schéma de cohérence territoriale de l'agglomération lyonnaise qui dissocie ainsi le réseau rapide, de tramway (certaines lignes) de métro et de TER, du reste des lignes de transport en commun. *Plan de déplacements urbains. Agglomération lyonnaise (2017-2030)* [Rapport], Lyon, SYTRAL, 2017, p. 10.

[7] Alimenté par des initiatives menées localement par des élus de premier plan, le cas lyonnais a peu à peu été érigé en parangon pour le législateur comme pour l'administration centrale : Christophe PARNET, « Two Faces of the City : Varieties of metropolitanisation in Lyons and Marseilles », *op. cit.* ; Patrick LE LIDEC, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris », *op. cit.*

[8] Deborah GALIMBERTI, Sylvaine LOBRY, Gilles PINSON et Nicolas RIO, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunales », *op. cit.*, p. 192.

intercommunal en termes de capacité d'action chère aux « *Metropolitan governance studies* »[9].

Nous l'avons souligné en introduction, les politiques de transport urbain constituent des instruments de gouvernement des sociétés urbaines qui ont notamment contribué à intégrer des municipalités au sein de structures intercommunales. Que ce soit par l'expérience de la coopération[10], par les inflexions législatives à la régulation des transports[11], ou par les ressources au leadership politique supra-communal qu'elles procurent, ces politiques publiques sont au cœur des agendas métropolitains[12]. Dans une agglomération gouvernée par des forces politiques de centre droit, Vaulx-en-Velin voit effectivement l'arrivée du tramway et du métro succéder à son inclusion progressive dans l'agenda politique intercommunal. Ces infrastructures sont également réalisées alors que le maire de la commune est aussi membre de l'exécutif du Grand Lyon.

Pourtant, ce récit d'une intégration communautaire exemplaire, répété à loisir par les institutions locales, nationales, performant parfois les travaux académiques, doit impérativement être mis en perspective avec l'éloignement tendanciel et tout aussi processuel des projets les plus dispendieux en matière de transport, des quartiers d'habitat social. À mesure que Vaulx-en-Velin intègre les desseins "métropolitains", les projets de transport s'éloignent de ses quartiers concentrant les classes populaires, et en particulier ses fractions les moins stabilisées (figure n° 32). À bien des égards, le projet urbain du « Carré de Soie » à Vaulx-en-Velin où convergent les lignes de transport structurantes, s'inscrit dans des enjeux de développement économique et de rayonnement compatibles avec l'agenda intercommunal. Mais que renseigne-t-il à l'égard des politiques redistributives et constitutives menées à cette échelle ? Pour le dire autrement, cette intégration est-elle le signe d'une prise en compte des intérêts des classes populaires dans une politique intercommunale des transports en commun ?

---

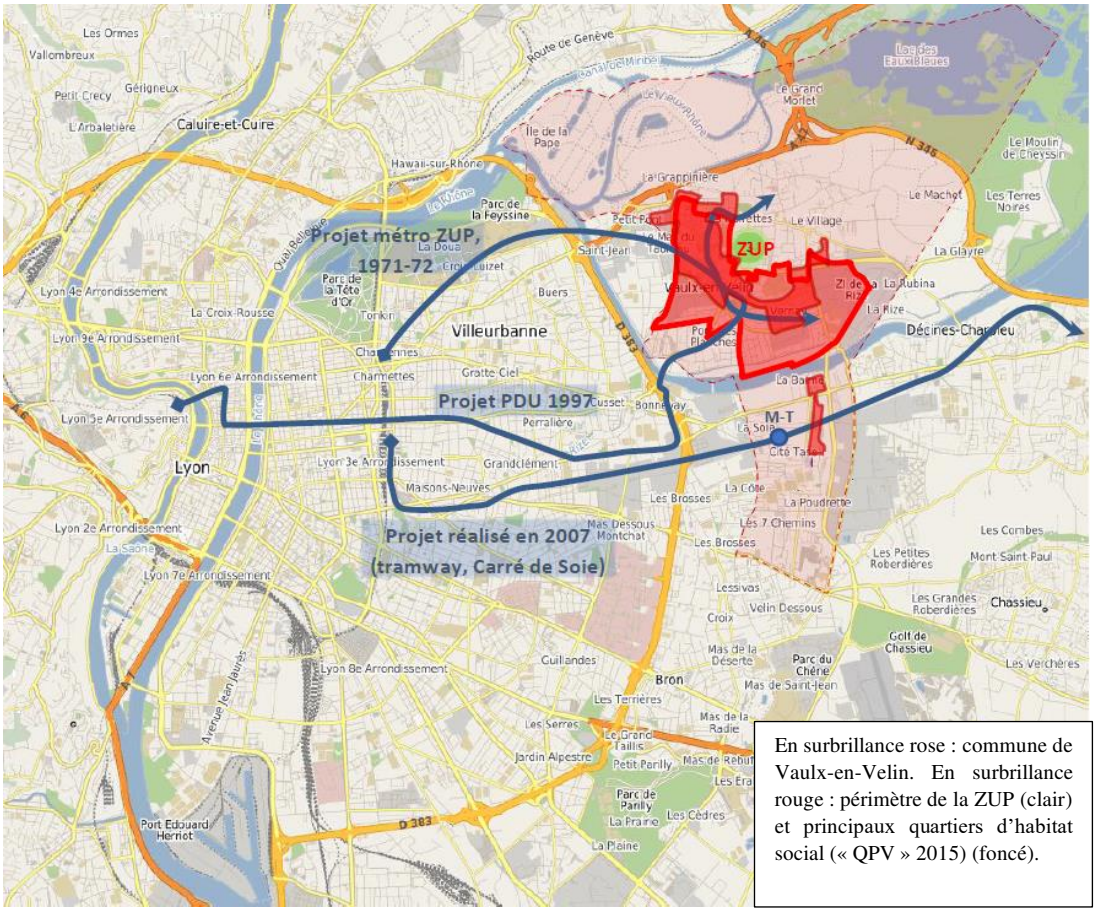
[9] Nous empruntons cette désignation à Fabien DESAGE, « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », *op. cit.*

[10] Franck SCHERRER, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine », *op. cit.* ; Kenneth T. JACKSON, « The Capital of Capitalism : the New York Metropolitan Region, 1890-1940 », *op. cit.* ; Floridea DI CIOMMO, « L'accessibilité : l'enjeu prioritaire de la nouvelle politique des transports publics à Naples », *op. cit.* ; Caroline GALLEZ et Philippe MENERAULT, *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain.*, *op. cit.*

[11] Jean-Marc OFFNER, « X. Les transports urbains », *op. cit.*

[12] Jean-Marc OFFNER, « Les « effets structurants » du transport », *op. cit.* Jean-Marc OFFNER, « Raisons politiques et grands projets », *op. cit.* Bernard JOUVE et Anaïk PURENNE, « Une politique des déplacements urbains en quête d'expertise : les expériences lyonnaises », *op. cit.*

Figure n° 32 : « Éloignement progressif des projets d'infrastructure de transport à Vaulx-en-Velin des grands quartiers d'habitat social (1970-2007) ». Réalisée par l'auteur©.



Alors que la desserte de la première couronne urbaine a été mise à l'agenda du plan de déplacements urbains (PDU) de 1997, les procédés d'évitement des quartiers les plus denses, à dominante populaire, par le réseau de transport « *métropolitain* » restent à expliquer.

Un dernier temps de cette thèse est dédié à la compréhension des mécanismes assurant la relégation des enjeux de dessertes en transport en commun des classes populaires de l'agglomération. D'un côté, les transports suscitent toujours de fortes attentes et sont une ressource politique de premier ordre. De l'autre, la mobilité des classes populaires semble rester un enjeu "orphelin" des politiques de transport[13]. L'absence de fervents partisans de la desserte des quartiers d'habitat social dans l'espace politique local peut en être une expression. Il existe pourtant des poches de contestations et des projets alternatifs qui interdisent selon nous de conclure à l'inexistence de ces enjeux. Si cette desserte n'est pas tout à fait une cause sans partisans, c'est bien parce que la politique de transport trouve un

[13] Cécile FÉRÉ, « La dimension sociale de la mobilité quotidienne, oubliée du développement urbain durable ? L'exemple de la Communauté Urbaine de Lyon », *op. cit.*

consensus dans le jeu intercommunal qu'elle ne provoque pas de coalition suffisamment forte pour être contestée. En d'autres termes, empruntés à Anne-France Taiclet à propos des politiques de développement économique territorial, la politique de transport du SYTRAL « satisfait un certain nombre d'intérêts sans pour autant activer des intérêts opposés, ou sans les activer suffisamment, ou sans que ces éventuels intérêts adverses soient suffisamment puissants pour s'affirmer »[14]. Dès lors, on se demandera quels sont les ressorts de l'inactivation de ces intérêts.

Nous tiendrons dans les deux chapitres qui suivent un questionnement sur le système d'intermédiation municipal et intercommunal dont les évolutions participent à invisibiliser les intérêts des classes populaires urbaines. Nous identifions en effet l'appréciation des changements de cible de l'action publique à mesure que les intérêts des classes populaires se trouvent circonscrits dans la catégorie du "social" et des politiques territorialisées qui lui sont associées. Par ailleurs ce phénomène est aussi renforcé par la structure institutionnelle du gouvernement des politiques de transport sur l'agglomération. Tout en ouvrant apparemment de grandes concertations sur la « mobilité urbaine », le syndicat des transports réserve la distribution des principaux investissements aux arrangements entre élus. La localisation des lignes les plus dispendieuses se prête finalement peu à la discussion publique. Cela implique toutefois l'entretien d'une intervention apparente sur lesdits « enjeux sociaux » de « la mobilité urbaine ». Le travail politico-administratif de minoration des enjeux de la desserte des quartiers populaires passe alors par leur cantonnement à certains dispositifs d'action publique. L'analyse de la desserte des quartiers populaires rejoint ainsi celle du processus socio-historique de catégorisation du "social" dans la mesure où les intérêts en jeu sont maintenus dans cet espace spécifique des politiques de mobilité. Ce cadrage permet la permanence des logiques de confiscation démocratique dans les politiques intercommunales de transport en commun.

Nous proposons dans cette dernière partie d'étudier ces mécanismes autour de deux chapitres. Notre cinquième chapitre examine les courroies d'une remise en cause de la desserte des quartiers populaires par des infrastructures performantes de transport en commun, pourtant inscrite dans les objectifs du PDU. Celle-ci ne semble pas remettre en cause les consensus intercommunaux, dominés par des arrangements entre élus de premier plan auquel le maire de Vaulx-en-Velin est désormais intégré. Il est au contraire à l'initiative de nouveaux projets urbains qui, tout en participant au réenchantement des pouvoirs du

[14] Anne-France TAICLET, « La territorialisation de l'action publique : un mode de gestion politique du déclin économique », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, 2011, vol. 31, nº 1, p. 707.

maire sur le territoire, marginalisent les quartiers d'habitat social[15]. La résilience du syndicat des transports en commun, à rebours des incitations étatiques au regroupement des compétences, sert de support à l'entretien des espaces confinés de décision. L'exemple de Vaulx-en-Velin et des débats entourant les investissements du SYTRAL en font une cause de la distribution inégalitaire des ressources intercommunales[16].

La confiscation des enjeux de la répartition des infrastructures de transports s'appuie également sur une dualisation des services publics, qui, comme nous l'avons identifié dans notre troisième chapitre, tend à les « adapter » aux profils réputés spécifiques des habitants des quartiers populaires[17]. Fondé sur les incitations au décloisonnement des politiques de déplacement urbain et sur des cadrages experts qui invitent à une appréhension individualisée des phénomènes de mobilité, le glissement sémantique des "transports" vers la "mobilité urbaine" rende possible un traitement à part des enjeux sociaux des déplacements. Notre dernier chapitre est consacré à la diffusion de ces nouvelles catégories dans l'action publique.

---

[15] Nous reprenons à cet égard une perspective qui interroge le rapport des acteurs aux effets de l'action publique. Anne-France TAICLET et Ivana OBRADOVIC, « Les effets de l'action publique comme objet de sociologie politique », *op. cit.*

[16] Fabien DESAGE, « La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille », *Lien social et Politiques*, automne 2006, n° 56, p. 149-163 ; Philippe ESTÈBE, « La politique de la ville à la bonne échelle ? L'introuvable solidarité d'agglomération », *in* Thomas KIRSZBAUM (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour d'Aigues, l'Aube, 2015, p. 152-169.

[17] Yasmine SIBLOT, « "Adapter" les services publics aux habitants des "quartiers difficiles" », *op. cit.*

Chapitre 5 : Ouverture des processus d'action publique et permanence des logiques de confiscation démocratique d'une « machine intercommunale » lyonnaise

En 1997, le processus d'élaboration du PDU marque une volonté de réforme des politiques de transports sur l'agglomération dans un objectif d'inflexion des comportements de déplacement. Les acteurs interrogés dans la presse comme dans notre enquête soulignent l'exemplarité de la démarche de concertation. Avant que la loi sur l'air, qui impose l'élaboration de ces plans pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants et l'objectif de réduction du trafic automobile[18] ne soit votée, la démarche menée à Lyon fait figure d'exemple pour en assurer la promotion à l'échelle nationale. Dans une plaquette co-éditée à cet effet par l'association des maires de France (AMF), le centre d'études sur les réseaux, les transports et l'urbanisme (CERTU) et le groupement des autorités responsables de transport (GART), le récit de la concertation mise en œuvre par le SYTRAL tient une large place[19]. La presse spécialisée y consacre également de nombreux articles et qualifie l'adoption du PDU le 14 octobre 1997 de « *première en France* »[20]. De fait, alors qu'aucune procédure légale n'impose encore le déploiement de dispositifs participatifs, la dimension publique donnée au PDU est à souligner. En dehors des « personnes publiques associées » (encadré n° 28), une phase de "délibération" est ouverte aux habitants de l'agglomération. Trois scénarios d'ambition graduée leur sont proposés à travers le diagnostic global publié par le SYTRAL[21]. Cette phase s'étalant de septembre à décembre 1996 est rythmée par une exposition itinérante enregistrant la participation de plus de 40 000 visiteurs, et par la tenue de 33 réunions publiques à travers l'agglomération[22]. Le président du SYTRAL, qui

---

[18] L'article 14 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (dite LAURE) modifie l'article 28 de la LOTI de 1982 à cet effet. Les PDU sont rendus obligatoires dans un délai de deux ans suivant la publication de la loi. *JORF* n° 0001 du 1 janvier 1997, p. 11.

[19] « Un PDU pour mieux se déplacer et respirer dans la ville », AMF, CERTU, GART, Paris, juin 1997.

[20] Albert LE ROUX, « Les grandes villes à l'heure du PDU », *La Vie du Rail*, 19 novembre 1997, nº 6, p. 31.

[21] *Trois Scénarios pour un Débat*, *op. cit.*

[22] Anaïk PURENNE, *L'action publique par le bas. Les transports urbains de la Communauté Urbaine de Lyon*, *op. cit.*, p. 121.

renforce ainsi sa notoriété, évoque son étonnement face à la participation et au choix exprimé nettement en faveur du scénario le plus volontariste :

> « On s'est dit, ce qui était aussi je crois important, je vous parlais de consensus, qu'en matière de mobilité, il faut…, bon il y a jamais, il peut y avoir un consensus entre les élus, mais au niveau de la population, il n'y aura jamais une unanimité. Mais il faut au moins essayer de faire comprendre les choix que l'on fait, on s'est dit qu'il fallait essayer. Et donc on avait mis en place, une concertation […] et donc on avait essayé de créer trois scenarii, un volontariste, un moyen, et un sur le statu quo, on a présenté et on se disait tous : "bon les gens, ils vont voter pour le scenario moyen", qui est : on avance, mais sans en faire la priorité des priorités. Une manière euh… de faire un entre-deux quoi en fait. Mais à notre surprise, même s'il faut reconnaître que généralement dans ce genre de choses, ceux qui s'expriment, c'est plutôt les gens motivés, faut toujours… […] On avait aussi installé un chapiteau sur la place Bellecour où les gens pouvaient apporter leur bulletin. Bon ceci dit, ça a été à 75 % le scénario le plus volontariste qui a été retenu ! »[23]

Pour le président du SYTRAL, la démarche du PDU tendrait à faire converger des consensus politiques et "citoyens".

La concertation[24] et le débat public[25] sont décrits comme essentiels aux démarches mises en œuvre pour élaborer des PDU, notamment en raison de leurs vertus supposées de mise en relation des univers techniques et sectoriels, et de mise en cohérence de l'action publique urbaine. Bien des travaux s'étant intéressés à ces procédures les ont effectivement analysés à l'aune d'enjeux de gouvernabilité des agglomérations. On trouve à cet égard une littérature interrogeant l'action publique découlant de cette « innovation institutionnelle »[26] en termes de capacité des institutions locales à fédérer et à mettre en cohérence une action collective engagée à des échelles métropolitaines plus ou moins vastes. Pour Gilles Pinson, l'engouement suscité à leur égard serait représentatif des recompositions de l'action publique et en renforcerait la territorialisation. Il tiendrait au maintien de coalitions d'acteurs politiques à même de garantir une « capacité d'action collective » dans un contexte de fragmentation institutionnelle et territoriale. En se saisissant du mot d'ordre de cohérence des politiques publiques, les élus auraient en quelque sorte pris conscience de la

---

[23] Entretien avec Christian Philip, président du SYTRAL et vice-président de la communauté urbaine de Lyon en charge des déplacements (1995-2001), député de 2002 à 2007, réalisé le 23 avril 2019.

[24] Nicolas LOUVET, « Le Plan de Déplacements Urbains : une politique locale en prise avec la concertation », *in* Bertrand MONTULET et Vincent KAUFMANN (dir.), *Mobilités, fluidités... libertés ?*, Bruxelles, Presse de l'Université Saint-Louis, n° 46, 2004, p. 177-199.

[25] Florence PAULHIAC, « Chapitre 5. Débat public et Plan de déplacements urbains en France », *in* Michel GARIÉPY, Mario GAUTHIER et Marie-Odile TRÉPANIER (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2008, p. 139-161.

[26] Bernard JOUVE (dir.), *Les politiques de déplacements urbains en Europe. L'innovation en question dans cinq villes européennes*, Paris, L'Harmattan, 2003.

“nécessaire” construction « d’acteurs collectifs […] capables de contrer les effets dissolvants de la globalisation sur les territoires »[27].

Mais qu’en est-il de la portée contraignante de tels dispositifs sur le choix des élus ? L’ouverture des processus de décision lors de ces démarches concertées est-elle synonyme d’une prise en compte plus importante des intérêts contradictoires en démocratie ? En tant que secteur d’action publique parmi les plus dispendieux au niveau local, le cas des transports en commun permet de mettre à l’épreuve ce récit d’une ouverture des processus de décision. Si l’on suit certains travaux de géographes et urbanistes s’étant prêté à l’exercice d’évaluation des PDU, l’intégration du débat public au processus de décision serait d’autant plus forte que le PDU est associé à la réalisation de projets opérationnels[28]. Dans le cas lyonnais, pourtant étudié par ces auteurs, le PDU a-t-il seulement été suivi dans ses implications sectorielles les plus manifestes, en matière d’infrastructures de transport en particulier ? Comme nous l’avons noté, le PDU acte la réalisation quasi immédiate de deux lignes de tramway. Mais l’exercice de programmation suit-il ces préconisations, notamment en matière de desserte des anciennes ZUP de l’agglomération ?

Le recul que permettent plus de deux décennies de mise à l’épreuve des orientations du PDU se prête à l’interrogation de ses implications en matière de politique de transport. L’élaboration du PDU et ses révisions successives, de 2004-2006, puis de 2014 à 2017, peuvent être rapprochées d’autres démarches de concertation élargie à grand renfort de dispositifs participatifs. Face aux institutions intercommunales « fondées sur la sanctuarisation et l’opacité »[29], éloignées du suffrage universel direct, ces démarches ont été saisies comme « palliatif démocratique »[30]. Leur capacité à mettre en œuvre des débats contradictoires sur les orientations des politiques intercommunales, à s’autonomiser de ces institutions dans leur prescription, et *in fine* à orienter, ou *a minima* infléchir, l’action publique est encore à traiter. Nous rejoignons en particulier les travaux s’intéressant à la

---

[27] Gilles PINSON, « Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l’action publique urbaine », *Politiques et Management Public*, 1998, vol. 16, nº 4, p. 148.

[28] *Ibid.* voir Florence PAULHIAC et Gilles NOVARINA, *Conditions de pilotage des politiques de mobilité urbaine. Évaluation du PDU de Bordeaux et processus de mise en cohérence des politiques urbaines* [Rapport], Grenoble, ADEME, Communauté urbaine de Bordeaux, PREDIT 3 - politiques des transports, 2008.

[29] Rémi LEFEBVRE et Martine REVEL, « Démocratie consultative : L’institutionnalisation à tâtons dans deux communautés urbaines », *in* Anne-Cécile DOUILLET, Alain FAURE, Charlotte HALPERN et Jean-Philippe LERESCHE (dir.), *L’action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, L’Harmattan, p. 275.

[30] Fabien DESAGE et David GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*, p. 206.

façon dont les « sujet[s] politiquement très sensible[s], au fort impact budgétaire »[31], sont investis dans ces démarches réputées ouvrir les processus de décision.

Dans le cas des PDU lyonnais successifs, il s'agit moins pour nous de procéder à l'examen méticuleux de ces processus de concertation que de les confronter à la réalisation de la politique des transports en commun. Ces PDU contribuent-ils à ouvrir l'espace de décision en la matière, sinon à rendre plus perméable la définition des enjeux auxquels elle répond ? C'est en prolongeant notre questionnement sur la période plus contemporaine que nous comptons ainsi renseigner l'effet de ces processus sur le traitement de la desserte des principaux quartiers populaires de l'agglomération. Comme nous l'avons vu, le PDU approuvé en 1997 y fait une large place et opère une programmation d'équipements censés accompagner la mixité sociale recherchée. C'est toutefois pour le mandat suivant que la construction de ces infrastructures est envisagée. Leur réalisation met-elle ainsi en confrontation des légitimités issues des démarches participatives face à la démocratie représentative ? En effet, 2001 marque une alternance politique importante voyant la gauche lyonnaise prendre la mairie de Lyon, puis la communauté urbaine dans un contexte de division de la droite lyonnaise. Mais plus que la rupture politique, c'est davantage la consécration des modalités de gouvernement de l'intercommunalité qui nous semble expliquer la remise en cause de certains objectifs.

Dans une première section, nous interrogerons la mise à l'agenda de la desserte de Vaulx-en-Velin autour de projets qui viennent concurrencer celui du tramway desservant le nouveau centre-ville de la commune. Les nouvelles priorités affichées par le SYTRAL s'appuient en partie sur le soutien assuré du maire de la commune. Celui-ci se mobilise effectivement largement pour enclencher un nouveau projet urbain au sud de Vaulx-en-Velin qui exacerbe la quête d'une « normalité » urbaine déjà présente dans l'opération du centre-ville. Les tractations sont alors loin des scènes de la démocratie municipale et révèlent les modalités de l'intégration intercommunale de la banlieue populaire.

Dans une seconde section, nous élargirons notre focale pour examiner le traitement d'autres extensions du réseau de transport en commun en site propre. En dépit de l'ouverture affichée des processus de décision en matière de déplacement, la mise à l'agenda des lignes de transport à prolonger ou construire reconduit des arrangements entre élus. La clôture des débats concernant la localisation des investissements les plus dispendieux en matière de transport en commun s'incarne particulièrement dans les démarches de révision du PDU de

---

[31] Rémi LEFEBVRE et Martine REVEL, « Démocratie consultative : L'institutionnalisation à tâtons dans deux communautés urbaines », *op. cit.*, p. 287.

l'agglomération qui éludent toute tentative de priorisation ou de programmation en la matière.

Section 1. Des enjeux de transport collectif en banlieue malléables : un détournement dépolitisé des objectifs du PDU à Vaulx-en-Velin (1997-2007)

Au tournant des années 2000, la perspective de voir l'ancienne ZUP de Vaulx-en-Velin desservie par une importante infrastructure de transport se précise dans le PDU approuvé en mars 1997. La ligne en site propre envisagée dans le cadre de la rénovation urbaine au centre-ville dessert en bout de course le quartier de la Grappinière, premier site de l'agglomération à avoir expérimenté le dispositif HVS en 1976. Elle rallie ensuite le Mas du Taureau, également classé en zone urbaine sensible au titre de la politique de la ville et qui, suite aux émeutes de 1990, est en attente d'un nouveau projet de renouvellement urbain, puis le nouveau centre-ville qui bénéficie, comme nous l'avons vu, des priorités d'investissement public. La ligne envisagée rejoint ensuite le métro à l'entrée de Villeurbanne, mais se prolonge également jusqu'au cœur de la ville de Lyon. Dans le PDU, ce projet dit de ligne forte rejoint l'engouement que suscite alors le tramway. Les premières études techniques paraissent de prime abord confirmer la pertinence de cette technologie au regard de la fréquentation attendue. Comment expliquer dès lors que cette ligne de tramway n'ait jamais été réalisée ? D'autant qu'à la suite des élections municipales de 2001, le poids politique du maire de la commune est largement conforté. Dans un contexte de majorité fragile, le maire de Vaulx-en-Velin, Maurice Charrier, est nommé vice-président en charge de la politique de la ville et du développement social urbain.

En dehors de l'axe dénommé « A3 » sur le PDU de 1997 qui prévoit la desserte du centre-ville, une autre ligne de transport traverse hypothétiquement le sud de la commune sur le document (figure n° 21). Il suit une voie ferrée utilisée pour le trafic de marchandises avec une très faible activité. Il s'agit ici d'analyser les modalités d'une nouvelle priorisation qui conduit à une préférence pour cette nouvelle ligne qui concurrence finalement le précédent projet évoqué. Sur quelle nouvelle lecture des enjeux de transport public repose-t-elle ?

Ce réagencement des priorités aboutit en 2007 à la réalisation d'un tramway, et plus largement d'un pôle multimodal, rejoint par la ligne A du métro, au sud de la commune où un nouveau projet urbain est attendu. Relayés par la presse locale, élus et techniciens se

félicitent alors de la percée du réseau ferré de transport en commun en banlieue[32]. Pourtant, desservant une vaste friche destinée à accueillir l'un des plus importants projets urbains de l'agglomération – situé à mi-chemin entre son centre économique et son aéroport international –, ces infrastructures de transport sont déconnectées de l'ancienne ZUP et des différents projets qui y ont cours.

On voudrait terminer notre analyse de l'arrivée des infrastructures de transport en commun à Vaulx-en-Velin en montrant que ce changement des priorités d'investissement est loin d'incarner une quelconque rupture. La préférence accordée à ce nouveau projet s'appuie, non seulement sur la reformulation du problème de desserte de la commune identifié précédemment, mais aussi sur l'inscription des moyens d'action du maire dans les ressources valorisées dans les modes de gouvernement intercommunaux. C'est bien au gré d'un renouvellement de ces ressources et pratiques mayorales que les objectifs de l'action publique se trouvent redéfinis en délaissant certains intérêts sociaux.

1.1. Une concurrence entre enjeux sociaux à l'aune d'une gestion intercommunale des politiques de transport en commun

L'existence de différents projets de transport en commun à Vaulx-en-Velin ne suffit pas à expliquer la logique concurrentielle qui s'exerce à leur égard. Celle-ci tient d'abord aux mécanismes de gouvernement de l'intercommunalité. Fondé sur le maintien de "consensus communautaires" à rebours des clivages partisans, son fonctionnement tend à neutraliser les conflits résultants de la distribution territoriale de ressources communautaires[33]. On comprend ainsi une tendance à leur dispersion guidée par l'entretien des équilibres politiques assurant des formes de leadership à cette échelle. La concurrence entre les deux projets de tramway à Vaulx-en-Velin semble dépendre de ces impératifs de coalition. L'hypothèse que nous défendons est que le choix de la desserte du sud de la commune est loin de s'opposer aux volontés exprimées par le maire. La réorientation des priorités du PDU reposerait ainsi sur une convergence d'intérêts – communaux, communautaires et intercommunaux – réputés en phase et renforçants les coalitions politiques à cette échelle. Cette convergence participe à affaiblir l'expression des alternatives portant d'autres enjeux aux politiques de transport public.

---

[32] Fréderic CROUZET, « Le métro A file jusqu'à La Soie », *20 minutes*, 2 octobre 2007 *op. cit.*

[33] Fabien DESAGE et David GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*

1.1.1. Des projets de desserte « non concurrents » ?

Si l'on en croit les premières études réalisées sur les lignes ciblées dans le PDU pour l'est de l'agglomération, la concurrence qui s'opère entre elles n'est pas fonctionnelle, dans la mesure où ces projets semblent d'abord renvoyer à des priorités différentes.

Faisant suite aux objectifs de liaisons actés dans le PDU, deux études sont menées par le SYTRAL pour examiner les opportunités représentées par chacune des lignes. La ligne forte dite "A3" qui traverse Lyon et Villeurbanne pour desservir Vaulx-en-Velin nord vise une clientèle estimée entre 66 000 et 75 000 déplacements par jour[34]. L'étude confirme les priorités du PDU jusqu'à avancer un mode de transport privilégié : « *en conclusion, le mode à retenir pour cette ligne forte est le tramway* »[35]. En comparaison, pour le projet de ligne au sud qui réemploie une voie de chemin de fer, on envisage une fourchette de 13 000 à 25 000 voyageurs par jour[36]. L'emprise privilégiée est un chemin de fer utilisé pour le transport de marchandises, qui, en dépit d'une décroissance progressive de son trafic depuis les années 1970, a été préservé par le conseil général du Rhône. La survie du chemin de fer de l'Est lyonnais (CFEL) est un dossier en suspens depuis plusieurs années et relativement coûteuse pour le Département (encadré n° 29). Son réemploi a été posé à l'occasion du PDU et rejoint la question de la création d'une station de métro à proximité des ateliers d'entretien de celui-ci au sud de la commune.

L'étude confiée au même prestataire étudiant par ailleurs la desserte du nord de Vaulx-en-Velin (groupement entre la SEMALY[37] et le cabinet d'architecture AABD), souligne

---

[34] « Synthèse de l'étude de la ligne forte A3 (Vaulx-en-Velin / Lyon Saint-Paul / Gare de Vaise », direction du Développement, SYTRAL, le 18 juillet 2000, p.7. AO-DDUV – ligne C3. Dans le même diagnostic, une autre fourchette est établie entre 60 500 et 82 000 « clients » (p. 8). On trouve aussi initialement mentionnée la fourchette de 15 000 à 20 000 voyageurs par jour pour une ligne empruntant le tracé du CFEL. « Aménagement du C.F.E.L. Conclusions des études menées par le Conseil Général », note de la DDU, ville de Vaulx-en-Velin, en compte-rendu du comité de pilotage du 29 janvier 2001, le 30 janvier 2001. AO-DDUV.

[35] *Ibid.* p. 5.

[36] « Rappel des informations et validations du 18 mai 2000, CFEL », direction voirie, infrastructures, Conseil général du Rhône, Compte-rendu de la réunion du 23 octobre 2000 du « Groupe de travail pour l'étude du projet d'utilisation de l'emprise du chemin de fer de l'Est lyonnais (CFEL) ». Reçu par le secrétariat du maire de Vaulx-en-Velin le 27 octobre 2000. AO-DDUV – CFEL.

[37] Depuis la société d'économie mixte ayant pris en charge l'étude et la construction des premières lignes de métro, la SEMALY a entièrement été privatisée en 1992 au profit du transfert d'une partie du personnel au SYTRAL. La SEMALY devient Egis Rail en 2007, après avoir fusionné avec le département ferroviaire de la Scetauroute (actionnaire de la SEMALY au même titre que la SNCF, la SERL et Bechtel).

l'absence de concurrence avec la ligne "A3"[38]. En effet, desservant des territoires et des populations différentes, ces projets n'entrent pas en contradiction. La dimension concurrentielle n'est donc vraisemblablement pas d'ordre fonctionnel. Toutefois, il s'agit bien d'un même budget intercommunal. Or, les travaux portant sur l'intercommunalité mettent bien en exergue le rôle des compromis entre élus permettant de maintenir des consensus et un leadership politique à cette échelle[39]. Les infrastructures de transport constituent à cet égard une ressource précieuse à même d'assurer des soutiens[40]. La multiplication des perspectives de lignes en site propre desservant Vaulx-en-Velin pose à l'évidence la question des priorités d'action.

Encadré n° 29 : Le réemploi du CFEL : un projet ancien

Le CFEL est exploité depuis 1881, d'abord pour du transport mixte puis uniquement pour du transport de marchandises après la seconde guerre mondiale[41]. La ligne s'étend sur plus de 70 km depuis l'Isère jusqu'à Lyon et ses multiples embranchements industriels, mais plusieurs portions sont supprimées devant l'essor du fret routier. Les premières études pour son réemploi sont menées dans les années 1970. Un groupe de travail interdépartemental réunissant les conseils généraux du Rhône et de l'Isère se constitue pour interroger le maintien de la voie en 1972. De son côté, la SEMALY étudie les possibilités d'un service de voyageur sur rails pour compléter son réseau de métro dont le premier terminus pourrait être à proximité. On envisage alors notamment son réemploi pour fournir une desserte au nouvel aéroport international lyonnais de Satolas (aujourd'hui Saint-Exupéry).

C'est notamment le maire socialiste de Décines-Charpieu qui porte au conseil général l'intérêt de l'acquisition de ligne par le Département pour sa préservation. Celle-ci se réalise en 1977 et donne lieu à une concession d'exploitation signée avec la Société nouvelle de l'Est Lyonnais (SNEL) qui sera tacitement reconduite jusqu'en 1986, malgré la baisse régulière du trafic de marchandises. La SNCF reprend l'exploitation et 53 agents sur la centaine que comptait la SNEL, à travers un nouveau contrat avec le département du Rhône signé en 1987 – alors que le Département de l'Isère se retire –, auquel s'ajoute une convention signée en 1996 pour abonder l'exploitation de nouvelles subventions. La question d'une évolution de l'emprise est alors clairement posée à la suite du PDU

[38] « Rappel des informations et validations du 18 mai 2000, CFEL », direction voirie, infrastructures, Conseil général du Rhône, Compte-rendu de la réunion du 23 octobre 2000 du « Groupe de travail pour l'étude du projet d'utilisation de l'emprise du chemin de fer de l'Est lyonnais (CFEL) ». Reçu par le secrétariat du maire de Vaulx-en-Velin le 27 octobre 2000. AO-DDUV – CFEL.

[39] Fabien DESAGE, « Un régime de grande coalition permanente ? », *op. cit.*

[40] Jean-Marc OFFNER, « Raisons politiques et grands projets », *op. cit.*

[41] Les informations reprises dans cet encadré ont fait l'objet d'une analyse du PUCA : Amaury RUILLÈRE et Maxime BOULY, « Tramway LEA », *in L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains - [Rapport du PUCA]*, Lyon, POPSU, PUCA, p. 249-273. Le CFEL a aussi fait l'objet de publication d'historiens amateurs s'étant particulièrement intéressés à l'histoire des transports à Lyon : René CLAVAUD, Jacques PERENON et Robert CHAPPELET, *Les tramways de l'Est lyonnais. De la ligne 16 à T3 et Rhônexpress*, Breil-sur-Roya, Les éditions du Cabri, 2010.

lyonnais et suscite la constitution d'un groupe de travail composé de représentants du Département du Rhône, du SYTRAL et de la communauté urbaine. Le tramway n'est alors qu'une option qui présente toutefois l'opportunité de croiser le prolongement de la ligne de métro A au sud de Vaulx-en-Velin à proximité de ses ateliers et de se rapprocher de l'aéroport international de Lyon qui accueille aussi une gare TGV depuis 1994.

À la fin du mandat de Christian Philip au SYTRAL, les chiffres visant à estimer la fréquentation des projets de lignes que nous venons de mentionner n'entrent pas en contradiction avec un état des priorités telles qu'elles ont été formulées dans le PDU :

> « Si l'urbanisation se développe autour du CFEL, celui-ci pourrait, au moins partiellement, être, dans quelques années, l'itinéraire de l'axe fort qui sera créé pour relier Décines/Meyzieu à la Part-Dieu. Actuellement, un projet fort de transport collectif sur le CFEL ne se justifie pas en termes de capacité économique. En revanche, l'utilisation progressive du CFEL par les transports en commun peut-être un vecteur de revitalisation des espaces concernés, ce qui peut enclencher en retour, une meilleure rentabilité de cette utilisation. […] Si l'on souhaite garder au CFEL son caractère de voie ferrée, l'utilisation ne pourra être immédiate, aucun flux de voyageurs sur cet axe ne permettant de justifier le coût d'investissement et de fonctionnement d'un tramway. »[42]

En lisant le traitement accordé au CFEL, commun aux trois scénarios du PDU, on comprend effectivement que sa mutation en infrastructure moderne de transport en commun n'est pas envisagée à court terme. Les flux attendus sur d'autres axes, à l'instar de la desserte des anciennes ZUP de l'agglomération, sont plus importants et confirment un ordre des priorités établi dans le document de programmation.

Toutefois, c'est dans un comité de pilotage mis en place sur le dossier CFEL par le SYTRAL, le conseil général et la communauté urbaine, que le projet connait une nouvelle actualité. Les trois représentants du syndicat sont Christian Philip, son président, Guy Barriol qui préside le groupe de travail et par ailleurs vice-président du conseil général du Rhône, et le socialiste Bernard Rivalta, également conseiller général et communautaire, vice-président en charge de l'Habitat et du Logement au Grand Lyon. Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin et vice-président de la communauté urbaine en charge de l'urbanisme commercial, y siège au titre de son mandat de conseiller général avec quatre autres représentants du Département. Deux autres élus de la communauté urbaine complètent le comité[43]. Celui-ci se réunit autour de la conduite de premières études permettant alors de prospecter la nature de son réemploi dans une discussion entre élus de juin 1998 à l'automne 1999. Les trois hypothèses mises à l'étude proposent le maintien de la desserte ferrée et le transport de marchandises, une « ligne forte » de transport en commun

---

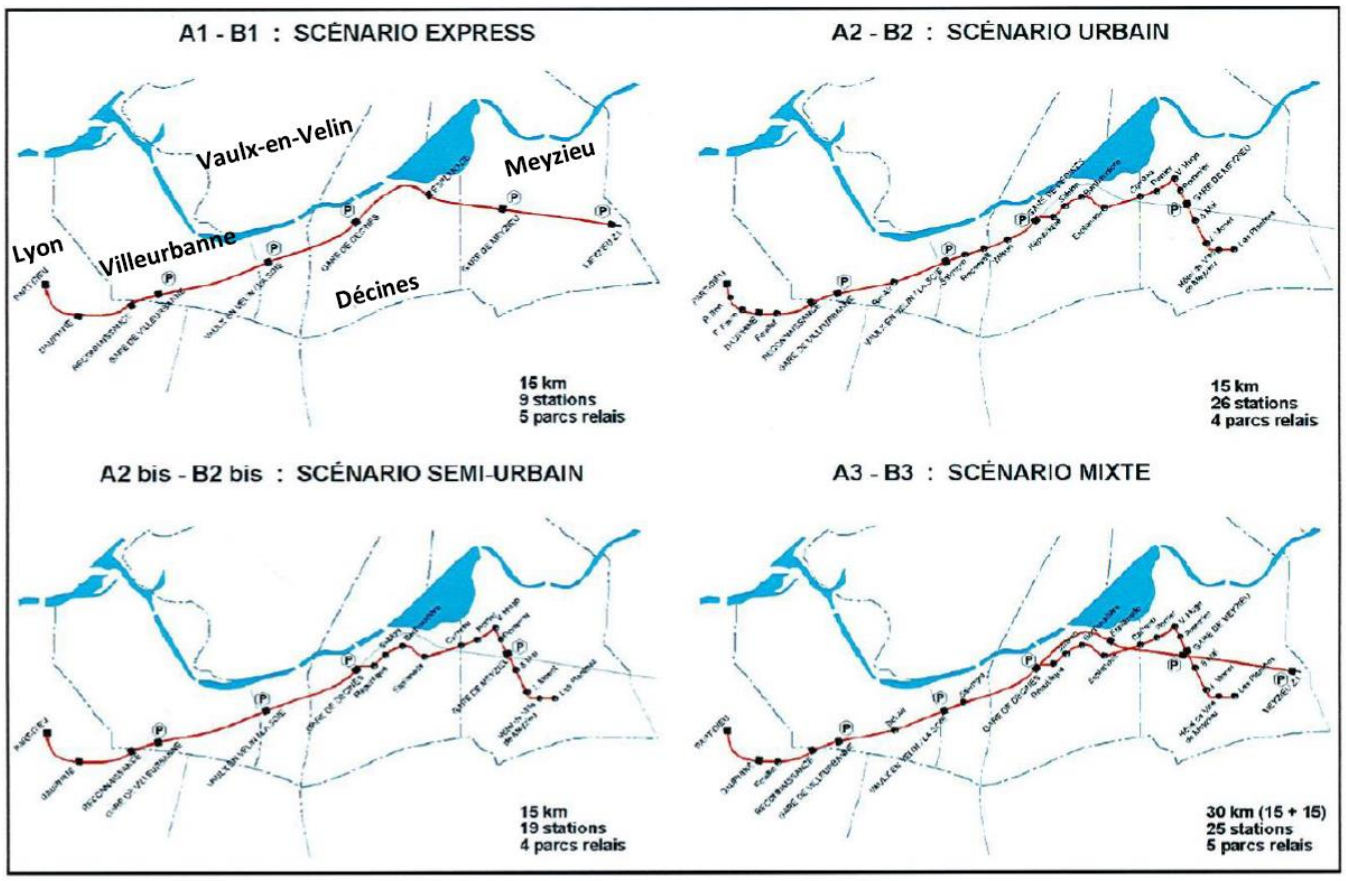
[42] *Trois Scénarios pour un Débat*, *op. cit.*, p. 94.

[43] « Aménagement du chemin de fer de l'Est lyonnais. Résultats des études menées par le Conseil général du Rhône », le 29 janvier 2001. AO-DDUV, CFEL.

ou bien sa mutation en voirie pour le report de la circulation routière lié à la construction d'autres sites propres de transport en commun. En l'occurrence, il s'agit de l'axe « A3 » qui concerne la desserte du nord de Vaulx-en-Velin et l'axe « A9 » qui correspond au prolongement de la ligne A du métro vers l'Est (dont une station au sud de la commune) (figure n° 21).

Figure n° 33 : « octobre 2000 : comparaison des scénarios et choix à approfondir »

(source : *Présentation du projet du Chemin de fer de l'Est lyonnais (CFEL), Lyon-Part-Dieu – Meyzieu – Saint Exupéry*, dossier d'information, conseil général du Rhône, novembre 2001. AO-DDUV, CFEL. Nous ajoutons le nom des communes traversées peu lisible sur l'imprimé.



Dès la présentation des axes de l'étude aux élus[44], ces derniers, que ce soit le vice-président de la communauté urbaine, Henry Chabert, le président du SYTRAL, Christian Philip ou encore les maires de Décines et Vaulx-en-Velin, soutiennent un projet de transport en

[44] Les communes traversées par le CFEL dans le périmètre de transport urbain du SYTRAL sont associées au groupe de travail à leur demande. Cf. CFEL, note de la mission déplacements de la direction du développement urbain de Vaulx-en-Velin (DDU), 14 juillet 1998. AO-DDUV. CFEL.

commun en site propre (TCSP)[45] (figure n° 29). Seul le maire de Meyzieu se prononce en faveur du maintien d'une ligne de fret.

> Si la proposition de transformation du CFEL en voie routière est rapidement écartée, la priorité donnée progressivement à cet axe de desserte donne à voir, selon nous, une évolution des enjeux politiques constitués à son égard.

1.1.2. Des enjeux politiques au nouvel agenda de transport

Après l'alternance politique de 2001, il faut reconsidérer les retombées politiques disparates qu'offrent les deux projets de tramways concernant la commune de Vaulx-en-Velin pour l'exécutif communautaire (encadré n° 30). En plus de ses avantages technico-économiques propres liés au réemploi d'infrastructures préexistantes, c'est bien en matière d'opportunité politique que les priorités de développement du réseau nous semblent être réexaminées.

Le maintien de l'emprise du CFEL a été jusqu'alors défendu par l'opposition de gauche, notamment par le parti socialiste local et l'un de ses premiers représentants, Bernard Rivalta. Élu conseiller municipal villeurbannais en 1977, celui-ci s'est rapidement investi des questions d'urbanisme et de transport en se rapprochant notamment de l'équipe de l'agence d'urbanisme et du SYTRAL dès leur création (cf. chapitre 3, figure n° 22). Il a personnellement milité pour l'inscription du CFEL au plan d'occupation des sols (POS) de Villeurbanne, comme emprise réservée au transport en commun dès la fin des années soixante-dix[46]. Élu aux cantonales de 1979, il préside dix ans plus tard le groupe socialiste dans l'hémicycle départemental au sein duquel le dossier CFEL est d'abord abordé. Déclarant « *toujours cherch*[er] *l'efficacité en privilégiant la coopération* », il rend compte de bonnes relations avec le président UDI, Michel Mercier, et estime avoir participé à l'instauration d'un « *dialogue à la lyonnaise* » dépassant les clivages politiques à la communauté urbaine[47]. Son investissement grandissant sur les questions de transport, qu'il lie à une formation d'ingénieur par ailleurs contestée[48], se réalise en particulier sur le dossier du CFEL. Dans le groupe de travail mis en place par le SYTRAL, le Département et la

---

[45] « CFEL, présentation par l'Agence d'urbanisme d'une étude sur le devenir du CFEL », compte-rendu de la réunion du 2 juillet 1998, Direction du développement urbain de Vaulx-en-Velin, le 6 juillet 1998. AO-DDUV, CFEL.

[46] Amaury RUILLÈRE et Maxime BOULY, « Tramway LEA », *op. cit.*, p. 260.

[47] Romain CHARBONNIER, « Bernard Rivalta, ancien directeur du Sytral : "J'assume mon caractère" », *La Tribune*, 10 juin 2015.

[48] Romain CHARBONNIER, « Bernard Rivalta, un parcours en quête de pouvoir », *La Tribune - Acteurs de l'économie*, 9 juin 2015.

communauté urbaine, il s'illustre dans la défense du dossier en tant que représentant du syndicat des transports : « *le secteur concerné veut un tramway performant, seule solution alternative à la voiture* » déclare-t-il à l'occasion d'une des réunions[49]. Élu président du SYTRAL au lendemain des élections municipales de 2001, Bernard Rivalta entend faire du CFEL une priorité qui se traduit rapidement par le prolongement des études et par le lancement officiel du projet de « ligne de l'Est de l'agglomération » (LEA) dans une délibération du comité syndical du 16 mai 2002. À propos de sa transformation du chemin de fer en tramway, il revendique ainsi une victoire politique de longue haleine :

> « J'étais de ceux qui ont plaidé pour qu'on garde la ligne de chemin de fer de l'est, et vingt-cinq ans après, quand je suis arrivé président du SYTRAL, c'est là où j'ai réalisé la ligne [*de tramway*] "T3". »[50]

Nous soulignons ici le portage politique très personnalisé sur ce dossier. Dans un horizon budgétaire fortement contraint, le réagencement des priorités est toutefois soumis à l'entretien d'une majorité politique fragile (encadré n° 30).

Encadré n° 30 : 2001, bascule à gauche et reconduction d'une pratique d'"ouverture" de l'exécutif communautaire

À la tête d'une coalition de « gauche plurielle » (PS-Verts-PC-MDC-PRG), Gérard Collomb s'impose à l'Hôtel de Ville puis au conseil de communauté avec un exécutif qui reconduit l'ouverture à l'opposition. La majorité du nouveau maire-président est fragile et ne s'obtient que par un jeu d'alliance a priori contre-intuitif au vu des résultats électoraux.

Au second tour des élections municipales, la gauche conduite par Gérard Collomb totalise 48,56 % des voix contre 50,29 % pour la liste de droite issue de l'union de celle de Charles Million – exclu de l'UDF à la suite de son alliance électorale avec le Front national pour gagner l'élection régionale de 1998 – et celle Jean-Michel Dubernard (UDF-RPR-DL). En remportant six arrondissements sur neuf – les 1er, 4e, 5e, 7e, 8e et 9e arrondissements sont remportés par la gauche – le nombre de conseillers municipaux à la mairie centrale fait toutefois basculer la ville (42 sièges contre 31)[51]. Si la droite est divisée, avec 81 conseillers communautaires contre 73 à gauche, la conquête du Grand Lyon est passée par diverses tractations. Comme en 1995, la distribution de postes de l'exécutif est un moyen d'assurer la bascule politique de l'hémicycle. La nouvelle majorité s'appuie sur la nomination de maires de petites communes, étiquetés "divers droites", UDF, Modem ou encore UDI,

[49] Compte-rendu de la réunion du 23 octobre 2000, « présentation par le groupement SEMALY-AABD de la phase 2 de l'étude "comparaison des scénarios" », Groupe de travail CFEL, conseil général du Rhône, Direction générale, Voirie-Infrastructures, (ref : S40-JPS/CZA-99/06). Transmis au secrétariat du maire de Vaulx-en-Velin, reçu le 27 octobre 2000. AO-DDUV, CFEL.

[50] Entretien avec Bernard Rivalta, président du syndicat des transports de 2001 à 2014, réalisé le 2 mars 2016. Durant le mandat de Raymond Barre, Bernard Rivalta est aussi vice-président à l'Habitat et au logement et conseiller général.

[51] « Lyon : Collomb, 44 ans après Herriot... », *Le Nouvel Observateur*, 19 mars 2001 ; Olivier BERTRAND, « Collomb à cinq voix du grand Lyon. », *Libération*, 18 avril 2001.

rassemblés dans le groupe de l'assemblée communautaire "Synergies". C'est le cas de Michèle Vullien, maire de Dardilly, qui obtient une vice-présidence comme cinq autres membres de son groupe[52], aux déplacements urbains. L'exécutif communautaire reste tout autant « élargi » ou « éclaté » qu'il ne l'était sous le mandat précédent en passant de 38 à 37 vice-présidents[53]. Il semble permettre à Gérard Collomb, qui promet également de « *partager équitablement le budget d'investissement* »[54] entre Lyon et le reste de l'agglomération, d'obtenir le soutien de 12 conseillers issus de la droite portant sa victoire à 85 voix contre 67 pour François-Noël Buffet (RPR). La pratique de l'ouverture se confirme après l'élection puisque ce dernier, maire d'Oullins, est nommé deuxième vice-président de l'institution.

En comparaison avec d'autres projets comme le tramway au nord de Vaulx-en-Velin, une ligne sur le CFEL présente l'avantage de desservir d'autres communes quand la première envisagée s'arrête à Vaulx-en-Velin. Elle dessert ensuite deux autres communes de taille moyenne représentant autant de soutiens politiques potentiels pour l'exécutif intercommunal (figure n° 33).

> « et puis enfin le tramway, si vous voulez, le problème, c'est que à la fois politiquement, mais aussi sur le plan stratégique, […] c'est l'idée, on prolonge le chemin de fer de l'Est lyonnais, derrière il va desservir Décines, Meyzieu et après ultérieurement il va desservir l'aéroport bon… C'est pas qu'un projet que pour Vaulx-en-Velin »[55]

Ce renforcement éventuel des soutiens en fonction des tracés des lignes de transports, d'une à trois communes ne vaut toutefois qu'à condition d'une certaine satisfaction des élus vaudais[56]. C'est en tout cas cette hypothèse que nous souhaitons creuser.

Pour le maire de Vaulx-en-Velin, la participation au groupe de travail sur le CFEL en tant que conseiller général est l'occasion d'une ouverture des perspectives sur sa commune. Nous aimerions montrer qu'elles vont peu à peu susciter un nouvel ordre de priorité territorial par rapport aux projets urbains entrepris sur la commune, y compris au niveau municipal.

Comme nous venons de le voir, le groupe de travail constitué autour du CFEL a notamment été l'occasion de formulations des intérêts à l'égard de cette ligne, notamment pour les élus

---

[52] Marie-Annick DEPAGNEUX, « L'exécutif du Grand Lyon s'ouvre largement à la droite et au centre », *Les Échos*, 11 mai 2001, p. 6.

[53] Trombinoscope des membres de l'exécutif. ACGL 3718 W 020.

[54] Olivier BERTRAND, « Collomb à cinq voix du grand Lyon. », *op. cit.* Pour le résultat de l'élection de l'exécutif communautaire, voir Sophie LANDRIN, « Gérard Collomb (PS) remporte largement la présidence du Grand Lyon », *Le Monde*, 23 avril 2001, p. 7.

[55] Entretien avec Dominique Mouillaux, responsable du service Habitat, développement social urbain, DDE, chargé de mission auprès du DDE, réalisé le 15 et 24 septembre 2020.

[56] Si l'on se prête à ce calcul hypothétique, Vaulx-en-Velin compte alors quatre élus communautaires contre trois à Meyzieu et Décines (annexe n° 3).

des communes traversées. C'est à ce titre que le maire de Vaulx-en-Velin, également vice-président du Grand Lyon, reçoit des courriers l'incitant à s'engager plus largement en faveur du tramway sur le CFEL. La chambre de commerce et d'industrie de Lyon lui fait ainsi part de ces intérêts « *en tant que gestionnaire de l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry.* » :

> « Je vous remercie par avance de l'action que vous pourrez mener pour que ce dossier soit examiné prochainement par les instances compétentes du Grand Lyon et du Sytral, et fasse l'objet d'un engagement rapide. »[57]

Un certain nombre de structures dites issues de la société civile organisée prennent également position en sollicitant le soutien de l'élu[58], à l'instar des conseils de quartier de Villeurbanne qui organisent sur le thème de « la ligne de l'Est » des « ateliers inter-conseil de quartier ». Fondée à l'occasion de la construction des premières lignes du métro lyonnais, l'association *Lyon Métro – Transports publics* s'empare également du projet. Elle s'adresse au maire en ces termes :

> « Monsieur le Maire,
>
> L'opportunité se présente de faire un grand et beau TRUC (Porte Est) avec le C.F.E.L qui semble bien parti. […] On pourrait faire un truc qui rehausse un peu VAULX EN VELIN : une vraie porte [*d'entrée sur l'agglomération*]. Donc prolongement en surface du METRO A jusqu'aux ferrailleurs (Salengro en mini VIADUC). […] Pour le TRAM, il faut que ce soit le modèle LYON 2m40 qui permettrait d'aller à Charpennes [*centre Villeurbanne*] ou Perrache [*Presqu'île lyonnaise*]. Quant au TRAM dans la ZUP, T3 [*pour tramway sur l'axe "A3"*], c'est de la vaste COUILL[*ONNERIE*] Les ZUP de Vaulx-en-Velin, Duchère, Minguettes, sont très bien desservies par le réseau de surface rabattu sur les lignes de METRO. Il faut mener le bon combat, c'est-à-dire CFEL/METRO A. »[59] [*Nous soulignons*].

Affiliée à la fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) l'association *Lyon Métro – Transports publics* est habituée à jouer un rôle de lobbying pour le développement du réseau de site propre lyonnais. Le courrier cité révèle ses attentes à l'égard du positionnement du maire. Pour l'association, la réalisation du tramway au nord de la commune, pour desservir l'ancienne ZUP parait compromettre la transformation attendue du CFEL. L'auteur du courrier invite le maire à saisir l'opportunité des projets de transport au sud de sa commune pour « *faire un grand et beau truc* ». À l'image du projet « Porte des Alpes » qui a suscité la création d'une mission territoriale du Grand Lyon pour

---

[57] Courrier du président de la Chambre de commerces et d'industrie de Lyon, Jean Agnes, adressée au maire de Vaulx-en-Velin, le 12 octobre 2001. AO-DDUV, CFEL.

[58] Courrier des coordinateurs de l'atelier inter-conseil de quartier de Villeurbanne « environnement – circulation – urbanisme », au maire de Vaulx-en-Velin, le 15 mai 2001. AO-DDUV, CFEL.

[59] Courrier de Jean Torriero, pour l'association Lyon Métro – Transports Publics, au maire de Vaulx-en-Velin, Maurice Charrier, le 7 avril 2001. AO-DDUV, CFEL. Nous relevons également des incitations similaires de la part d'une autre structure, "Trans 2000" à travers plusieurs courriers adressés au maire de Vaulx-en-Velin. AO-DDUV, CFEL.

établir une vaste zone d'activité autour à proximité du campus universitaire de Lyon 2 à Bron, cette « *Porte Est* » est ici synonyme de projet urbain. Les études menées sous l'égide du SYTRAL et du conseil général ont également particulièrement souligné l'opportunité que représente le tramway pour « *une requalification et un développement des quartiers traversés* »[60], s'ajoutant à l'aménagement de parcs relais à certaines stations. L'aménagement urbain accompagnant la construction de lignes de tramway est un élément non négligeable expliquant en partie l'engouement suscité pour le mode dans de nombreuses villes en Europe[61].

Or, il se trouve que le maire de Vaulx-en-Velin et une partie de son entourage politico-technique cherchent parallèlement à faire germer un nouveau projet urbain au sud de la commune. Dans une étude réalisée en 1999 afin d'identifier « *les principaux enjeux d'urbanisme de sept quartiers traversés* », l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine n'identifie pas de projets particuliers au sud de la commune, sinon l'opportunité d'un maillage pouvant restructurer un secteur encore en partie industriel[62]. Un an et demi plus tard, l'étude préliminaire de la SEMALY, qui est loin de trancher sur la technologie à adopter, enregistre toutefois une « *zone de loisirs projetée* » et un « *projet d'aménagement* »[63] à proximité immédiate de la jonction du métro A et de l'arrêt de la ligne envisagée sur le CFEL. Cette inscription semble attester de l'émergence d'un nouveau projet urbain au sud de la commune.

Lorsque nous réalisons notre enquête au moyen d'une CIFRE au sein des services municipaux, ce projet est pleinement engagé. Recruté afin de « *promouvoir la fonction centrale des transports pour désenclaver la ville et ses quartiers, au sein d'un projet global* »[64], la concurrence entre les différents sites sur lequel ont lieu des opérations urbaines nous interroge. Pas moins de cinq zones d'aménagement concerté sont engagées sur la

---

[60] « Aménagement du CFEL. Conclusions des études menées par le Conseil Général », compte-rendu du comité de pilotage du 29 janvier 2001, direction du développement urbain de Vaulx-en-Velin (ddu/CR/mb/CM01.034), le 30 janvier 2001. AO-DDUV, CFEL.

[61] Vincent KAUFMANN et Fritz SAGER, « Amarrer le développement urbain aux infrastructures de transport publics. Examen comparatif des politiques locales de quatre agglomérations suisses », *Environnement Urbain*, 2009, vol. 3, p. 10-27.

[62] « Le chemin de fer de l'Est lyonnais. Étude de développement urbain. Transport et déplacements, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, communauté urbaine de Lyon, mai 1999. AO-DDUV, CFEL.

[63] « Document de présentation : élaboration et comparaison des scénarios CFEL », Étude préliminaire CFEL, SEMALY, Conseil général du Rhône, octobre 2000. AO-DDUV, CFEL.

[64] Profil de poste : « chargé de mission – recherche : métropolisation et politiques de déplacements », direction du Développement urbain, Ville de Vaulx-en-Velin, le 3 juin 2014.

commune, pour ne citer que les procédures les plus lourdes. Pour la municipalité, les transports doivent ainsi concourir à « *la qualité permise des opérations publiques d'aménagement les plus importantes – que sont la ZAC de la Grappinière, celle de l'Hôtel de Ville, du Mas du Taureau ou encore le développement du secteur Carré de Soie – en les inscrivant dans une perspective globale.* »[65] À bonne distance de l'emblématique quartier du Mas du Taureau, ce dernier projet dénommé le « Carré de Soie » concentre la majeure partie de l'investissement en matière d'infrastructures lourdes de transport. La réhabilitation du CFEL en tramway, la prolongation de la ligne A du métro, la construction d'un parc relais (parking voiture) ou encore seules stations de vélos dits en libre-service (Vélo'V) de la commune en font un véritable centre multimodal.

> À l'inverse d'un traitement des politiques de transports se bornant à l'organisation sectorielle de celles-ci[66], le détour sur la politique urbaine plus large poursuivie par la municipalité semble encore une fois indispensable pour comprendre l'évolution des priorités politiques[67]. Ressource d'action publique pour un maire en quête d'un rétablissement de l'image pour sa commune, l'investissement sur le réseau de transport nous semble pouvoir se comprendre à partir des consensus qu'il participe à entretenir dans le champ politique en agglomérant des intérêts divers. En l'occurrence, les réorientations à cet égard rencontrent les desseins du maire de Vaulx-en-Velin. Elles semblent à première vue donner à voir la malléabilité des associations entre problèmes publics et la solution que représente le tramway[68] pour l'action mayorale.

---

[65] *Ibid.*

[66] Nous pouvons par exemple l'observer à l'égard des lignes de tramway et de desserte express de l'aéroport sur le CFEL : Amaury RUILLÈRE et Maxime BOULY, « Tramway LEA », *op. cit.*

[67] Du reste, cette perspective a largement été ouverte en particulier à l'égard du retour du tramway dans les villes européennes. Frédérique HERNANDEZ, « Tramway », *in* Hélène REIGNER, Thierry BRENAC et Frédérique HERNANDEZ, *Nouvelles idéologies urbaines. Dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre*, PUR, 2013, p. 121-129.

[68] Philippe ZITTOUN, *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2013. Voir notamment le chapitre 5 : « Le tramway parisien, une solution en quête de problème, de propagation et de décideur », p. 251-319.

1.2. Le projet du Carré de Soie : le transport parmi les "atouts" du peuplement et de l'attractivité

Depuis les années 1990, la prise en charge des politiques urbaines par la communauté urbaine de Lyon tend à s'incarner à travers de grands projets urbains concentrant divers moyens d'action publique sur des territoires spécifiques[69]. À cheval sur les communes de Villeurbanne et Vaulx-en-Velin, le projet du « Carré de Soie » émerge ainsi au milieu d'un site industriel comportant de nombreuses friches. Les infrastructures de transports s'y ajoutent aux entreprises de reconversion patrimoniale et à la construction d'un centre commercial qui, au moyen de partenariats public-privé, figurent parmi les recettes du développement territorial qui circulent entre les territoires[70].

Alors que certaines municipalités communistes françaises revendiquent la dimension alternative de leurs politiques urbaines, y compris dans des contextes métropolitains[71], le répertoire d'action mobilisé au Carré de Soie correspond à une volonté délibérée d'affirmer une certaine « normalité » de la ville. Vincent Béal et Max Rousseau parlent de politiques *mainstream* et conventionnelles pour évoquer des projets se situant aux antipodes d'une politique urbaine "alternative". Nous pouvons largement inscrire le Carré de Soie dans cette perspective : les « mécanismes marchands » semblent effectivement ses « principa*[ux]* vecteurs d'organisation » et « les groupes sociaux les plus aisés », extérieurs à la commune, semblent la cible prioritaire des investissements au détriment des « couches populaires déjà présentes dans la ville »[72].

La municipalité tente d'échapper aux stéréotypes entretenus par une image médiatique depuis les émeutes de 1990[73]. Cela passe par une rupture avec les modes d'urbanisation de la commune dominés par l'intervention publique, mais aussi avec la morphologie urbaine des grands ensembles qui caractérise le nord de celle-ci.

---

[69] Ces projets ont d'ailleurs été analysés comme un levier de consensus permettant le déploiement des politiques intercommunales au-delà des villes-centre. Déborah GALIMBERTI, Sylvaine LOBRY, Gilles PINSON et Nicolas RIO, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *op. cit.*

[70] Pour une appréhension du « Carré de Soie » dans cette perspective examinant les conditions locales de la réception des "modèles" de développement urbain, nous renvoyons à notre article : Antoine LÉVÊQUE, « En quête de banlieues attractives. Les conditions locales de la réception de modèles urbains : le cas du Carré de Soie à Vaulx-en-Velin », *RIURBA*, juin 2019, nº 7.

[71] Saskia COUSIN, Géraldine DJAMENT-TRAN, Maria GRAVARI-BARBAS et Sébastien JACQUOT, « Contre la métropole créative ... tout contre. Les politiques patrimoniales et touristiques de Plaine Commune, Seine-Saint-Denis », *Métropoles*, 2015, nº 17.

[72] Vincent BÉAL et Max ROUSSEAU, « Alterpolitiques ! », *Métropoles*, 2014, nº 15, p. 5.

[73] Mustafa DIKEC, *Badlands of the republic*, *op. cit.* Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers*, *op. cit.*

1.2.1. Le partenariat public-privé pour « normaliser » le développement urbain

Le projet du Carré de Soie a connu plusieurs étapes de réalisation lui conférant des dimensions diverses. Il vise en premier lieu à inscrire durablement Vaulx-en-Velin à l'agenda des politiques menées par la communauté urbaine de Lyon. De ce point de vue, l'entreprise portée par le maire parait répondre aux enjeux de rayonnement et d'attractivité internationale sur lesquels l'institution intercommunale se positionne depuis les années 1990[74]. Dans une lettre de mission de la municipalité à l'INTA, de nouveau sollicitée pour dessiner à grands traits les perspectives de développement du territoire, le maire exprime en ces termes l'ambition qu'il porte à l'égard du territoire :

> « Ce projet est situé aux portes de Lyon, sur l'axe de liaison rapide reliant l'aéroport de St-Exupéry aux principaux centres d'affaires de la ville-centre : Part-Dieu et Cité internationale. Il concourt donc à la stratégie de développement territorial mue par la Communauté urbaine et le Département visant à conforter l'agglomération lyonnaise dans le concert européen des territoires compétitifs. […] Ce pôle de loisirs développera une synergie d'équipements et de services (détente, culture, sport…), ancré sur un site remarquable en pleine agglomération : à l'articulation entre la ville-centre et la première couronne Est ; sur un axe majeur de pénétration dans l'agglomération ; à deux pas du Parc de Miribel-Jonage, premier site touristique gratuit en France de par sa fréquentation. »[75]

La situation géographique du site (figure n° 34) – au carrefour de plusieurs axes de communication et à proximité d'espaces pouvant accueillir des loisirs en plein air – semble effectivement un atout susceptible de répondre aux attentes standardisées dans une compétition entre villes[76]. Sa description, « *aux portes de Lyon* », n'est pas sans rappeler les suggestions de l'association *Lyon-Métro Transports publics* glissés au maire de Vaulx-en-Velin six mois plus tôt pour défendre la transformation en tramway du CFEL[77]. De fait, le site se prête à l'extension du centre urbain à plus d'un titre.

Figure n° 34 : Localisation du Carré de Soie dans la Métropole de Lyon

Ci-contre, source : dossier mission INTA, 12-17 mai 2002, bureau du maire, AMV 217 W 18.

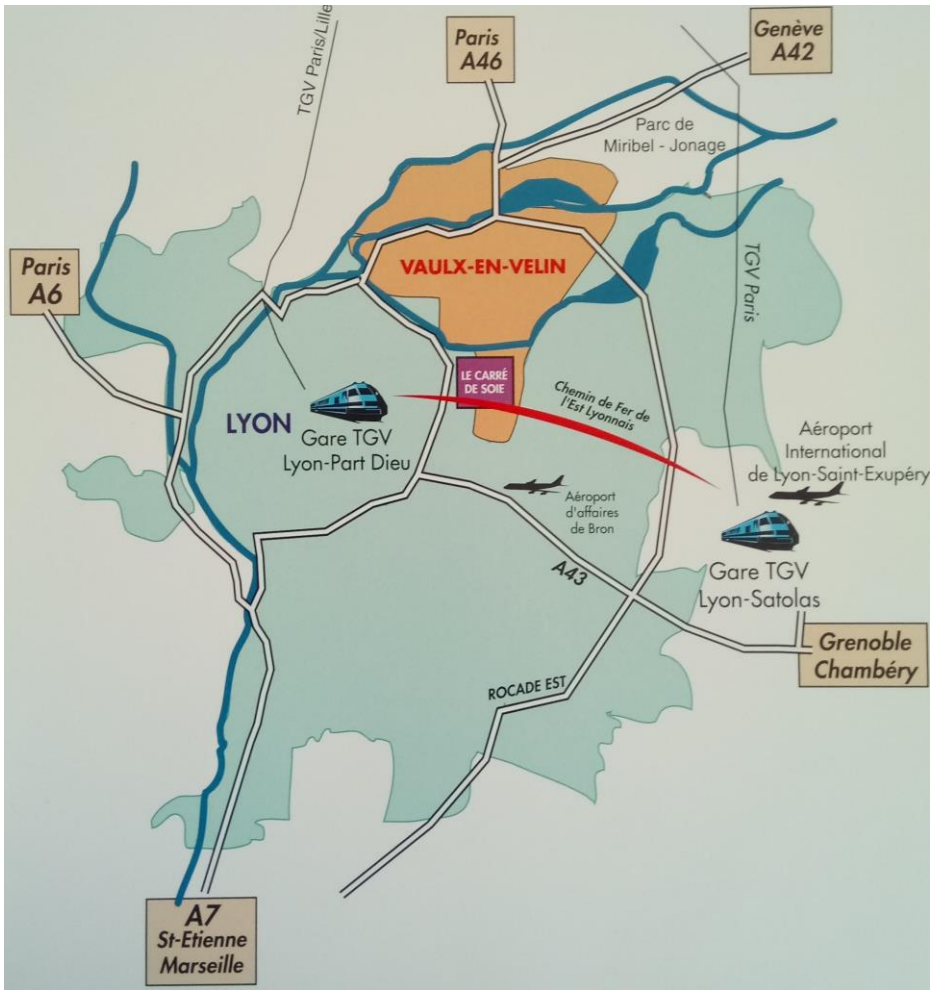
---

[74] Aisling HEALY, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine*, *op. cit.*

[75] Lettre de mission de Maurice Charrier à Michel Sudarskis, directeur général de l'International New Towns Association (INTA), le 6 novembre 2001. AMV 217 W 18.

[76] Le positionnement de l'association a tout lieu de s'inscrire dans la capitalisation et la diffusion d'une expertise en la matière permettant la circulation de standard dans les projets urbains. Gilles PINSON et Antoine VION, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, 2000, vol. 13, nº 1, p. 85-102.

[77] Voir *supra*. Courrier de Jean Torriero, pour l'association Lyon Métro – Transports Publics, au maire de Vaulx-en-Velin, Maurice Charrier, le 7 avril 2001. AO-DDUV, CFEL.



Cette situation intéresse de nombreux investisseurs. Deux d'entre eux en particulier ont un rôle central dans le démarrage du projet. Le groupe *Pathé Cinéma* souhaitant, à la fin des années 1990, construire un multiplexe sur l'agglomération, se voit proposer différents sites par la communauté urbaine et en particulier par son vice-président à l'urbanisme commercial, Maurice Charrier, également maire de Vaulx-en-Velin. Le projet d'un multiplexe émerge donc, autour duquel d'autres éléments sont peu à peu ajoutés. Lorsque le comité d'expert de l'INTA est sollicité, ils correspondent d'abord à une offre de loisirs et d'équipements sportifs adossés au canal, ainsi qu'à des services commerciaux susceptibles de tourner la page des activités industrielles sur le site tout en amenant une nouvelle population. Après une consultation pour un marché public lancée en novembre 2002, la société foncière *Altarea Cogedim* associée à la société d'investissement *Euris*, est chargée d'inclure ce cinéma dans la construction d'un bien plus vaste centre commercial inauguré en 2009.

Ce premier temps du projet s'inscrit ainsi pleinement dans un partenariat public-privé. Ce dernier est considéré par l'entourage du maire comme le gage d'une « normalisation » de l'urbanisation sur la commune :

> « On commence à penser à une sorte de pôle de loisirs et de commerces qui vient accompagner ou se développer au côté de ce multiplexe, mais surtout on se dit : "mais nom de Dieu, on est en train de promouvoir une politique qui, par l'opportunité privée, s'inscrit dans le droit commun cette fois ! C'est plus la politique de la ville !" On rencontre des opérateurs immobiliers de grande envergure : APSYS, Altarea, ING, tous dans le privé et tous manifestent un grand intérêt pour développer ce pôle de commerce et de loisir. »[78]

Pour le directeur de cabinet du maire, ce recours au secteur privé est effectivement présenté comme une aubaine permettant d'inscrire le renouvellement urbain de la commune en dehors des dispositifs de la politique de la ville. On comprend que celle-ci, et plus largement la domination de l'investissement public, est associée à une forme d'"assistanat territorial" pouvant renforcer l'image dépréciée de la commune. On retrouve cette vision péjorative auprès de l'INTA pour qui le Carré de Soie constitue une nouvelle « *carte de visite* » pour la commune à même d'« *effacer les anciennes barrières du canal, du périphérique, et des politiques spécifiques* »[79].

1.2.2. Infrastructures de transport et valorisation patrimoniale : leviers d'attractivité et de mise à distance de la banlieue

Mobilisant des acteurs privés, le répertoire d'action du projet du Carré de Soie se distingue également par les publics qu'il cible. Prenant acte des difficultés à renouveler le peuplement dans une rénovation urbaine menée à proximité ou au sein même des grands ensembles[80], le projet offre de nouvelles opportunités. L'attractivité poursuivie est d'abord à destination de nouveaux habitants issus des classes moyennes et supérieures et d'entreprises tertiaires à haute valeur ajoutée.

Les agents publics des différentes institutions portant le projet le conçoivent dans une perspective de mise à distance de l'image dépréciée des banlieues françaises. Cette logique est perceptible à travers la valorisation patrimoniale du site. Rien ne doit rappeler la localisation du projet sur la commune de Vaulx-en-Velin ou en tout cas l'image médiatique de la commune. À cet égard, le bâti industriel présent au sud de la commune est aussi investi de ces ambitions. Renvoyant à l'histoire ouvrière de la commune et à sa première phase d'industrialisation au début du siècle dernier, il minimise les coûts publics de la valorisation du territoire. Un canal, édifié à la fin du XIXe siècle pour alimenter une usine

---

[78] Entretien avec Pascal Carré, directeur de cabinet de Maurice Charrier de 1998 à 2004, réalisé le 30 octobre 2017.

[79] « Le Carré de Soie, une carte maîtresse pour Vaulx-en-Velin », Exposé de situation du projet par l'Inta (2), AMV 217 W 18.

[80] Christine LELÉVRIER, « « Casser le ghetto, chasser les pauvres » ? Les effets paradoxaux de la rénovation urbaine », *op. cit.*

hydroélectrique et aujourd'hui entretenu conjointement par les municipalités qu'il traverse et l'entreprise *EDF*, est réinvesti à travers la thématique du cadre de vie et des loisirs[81]. « *D'ici, les tours muettes de Vaulx-en-Velin semblent très loin* », note le correspondant de *Libération* qui relate le lancement du projet au bord du canal[82]. Il en va de même d'un ensemble de maisons individuelles, construites pour les contremaîtres de l'usine de soierie artificielle TASE (Textile Artificiel du Sud-Est) dans le cadre d'un capitalisme paternaliste des années 1920 (figures n° 35 et figure n° 5). À proximité des infrastructures de transport réalisées, le caractère pittoresque de ce « quartier-village » a tout lieu de connaitre un processus de gentrification tel qu'il a pu être analysé en d'autres lieux[83]. La cité pavillonnaire voisine dénommée « la Soie », sur la commune limitrophe de Décines, pourtant plus excentrée encore, fait déjà preuve d'un processus de « normalisation » des cités ouvrières[84]. Selon l'analyse qu'en font Violaine Girard, Céline Foulonneau, Pierre Nouaille, Ladislas Sevestre et Thomas Zanetti, il assure un « apprentissage » de la promotion sociale attachée à la propriété, tout en participant au processus d'invisibilisation de la classe ouvrière, malgré la conservation physique du patrimoine issu de son histoire[85].

De nouveaux logements prennent également place sur la zone de l'ancien site industriel TASE acquis par différents investisseurs immobiliers. Ils concourent à la poursuite d'une politique de diversification de l'habitat, principalement tournée vers des classes moyennes ou supérieures sur laquelle nous sommes largement revenus :

> « Alors que Maurice Charrier avait un objectif très fort de diversification du logement. Je pense qu'à l'inverse de Vénissieux, lui, il était pour qu'on arrive à limiter en dessous des 50 % le pourcentage de logements sociaux sur sa commune. Et bon, vu les difficultés sur le centre, ça passait aussi par des constructions ailleurs. »[86]

---

[81] Le projet est initialement envisagé par la municipalité comme un « pôle de loisirs » dédié aux services et équipement de « détente, culture, sport… ». Lettre de mission de Maurice Charrier à Michel Sudarskis, secrétaire général de l'INTA, le 6 novembre 2001. AMV 217 W 18.

[82] Olivier BERTRAND, « Vaulx-en-Velin renaît dans la Soie : projet ambitieux de réhabilitation pour ce quartier de la banlieue de Lyon. », *Libération*, 21 mai 2002.

[83] Anaïs COLLET, « Montreuil, « le 21e arrondissement de Paris » ? », *op. cit.*

[84] François DUCHÊNE, Julien LANGUMIER et Christelle Morel JOURNEL, « Cités ouvrières et patrimonialisation : d'un modèle à ses multiples transformations », *Espaces et sociétés*, 2013, n° 152-153/1, p. 35-50.

[85] Violaine GIRARD, Céline FOULONNEAU, Pierre NOUAILLE, Ladislas SEVESTRE et Thomas ZANETTI, « L'"apprentissage de la propriété" à la Soie. Des trajectoires résidentielles en tension dans une ancienne cité ouvrière à Décines, dans le Rhône », *in* François DUCHÊNE (dir.), *Cités ouvrières en devenir. Ethnographies d'anciennes enclaves industrielles*, Saint-Etienne, Publication de l'université de Saint-Étienne, p. 215-238.

[86] Entretien avec Dominique Mouillaux, responsable du service Habitat, développement social urbain, DDE, chargé de mission auprès du DDE, réalisé le 15 et 24 septembre 2019.

À la différence du projet du centre-ville, pour lequel les agents de la politique de la ville nous expliquent qu'il est plutôt destiné au maintien des couches stabilisées des classes populaires et petites classes moyennes résidant déjà sur la commune, le Carré de Soie semble véritablement ouvrir des perspectives d'attraction :

> [Dominique Mouillaux *:*] « je pense que c'est une opportunité qu'un maire ne peut pas laisser, peut pas laisser passer […] disons que le problème de la diversification des logements sur le centre-ville, c'est quand même que ça a été dur hein […] faire de l'accession à la propriété sur le centre-ville de Vaulx, bon y'a un îlot en accession, bon bah ça a été dur hein […] De toute façon, moi sur la diversification de logements-là, dans les GPV, on savait qu'on n'allait pas refaire venir des couches moyennes qui tout d'un coup allaient se dire : "mais en fait c'est génial Vaulx-en-Velin, allons y habiter, etc." […] Et ça se bousculait pas au portillon pour les faire ces opérations.
>
> [A. L. *:*] Et donc par contre, le Carré de Soie, ça permettait un peu plus de faire ça quoi ?
>
> [Dominique Mouillaux :] Bah oui, clairement quoi ! »[87]

Selon la responsable de la direction du développement urbain de la ville, ce sont près de mille nouveaux logements qui sont négociés dans un programme d'ensemble comprenant la réhabilitation partielle de l'ancienne usine de soierie artificielle[88]. Après avoir suscité des mobilisations associatives, celle-ci est finalement destinée à accueillir le siège régional de la société d'ingénierie *Technip*. Les projets de réinvestissement des lieux à des fins culturelles, comme un projet de musée des migrations porté par l'association « Peuplement et Migrations »[89], ou encore celui de pôle d'innovation dans les textiles techniques, porté par l'association d'habitant « le Cercle de la Soie rayonne »[90], sont abandonnés au profit d'activités tertiaires banalisées.

Figure n° 35 : « Petites cités TASE », début du XXe siècle et aujourd'hui.

Ci-contre : sur le second cliché, le métro est au pied de la grue (source : AMV 1NUM1_14, fonds Lydia Pena et cliché de l'auteur).

---

[87] *Ibid.*

[88] Entretien avec Laurence Larsen, chargée d'opération DDU, responsable par intérim de la DDU (avant le recrutement d'un nouveau DDU), Ville de Vaulx-en-Velin, le 12 janvier 2016.

[89] Nous renvoyons sur cette question au travail de thèse de Mathias Valex en sciences de l'information et de la communication : Mathias VALEX, *Discours, mémoires et territoires : les anciennes usines TASE et RHODIACETA entre patrimoine et oubli*, Université de Lyon, 2018. Voir également pour un aperçu succinct de l'histoire du bâtiment : Inventaire général du patrimoine culturel, région Rhône-Alpes, ville de Lyon.

[90] François DUCHÊNE, Julien LANGUMIER et Christelle Morel JOURNEL, « Cités ouvrières et patrimonialisation », *op. cit.*

Le réinvestissement du patrimoine industriel de Vaulx-en-Velin ne constitue ni une innovation municipale proposant une conception renouvelée de la notion de patrimoine – tel qu'on l'observe par exemple dans d'autres territoires du communisme municipal[91]–, ni véritablement une politique de conservation de la mémoire ouvrière et industrielle[92] pourtant portée par des associations d'habitants[93]. Il renvoie ici davantage à la réception de modes d'action issus d'entreprises de régénération des territoires aujourd'hui standardisés, brandit par les institutions publiques comme recette du développement territorial[94].

Si ce patrimoine semble témoigner d'une identité forte et revendiquée d'ancienne ville industrielle, c'est bien d'abord son anonymisation qui est recherchée. À ce titre, comme nous l'avons souligné à travers le verbatim d'une chargée d'opération de la municipalité, c'est bien ce caractère anonyme qui constitue autant un atout que les autres qualités qui lui sont prêtées par opposition au reste de la commune, en particulier ses quartiers d'habitat social situés au nord. Ce même "argument" territorial est repris par le chef de projet politique de la ville, qui ne travaille plus sur la commune lors du démarrage du projet. Alors que nous discutons du franchissement symbolique du boulevard périphérique dans les projets de transport sur l'agglomération à partir des années 2000, celui-ci resitue l'enjeu :

---

[91] Saskia COUSIN, Géraldine DJAMENT-TRAN, Maria GRAVARI-BARBAS et Sébastien JACQUOT, « Contre la métropole créative ... tout contre. Les politiques patrimoniales et touristiques de Plaine Commune, Seine-Saint-Denis », *op. cit.*

[92] François DUCHÊNE, Julien LANGUMIER et Christelle Morel JOURNEL, « Cités ouvrières et patrimonialisation », *op. cit.*

[93] François DUCHÊNE et Marie-Ghislaine CHASSINE, « Être contre, tout contre le paternalisme. Une mémoire de la (Petite) cité TASE à Vaulx-en-Velin, dans le Rhône », *in* François DUCHÊNE (dir.), *Cités ouvrières en devenir. Ethnographies d'anciennes enclaves industrielles*, *op cit*., p. 45-72.

[94] Anne-France TAICLET, « Du passé, faisons table rase ? La controverse patrimoniale comme révélateur de luttes d'appropriation de l'espace », *Lien social et Politiques*, 2015, nº 73, p. 15-32.

> « En fait le problème, c'est pas le problème de la desserte, c'est de se dire, le développement de la ville, il passe par le fait de se dire qu'on ne va pas se limiter à Lyon et Villeurbanne. On est une des rares agglos, et c'est la grosse différence avec Paris, mais pas que, on est une des rares agglo où on a réussi à dépasser le périphérique. C'est-à-dire que […] déjà Villeurbanne, c'est Lyon, et les gens qui sont à Carré de Soie, ils sont à Villeurbanne et ils savent pas où ils sont, ils sont peut-être à Vaulx-en-Velin d'ailleurs, on s'en fout, et ils s'en foutent un peu. En fait, en gros, on a réussi à étendre. »[95]

En évoquant une éventuelle méconnaissance de sa localisation par ses "usagers", on peut supposer que le Carré de Soie n'est pas principalement destiné aux habitants, en tout cas à ceux résidant préalablement sur la commune. Le maire évoque quant à lui, souvent pour le projet, parfois pour la commune entière, le « *10e ou 11e arrondissement de Lyon* »[96]. La question de l'inscription du nom de la ville sur les panneaux de circulation indiquant le nouveau quartier est posée, mais elle contrevient à la volonté de lier le changement d'image à celui-ci[97]. Retenons surtout que le potentiel du projet tient en partie au fait que le site est censé pouvoir échapper à l'image de banlieue véhiculée par ailleurs. Les objectifs du programme de « *développement* » livré dans le rapport de l'INTA substituent ainsi la catégorie « habitant » à celle d'« *usagers* ». Le projet est effectivement censé « *constituer pour la commune un levier de plusieurs ordres :*

- "casser" l'image négative qu'ont les Lyonnais du territoire, par une <u>fréquentation "positive" de ce site</u>, […].
- permettre par un projet porteur économiquement, l'arrivée d'investisseurs privés, […]
- valoriser le potentiel environnemental et la qualité de vie locale, <u>aux yeux des usagers comme des investisseurs</u>,
- ainsi, amener particuliers, enseignes commerciales, investisseurs, et, plus généralement, l'"opinion publique locale" à intégrer le territoire vaudais à leurs pratiques, leurs parcours et leurs stratégies d'investissements. »[98]

La réalisation et le prolongement du métro et du tramway au Carré de Soie figurent également parmi le répertoire modélisé des décideurs urbains. Comme les autres éléments évoqués, ils sont jugés à même de concourir à la reconquête d'une « *force économique* » :

---

[95] Entretien avec Rémy Nouveau, chef de projet politique de la ville à Vaulx-en-Velin, communauté urbaine, réalisé le 18 février 2016.

[96] « Intervention de Maurice Charrier, Maire de Vaulx-en-Velin, conseiller général, vice-président, délégué à la politique de la ville : Vaulx-en-Velin : charge ou atout pour le développement de l'agglomération lyonnaise ? », Club de l'ours, mardi 20 novembre 2001. AMV 217 W 18. Voir également notre entretien avec Pierre Dominique Guérin, directeur de la mission Carré de Soie, Grand Lyon, réalisé le 20 juin 2017.

[97] Entretien avec Émilie Rameau, chargé de mission déplacement la direction du développement urbain Vaulx-en-Velin, réalisé le 17 septembre 2018.

[98] Rapport d'expertise de l'INTA sur le « Carré de Soie », INTA, mai 2002, p. 9. AMV 217 W 18.

> « Autre regard, nouveaux transports, diversités des loisirs sont autant de nouvelles donnes dans les projets économiques de la ville. Ils renforceront son attractivité sur les produits immobiliers orientés vers le tertiaire, qui lui font défaut aujourd'hui. »[99]

Pour Jean-Marc Offner, ces infrastructures ont la faculté de donner aux élus des solutions « clés en main ». Visibles, elles leur offrent un objet de communication performatif réputé attester du volontarisme politique[100]. À Vaulx-en-Velin, la temporalité de l'implantation de ces infrastructures est à cet égard soulignée comme gage d'anticipation des usages attendus et comme une preuve de « bonnes pratiques » en matière d'urbanisation.

> « La plupart des projets urbains prennent initialement forme au travers d'opérations immobilières et/ou d'équipements, les infrastructures (offre de transport public en particulier…) étant réalisées dans un second temps, parfois de longues années après. À Carré de Soie, la mise en œuvre de ces deux leviers a été concomitante. La desserte en transports en commun a été réalisée sur une période très courte… »[101]

Sans rien enlever à l'importance de telles infrastructures qui constituent le principal investissement public du projet, soulignons de nouveau qu'elles s'implantent en fonction d'opportunités héritées de choix antérieurs : la réaffectation d'une ancienne voie de chemin de fer alimentant les usines textiles du premier XXe siècle, d'une part, la localisation du pôle multimodal sur le site des ateliers de maintenance du métro lyonnais existant depuis 1978, d'autre part (voir notre chapitre précédent). Surtout, la concurrence exercée avec les projets de desserte de l'ancienne ZUP, bien plus densément peuplée, témoigne du glissement sur les publics visés.

En réalité, ces infrastructures ne sont pas pensées prioritairement pour les habitants de la commune. Métro et tramway desservent d'abord un quartier tertiaire en devenir. Cette dimension du projet connaît son véritable essor à partir de la seconde moitié des années 2000. Toutefois, dès 2001, la mission de l'INTA préconise une stratégie foncière concernant le traitement de l'espace disponible en pointant le risque « *d'un pôle résidentiel connoté, industriel et commercial* »[102] dont certaines activités réputées « *à faible valeur ajoutée* »[103] occupent le plus d'espace. Les activités industrielles encore présentes sur le site sont ainsi

---

[99] Situation pôle de projet Vaulx-en-Velin-Villeurbanne, « Le carré de Soie, un projet d'agglomération », INTA, 12-17 mai 2002. AMV 217 W 18. INTA, Cabinet du maire.

[100] Jean-Marc OFFNER, « Raisons politiques et grands projets », *op. cit.*

[101] *Carré de Soie. Projet urbain, principes et enjeux*, Rapport de la Maison du Projet Carré de Soie, Vaulx-en-Velin, Villeurbanne, Grand Lyon, décembre 2016, p. 24. URL : [https://carredesoie.grandlyon.com/app/uploads/2017/09/PU-CdS_Principes-et-enjeux_Vdef_BD.pdf] consulté le 11 aout 2020.

[102] *Le carré de Soie, un projet d'agglomération*, Rapport d'expertise issu du panel réalisé à Vaulx-en-Velin, du 12 au 17 mai 2002, INTA, mai 2002, p. 18. AMV 217 W 18.

[103] *Ibid*, p. 21.

pointées du doigt et les experts mobilisés invitent à une « *sélection des implantations* »[104]. Selon eux, les infrastructures de transport présentent l'opportunité d'être tournée vers des fonctions de « *desserte urbaine et aéroportuaire* » plaçant « *le site en position favorable vis-à-vis de la demande de services à hautes valeurs ajoutées* […] *assur*[ant] *une pertinence à* l'*échelle régionale* »[105].

Fortement investi dans une stratégie portée par le service du développement économique de la communauté urbaine, l'immobilier tertiaire connaît sur le site un développement sans précédent. Le Carré de Soie se présente aujourd'hui comme l'un des quatre pôles tertiaires de l'agglomération avec 200 000 m² de bureaux annoncés[106] – soit 20 000 de plus que pour la ZAC Landy France à Plaine Commune en Seine-Saint-Denis[107] – et 13 000 emplois répertoriés dans un tissu économique comprenant des entreprises de tailles diverses. On y retrouve de grands groupes du CAC 40, tels qu'*Alstom Transport*, le siège *Adecco France* ou encore les sièges régionaux de *Veolia* et *Technip*. Leur proximité aux infrastructures de transport auxquelles s'ajoute une liaison aéroportuaire, fait partie de conditions d'accueil perçues comme étant des gages d'attractivité. Selon Antoine Guironnet, attendue par des promoteurs cherchant à proposer aux entreprises des actifs immobiliers standardisés, cette proximité figure parmi les attentes anticipées par les agents communautaires du développement économique et fait du Carré de Soie un exemple de la participation d'institutions publiques à la financiarisation des villes[108]. Cette forme de production de la ville découle aussi de l'absence de réserve foncière publique. La localisation du site, les infrastructures de transport et le faible coût du foncier comparativement au reste de l'agglomération sont les principaux atouts dans une quête aux investisseurs privés.

Au final, les infrastructures de transport confirment un investissement public à destination de catégories de population extérieures à la commune comme l'attestent les données

---

[104] *Ibid.*

[105] *Ibid.* p. 23.

[106] *Carré de Soie. Projet urbain, principes et enjeux*, Rapport de la Maison du Projet Carré de Soie, Vaulx-en-Velin, Villeurbanne, Grand Lyon, décembre 2016, URL : [https://carredesoie.grandlyon.com/projet/grands-principes/] consulté le 2 novembre 2020.

[107] Nous nous prêtons à la comparaison pour donner un ordre de grandeur. Les deux projets ont par ailleurs plusieurs similitudes. Julie POLLARD, *L'État, le promoteur et le maire. La fabrication des politiques du logement*, Paris, SciencesPo les presses, 2018, p. 140.

[108] C'est là toute la démonstration que réalise Antoine Guironnet à partir d'une comparaison entre les projets des Docks de Saint-Ouen et du Carré de Soie. Antoine GUIRONNET, *La financiarisation du capitalisme urbain : Marchés immobiliers tertiaires et politiques de développement urbain dans le Grand Paris et le Grand Lyon, les projets des Docks de Saint-Ouen et du Carré de Soie*, thèse de doctorat d'aménagement de l'espace et d'urbanisme, Université Paris-Est, 2017.

disponibles en la matière. Les résultats d'une enquête menée sur l'ensemble de la métropole de Lyon en 2015 par l'autorité en charge des transports en commun lyonnais permettent effectivement de dresser un premier panorama de l'origine des usagers. Alors qu'une baisse globale de l'utilisation de la voiture au profit des transports en commun est observable sur toute l'agglomération, Vaulx-en-Velin fait figure d'exception. Une nette diminution de l'utilisation des transports par rapport à la précédente étude réalisée 2006 est enregistrée[109], alors que le métro et le tramway desservent la commune depuis 2007 et que la démographie est croissante sur la même période. Tout indique que les usagers de ces nouvelles infrastructures ne sont majoritairement pas des habitants de la commune.

> Le répertoire mobilisé au Carré de Soie se caractérise donc par une volonté de rupture avec de précédentes modalités d'urbanisation qui, depuis la construction des grands ensembles à partir de 1970, relevait essentiellement d'investissements publics. Il présente de ce point de vue une combinaison archétypale de la gestion politique territorialisée des territoires en crise qui s'inscrit dans « une évolution de la doctrine du développement, repérable à partir de celle de ses instruments »[110]. Les infrastructures de transports y prennent place parmi d'autres dispositifs « supposé*[e]*s contribuer à accroître l'attractivité territoriale »[111] charriant avec eux idées, représentations et intérêts[112]. Qu'ils puisent dans des partenariats public-privé, dans une mise à disposition d'un foncier connecté pour des investisseurs privés, les instruments d'action déployés n'ont pas directement pour objet le traitement de problèmes sociaux présents sur le territoire. Comment expliquer alors cette rupture de l'agenda municipal ? Tournées vers l'attractivité du territoire, ces « recettes » de développement semblent réceptionnées par mimétisme. Toutefois, l'examen longitudinal des politiques urbaines à Vaulx-en-Velin nous permet d'inscrire cette réception dans un processus plus long, d'apprentissage et de socialisation des élus locaux.

---

[109] Cette diminution est enregistrée non seulement en « part modale » mais aussi en valeur absolue (autour de 7 000 déplacements par jour en transport en commun en moins pour les habitants de la commune). Enquête déplacement de l'aire métropolitaine lyonnaise, 2015, « Fiches communes et conférences territoriales des maires », Métropole de Lyon, direction de la planification et des politiques d'agglomération. AMV DDU.

[110] Anne-France TAICLET, « II. La territorialisation de l'action publique », *op. cit.*, p. 703.

[111] *Ibid.*, p. 709.

[112] Pierre LASCOUMES et Louis SIMARD, « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, nº 1, p. 5-22.

1.3. Les nouvelles ressources du maire : réseau de notabilité et présidentialisme municipal

« *Vaulx-en-Velin renaît dans le Soie* » titre *Libération* dans un article se faisant l'écho du nouveau projet vaudais. Outre le foisonnement d'articles dans la presse locale, celui-ci est annoncé dans des quotidiens nationaux qui tous font part d'un volontarisme des élus locaux et notamment du maire de Vaulx-en-Velin[113].

On l'aura compris, le projet du Carré de Soie s'inscrit dans un marketing territorial lui-même lié à un renouvellement urbain visant à attirer de nouvelles activités et de nouvelles populations sur la commune. Pour l'essentiel, les ressources municipales investies au démarrage du projet sont liées à la personne du maire. Nous souhaitons insister ici sur leur caractère proprement mayoral dans la mesure où elles reposent sur un réseau d'acteurs au sein duquel le maire et son entourage politique proche se sont progressivement intégrés, notamment depuis l'opération du centre-ville. L'accès à une vice-présidence de la communauté urbaine renforce l'univers de ressources du maire et modifie le type et l'origine de ses contraintes[114]. La réorientation des priorités municipales apparait effectivement guidée par ces nouvelles opportunités. À l'inverse, elle tend à ignorer les courroies de décisions traditionnelles de la démocratie communale au profit de modalités d'action saisies dans l'entourage restreint du maire.

L'adoption du répertoire d'action mobilisé au Carré de Soie s'inscrit en cela dans des transformations touchant aux pratiques de l'exécutif municipal pour identifier des

---

[113] Pour un aperçu non-exhaustif : deux pages sont consacrés au projet dans *Libération* : Olivier BERTRAND, « Vaulx-en-Velin renaît dans la Soie », *Libération*, 21 mai 2002. Une page dans *le Monde* intégrant également un récit sur le centre-ville de Vaulx-en-Velin et les projets menés depuis les émeutes : Sophie LANDRIN, « A Vaulx-en-Velin, la municipalité veut créer un pôle de loisirs urbain de 240 hectares, le « Carré de Soie », au cœur d'un ancien berceau industriel », *Le Monde*, 24 mai 2002, p. 13 ; E R, « Le Grand Lyon en chantier », *l'Humanité*, 15 mars 2003, p. 53 ; Marie-Annick DEPAGNEUX, « Vaulx-en-Velin : la requalification urbaine séduit les investisseurs », *Les Échos*, 10 juin 2003, p. 6 ; Marie-Annick DEPAGNEUX, « "Carré de Soie" : Vaulx-en-Velin se drape dans de nouveaux atours », *Les Échos*, 15 juin 2006, p. 29 ; quatre pages lui sont entièrement consacré dans *Lyon Figaro* : « Un carré d'or en bord de canal. Experts internationaux au chevet du projet de pôle de loisirs vaudais », *Lyon Figaro*, 28 mai 2002 ; La presse locale suit de près les avancées et freins du projet quand celle nationale se contente de relayer ses grandes étapes telles que l'ouverture du centre commercial, des lignes de transport en commun, etc.) : Sébastien GIGNOUX, « Pôle loisirs de l'Est lyonnais : l'ambition en chantier », *Le Progrès*, 8 mai 2002 ; Céline BOFF, « Une projet qui le *Vaulx* bien », *Lyon Capitale*, 22 mai 2002 ; Catherine LAGRANGE, « Vaulx-en-Velin : un Carré-de-soie pour redorer son image », *Aujourd'hui en France*, 10 avril 2009 ; Richard DE VENDEUIL, « Le laboratoire de Vaulx-en-Velin », *L'Express*, 24 novembre 2005 ; D COT-BRUNO, « Carré de soie : à l'est, du nouveau », *L'Express*, 5 juin 2008.

[114] Christian LE BART, *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2003.

opportunités d'action. Elles correspondent aux évolutions des formes de légitimation des élus locaux qui, en particulier dans les territoires industriels, ont accompagné un processus de territorialisation des politiques économiques. Le maire de Vaulx-en-Velin, Maurice Charrier, se constitue comme la principale figure d'une reconquête économique de la commune que sa partie sud, comportant le plus de friches, laisse entrevoir. Conseiller municipal en 1977, puis maire de 1985 à 2009, les mandats de Maurice Charrier couvrent effectivement l'ensemble d'une période pendant laquelle les répercussions territoriales de la crise économique incitent les élus à prendre ces nouvelles postures, par ailleurs valorisées par un ensemble de dispositifs de « développement territorial »[115]. À Vaulx-en-Velin, cette période débute avec la fermeture de l'usine textile Rhône-Poulenc, principal employeur de la commune en 1980 (encadré n° 23, chapitre 4). Si l'emploi se renouvelle sur la commune, qui en compte toujours plus que d'actifs parmi ses habitants, le chômage augmente auprès de toutes les catégories socio-professionnelles et plus fortement auprès des ouvriers et employés qui y sont surreprésentés (figure n° 4). On peut donc faire l'hypothèse que cet indicateur participe aux prescriptions de rôle du premier magistrat de la ville.

Au terme des années 1990, c'est très concrètement auprès des acteurs qu'il a rencontré à l'occasion des précédentes opérations urbaines sur la commune, que le maire puise ses principales ressources. Ce sont ces mêmes réseaux, auxquels le personnel politique municipal s'est aussi progressivement socialisé à mesure des dispositifs issus de la politique de la ville, qui sont réinvestis dans le projet du Carré de Soie.

1.3.1. Genèse du "Carré de Soie" : entre mise en scène et activation des réseaux du maire

Premièrement, la configuration politique locale à la suite des élections municipales de 1995 renforce les positions du maire de Vaulx-en-Velin et sa proximité avec certains acteurs privés du développement urbain. Vice-président à l'urbanisme commercial, le maire est au contact des investisseurs qui sont susceptibles de s'implanter sur l'agglomération. Une seconde étape de socialisation du maire et de son entourage proche résulte directement du nouveau réseau qu'il se constitue à travers ce nouveau mandat. C'est aussi depuis ces fonctions que le maire parvient à orienter une politique intercommunale en matière d'implantation des cinémas multiplexes au profit du sud de la commune. La disponibilité du foncier, sa localisation et l'opportunité de réexploiter d'anciennes infrastructures (*supra*) sont à l'origine de la genèse du Carré de Soie.

---

[115] Anne-France TAICLET, « II. La territorialisation de l'action publique », *op. cit.*

La société *Pathé cinéma* manifeste rapidement son intérêt pour le site. C'est à partir de ce projet et d'une éventuelle arrivée du réseau de transport en site propre que le maire se lance à la recherche de nouveaux investisseurs pour que ce projet de cinéma mute en une opération beaucoup plus vaste de renouvellement urbain. Dans cette quête d'investisseurs, le maire de Vaulx-en-Velin peut compter sur son mandat communautaire. C'est effectivement à l'occasion de sa participation aux grands salons de l'immobilier, en particulier tertiaire et commercial que sont le MIPIM et le MAPIC[116], où il est accompagné de son cabinet, qu'il rencontre de nombreux promoteurs et leur présente son projet. Celui-ci prend peu à peu les contours d'un « pôle de loisir et de commerces », se rapprochant des centres commerciaux que les investisseurs rencontrés étalent sur leurs stands.

> « Charrier allait au MAPIC, en fait c'est au MAPIC qu'on les a trouvés et non pas au MIPIM au début. Le MAPIC se tient en novembre je crois, en novembre, décembre, et c'est le salon international de l'immobilier commercial. Et Charrier il y allait régulièrement au titre de sa casquette de vice-président à l'urbanisme commercial. Et il m'avait amené dans ces valises et moi j'avais fait les courses pour lui là-bas [*rire*], en gros. J'étais sur le marché. J'étais sur le marché, j'étais sur le marché. Y'en a qui sont là à nous dire que c'est les meilleurs, qu'ils savent tout faire et tout, ben contact ! et j'y étais allé avec un tout petit dossier bricolé euh… sur *PowerPoint* quoi, en leur montrant où ça se trouvait et ce qu'on voulait faire. Et les types disaient : "ouais, ouais, ça nous intéresse !" On était revenu en disant, bon ben sur le marché, y'a des gens que ça intéresse. Et on avait repris attache avec eux et on leur avait dit : "ben nous, on aimerait bien savoir un peu ce que vous savez faire et discuter plus avant de tout ça". »[117]

À mesure que leur carnet d'adresses se remplit, le maire et son cabinet sont invités en Espagne, au Portugal, en Pologne ou encore en République tchèque afin de se faire une idée des réalisations de leurs interlocuteurs[118]. De nouveaux équipements sont envisagés pour venir abonder le projet comme un « *centre multidisciplinaire* ». Entre la salle de spectacle et d'évènement sportif, ce centre est proposé au maire par la société *ING* lors du MIPIM de mars 2002[119]. La démarche du maire et de son équipe est semblable à s'y méprendre à celle

---

[116] Créés respectivement en 1990 et 1995, le marché international des professionnels de l'immobilier (MIPIM) et le marché international des professionnels de l'implantation commerciale et de la distribution (MAPIC) rassemblent chacun plusieurs milliers de sociétés exposantes et plusieurs dizaines de milliers de visiteurs. Ce sont des espaces privilégiés de rencontre entre acteurs privés du développement urbain (promoteurs immobiliers, gestionnaires d'actifs d'entreprises, sociétés foncières…) et d'élus locaux. Antoine GUIRONNET et Ludovic HALBERT, « Produire la ville pour les marchés financiers », *Espaces et sociétés*, 2018, n° 174/3, p. 17-34.

[117] Entretien avec Pascal Carré, directeur de cabinet de Maurice Charrier de 1998 à 2004, réalisé le 30 octobre 2017.

[118] *Ibid.*

[119] L'intéressé compare l'équipement potentiel au palais omnisports de Bercy de 17 000 places en configuration d'accueil de concert. Note de la direction du développement urbain de la ville de Vaulx-en-Velin, ddu/note/mb/AA02.054, le 28 mars 2002. AMV 217 W 18.

de la promotion de la ville de Saint-Denis présentée comme « un “territoire porteur aux portes de Paris”, ouverte aux promoteurs et à la construction de logements »[120] étudiée par Julie Pollard. De fait, Maurice Charrier et Patrick Braouezec, maire de Saint-Denis se connaissent bien. Ils font partie du mouvement des refondateurs au parti communiste, bien que le premier le quitte plus tôt[121].

Dans un deuxième temps, c’est fort de ces prétendants privés à l’investissement sur la ville, que le maire et son équipe cherchent le soutien de la communauté urbaine. L’implantation du *Pathé* met initialement en concurrence plusieurs sites, dont le 9e arrondissement qui a pour maire le leader socialiste qui brigue la présidence du Grand Lyon. Le maire de Vaulx-en-Velin nous explique avoir mis le soutien à son projet dans la balance de son soutien à l’élection de Gérard Collomb :

> « C’était avant les élections de 2001. C’est des journaux qui sont sortis en janvier, février 2001. Y’a des interviews de Collomb dans ces journaux, […] Collomb dit : “qu’est-ce que Pathé vient faire à Vaulx-en-Velin, les spectateurs vont se faire agresser à coup de cutter.” Je cite hein. Ça avait valu que, il était maire du 9e, et ça avait valu que Pascal Carré, mon directeur de cabinet de l’époque et moi, on aille le voir à la mairie du 9e […]. Et je lui ai dit : “si tu veux devenir président de la communauté urbaine, non seulement ça se fera sans moi, mais ça se fera contre moi”. […] Oui alors après il a considérablement évolué tu vois »[122]

Le réseau constitué précédemment, autour de l’opération du centre-ville, est utilisé dans cette phase de publicisation du projet. C’est d’abord devant le « club de l’OURS » (ouvrage, urbanisme, réflexion, société) que le maire présente son projet. Proche du *think tank*, celui-ci se présente comme un groupe de réflexions et de propositions d’urbanisme réunissant plus de 400 adhérents parmi « *des décideurs : professionnels, acteurs économiques et sociaux, privés ou publics, personnes physiques ou entreprises, institutions, consultants, issus du monde de l’immobilier, de la finance, des services.* »[123]. Ces évènements, « petits déjeuners » et « dîners de Gala » réunissent jusqu’au millier de personnes. Ils sont largement investis par les principaux édiles locaux. Alors que Maurice Charrier y est d’abord invité pour évoquer la politique municipale en matière de sécurité, il se sert de cette tribune pour parler de « *la position de Vaulx-en-Velin, et de son maire, dans les projets d’agglomération* ». Il y présente ses premiers partenaires pour un nouveau projet urbain sur

---

[120] Julie POLLARD, *L’État, le promoteur et le maire. La fabrication des politiques du logement*, Paris, SciencesPo les presses, Académique, 2018, p. 162.

[121] Entretien avec Maurice Charrier, réalisé le 3 septembre 2016.

[122] Entretien avec Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2009, réalisé le 10 octobre 2014.

[123] Selon les termes de présentation du club : [URL : https://www.clubdelours.com/presentation-du-club/] consulté le 20 septembre 2020.

sa commune que l'on comprend pleinement en phase avec les intérêts "métropolitains" de l'agglomération :

> « Avec moi, à cette tribune :
>
> Monsieur Antoine Guichard, Président de la Fondation Agir contre l'Exclusion, Président du Conseil de Surveillance du Groupe Casino [*et ancien président du directoire de celui-ci*]
>
> Monsieur Michel Sudarskis, Secrétaire général de l'INTA […]
>
> Monsieur René Beauverie, Président du Symalim [*syndicat de communes*], en somme le patron du Parc de Miribel-Jonage qui me fait le plaisir d'être mon adjoint à l'urbanisme ;
>
> Monsieur Philippe Dhenein, Directeur de l'École nationale des travaux publics de l'État, farouche partisan du développement du pôle de compétence « ville et aménagement » à Vaulx-en-Velin ;
>
> Monsieur Henri Latreille, Président d'Ebulliscience, membre du comité scientifique du planétarium de Vaulx.
>
> Je me dois d'excuser Monsieur Georges Charpack [*prix Nobel de physique*], pris par un Congrès scientifique à la Réunion et Monsieur Jean-Pierre Decrette, Directeur général de *Pathé Ciné 6*, retenu à l'étranger, M. le Vicomte de la Panouse, promoteur du parc à thème. Messieurs, merci d'être aujourd'hui à mes côtés pour témoigner de votre expérience et de vos projets à Vaulx-en-Velin.
>
> […] Ici même, Gérard Collomb annonçait son ambition pour Lyon […]. Il soulignait l'attention accordée au développement économique, à l'ouverture de Lyon à l'international par, entre autres, un accroissement de l'activité de l'aéroport Saint-Exupéry, bien relié à la ville centre par l'aménagement d'un axe Saint-Exupéry – Part-Dieu – Cité internationale. Or, Vaulx-en-Velin est sur cet axe même […] Vaulx-en-Velin ponctuera cet axe par le développement d'un pôle de loisirs, sports, cultures de dimension régionale […] organisé autour d'un multiplexe cinématographique, d'une salle Imax (projet porté par M. Seydoux [*Gaumont Pathé*]), […] »[124]

On le voit, il s'agit de donner à voir les soutiens du maire, auprès d'un public habitué à se prononcer sur les politiques urbaines lyonnaises. La rencontre entre le maire, et son cabinet, et Antoine Guichard a joué un rôle important quelques années plus tôt pour démarrer l'opération du centre-ville de Vaulx-en-Velin. C'est effectivement par l'intermédiaire de la Fondation Agir Contre l'Exclusion (FACE)[125] que la municipalité parvient, non sans difficultés, à trouver une enseigne commerciale. L'implantation d'un supermarché *Casino* découle effectivement de réseaux satellites de la politique de la ville. Cette quête municipale

---

[124] « Intervention de Maurice Charrier, Maire de Vaulx-en-Velin, conseiller général, vice-président, délégué à la politique de la ville : Vaulx-en-Velin : charge ou atout pour le développement de l'agglomération lyonnaise ? », club de l'OURS, mardi 20 novembre 2001. AMV 217 W 18.

[125] Reconnue d'utilité publique en 1994, FACE a été créée en 1993 à l'initiative de Martine Aubry quittant alors le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle sous le gouvernement socialiste de Pierre Bérégovoy. Elle réunit 13 grands groupes français pour « favoriser l'innovation sociale et apporter un soutien actif à des initiatives locales de lutte contre les exclusions. ». Source : site de la fondation : URL [www.fondationface.org], consulté le 04 janvier 2018.

pose alors les premiers jalons d'une socialisation de l'entourage du maire aux acteurs privés du développement urbain (encadré n° 31). Elle permet notamment un apprentissage de pratiques de négociation, mais aussi l'inscription du maire dans des réseaux qui seront remobilisés pour le projet du Carré de Soie.

Encadré n° 31 : Une socialisation au monde des grands épiciers comme initiation au partenariat public-privé pour le cabinet du maire[126]

La recherche d'une grande enseigne pour déclencher une dynamique d'investissements privés sur le centre-ville est la préoccupation principale du service du développement économique de la municipalité durant la première moitié des années 1990. Serge Simon, directeur du service en question puis directeur du cabinet du maire, est aux premières loges des négociations avec ceux qu'il nomme les « *grands épiciers* ».

Dissident du parti communiste au sein duquel il occupe plusieurs postes salariés de 1975 à 1985, Serge Simon est recruté en 1992 en tant que responsable du service économique de la ville, après avoir été commercial[127]. Pour reprendre son propos, sa mission est alors de « *vendre la ville* ». Il s'agit de « *remplir* » les zones d'activités, mais aussi d'attirer une nouvelle surface alimentaire au centre-ville. Devant la réputation de la commune au lendemain d'émeutes urbaines fortement médiatisées, il est confronté à des acteurs exigeants « des avantages concrets, fiscaux, fonciers […] les gens demandaient pratiquement des dommages de guerre avant de s'installer ». Afin de se familiariser au secteur de la grande distribution, il s'abonne à des revues professionnelles – notamment *Libre Service Actualités* – et déclare découvrir un univers singulier :

« *c'est que c'est un univers d'une violence incroyable, mais d'une rationalité et d'une finesse dans l'analyse de la clientèle, des produits, des références… dont j'ai beaucoup appris !* […] *je me suis chopé une culture de grande surface* […] *ce qui fait après que quand je les ai démarchés, je savais comment il fallait s'y prendre. Il fallait être sec, violent, euh… genre Wall Street, mais Wall Street façon épicier quoi, avec le béret.* »

Refusant le *hard discount* qui ne correspond pas à l'attractivité recherchée du nouveau centre-ville, la municipalité essuie d'abord plusieurs échecs auprès de *Carrefour*, *Rallye* ou encore *Continent*. C'est finalement au sein de FACE qu'un partenariat se dégage. L'adhésion du groupe *Casino* à la fondation de Martine Aubry, sur l'initiative d'Antoine Guichard – président du directoire de l'entreprise – est saisie comme une aubaine : « *on se dit : "nom de Dieu, y'a Antoine Guichard !* […] *c'est le dernier héritier d'une famille de grande distribution régionale, Saint-Étienne ! Siège social à Saint-Étienne ! On va faire jouer la fibre régionale !" D'autant plus que la mairie de Saint-Étienne était passée à droite, donc ça ne pouvait que pas déplaire, ni à Barre, ni à Noir.* »

[126] Les citations de cet encadré sont issues de nos entretiens avec Serge Simon, directeur de cabinet de Maurice Charrier, réalisés les 14 et 17 novembre 2017.

[127] Adhérent au parti communiste dès ses 20 ans en 1965, il gère plusieurs librairies du parti avant de travailler dans une agence Tourisme et Travail proposant des offres aux comités d'entreprises. Son départ du parti est lié à des oppositions auxquelles il se confronte dans ses différentes fonctions, ainsi qu'à la politique de George Marchais.

D'âpres négociations sont organisées par l'intermédiaire de l'ancienne ministre, au cours desquelles le nouveau président-directeur général du groupe, Jean-Charles Naouri[128] se montre plutôt réticent. La décision est finalement positive, et un supermarché *Casino* ouvre ses portes en septembre 1997, créant une soixantaine d'emplois pour un personnel prioritairement recruté sur le territoire. Il faut toutefois noter que cette décision intervient après les principales réalisations publiques (construction d'un lycée d'enseignement général, un planétarium). Surtout, la mise en place d'un système de vidéosurveillance dans ce nouveau centre-ville, son classement en zone franche urbaine (ZFU), ainsi que la prise en charge publique de la construction du supermarché ont appuyé la décision[129]. Le chef de projet du Grand Lyon en charge de la politique de la ville sur la commune confirme largement la teneur des négociations :

« *Si Casino est là, c'est vraiment Antoine Guichard, je peux vous dire, personnellement, lui,* […] *ses directions régionales ont tout fait pour ne pas venir, et Antoine Guichard a signé le bail avec Raymond Barre.* […] *Il savait que si ce n'était pas lui, les mecs ne viendraient pas. Bon par contre, ils ont mis les conditions, de loyers, de machin…absolument surréalistes !* […] *la signature officielle s'est faite un jour, et la veille au soir, on négociait encore les conditions du bail !* […] *Donc pour s'en sortir on a indexé, en fait la SEM, tel qu'elle est montée au début elle est en déficit, la SEM qui porte l'immobilier de Casino.* […] *on a fini par dire oui, parce qu'il fallait le faire quoi. Le message qu'on avait de Raymond Barre, c'était aussi qu'il voulait absolument ouvrir le Casino, comme Antoine Guichard.* »[130]

C'est dans ce même esprit que l'INTA est de nouveau sollicité afin de mettre en scène des réseaux mobilisés autour de la commune et de son maire. Le « *panel* » de l'INTA se présente effectivement sous le format de l'évènement pour lequel la mairie se fait assister par un régisseur ayant lui-même participé à l'organisation de certaines éditions du MIPIM et du MAPIC et rencontré à leur occasion[131]. La mission d'expertise réunit des professionnels et décideurs publics et privés de sept nationalités différentes (encadré n° 32). La semaine du panel est rythmée par un spectacle, deux inaugurations d'équipements, des buffets et dîners organisés dans une célèbre brasserie lyonnaise et au sein des établissements publics sur la commune (Lycée, Planétarium, …), ainsi qu'une soirée organisée sur une péniche sur le

[128] Ancien inspecteur des Finances, Jean-Charles Naouri a été le directeur de cabinet de Pierre Bérégovoy de 1982 à 1986 aux ministères des Affaires sociales puis de l'Économie et des Finances. Il est actuellement président-directeur général du groupe Casino et président de la société foncière d'investissement *Euris SAS*. Jean-Pierre DE LA ROCQUE, « Casino : le coup de poker de Promodès », *L'Express*, 11 septembre 1997.

[129] « Vaulx-en-Velin : la commune et le Grand Lyon financeront le supermarché Casino », *Les Échos*, 12 février 1996, p. 24.

[130] Entretien avec Rémy Nouveau, ancien directeur du GPV de Vaulx-en-Velin, directeur du développement solidaire urbain, Grand Lyon, réalisé le 18 février 2016.

[131] Budget prévisionnel, panel de l'INTA, note du directeur de cabinet du 18 mars 2002. AMV 217 W 18.

Rhône[132]. Chacun des participants est convié et se voit offrir un carré de soie couteux, symbolique de haute couture[133].

Encadré n° 32 : Le Panel de l'INTA : membres de la mission d'expertise et acteurs auditionnés (12 au 17 mai 2002)

Composition de la mission d'expertise de l'INTA :[134]

- « Présidente du panel : Eugénie TURTON, Royaume-Uni : directrice générale du Département « Transport, Gouvernement Local et Régions » (groupe immobilier et construction, politique urbaine et rurale) à Londres.

- Arnold KLOTZ, Autriche, Directeur de l'Agence d'Urbanisme à Vienne et de l'Institut Ludwig Bolzmann (Institut de recherches urbaines interdisciplinaires).

- Remi FEREDJ, France, Directeur Général de la *SEDP RATP* (Société d'études et de développement patrimonial).

- Jean-François RAULT, France, Directeur du Syndicat d'Agglomération Nouvel de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines.

- Monika SCHUMER-STRUCKSBERG, Allemagne, Conseillère-experte en développement urbain et logement social à Berlin.

- Olivier WEIGEL, Allemagne : Directeur du Département du Développement Urbain à la Ville de Leipzig (responsable des activités de planification stratégique).

- Sofia ELDOR, Israël : Directrice du Département du Développement Urbain au Ministère du Logement et de la construction immobilière.

- M. WASSEL LABED, Italie : Docteur – ingénieur du Politecnico de Turin, travaille au département de la construction et de la planification de la ville de Turin.

- Hans DRAAISMA, Pays-Bas : Urbaniste spécialisé en politique spatiale européenne pour la province du sud de la Hollande.

- Mahron KIRK, Royaume-Uni : architecte paysagiste pour la firme *BDP* à Londres, travaillant sur des projets variés en France et au Royaume-Uni.

- Chris BROWN, Royaume-Uni : Directeur général d'*Igloo Regeneration*, filiale spécialisée dans le développement du *Fonds Igloo Regeneration*, un fonds de 200 millions de livres (soutenu par *Norwich Union* et dirigée par le Fonds de Management *Morley*).

- Équipe INTA : Michel SUDARSKIS, Marga VINK, membre et coordinatrice de projets de l'INTA, Katie DERRET, assistante d'Eugenie TURTON. »

---

[132] « Déroulement de la mission », dossier de mission INTA, 12 – 17 mai 2002. AMV 217 W 18.

[133] Budget prévisionnel, panel de l'INTA, note du directeur de cabinet du 18 mars 2002. AMV 217 W 18.

[134] Composition de la mission d'expertise, dossier de mission INTA, 12 – 17 mai 2002. AMV 217 W 18.

Ce conseil d'expert, réparti en trois groupes, auditionne près d'une centaine de personnes entre le lundi 13 et le jeudi 16 mai[135]. Une très grande hétérogénéité de statuts et de fonctions est représentée. On retrouve :

Des élus : Outre les élus vaudais, on souligne la présence de : Gérard Collomb, maire-président de la communauté urbaine de Lyon (PS)[136], Bernard Rivalta, président du SYTRAL (PS), Jean-Jacques Queyranne, vice-président du Grand Lyon en charge du plan de mandat (PS) ; Jean-Pierre Clavel, vice-président du Grand Lyon en charge de l'urbanisme commercial (UMP) ; Jacques Moulinier (Union centriste) Jacky Darne, Maire de Rillieux-la-Pape et député du Rhône (PS) ; Annie Guillemot, maire de Bron (PS) ; Pierre Crédoz, maire de Décines et président du syndicat intercommunal des communes riveraines du canal de Jonage (PS) ; Gilbert Chabroux, sénateur de Villeurbanne (PS).

Des responsables techniques et administratifs des collectivités et institutions publiques : Le Grand Lyon représenté par un délégué général adjoint et plusieurs responsables (directions urbanisme territorial et opérationnel, direction de l'action foncière et le responsable pôle de loisir) ; l'ADERLY (via son directeur exécutif), le conseil général du Rhône et le conseil régional (direction Prospective et études d'aménagement) ; la préfecture via le préfet délégué à la ville ; la DDE, via Dominique Mouillaux, responsable de la politique de la ville et de l'habitat dont nous avons souligné l'investissement au centre-ville de Vaulx-en-Velin[137] ; un chargé de mission du secrétariat général pour les affaires régionale (SGAR) la Caisse des dépôts et des Consignations à travers son directeur régional et ses directeurs des prêts et de l'Habitat, ainsi que du renouvellement urbain ; l'agence d'urbanisme ; le directeur du développement durable de l'Aéroport de Lyon-Saint-Exupéry ; le directeur de l'ENTPE et la directrice de l'ENSAL pour le campus vaudais ; la Chambre des métiers et la CCI ; sont aussi présent, le directeur général des services de Villeurbanne et plusieurs cadres de la mairie de Lyon.

Des acteurs privés de la promotion immobilière, sociétés foncières et autres investisseurs potentiels (nous ne mentionnons que le nom des sociétés représentées parfois par plusieurs personnes) : le président de la Fédération nationale des promoteurs et constructeurs ; ING Immobilier, *ALTAREA*, *ABSYS International* ; *Keops*, *Pathé Ciné*, *DELCIS ATEMI*, le groupe *Casino*, la *Société sportive du Rhône* (hippodrome) ; *EDF* ; le *Crédit Lyonnais* ; Banque *SANPAOLO* ; Banque *Barclays* ; *Crédit Agricole* Centre-Est ; *Société générale* ; *Lyonnaise de Banque* ; la *Société régionale de Canoë-kayak* et sa fédération sportive ; *Parc et Château de Thoiry* ; …

[135] Nous reprenons ici la liste des personnes « invitation INTA, rendez-vous confirmés », le 7 mai 2002 (18 h). AMV 217 W 18.

[136] S'il n'est pas inscrit comme « confirmé » sur la liste, il est pris en photo par le *Progrès*. « *Aux côtés de Michel Sudarkis, secrétaire général de l'Inta, Gérard Collomb a réaffirmé le soutien de la communauté urbaine au projet de développement urbain proposé par Maurice Charrier* » : Sébastien GIGNOUX, « Pôle de loisirs : un espace à maîtriser », *Le Progrès*, 18 mai 2002.

[137] Entretien avec Dominique Mouillaux, chargé de mission du directeur de l'Équipement et responsable de la politique de la ville à la DDE, réalisé le 15 et 24 septembre 2020.

Des acteurs associatifs locaux : Conseil de parents d'élèves des écoles sur le site et à proximité ; les associations « Mémoires », « Peuplement et Migration », l'association « Vaulx-en-Velin Entreprises » ; le « Cercle Franco-italien » ; différents syndicats de copropriété, clubs sportifs, centres sociaux, association de jardins collectifs…

Financé à parts égales entre la commune et la communauté urbaine à hauteur de 300 000 euros, la contribution de l'INTA apparait toutefois, pour certains acteurs, très limitée sur un plan technique. Les auditions réalisées par ces « experts » internationaux auprès des acteurs du territoire incarnent toutefois la construction symbolique d'un espace de discussion horizontal et peu hiérarchisé qui mime un mode de construction de l'action publique urbaine pacifiée[138]. On comprend que l'enjeu du panel réside d'abord dans le réseau d'acteurs qu'il parvient à activer. Outre les acteurs privés, les élus invités reproduisent ainsi l'arène intercommunale, certes réduite, dans ce moment du panel et autour de l'objet du projet du Carré de Soie.

La contribution symbolique au projet se mesure également au retentissement médiatique que permet le panel, dans la mesure où celui-ci est largement annoncé et relayé[139]. Cette phase de publicisation donne lieu à de premiers engagements de la communauté urbaine, en renforçant la légitimité du chef de projet encadrant l'opération du pôle de loisir, qui s'entoure peu à peu d'une véritable équipe et de budgets plus importants. Celui-ci organise une nouvelle consultation d'architectes, de paysagistes et d'urbanistes de renom[140], sous la houlette de l'architecte-urbaniste Bruno Dumétier, connu localement pour ses réalisations dans les quartiers lyonnais de Confluence et de Gerland. Ces consultations, si l'on en croit

---

[138] Gilles PINSON, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

[139] Nous renvoyons ici à l'ensemble des articles cités p. 526. Par exemple : Sophie LANDRIN, « A Vaulx-en-Velin, la municipalité veut créer un pôle de loisirs urbain de 240 hectares, le « Carré de Soie », au cœur d'un ancien berceau industriel », *op. cit.*

[140] Marie-Annick DEPAGNEUX, « Vaulx-en-Velin : la requalification urbaine séduit les investisseurs », *Les Échos*, 10 juin 2003, p. 6. Paysagiste, Michel Corajoud (1937-2014) a débuté sa carrière auprès des disciples du Corbusier. On peut citer parmi ces réalisations le parc du Sausset, la Plaine Saint Denis, ou, plus récemment, les quais de la Garonne à Bordeaux. Il obtient le Grand Prix du Paysage (1992) et le Grand prix d'urbanisme (2003). François Grether est quant à lui Architecte-urbaniste, Grand prix de l'urbanisme en 2012 (Ariella MASBOUNGI, *La ville sur mesure: François Grether, Grand prix de l'urbanisme 2012 : hommage à Marcel Roncayolo*, Marseille (Bouches-du-Rhône), Parenthèses, 2013.) Massimiliano Fouksas est connu pour ses prises de position en Italie, et ses réalisations comme les archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine, la Maison des Arts de Bordeaux et les universités de Brest et Limoges. Il a enseigné l'architecture à Rome, Stuttgart, à l'université Columbia ou encore à l'académie des arts plastiques de Vienne. Enfin Sophie Simonet est consultante « montage d'opération et programmation de territoires », spécialisée dans l'immobilier commercial, elle anime également des sessions à l'Essec sur le thème : du "No parking No Buisness" au "No Connect No Buisness". [https://www.sophiesimonetconsultante.fr/cv/]

le chef de projet du pôle de loisir de la communauté urbaine, parviennent à limiter l'indifférence du nouveau maire-président du Grand Lyon, qui leur semble manifeste :

> « Collomb n'a rien retenu de l'INTA parce que, il était venu, mais je crois que…. Voilà ! Que par contre ce qui a… Charrier est arrivé à emporter de la part de Collomb l'acceptation, il l'a mis dans le plan de mandat, du pôle de loisir. Donc, moi quand je suis arrivé en 2002, c'était ça que j'ai eu à faire : le lancement du pôle de loisir. »[141]

La construction du centre commercial offre un premier débouché aux investisseurs sélectionnés dans le cadre d'une consultation publique. Parmi les trois consortiums concourants, c'est l'association de la société foncière spécialisée dans la construction de centre commercial *Altarea Cogedim* et de la société d'investissement *Euris*, appartenant à Jean-Charles Naouri, mobilisée quelques années plus tôt au nord de la ville en tant que PDG du groupe *Casino*, qui remporte le concours[142]. S'en suit l'élaboration d'un plan de référence qui donne lieu à la création d'une territoriale composée d'une véritable équipe d'agents du Grand Lyon, sous la direction du responsable du projet nommé trois ans plus tôt[143].

> Cette brève généalogie du projet à partir des ressources investies par le maire permet de comprendre le recours aux acteurs économiques privés comme un mode de gestion des politiques de régénération des territoires[144]. La mobilisation d'acteurs privés constitue, au-delà des capitaux qu'ils investissent, une véritable ressource permettant à la municipalité d'inscrire son renouvellement urbain à l'agenda des politiques intercommunales, dont le fonctionnement favorise la convergence d'acteurs aux intérêts distincts. Les ressources procurées par le mandat intercommunal du maire n'en sont pas moins déterminantes. Au total, la mise en œuvre du projet s'initie à la faveur d'une coalition entre le maire de Vaulx-en-Velin, vice-président du Grand Lyon en charge de l'urbanisme commercial, et des acteurs privés, promoteurs et grands groupes tertiaires trouvant pour le Carré de Soie un intérêt certain. C'est au vu de ces perspectives d'investissement que

---

[141] Entretien avec Pierre Dominique Guérin, directeur de la mission Carré de Soie, Grand Lyon, réalisé le 20 juin 2017.

[142] Sans en remettre en cause la légalité, cette attribution du marché bénéficie selon Pierre-Dominique Guérin d'une connaissance plus importante des enjeux politiques locaux. Ce groupement est le seul à ne pas proposer de grande surface alimentaire, que le maire de Villeurbanne craint de voir concurrencer son centre-ville. Entretien avec Pierre Dominique Guérin, directeur de la mission Carré de Soie, Grand Lyon, réalisé le 20 juin 2017.

[143] « Carré de Soie. L'esprit fertile », document de visite, presse, communauté urbaine du Grand Lyon, 20 octobre 2011, p. 6. [URL : http://www.economie.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/fichiers/site_eco/20111020_gl_carre_de_soie_visite_presse_dp.pdf] consulté le 20 septembre 2020.

[144] Anne-France TAICLET, *Le crépuscule des lieux ?*, *op. cit.*

l'appareil communautaire engage ses moyens d'action, à commencer par la mise en place d'une équipe d'agents attachés à la mise en œuvre du projet. Si l'on comprend mieux dans quelle mesure les projets d'infrastructure de transport sont saisis par le maire comme de nouvelles opportunités, soulignons que les moyens d'action pour infléchir les projets intercommunaux sont essentiellement entre les mains du maire et de son cabinet. Les courroies empruntées pour ce réagencement des priorités autour du projet du Carré de Soie court-circuitent d'autres espaces de réflexion locaux sur les politiques urbaines.

1.3.2. Un présidentialisme municipal pour une invisibilisation de la concurrence entre le nord et le sud de Vaulx-en-Velin

> « [*à propos des étapes de lancement du "Carré de Soie"*] tout ça là, dès qu'on parle Carré de Soie, Vaulx-en-Velin, c'est Charrier, enfin ce qu'on disait l'autre jour rapidement, c'est que…il n'aurait pas été là, rien ne se serait fait quoi. »[145]

L'investissement du maire à propos du Carré de Soie est souligné dans la totalité de nos entretiens évoquant le sujet, comme ici par le directeur de la mission territoriale de la communauté urbaine. Alors que nous percevions initialement un projet davantage centré sur les préoccupations métropolitaines, et donc *a priori* porté par les structures d'agglomération, la généalogie du projet fait montre de ressources tirées de l'intercommunalité dans une mobilisation mayorale. Elle nous semble finalement illustrer de manière archétypale la relation d'interdépendance qui lie désormais le maire aux instances intercommunales à partir desquels il tire une partie significative de son pouvoir. Toutefois, sa capacité à mobiliser des ressources pour l'action publique à partir de cette position tend à prendre le pas sur les courroies plus traditionnelles de la démocratie communale participant à définir les priorités de l'action municipale. Tout se passe comme si le processus de construction du projet sur lequel nous sommes revenus, et le tri socio-spatial qui en résulte, se réalisaient par l'« évasion des débats hors des enceintes classiques de la démocratie représentative »[146].

---

[145] Entretien avec Pierre Dominique Guérin, directeur de la mission Carré de Soie, Grand Lyon, réalisé le 20 juin 2017.

[146] Nous reprenons ici l'expression d'Hélène Reigner qui souligne la façon dont cette « évasion » permet d'exclure du jeu les voix les plus discordantes de la ville « néohygiéniste ». Hélène REIGNER, *Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Institut d'Études Politiques de Paris, 2013, p. 145.

La non-décision comme ressort d'une neutralisation des débats sur la commune

Il faut d'abord souligner que le choix de porter un nouveau projet urbain sur la commune fait débat. Soulignons que certains acteurs engagés dans l'opération du nouveau centre-ville sont préoccupés de la concurrence que représente l'émergence du Carré de Soie. Au centre-ville, les rez-de-chaussée de la rue commerçante, épine dorsale du projet, sont loin d'avoir tous trouvé acquéreurs. Nombre d'entre eux sont encore vides lorsque le concours pour la construction du centre commercial au sud est lancé. Dans les premières phases d'études de l'axe « A3 », les interlocuteurs techniques du groupement SEMALY-AABD, mandaté par le SYTRAL, sont les chefs de projets de la ZAC du centre-ville issus des services municipaux, de la communauté urbaine et de la DDE[147]. Alors que la réalisation d'un tramway pour desservir le nord reste encore incertaine[148], la concentration de l'investissement du SYTRAL au sud de la ville préoccupe. Elle est notamment le sujet d'une controverse entre le responsable du service municipal du développement urbain et la cheffe de projet de la communauté urbaine pour la politique de la ville sur Vaulx-en-Velin. Celle-ci nous explique :

> « C'est un des sujets sur lequel je n'étais pas en phase avec le maire de Vaulx-en-Velin à l'époque. […] Quand Collomb est arrivé sur son premier mandat [*à la présidence de la communauté urbaine à partir de 2001*], on avait donc en programmation un certain nombre de lignes en perspective et il y avait des choix à faire dans les lignes. Et pour Vaulx-en-Velin, il y avait deux lignes qui intéressaient possiblement Vaulx-en-Velin […] mais il y avait une ligne qui allait passer à Vaulx et pas deux. […] ça, c'est de la projection, hein, mais c'était assez logique. Mon propos à Jean-Michel Évin [*son homologue à la mairie*], y compris par rapport au Carré de Soie, c'était de dire : il me semblerait pertinent vis-à-vis de la ville de Vaulx-en-Velin de défendre le tramway au nord, parce que de toute façon la communauté urbaine, elle va le faire au sud, parce qu'elle a besoin de desservir l'aéroport. […] Maurice Charrier avec son poids politique, réel dans l'exécutif grand-lyonnais, Collomb premier mandat, il demande le nord et il dit : "je veux le nord !". Et du coup on a plus de chance d'avoir le nord […] Alors je suis, je m'inscris purement dans une tactique politique là, c'est une hypothèse aussi, mais… […] J'ai eu la discussion avec Évin une fois, et c'est pas ce qu'il a convenu avec le maire. C'est pas ce que le maire a convenu. […] Et à ce moment-là, qui pensait qu'il y allait y avoir et un tram au nord et un tram au sud était juste, à mon avis, à côté de la plaque ! Vu le nombre de lignes dans l'agglo, le président de la communauté, il ne pouvait pas déployer deux lignes sur Vaulx-en-Velin par rapport aux autres territoires. Enfin y'a un problème d'équilibre territorial, y'a un

---

[147] Le lancement du groupe technique de suivi de l'étude de faisabilité A3 et A4 a lieu le 26 juin 1999 et réunit des représentants des villes de Vaulx-en-Velin, Villeurbanne, Vénissieux, Lyon, le SYTRAL, le Grand Lyon, la société exploitante du réseau et le groupement étude. Compte-rendu de la cheffe de projet des deux axes du SYTRAL, le 5 juillet 1999. AO-DDUV, C3.

[148] Déjà en 1999, la coordination et le « télescopage possible » de la ligne par rapport à d'autres travaux concernant notamment la ligne T1 du tramway sont évoqués, amenant à n'envisager les prévisions de mise en service avant 2006. « Note à Monsieur le Maire : Lancement de l'étude A3 – Sytral », direction du Développement urbain de la ville de Vaulx-en-Velin, ddu/notfax/mb/N99285, 30 juin 1999. AO-DDUV, C3.

> problème de capacité financière, enfin, l'un comme l'autre faisait que, comme ça moi, avec mon p'tit nez…, faisait que politiquement, financièrement, c'était pas jouable. »[149]

La directrice du grand projet de ville (GPV)[150] du Grand Lyon insiste sur le caractère concurrentiel des projets de transport sur la commune dont elle souhaiterait voir d'abord bénéficier le nord de la commune où se trouve le nouveau centre-ville et les principaux quartiers d'habitat social. Dans une intercommunalité de 56 communes, le pari du maire de Vaulx-en-Velin de voir durant un même mandat s'engager deux lignes de tramway et une station de métro sur sa ville est effectivement risqué. Pour un budget d'investissement du syndicat des transports d'environ 1 milliard d'euros sur un mandat, les projets de tramway au nord et au sud de la commune en représentent la moitié (estimés respectivement autour de 280 et 180 millions d'euros[151]). Il faut ajouter à cela les 50 millions d'euros nécessaires au prolongement de la ligne A du métro et sa nouvelle station « la Soie »[152]. Pour le responsable du développement social urbain à la communauté urbaine, si Vaulx-en-Velin reste exemplaire en matière de politique de la ville, il « *trouve qu'il y a toujours un truc qui* [ne] *va pas, c'est la desserte transport en commun de la partie nord. Là-dessus il y a eu un loupé* »[153].

Ces questionnements sont aussi partagés par le représentant de la DDE pour qui l'avènement du projet Carré de Soie est susceptible de jouer contre celui-ci du centre-ville à plusieurs égards :

> « Bon sur l'opération Carré de Soie [*soupir*], disons bon […] Bon le souvenir que j'en ai, c'est qu'au départ j'étais un peu partagé parce que la crainte de la concurrence avec le projet centre-ville, qui était quand même pas un projet extrêmement facile à mener […] Donc voilà, bon c'est vrai qu'il y avait du pour et du contre dans le projet du Carré de Soie. […] Mais c'était surtout sur l'aspect, moi, commercial que ça justifiait des inquiétudes

---

[149] Entretien avec Nathalie Scarbonchi, cheffe de projet politique de la communauté urbaine à Vaulx-en-Velin, puis directrice du grand projet de ville, réalisé le 13 avril 2016.

[150] Le dispositif GPV succède à celui du GPU et inclus notamment le co-financement entre l'État, la ville et la communauté urbaine, d'une équipe d'agents plus complète sur chacun des projets (chargés de développement social, économique, chargé de communication, chefs de projets, assistants.). L'agglomération lyonnaise compte quatre GPV, à Vaulx-en-Velin (nord), Vénissieux (les Minguettes) et Lyon (la Duchère, 9e arrondissement) et Rillieux-la-Pape.

[151] Estimés autour de 150 millions d'euros (850 millions de francs) en 2001 (valeur 2007), les derniers montants affichés en 2006 se rapprochent des 180 millions, sans compter différents aménagements qui vont se succéder dans le temps. Synthèse du projet de trolleybus C3, présenté en atelier de concertation publique le 23 juin 2006, SYTRAL. AO-DDUV. Voir également : *Présentation du projet du Chemin de fer de l'Est lyonnais (CFEL), Lyon-Part-Dieu – Meyzieu – Saint Exupéry*, dossier d'information, conseil général du Rhône, novembre 2001, p. 13. AO-DDUV, CFEL.

[152] 290 millions de francs (2001). *Ibid.*

[153] Entretien avec Pierre Suchet, chef de projet DSQ sur Vaulx-en-Velin (1986-1990), responsable du service politique de la ville au Grand Lyon, réalisé le 6 novembre 2015.

quoi. Bon, même si la cible n'était pas la même, bon moi, je veux bien, parce qu'on visait quand même des grandes surfaces qui ne se seraient de toute façon pas intéressées à l'opération du centre-ville. Mais par exemple la galerie, avec les plus petits commerces, etc., bon, ça pouvait être une concurrence, oui. […] La deuxième chose qui pouvait poser question malgré tout, c'était que, évidemment une opération comme le Carré de Soie, c'est une opération d'envergure d'agglo et voilà, avec tout de suite, d'autres enjeux avec les transports, bon, voilà. Alors qu'on essayait de… bon y'avait les débats sur le tram au centre-ville, où finalement on va être avec l'électrification d'une ligne de trolley. Et avec le sud où on arrive à prolonger le métro et avoir la ligne forte [*de tramway*]. […] Mais bon, voilà, et puis […] y'avait un enjeu à s'occuper de ces friches au sud de Vaulx hein aussi, c'est clair quoi. Mais de vouloir tout faire en même temps dans des projets euh… aussi importants, c'est à mon avis quand même pas évident quoi. Et je pense que malgré tout ça a un peu diminué l'impact du projet centre-ville de Vaulx-en-Velin. »[154]

On le voit, la structure commerciale du centre-ville de Vaulx-en-Velin et sa desserte en transport en commun lui apparaissent comme ayant souffert d'une concurrence avec le projet Carré de Soie. Le propos de ces différents agents ayant travaillé sur la commune, invite à concevoir les projets de tramway dans le cadre des opérations d'urbanisme qu'ils accompagnent :

> « Moi je sais pourquoi ça a été pris comme ça. C'est qu'il y a un projet qui a émergé de reconquête du sud et le maire de Vaulx-en-Velin n'a jamais eu…il avait toujours plusieurs coups d'avance, et du coup en considérant que le nord, le grand ensemble c'était fait, c'était parti, on avait la convention GPV […] et que le coup d'après, il était en vision ultérieure, il fallait reconquérir le sud de Vaulx – reconquérir c'est mon terme – le projet Carré de Soie, le tramway dans le sud, c'était de nature à faire effet levier sur ces territoires-là. »[155]

Il conduit à penser que les enjeux de la desserte du sud de la commune sont plus facilement en phase avec la politique d'attractivité métropolitaine. C'est bien là toute la stratégie poursuivie par le maire sur laquelle nous sommes revenus. Dans ce jeu concurrentiel entre le nord et le sud de la commune pour l'attraction des ressources d'agglomération, les deux projets n'ont pas les mêmes atouts. Alors que le maire et son cabinet en font une opportunité à même de faire naître un deuxième projet urbain, la responsable du Grand Projet de Ville (GPV) de Vaulx-en-Velin exprime au contraire des attentes à l'égard du soutien du maire concernant le projet du nord de la commune.

À plusieurs reprises, le maire de Vaulx-en-Velin nous déclare – sans surprise – n'avoir jamais opéré de choix entre le nord et le sud de sa commune. De fait, une décision en la matière n'existe pas, dans la mesure où l'objectif de desserte du nord en tramway reste d'abord inscrit comme un objectif de la politique d'extension du réseau du SYTRAL.

---

[154] Entretien avec Dominique Mouillaux, responsable du service Habitat, développement social urbain, DDE, chargé de mission auprès du DDE, réalisé le 15 et 24 septembre 2019.

[155] Entretien avec Nathalie Scarbonchi, cheffe de projet politique de la communauté urbaine à Vaulx-en-Velin, puis directrice du grand projet de ville, réalisé le 13 avril 2016.

Soulignons toutefois que les effets potentiellement concurrentiels du “Carré de Soie” ont pourtant fait l’objet d’alertes. Le responsable de la DDE nous explique effectivement s’être adressé au maire « *en tant que représentant de l’État* […] *parce que y’a aussi une inquiétude pour l’État qui va mettre pas mal d’argent sur le projet centre-ville, que ce projet soit handicapé pour d’autres projets.* »[156] Par ailleurs, la chargée de mission Déplacements de la Ville de Vaulx-en-Velin alors en poste à partir de 1999 ne se souvient pas, dans notre entretien, avoir effectué un travail de lobbying pour le tramway au nord à la différence des projets du sud de la commune[157].

Maurice Charrier entend défendre tous les projets de desserte sur son territoire. C’est le discours tenu, mais qui fait fi du caractère concurrentiel de projets puisant dans le même budget intercommunal du syndicat des transports. Élu depuis 1977, membre de l’exécutif communautaire depuis 1995, Maurice Charrier est pourtant tout sauf un néophyte à l’égard du fonctionnement de ces institutions. En l’occurrence, l’arbitrage nécessairement prit au niveau du syndicat des transports, se situe bien dans l’ordre des priorités donné à ces différents projets. En reprenant le propos de Daniel Gaxie, il faut parler ici d’un certain « confort relatif » que le cadre intercommunal fournit aux élus vis-à-vis de l’attribution des responsabilités politiques. « Procédant indirectement du suffrage des électeurs, les responsables des groupements se sont également habitués à gérer les questions intercommunales entre eux, à l’abri des sanctions électorales immédiates, tout en pouvant se prévaloir d’une légitimité démocratique »[158]. Il nous semble que ce confort est également perceptible à travers les possibilités de ne pas afficher clairement des priorités au niveau municipal tout en laissant en quelque sorte aux institutions intercommunales le soin de trancher. On le voit dans le cadre de l’émergence du projet du Carré de Soie et de ses effets, l’intercommunalité fournit effectivement aux maires de nouvelles ressources d’action et un panel plus étendu de stratégies d’évitement du blâme qui peuvent en découler.

En l’occurrence l’existence du syndicat des transports ajoute un niveau de distance entre le maire, vice-président de la communauté urbaine, et le lieu de la décision. La pétition qui est lancée dès 2001 contre l’abandon du tramway au nord est ainsi adressée seulement aux

---

[156] *Ibid.*

[157] Entretien avec Émilie Rameau, chargé de mission Déplacements la direction du développement urbain Vaulx-en-Velin, réalisé le 17 septembre 2018.

[158] Daniel GAXIE, « Stratégies et institutions de l’intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale », *in* CURAPP (dir.), *L’intercommunalité, bilan et perspectives. Actes du colloque, Amiens, 8 décembre 1995*, Paris, Presses universitaires de France, p. 45.

autorités d'agglomération et à l'État[159]. Nos deux entretiens réalisés avec le Maurice Charrier illustrent également le rejet d'une responsabilité en matière d'arbitrage.

> « Mais en même temps, Rivalta [président du SYTRAL] nous a planté, je veux dire. Parce que quand on lui a demandé de dévoyer les réseaux, en prévision, de la plateforme tram, ça s'est pas fait. »[160]

Alors que nous l'interrogeons sur le projet du tramway au nord, le premier fait montre d'un transfert de responsabilité (*blame shifting*) ou de stratégie de l'agence[161], permettant d'éviter une dissonance de discours. Dans notre second entretien, ces éléments restent affirmés, mais le maire se montre en même temps réceptif à l'égard d'arguments plus techniques :

> « À défaut de tram, voilà. En même temps, en pointant les limites de C3 [*ligne de trolleybus ayant remplacée le projet de tramway*], pas tellement sur Vaulx-en-Velin, je veux dire un trolley sur site propre c'est aussi bien qu'un tram entre nous. […] mais le gros problème de C3, c'était la traversée de Villeurbanne et de Lyon. Parce que tu avais la difficulté de réguler les trucs. Moi je pense que le tramway s'il ne s'est pas fait… qu'on n'ait pas fait les travaux préfiguratifs à une ligne de tramway, au moment où on a fait les rue Émile Zola, Teste, Cuzin etc. à ce moment-là, sur le centre-ville de Vaulx-en-Velin, découlait des difficultés objectives que je peux entendre qu'il y aurait à réaliser une ligne de tramway sur Tolstoï et Lafayette [*à Lyon et Villeurbanne*]. Parce que je peux concevoir que ce n'est pas aussi facile que ça, à la fois techniquement et politiquement. Donc le… c'est la raison pour laquelle on a préféré se rabattre sur C3 plutôt que d'attendre indéfiniment le tramway. »[162]

L'abandon du tramway au nord est renvoyé aux complexités techniques, liées aux travaux de voirie et la solution alternative finalement retenue est valorisée. En d'autres termes, c'est la politique intercommunale des transports qui s'en trouve dépolitisée.

> La façon dont ces débats semblent circonscrits à un espace restreint de responsables politiques et administratifs interpelle plus largement les ressorts d'une autonomisation du maire.

Autonomisation partisane et personnalisation des ressources mayorales

Au niveau politique de la majorité municipale en effet, le débat ne semble pas véritablement avoir lieu, malgré certains avis contradictoires à l'égard du "Carré de Soie". Le glissement géographique des priorités d'intervention semble aussi se prêter à des avis divergents. Si l'examen des délibérations concernant le Carré de Soie laisse percevoir peu d'oppositions à

---

[159] Edith GATUING, « Une pétition pour le tramway », *Vaulx le Journal*, 9 janvier 2002, p. 3.

[160] Entretien avec Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2009, réalisé le 10 octobre 2014.

[161] Christopher HOOD, « The Risk Game and the Blame Game », *Government and Opposition*, 2002, vol. 37, nº 1, p. 15-37.

[162] Entretien avec Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2009, réalisé le 3 septembre 2016.

son égard, l'évocation du projet avec les principaux représentants du groupe communiste est plus équivoque :

> [Waldeck Marignan :] « si tu veux moi le Carré de Soie j'ai qu'un problème moi avec Collomb, moi avec tout ça, avec l'histoire des étoiles qu'on fait dans les villes, celle-là, comme ailleurs. Moi, c'est toujours le truc, c'est le centre commercial ! Parce que si partout où tu veux développer, quel que soit l'endroit, le seul but que tu as, c'est de développer, oui le sens de la vie humaine ou de la vie sociale autour des centres commerciaux, j'ai un problème ! Certes, t'as ton complexe cinématographique, tout ça machin, mais c'est un peu automatique aujourd'hui. […] Ça a été un embelli, le Carré de Soie ça oui… […] Mais en même temps, c'était des boites aussi, pas que des friches, hein !
>
> [A. L. :] Y'avait les garages…
>
> [W. M. :] Oui et puis d'autres boites, dont la boite de Marius Durand [*conseiller municipal communiste*], il était dans une boite je me rappelle plus, de bâtiment je crois, il était là-bas lui, […] et y'a plusieurs boites qui ont disparu d'ailleurs, de mécanique, tout ça. […] donc y'a ça. Et c'est le fait que tu veuilles déplacer une ville. Tu veux déplacer le point central d'une ville à un autre, tu vois ? Si tu veux, tu annonces l'idée que le centre, d'abord parce qu'on veut plus de Vaulx-en-Velin, je vois bien que partout euh… c'est d'abord le Carré de Soie avant de parler de Vaulx-en-Velin donc, tu vois l'identité vaudaise, moi tu vois euh… […] Maintenant c'est tout comme ça, Vaulx-en-Velin tu… c'est comme avec, le grand truc avec Ikea, ils sont pas à Vénissieux, ils sont à "Lyon-périphérie" […]. ça veut dire que tu déconnectes quand même l'image de ta ville, qui est quand même communiste, avec tout ce que tu as à prendre en compte, à un truc où plus personne ne veut s'identifier. Et c'est ça qui me gêne au Carré de la Soie. »[163]

D'une part certaines activités économiques sont effectivement en jeu dans un projet d'abord tourné vers le secteur tertiaire. D'autre part, le glissement géographique des priorités municipales est ici associé à une rupture vis-à-vis d'une « identité » que l'on comprend notamment politique. Nous ne reviendrons pas ici sur les formes de contestations au projet du côté de la "société civile organisée", y compris au sud de la commune. Notons simplement qu'elles se font jour tout au long du projet et donnent lieu à une convergence des inquiétudes entre les habitants des anciennes cités industrielles du sud, locataires de HLM ou petits propriétaires « qui craignent de devenir les oubliés de ce nouveau quartier promis prochainement aux classes supérieures et aux activités tertiaires »[164]. À mesure des constructions au Carré de Soie, l'absence d'équipements publics et la densité des logements sont au cœur de critiques dont l'influence sur la défaite électorale de la majorité sortante en 2014 a été soulignée[165]. L'équipe de la mission territoriale nous l'explique comme résultant

---

[163] Entretien avec Waldeck Marignan, militant communiste, secrétaire de la section de Vaulx-en-Velin, conseiller municipal et adjoint au maire de 1989 à 1998, conseiller communautaire de 1989 à 2001, réalisé le 23 juin 2020.

[164] François DUCHÊNE, Julien LANGUMIER et Christelle Morel JOURNEL, « Cités ouvrières et patrimonialisation », *op. cit.*, p. 47.

[165] Nous renvoyons à cet égard au mémoire de Romain Chazel ainsi qu'à la thèse de Mathias Valex : Romain CHAZEL, *Concilier ambitions métropolitaines et intérêts locaux : le cas du projet urbain du Carré de Soie*,

des plus-values foncières permises par l'absence d'usage du droit de préemption publique dans l'opération. Bien que figurant parmi les principaux projets mis en avant par le Grand Lyon, le Carré de Soie se distingue, selon les agents territoriaux de l'institution, par la faible présence des espaces et équipements publics :

> « la technostructure métropolitaine ne voulait pas de cette opération […] d'ailleurs, ça n'a finalement pas coûté beaucoup d'argent ! On a rendu le projet irréversible, mais on n'a rien acheté comme foncier. On a fait ce qu'on appelle des, moi j'appelle ça des strapontins, Isabelle [*sa collègue ayant repris la direction de la mission*] appelle ça des confettis. […] on achète des petites parcelles de-ci de-là, au milieu de grandes emprises pour que le jour où le promoteur achète la grande emprise à côté, veut construire, il ait besoin de ce petit bout. […] comme je te disais, Gerland, enfin la presqu'île [*deux quartiers lyonnais*], c'était que de l'équipement ; Gerland, c'était aussi que de l'équipement ; là, c'était que du privé, avec bien malheureusement aucun équipement. »[166]

L'investissement de la communauté urbaine sur l'opération semble donc fragile au profit d'une gestion privée du renouvellement urbain. On comprend ainsi que certaines critiques se soient exprimées au sein d'une majorité municipale formée alors de trois groupes : communiste, socialiste, et société civile non encartée (alliance citoyenne autour du maire).

Si l'adjointe communiste, Marie-France Vieux-Marcaud, ne partage pas ces critiques à l'égard du projet, elle concède volontiers le peu de discussions portant sur la définition même de son contenu avec les membres de la majorité municipale. Lorsque nous abordons par exemple les questions de politique foncière menées sur un territoire dont bien des emprises sont destinées à être revendues aux promoteurs immobiliers, elle confie : « *Non, oui, ça s'est pas discuté en Bureau municipal ça, non effectivement, on s'en est tenu un peu à l'idée de dynamiser le sud quoi. Mais on nous a présenté le projet aux différentes étapes.* »[167] Quant à la concurrence entre les projets de transport, celle-ci ne semble pas l'avoir envisagée :

> « Oui, ben écoute, il faut que les deux aboutissent, moi j'ai pas envie de choisir entre l'un et l'autre. Parce que c'est bien que le sud ils… alors c'est vrai qu'ils ont le métro et le tramway. Je pense que le métro, il aurait fallu effectivement qu'on le fasse venir jusqu'au Mas. »[168]

Il semble qu'aucun débat au sein de la majorité municipale n'ait permis de publiciser les risques d'un tel arbitrage par le SYTRAL vis-à-vis des quartiers Nord.

---

mémoire de master 2 "Urbanisme et aménagement du territoire", sous la direction d'Hélène Reigner, Institut d'urbanisme et d'aménagement régional, Aix-Marseille université, 2017 ; Mathias VALEX, *Discours, mémoires et territoires*, *op. cit.*

[166] Entretien avec Pierre Dominique Guérin, directeur de la mission Carré de Soie, réalisé le 20 juin 2017.

[167] Entretien avec Marie-France Vieux-Marcaud, adjointe au maire de Vaulx-en-Velin à l'Éducation de 2001 à 2014, secrétaire fédérale du parti communiste du Rhône de 1996 à 2004, réalisé le 23 janvier 2020.

[168] *Ibid.*

L'écart entre l'investissement du maire sur le Carré de Soie et les autres élus du conseil est à souligner. Il nous semble renvoyer plus largement à une autonomisation partisane de l'édile et son cabinet. Certes Marie-France Vieux-Marcaud n'est pas adjointe à l'urbanisme. Mais elle est en deuxième position dans la hiérarchie des adjoints et surtout à la tête du groupe communiste au sein de la majorité. Elle est aussi secrétaire fédérale du parti jusqu'à 2004. Depuis le départ du maire du parti communiste, les relations avec le groupe communiste se sont effectivement distendues. Secrétaire de la section de Vaulx-en-Velin durant l'essentiel de ses mandats sur la commune, Waldeck Marignan témoigne du pouvoir de discrétion du maire à l'égard de la distribution des délégations :

> « Moi, j'étais un équilibriste là. Parce qu'il était contre tout Charrier hein. Il était devenu anticommuniste d'ailleurs hein. Antiparti ! […] oui parce qu'en 98, il me suspend mes délégations moi, Charrier, c'est pour ça que je dis que ça s'est bien détérioré, très distendu. Il me condamne à euh… oui, oui, il me punit comme un enfant quoi »[169]

Waldeck Marignan nous explique avoir été perçu, à tort selon lui, comme un rival. La distance du maire à l'égard des structures partisanes se mesure à partir d'autres éléments. Les élus communistes semblent bien en peine de pouvoir infléchir significativement les décisions du maire. La question de l'organisation de sa succession en est un exemple. Conformément à des engagements qu'il dit prendre en cohérence avec les ressorts de sa première élection à la tête de la municipalité, Maurice Charrier souhaite "rendre la ville" au PC. C'est donc avec des responsables locaux et nationaux du Parti qu'une première option se dégage en faveur de la première secrétaire fédérale du Rhône, Marie-France Vieux-Marcaud. Devant l'absence de capital symbolique que procurent les postes locaux de direction du parti communiste, celle-ci nous explique être alors en quête de mandats électifs[170]. La fin de la décennie 1990 correspond effectivement pour l'organisation à une rupture vis-à-vis d'une règle historique de séparation des tâches dirigeantes et électives devant le constat de perte d'influence de l'un par rapport à l'autre[171]. Marie-France Vieux-Marcaud emménage donc à Vaulx-en-Velin en 2000 pour envisager une transmission du fauteuil de maire au début du mandat 2001-2008, qui n'a finalement pas lieu[172]. Elle doit se

---

[169] Entretien réalisé avec Waldeck Marignan, militant communiste, secrétaire de la section de Vaulx-en-Velin et conseiller municipal et adjoint au maire de 1989 à 1998, conseiller communautaire de 1989 à 2001, le 23 juin 2020.

[170] Entretien avec Marie-France Vieux-Marcaud, adjointe au maire de Vaulx-en-Velin à l'Éducation de 2001 à 2014, secrétaire fédérale du parti communiste du Rhône de 1996 à 2004, conseillère régionale de 1998 à 2004 et vice-présidente à la Région Alpes, de 2004 à 2015, réalisé le 23 janvier 2020.

[171] Julian MISCHI, *Le communisme désarmé*, *op. cit.*, p. 194-206.

[172] Plusieurs raisons sont avancées, à l'état de rumeur : le scrutin présidentiel de 2002 enterre toute perspective de mandat national pour Maurice Charrier, alors que ce dernier s'était rapproché de Martine Aubry, ministre

contenter d'un poste d'adjointe avant de prendre une vice-présidence au conseil régional Rhône-Alpes en 2004. Le parcours du maire incarne la notabilisation des élus communistes relevée dans d'autres municipalités qui se traduit par la perte d'influence de l'organisation partisane à leur égard[173]. Dans la gestion des affaires municipales, cette distance renforce l'autonomie du maire et son cabinet dans les prises de décision.

Encadré n° 33 : Maurice Charrier, figure de la notabilisation des maires de banlieue rouge

La trajectoire de Maurice Charrier illustre le processus de désouvriérisation des élus communistes locaux au profit d'une notabilisation qui renouvelle les pratiques municipales. Originaire d'Avignon, il est issu d'un milieu populaire qu'il qualifie de « *classe ouvrière cultivée* ». Ses parents tous deux adhérents au PCF, il s'engage lui-même aux jeunesses communistes dès l'âge de 16 ans. Diplômé d'un DEUG de biologie et de géologie, il entame des études d'histoire, puis occupe plusieurs emplois liés au parti, jusqu'à un poste à la fédération des œuvres laïques du Rhône, pour lequel il s'installe à Vaulx-en-Velin en 1974. Appelé sur la liste municipale de 1977, il devient rapidement adjoint à l'urbanisme. Maurice Charrier reste marqué par cette élection voyant la fédération du PCF imposer un nouveau maire, Jean Capiévic, et évinçant ainsi son prédécesseur (encadré n° 21).

C'est à partir des démarches engagées sous le mandat de Jean Capiévic dans le cadre de la clôture de l'opération ZUP qu'il commence à se forger une image de médiateur vis-à-vis des autres institutions, à l'opposé de ce que véhicule alors le maire[174]. La rupture que Maurice Charrier cherche à incarner vis-à-vis de son prédécesseur sur la coopération avec la communauté urbaine s'appuie donc sur des entreprises partenariales qui se multiplient avec les dispositifs de la politique de la ville. Au sein du groupe de direction de la ZUP, de l'agence d'urbanisme, dans les différents comités de

---

de l'Emploi et de la Solidarité de 1997 à 2001. Entretien avec Marie-France Vieux-Marcaud, réalisé le 23 janvier 2020.

[173] *Ibid*. Pour les militants communistes de la section rencontrés, cette influence ne semble plus guère faire illusion. Militant à la section de Vaulx-en-Velin, chercheur au CNRS en mathématiques et histoire des sciences, Pierre Crépel évoque différents épisodes marquant cette perte d'influence sur l'ensemble du territoire. En 1989, la perte de l'une des plus grandes villes communistes, Le Mans, en est pour lui un symbole. Entretien avec Pierre Crépel, réalisé le 18 juin 2020. Le maire communiste sortant Robert Jarry est exclu du PCF pour cause de désaccords sur la composition des listes. Il est toutefois réélu contre le nouveau candidat communiste de la fédération dès le premier tour, à 64 % contre 6 %. Certes, l'élection législatives de 1988, devant une légère hausse du vote communiste et l'échec de deux députés Reconstructeurs, Colette Gœuriot et Marcel Rigout (dissidents) font croire à une remontée du PCF au premier secrétaire, Georges Marchais. Mais l'année suivante, la perte de 366 communes, dont surtout Le Mans face à un communiste dissident, est le témoin d'un affaiblissement de l'inscription locale du PCF : Michel DREYFUS, *PCF. Crises et dissidences*, Éditions Complexe, 1990. Voir en particulier le chapitre « Du PCF après Thorez aux Reconstructeurs », p. 189-198. Aux élections municipales de 1995, *Libération* relève que « les communistes critiques tirent mieux leur épingle du jeu que leurs homologues conservateurs » à partir des cas de ville comme Vaulx-en-Velin, Saint-Denis, Echirolles, Évreux, Montreuil ou encore Aubervilliers. François WENZ-DUMAS et Pascal VIROT, « Le PCF entame son capital municipal. Plusieurs bastions communistes sont menacés dimanche prochain. », *Libération*, 13 juin 1995.

[174] Entretien réalisé avec Bruno Voisin, chargé d'étude au GSU, puis chargé d'opération à l'agence d'urbanisme, chargé du DSQ aux Minguettes à Vénissieux, le 7 décembre 2017.

pilotage des dispositifs de la politique de la ville, au conseil général, en tant que vice-président de la communauté urbaine de 1995 à 2014, Maurice Charrier conforte son inscription dans des réseaux où se côtoient élus influant de tous bords, représentants de l'État et de ses différents corps, mais aussi des acteurs privés de l'expertise sur les politiques urbaines. Cette inscription s'accompagne également d'une autonomisation de l'élu vis-à-vis du PCF à mesure qu'il noue des relations avec ce qu'il nomme « le cénacle […] de ceux qui avaient du temps de Francisque Collomb [président de la communauté urbaine de 1976 à 1989] commencé à secouer le tapis » de la scène politique intercommunale. Il s'agit notamment du directeur de l'agence d'urbanisme, Jean Frébault, et des membres de son conseil d'administration, dont son président Jean Rigaud, député et maire d'Écully (UDF), vice-président de la communauté urbaine en charge de l'urbanisme de 1977 à 1995, ou encore Bernard Rivalta, adjoint au maire de Villeurbanne (PS), président du syndicat des transports de 2001 à 2014. Il nous confie entretenir des relations régulières, notamment autour d'un repas annuel les réunissant. Il faut également souligner le rapprochement avec des réseaux nationaux, voire internationaux, au sein de l'Association des maires villes et banlieue de France, de la fondation Agir contre l'exclusion fondée par Martine Aubry, au Conseil national des villes, dont il devient vice-président de 2006 à 2009, ou encore au sein de l'association INTA, dont il devient président pour deux mandats, de décembre 2013 à 2019. Le discours qu'il ne peut prononcer devant ses membres en raison d'une crise sanitaire mondiale illustre ces rapprochements : « *Voilà plus de 30 ans que nous nous connaissons, depuis ce panel qu'Henry Chabert, alors président INTA et vice-président de la Communauté urbaine de Lyon proposa au jeune Maire de la commune de Vaulx-en-Velin que j'étais.* […] *Je salue avec émotion la mémoire d'Henry* [décédé en 2017] *: à Lyon nous n'étions pas du même "camp", mais quel partenariat fondé sur des valeurs partagées !* »[175]

Alors que son cabinet ne compte plus de membres du PCF, la distance qu'il prend avec celui-ci s'incarne dans des initiatives politiques comme l'appel des « 49 refondateurs » en 1994, qui invite au rassemblement de la « gauche alternative » en s'affranchissant des partis[176]. Au lendemain de la chute du bastion communiste en 2014, Maurice Charrier, qui n'habite plus la commune, affiche une distance avec les habitants non sans amertume : « *je suis attristé d'en être arrivé-là. Pfff ! Enfin en même temps* […] *je frôle le cynisme, tu vois. Et je pense qu'on est dans un pays aujourd'hui où y'a un peuple con, inculte ! Enfin, y'en a quelques-uns qui sont cultivés quoi, mais à 80 % c'est des veaux quoi ! Inculte, avec aucune notion sur la vie sociale, sur la vie politique, l'état de la société, l'état du monde,* […] *Bah ça se paye ! Mais en même temps si les gens sont incultes, y'a quelques raisons hein !* […] *tu te dis, non seulement ils sont cons, mais ceux qui sont là pour les éduquer sont cons, aussi cons qu'eux !* »

Comme nous l'avons vu, les ressources qu'il mobilise pour son action sont ancrées dans des relations interpersonnelles qui ne reposent pas sur des réseaux partisans. Son mandat de vice-président à la communauté urbaine est bien plus déterminant. Il apparait à la lumière de la généalogie du projet du Carré de Soie comme central dans l'exercice de la fonction de

[175] « Maurice Charrier, retour sur deux mandats », Actualités INTA, le 10 février 2020, URL : [https://inta-aivn.org/fr/actualites/actualites-inta/1912-election-de-m-charrier-communique-de-presse].

[176] « Appel lancé par les 49 refondateurs : dans la perspective des élections municipales, les contestataires communistes veulent s'affranchir de la tutelle des partis de gauche », *Le Monde*, 13 juillet 1994, p. 7.

premier magistrat de la commune. Aussi, nous souscrivons volontiers aux analyses soulignant la façon dont la distribution des postes des exécutifs intercommunaux renforce de manière significative les hiérarchies entre élus[177]. Le cas de Maurice Charrier et du Carré de Soie invite ainsi plus largement à penser la façon dont ce « renforcement de la position des maires, et plus encore d'une fraction d'entre eux, s'opère au détriment d'organes politiques plus traditionnels qui, à l'instar des conseils municipaux ou des partis politiques, se retrouvent écartés de la décision et des débats sur l'action publique »[178].

Le conseiller municipal désigné par Maurice Charrier pour prendre sa succession en janvier 2009 ne bénéficie pas des mêmes atouts. Le maire sortant conserve sa vice-présidence à la communauté urbaine. Entre Maurice Charrier et Bernard Genin, la transmission du pouvoir ne semble pas s'opérer totalement. Alors que le premier est effectivement réélu dès le premier tour de son dernier mandat en 2008, le second échoue au second tour des élections municipales de 2014. Notons que si Bernard Genin est issu des rangs communistes, ses derniers contestent la pertinence du choix de la succession, au même titre que d'autres élus[179]. Par ailleurs, l'ancrage local du parti s'est considérablement affaibli.

Prenant acte du recul du clivage électoral de classe, le parti communiste a réorienté ses stratégies de mobilisation au bénéfice des classes moyennes de centre-ville. Dans l'agglomération lyonnaise, le déménagement de la fédération départementale du PCF en est tout un symbole. Au début des années 2000, celle-ci quitte le plateau des Minguettes dans la ZUP de Vénissieux pour s'implanter au cœur de Lyon, Cours Albert Thomas. À Vaulx-en-Velin, ce redéploiement à moyens restreints explique sans doute aussi l'absence de critique à l'égard de la politique de diversification poursuivie de l'habitat poursuivie au Carré de Soie.

La démobilisation électorale (annexe n° 5) s'y opère au profit des opposants municipaux et à l'encontre du maire sortant, tendance plus généralement identifiée en 2014 à l'égard des

---

[177] Sébastien VIGNON, « Les élus des petites communes face à la « démocratie d'expertise » intercommunale. Les « semi-professionnels » de la politique locale », *op. cit.* Sylvain BARONE, « L'éligibilité sectorielle. La sélection des élus dans les instances locales de gestion de l'eau », *op. cit.* David GUÉRANGER, « L'éligibilité intercommunale face aux territoires du politique », *op. cit.*

[178] Fabien DESAGE et David GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*, p. 201.

[179] Les reproches issus des rangs socialistes et communistes à l'égard de Bernard Genin, vont du manque de compétence aux traits plus personnels disqualifiant : « *Flémard* » ou « *tire-au-flanc* » pour l'ancienne Première secrétaire fédérale du PC, au signe selon lequel, « *Charrier voulait faire perdre la ville* » pour Waldeck Marignan, en passant par la stigmatisation du « *temps passé à la brasserie* » dans les rangs socialistes. Entretiens réalisés avec Marie-France Vieux Marcaud (PC), le 23 janvier 2020 ; avec Waldeck Marignan (PC), les 23 juin et 24 septembre 2020 ; Stéphane Gomez, Premier adjoint à la maire de Vaulx-en-Velin (PS), le 29 septembre 2020.

partis de gauche[180]. Dans les quartiers populaires, le vote constant tend à ne concerner qu'une part très réduite et politisée du corps électoral[181]. Dans un contexte où la faible participation et l'extension du vote intermittent aux scrutins municipaux augmentent les effets des stratégies et dispositifs de campagne, c'est le parti socialiste qui parvient à fédérer les opposants à la municipalité vaudaise. À l'approche du scrutin, Bernard Genin, maire sortant par intérim, part en mauvaise posture face à la candidate socialiste Hélène Geoffroy, déjà candidate dissidente de la majorité six ans plus tôt. Conseillère générale du canton de Vaulx-en-Velin et surtout députée de la 7e circonscription du Rhône depuis 2012[182], elle est aussi secrétaire nationale du parti socialiste, déléguée à l'exclusion et nommée représentante à l'Assemblée nationale de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), avant d'aborder le scrutin de 2014. Au premier tour, 79 voix permettent à Hélène Geoffroy de figurer en tête et de nouer une alliance avec une liste « apolitique » arrivée en quatrième position derrière la liste des Républicains (LR). Au second, elle devance de 219 voix le maire communiste[183].

Au final, les ressources formées autour de l'ancien maire et de son cabinet par leurs réseaux se maintiennent moins au profit de la municipalité, qu'ils ne suivent et servent la poursuite de leurs carrières au-delà de l'exercice de leurs fonctions municipales. Outre la conservation du mandat exécutif communautaire, il faut envisager les reconversions au terme des rôles et fonctions endossés sur la commune. En 2013, Maurice Charrier prend la présidence de l'INTA (encadré n° 33). Quant à son directeur de cabinet, anciennement journaliste, il dirige une filiale d'un groupe de construction et de promotion immobilière, après un passage auprès de la branche immobilière du groupe *ING*. Alors qu'il nous reçoit dans son cabinet au cœur de la Presqu'île lyonnaise, en face de l'opéra, celui-ci ironise :

> « J'ai commencé par la radio et puis après ça a été la presse et puis la politique, je sais pas si on peut appeler ça comme ça, si, si, c'était de la politique. Et puis maintenant j'ai mal fini, j'suis dans l'immobilier [*rire*]. »[184]

On ne peut que formuler l'hypothèse que les rencontres suscitées par le projet du Carré de Soie, qui lui doit sa dénomination, aient alimenté sa bifurcation professionnelle.

---

[180] Céline BRACONNIER et Jean-Yves DORMAGEN, « Une démocratie de l'abstention. Retour sur le non-vote et ses conséquences politiques lors des scrutins municipaux et européens de 2014 », *op. cit.*

[181] Céline BRACONNIER et Jean-Yves DORMAGEN, « Logiques de mobilisation et inégalités sociales de participation électorale en France, 2002-2012 », *op. cit.*

[182] Les règles de cumul des mandats lui imposent de démissionner du conseil général en 2012, au profit de son suppléant, Stéphane Gomez.

[183] « Résultats Municipales 2014 à Vaulx-en-Velin », *Libération*, 2014.

[184] Entretien avec Pascal Carré, directeur de cabinet de Maurice Charrier de 1998 à 2004, réalisé le 30 octobre 2017.

***

À l'égard des projets d'infrastructure de transport collectif concernant la commune de Vaulx-en-Velin, la réorientation des priorités du PDU de 1997 nous parait confortée par l'assentiment du maire. Ce réagencement de l'agenda renvoie à deux tendances lourdes des politiques urbaines qui contribuent à en garantir la dépolitisation au niveau intercommunal et municipal.

Il répond d'une part aux pratiques internes de fonctionnement de l'intercommunalité en laissant intact le consensus constitué à son égard. La neutralisation des conflits se réalise bien en amont des décisions officielles au sein de tiers lieux constitués ici dans le comité de pilotage d'études de certains axes identifiés par le PDU. Ce "consensus" est conforté d'autre part, dans la mesure où la réorientation en question est compatible avec une valorisation du rôle du maire. Elle répond aux « figures mobilisatrices imposées de la gouvernance urbaine et de ses grands projets » qui « semblent d'autant mieux s'épanouir qu'elles s'affranchissent des enceintes de la démocratie représentative et des jeux d'assemblée. »[185] La sollicitation d'experts extérieurs au territoire et l'activation symbolique des débats lors de consultations des "forces vives" dans des espaces cadrés, invisibilisant les rapports de domination, en est un exemple. Si cette mobilisation dépasse la sphère publique, le mandat communautaire y participe toutefois de manière incontournable. L'inscription des procédures d'urbanisme à la programmation pluriannuelle du Grand Lyon en est un objectif central. Par ailleurs, le projet du Carré de Soie est effectivement présenté comme le symbole d'une politique communautaire présente sur tous ses territoires. L'origine mayorale du projet et la façon dont il concurrence celui porté au nord de la commune, plus proche des quartiers d'habitat social, illustre pourtant bien son caractère soluble et subordonné à l'assentiment du maire. La force de ce couple maire-exécutif communautaire empêche en l'occurrence de faire de la politique des transports en commun, une politique redistributive.

La concurrence entre la desserte du nord et du sud de Vaulx-en-Velin est effectivement rarement formulée comme telle par les décideurs politiques interrogés. Elle est précisément largement euphémisée par le maire de Vaulx-en-Velin qui se défend volontiers d'avoir opéré un tel choix. De l'absence d'énonciation et de publicisation des effets de concurrence, entre les projets urbains portés de part et d'autre de la commune, dépend effectivement l'attribution du blâme. Le risque est d'autant plus fort que les enjeux liés à l'amélioration des conditions de vies des habitants du nord, leur accès à l'emploi notamment, sont sans

---

[185] Hélène REIGNER, *Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste*, mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Institut d'Études Politiques de Paris, 2013, p. 144.

cesse réaffirmés. Membre de l'exécutif communautaire, souhaitant développer un nouveau projet sur sa commune, le maire partage un intérêt à ne pas objectiver les enjeux sociaux contradictoires d'une réorientation des priorités du PDU de 1997. Il neutralise *a fortiori* des voies possibles de politisation des politiques intercommunales de transport en commun, y compris au sein du conseil municipal. Nous rejoignons à cet égard David Guéranger et Fabien Desage, pour qui « le fonctionnement collégial de l'intercommunalité a certes pour effet d'affaiblir les conseils municipaux et leur maîtrise sur les politiques publiques, mais renforce dans le même temps son premier magistrat, promu représentant quasi exclusif de la commune auprès de l'EPCI, et réciproquement. »[186]

Si le « confort » intercommunal de l'imputation des responsabilités participe ici à affaiblir une opposition à la réorientation des priorités de transports, il fait montre également du « double jeu »[187] du maire parvenant à octroyer à sa commune des ressources intercommunales. Comme l'analyse Rémy Le Saout, la souplesse des réformes en la matière entretient les possibilités de ces négociations. Aussi, malgré les apparentes ouvertures de la décision dans la démarche des PDU, le maintien de l'institution syndicale garantit la persistance d'une gestion confinée des principaux arbitrages à l'égard des priorités d'investissement en transports en commun.

---

[186] Fabien DESAGE et David GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*, p. 196.

[187] Rémy LE SAOUT, « Le resserrement du « double jeu » intercommunal des maires », *Revue française d'administration publique*, août 2015, n° 154, nº 2, pp. 489-503.

Section 2. Ouvrir pour mieux fermer : une confiscation du débat au principe d'une incapacité redistributive de l'intercommunalité (2002-2019)

> « Alors, aussi bizarre que ça puisse paraitre, moi j'ai eu l'occasion d'en parler avec des collègues dans d'autres agglos, ils disaient : "c'est pas possible que ce soit la même politique menée par la droite et la gauche !" Et à Lyon, je dois dire que ce doit être sans doute une tradition lyonnaise de pondération, y'a pas eu de virage du tout. Et on a continué, avec Bernard Rivalta à la tête du SYTRAL, on n'a pas vu de différence sur la vision qu'avait par exemple un Christian Philip, qui était UMP. Et ça, c'est vraiment une des particularités, c'est qu'au sein du SYTRAL, vraiment, c'est gommé, ce côté "droite-gauche". Alors après y'a, j'allais dire, ceux qui veulent "faire de la mousse" et qui le feront de toute façon, mais on travaille dans une vraie intelligence. »[188]

Michèle Vullien est maire de Dardilly, commune de l'Ouest lyonnais de 8 600 habitants en 2017 (Insee, RP). Elle fait partie des conseillers communautaires divers droites indépendants, regroupés dans le groupe « Synergies », qui ont permis l'élection de Gérard Collomb à la présidence du Grand Lyon (encadré n° 30). Vice-présidente en charge des déplacements urbains, elle siège également au SYTRAL et participe à l'élection du socialiste Bernard Rivalta à la tête de celui-ci en 2001, tordant une nouvelle fois le sort arithmétique de la composition partisane de son conseil. La désignation du président du syndicat des transports se joue effectivement lors d'un cinquième ou sixième tour de l'élection municipale[189]. Composé à part égal de conseillers communautaires et généraux, le conseil syndical compte douze élus de la droite et du centre pour huit du camp de la gauche plurielle[190]. Mais comme le relève alors le *Progrès* :

---

[188] Entretien avec Michèle Vullien, maire de Dardilly, conseillère générale du Rhône et présidente de sa commission Voirie de 2001 à 2008, conseillère communautaire et vice-présidente du Grand Lyon en charge des déplacements urbains de 2001 à 2014 et conseillère au SYTRAL en tant que représentante de la communauté urbaine, réalisé le 16 juillet 2010 dans le cadre de l'enquête prospective de la communauté urbaine de Lyon « Millénaire 3 », consulté le 10 septembre 2020.

[189] On peut comptabiliser outre les deux tours soumis au suffrage universel, l'élection du maire de Lyon à la mairie centrale par les conseillers d'arrondissement qui y siègent – et qui permet à la gauche de l'emporter malgré un score électoral plus faible sur l'ensemble de la ville – (3) ; l'élection du président de la communauté urbaine par les conseillers communautaires – qui bénéficie du nombre de conseillers lyonnais – (4) ; l'élection des représentants de la communauté urbaine au SYTRAL (5), puis de son président au sein du comité syndical (6).

[190] Vingt conseillers composent le nouveau comité du syndicat. Dix élus de la Communauté urbaine : Gérard Collomb (PS), Bernard Rivalta (PS), Jean-Louis Touraine (PS), Fawzi Benarbia (Vert), Yolande Peytavin (Vert), Claudine Frieh (RPR), Marc Gonon (RPR), Michel Sangalli (Synergies), Michèle Vullien (Synergies), Christian Philip (UDF). Dix élus du Conseil général : Yves Bayle (UDF), Jean-Luc Da Passano

> « les voix de certains élus, et on pense en premier lieu à ceux qui ont accepté de rentrer dans l'exécutif de Gérard Collomb ou ont permis de créer une importante force d'appoint pour lui conférer une majorité à la Communauté [urbaine], pourraient faire défaut à Christian Philip »[191].

C'est bien l'enchainement des tractations permises par l'attribution des postes exécutifs intercommunaux qui empêchent Christian Philip de mener un second mandat à la tête de l'institution. D'autres règles implicites semblent avoir compté, comme une concordance de principe entre le camp politique du président du SYTRAL et de la communauté urbaine, qui reste la seule institution à détenir la compétence légale en la matière.

Quels sont donc les enjeux qui se jouent derrière la conquête de cette institution ? À en croire Michèle Vullien, une certaine continuité, par-delà l'alternance de 2001, caractérise le gouvernement des transports urbains, dans un esprit consensuel. Pourtant, aussi « *bizarre* » que cela puisse paraitre en effet, cette « *tradition lyonnaise de pondération* » qu'elle relève nous fait étrangement penser au fameux « "esprit savoyard" présumé conciliant à Chambéry Métropole », à la « "culture nordiste" du compromis »[192] à Lille, au « tempérament » propre à l'Ouest des élus nantais qui serait « à la convergence »[193], ou encore au fameux « esprit bordelais »[194] qui semble bien s'en rapprocher. À Lyon, si le caractère consensuel, prompt aux grandes coalitions partisanes susceptibles de garantir une capacité d'action publique a été souligné, en particulier en matière de transports[195], comment interpréter dès lors le maintien, en dehors de la communauté urbaine, d'un conseil restreint d'élus pour arbitrer le sort du réseau ? Le résultat de l'élection au sein du conseil syndical fait montre tout autant des mécanismes de cooptation qui président à l'attribution des postes exécutifs au sein de

---

(UDF), Jean Flacher (DL), Michel Mercier (UDF), Michel Thiers (UDF), Odette Garbrecht (PS), Bruno Polga (PS), Jean-Louis Ubaud (PS), Georges Barriol (RPR), Albéric de Lavernée (RPR). Les statuts imposent que la présidence soit confiée à un conseiller communautaire. François SAMARD, « Le SYTRAL élit aujourd'hui son président », *Le Progrès*, 21 juin 2001.

[191] *Ibid.*

[192] Nous empruntons et complétons ici la mise en perspective effectuée par Fabien Desage et David Guéranger à propos du « génie des lieux » pour qualifier le gouvernement collégial de l'intercommunalité par ses acteurs. Fabien DESAGE et David GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*, p. 121.

[193] Propos du directeur général de la communauté urbaine de Nantes, retranscrit dans la *Lettre du cadre territorial*, n° 292, du 15 mars 2005, cité in *Ibid.*

[194] Chantal BÉCOT, *Les acteurs urbains et la politique publique d'action foncière : la création d'espace économique dans l'agglomération bordelaise*, thèse pour le doctorat de science politique, université Bordeaux 4, 1996, cité in Fabien DESAGE et David GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*

[195] Bernard JOUVE, « Le politique contre le savant, tout contre : le PDU de Lyon », *op. cit ;* Deborah GALIMBERTI, Sylvaine LOBRY, Gilles PINSON et Nicolas RIO, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunales », *op. cit.*

l'institution intercommunale et de ses satellites, que de l'impératif de maintien des consensus auquel se conforment les élus qui y siègent.

À l'inverse, les plans de déplacements urbains (PDU) sont destinés à ouvrir des processus de décision afin d'en affirmer une cohérence susceptible de contraindre différents secteurs d'action publique touchant de près ou de loin les déplacements. À Lyon, les PDU se trouvent élaborés, animés et évalués par le SYTRAL, tandis que l'institution reste pourtant seulement responsable des politiques de transports en commun. En élargissant son périmètre d'action territoriale, elle échappe par ailleurs à l'absorption par la Métropole de Lyon qui succède à la communauté urbaine, en introduisant le suffrage universel direct pour la désignation des membres de son conseil. En intégrant les compétences du Département sur son périmètre, la métropole de Lyon concentre pourtant presque tous les secteurs intervenants dans le champ de la "mobilité urbaine".

Il s'agit dans cette section de revenir sur la tension qui réside entre l'ouverture affichée des politiques dites de « mobilité » dans le cadre de l'élaboration et le suivi des PDU, et le maintien d'un espace confiné de décisions en matière d'extension du réseau de transport. L'hypothèse que nous défendons est que le confortement du SYTRAL permet de juguler les incitations à l'ouverture des espaces de décision, en contrôlant les thèmes soumis au débat public.

Après être revenus sur les évolutions touchant l'institution syndicale à la suite de nouvelles contraintes législatives, nous nous intéresserons aux deux processus de révision du PDU menés de 2002 à 2006, puis de 2014 à 2017. Nous mobilisons dans ce dernier cas quelques matériaux ethnographiques récoltés à partir d'une immersion au sein du service municipal des Déplacements de la mairie de Vaulx-en-Velin, sollicité pour participer au processus de révision du PDU. Ces derniers viennent compléter un corpus fait de littérature grise et d'articles de presse.

Comme nous allons le voir, le cadrage proposé lors de ces démarches empêche largement la tenue de discussion concernant l'orientation des principaux postes budgétaires en matière de transports urbains. À l'inverse, les discussions concernant l'extension du réseau d'infrastructure de transport sont placées en dehors de ces démarches. Elles limitent tout débat public. L'extension du réseau et de toute infrastructure de transport reste aux mains des élus et des tractations.

2.1. Le SYTRAL : des élargissements successifs pour maintenir une autonomie institutionnelle

Cette seconde sous-partie interroge les ressorts de la préservation de l'institution syndicale destinée à gérer la compétence des transports en commun légalement attribuée à l'EPCI. La genèse de cette permanence mettait en scène une négociation entre les principaux édiles de l'agglomération (les maires de Lyon et Villeurbanne) pour apprivoiser les effets d'une réforme instituant la communauté urbaine de Lyon. En jeu également, la préservation d'un petit comité d'élus pour arbitrer les choix concernant les premières lignes de métro, face aux requêtes d'élus de la périphérie maintenus à la marge de celles-ci[196].

Depuis, la LOTI (1982), la LAURE (1996) et la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU, 2001) ont instauré puis renforcé les mots d'ordre de cohérence et de transversalité ou d'interterritorialité[197], accompagnant la territorialisation de l'action publique à travers un ensemble de dispositions articulées autour des plans de déplacements urbains[198]. Imposés à toutes les agglomérations de taille importante[199], les PDU deviennent avec la loi SRU du 13 décembre 2000 un maillon important d'une nouvelle articulation de la planification urbaine organisée à différentes échelles[200]. La Directive territoriale d'aménagement (DTA), de compétence étatique, porte sur l'aire métropolitaine et oriente l'établissement d'un Schéma de cohérence territoriale (SCoT) que doivent élaborer les collectivités et intercommunalités sur un périmètre dépassant bien souvent leurs limites administratives et qui remplace les

---

[196] Pour une synthèse de la genèse de cette permanence du couple syndicat mixte/communauté urbaine : Antoine LÉVÊQUE, « Une confiscation institutionnelle de l'intercommunalité », *op. cit.*

[197] Cyprien RICHER, Sophie HASIAK et Nicolas JOUVE, « Les syndicats mixtes de transport de la loi SRU : un outil pour la gouvernance interterritoriale des mobilités ? », *Flux*, 2011, nº 83, p. 51-67.

[198] Pierre LASSAVE, *L'expérience des plans de déplacements urbains (1983-1986)*, *op. cit.* Gilles PINSON, « Politiques de déplacements urbains », *op. cit.* Bernard JOUVE et Anaïk PURENNE, « Une politique des déplacements urbains en quête d'expertise : les expériences lyonnaises », *op. cit.* Bernard JOUVE, « Le double défi des politiques de déplacements urbains : Innover dans la forme et sur le fond », *op. cit.* Jean-Marc OFFNER, *Les plans de déplacements urbains*, La Documentation française, 2006, ; Florence PAULHIAC SCHERRER, « Les politiques de mobilité urbaine durable à la recherche de l'équité sociale : le rôle du débat public dans les PDU », *in Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Etienne, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2011, p. 277-298.

[199] L'article 14 de la LAURE modifie à cet égard l'article 28 de la LOTI et rend obligatoire le PDU pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, publié le 1er janvier 1997 (*JORF*).

[200] Voir notamment le titre I « Renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales », section 1 et le titre III « mettre en œuvre une politique de déplacements au service du développement durable », section 1, de la Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *JORF* du 14 décembre 2000, p. 19 777- 19 785 et 19 803-19 805.

anciens schémas directeurs. Le PDU en est en quelque sorte une déclinaison destinée à se traduire par un programme d'action sur tous les sujets impactant la mobilité urbaine. Il s'impose ensuite aux plans locaux d'urbanismes (PLU) qui succèdent aux anciens POS. Dans cette configuration, la prise en charge de la politique des déplacements urbains par le SYTRAL est loin d'aller de soi. Pourtant, celle-ci semble renforcer paradoxalement son autonomie.

2.1.1. Le SYTRAL : un syndicat mixte dont la légitimité interroge

Alors que l'articulation entre urbanisme et transport se traduit par un nombre croissant de thématiques obligatoires et de secteurs de politiques publiques devant être infléchis par les PDU, la responsabilité de la mise en œuvre de telles démarches réactive immanquablement la question de la distribution des compétences. À Lyon l'autorité organisatrice des transports, désignée par la loi pour les mener, n'est pas l'EPCI, légalement chargé de la compétence transport, mais l'autorité organisatrice de transport, le SYTRAL. Cette situation est perçue comme une anomalie par la Cour des Comptes dans son rapport au Président de la République sur les communautés urbaines rendu en novembre 2001 :

> « L'exclusivité que le législateur a donnée en la matière à l'établissement public est trop souvent mal respectée. Cette situation peut s'expliquer en l'espèce par la complexité des réseaux et l'ancienneté de structures préexistantes ; elle ne peut cependant se justifier lorsque l'on constate que plus de trente ans après leur création, certaines communautés ont laissé subsister des organismes dont l'existence, contraire à la loi, a d'autant moins de raison d'être, qu'elle contribue à compliquer les structures et la définition des responsabilités. »[201]

Ce passage questionne en particulier les cas lyonnais et lillois, et réactive des interrogations susceptibles de remettre en cause la légitimité du SYTRAL.

> « Dans certains domaines, plusieurs communautés urbaines ont exercé des compétences croisées qui rendaient difficile la détermination des responsabilités. […] Les montages réalisés, parfois dans des conditions empiriques, présentent des inconvénients et sont susceptibles de générer des risques.
>
> Le traitement des questions relatives aux transports illustre ces difficultés. Selon les statuts du syndicat des transports de l'agglomération lyonnaise (SYTRAL), « le département du Rhône et la communauté urbaine participent conjointement, chacun pour moitié, à l'ensemble des opérations d'investissement et de fonctionnement du réseau ». Le financement est donc assuré à parité […] alors que l'article L. 5215-20-6 du code général des collectivités territoriales indique que les transports urbains de voyageurs constituent une compétence obligatoire des communautés. Un tel partage, non conforme au code général des collectivités territoriales puisque le territoire d'intervention du SYTRAL est celui de la communauté urbaine, conduit à un accord nécessaire sur des projets d'ensemble, à vocation urbanistique et d'aménagement qui relèvent de la compétence communautaire.

---

[201] *Les communautés urbaines - Synthèse*, Rapport de la Cour des Comptes, Paris, novembre 2001, p. 29.

> Il existe donc un risque que celle-ci ne puisse être exercée dans toute son ampleur et avec toute l'autonomie nécessaire. »[202]

Si la critique menée par la Cour des comptes porte d'abord sur une conformité juridique, elle invite à penser ses implications en termes de segmentation des décisions relatives à l'urbanisme ou aux politiques de transports urbains. Elle pose la question d'une capacité de la communauté urbaine à rester maitre des politiques de voirie, de signalisation ou encore de stationnement, qui composent aussi ses compétences légales. Ce faisant, la Cour des comptes rejoint des interrogations qui problématisent la gouvernabilité de l'action publique, formulées en termes de capacités des institutions à l'orienter. Plusieurs travaux de sciences sociales se sont effectivement intéressés à la démarche des PDU dans cette perspective en contribuant à la constitution d'une nouvelle catégorie d'action publique[203]. La mobilité urbaine désignerait ainsi un nouvel ensemble de champ d'action capable de faire advenir une gouvernance en la matière. À propos du PDU lyonnais, Bernard Jouve regrette ainsi des mesures symboliques trop centrées sur le seul secteur des infrastructures de transport en site propre (le tramway contre la voiture) et cantonnées à « un débat technico-budgétaire au détriment d'un débat de fond sur le développement de l'intermodalité, sur le lien entre déplacements et urbanisme […] » :

> « on peut bien demander depuis plus de vingt ans une meilleure articulation entre les modes de transport participant des déplacements urbains, une meilleure intégration des interfaces, l'expertise mobilisée reste très classique et conditionne très largement les termes du débat technique et politique. Si l'on veut penser globalement la question des déplacements urbains, il faut peut-être commencer par penser à de nouvelles formes d'expertises capables de changer de focale d'observation. »[204]

Les travaux de Bernard Jouve ont insisté sur le caractère fictif du "secteur des déplacements", éclaté en une multitude de systèmes d'action sectorisés. L'appel à la transversalité nous semble renvoyer à une lecture relativement fonctionnaliste de la discordance entre organisation institutionnelle et objectifs d'action publique. Elle est accompagnée, en matière de transport comme à d'autres égards d'une réflexion sur les "bonnes échelles" d'action dépassant sempiternellement les limites administratives des institutions concernées[205]. La pertinence du SYTRAL se trouve donc discutée tant sur ses champs d'action que sur son périmètre géographique d'intervention, dans un contexte national où le nombre de syndicats diminue au profit de nouveaux établissements publics

---

[202] *Les communautés urbaines. Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et organismes intéressés*, Cour des comptes, Paris, 2001, p. 41-42.

[203] Simon BORJA, Guillaume COURTY et Thierry RAMADIER, « Trois mobilités en une seule ? », *op. cit.*

[204] Bernard JOUVE, « Le politique contre le savant, tout contre : le PDU de Lyon », *op. cit.*, p. 104.

[205] Jean-Marc OFFNER, « X. Les transports urbains », *op. cit.*

de coopération intercommunales[206]. Si l'institution est contrainte en quelque sorte de donner le change, la façon dont elle parvient à se reconfigurer fait montre de l'intérêt des élus locaux à en assurer la subsistance.

De premiers changements statutaires en 2003

D'un point de vue statutaire d'abord, le SYTRAL est une institution dont un des marqueurs de stabilité est la répartition paritaire des subventions et des élus siégeant en son conseil entre le conseil général du Rhône et la communauté urbaine. Ces principes sont restés inchangés depuis la création du STCRL en 1941, malgré l'affirmation des compétences de la communauté urbaine et les incitations législatives à un rapprochement des politiques de transports urbains et d'urbanisme survenus dans les années 1980 (chapitre 3). En 2003 toutefois, la chambre régionale des comptes Rhône-Alpes inspecte les exercices budgétaires du SYTRAL depuis 1993 et réclame dans son premier rapport une mise en conformité des statuts avec la réalité de la répartition des subventions[207]. Cette mise en conformité de l'institution nécessite un rééquilibrage des représentants y siégeant. En effet, depuis un accord passé en 1999 entre la communauté urbaine et le conseil général[208], les subventions au SYTRAL ne sont plus à l'équilibre entre les deux institutions. Elles passent de 400 millions de francs pour chacune d'elles à 700 millions pour la communauté urbaine et 100 millions pour le Département. Afin de correspondre à cette situation de financement, le changement de statut opéré en 2003 prévoit la sortie de trois conseillers généraux à partir du 1er septembre[209]. Si une première délibération avait été prise en ce sens à la fin du mandat précédent, alors que les deux institutions étaient du même bord politique, la préfecture l'avait annulée dans le cadre de son contrôle de légalité. Le code général des collectivités territoriales ne permettait pas en effet à une institution membre de syndicat mixte d'excéder la majorité absolue des sièges, disposition abrogée en 2002[210]. En 2003, si l'on en croit le

---

[206] Notamment les communautés d'agglomération, issues de la loi "Chevènement" de 1999. Caroline GALLEZ, « Intercommunalité, transports urbains et pouvoir d'agglomération. Cinq trajectoires urbaines », *Flux*, 2007, n° 68/2, p. 43-61.

[207] *Rapport d'observations définitives : Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL). Département du Rhône, Exercices 1993 à 2000* [Rapport], Lyon, Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, 2004. Courrier du président de la Chambre régionale des comptes Rhône-Alpes au président du SYTRAL, le 18 mai 2004 (les échanges précédents y sont répertoriés).

[208] Délibération conjointe du 19 avril 1999 de la communauté urbaine et du conseil général du Rhône.

[209] Délibération du conseil syndical du 8 juillet 2003, SYTRAL. *Rapport CRC Rhône-Alpes : SYTRAL 1993-2000*, *op. cit.*

[210] Article 49 de la Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. JORF du 28 février 2002.

récit fourni par le *Progrès*, la nouvelle répartition des conseillers est obtenue après d'âpres négociations menées en amont de la délibération.

> « Cette régularisation qui pouvait paraître assez simple a donné lieu, en coulisses, à un affrontement plutôt virulent entre Gérard Collomb, le président socialiste de la Communauté urbaine, et Michel Mercier, le président UDF du Conseil général, le positionnement de l'UMP laissant libre cours à de nombreuses interprétations. Bernard Rivalta, le président PS du SYTRAL s'employa à mettre de l'huile dans la mécanique politique pour que les transports en commun puissent avancer au rythme prévu. Hier, avant la réunion du comité devant entériner les nouveaux statuts du SYTRAL, un terrain d'entente semblait avoir été trouvé. »[211]

On comprend que le consensus est sauvegardé au motif du maintien d'une capacité d'action, mais au détriment d'une prétention de la majorité communautaire à bénéficier de plus de représentants en son sein. Son président, Gérard Collomb ne manque pas d'ailleurs de le souligner dans la presse :

> « j'ai accepté que la répartition soit de 13/7 alors qu'elle aurait pu être de 18/2 ou de 17/3. On peut vouloir bloquer tous les projets dans l'agglomération, ce n'est pas ma politique »[212].

Selon les nouveaux termes statutaires, en effet, les participations annuelles sont fixées à 15 millions d'euros pour le Département du Rhône et à 108 millions d'euros pour le Grand Lyon[213]. Finalement, la répartition des sièges est de 10 pour 16, évitant le départ de conseillers généraux. À lire le rapport final de la chambre régionale des comptes, on comprend toutefois que ces dispositions laissent entière la question de l'implication du conseil général sur le périmètre territorial de la communauté urbaine pour une compétence légalement transférée à celle-ci. Celle-ci souligne effectivement le flou persistant derrière la notion de « *région lyonnaise* » dans les statuts du SYTRAL quand son « *activité* […] *en fait, coïncide avec l'emprise de la Communauté urbaine de Lyon* »[214] :

> « La Communauté urbaine, conformément à l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales, est compétente dans le domaine des transports urbains de voyageurs sur son aire géographique. Le département du Rhône peut légitimement se poser la question de sa participation au SYTRAL dans la configuration actuelle du périmètre de

---

[211] Un amendement proposant de reporter l'entrée en vigueur de la mesure au lendemain des élections cantonales est proposé par un conseiller général issu des rangs de l'UMP. François SAMARD, « Nouveaux statuts pour le SYTRAL », *Le Progrès*, 9 juillet 2003, p. 11.

[212] *Ibid.*

[213] *Rapport d'observations définitives : Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL). Département du Rhône, Exercices 2004 à 2009* [Rapport], Lyon, Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, 2011.

[214] *Rapport d'observations définitives : Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL). Département du Rhône, Exercices 1993 et suivants*, *op. cit.*, 18 mai 2004 p. 21.

> transport urbain lyonnais dont les limites se confondent strictement avec celles de la COURLY. »[215]

Tout porte à croire au contraire que les nouvelles dispositions statutaires renforcent une certaine incohérence du maintien de la structure syndicale dans la mesure où elle se rapproche de plus en plus d'un sous-conseil de la communauté urbaine disposant d'une administration propre. Toutefois, les observations de la chambre régionale des comptes n'entrent pas complètement en opposition avec l'institution incarnée dans les échanges par son président. Elles s'orientent également vers des préconisations compatibles avec le choix des élus, les invitant à dissocier territorialement le SYTRAL de la communauté urbaine par élargissements successifs.

2.1.2. La préservation de l'institution par la conquête des territoires : une lutte institutionnelle discrète et à prix fort

> « Un nouveau périmètre, plus étendu et correspondant mieux aux limites réelles de l'agglomération, justifierait que le Département, par ailleurs autorité organisatrice des transports interurbains, reste associé à la Communauté urbaine de Lyon dans l'organisation et l'exploitation des transports en commune de la région lyonnaise.
>
> La participation du département du Rhône et, éventuellement d'autres collectivités à un syndicat mixte plus large au sens des dispositions de l'article 30-1 de la loi du 30 décembre 1982 modifiée pourrait avoir pour objectif d'améliorer l'intermodalité des réseaux de transports en commun de la région lyonnaise. À ce titre, le projet départemental LESLY, qui doit utiliser pour une partie de son parcours les mêmes voies que le projet LEA du SYTRAL [*anciennement CFEL*], illustre bien aujourd'hui la difficulté de faire coexister en l'absence de structure favorisant l'intermodalité, deux autorités organisatrices et deux exploitants sur le même réseau avec deux tarifications différentes pour chacune des deux lignes envisagées (LEA et LESLY). »[216]

On le voit, les préconisations de la chambre régionale des comptes font échos à la recherche d'une pertinence territoriale pour appréhender les phénomènes de déplacements générés par l'agglomération lyonnaise. Il s'appuie notamment sur le périmètre géographique qualifié d'exigu de la communauté urbaine n'incluant pas, par exemple, son aéroport international. La desserte de l'un des équipements réputés parmi les immanquables au rayonnement métropolitain sort effectivement du ressort territorial de l'autorité organisatrice des transports en commun. Sans prendre une grille de lecture téléologique, on peut constater que les préconisations de la chambre, réitérées dix ans plus tard, ont été suivies au cours des deux mandats de Bernard Rivalta. Tout se passe effectivement comme si, en portant la

---

[215] *Ibid.*

[216] *Ibid.*

question de l'évolution institutionnelle du syndicat, la chambre régionale des comptes indiquait aux élus les voies possibles de sa résilience.

Plusieurs démarches sont entreprises en ce sens. Au-delà de l'élargissement progressif qui suit celui de la communauté urbaine à 59 communes, on peut d'abord mentionner les négociations bilatérales en vue d'une adhésion au SYTRAL menées avec sept communes situées en dehors du périmètre de transport urbain et desservies en bout de ligne par le réseau[217]. L'intégration du réseau de bus de deux communes intégrées à l'EPCI en cours de mandat (Givors et Grigny) permet à l'institution d'entreprendre l'intégration de communautés de communes entourant le Grand Lyon, comme la communauté de commune des Vallons du Lyonnais, celle des Monts-d'or-Azergues et celle de l'Est lyonnais. Dans son audition devant la chambre régionale des comptes en 2011, Bernard Rivalta explique notamment avoir recruté un directeur spécifiquement chargé de l'intermodalité et de l'extension territoriale du SYTRAL[218]. L'inspection opérée est alors plus véhémente encore sur ce point. En effet, les magistrats ne manquent pas de rappeler que parmi les trois objectifs qu'ils poursuivent demeure « *la suppression des syndicats devenus obsolètes*. »[219] Ils précisent que « *la question de la participation du département peut toujours être posée* » et que « *rien n'a évolué sur ce point* ». Le contexte introduit par la loi du 16 décembre 2010, de réforme des collectivités territoriales, remet sur le métier la réduction du "mille-feuille territorial" en proposant la suppression de la clause générale de compétence au département[220]. Si la plupart des dispositions ont été rendues caduques par le changement de majorité à l'Assemblée nationale en 2012, la chambre régionale des comptes en fait un argument supplémentaire renforçant « *la nécessité d'une réflexion sur le devenir du SYTRAL* »[221] :

> « […] en l'état actuel, la chambre observe que la dévolution, par la communauté urbaine, de la compétence transport au profit du syndicat dont l'aire de plein exercice continue à recouvrir très exactement la sienne n'apparait guère justifiée en regard des textes. »[222]

---

[217] Ces dessertes organisées par conventions bilatérales représentent notamment des surcoûts malgré une légère contribution des communes concernées qui ne sont pas assujetties au versement transport.

[218] *Rapport d'observations définitives : Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL). Département du Rhône, Exercices 2004 à 2009* [Rapport], Lyon, Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, 2011, *op. cit.*, p. 8.

[219] *Ibid.*, p. 9.

[220] Cf. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriale, dite RCT. Les débats parlementaires évoquent même la suppression de l'échelon départemental. Michel VERPEAUX, Christine RIMBAULT et Franck WASERMAN, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, 2018.

[221] *Rapport CRC Rhône-Alpes : SYTRAL 2004-2009*, *op. cit.*, p. 10.

[222] *Ibid.*, p. 9.

Plusieurs études sont donc réalisées à la demande du SYTRAL pour préfigurer son extension territoriale. Certaines sont confiées à l'agence d'urbanisme dont l'une des responsables nous confie leur caractère relativement confidentiel. Les études en question dérogeraient aux règles en vigueur au sein de la structure associative en n'étant pas inscrites à l'ordre du jour de son conseil d'administration et ne faisant *a fortiori* l'objet d'aucune publicité auprès de ses membres[223]. Sabine Ajolet, cheffe de projet sur le PDU au sein du SYTRAL nous confie avoir reçu ainsi une commande à caractère « *confidentiel* »[224].

En 2013, les nouvelles adhésions négociées depuis 2004 aboutissent à une première étape en la matière. Elles sont ratifiées par arrêté préfectoral et contribuent à l'élargissement du périmètre de transport urbain[225]. Soixante-cinq communes sont ainsi desservies par le réseau TCL. De son côté toutefois, le Département du Rhône cherche à se doter de son propre syndicat mixte pour gérer les réseaux de transport des EPCI périurbains. Le syndicat mixte des transports du Rhône (SMTR) est créé le 1er janvier 2013[226] et s'élargit rapidement à plusieurs EPCI avec une compétence de coordination des politiques de transport propres aux syndicats issus de la loi SRU, s'ajoutant au transport scolaire. Au SMTR, adhère notamment la communauté de communes de l'Est lyonnais (CCEL) qui constitue une importante zone d'emploi comprenant l'aéroport international de Lyon. Pour la chambre régionale des comptes comme pour le préfet du Rhône, ce sont bien là deux démarches antagonistes, le risque étant pour le SYTRAL de disparaitre dès lors que le retrait du conseil général du Rhône, bénéficiant de son propre syndicat mixte, est en passe de se réaliser.

Une nouvelle fois, la survie de l'institution syndicale sur l'agglomération lyonnaise est intimement liée aux évolutions de la communauté urbaine. C'est effectivement dans le cadre de négociations préparant une réforme territoriale menée en coulisse entre Michel Mercier (UDI) et Gérard Collomb (PS), que se joue le devenir de l'institution. Les travaux de Christophe Parnet insistent bien sur la façon dont la création de la Métropole de Lyon, à rebours du « récit hagiographique » souvent dépeint à son égard, donne à voir des mécanismes politiques discrets en dehors de tout débat. La fusion du Département et de la

---

[223] L'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon a progressivement élargi son périmètre d'étude à l'ensemble de l'aire métropolitaine. Elle compte aujourd'hui plus d'une quarantaine d'institutions adhérentes, dont plusieurs communes comme Vaulx-en-Velin et Vénissieux, bien que la métropole reste son partenaire privilégié, comme en témoigne son conseil d'administration, présidé par un membre de l'exécutif métropolitain.

[224] Entretien avec Sabine Ajolet, chargée de mission PDU à l'agence d'urbanisme puis cheffe de projet PDU au SYTRAL, réalisé le 13 décembre 2017.

[225] Arrêté préfectoral 2013169-10 et -11, du 18 juin 2013. À compter de cette date, les communes n'adhérant pas au SYTRAL qui disposaient auparavant d'une convention, ne sont plus desservies.

[226] Arrêté préfectoral du 21 décembre 2012.

communauté urbaine sur le territoire de cette dernière résulte d'un accord transpartisan, très personnalisé, entre les deux hommes à la tête de ses institutions « passé à l'abri du regard des autres élus locaux et *a fortiori* des citoyens » et qui consolide « les équilibres politiques structurant leur territoire d'élection »[227]. Les deux « notables » s'entendent ainsi pour orienter très largement un processus législatif en devançant le projet du gouvernement sur une réforme territoriale toujours sensible[228]. La loi MAPTAM accouche ainsi à Lyon d'une métropole au statut unique, la seule à échapper au principe de spécialité en acquérant le statut de collectivité de plein exercice[229]. En France, l'institution est la structure qui concentre le plus grand nombre de compétences et un budget annuel supérieur à trois milliards d'euros. Pourtant, alors même que le deuxième volet de la réforme lui attribue une compétence « mobilité »[230], les transports en commun lui échappent une nouvelle fois.

À l'instar de la création de la métropole de Lyon, l'extension du périmètre du SYTRAL est discutée en catimini. Au final, les deux syndicats fusionnent par adhésion/dissolution du SMTR au SYTRAL qui devient dès lors un syndicat SRU de transport urbain et non urbain compétent sur l'ensemble du périmètre du Département. Il est composé d'autorités organisatrices des mobilités – la Métropole de Lyon, les principales EPCI du Rhône et le département du Rhône – qui lui délèguent la politique des transports en commun.

Si nous n'avons pas développé les moyens de mener une investigation plus complète sur le processus de décision d'élargissement du SYTRAL, il nous semble à considérer parmi les termes de l'accord entre Gérard Collomb et Michel Mercier. Ces derniers comprennent notamment des contreparties financières en transférant des emprunts "toxiques" contractés par le Département, pour différents projets, tels que le musée des Confluences ou la ligne Rhônexpress, desservant l'aéroport de Lyon[231]. La Métropole, à qui revient l'héritage

---

[227] Christophe PARNET, « Métropole de Lyon », *in* Romain PASQUIER, Sébastien GUIGNER et Alister COLE (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, 2e édition., Paris, SciencesPo les presses, p. 358.

[228] Christophe PARNET, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir. Etude comparée des constructions métropolitaines de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence*, *op. cit.*

[229] Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM.

[230] La métropole de Lyon, comme les principales EPCI à fiscalité propre est désignée comme « autorité organisatrice des mobilités. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

[231] L'accord passé entre les deux chefs des exécutifs départemental et communautaire impliquait notamment un partage de la dette du département (puisque celui-ci est aspiré par la métropole sur son territoire). L'examen de cette dette découvre finalement qu'une partie est associée à des emprunts "toxiques" contractés sous la présidence du Département de Michel Mercier auprès de la banque Dexia et dont les intérêts peuvent grimper jusqu'à 33 %. Léa DELPONT, « Emprunts toxiques : Lyon et le Rhône font un chèque de 425 millions

départemental de l'exercice de la compétence « transport urbain ferré d'intérêt local », délibère le 15 décembre 2014 pour en confier la gestion au SYTRAL[232]. Ce dernier se substitue alors au Département en tant que concédant du contrat de concession signé avec la société Rhônexpress SAS (*Vinci, Veolia Transport et Caisse des dépôts*) pour 30 ans. Or, les termes de celui-ci font que cette ligne constitue un dossier politique épineux depuis sa création. La prise en charge par le SYTRAL de cette liaison particulièrement onéreuse[233] implique notamment, selon les termes du contrat de concession qui prévoit une situation de monopole, la suppression des lignes de bus existantes pour desservir la plateforme aéroportuaire aux coûts ordinaires du réseau (encadré n° 34). Alors que la société Rhônexpress s'est opposée à toutes alternatives concurrentes, la desserte de la zone d'emploi ne se réduit pas aux besoins des usagers de l'aéroport. On peut même souligner que, si la desserte des zones industrielles est couramment présentée comme un problème non soluble par des infrastructures lourdes de transport, en l'occurrance dans le PDU, la ligne Rhônexpress relie bien des communes populaires avec une station à Vaulx-en-Velin, à des zones industrielles à Meyzieu et à l'aéroport. C'est bien son coût qui interdit de l'envisager comme un mode de transport quotidien.

La mesure potentiellement impopulaire ne fait l'objet d'un débat au sein du SYTRAL qu'*a posteriori*. Le SYTRAL ne parvient à renégocier la fin du monopole du concessionnaire qu'au terme de trois années de litige devant le tribunal administratif de Lyon, celui-ci le jugeant limité à la desserte ferroviaire. Son service de bus desservant pourtant l'aéroport en une heure depuis la gare de la Part-Dieu avec un changement de ligne, contre 30 minutes pour le Rhônexpress n'est remis en service que le 2 septembre 2019[234].

---

d'euros », *Les Echos*, 25 avril 2016 ; Laurent BURLET, « Emprunts toxiques : la Métropole de Lyon et le Rhône signent un gros chèque pour s'en débarrasser », *Rue89Lyon*, 25 avril 2016.

[232] *Rapport d'observations définitives et sa réponse : Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL). Département du Rhône, Exercices 2011 à 2017* [Rapport], Lyon, Chambre régionale des comptes de Auvergne-Rhône-Alpes, 2019.

[233] En octobre 2020, le ticket pour un aller simplement à l'aéroport ou à la gare de Lyon-Saint-Exupéry par le Rhônexpress coûte 15,20 euros depuis le site en ligne. https://urlz.fr/dWol, consulté le 2 octobre 2020. Par ailleurs, dès la mise en service du Rhônexpress, le système de navette « Satobus » proposé par le Département pour 8 euros avait été aussi supprimé. Nicolas BALLET, « Rhônexpress : les plus et les moins », *Le Progrès*, 10 août 2010, p. 6 ; « Rhônexpress : pratique et rapide, mais un peu trop cher », *Le Progrès*, 10 août 2010, p. 6. On le retrouve regretté sur plusieurs billets de blogs : Edouard MALSCH, « Rhônexpress ne fait pas l'unanimité ! », *UrbaNews*, 27 juillet 2010 ; Laurence FISCHER, « Rhônexpress sur les rails. Un accueil mitigé », *Lyon-info.fr*, aout 2010 ; « Rhônexpress : la fausse bonne idée », *Lyon CityCrunch*, 1 février 2010 ; « Les derniers tours de roue de Satobus ».

[234] Florent DELIGIA, « Fin du monopole Rhônexpress à Lyon, les bus TCL vont à l'aéroport », *Lyon Capitale*, 2 septembre 2019.

Encadré n° 34 : La desserte de l'aéroport sous la responsabilité du SYTRAL, une amélioration du service ?

À première vue, l'intégration de la zone aéroportuaire de Saint-Exupéry sur le périmètre de transport urbain du SYTRAL apparait comme un avantage pour en organiser la desserte. L'enjeu est important puisque la plateforme aéroportuaire concentre plus de 6 000 emplois, majoritairement tournés vers l'activité du troisième aéroport français en termes de voyageurs[235]. L'espace interdépartemental de Saint-Exupéry, défini par la directive territoriale d'aménagement (DTA), comprenant les 20 communes périurbaines entourant l'aéroport, compte près de 100 000 habitants et 52 000 emplois à dominante industriels et tournés vers le secteur des transports et de la logistique[236].

L'amélioration de la desserte de la zone par le SYTRAL suite à l'extension de son périmètre d'influence est pourtant discutable. En effet, en vertu de son monopole inscrit dans la concession signée auparavant avec le Département, la société d'exploitation du Rhônexpress dépose une plainte contre le syndicat et met en cause l'alternative qu'il offre pour se rendre sur la zone au prix d'un ticket de bus. Deux millions d'euros sont ainsi réclamés par *Vinci*[237] pour le préjudice que représente l'exploitation de deux lignes de bus pendant quatre mois, pourtant bien moins rapides, empruntables qu'en périphérie de l'agglomération et n'offrant qu'une très faible fréquence[238]. Devant le coût que représente le rachat de la concession, le conseil syndical délibère d'abord en faveur d'un changement d'itinéraire des deux lignes de bus mises en services en septembre 2015, pour que Rhônexpress retrouve sa situation de monopole au 1er janvier 2016[239]. Comme le note le *Progrès* : « *Le Sytral ayant supprimé la desserte par les TCL de l'aéroport, créée en septembre 2015, Rhônexpress récupère le monopole de la liaison. Le tarif d'un trajet passera donc de 1,80 euro à 14,60 !* »[240] La mesure intervient en plein processus de concertation du PDU. Nous relevons de vives oppositions à l'égard de la suppression de cette desserte, lors d'une séance destinée aux maires des communes de l'Est lyonnais[241]. Depuis sa mise en œuvre avec le Département, les termes de la concession ont fait

---

[235] *Directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise. Modification sur l'Espace interdépartemental Saint-Exupéry* [Rapport], Lyon, préfet de la Région Rhône-Alpes, DTT du Rhône, DTT de l'Isère, 2015, p. 51.

[236] Les emplois progressent plus vite que la dynamique démographique et sont bien supérieurs en nombre aux actifs de la zone (indice de concentration d'emploi de 115 %). *Ibid.*, p. 55.

[237] « Le Rhônexpress à son tour dans l'œil du cyclone Mercier », *Lyonmag.com*, 18 décembre 2017.

[238] François SAMARD, « Les lignes de bus pour l'aéroport supprimées », *Le Progrès*, 15 décembre 2015, p. 17.

[239] Délibération n° 15. 132 du comité syndical du SYTRAL, « adaptation de l'offre », extrait du registre des délibérations, séance du 14 décembre 2015.

[240] Florence VILLARD, « Plus de TCL jusqu'à l'aéroport, le prix du trajet multiplié par huit ! », *Le Progrès*, 21 décembre 2015, p. 21.

[241] Ce sont notamment les maires de Meyzieu et de Saint-Bonnet-de-Mure qui font les critiques les plus vives. Séance « révision du PDU de l'agglomération lyonnaise », réunion territoriale Grand Est, notes issues de notre carnet de terrain, le 23 octobre 2015.

l'objet de suspicions la jugeant très, voire trop, avantageux pour l'exploitant[242]. Le SYTRAL ne peut en renégocier les termes avant 2038[243], tandis que pétitions et contre-propositions formulées par des usagers sont relayés dans la presse[244] et dénoncent une desserte parmi les plus chères d'Europe.

Paradoxalement, c'est le jugement rendu par le tribunal administratif de Lyon, après la plainte déposée par le concessionnaire, qui rouvre la possibilité d'une autre desserte à partir de son jugement rendu en juin 2019[245]. Dès le printemps 2019, les nouveaux présidents de la Métropole et du SYTRAL, David Kimelfeld et Fouziya Bouzerda, ont engagé une renégociation du contrat de concession destinée à acter la fin du monopole de Rhônexpress et la baisse de sa tarification. La décision du tribunal renforce évidemment la position du syndicat qui publie en juillet un avis de pré-information de marché public, dont l'objet est la recherche d'un nouvel exploitant pour la ligne[246]. Cette première étape réglementaire à un appel d'offres de ce type est ouverte en parallèle des renégociations. L'option de la dénonciation du contrat est effectivement envisagée par l'institution. Au terme de celle-ci, le SYTRAL envisage la mise en place d'une véritable ligne de bus concurrente (en temps) pour un trajet à 8 euros, soit le retour de la navette existante avant le Rhônexpress alors appelée « Satobus »[247].

Figure n° 36 : élargissement du périmètre du SYTRAL

Ci-contre : en rouge le périmètre avant 2015 (métropole de Lyon et sept communes adhérentes). En bleu, vert clair et jaune les communautés de commune comportant un périmètre de transport urbain, auparavant membre du SMTR. L'aéroport de Lyon est situé sur la communauté de commune de l'est lyonnais (en jaune). Source : « Le SYTRAL devient la nouvelle autorité organisatrice des transports du Rhône », dossier de presse, SYTRAL, décembre 2014.

---

[242] Ils font l'objet d'une enquête judiciaire dès 2009 classée sans suite une fois Michel Mercier devenu Garde des Sceaux du Gouvernement de François Fillion. Didier MAÏSTO, « Affaire Mercier/Rhônexpress : Bayrou menace Lyon Capitale d'un procès », *Lyon Capitale*, 15 novembre 2010.

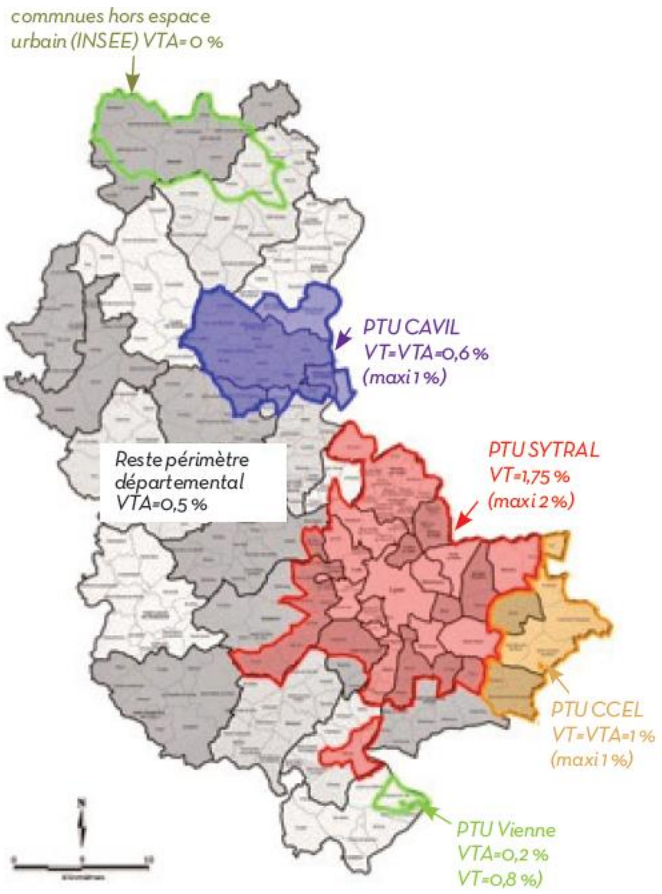
[243] Délibération n° 15. 133 du comité syndical du SYTRAL, « Transfert de l'organisation et du fonctionnement de la ligne Rhônexpress – Convention pluriannuelle de financement Métropole de Lyon / SYTRAL », extrait du registre des délibérations, séance du 14 décembre 2015.

[244] « Le Sytral « se refuse à tout commentaire » », *Le Progrès*, 16 février 2016, p. 23 ; Jean-François BELANGER, « Le Sytral arbitre en faveur de Rhônexpress », *Connexion Transports Territoires*, 15 décembre 2015 ; Romain BLACHIER, « L'absurdité du Rhônexpress », *op. cit.* Romain BLACHIER, « L'absurdité du Rhônexpress », *La Tribune*, 17 décembre 2015.

[245] Florent DELIGIA, « Bus TCL vers l'aéroport de Lyon : Rhônexpress fait appel du jugement », *Lyon Capitale*, 29 août 2019.

[246] « Exploitation de la ligne de tramway express reliant la gare SNCF Lyon Part-Dieu à l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry », Avis de pré-information d'un appel d'offre, publié le 18 juillet 2019, SYTRAL. URL : [http://marchespublics.sytral.fr/avis/index.cfm?fuseaction=marchesP.affArchive&IDM=624116].

[247] Florent DELIGIA, « Lyon : le Sytral cherche-t-il un remplaçant à Rhônexpress pour la ligne ? », *Lyon Capitale*, 29 juillet 2019. Florent DELIGIA, « Lyon : bus TCL 47 jusqu'à l'aéroport, bonne alternative à Rhônexpress ? », *Lyon Capitale*, 3 septembre 2019.



Le SYTRAL survit donc à l'institution métropolitaine lyonnaise en élargissant son périmètre d'influence à l'ensemble du département du Rhône et de la Métropole de Lyon. Son budget annuel s'élève à 1,126 milliard d'euros en 2016[248], soit le quatrième plus important de la région Auvergne-Rhône-Alpes toutes institutions publiques confondues, derrière la Métropole de Lyon, le conseil régional et le conseil départemental de l'Isère[249].

---

[248] Soit environ le même depuis 10 ans. Délibération n° 15. 126 du comité syndical du SYTRAL, « Budget primitif pour l'exercice 2016 », extrait du registre des délibérations, séance du 14 décembre 2015. Notons que l'annexion des réseaux de transport périurbain ne constitue pas une progression significative du budget. En 2006 par exemple, celui-ci est supérieur et atteint 1,128 milliard d'euros, soit presque l'équivalent du conseil général du Rhône alors non-absorbé par la communauté urbaine (1,332 milliard). Voir : délibération du comité syndical n° 06. 296, « décision modificative n° 2 de l'exercice budgétaire 2006, séance du 30 novembre 2006, extrait du registre des délibérations du SYTRAL ; *Les budgets primitifs 2006 des départements* [Rapport], Paris, Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, ministère de l'Intérieur, 2006.

[249] Les budgets primitifs approuvés la même année pour la métropole de Lyon, la Région Auvergne-Rhône-Alpes et le Département de l'Isère sont respectivement de 3,202 milliards d'euros, 3,125 milliards d'euros et 1,428 milliards pour le Département de l'Isère (740 millions pour le Département de la Loire, en deuxième

Certes des sentiers de dépendance assez classiques participent à expliquer une certaine résilience de l'institution. La structure accueille plus d'une centaine d'agents, dont près de la moitié sont contractuels et dont la rémunération dépasse parfois les grilles de la fonction publique territoriale[250]. Mais devant les problèmes posés par l'intégration du conseil départemental et ses 4 000 agents au sein de la Métropole, ce dernier élément parait moins indépassable. La résilience de l'institution résulte d'un choix des élus locaux de premier plan.

Par ailleurs, si le SYTRAL fait le choix de l'élargissement territorial en maintenant sa spécialisation, il donne également des gages en matière de transversalité de son action, en gardant la responsabilité du PDU. Comme nous allons le voir, les deux révisions de celui-ci sont toutefois bien loin d'ouvrir les processus de décision en matière de transport collectif. L'élargissement territorial et thématique semble offrir au SYTRAL de nouvelles perspectives de gestion des aspirations à l'égard de son réseau.

2.2. Les révisions du PDU : les mobilités en débat sans les transports en commun

Comme nous l'avons déjà souligné, les responsables des transports urbains connaissent depuis les années 1980 des injonctions à l'intégration de compétences transversales traitant des phénomènes reformulés en problèmes de "mobilité urbaine". Les réponses de la puissance publique données à ces problèmes de gouvernabilité se sont progressivement vu attribuer un espace de planification dans la démarche des PDU, censée faire advenir une "gouvernance" pluraliste des mobilités urbaines.

Dans l'agglomération lyonnaise, la prise en charge des PDU par le SYTRAL dans cet esprit partenarial répond largement à ces injonctions. Toutefois, si les démarches de révision du PDU entreprises en 2003, puis en 2015, mobilisent effectivement un nombre croissant

---

position des Départements sur la région). Voir respectivement : *Budget primitif 2016 Grand Lyon, la métropole* [Rapport], Lyon, Métropole de Lyon, M57, mars 2016 ; CESER ARA, *Budget primitif 2016 Région Auvergne-Rhône-Alpes* [Rapport], Lyon, Conseil économique, social et environnemental régional Auvergne-Rhône-Alpes, avril 2016 ; *Les budgets primitifs 2016 des départements* [Rapport], Paris, Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, ministère de l'Intérieur, 2016. Le SYTRAL se retrouve en cinquième position des budgets publics de la région Rhône-Alpes-Auvergnes si l'on inclut le budget des Hospices civils de Lyon (HCL) qui approche les 2 milliards d'euros (mais il ne s'agit pas à proprement parlé d'un budget public local).

[250] *Rapport CRC Rhône-Alpes : SYTRAL 2004-2009*, *op. cit.*

d'acteurs institutionnels, publics et privés, elles sont loin d'ouvrir les processus de décision de l'autorité organisatrice des transports. Bien au contraire, elles opèrent un cadrage des débats qui déplace l'objet politique à côté des arbitrages en matière d'infrastructure de transport. Ces derniers qui concentrent l'essentiel des dépenses sur les budgets publics[251], restent discutés dans des petits cercles d'élus.

Aussi, si le premier PDU a été élaboré « dans un climat propice à la prise de décision consensuelle »[252], nous soulignons qu'à mesure qu'il investit plus amplement d'autres champs d'action, le PDU concerne de moins en moins la décision politique. Autrement dit, l'entretien du consensus dans les phases de révision successives du PDU passe surtout par une dissociation entre espaces de décisions en matière de transport en commun et espace de concertation sur les mobilités urbaines. La mise à l'écart des débats concernant l'orientation des principaux investissements en matière de transport s'opère par une minimisation des enjeux politiques à leur égard. Les processus d'élaboration et de révision du PDU de l'agglomération lyonnaise sont non seulement un indice, mais l'un des dispositifs d'une instrumentation des politiques dites de mobilité qui rendent possible cette dépolitisation de l'action publique. En effet, l'exercice d'écriture du PDU incarne une évolution procédurale de ces politiques[253] visant davantage à désamorcer la contestation qu'à ouvrir les scènes de décision en renforçant la responsabilité, au sens d'accountability, des décideurs.

Figure n° 37 : Tableau récapitulatif des trois démarches d'écriture et de révision du PDU de l'agglomération lyonnaise

PDU et révision	1995-1997	2002-2005	2014-2017
Mise à l'agenda	Administrative & Politique : Mobilisation prioritaire du président du SYTRAL	Législative : Issu d'une obligation légale : évaluation à cinq ans du PDU et mise en conformité avec la loi SRU.	Administrative : *Idem.* Issu d'une obligation légale et impulsée par le service du SYTRAL

[251] Bruno FAIVRE D'ARCIER, « La situation financière des transports publics urbains est-elle "durable" ? », *Les Cahiers scientifiques du transport*, 2010, nº 58, pp. 3-28 ; Bruno FAIVRE D'ARCIER, « L'amélioration de la situation financière des transports publics urbains est-elle possible ? », *Transports*, 2009, nº 458, pp. 371-379.

[252] Bernard JOUVE, « Le politique contre le savant, tout contre : le PDU de Lyon », *op. cit.*, p. 102.

[253] Hélène REIGNER, *Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste*, *op. cit.*

Découpage thématique	9 thématiques	3 thématiques	9 thématiques
Mesures phares	Création d'un réseau de tramway	Absence de mesure phare	Absence de mesure phare
Grande enquête sur les déplacements, labélisée CERTU	Réalisée avant (permet la mise à l'agenda du PDU)	Réalisée après	Réalisée pendant (premiers résultats en fin de processus)
Position vis-à-vis de la programmation des investissements du SYTRAL :	Réorientation de la politique d'investissement du SYTRAL dans le mandat en cours.	Le plan de mandat du SYTRAL s'impose au PDU.	Le plan de mandat du SYTRAL s'impose au PDU.
Modalités principales du débat public	Ateliers entre élus et agents des institutions ; 33 réunions publiques ; exposition (40 000 visiteurs) ;	Ateliers avec les agents des institutions.	Ateliers avec les agents ; conférence débat à mi-parcours ; « mini-public » ; cahier de doléance en mairie ; Réunions avec les élus.

2.2.1. La révision du PDU : affaiblissement du portage politique et instrumentation de la concertation

Tout d'abord, nous souhaitons souligner le différentiel de portage politique propre à chacun des processus d'élaboration et de révision du PDU. En effet, des variations qui interviennent dans ces démarches permettent d'objectiver une progressive prise en charge procédurale par le SYTRAL qui s'accompagne d'un affaiblissement du portage politique. Si l'un n'entraine pas forcément l'autre, ces phénomènes nous apparaissent participer d'un même mécanisme de dépolitisation des politiques de transport en commun. Ils en sont, en tout cas, un premier jalon que nous identifions. Tout se passe effectivement comme si certains dispositifs de débats mis en place entre 1995 et 1997 pour légitimer certaines inflexions de la politique des transports étaient reconduits, sinon mimés, lors des révisions PDU, sans que ne leur soit assignés véritablement des objectifs en matière de décision.

Nous ne reviendrons ici que très brièvement sur le processus d'élaboration du premier PDU de l'agglomération lyonnaise abordé dans notre chapitre précédent et en introduction de ce chapitre. Pour rappel, il constitue un temps fort du mandat de Raymond Barre censé participer à la constitution d'un capital politique pour son premier adjoint, Christian Philip, alors président du SYTRAL. Comme nous l'avons montré à la suite notamment des travaux

d'Anaïk Purenne ou de Bernard Jouve, si une mobilisation technique précède la mise à l'agenda, le PDU est saisi comme un moyen de réinterroger les options de développement du réseau prises pendant le mandat précédent. Bien que le manque de transversalité et d'innovation dans l'expertise mobilisée ait été souligné par ces auteurs, la démarche conduite par Christian Philip lui permet de légitimer la remise en cause du mode privilégié du réseau « lourd » lyonnais et de substituer au moins symboliquement le tramway au métro.

Le processus constitué à partir du comité de pilotage met en scène le personnel politique et administratif de premier plan. D'une part, les ateliers thématiques réunissent les principaux vice-présidents de la communauté urbaine, (encadré n° 28)– à titre d'exemple, on souligne la participation d'Henry Chabert, de Jean-Jacques Queyranne pour l'"opposition" au sein de la majorité – ; un nombre important de maires des communes de l'agglomération dont les principales – les maires de Villeurbanne, des 1er, 2e, 6e arrondissements de Lyon, de Bron, Saint-Priest, Saint-Fons, Dardilly, Écully, Oullins, Caluire, de Tassin et de communes plus petites comme Saint-Didier-au-Mont-d'Or ou Poleymieux-au-Mont-d'Or, ainsi que les adjoints de Vénissieux et des vice-présidents et conseillers généraux et régionaux. De même, les principaux directeurs du SYTRAL sont présents comme ceux des autres institutions partenaires (communauté urbaine, délégués généraux de la Ville de Lyon), ainsi que les directions départementale et régionale de l'Équipement dont son directeur et le sous-préfet à la ville.

D'un autre côté, le dispositif destiné à porter un débat public, certes très encadré apparait important au vu des exercices suivants. Il mobilise le président du SYTRAL dans 33 réunions publiques menées dans différentes mairies de l'agglomération avec les maires concernés. Le nombre de 40 000 visiteurs est avancé pour l'exposition sur le PDU dont 10 000 s'expriment en votant à 73 % pour le scénario soumis à la délibération[254].

La révision du PDU entreprise en 2002 se déroule dans un tout autre contexte. Lancée par une délibération du conseil syndical du 21 novembre 2002, elle répond à une double exigence légale de mise en conformité avec la loi SRU et d'évaluation des mesures engagées depuis 1997, imposée par la loi LAURE[255]. Alors que le PDU de 1995 démarrait par le lancement de l'enquête ménages-déplacements (EMD) (figure n° 37) qui permettait notamment de mettre en exergue l'augmentation du trafic automobile et le recul des transports en commun, aucune démarche de ce type n'est conduite au lancement de sa révision en 2002. Relativement sommaire, le processus de révision du document démarre

---

[254] *Évaluation du PDU 1997 de l'agglomération lyonnaise 5 ans après* [Rapport], Lyon, SYTRAL, 2003, p. 4. Archives en ligne du SYTRAL (ALS), consulté le 5 octobre 2020.

[255] *Évaluation du PDU 1997 de l'agglomération lyonnaise 5 ans après*, *op. cit.*

par une enquête d'opinion réalisée par un cabinet d'études à partir de questionnaires administrés à un échantillon de 1009 personnes dit « représentatif » de l'ensemble de la population de l'agglomération. Selon l'analyse qu'en font Gilles Novarina et Florence Paulhiac, la révision est menée « rapidement » et confirme les orientations émises cinq ans plus tôt, en faisant un état des lieux de leur avancement et en procédant à des ajustements à la marge[256]. Comme nous allons le voir, toutes les thématiques abordées dans le premier PDU ne font pas l'objet d'une révision et l'enquête "ménages", principale pourvoyeuse de données permettant son évaluation, n'est conduite qu'après l'adoption du PDU révisé. Pour les agents chargés de la mise en place et du suivi de la démarche, au SYTRAL comme à l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnais, ce processus de révision se rapproche de la procédure administrative, nécessitant toutefois un processus de ratification par l'ensemble des partenaires publics, et notamment les délibérations des institutions membres du SYTRAL et de celui-ci[257].

En 2014, le lancement d'une nouvelle révision du document est à nouveau d'origine technico-administrative. La révision découle une nouvelle fois d'une obligation réglementaire d'évaluation du PDU (article L. 114-8 du code des transports) qui mobilise le personnel du SYTRAL et notamment sa direction de la Prospective et des Études amonts qui recrute un agent pour encadrer la démarche. Service assez restreint au sein de l'institution, ce recrutement est à l'initiative de son responsable et correspond à une relative montée en charge de celui-ci[258]. Cheffe de projet PDU, Sabine Ajolet nous témoigne d'une mise à l'agenda suscitée par le travail mené en amont pour préparer le renouvellement des

---

[256] Florence PAULHIAC et Gilles NOVARINA, *Conditions de pilotage des politiques de mobilité urbaine*, *op. cit.*, p. 111.

[257] Délibération du comité syndical, « approbation du PDU révisé », extrait du registre des délibérations du SYTRAL, séance du 2 juin 2005.

[258] En janvier 2011, la direction n'est qu'un service composé de deux agents et rattaché à la direction générale, son responsable et une assistante, sur les près de 90 agents que compte le SYTRAL. Ce n'est qu'au début 2011 qu'une chargée d'études est recrutée. Un an plus tard, le service devient une direction à part entière et un second poste de chargé d'études prospectives et pré-opérationnelles est ouvert, en prévision du processus d'écriture du PDU, en novembre 2013. L'évaluation du PDU de 2005 et la mise en place du processus de révision mobilisent dès lors 100 % du temps de travail de la première chargée d'études, aidée par une stagiaire sur une période restreinte. Nous renvoyons ici aux délibérations suivantes : délibérations n° 10.182 du comité syndical, « mise à jour de l'organigramme et du tableau des effectifs » et n° 10.180 « création d'un service Prospective, Études pré-opérationnelles et PDU, au sein de la Direction générale », séance du 9 décembre 2010 ; délibération n° 13.118, « Création, suppression et rattachement de postes au sein de la Direction du développement (DEV), de la Direction de la Prospective, des Études amonts et du PDU (DPEA) », séance du 5 novembre 2013, extraites du registre des délibérations du SYTRAL.

mandats des conseillers syndicaux[259]. Selon la cheffe de projet, ce processus connait quelques difficultés liées à un agenda de début de mandat « *bousculé* ». De nombreux dossiers compliquent effectivement le lancement de la démarche de révision, tels que le changement de périmètre du SYTRAL sur lequel nous sommes revenus ; l'établissement du plan de mandat autour des principaux postes de dépenses de l'institution pour les six années à venir à la suite de l'élection municipale ; le, puis les, changements de présidence du syndicat. De fait, près d'un an s'écoule entre la séance du comité syndical validant la démarche de révision présentée par la direction de la Prospective et la mise en place de la commission « *Révision du PDU de l'agglomération lyonnaise* » au sein du comité. Ce temps perçu comme relativement long, nous semble incarner les difficultés du portage politique du dossier.

En effet, c'est fin 2013 que les premiers jalons du processus de révision sont posés par la direction de la Prospective avec le dégagement d'un poste à temps plein à cet effet et le lancement d'une vaste enquête visant à constituer une base de données mobilisable dans le processus de révision du PDU[260]. Prolongeant cette dynamique, une première évaluation du PDU de 2005 est conduite avec le service Déplacements de la communauté urbaine et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement de l'État (CEREMA). Elle est présentée devant le comité syndical sous la forme d'un bilan provisoire accompagnant une délibération préparée par la cheffe de projet visant à acter le lancement de la démarche de révision. L'enjeu est d'abord la validation des principaux objectifs de la révision, du calendrier de la démarche ainsi que des fonds qui lui sont alloués[261].

L'appréhension de la démarche par les élus est toutefois retardée par la conjoncture politique qui conduit à la sortie inopinée du jeu politique de son président (encadré n° 35). Le 4 février

---

[259] Entretien avec Sabine Ajolet, chargée de mission PDU à l'agence d'urbanisme puis cheffe de projet PDU au SYTRAL, réalisée le 13 décembre 2017.

[260] Il s'agit d'une enquête dite « déplacements grand territoire » sur l'aire métropolitaine lyonnaise comme il en est produit dans d'autres villes en France à échéance de 10 ans et selon une méthodologie certifiée par les services de l'État pour en assurer une comparabilité. Ces résultats sont attendus pour 2015. Délibération n° 13.149, « approbation de la convention principale de partenariat et de financement pour la réalisation de l'enquête déplacements grand territoire de l'aire métropolitaine lyonnaise », séance du 19 décembre 2013. Délibération n° 13.118, « Création, suppression et rattachement de postes au sein de la Direction du développement (DEV), de la Direction de la Prospective, des Études amonts et du PDU (DPEA) », séance du 5 novembre 2013. Registre des délibérations du SYTRAL.

[261] Voir les délibérations n° 14. 092 et n° 14. 093 du comité syndical du SYTRAL, respectivement « Évaluation du Plan de déplacements urbains 2005 » et « Prescription de la révision du Plan de Déplacements Urbains », extraites du registre des délibérations, séance du 25 septembre 2014.

2015, le comité syndical doit procéder à l'élection d'un nouveau président[262]. Le maire-président de la métropole de Lyon, Gérard Collomb, assure une sorte d'intérim devant la nouvelle inéligibilité de Bernard Rivalta. Quatre mois plus tard, le 11 juin 2015, une nouvelle élection est organisée et place Annie Guillemot, également sénatrice et maire de Bron. C'est dans ce laps de temps de l'intérim et sachant les possibilités d'investissement moindre du président de la métropole que le comité syndical délibère une nouvelle fois pour lancer la révision du PDU, délibération nécessaire pour intégrer à la démarche les changements induits par l'extension du périmètre du SYTRAL[263]. La disponibilité affichée par la nouvelle présidente qui affirme son investissement national participe à convaincre les promoteurs de la démarche PDU de mettre en place une commission de suivi du PDU en plus de son comité de pilotage ouvert aux principales institutions partenaires[264]. C'est alors le président de cette commission, Martial Passi, par ailleurs vice-président en charge des déplacements à la Métropole de Lyon et maire de Givors (PCF), qui assure le portage politique du processus de révision.

Encadré n° 35 : Une fin de carrière politique inattendue pour « *l'homme fort du Sytral* »[265]

S'étant consacré aux questions d'urbanisme et de transport depuis ses premiers mandats à Villeurbanne, Bernard Rivalta siège au SYTRAL depuis 1983. Après 14 années à la tête de l'institution – longévité inégalée –, sa carrière politique qu'il a bâtie autour de cette spécialisation, connait un brutal coup d'arrêt.

À propos du président du SYTRAL, les témoignages que nous livre la presse locale, de même que nos entretiens, convergent vers la description d'une personnalité controversée. « *Manager efficace* », « *investi* » et possédant « *une vision globale de la ville* »[266], « *compétent* »[267] malgré une « *gestion autoritaire* », fort d'une « *compétence technique exceptionnelle* »[268], nombreux sont les élus qui, d'un bout à l'autre de l'échiquier politique, viennent défendre Bernard Rivalta, alors que

[262] Procès-verbal de l'élection du président du SYTRAL, le 4 février 2015.

[263] Notamment l'intégration d'un élu au comité de la communauté de commune de l'Est lyonnais. Délibération du comité syndical n° 15. 011, « prescription de la révision du Plan de déplacements urbains de l'agglomération lyonnaise », le 12 mars 2015. Registre des délibérations du SYTRAL.

[264] Délibération du comité syndical n° 15. 044, « élection des commissions internes spécialisées : "adaptation de l'offre et tarification", "révision du PDU de l'agglomération lyonnaise" », séance du 19 juin 2015.

[265] Romain CHARBONNIER, « Bernard Rivalta, ancien directeur du Sytral », *op. cit.*

[266] Selon le vice-président Modem, Gilles Vesco : Raphaël RUFFIER-FOSSOUL et Emmanuelle SAUTOT, « Gilles Vesco : « Je dis merci à Bernard Rivalta » », *Lyon Capitale*, 3 mars 2010.

[267] Termes attribués au conseiller syndical communiste vaudais Alain Touleron : Emmanuelle SAUTOT et Raphaël RUFFIER-FOSSOUL, « Alain Touleron : "Bernard Rivalta a une gestion autoritaire, mais il est compétent" », 3 mars 2010.

[268] Propos attribué au cabinet du maire de Lyon, Gérard Collomb : Fabien FOURNIER, « Pourquoi Collomb est (encore) venu au secours de Rivalta », *Lyon Capitale*, 28 mars 2014.

son mandat est mis en cause à la suite d'une affaire jugée par le tribunal administratif de Lyon. Le président du SYTRAL et son vice-président, Georges Barriol (UMP), se voient contraints de rembourser une partie des indemnités perçues au début des années 2000, alors fixées au-delà du seuil légal[269]. Les qualificatifs trouvés çà et là pour décrire l'« *engagement* »[270] du président du SYTRAL sont nombreux. La cheffe de projet PDU évoque pour sa part « *une position de « président-directeur* », « *très, très présent* ». Pourtant, à l'approche des élections municipales de 2008, le maire socialiste de Villeurbanne compose sa liste sans lui. Contraint de trouver un point de chute à Vénissieux, il se fait élire sur une liste d'alliance de la gauche au second tour[271]. Alors que Bernard Rivalta est élu pour un troisième mandat à la tête du SYTRAL en juin 2014[272], l'annulation fortuite de l'élection de Vénissieux conduit à son éviction du jeu politique. En effet, saisi par le Préfet et le candidat UMP à la mairie de Vénissieux, le tribunal administratif de Lyon, puis le Conseil d'État, confirment les irrégularités relevées à propos de la liste d'extrême droite et le caractère inéligible de son candidat chef de file. Or, le second tour des élections de mars 2014 a vu s'opposer le PCF et le PS dans une quadrangulaire comprenant également une liste UMP et une liste d'extrême droite n'ayant pas obtenu le soutien du FN[273]. La réélection de Bernard Rivalta s'était alors jouée à quelques centaines de voix, nécessitant les prises de position publique en sa faveur : « *J'espère qu'il y aura un grand élan pour qu'il [Rivalta, ndlr] soit élu. C'est quelqu'un qui a mené une grande politique* » ; « *Je crois qu'on a besoin de Bernard Rivalta et que les électeurs de Vénissieux devront réfléchir dimanche* » expliquent aux futurs électeurs Gérard Collomb et Thierry Philip, maire du 3e arrondissement lyonnais[274].

Réorganisé à l'occasion des élections départementales, l'enjeu du scrutin vénissian renvoie doublement au sort de l'intercommunalité. En 2014, Gérard Collomb a été reconduit à la tête de l'institution devenue Métropole au 1er janvier 2014, à partir d'une majorité fragile, puisque l'hémicycle est alors majoritairement à droite. Avec ses sept sièges, le maintien à gauche de Vénissieux est un véritable enjeu pour la stabilité de cette majorité[275]. Malgré les tractations auxquelles s'emploie le maire-président, l'alliance entre le PS et le PC n'aboutit pas. Selon la presse, les exigences posées par la maire sortante, élue en mars 2014, Michèle Picard (PCF), à propos des colistiers socialistes susceptibles d'intégrer sa liste, sont inacceptables tant pour Gérard Collomb que pour David Kimelfeld, premier secrétaire du parti. L'échec probable d'une liste socialiste autonome aurait incité Bernard Rivalta à négocier, en vain, sa place sur la liste communiste,

---

[269] Fabien FOURNIER, « Rivalta devra rembourser ses indemnités », *Lyon Capitale*, 27 juillet 2010 ; F. C., « Les indemnités de Rivalta sont jugées « illégales » », *20 minutes*, 20 mai 2008.

[270] Raphaël RUFFIER-FOSSOUL et Emmanuelle SAUTOT, « Martial Passi : "Rivalta est le président qu'il faut pour le Sytral" », *Lyon Capitale*, 3 mars 2010.

[271] « Le PS Bernard Rivalta prié de faire ses valises », *Libération*, 15 janvier 2008.

[272] « Procès-verbal de l'installation des membres du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise », séance d'installation du 2 juin 2014.

[273] « Vénissieux : le Conseil d'État confirme l'annulation des municipales », *Le Parisien*, 4 février 2015.

[274] Fabien FOURNIER, « Pourquoi Collomb est (encore) venu au secours de Rivalta », *op. cit.*

[275] Paul TERRA, « Rivalta victime de l'annulation des élections à Vénissieux », *Lyon Capitale*, 9 octobre 2014.

manœuvre qui semble en retour le disqualifier auprès de la tête de liste socialiste[276]. Finalement, le président du SYTRAL ne figure sur aucune de ces listes, et la maire est réélue en renforçant son score, obtenant un siège supplémentaire à la Métropole contre un pour le candidat divers-droites et aucun pour le PS et le FN[277]. N'ayant plus aucun mandat, Bernard Rivalta ne peut réintégrer le SYTRAL et quitte le jeu politique.

Par rapport aux mandats exercés par Bernard Rivalta, l'institution se trouve moins incarnée lors de la période d'élaboration du PDU. En effet, un nouveau changement intervient en 2017, alors que l'entrée en vigueur d'une loi interdisant le cumul de certains mandats conduit Annie Guillemot à choisir le Sénat. Tandis que Gérard Collomb est appelé au Gouvernement, les principaux prétendants au sein du conseil sont Michèle Vullien (UDI, Synergie) et Martial Passi (PCF), tous deux présidents de commissions. Suppléante de Michel Mercier au Sénat, la première prend sa place lorsque mis en accusation pour détournement de fonds publics, ce dernier renonce au Conseil constitutionnel. Le second est condamné au même moment par la justice pour « prise illégale d'intérêt »[278]. Quatre présidents se sont succédé pendant la démarche du PDU, approuvé finalement deux mois après la prise de fonction de Fouzia Bouzerda (LREM), adjointe au maire de Lyon et vice-présidente chargée de l'Économie et de l'insertion. Cette relative désincarnation de l'institution par l'instabilité de sa présidence n'empêche pas la réalisation de la démarche de concertation.

Entre mars 2015 et le premier trimestre 2017, la concertation mise en place par les services du SYTRAL respecte « toutes les figures imposées de la "concertation" »[279]. On y retrouve les groupes de travail ou ateliers thématiques. Au nombre de neuf, ils rassemblent chacun environ une vingtaine de personnes, représentantes des collectivités partenaires, (communes, métropole, communauté de communes, Département…), des associations et professions concernées par les thématiques et invitées par le SYTRAL, et se sont réunis au cours de sept demi-journées. Des séances de travail avec des « *habitants non spécialistes*

---

[276] Catherine LAGRANGE, « Municipales : à Vénissieux, une élection peut en cacher une autre », *Le Point*, 25 février 2015.

[277] Le parti socialiste perd 1 500 voix entre 2014 et 2015, ce qui est interprété par nos enquêtés vénissians comme un effet du faible écart entre la liste UMP et celle du PCF en 2014, faisant craindre la perte de la ville pour la gauche. « Ce que l'élection de Vénissieux change à la Métropole de Lyon », *Lyonmag.com*, 31 mars 2015.

[278] « Réorganisation du Sytral : la présidence offerte à Fouziya Bouzerda », *Lyonmag.com*, 19 juillet 2017 ; « Michel Mercier au Conseil constitutionnel : un nouveau jeu de chaises musicales dans le Rhône », *Lyonmag.com*, 26 juillet 2017.

[279] Guillaume GOURGUES, « Plus de participation, pour plus de démocratie ? », *Savoir/Agir*, 7 avril 2015, n° 31, nº 1, pp. 43-50, p. 43.

divers dans leurs caractéristiques sociales, leur lieu de résidence et leurs déplacements »[280] sont destinées à toucher un autre public. Qualifié de « *mini-publics* », ce dispositif incarne le volet grand public de la révision. Il rassemble 38 habitants de l'agglomération répartis en trois groupes se réunissant autour de quatre séances de travail. « Temps fort » de la démarche, une journée commune à ces deux dispositifs rassemble l'ensemble des participants le 15 décembre 2015. Trois autres dispositifs sont destinés à un public non institutionnel : une conférence-débat ouverte au public se tient en mars 2016 à l'Hôtel de la métropole et rassemble 160 participants ; un espace « d'information et d'expression » est dédié à la démarche sur le site du SYTRAL (389 contributions y sont recensées) ; l'enquête publique, obligatoire, clôture le processus au premier semestre 2017. En parallèle, deux séances de travail sont organisées, avec l'ensemble des maires des communes concernées, répartie en cinq secteurs géographiques : « *Lyon, Villeurbanne, Nord, Grand Est, Ouest* »[281]. Contrairement au « temps fort » des groupes de travail « mini-publics » et thématiques, ces réunions avec les maires mobilisent pour l'une des deux rencontres la présidente du SYTRAL.

Pour le SYTRAL, ce processus de révision constitue une dépense d'investissement de 2,5 millions d'euros, auquel nous pouvons ajouter 1,6 million d'euros investis dans l'enquête permettant d'alimenter les échanges[282]. Au terme du troisième exercice en la matière, la concertation sur les grandes orientations de la mobilité urbaine, est suffisamment routinisée pour s'autonomiser d'un portage politique de premier ordre.

> Si la démarche mise en place aboutit à l'élaboration attendue du document de planification et à son adoption par l'ensemble des partenaires, dans quelle mesure celle-ci infléchit-elle les orientations de la politique du SYTRAL ? En effet, si le PDU n'a pas vocation à interroger seulement les transports en commun, l'investissement consentit par l'autorité organisatrice est à mettre en perspective avec son budget qui dépasse le milliard d'euros annuel depuis le début des années 2000. Alors que le PDU de 1997 fixait de grandes orientations à l'égard de

---

[280] *PDU de l'agglomératoin lyonnaise (2017-2030), op. cit.*, p. 18.

[281] Ces secteurs sont repris des deux SCoT de l'agglomération lyonnaise et de l'Ouest lyonnais. Pour le secteur Grand Est, ces réunions se déroulent les 23 octobre 2015 et 5 avril 2016. Courrier de la présidente du SYTRAL, Annie Guillemot, aux maires de l'agglomération, le 30 juillet 2015.

[282] Délibérations du comité syndical n° 13.149, « approbation de la convention principale de partenariat et de financement pour la réalisation de l'enquête déplacements grand territoire de l'aire métropolitaine lyonnaise », séance du 19 décembre 2013 et n° 15. 011, « prescription de la révision du Plan de déplacements urbains de l'agglomération lyonnaise », du 12 mars 2015. Extrait du registre des délibérations du SYTRAL.

l'investissement du syndicat, les démarches suivantes font montre d'un évitement des débats en la matière.

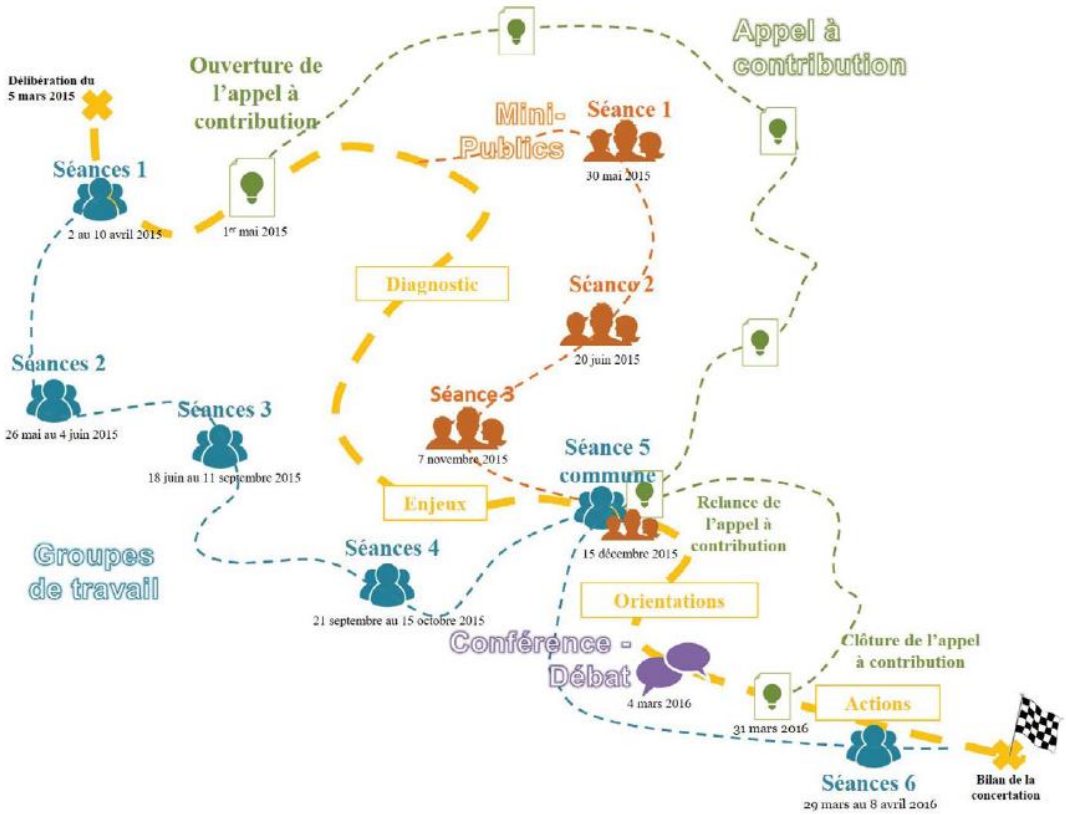


Figure n° 38 : « cheminement et étapes de la démarche de concertation »

Source : élaboré par le cabinet "Planète publique" qui anime la concertation, *in Plan de déplacements Urbains. Agglomération lyonnaise, 2017-2030*, SYTRAL, novembre 2017, p. 19.

2.2.2. Marginalisation des transports en commun dans le champ des mobilités discuté lors des PDU : vers une invisibilisation des débats d'orientation des budgets

Si Gilles Novarina et Florence Paulhiac notent l'absence de règles régissant les modalités de l'organisation du débat public dans les PDU en France[283], d'autres auteurs soulignent certaines régularités comme la multiplication des groupes de travail thématiques. Observé

[283] Florence PAULHIAC et Gilles NOVARINA, *Conditions de pilotage des politiques de mobilité urbaine. Evaluation du PDU de Bordeaux et processus de mise en cohérence des politiques urbaines*, *op. cit.*, p. 55 Mario GAUTHIER et Florence PAULHIAC, *Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal* [Rapport], Montréal, PUCA, 2008.

notamment à Marseille et Aix-en-Provence[284], nous souhaitons dans le cas lyonnais en analyser les ressorts et les effets sur la participation. En effet, cet élargissement des champs traités derrière la notion dite transversale de mobilité modifie-t-il les objets de la concertation ? Autrement dit, il s'agit ici de saisir une évolution du spectre des politiques publiques ouvert à la participation. À quoi est-il proposé de participer en matière d'action publique derrière la démarche du PDU lyonnais ?

Le PDU de 2005 : une invisibilisation des débats sur les infrastructures lourdes de transport en commun

Si les grands projets de transport en commun sont jugés trop proéminents dans le premier PDU[285], force est de constater qu'ils se font de plus en plus discrets dans une myriade d'autres thématiques prises en charge lors de ses révisions successives. La révision de 2002 a d'abord pour objet la réactualisation des orientations du PDU voté cinq ans plus tôt. Seuls trois ateliers thématiques sont organisés autour de la place de la voiture, des transports en commun et des modes dit « doux », ainsi que des finances. Selon Gilles Novarina et Florence Paulhiac, les universitaires sollicités pour ces ateliers « constatent cependant qu'ils ont été moins sollicités que lors de la phase de production du premier PDU : moins sollicités en termes de fréquence et également en termes de sujets à débattre. »[286] Toutefois, en matière de transport en commun, il ne s'agit pas de remettre en question les 12 lignes fortes de transport identifiées en 1997, ni surtout de proposer des priorités d'investissement. La responsable du groupe politiques de déplacements du Centre d'étude sur les réseaux, les transports et l'urbanisme de l'État (CERTU) compare notamment à cet égard le processus engagé vis-à-vis du précédent auquel elle a participé en tant que chargée de projet du SYTRAL quelques années plus tôt :

> « Dans ce nouveau PDU, il était absolument "interdit", entre guillemets, de travailler sur le réseau TC lourd. Je veux dire les axes de travail en matière de transport collectif c'était le réseau de surface, le réseau bus, "comment on peut faire pour l'améliorer ?", améliorer sa vitesse et toujours le leitmotiv, hein, le problème c'est la vitesse et l'efficacité du réseau bus. Et on n'a pas du tout travaillé sur – on a travaillé aussi sur la desserte du périurbain donc en regardant un peu plus loin avec la Région la desserte plus large que le SYTRAL,

---

[284] Hélène REIGNER, *Sous les pavés de la qualité urbaine.*, *op. cit.*, p. 147.

[285] Bernard JOUVE, « Le double défi des politiques de déplacements urbains : Innover dans la forme et sur le fond », *op. cit.*

[286] Florence PAULHIAC et Gilles NOVARINA, *Conditions de pilotage des politiques de mobilité urbaine.*, *op. cit.*, p. 58.

> mais pas sur le réseau lourd, métro, tramway et axes euh… les axes-là, les “A”, les “A1”, “A8”, “A9” là qui étaient les, les axes forts du SYTRAL. »[287]

Autrement dit, ce sont les principaux postes de dépenses d’investissement de l’institution qui échappent alors à la concertation sur la politique de déplacements de l’agglomération. Ce cadrage de la révision du PDU est très explicite dans la version finale du document adopté :

> « La révision met à jour le PDU de 1997 en intégrant les préconisations nouvelles de la loi SRU. Elle approfondit également les domaines peu traités alors, comme les marchandises en ville, et les sujets nouveaux, comme la sécurité des déplacements et les plans de déplacements d'entreprises (PDE).
>
> Elle n'apporte pas de projets lourds supplémentaires, contrairement au PDU précédent qui avait déjà décidé du réseau de lignes fortes. Elle s'appuie avant tout sur des mesures qui, sans être spectaculaires, peuvent avoir un impact fort sur les déplacements. »[288] [*nous soulignons*]

Les grands enjeux en 2005 semblent se trouver ailleurs. Il s’agit en effet surtout de mise en conformité procédurale du PDU avec la Directive territoriale d’aménagement en cours d’élaboration et au nouveau PLU qui est lancé parallèlement. Le Grand Lyon cherche par exemple surtout à modifier les normes de stationnement limitant l’offre des promoteurs immobiliers. C’est en s’appuyant sur le PDU que le préfet entend alors faire respecter la restriction du stationnement résidentiel dans le PLU[289].

Le ton consensuel du document approuvé tranche avec le caractère pourtant conflictuel des débats suscités autour des projets d’infrastructures de transport. Comme nous l’avons montré dans notre première section, les orientations du PDU de 1997, en matière d’infrastructures de transport, ne sont pas tout à fait reconduites en l’état. Entre-temps, un réagencement des priorités a été établi notamment pour intégrer la transformation du chemin de fer de l’Est lyonnais et le retrait financier de l’État survenu des suites de la loi de Finances de 2004[290]. En l’occurrence, le projet de tramway au sud de Vaulx-en-Velin est mentionné au chapitre « *Une agglomération équitable* » : « *Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Rillieux-la-*

---

[287] Interview de Patricia Varnaison-Revolle, chargée de projet au SYTRAL de 1989 à 1995, chargée d’études au CERTU puis cheffe du département déplacements durables, réalisé le 24 août 2010, dans le cadre de l’enquête prospective de la communauté urbaine de Lyon « Millénaire 3 », consulté le 10 septembre 2010.

[288] *Révision du PDU de l’agglomération lyonnaise. PDU approuvé le 2 juin 2005* [Rapport], Lyon, SYTRAL, 2005, p. 3.

[289] Florence PAULHIAC et Gilles NOVARINA, *Conditions de pilotage des politiques de mobilité urbaine. Evaluation du PDU de Bordeaux et processus de mise en cohérence des politiques urb*, *op. cit.*, p. 111.

[290] Dominique BUFFIER, « L’État se désengage du financement des transports publics », *Le Monde*, 27 septembre 2003, p. 15.

Pape vont s'ajouter ainsi à Bron et Saint-Priest qui bénéficient depuis peu du tramway »[291]. Dans ce chapitre, les dessertes en tramway ou trolleybus sont largement amalgamées, tandis que sur d'autres documents de communication, le SYTRAL souligne pourtant les différences importantes de coût que ces investissements représentent (figure n° 42.1). En outre, c'est précisément sur ces lignes qu'est compensé le retrait de l'État. La ligne T4 desservant le plateau des Minguettes à Vénissieux se voit ainsi programmée par étape[292] dont une première est livrée en 2009 et une seconde en 2013 (figure n° 39). Pour la desserte des quartiers Nord de Vaulx-en-Velin, la technologie trolleybus est aussi arrêtée suite à cette baisse de subvention, sa mise en site propre partielle se poursuit quant à elle jusqu'en 2019 (encadré n° 36). À rebours du récit consensuel et amalgamant les différences qualitatives entre modes de transport, l'abandon du tramway pour desservir les quartiers nord de Vaulx-en-Velin sur un axe traversant aussi Villeurbanne, Lyon 3e, 6e, 2e, et 5e, au profit d'une ligne de trolleybus, a donné lieu à de vives oppositions émanant de la société civile et s'étalant sur de nombreuses années (encadré n° 36).

Encadré n° 36 : la ligne de trolleybus C3 : fiasco pour la « *bête noire des usagers* »[293] des transports en commun lyonnais

Le traitement de l'axe "A3" par le SYTRAL, pourtant prioritaire à l'issue de l'approbation du PDU de 1997, fait montre d'une longue contestation qui jalonne la réalisation d'une ligne de trolleybus partiellement en site propre, livrée en 2019.

(2001-2007) Abandon du tramway et retard de la mise en service du trolleybus : Tandis que la transformation en tramway du CFEL est un objectif affirmé dans le plan de mandat du SYTRAL délibéré le 20 décembre 2001, aucune mention n'est faite d'une telle infrastructure pour desservir le nord de Vaulx-en-Velin[294]. Dès janvier, une pétition rassemblant quelque 1 000 signataires – « *Tenez vos engagements pour une ligne de tramwa*y ! » – est publiée dans le journal de la ville. Elle s'insurge contre le risque d'abandon du projet comme d'autres associations[295].

Le SYTRAL organise une réunion d'information en novembre 2003 pour présenter différentes alternatives de mode de transport. La solution d'une ligne moderne et électrifiée de trolleybus y est présentée comme une alternative de qualité équivalente, grâce à un système de priorité aux feux et

[291] *Révision du PDU de l'agglomération lyonnaise*, *op. cit.*, p. 31.

[292] François SAMARD, « La liaison entre la Part-Dieu et cité internationale prévue fin 2006 », *Le Progrès*, 30 mars 2015.

[293] E. BABE, « Ligne C3 : vote unanime pour la concertation sur le site propre », *Le Progrès*, 22 février 2013.

[294] Sophie LANDRIN, « Lyon veut améliorer les transports en commun vers sa banlieue », *Le Monde*, 6 février 2002, p. 13.

[295] Il s'agit notamment de "Lyon Tramway", "Trans2000" tandis que "Lyon Métro se prononce pour d'autres projets. François SAMARD, « Inquiétudes de plusieurs associations pour l'extension du tramway », *Le Progrès*, 5 janvier 2001. Edith GATUING, « Une pétition pour le tramway », *Vaulx le Journal*, 9 janvier 2002, *op. cit.*

pouvant être mise en service dès 2006[296]. C'est effectivement en termes d'innovation que la cheffe de projet du SYTRAL nous présente l'alternative que représente alors une nouvelle génération de trolleybus Cristalis. Selon elle, l'objectif prioritaire et « *symbolique* » réside d'abord dans la jonction de deux lignes de transport permettant de relier la banlieue au centre-ville sans « *rupture de charge* »[297]. En 2004, prétextant du désengagement financier de l'État, le choix est tranché en faveur du trolleybus réalisé par étapes. Il s'agit donc d'électrifier, puis de raccorder deux lignes existantes (n° 1 et n° 51), tout en aménageant un site propre sur une portion de l'itinéraire à Villeurbanne[298].

(2007-2012) mobilisation locale pour des aménagements supplémentaires : À la rentrée 2007, le président du SYTRAL, Bernard Rivalta, le maire Maurice Charrier et son homologue Villeurbannais, se félicitent devant la presse de la « *qualité de desserte* » et d'un « *moyen efficace de requalifier les territoires* », malgré une inauguration marquée par la grève des conducteurs et conductrices[299]. Pourtant, dès la mise en service de la ligne unifiée, le mécontentement des usagers est fortement relayé par la presse : un mois après son lancement, *le Progrès* publie de nombreux articles aux titres sans équivoque : « *Ligne C3 : la "performance" ternie par la grogne des usagers* » ; « *"Rendez-nous nos lignes !"* »[300]. Il diffuse notamment une nouvelle pétition, cette fois lancée par plus de 300 étudiants de l'école d'architecture et des travaux publics de l'État à Vaulx-en-Velin en soulignant avec ironie, les signatures de doctorants en économie des transports. De fait, la ligne reste plongée dans la circulation sur l'essentiel de son parcours. Sa longueur démultiplie les phénomènes de train de bus, tandis qu'un véhicule peut se faire attendre plus d'une demi-heure au-delà du temps indiqué. Devant la presse, le président du SYTRAL renvoie les problèmes de la ligne à un dysfonctionnement en partie « *volontairement causé par les chauffeurs de bus* » dans le cadre d'un « *bras de fer syndical* » (*Ibid.*).

Devant l'absence d'améliorations constatées par certains usagers, le collectif « C3Ctrop » est créé en mai 2012, rassemblant également plusieurs élus écologistes villeurbannais (EELV)[301]. Finalement, des aménagements sont envisagés pour le mandat suivant. Ils comprennent la réduction de 20 à 12 stations et la création d'un double site propre sur une portion de l'itinéraire à Lyon et

---

[296] François SAMARD, « Vaulx-en-Velin, mieux desservi en 2006 », *Le Progrès*, 22 novembre 2003.

[297] Entretien avec Céline Faurie-Gauthier, cheffe de projet "A3" et "A4", direction du développement, SYTRAL, réalisé le 11 janvier 2016.

[298] *Ibid.*, Dominique BUFFIER, « L'État se désengage du financement des transports publics », *op. cit.*L'investissement est de 19 millions d'euros pour le SYTRAL. Il s'ajoute ainsi aux premiers aménagements menés sur le centre-ville de Vaulx-en-Velin dans le cadre de la rénovation urbaine entamée dix ans plus tôt à hauteur de 38 millions de francs, soit 7,5 millions d'euros (valeur 2013). François SAMARD, « Des trolleybus Cristalis pour la ligne 51 », *Le Progrès*, 15 mai 2007.

[299] François SAMARD, « Pas un trolleybus pour l'inauguration du C3 », *Le Progrès*, 30 octobre 2007.

[300] Respectivement : E. BABE, « Ligne C3 : la « performance » ternie par la grogne des usagers », *Le Progrès*, et « "Rendez-nous nos lignes !" », *Le Progrès*, 13 décembre 2007.

[301] Laurence LOISON, « Le C3 roulera en site propre en 2017 et deviendra un tram », *Le Progrès*, 11 avril 2013, p. 19.

Villeurbanne (sur 5,5 km). La décision du SYTRAL du 14 juin 2012 prévoit un calendrier de travaux pour une mise en service au 1er septembre 2019.

(2013-2019) Concertations houleuses et aménagements d'une solution trolleybus : À l'amorce de la concertation envisagée par le SYTRAL, la ligne et ses 55 000 voyageurs quotidiens est considérée par *le Progrès* comme « *la bête noire des usagers TCL* ». Les témoignages des usagers relayés par *le Progrès* font état d'un constat qui semble unanime auprès des usagers, comme des élus vaudais et villeurbannais[302]. Les réunions publiques sont combles. Alors que le SYTRAL vient d'acter l'engagement d'investissements importants sur deux lignes de tramway desservant bien moins d'usagers (figure n° 39), les débats sont crispés et les participants regrettent le faible nombre de réunions. Alors qu'une seule réunion est tenue pour la portion Lyon et Villeurbanne, le 13 mai 2013, un participant ironise : « *Nous continuons de nous serrer dans leur bétaillère* » (*Ibid.*). Le collectif "C3Ctrop" réclame le traçage immédiat des couloirs de bus et la création d'un comité de ligne, « *instance de concertation pérenne et régulière* », ainsi que plusieurs aménagements immédiats préfigurant le passage au tramway[303]. Le maire de Vaulx-en-Velin, Bernard Genin, souligne les incohérences du Grand Lyon entre les incitations à la densification du nord de Vaulx-en-Velin et l'absence de réel service de transport. Devant ces crispations, Gérard Collomb promet un tramway à une échéance incertaine. Alors que cet engagement est relayé par *le Progrès* qui consacre une quinzaine de pages au dossier le 11 avril 2013[304], Bernard Rivalta se montre moins conciliant. Après l'annulation de deux débats les 27 mars et 4 avril 2013, devant le caractère houleux des discussions en réunion publique et alors que le tramway est de nouveau évoqué par les participants, Bernard Rivalta quitte la salle en déclarant : « *je ne passe pas ma soirée à ça !* »[305]

Le 13 novembre 2015, une étude pour un tramway est présentée en commission générale du SYTRAL. Elle relève notamment une absence de fiabilité de la ligne, « *principalement provoquée par la section centrale* »[306]. Soulignons que l'étude réalisée pour le SYTRAL en 1999 par la SEMALY et la SLTC, notait déjà que la ligne 1 disposait d'une « *vitesse commerciale mauvaise, l'un des plus faibles du réseau* », en raison « *des difficultés concentrées sur la section la plus urbaine* »[307] et ce, à n'importe quelle heure de la journée. L'étude soulignait alors que « *sur un itinéraire très urbain comme celui de l'axe A3, le tramway imposera plus facilement ses*

---

[302] Laurence FISCHER, « Les voyageurs exténués veulent faire avancer le dossier du C3 au Sytral », *Le Progrès*, 11 avril 2013, p. 28.

[303] « Transport en commun, « les écologistes réclament un tram sur la ligne C3 » », *Le Progrès*, 25 mai 2013, p. 3.

[304] Laurence LOISON, « Le C3 pourrait circuler sur une ligne en site propre dès 2017 », *Le Progrès*, 11 avril 2013 ; Laurence LOISON, « Le C3 roulera en site propre en 2017 et deviendra un tram », *op. cit.*

[305] Jean-Christophe MORERA, « Aménagement de la ligne C3 : le Sytral renvoie la balle dans le camp des villes », *Le Progrès*, 15 mai 2013.

[306] « Présentation de l'étude tramway sur l'axe C3 », Commission générale du SYTRAL, Egis Rail, 13 novembre 2015, p. 9. AO-DDUV, C3.

[307] « Présentation lignes fortes : étude A3 », SYTRAL, SEMALY,13 septembre 1999, p. 31. AO-DDUV, C3.

priorités »[308]. C'est pourtant ce même élément qui est présenté comme un manque de « *flexibilité* » en 2015 au profit du trolley. La délibération du comité syndical sur l'investissement du plan de mandat 2015-2020 prévoit d'accorder un montant de 71,6 millions d'euros pour l'amélioration de la ligne de trolley, sur les 1,1 milliard d'euros de capacité totale d'investissement sur le mandat. L'essentiel de celui-ci est consacré à l'augmentation des capacités des réseaux de métro et tramway (achat de nouvelles rames…) et à leur extension à hauteurs respectives de 375,5 et 128,6 millions d'euros[309].

Dans la dernière enquête publique menée sur la ligne en 2015, le commissaire enquêteur relève que 92 contributions sur 519 réclament le tramway, quand celui-ci n'est pas l'objet de la concertation : « *Dans cette enquête, l'alternative trolleybus/tramway aura été le sujet majeur alors que le dossier d'enquête portait sur la mise en double site la ligne du trolleybus C3. Dans la concertation préalable de 2013, ce fut la deuxième remarque la plus évoquée.* »[310]

Cette extraction des débats concernant la répartition des investissements en matière d'infrastructures lourdes de transport, nous la retrouvons dans la démarche de révision menant à l'adoption d'un nouveau PDU en 2017.

Le PDU de 2017 : atomisation des transports en commun dans un champ de la mobilité toujours plus vaste

> « Le tournant c'est le premier PDU. Donc ça, je pense, ça a été effectivement, voiture-T.C, le premier PDU voilà, bon aujourd'hui on a des sujets d'environnement, de qualité de l'air, de santé publique, de nouvelles mobilités en somme, etc., qui se raccrochent les uns aux autres et qui n'étaient pas des choses, en 97 ou même 2005, forcément très abouties. Après je dis ça se raccroche, elles sont prises en compte, même si ça amène d'autres soucis ou sujets, notamment de gouvernance, de place de la collectivité publique, je veux dire le… le débat entre stratégies privées et publiques, qui sont… qui sont devenus des sujets aussi importants. »[311]

Ayant conduit la mise en place d'une direction en partie dédiée au suivi et à la révision du PDU, le directeur de la Prospective du SYTRAL nous témoigne d'un élargissement des champs d'action concernés par le document de programmation. Contemporaine à notre

---

[308] « Synthèse de l'étude de la ligne forte A3 (Vaulx-en-Velin / Lyon Saint-Paul / Gare de Vaise », direction du Développement, SYTRAL, le 18 juillet 2000, p. 5. AO-DDUV, ligne C3.

[309] Délibération du comité syndical n° 14.132, « Politique d'équipement du SYTRAL – Investissement du plan de mandat 2015 », séance du 11 décembre 2014, SYTRAL. L'opération d'amélioration du C3 est inscrite parmi les 178 millions d'euros consacrés à l'achèvement d'opération engagées, pour 397,4 millions d'investissements dits récurrents (rénovations du matériel roulant, remplacement des véhicules…) et 510 millions d'euros d'investissements nouveaux.

[310] Louis Pangaud, « Amélioration des performances de la ligne C3 entre le pont Lafayette et le pôle multimodal Laurent Bonnevay sur le territoire de Lyon (3e et 6e) et Villeurbanne », Rapport du commissaire enquêteur de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, 31 juillet 2015, p. 20.

[311] Entretien avec Philippe Bossuet, directeur de la Prospective, des études amonts et du PDU au SYTRAL, réalisé le 18 décembre 2018.

contrat CIFRE à la mairie de Vaulx-en-Velin, la démarche de révision du PDU mise en place par le SYTRAL à partir de 2014 nous a offert un poste d'observation privilégié des dynamiques à l'œuvre. Nous avons effectivement pu multiplier les entrées sur cette démarche de concertation.

En accédant à la phase de travail en ateliers "techniques" thématisés, nous avons déployé une observation participante ou, pour insister sur notre implication, une participation observante[312]. L'observation se situe donc dans une situation et un rapport aux acteurs de partie prenante et de semi-clandestinité[313]. Seuls la cheffe de projet du PDU du SYTRAL et notre "tuteur" à la ville de Vaulx-en-Velin – qui participe aussi à la démarche – ont connaissance de notre enquête. Nous avons donc participé activement à la démarche en tant que représentant "technique" de la ville de Vaulx-en-Velin aux groupes de travail qui se sont réunis six fois entre avril 2015 et avril 2016. Sur les neuf existants, nous nous sommes principalement investis au sein du groupe thématique n° 2, « *mobilité, dynamisme économique et rayonnement* », et de manière épisodique au sein des groupes n° 3 et 4, « *Mobilité et cohésion sociale* » et « *bassins de vie et multipolarité : spécificité et solutions adaptées selon les territoires* »[314]. Nous avons par ailleurs recueilli l'ensemble des rapports des groupes thématiques, assisté à la conférence-débat "tout public" organisée en mars 2016, ainsi qu'à une des deux réunions spécifiquement organisées pour les élus de l'Est lyonnais.

La rareté des temps consacrés à la discussion des orientations en matière de transport en commun nous semble être à souligner. Dès la première séance de présentation de la démarche aux membres du groupe n° 2 « *mobilité et développement économique* », le cadrage des discussions illustre bien les effets de l'élargissement du spectre des thèmes couverts par le PDU pour le SYTRAL. La cheffe de projet PDU termine son exposé de la répartition des compétences en matière de politique de déplacement en indiquant que l'enjeu du nouveau PDU est bien de recherche des pistes d'action au-delà de ces compétences. Alors qu'une discussion s'entame autour de la desserte des principales zones d'emplois, son collègue de la direction du développement précise : « *non, mais voilà, justement, on ne va*

---

[312] Bastien SOULÉ, « Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches qualitatives*, 2007, vol. 1, nº 27, p. 127-140.

[313] Cette implication est une condition d'acceptation plus globale de notre rôle au sein des services municipaux de Vaulx-en-Velin (*cf.* introduction et chapitre suivant).

[314] Notre responsable identifiant des enjeux forts pour la ville de Vaulx-en-Velin en lien avec les projets urbains du nord de la commune notamment engagés dans le cadre de la politique de la ville, celui-ci préférait se charger principalement de ces deux derniers thèmes. Nous avons toutefois assuré un intérim sur ces groupes à trois reprises, alors qu'il était pris sur d'autres rendez-vous.

pas être la solution à chaque fois »[315]. Ce commentaire est assorti d'un discours sur une situation budgétaire fortement contrainte qui sera réitéré à plusieurs reprises. La quatrième séance est l'occasion de trier les réflexions menées autour de trois orientations élaborées par le rapporteur du groupe, architecte-urbaniste à la communauté urbaine et la cheffe de projet du PDU. C'est dans ces orientations que le groupe doit réfléchir à des pistes d'action :

> « Orientation 1 : Responsabiliser le monde économique sur les questions de mobilité
> Orientation 2 : Renforcer l'interface urbanisme-déplacements, au-delà de la planification
> Orientation 3 : Faire de la mobilité un vecteur d'innovation et d'activité économique »[316]

Aucune de ces trois orientations ne renvoie à un examen des principaux investissements en matière de transport en commun. Mieux, la deuxième orientation qui pourrait y faire référence, précise qu'elle exclut tout exercice de planification, c'est-à-dire, de localisation de ces futurs investissements. La discussion qui s'en suit donne effectivement lieu à des propositions qui s'écartent des transports en commun. On note par exemple[317] des propositions visant à sensibiliser les entreprises sur les enjeux de mobilité dont la création d'un service de « *conseil en mobilité* » pour intervenir auprès des petites sociétés, les informer des différentes solutions de transport existantes, leur proposer un accompagnement à l'organisation de co-voiturage ou à l'établissement de plans de déplacements d'entreprises, ou inter-entreprises (PDE ou PDEI), en fonction des sites plutôt que par branche d'activité, créer une plateforme d'échanges de bonnes pratiques, etc.. Seul le renforcement de l'information du SYTRAL sur la localisation des zones ne pouvant être desservies à moyen terme par le réseau de transport collectif fait écho à ses compétences directes.

Ces remarques, nous les retrouvons également dans le groupe de travail "bassin de vie et multipolarité". Lors de la dernière séance à laquelle nous participons, une agente de la mission déplacement de la métropole interroge ses interlocuteurs du SYTRAL : « *Mais en fait y'a pas les T.C. ? je vois sur mon secteur de l'ouest lyonnais, on n'a pas parlé de transport en commun ?* »[318] Le directeur du syndicat mixte d'étude et de programmation de l'agglomération lyonnaise, en charge de l'écriture et du suivi du SCOT, s'interroge sur

---

[315] Notes issues de notre carnet de terrain, lors de la séance de travail n° 1 du groupe de travail sur le PDU n° 2, "mobilité et développement économique", le 2 avril 2015.

[316] Extrait du document de travail distribué par le SYTRAL en séance 4 du groupe n° 2, le 21 septembre 2015.

[317] Notes issues de notre carnet de terrain, lors de la séance n° 4 du groupe de travail sur le PDU n° 2, « mobilité et développement économique », le 21 septembre 2015.

[318] Notes issues de notre carnet de terrain, lors de la séance n° 6 du groupe de travail sur le PDU n° 7, "Bassin de vie et multipolarité", le 29 mars 2016. Jusqu'à mention contraire, les citations suivantes sont issues de la même prise de note.

l'utilité des « *listes à la Prévert* », qui semblent ressortir des travaux du groupe. Les propositions manqueraient tant de « *visions objectives que subjectives* », fondées sur des données élaborées au fil des documents de planification (PLU, SCOT, …) et confrontées à d'autres acteurs que des « *experts et techniciens* ». Quant à l'expert attitré du groupe, universitaire, il semble confirmer effectivement l'absence de « *priorité* » et de « *calibrage* » conduisant « *naturellement à mettre tout le monde d'accord* ».

Sollicité sur les ateliers thématiques en tant qu'expert de la mobilité, Xavier Desjardins, professeur d'urbanisme à l'université Paris Sorbonne a déjà fait plusieurs remarques dans ce sens au fil des séances. Chargé de produire un « *rapport d'étonnement* » à mi-parcours des séances de travail, certaines de ses observations attestent d'un évitement des sujets les plus engageants pour le SYTRAL. Il souligne effectivement une « *relative quiétude des réunions* »[319], qu'il explique en partie par l'absence de « "*point d'accroches" à des polémiques* ». Il entend ainsi tout « *projet emblématique* » comme les lignes de métro ou de tramway, ou encore le traitement « *délibérément placé "hors débat" de l'élaboration du plan de déplacements urbains* » des objets de « *crispation* » tel que le projet dit "Anneau des sciences", qui correspond à la construction d'une autoroute de contournement de l'agglomération à l'Ouest. Selon lui, au terme de trois séances de trois demi-journées, « *les priorités du PDU ne sont pas clairement définies* » :

> « est-ce limiter l'automobile ? Prendre en compte les besoins de mobilité de tous ? […] Planifier les investissements du SYTRAL à long terme ? Bien sûr, il s'agit de tous ces objectifs à la fois et l'idée implicite est que tous ces objectifs sont – potentiellement - compatibles. Toutefois, on peut supposer que des hiérarchisations différentes de ces objectifs peuvent conduire à des résultats très contrastés… »[320]

Dans ce temps de la concertation entre professionnels de différentes administrations publiques locales, on comprend qu'il s'agit d'abord d'amorcer la production d'un consensus autour de grandes orientations dont le flou et la multitude assurent une place à chacun des participants.

L'analyse que l'on peut faire du tableau récapitulatif des propositions émises dans le cadre de ces groupes de travail lors de la séance commune du 15 décembre 2015 (annexe n° 8), objective bien la façon dont le PDU contribue à une dilution des principaux investissements attendus en matière de transports en commun dans un champ plus vaste de la "mobilité". Élaboré par la cheffe de projet du PDU, ce tableau regroupe 152 « *pistes d'action* » classées

---

[319] « Rapport d'étonnement de l'expert, GT7 : Bassin de vie et multipolarités », document destiné à l'élaboration du PDU de l'agglomération lyonnaise, Xavier Desjardins, 20 juillet 2015.

[320] *Ibid.*

selon 56 « *leviers* » permettant de répondre à chacun des quatre grands « *défis* »[321] du PDU, à savoir : « *le cadre de vie et la santé publique* » ; l'« *équité et la cohésion sociale* » ; la mise en place d'un « *système de mobilité pensé pour l'usager et l'habitant* » ; l'orientation du « *système de mobilité au service d'une agglomération multipolaire* ». Nous avons procédé au recensement des pistes d'action impliquant une dépense effective de la part du SYTRAL selon une acception que nous estimons large. Bien qu'il ne s'agisse que d'un document de travail soumis à la validation ultérieure du comité de pilotage, puis des assemblées délibérantes, ce document fait montre d'une place très marginale accordée aux transports en commun (annexe n° 8). En effet, seules 14 pistes d'actions sur les 152 émises par les participants font potentiellement écho à une politique impliquant un investissement du syndicat des transports. Outre ce faible nombre, ces pistes sont de natures diverses et correspondent bien aux tendances enregistrées dès 2005. Nous les regroupons en trois parties.

Une partie d'entre elles concernent d'abord des mesures très symboliques, n'impactant qu'à la marge la politique du syndicat en termes d'orientation des investissements. On peut citer par exemple « *Faire un "plan de végétalisation" pour l'ombrage et le cadre de vie, mettre un arbre par arrêt de bus* ». Nous y ajoutons les leviers « *Mieux prioriser les investissements* » et « *optimiser le fonctionnement des services de mobilités* » qui, en matière de pistes d'action concernant les transports en commun, se retrouvent traduits de la manière suivante :

> « Adapter le réseau TC dans une logique de rationalisation de l'exploitation (réduire le temps de rotation pour récupérer un véhicule et un conducteur en combinant un allongement des distances interstation, […]
>
> Réduire la dette pour économiser progressivement les frais financiers liés
>
> Mieux prioriser/réduire les investissements »

Une autre partie concerne en réalité des obligations légales, telle que la « *mise en accessibilité des transports* » qui s'adresse aux personnes dites "à mobilité réduite".

Une dernière partie regroupe des propositions plus ambitieuses – nous entendons par-là potentiellement plus coûteuses pour le syndicat – mais qui, soit ne sont pas reprises dans le document délibéré, soit en restent à l'état de vœux pieux n'impliquant ni priorisation, ni engagement sur le mandat en cours. On note par exemple une proposition visant à orienter la tarification sociale davantage en fonction des revenus que du statut (étudiant, chômeur…). Elle semble se traduire dans le PDU par des dispositions visant d'abord à

---

[321] Extrait du tableau distribué à l'ensemble des participants lors de la cinquième séance des ateliers thématiques du PDU, le 15 décembre 2015. Les citations suivantes en sont extraites jusqu'à indication contraire.

renforcer la « *connaissance* » de ces tarifications pour le public. Si cette mesure prend acte des problèmes identifiés d'accès au droit et pouvant donner lieu à un renforcement de la communication, il ne s'agit pas de les modifier[322].

Autre exemple, la proposition « *améliorer la desserte T.C. des quartiers en politique de la ville, là où elle n'est pas performante* » et sa traduction dans le document final, sont l'une des rares à évoquer une hiérarchisation territoriale. Elle renvoie directement aux objectifs poursuivis par la municipalité de Vaulx-en-Velin et en particulier par ses agents participants aux groupes de travail. Dans le PDU, l'axe stratégique n° 6 « *favoriser l'accès à la mobilité pour tous, aux plus vulnérables et dans tous les territoires* » dans sa fiche action 6.1.3, « *amélioration des dessertes en transport en commun* », mentionne ainsi :

> « À partir de diagnostics mobilité des quartiers, les besoins en offre de transports collectifs, si nécessaire à haut niveau de service, pour la desserte des quartiers politique de la ville, pourront être approfondis. En cohérence avec le contrat de ville métropolitain, deux études de niveau stratégique et prospectif sont prioritaires dans le cadre de la programmation du PDU. Elles concernent la desserte tous modes des quartiers de Villeurbanne et Vaulx-en-Velin "Saint-Jean" / "Mas du Taureau" d'une part, et du quartier "Arsenal / Carnot-Carpentier" à Saint-Fons d'autre part. Cette étude sera réalisée dans le cadre du protocole de préfiguration NPNRU pour éclairer la programmation des interventions sur la politique de la ville d'ici 2027. »[323] [*Nous soulignons*].

L'extrait nomme explicitement trois quartiers qui, en cohérence avec le contrat de ville et au vu de l'enjeu de « *l'accès à la mobilité pour tous* », apparaissent prioritaires. Mais cette priorité à laquelle s'engage donc l'ensemble des institutions délibérantes sur le PDU, concerne la réalisation d'une étude menée dans le cadre du programme national de la rénovation urbaine (NPNRU)[324]. Nous soulignons toute la prudence dont font preuve les auteurs par une formulation qui, finalement, n'engage qu'à prendre en compte les conclusions d'une étude réalisée sur le prochain mandat (2020-2026), voire le suivant (2026-2032).

Pour la cheffe de projet PDU, l'évitement des sujets de crispation et des débats propres à la répartition des investissements du SYTRAL n'est pas une tâche facile. Le dossier de

---

[322] *PDU de l'agglomération lyonnaise (2017-2030)*, *op. cit.*, pp. 148-149.

[323] *PDU de l'agglomération lyonnaise (2017-2030)*, *op. cit.*, p. 145.

[324] La nouvelle phase du NPNRU, financée par l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), est concentrée sur quelques sites de la politique de la ville. Les projets les plus importants pour cette seconde phase depuis la création de l'agence en 2003 concernent surtout 12 sites dits « d'intérêt national : Terraillon-Chenier (Bron Vaulx-en-Velin sud), Bron Parilly, Saint Fons, Vénissieux Minguettes Clochettes, Vaulx-en-Velin Grande Île (nord), Villeurbanne Saint Jean, Villeurbanne Les Buers Nord, Rillieux la Pape Ville Nouvelle, Lyon 9ème Duchère. La première phase du PNRU initiée sur ces sites en 2004 a mobilisée 1, 4 milliards d'euros de l'ANRU. *Contrat de ville, Métropole de Lyon (2015-2020)* [Rapport], Lyon, Métropole de Lyon, Région Rhône-Alpes, État, 2015, p. 26.

bouclage du boulevard périphérique à l'ouest de Lyon (projet dit « Anneau des sciences »), la desserte de la zone aéroportuaire, dont la remise en cause en dehors du Rhônexpress intervient en pleine révision du PDU (encadré n° 34), ont été des points de tension pour lesquels un recadrage mettant fin à certain débat est effectué[325]. Malgré le caractère globalement consensuel des discussions, la cheffe de projet nous confie avoir eu parfois des difficultés liées à une position inconfortable. Comme elle nous l'explique, il ne va pas de soi de mobiliser des « *collègues* » ou professionnels de la mobilité, pour une réflexion qui, à court, voire moyen terme, n'engage pas véritablement les politiques publiques de son institution.

Pourtant, ce temps de la concertation semble essentiel à la légitimation du texte lors de son vote, non pas tant par le conseil syndical, mais, comme en 1997 (chapitre 4, encadré n° 28), au sein de l'hémicycle métropolitain :

> « On en parle peu, mais je voudrais revenir, avant les objectifs, sur la concertation. Il y a eu une concertation ambitieuse avec des groupes de travail. Je voudrais revenir sur tout le travail qui a été fait par la société civile. Nous nous en sommes fait l'écho bien sûr au SYTRAL avec une délibération spécifique, mais je voudrais rappeler qu'il y a eu des groupes de travail avec des collectivités partenaires, des experts, des représentants d'associations de la société civile, des mini-publics qui nous ont aidés à voir quel était le vécu des déplacements, des appels à contribution aussi, où il y en a eu beaucoup et l'apport d'un travail technique avec les partenaires des territoires qui ont rassemblé bien sûr les élus représentants des collectivités de territoire (Région, Département, SYTRAL, Métropole, Communes et les syndicats), des territoires voisins aussi (la CAPI, la CABS) et bien sûr les Départements (Ain, Isère et tous les autres), l'État par la DDT. Les acteurs aussi spécialisés sur la thématique - je pense à l'Agence locale de l'énergie, à l'Agence régionale de santé -, les acteurs socioéconomiques du territoire, universités, acteurs consulaires (aéroport Saint-Exupéry, port Édouard Herriot), les exploitants bien sûr du système de mobilité (Keolis, Lyon Parc Auto, etc.), les représentants du Conseil de développement et d'associations reconnues pour leur technicité sur ces sujets de mobilité (Darly, Frapna, Carpa, Lyon Métro, La ville à vélo, FFMC) et les organismes d'études et de recherches sur les mobilités (le Cerema, l'Agence d'urbanisme, l'ENTPE, l'IFSTTAR, le LAET). C'est important parce que l'on méconnaît cette ambitieuse concertation »[326].

À en croire le discours de la présidente du SYTRAL devant l'assemblée métropolitaine, le consensus entre élus qui s'apprête alors à être reconduit ne ferait ainsi que suivre celui de « *la société civile* ».

> En matière de ligne forte de transport en commun, les révisions successives du PDU ne font que reconduire les axes envisagés en 1997, sans les hiérarchiser, et en prenant acte d'une évolution du réseau dont les orientations sont définies en

[325] Nous l'observons notamment lors de la quatrième séance du groupe n° 7. Carnet de terrain, note du 15 octobre 2015.

[326] Propos attribués à Annie Guillemot, présidente du SYTRAL, lors du vote sur le texte PDU au sein du conseil métropolitain, Procès-verbal de la séance du 6 mars 2017, actes de la métropole de Lyon, p. 17.

d'autres lieux. Tout se passe comme si ces démarches participaient au contraire à faire écran au processus de décision de la distribution du budget d'investissement du syndicat.

2.2.3. Un maintien confiné des espaces de décision à l'égard des infrastructures de transport en commun

En somme, outre le premier exercice d'élaboration du PDU, la question d'une hiérarchisation des priorités d'investissement sur le réseau de transport est éludée de ces procédures de concertation. Pourtant, comme le rappelle le document en annexe de la délibération du comité syndical de lancement de la révision du PDU, le développement du réseau de transport en commun occupe une part considérable des budgets consacrés à la mobilité. Élaboré en collaboration avec le CEREMA et les services du Grand Lyon, ce document souligne ainsi qu'entre 2001 et 2014, plus de 2,2 milliards d'euros ont été destinés à la création de nouvelles lignes de transport. Quant au fonctionnement du réseau, celui-ci a coûté plus de 4 milliards à la collectivité[327]. Quel rapport entretient donc la répartition de ce budget avec le PDU ?

Pour clore ce chapitre, nous souhaitons insister sur les décalages entre les prescriptions du PDU et l'investissement consacré au réseau lourd de transport qui reste tributaire de discussions maintenues dans un cercle restreint d'élus.

Un décalage entre une programmation approuvée dans le cadre du PDU et les réalisations du SYTRAL

En 1997, la priorisation des investissements du SYTRAL dans le PDU était limitée à quatre lignes sur 12 dont seulement deux étaient véritablement prioritaires et mises en service avant la fin du mandat[328]. On peut de surcroit souligner que l'exercice de hiérarchisation sortait de la consultation pour être mené en interne. La perspective d'un réseau de lignes fortes de surface correspond toutefois au processus de délibération alors mis en place, même si le document soumis alors au débat n'est pas explicite concernant les quatre lignes à réaliser en priorité[329]. Comme l'analyse Bernard Jouve, les deux lignes de tramway retenues juste après l'adoption du scénario plébiscité « matérialis[ent] ainsi la coalition UDF/PS au sein du

---

[327] « Plan de déplacements urbains 2005. Évaluation », CEREMA, SYTRAL, Grand Lyon, 28 août 2014, document annexe à la délibération n° 14.092 « évaluation du Plan de Déplacements Urbains 2005 » du comité syndical du 25 septembre 2014.

[328] Ce qui, de l'avis du personnel SYTRAL interrogé, est un exploit technique et politique.

[329] *Trois Scénarios pour un Débat*, *op. cit.*

Grand Lyon et du SYTRAL. Partant du centre de Lyon, ces deux lignes desservent uniquement des communes de première couronne détenues par le PS, au grand dam par exemple des élus RPR du Sud-Ouest de l'agglomération et du maire Divers Gauche de Vaulx-en-Velin située à l'Est. Deux ans et demi après ce choix – ce qui représente un exploit d'ingénierie – les deux lignes ont été mises en service à la veille des élections municipales de 2001. »[330]

La place donnée au transport est critiquée dans une littérature académique participant au succès de l'emploi de la notion de « mobilité ». Mais à mesure que cette mobilité semble, plus que les transports en commun, être au cœur des enjeux du PDU, non seulement celui-ci n'intègre plus de débat sur une hiérarchisation des axes des lignes structurantes du réseau, mais il ne semble pas non plus contraindre le SYTRAL à restreindre son investissement à ces mêmes axes.

La comparaison entre les axes identifiés sur le PDU de 2005 et la réalisation effective de lignes fortes jusqu'à la fin des mandats de Bernard Rivalta à la tête du SYTRAL est sans équivoque (figure n° 39). En effet, alors que le PDU de 2005 prend acte de la desserte par trolleybus de certains axes du PDU de 1997, plusieurs nouvelles lignes de tramway, non évoquées dans les deux premiers PDU, se voient attribuer de lourds investissements. Il s'agit d'une branche de la ligne de tramway T3, correspondant à la desserte du projet de "Grand Stade" destiné au club de football de l'*Olympique Lyonnais,* et d'une nouvelle ligne dite T5 desservant le centre d'accueil des grands congrès de l'agglomération Eurexpo. Le décalage entre la fréquentation de ces nouvelles lignes et les autres lignes du réseau (tableau de la figure n° 39 (39.3)), dont notamment celles desservant les deux anciennes ZUP de l'agglomération, ne manque pas de susciter des réactions.

Figure n° 39 : comparaison des grands investissements réalisés au vu des schémas de développement approuvés dans le PDU de 2005

39.1. Carte n° 1 : « réseau de lignes fortes de transport collectifs urbains » réactualisant les orientations du PDU de 1997, extrait du PDU de 2005 *Révision du PDU de l'agglomération lyonnaise*, op. cit., p. 19-20.

39.2. Carte n° 2 : bilan du plan de mandat 2008-2014, extrait du *Rapport financier annuel du SYTRAL* 2012, Lyon, SYTRAL, juin 2013, p. 2

39.3. Tableau comparatif des coûts et fréquentations des lignes de tramway T1, T2, T3, T3-branche Grand Stade, T4, T5, et du trolleybus C3. Sources :

[330] Bernard JOUVE, « Le politique contre le savant, tout contre : le PDU de Lyon », *op. cit.*, p. 102-104.

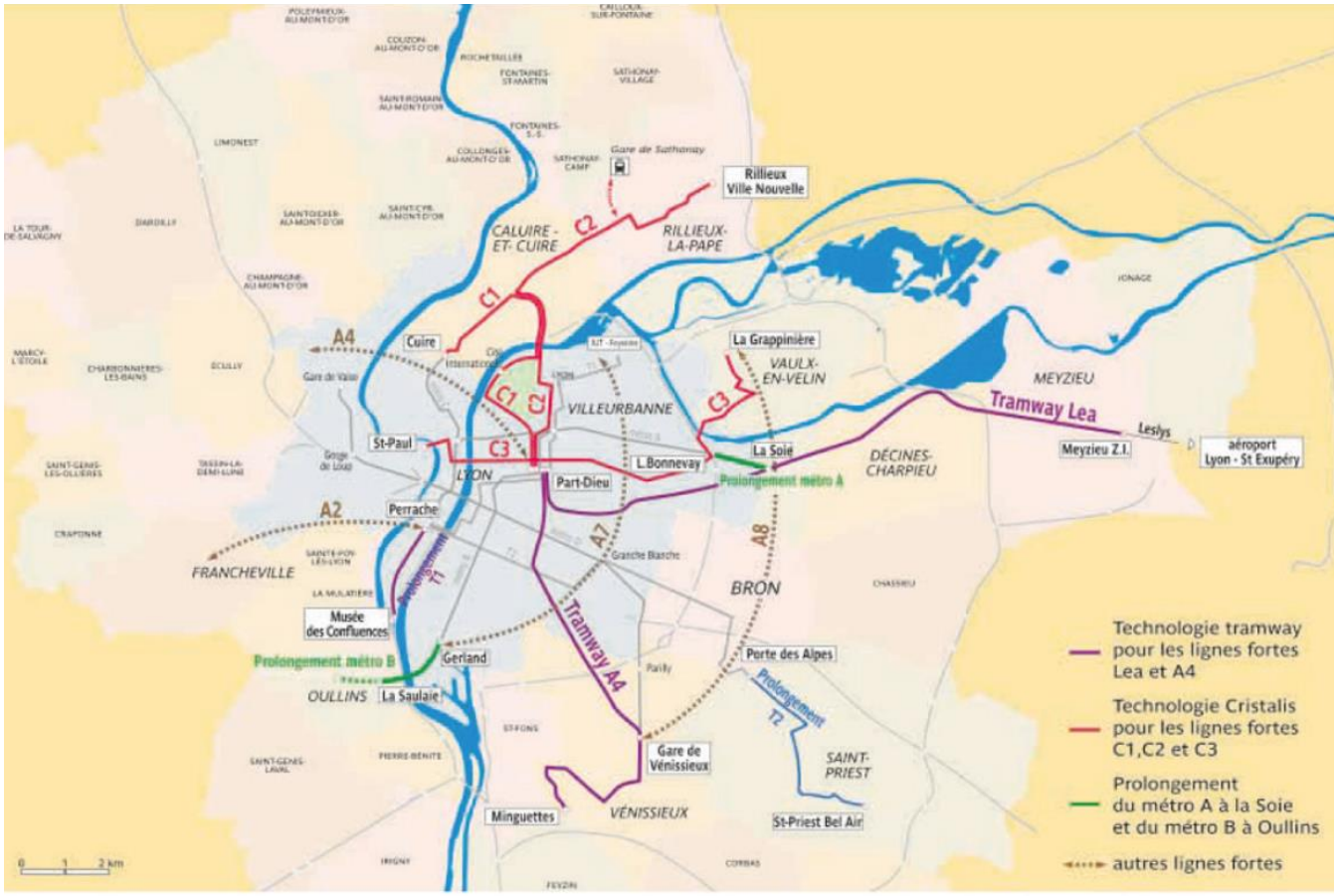
* « Suivi évaluatif du PDU. Les lignes fortes de transports collectifs urbains », SYTRAL, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, février 2014, p. 5 (données issues du rapport d'activité du SYTRAL, 2012).

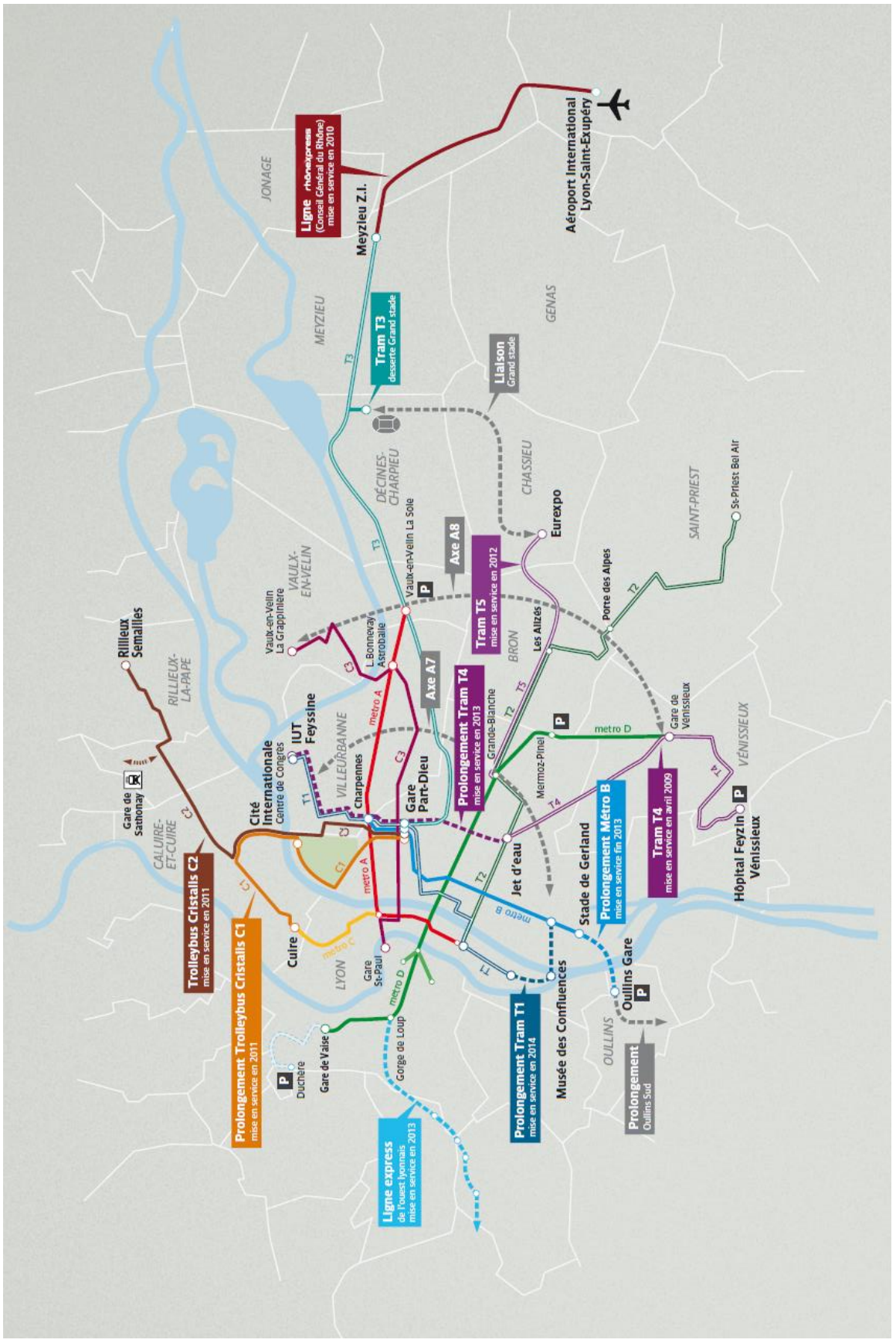
** Fréquentation estimée et attendue : *Extension de la ligne T3 pour la desserte du grand stade. Dossier de concertation, 23 avril, 04 juin 2010*, SYTRAL, mars 2010, p. 11.

*** *Création de voies à double sens réservées à la circulation de la ligne de trolleybus C3. Dossier de concertation du 15 avril au 24 mai 2013*, SYTRAL, mars 2013, p. 7.

**** *Rapport d'observations définitives : Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL), département du Rhône, Exercices 1993 à 2000* [Rapport], Lyon, Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, 2004

***** Délibération du comité syndical n° 14.132, « Politique d'équipement du SYTRAL – Investissement du plan de mandat 2015 », séance du 11 décembre 2014, SYTRAL.




Ligne rhônexpress
(Conseil Général du Rhône)
mise en service en 2010
Aéroport International
Lyon-Saint-Exupéry
Meyzieu Z.I.
JONAGE
MEYZIEU
Tram T3
desserte Grand stade
GENAS
Liaison
Grand stade
DÉCINES-
CHARPIEU
CHASSIEU
Eurexpo
SAINT-PRIEST
St-Priest Bel Air
Vaulx-en-Velin La Soie
Axe A8
Tram T5
mise en service en 2012
Porte des Alpes
Les Alizés
BRON
Vaulx-en-Velin
La Grappinière
VAULX-
EN-VELIN
L.Bonnevay
Astrobalie
Axe A7
Prolongement Tram T4
mise en service en 2013
Grande-Blanche
Gare de
Vénissieux
VÉNISSIEUX
Rillieux
Semailles
RILLIEUX-
LA-PAPE
Gare de
Sathonay
Cité
Internationale
Centre de Congrès
IUT
Feyssine
VILLEURBANNE
Charpennes
Gare
Part-Dieu
Mermoz-Pinel
metro D
metro A
metro B
metro C
metro D
Jet d'eau
Stade de Gerland
Prolongement Métro B
mise en service fin 2013
Tram T4
mise en service en avril 2009
Hôpital Feyzin
Vénissieux
CALUIRE-
ET-CUIRE
Trolleybus Cristallis C2
mise en service en 2011
Prolongement Trolleybus Cristallis C1
mise en service en 2011
Cuire
LYON
Gare
St-Paul
Gorge de Loup
Gare de Vaise
Duchère
Ligne express
de l'ouest lyonnais
mise en service en 2013
Prolongement Tram T1
mise en service en 2014
Musée des Confluences
OULLINS
Oullins Gare
Prolongement
Oullins Sud

	T1 (**axe PDU "A6" ;** seconde extension **non identifiée dans le PDU**)	T2 (**axe PDU "A11"**)	T3 (**axe PDU "A9"**)	Branche T3 "grand stade" **Non identifiée dans le PDU**	T4 (**axe PDU "A4"**)	T5 (**non identifié dans le PDU**)	C3 (**axe PDU "A3"**)
Nombre de voyageurs par jour	92 700*	76 500*	32 000*	13 200** (estimation pour les soirs de match uniquement)	49 500*	7000*	55 000***
Coût par phases de réalisation en **millions d' euros**, en service en 2012*	420 M€**** Pour les deux lignes inaugurées en 2000		172 M€ Ligne inaugurée en 2006	24 M€** Envisagée pour fin 2013	185,3 M€ 1ere section inaugurée en 2009 (Feyzin-Minguettes-Lyon 8e)	59,3 M€ Inaugurée en 2012 (Grange-Blanche (Lyon 8e) -Bron-Eurexpo (commune de Chassieu))	19 M€ Inaugurée en 2007 (Vaulx-en-Velin – Saint-Paul (Lyon 5e)) issue de la fusion des lignes 1 et 51, équipées pour trolleybus
	38 M€ Un premier prolongement en 2005 jusqu'à Montrochet (Confluence : Lyon 2e) :	Le montant ci-dessus inclut le prolongement du T2 en 2003 de la Porte des Alpes (Bron – Saint-Priest) à Saint-Priest Bel Air.			78 M€ Une seconde section est prévue pour septembre 2013 (Lyon 8e – Part-Dieu – Campus de Villeurbanne)		71,6 M€ ***** Aménagement d'un double site propre sur une importante partie de la section Lyon-Villeurbanne est réalisé sur le mandat 2015-2020.
	59, 3 M€ Second prolongement, livré en 2014, jusqu'à Debourg (Lyon 7e) dont construction d'un pont						

La desserte du parc d'exposition *Eurexpo* à destination des grands congrès et évènements à caractère régional, national ou international, en périphérie de l'agglomération, suscite effectivement des discussions. À la suite de certains élus écologistes (EELV), *le Progrès* comme *Lyon Capitale* soulignent l'absence de ce projet dans le PDU[331]. On retrouve cet argument porté dans l'enquête publique sur le dossier de création de la ligne au cours de laquelle la fréquentation de la ligne interroge. Le commissaire enquêteur rend effectivement un avis défavorable concernant le parcours envisagé et propose un itinéraire plus long, mais desservant des zones plus densément peuplées : « *la clientèle d'Eurexpo n'est pas à même, à l'heure actuelle, de justifier économiquement une desserte en transport lourd* »[332]. Notre tableau (figure n° 35) reprend effectivement les différences enregistrées en comparaison des autres lignes. Comme le relaie alors *le Progrès*, cette contestation du projet par la voie de l'enquête publique ne manque pourtant pas de déclencher une « *riposte des partisans du projet* » :

> « Élus comme représentants du monde économique se montrent, à leur tour, excessivement critiques à son égard [*à propos du commissaire enquêteur*]. Ils l'accusent, en avançant une solution jugée beaucoup plus contraignante, voire irréaliste, de mettre en péril le développement économique de l'agglomération. La desserte de son parc des expositions prendrait un important et préjudiciable retard.
>
> Bernard Rivalta […] a d'ores et déjà annoncé qu'il le ferait voter lors du prochain comité du Sytral dans sa version d'origine pour obtenir du préfet une déclaration d'utilité publique.
>
> Un préfet qui a donc l'avenir du prolongement de T2 entre ses mains. Bernard Rivalta et Gérard Collomb le rencontreront demain pour expliquer leurs raisons de passer outre l'avis défavorable du commissaire enquêteur. »[333]

L'article relate notamment les prises de positions des présidents du SYTRAL et du Grand Lyon, accompagnés de la maire de Bron, conseillère générale Annie Guillemot, dont la ligne en question traverse la commune[334], ainsi que de la CCI et les représentants de l'équipement Eurexpo. La proposition du commissaire enquêteur est effectivement bien moins favorable à la maire de Bron, puisqu'elle déplace la ligne à la périphérie de sa commune, à la frontière avec Vaulx-en-Velin où cinq lignes de bus sont en correspondance. De surcroit, cet itinéraire implique des expropriations à Bron, que l'on sait potentiellement coûteuses politiquement.

---

[331] Fabien FOURNIER, « Feu vert au prolongement de T2 », *Lyon Capitale*, 4 janvier 2011 ; « Feu vert préfectoral pour l'extension du tramway T2 de Bron à Eurexpo », *Le Progrès*, 4 janvier 2011, p. 8 ; Raphaël RUFFIER-FOSSOUL et Emmanuelle SAUTOT, « Béatrice Vessiller : "Il y avait 15 000 euros de différence de salaire entre Thomas Collomb et son prédécesseur " », *Lyon Capitale*, 3 mars 2010.

[332] Fabien FOURNIER, « Feu vert au prolongement de T2 », *op. cit.*

[333] François SAMARD, « Passage en force envisagé pour prolonger le tram T2 à Eurexpo », *Le Progrès*, 15 septembre 2010, p. 10.

[334] Céline BONNAUD, « Prolongement du tram T2 : après l'avis défavorable, Bron reste sur ses positions », *Le Progrès*, 14 septembre 2010, p. 11.

La maire ne manque d'ailleurs pas de faire valoir cet argument. Les trois élus socialistes s'entretiennent donc avec le Préfet le 16 septembre 2010[335]. Contre l'avis du commissaire enquêteur, la déclaration d'utilité publique est signée le 23 décembre. La presse lyonnaise souligne le caractère confiné d'un accord signé « *en catimini* »[336] :

> « Dans une grande discrétion, le préfet de Région, Jean-François Carenco, a signé la déclaration d'utilité publique le 23 décembre, pour le projet, inchangé, présenté par le Sytral. »[337]

Dans ce dossier, les élus du SYTRAL de tous bords font front commun derrière leur président. Une série d'interviews réalisées par *Lyon Capitale,* alors que Bernard Rivalta fait l'objet d'une enquête judiciaire relative à ses indemnités, donne à voir le consensus au sein du conseil syndical. La même question est posée à un nombre d'élus important du SYTRAL. Nous en restituons une sélection :

> « [*Journaliste*] : Soutenez-vous l'extension du tramway T2 jusqu'à Eurexpo ?
>
> [*Réponse de Gilles Vesco, vice-président de la communauté urbaine en charge des nouvelles mobilités (Modem)*] : « Oui, bien sûr. L'objectif est aussi de connecter par le rail le parc des expositions avec le centre-ville de Lyon et l'aéroport. Le projet se justifie par le développement de la première couronne est. Il faut voir notamment ce que rapporte un salon en termes de retombées économiques ! En cela, je dis merci à Bernard Rivalta d'avoir eu l'intelligence d'une vision globale de la ville. »
>
> [*Réponse de Martial Passi, vice-président de la communauté urbaine (PC)*] : « Oui. Cette extension s'inscrit dans le plan de mandat du Sytral afin de continuer d'étoffer la desserte des grands équipements structurants métropolitains et de renforcer le dynamisme et le rayonnement économiques de l'agglomération. »
>
> [*Réponse de Bruno Gentilini, conseiller municipal d'Oullins et conseiller communautaire et syndical (UMP)*] : Oui. Cette extension doit permettre la liaison entre les tramways T3 et le T4. C'est en ce sens que ce tram aura toute sa pertinence. »
>
> [*Réponse de Christian Coulon, maire du 8e arrondissement, conseiller général, communautaire et syndical (PS)*] : Oui, évidemment. Notre principal centre d'exposition n'est pas relié par des lignes fortes de transports en commun. Et si Lyon veut se développer, ça sera forcément à l'Est. Il y a toujours des tenants de la momification, de la stagnation. Pour une fois qu'on travaille intelligemment, il ne faut pas nous le reprocher... !
>
> [*Réponse de Michèle Vullien, maire de Dardilly, 11e vice-présidente du Grand Lyon à la politique des déplacements, conseillère syndicale (Synergie, UDF)*] : Oui, absolument. Comme pour le Grand Stade, il s'agit d'une belle opportunité de desservir tout le secteur et de répondre, au quotidien, aux besoins des habitants. Ceux qui disent qu'il ne fallait pas

---

[335] Céline BONNAUD, « Tram' T2 : les élus persistent et signent », *Le Progrès*, 17 septembre 2010, p. 12.

[336] Fabien FOURNIER, « Feu vert au prolongement de T2 », *op. cit.*

[337] « Feu vert préfectoral pour l'extension du tramway T2 de Bron à Eurexpo », *op. cit.*

le faire, parce que cela ne figure pas au PDU, n'ont rien compris. Il faut savoir saisir les occasions de booster les projets. »[338]

Il est à noter que la ligne en question permet aussi la mise en place d'une navette de courte distance pour desservir ensuite le "Grand stade" en projet sur la commune limitrophe de Décines-Charpieu. Or, la desserte publique d'un équipement privé est au cœur des arguments portés par une contestation locale d'un projet porté par le président emblématique du club de football depuis 2005. S'il ne s'agit pas d'en faire ici l'exposé, notons seulement, à la suite de Sébastien Gardon et de Sébastien Ségas, que sa construction a été accordée *in extremis* afin d'accueillir le Championnat d'Europe des Nations 2016 moyennant quelques contreparties[339]. En plus du montage financier de sa construction *via* l'entrée en bourse du club et des enjeux environnementaux, « les opposants dénoncent aussi et surtout, dans un contexte de réduction des dépenses de l'État et des collectivités, le financement public de l'aménagement des accès et des espaces publics autour d'un équipement dont la réalisation est destinée prioritairement à permettre à un groupe privé de dégager de nouveaux revenus »[340]. Si le projet a bénéficié du soutien « indéfectible du sénateur-maire de Lyon et président du Grand Lyon, Gérard Collomb », c'est la déclaration d'intérêt général de la ministre de la Santé et des Sports, Roselyne Bachelot qui permet de trancher définitivement en sa faveur[341].

Ni la prolongation de la ligne T3, ni celle du T2 – finalement dénommée T5 – n'ont été identifiées lors du PDU de 2005 (figure n° 39.1). Au sein du comité syndical, une seule élue se fait le relai des opposants aux deux lignes, et d'un autre établissement des priorités. Deuxième adjointe au maire de Villeurbanne, conseillère communautaire et syndicale (EELV), Béatrice Vessiller tient une position marginale au sein du comité syndical. Dans le cadre des interviews réalisées par *Lyon Capitale*, elle est également la seule élue à mettre dans la balance la desserte d'autres quartiers.

---

[338] Sources : par interview, voir respectivement : Raphaël RUFFIER-FOSSOUL et Emmanuelle SAUTOT, « Gilles Vesco : "Je dis merci à Bernard Rivalta ! », *op. cit* ; « Martial Passi : "Rivalta est le président qu'il faut pour le Sytral" », *op. cit* ; Raphaël RUFFIER-FOSSOUL et Emmanuelle SAUTOT, « Bruno Gentilini : "Tant que Rivalta ne fait pas de fautes graves, il n'y a aucune raison de demander sa démission"», *op. cit* ; « Christian Coulon : "Ces indemnités, Rivalta les mérite amplement" » ; « Michèle Vullien : "Pourquoi voudriez-vous qu'ils remboursent ?" », *Lyon Capitale*, 3 mars 2010.

[339] Notamment avec les clubs de supporters selon Sébastien SÉGAS, « Le stade ultime du néolibéralisme ? De l'économie politique des stades à la sociologie de la critique des équipements de spectacle sportif », *Métropoles*, 18 octobre 2018, Hors-série 2018.

[340] Sébastien GARDON, « D' "OL Land" au Parc OL : le grand stade de Lyon contre la ville ? », *Métropolitiques*, 11 juillet 2016, p. 2.

[341] Sébastien GARDON, « D' "OL Land" au Parc OL », *op. cit.* Maxime FAYOLLE, « Olympique lyonnais : l'histoire secrète du grand stade », *Mediacités*, 6 décembre 2017.

> « La desserte d'Eurexpo n'est pas inscrite dans le plan de déplacements urbains. Il s'agit d'un problème de priorité. Les études de fréquentation sont en cours et révèlent que seulement 11 000 usagers par jour se rendront à Eurexpo lors de salons. D'après moi, d'autres lignes fortes sont à développer. »[342]

Et de dénoncer un camouflage des enjeux premiers de la ligne pour contourner les difficultés d'obtention d'une déclaration d'utilité publique concernant le projet T3 :

> « "La raison d'être de ce projet est bien plus la desserte du Grand Stade que la desserte d'Eurexpo", assène Béatrice Vessiller (Les Verts) qui siège au Sytral, autorité gestionnaire des transports en commun. Le schéma de desserte du Grand Stade présenté par le Grand Lyon place d'ailleurs Eurexpo comme une des deux portes d'entrée d'OL Land (voir ci-dessus). Même si l'avis défavorable du commissaire enquêteur est consultatif, Vessiller estime que le préfet "fait peu de cas de l'expression des citoyens". "Il est sous la pression des décideurs de l'agglomération. »[343]

La liste est longue des projets de liaisons par une infrastructure de transport venant se télescoper aux tentatives de planification inscrites dans le PDU. Ainsi, lors de la campagne de 2014, le maire-président, Gérard Collomb promet aux habitants du 5e arrondissement de Lyon une ligne de métro qui suscite l'étonnement jusqu'aux agents du SYTRAL[344]. La proximité entre le maire-président de la communauté urbaine de Lyon et le président du SYTRAL est largement soulignée alors que le premier vient « au secours » du second lors des élections de 2014 à Vénissieux (voir notre encadré n° 35) :

> « De toute façon, la vision politique est portée par Gérard Collomb. Rivalta la met en application." […] De ce point de vue, l'obligé Rivalta est irréprochable. C'est ainsi que le président de l'agglomération a demandé à son exécutant de s'asseoir sur le plan de déplacements urbains, la feuille de route du Sytral, pour desservir le futur stade des Lumières. Le président du Sytral s'est empressé de prolonger le T2 vers Eurexpo, de préparer une fourche du T3 vers le complexe sportif. Les usagers du C3, eux, devront prendre leur mal en patience… […] Lors de la campagne, quand le maire candidat avait lancé son projet de nouveau métro dans le 5e arrondissement, il lui a aussitôt servi des argumentaires. »[345]

Sans reprendre nécessairement la même lecture que *Lyon Capitale*, on peut souligner une proximité de longue date. Gérard Collomb comme Bernard Rivalta appartiennent à une même génération d'élus socialistes entrés en politique lors des élections municipales de 1977 et ayant acquis des postes à responsabilité dès le début de la décennie suivante.

---

[342] Raphaël RUFFIER-FOSSOUL et Emmanuelle SAUTOT, « Béatrice Vessiller : "Il y avait 15 000 euros de différence de salaire entre Thomas Collomb et son prédécesseur " », *op. cit.*

[343] Fabien FOURNIER, « Feu vert au prolongement de T2 », *op. cit.*

[344] Selon Sabine Ajolet. Entretien avec la cheffe de projet PDU, SYTRAL, réalisé le 13 décembre 2017.

[345] Fabien FOURNIER, « Pourquoi Collomb est (encore) venu au secours de Rivalta », *Lyon Capitale*, 28 mars 2014.

La desserte des quartiers au prix du consensus communautaire ?

Les deux axes identifiés en 1997 pour desservir les deux anciennes ZUP de l'agglomération, qui concentrent alors toujours la plus grande densité de logements sociaux, ont connu deux trajectoires distinctes. Seule la desserte du quartier des Minguettes à Vénissieux s'est vue équipée d'une ligne de tramway. Nous souhaitons clore ce chapitre par quelques remarques sur ces destins contrastés qui nous semblent, d'un côté comme de l'autre, illustrer la dépendance qu'entretient toute politique redistributive métropolitaine au jeu politique intercommunal.

À Vaulx-en-Velin, le tramway sur l'axe "A3" est abandonné au profit de la ligne de trolleybus la plus fréquentée du réseau, qui offre des conditions de transport largement dénoncées et qui a impliqué à une succession de réaménagements (encadré n° 32). Notre première section est revenue sur la réorientation des objectifs prioritaires du PDU concernant la commune de Vaulx-en-Velin. Comme nous l'avons montré, c'est au sein de l'espace discret d'un comité de pilotage sur le CFEL que le dossier est remis au-devant de l'agenda avant de figurer parmi les priorités affichées par le SYTRAL. On l'a vu, ce réagencement des priorités au détriment de la desserte des quartiers nord de Vaulx-en-Velin, n'est alors pas tant contestée qu'elle est saisie par le maire comme une opportunité pour engager un projet de renouvellement urbain ancré dans des perspectives d'attractivité territoriale. En 2005, le PDU qui traduit dans un document de planification le choix du trolleybus n'est d'ailleurs pas contesté par la municipalité. La transformation de la ligne C3 en tramway est au cœur de la campagne municipale de 2014. L'absence d'infrastructures lourdes de transport en commun, alors que le renouvellement urbain s'est intensifié au nord de la commune, est reproché par deux listes d'opposition qui, en fusionnant, font tomber la municipalité communiste. Pour la candidate socialiste, Hélène Geoffroy, interrogée par la presse :

> « Il y a plein de projets à mener à Vaulx-en-Velin. En ce moment, l'urbanisation intensive se fait au détriment de nos concitoyens et les élus communistes de Vaulx-en-Velin sont parmi les plus forts absentéistes de l'agglomération. C'est un scandale, car c'est là aussi que se décide le sort de la commune. À Bron et à Vénissieux, il y a le tramway, à Vaulx-en-Velin, on l'attend toujours ! »[346]

Pour la liste de centre-droit « Agir pour Vaulx-en-Velin » :

> « De grands travaux sont à l'étude depuis près de 20 ans. Il est devenu impératif d'agir auprès du Grand Lyon et du Sytral pour qu'enfin ils deviennent des réalités comme la réalisation de l'axe A8, la prolongation de la ligne de tramway T1 depuis la Doua vers le

[346] Cécile BAQUEY, « Hélène Geoffroy veut mettre un terme aux 85 ans de gestion communiste à Vaulx-en-Velin », *1ère Outre-mer (Radio France)*, 14 mars 2014.

centre-ville, la transformation du C3 en ligne de tramway […] Le métro était promis au Mas en 1970 par les amis de notre actuel maire. Nous l'obtiendrons. »[347]

Les différentes lignes évoquées, comme l'axe de rocade, "A8", ont toutes été inscrites dans le PDU en 1997. À l'approche du vote sur le plan de mandat du SYTRAL en décembre 2014, les demandes sont effectivement nombreuses. Le passage d'une ligne de trolleybus à une ligne de tramway pour desservir le centre-ville de la commune et le quartier du Mas du Taureau est en première position. Il est suivi d'une demande de prolongement de la ligne de tramway T1 ou T4 s'arrêtant à Villeurbanne, jusqu'au nord de Vaulx-en-Velin, ainsi que de la réalisation de l'axe de rocade "A8"[348]. Chacune de ces demandes s'appuie sur des axes et recommandations des documents de planification que sont le PDU et le SCOT. Comme nous l'avons vu, seul le "C3" se voit allouer un budget pour améliorer la ligne sur sa partie Lyon et Villeurbanne (encadré n° 32)[349]. Dans le cadre de la révision du PDU, ces demandes sont notamment réitérées par la maire à l'occasion de la réunion avec les maires du secteur "Grand Est". Dans cette arène rassemblant les maires de plus d'une vingtaine de communes, la présidente du SYTRAL cherche, à l'instar du cadrage identifié au sein des ateliers thématiques, à orienter les discussions vers d'autres champs d'action de la mobilité. Les contributions des groupes techniques donnent d'ailleurs prise à un discours qui, en matière d'investissement en transport en commun, s'en tient à signaler un contexte de rigueur budgétaire[350]. Par ailleurs, lors du vote sur le PDU au sein du conseil de métropole, un même effort de cadrage du débat est rappelé par les différents représentants du SYTRAL aux conseillers métropolitains. La présidente de l'institution réitère en séance le caractère très contraint de l'investissement du syndicat. Il s'agit bien de « *renforcer les réseaux de transports collectifs pour répondre aux enjeux de développement de l'agglomération, tout en garantissant bien sûr leur viabilité financière* »[351]. « *Je pense que nous serons tous d'accord* » ajoute-t-elle. Après avoir présenté son rapport, et notamment les perspectives de

---

[347] « Vaulx-en-Velin notre force. Projet », programme de la liste "Agir pour Vaulx-en-Velin", élections municipales du 23 et 30 mars 2014, p. 10.

[348] Courrier de la maire de Vaulx-en-Velin, Hélène Geoffroy, au président du SYTRAL, Bernard Rivalta, du 20 octobre 2014, AL14.228. AO-DDUV (annexe n° 10).

[349] Une étude prospective pour un éventuel tramway est également inscrite au plan de mandat. Délibération du comité syndical n° 14.132, « Politique d'équipement du SYTRAL – Investissement du plan de mandat 2015 », séance du 11 décembre 2014, SYTRAL.

[350] Nous relevons notamment la façon dont cette discussion est close par la présidente du SYTRAL après un premier tour de parole des élus : « *On ne peut pas laisser cette dette à nos enfants, tout le monde est d'accord pour dire ça !* » Notes extraites de notre carnet de terrain lors de la « réunion territoriale Grand Est » du 23 octobre 2015.

[351] Propos attribués à Annie Guillemot, présidente du SYTRAL, lors du vote sur le PDU au conseil métropolitain, Procès-verbal de la séance du 6 mars 2017, actes de la métropole de Lyon, p. 18.

développement du réseau lourd en site propre, la rapportrice précise d'ailleurs le cadre du débat :

> « Il est important cependant de distinguer le PDU et son rôle de prospective à l'horizon 2030 et l'adaptation de l'offre qui se fait au quotidien avec les élus du SYTRAL en lien avec les territoires. »[352]

De même que le vice-président aux Déplacements de la métropole :

> « il est bon de rappeler, puisque c'est un peu le type de discussion que nous avons eue, notamment avec les élus locaux, les Maires, les adjointes et adjoints aux déplacements, que le PDU est un document de planification pour les années 2020-2030 et n'entre pas dans une logique d'adaptation de l'offre qui, elle, bénéficie d'un travail quotidien réalisé au SYTRAL […]. »[353]

On le voit à travers ce cadrage relayé par certains élus, l'octroi de rôle singulier dans la révision du PDU – rapportrice auprès de l'assemblée communautaire pour la jeune conseillère syndicale socialiste, Sarah Peillon, président de la commission de révision pour le vice-président du Grand Lyon et maire communiste de Givors, Martial Passi – renforce tout autant les coalitions que les hiérarchies au sein du champ politique. En présidant la démarche du PDU, le maire de Givors s'adresse d'ailleurs ici aux « *élus locaux* »[354]. On peut s'interroger sur les ressorts de cette précision dans un processus d'action ne faisant pas intervenir d'autres catégories d'élus.

Les élus vaudais s'accordent à souligner le peu de leviers offerts par le processus de révision du PDU pour infléchir les investissements du syndicat des transports[355]. Par ailleurs, si la municipalité est désormais socialiste, Annie Guillemot et Hélène Geoffroy ne sont pas proches. Un antécédent remontant au choix d'investiture pour les élections législatives de 2012 semble avoir conforté une distance entre les deux élus au sein des rangs socialistes[356]. En aucune façon les maires de Vaulx-en-Velin et Bron, menant toutes deux une carrière politique en partie nationale, de député puis de ministre pour la première[357], de sénatrice

---

[352] Propos attribués à Sarah Peillon, conseillère métropolitaine et syndicale lyonnaise (PS), Procès-verbal de la séance du 6 mars 2017 du conseil métropolitain. p. 16. Métropole de Lyon.

[353] Propos attribués à Martial Passi, vice-président en charge des déplacements, président de la commission PDU du SYTRAL, Procès-verbal de la séance du 6 mars 2017 du conseil métropolitain. p. 19. Métropole de Lyon.

[354] Notons que Martial Passi est également conseiller général est membre depuis 2011 du comité directeur puis du Bureau de l'Association des Maires de France.

[355] Entretien avec Stéphane Gomez, premier adjoint au maire en charge de l'urbanisme et des déplacements, réalisé le 26 septembre 2020.

[356] *Ibid.*

[357] Hélène Geoffroy est appelée au second Gouvernement de Manuel Valls en mars 2016 et démissionne de son mandat de maire pour une courte période correspondant à la fin du mandat. Elle le reprend en juillet

pour la seconde, apparaissent liées par des relations d'interdépendance. En revanche, le maintien du consensus intercommunal ressort comme un enjeu déterminant. En effet, si les avancées du PDU en matière de transport en commun sont ainsi jugées très largement insuffisantes, il faut toutefois noter que la majorité municipale n'envisage pas de ne pas approuver le document qui lui est soumis par le SYTRAL. Philippe Zittoun, socialiste dissident issu de la précédente majorité et siégeant désormais dans l'opposition, s'en étonne lors de la délibération du conseil municipal :

> « Globalement, on partage le rapport tel que vous nous le soumettez, c'est-à-dire, les réserves que pose le PDU qui aujourd'hui nous offre des perspectives qui ne sont pas des plus réjouissantes et effectivement nous partageons avec vous le fait qu'il faut se mettre en position de combat pour qu'effectivement nos habitants, nos citoyens, ne soient pas considérés comme des sous-citoyens de la métropole. […] Nous parlons d'un PDU qui envisage ce qu'il pourrait y avoir dans les quinze années qui viennent, et donc qui envisage au mieux un rapport, une étude ! […] c'est un reproche que nous faisons quand même au rapport que nous voudrions encore plus agressif par rapport à ça. On voit bien que l'amélioration du C3, aujourd'hui, qui va améliorer la desserte, il n'y a pas de doute là-dessus, est aussi un moyen de repousser probablement aux calendes grecques, le fait que le C3 se transforme en tramway. Or, c'est la ligne la plus fréquentée de bus de toute l'agglomération, de très loin ! Et elle aurait dû passer devant, non seulement déjà les premières lignes de tramway, mais encore, celles que l'on nous annonce, voire la prolongation du métro qu'on nous annonce, par contre, dans le PDU ![358] […] Donc aujourd'hui, mettre plus que des réserves sur ce PDU, en disant : "oui, nous voulons que Vaulx-en-Velin, une fois encore, ne soit pas le parent pauvre de ce PDU et laissé de côté, que l'on ne privilégie pas d'autres villes aujourd'hui, parce que c'est ça qui est en train de se passer, et que, si une étude est là pour les quinze prochaines années, cela veut dire que nous aurons probablement un tramway dans trente ans. Il ne le faut pas. […] y'a pas besoin d'études supplémentaires aujourd'hui, nous savons que le C3 a un taux de fréquentation qui justifie de très loin le tramway. »[359]

La délibération ne fait donc pas l'usage d'un « droit de *veto* municipal »[360]. Les réticences à remettre en cause un consensus intercommunal par une délibération du conseil municipal, pour des élus appartenant à la majorité communautaire, rendent compte de règles

---

2017. Durant cette période, son adjoint à l'urbanisme, Stéphane Gomez, prend une importance décisive même si la fonction de premier magistrat est confiée à l'adjoint aux finances.

[358] La prolongation de la ligne B du métro depuis Oullins jusqu'à Saint-Genis-Laval est annoncée pour un coût de 470 millions d'euros afin d'anticiper la réalisation du périphérique Ouest (projet dit "anneau des sciences". Délibération du comité syndical n° 14.132, « Politique d'équipement du SYTRAL – Investissement du plan de mandat 2015 », séance du 11 décembre 2014, SYTRAL.

[359] Intervention de Philippe Zittoun, lors du conseil municipal du jeudi 30 mars 2017. https://www.youtube.com/watch?v=Ntr4gBGSCOg Consulté le 1er octobre 2020 (voir à 2h08'). Philippe Zittoun est par ailleurs président de la commission municipale qui a examiné le PDU et au sein de laquelle nous avons fait une présentation des enjeux lui étant associés, en tant que doctorant CIFRE.

[360] Fabien DESAGE, « La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille », *Lien social et Politiques*, 2006, nº 56, p. 149-163.

informelles qui structurent largement le gouvernement de ses institutions et qui conduisent *in fine* à la dépolitisation de ses enjeux. Le PDU sort effectivement renforcé de l'approbation des municipalités. On pourrait certes souligner que l'enjeu est limité dans la mesure où il ne s'agit-là que d'un avis. Celui-ci semble pourtant précieux alors qu'il s'agit de soumettre son approbation au conseil de la métropole, cette fois incontournable :

> « Si le projet a été arrêté par le SYTRAL, il devra être adopté d'ici fin décembre. Notre Conseil a donné un avis favorable en son temps, les Communes aussi -de façon parfois différente- »[361]

Le verbatim de ce conseiller métropolitain de la majorité, illustre bien l'euphémisation faite dans l'hémicycle des approbations du texte « *avec réserve* » tel que délibéré à Vaulx-en-Velin. À l'inverse pourtant, le rejet du PDU par quelques conseils municipaux, est saisi dès qu'il s'agit de porter la contestation :

> « L'absence de concertation et le peu d'anticipation sur ce dossier expliquent certainement, en partie, les votes négatifs de certaines Communes sur le PDU (plan de déplacements urbains), et ce dans différents groupes. »[362]

Comme l'indique cette intervention lors du vote sur le PDU, la contestation reste fondée sur un clivage plus territorial que partisan. Il s'agit en l'occurrence pour Agnès Gardon-Chemain (LR) de s'étonner que le déclassement d'une autoroute traversant sa commune (A6-A7) en boulevard urbain, ne soit pas accompagné d'une amélioration des aménagements pour transport en commun ou vélos.

Que faire dès lors du cas Vénissian ? L'axe "A4" envisagé pour accueillir un tramway en 1997 se voit effectivement aménagé pour un tel mode de transport. Le cas de la réalisation de la ligne T4 nous semble pourtant demeurer tout au plus une "exception qui confirme la règle". Soulignons tout d'abord une intégration au gouvernement intercommunal de nature différente pour les élus vénissians. Ces derniers ne rejoignent l'exécutif communautaire qu'à partir de 2001, alors que la coalition de gauche rassemblée autour de Gérard Collomb emporte le Grand Lyon de justesse. Si le maire de Lyon, comme nous l'avons vu, monnaie certains postes exécutifs, le ralliement à Vénissieux peut tout à fait être analysé dans le cadre d'une coalition partisane de gauche.

Du point de vue des politiques publiques entreprises sur la commune en effet, les relations entre la communauté urbaine et les services municipaux sont bien moins développées qu'à Vaulx-en-Velin. De la même génération que son homologue vaudais, André Gerin nous est

---

[361] Propos attribué à Roland Jacquet, conseiller métropolitain lyonnais, dissident communiste. Extrait du procès-verbal de la séance publique du conseil de la métropole du 11 septembre 2017. p. 16.

[362] Propos attribué à la conseillère Gardon-Chemain, (Républicain et apparentées). Extrait du procès-verbal de la séance publique du conseil de la métropole du 22 mai 2017. p. 33.

présenté couramment sur notre terrain comme l'antithèse de Maurice Charrier, « *arc-bouté* » à une gestion communiste des structures municipales. Le récit que nous dépeint le premier chargé DSQ sur la ZUP des Minguettes incarne bien ces propos :

> « Mais c'était très intéressant de voir le contraste entre Vaulx-en-Velin et Vénissieux […]. Avec l'idée en plus que ça a complètement changé ! C'est qu'après Capiévic [*maire de Vaulx-en-Velin de 1977 à 1985*], […] Y'a eu Maurice Charrier, qui est un homme d'ouverture, et qu'après Marcel Houël [*maire de Vénissieux de 1962 à 1985*], on a eu André Gerin qui était sur une ligne d'ultra-gauche type Capiévic quand il a pris les rênes. […] Dès l'arrivée de Gerin, y'a eu la polarisation sur le métro lourd jusqu'aux Minguettes. Moi je soupçonne que la vraie volonté de Gerin, c'était "le métro devant ma mairie, les Minguettes on verra après". Et donc, c'est la programmation du tramway qui a débloqué la situation. »[363]

Le responsable de la politique de la ville et de l'habitat à la DDE, Dominique Mouillaux, nous évoque pour sa part le retard pris sur les projets concernant Vénissieux en raison d'une opposition politique persistante et d'une volonté de maintenir le logement social sur la commune à un taux important. Alors qu'il nous explique la mise en place de règles intercommunales instaurant des taux planchers de reconstruction de logements sociaux et des plafonds indicatifs, il souligne le particularisme vénissian :

> « Globalement les élus ont assez bien suivi, c'est d'ailleurs quand même, ça a été souligné, y compris dans les expériences dont j'ai eu écho, une particularité à Lyon qui repose sur tout le travail qu'on a fait en amont aussi. Encore que Vénissieux par exemple, eux, ils voulaient continuer à faire du logement social. Pour des raisons aussi, euh… disons qu'ils avaient leurs propres raisons. Des raisons politiques, mais je dis pas seulement électoralistes hein, à un moment donné, ils avaient aussi beaucoup de demandeurs. […] faut penser qu'à Vénissieux, depuis la fin de la ZUP, c'est-à-dire pendant, je sais pas, 25 ans, il s'était quasiment rien construit, à l'intérieur de cet immense périmètre. »[364]

Bien entendu nous ne prétendons pas avoir déployé une enquête suffisante permettant de mener à bien une comparaison avec le processus que nous avons étudié à Vaulx-en-Velin. À l'évidence, le travail de Pierre Gilbert montre que Vénissieux est loin d'échapper aux démolitions/reconstructions de la rénovation urbaine. Les premières démolitions n'ont-elles pas lieu dès le début des années 1980 aux Minguettes. Dès la mise en place du programme national de la rénovation urbaine dans les années 2000, la municipalité accompagne activement la promotion de l'accession à la propriété[365]. Toutefois aucun second projet ne

---

[363] Entretien réalisé avec Bruno Voisin, chargé d'étude au GSU, puis chargé d'opération à l'agence d'urbanisme, chargé du DSQ aux Minguettes à Vénissieux, le 7 décembre 2017.

[364] Entretien avec Dominique Mouillaux, responsable du service Habitat, développement social urbain, DDE, chargé de mission auprès du DDE, réalisé le 15 et 24 septembre 2019.

[365] Pierre GILBERT, « Devenir propriétaire en cité HLM », *Politix*, 2013, nº 101, p. 79-104 Pierre GILBERT, « Démolir et reconstruire aux Minguettes. La construction locale d'une politique de diversification de l'habitat et ses effets sociaux », *in* Martine BERGER et Lionel ROUGÉ (dir.), *Être logé, se loger, habiter. Regards de jeunes chercheurs*, Paris, L'Harmattan, p. 71-88.

vient concurrencer les réhabilitations et nouvelles constructions sur la ville, contrairement à la configuration opposant le "Carré de Soie" au nouveau centre-ville de Vaulx-en-Velin.

Enfin, *last but not least*, au conseil municipal de Villeurbanne, la dégradation des relations entre le maire socialiste, Jean-Paul Bret, et Bernard Rivalta conduit à un confortement des relations d'interdépendance entre le président du SYTRAL et le maire de Vénissieux, André Gerin (encadré n° 35). Bernard Rivalta est effectivement introduit sur la liste PCF-PS, unie derrière le maire communiste et élu dès le premier tour des élections municipales de 2008. Si son investissement sur la commune se fait discret[366], le siège de conseiller municipal lui assure celui de conseiller communautaire et sa réélection au SYTRAL pour un second mandat. Comme il l'indique lui-même lors d'une interview :

> « [*Bernard Rivalta*] : Je n'ai eu aucun état d'âme à m'engager là-bas, puisque ma culture est celle de la communauté urbaine. N'oublions pas que 70 % du budget de fonctionnement et des investissements des villes de l'agglomération résultent des décisions de cette dernière.
>
> [*Journaliste*] : Mais vous n'habitez pas à Vénissieux...
>
> [*BR*] : Non, je suis simplement propriétaire d'un appartement. En plaisantant, je dis souvent : « Je vais chez moi à Vénissieux et en weekend à Villeurbanne. »[367]

Nous soulignons ici simplement que ce rapprochement est de nature à conforter la réalisation d'un projet inscrit depuis 1997 aux priorités du PDU, et dont la première tranche est alors en cours de travaux (figure n° 39). En effet, après moult reports, la ligne de tramway T4 n'en est pas moins réalisée. Là encore, les principaux quartiers d'habitat social sont desservis en terminus d'une longue ligne sinueuse, levier d'une mixité sociale attendue. L'antériorité de cette desserte remonte à la construction de la ZUP, comme nous l'avons montré dans notre deuxième chapitre (figure n° 17)[368]. En 2009, alors qu'elle s'arrête encore au milieu du 8e arrondissement lyonnais en reliant le centre-ville de Vénissieux et les quartiers de l'ancienne ZUP des Minguettes, la ligne affiche déjà une fréquentation bien supérieure au T3 inauguré deux ans plus tôt au sud de Vaulx-en-Velin. Dès la livraison de

---

[366] « Bernard Rivalta : l'inconnu ! », *Vénissieux Infos*, 4 janvier 2014. Nous soulignons par ailleurs que lors de notre entretien, Bernard Rivalta nous reçoit à son domicile, à Villeurbanne. Il ironise alors en nous indiquant que maintenant sorti du jeu politique, il ne va à Vénissieux « *que pour les vacances* ».

[367] Romain CHARBONNIER, « Bernard Rivalta, ancien directeur du Sytral », *op. cit.*

[368] Une différence par rapport à Vaulx-en-Velin tient notamment au fait que la ligne D va jusqu'à la gare de Vénissieux grâce à l'intercession de Charles Fiterman, alors ministre communiste des Transports qui en fait une condition sine qua non des dotations de l'État à la ligne (Entretien avec Charles Fiterman réalisé le 25 juin 2016, par ailleurs confirmé dans René WALDMANN, *Les charmes de Maggaly*, *op. cit.*, p. 88-89.) La mise en service du métro D jusqu'à la gare de Vénissieux permet au SYTRAL de mettre en place un système de rabattement semblable à celui de Vaulx-en-Velin sur L. Bonnevay (ligne A). Dans le PDU de 1997, l'objectif de relier le centre-ville de l'agglomération aux Minguettes bénéficie de la mise à l'agenda de la politique de la ville.

la seconde tranche en 2013, desservant le cœur de l'agglomération jusqu'au campus de Villeurbanne, la fréquentation se rapproche des deux premières lignes les plus utilisées[369].

On le voit, un faisceau d'indices nous permet de comprendre la desserte des grands quartiers d'habitat social des Minguettes à Vénissieux. À l'inverse, la ligne C3, dont les conditions de transport sont pourtant largement dénoncées, ne fait l'objet d'aucun aménagement jusqu'au départ de Bernard Rivalta. Si bien que *Lyon Capitale* se pose la question d'une gestion très personnalisée des priorités de l'autorité organisatrice des transports : « *la ligne C3 victime du match Bret/Rivalta ?* »[370]. Le "contre-exemple" vénissian est donc loin d'invalider les mécanismes mis au jour d'une gestion confinée des arbitrages en matière de transport. Alors que la municipalité de Vénissieux est renvoyée à un mode de gestion « *trop marqué* », « *un peu stal* » ou encore « *coco ringarde* »[371], on comprend mieux l'enjeu de son intégration au gouvernement de l'agglomération lorsqu'en 2014, le passage dans l'opposition de sa nouvelle maire communiste, Michèle Picard, et son score aux élections, sans le parti socialiste, conduit à l'éviction de Bernard Rivalta du jeu politique (encadré n° 35).

***

À bien des égards, le maintien de l'institution syndicale alors que le périmètre de transport s'élargit, aussi bien territorialement qu'en matière de secteurs d'action concernés par l'encadrement d'une "gouvernance" de la "mobilité", peut rappeler la configuration d'action publique de la fin des années 1960. Alors que la création de la communauté urbaine suscitait l'extension du périmètre de transport à la périphérie lyonnaise, la préservation d'un syndicat mixte assurait la gestion confinée des enveloppes budgétaires conséquentes en voies de pérennisation sur les transports en commun. Pour reprendre la formule empruntée par Arnaud Passalacqua à propos de l'histoire contemporaine des transports urbains, plus qu'une répétition, la trajectoire institutionnelle du syndicat illustre plus sûrement une forme de « bégaiements »[372]. La séquence analysée montre effectivement comment le SYTRAL et les élus qui en sont à la tête, actualisent son rôle pour mieux permettre son acceptation et

---

[369] Le SYTRAL enregistre 72 000 voyageurs par jour en 2013. Rapport au comité syndical n° 14.132, « politique d'équipement du SYTRAL. Investissements du plan de mandat 2015 », séance du 11 décembre 2014, SYTRAL.

[370] Fabien FOURNIER, « TCL : la ligne C3 victime du match Bret/Rivalta ? », 14 octobre 2010.

[371] Entretien directeur de cabinet du maire de Vaulx-en-Velin de 1998 à 2004, réalisé le 30 octobre 2017.

[372] Arnaud PASSALACQUA, « Un monde qui bégaye ? Quelques réflexions sur le sentiment de répétition que suscite l'histoire des transports publics urbains », *op. cit.*

sa survie moyennant donc une certaine évolution[373]. Loin de souscrire à une vision fonctionnaliste qui ferait de ces élargissements successifs l'accomplissement – ou ses tentatives – d'une meilleure cohérence territoriale ou sectorielle, nous les analysons comme des arrangements permettant une clôture de l'espace décisionnel, à rebours des mots d'ordre de l'action publique. Si le « monde des transports urbains » se reproduit[374], c'est d'abord par la préservation des clôtures des espaces où se négocie la distribution des ressources. Mais le verrouillage institutionnel des rapports de force se situe désormais moins entre la périphérie et le centre. Il vient davantage conforter un ensemble de règles du fonctionnement des intercommunalités qui met à mal la capacité redistributive de ces formes de gouvernement.

Conclusion du cinquième chapitre

À n'en pas douter, si des conflits virulents existent à propos des priorités de transports en commun sur l'agglomération, ils semblent largement atténués par la conservation des espaces confinés de leur résolution.

Certes, le cas lyonnais fait montre d'une intégration progressive des maires de la banlieue populaire au gouvernement intercommunal de l'agglomération. Mais cette intégration participe à solidifier un ensemble de règles informelles qui tendent à affaiblir les possibilités d'expression des conflits en leur sein, et maintiennent d'autant plus efficacement les opposants aux politiques mises en œuvre à des positions marginales et dominées. Le maintien de coalitions partisanes et des consensus intercommunaux, perçu comme condition *sine qua non* de l'action publique, semble l'emporter sur la dénonciation des modalités de la redistribution des richesses intercommunales afin de les infléchir. Le cas de la participation des maires de Vaulx-en-Velin aux exécutifs intercommunaux depuis 1995 n'a pas véritablement contribué à faire de la desserte des grands quartiers d'habitat social de l'agglomération une priorité politique à cette échelle. Même lorsqu'une politique, potentiellement redistributive, apparait défavoriser les quartiers parmi les plus denses et composés d'une population dont la précarité n'est plus à démontrer, l'opposition au sein

---

[373] James MAHONEY et Kathleen Ann THELEN, *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*, Cambridge; New York, Cambridge University Press, 2010.

[374] Arnaud PASSALACQUA, « Un monde qui bégaye ? Quelques réflexions sur le sentiment de répétition que suscite l'histoire des transports publics urbains », *op. cit.*

d'une majorité socialiste depuis 2001, n'est envisagée que marginalement et à condition qu'elle n'entrave pas le bon déroulement de l'agenda communautaire.

Si l'institution communautaire, puis métropolitaine, lyonnaise se distingue ainsi par son « hétérogamie » en regroupant des communes riches et pauvres[375], c'est moins au service d'une pluralisation des intérêts sociaux portés dans les processus d'action publique que de l'incorporation des intérêts du champ politique par les élites politiques des banlieues populaires. Le fonctionnement consensuel de ces derniers vient dépolitiser la répartition territoriale des budgets intercommunaux. Le mécanisme est ici comparable à la répartition de la dotation de solidarité communautaire (DSC), mise en place afin de répartir une part des produits de la Taxe professionnelle d'agglomération (TPA), introduite par la loi Chevènement de 1999[376]. Censée atténuer les écarts de richesse entre communes au sein d'un même regroupement, la répartition de ce budget laissée à la négociation locale conduit à la neutralisation de ces effets en matière de péréquation. Comme à Bordeaux, Chambéry et Lille[377] et, à la différence des analyses produites sur des intercommunalités de tailles plus réduites et aux caractéristiques plus « homogames », la répartition de la DSC lyonnaise parait défavorable aux communes de banlieue populaire, si l'on en croit une étude produite par la direction générale de la Ville de Saint-Fons[378]. Toutefois, comme le soulignent Hélène Reigner et Thomas Frinault, la DSC, dans ces EPCI de taille importante, représente une faible enveloppe budgétaire qui peut, en partie, expliquer une moindre politisation[379]. De plus petites communautés de communes ou d'agglomération font montre d'une neutralisation moins évidente de la variable partisane, bien que les négociations menées à

---

[375] Les travaux de Philippe Estèbe montrent que le regroupement intercommunal, en raison de cet enjeu de répartition des richesses, a privilégié des découpages homogames rassemblant communes pauvres d'un côté, communes riches de l'autre. Philippe ESTÈBE, *Gouverner la ville mobile*, Presses Universitaires de France, 2008.

[376] Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

[377] Voir respectivement : Christophe ARPAILLANGE, Jacques DE MAILLARD, Élodie GUÉRIN-LAVIGNOTTE, Eric KÉRROUCHE et Michel-Alexis MONTANÉ, « Communauté urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement. Négociations contraintes dans une confédération de communes », *in* François BARAIZE et Emmanuel NÉGRIER (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, *op. cit.*; Fabien DESAGE et David GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*

[378] « La dotation de solidarité communautaire de la communauté urbaine de Lyon », Direction Générale des services, Ville de Saint-Fons, février 2011. Rapport qui nous est distribué en réunion hebdomadaire de la direction générale des services de la Ville de Vaulx-en-Velin, aout 2013.

[379] Ainsi, en 2011, la DSC de la communauté urbaine de Lyon s'élève à 17, 9 millions d'euros, soit 1,4 % du budget de fonctionnement de l'EPCI. *Ibid*. Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, 15 juin 2010, Vol 27/3, p. 3-30.

l'égard de sa répartition mettent en exergue la divergence des intérêts entre communes et intercommunalités. Notre analyse de la répartition territoriale du budget des transports indique que ces logiques sont loin de se cantonner aux enveloppes marginales des structures métropolitaines.

Le traitement du PDU de l'agglomération lyonnaise fait montre de la façon dont les documents de planification, dès lors qu'ils sont confiés aux institutions intercommunales, ne parviennent pas à imposer une concentration des équipements en fonction de priorités démographiques ou sociales. Nous rejoignons à cet égard les observations formulées par Rémi Dormois sur les terrains rennais ou nantais. Les orientations inscrites dans de tels documents apparaissent contradictoires. Ils énoncent de vagues objectifs consensuels tel que la lutte contre l'étalement urbain d'un côté, sans trancher pour autant, de l'autre, sur des choix d'investissement polarisés. « [M]algré l'efficacité de ce second scénario en matière d'économie d'espace ou de renforcement de la fréquentation des lignes de transport public »[380], l'évitement des arbitrages politiques susceptibles de déstabiliser les consensus et coalitions entre maires et présidents de structures intercommunales, emportant avec eux les acteurs économiques, l'emporte. Si Rémi Dormois souligne ainsi l'entretien d'une capacité d'action publique par évitement des points de blocage qui conduisent au « *statu quo*, voire à l'inaction », le cas de la desserte de Vaulx-en-Velin nous conduit plutôt à souligner la cristallisation, par l'action, d'un traitement différencié de la mobilité des classes populaires.

C'est d'abord le cas des effets de la construction d'un pôle multimodal au sud de la commune dans le cadre du projet du Carré de Soie. L'arrivée du tramway, comme du métro donnent une satisfaction relative au maire, si bien que l'abandon de la desserte initialement envisagée pour les quartiers nord n'offre pas matière à contester l'exécutif intercommunal dont il fait partie. Le réagencement des priorités du PDU montre bien combien l'intégration d'un maire de banlieue populaire ne sert pas forcément en premier lieu les intérêts des classes populaires de la commune, fussent-elles majoritaires. Le cas de la ligne "C3" montre aussi comment les améliorations successives qui lui sont apportées finissent par conforter un sentier de dépendance défavorable à un mode de transport plus qualitatif, comme le tramway. La ligne en question se retrouve effectivement, à la fin des aménagements livrés en 2019, parée pour accueillir des taux records de fréquentation pour une ligne de trolleybus. Les lignes de tramway T3, T5, ou plus récemment, T6 ou T7, en transportent bien moins.

---

[380] Rémi DORMOIS, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine », *Revue française de science politique*, 2006, Vol. 56, nº 5, p. 854.

Le rôle joué par le syndicat des transports apparait central pour comprendre comment certains arbitrages, pourtant particulièrement sujets aux conflits dans les débats publics, sont maintenus à l'écart de ces derniers. Si le SYTRAL constitue un appareil institutionnel à même d'assurer une distance vis-à-vis des assemblées délibératives, force est de constater qu'il porte un ensemble de démarches visant à légitimer son action. Les débats menés dans le cadre du PDU en sont un exemple. En prenant en charge ses révisions successives, le SYTRAL encadre les sujets soumis à discussion, si bien que ces démarches font finalement écran à la mise en débat de la répartition des principaux investissements en matière de transport. Nous rejoignons donc les analyses des dispositifs institutionnels qui en activant une participation de publics qui leur sont extérieurs, légitiment l'action publique plus qu'ils n'ouvrent les processus de décision. La « déconnexion progressive entre l'attention portée aux dispositifs et les tendances macrosociologiques peu favorables à la démocratie dans son ensemble »[381] soulignée par Guillaume Gourgues, nous semble largement pouvoir se décliner à propos des PDU.

Le SYTRAL maintient l'adhocratie institutionnelle que nous avions relevée lors de l'extension du périmètre de transport à l'ensemble des communes de la communauté urbaine. L'acceptation du cadrage qu'il propose lors de telles démarches repose sur un travail de catégorisation du traitement des problèmes de déplacements urbains qu'il nous reste à examiner.

[381] Guillaume GOURGUES, « Plus de participation, pour plus de démocratie ? », *op. cit.*, p. 45.

Chapitre 6 : Un traitement à part des mobilités populaires ? Dépolitisation et catégorisation du “social” dans les politiques de mobilité urbaine

L’absence du réseau « lourd » de transport dans les quartiers populaires témoigne-t-elle de l’imperméabilité des politiques publiques aux enjeux propres à la mobilité des classes populaires ?

Si en 2014, Bernard Rivalta préconise à ceux qui « *n’ont pas beaucoup de moyens* »[1] de rationnaliser et de rationner leurs déplacements lors d’une interview diffusée sur une chaine de radio nationale à une heure de grande écoute (13h30-14h), c’est aussi qu’un discours véhiculé dans le champ de l’expertise sur les “mobilités urbaines” tend à le rendre dicible. À Lyon, la conférence-débat sur la révision du PDU organisée le 4 mars 2016 en fournit un aperçu. Elle est l’occasion pour les représentants des institutions syndicale et métropolitaine, d’évoquer tous les enjeux de la réduction des déplacements. Martial Passi appelle de ses vœux l’avènement de la « *ville des courtes distances* ». Pour Gilles Vesco, « *le meilleur trajet est celui qu’on ne fait pas* ». À la tribune, les vice-présidents de la métropole et la présidente du SYTRAL sont accompagnés du géographe Michel Lussault, qui a été invité pour ouvrir la discussion aux enjeux « anthropologiques » que recouvrirait la mobilité. Sans pouvoir en être tenu pour synthèse l’extrait suivant permet d’en comprendre le ton :

> « Nous sommes là pour un plan des déplacements urbains et en vérité nous parlons des mobilités. […] Au vrai, on ne parle plus de déplacements, et c’est tant mieux ! Parce que parler des déplacements, c’est trop peu par rapport au type de problèmes que l’on a à aborder. Parler de mobilité, c’est bien mieux, parce que parler de mobilité, c’est envisager dans tous leurs aspects, le rôle et la place des mouvements et des connexions dans la vie des habitants et dans la vie des sociétés et des territoires. Et c’est bien comme ça qu’il faut le prendre en compte. […] Parce que si l’on parle de déplacements, on pourrait croire qu’une vision technologique et une bonne maitrise des ingénieries spécifiques suffiraient à faire les choix éclairés et suffirait à garantir la prospérité, le bonheur et le développement des sociétés. Si l’on parle mobilité, si l’on insiste sur le rôle et la place des mouvements et des connexions dans la vie de chaque individu et dans la vie des sociétés que les individus composent et font vivre par leurs interactions, alors on considère et on conçoit aisément que la mobilité est secondairement une question technologique, et secondairement une

[1] Propos de Bernard Rivalta, président du SYTRAL de 2001 à 2014, « Le coût du ticket et le prix de la fraude », reportage d’Olivier Minot, réalisation, Marie Plaçais, *Les pieds sur terre*, *op. cit.*, le 8 décembre 2014.

> question d'ingénierie. C'est d'abord ce que j'appellerais, pardonnez-moi du mot peut-être un peu fort, une question anthropologique et politique, au sens noble du mot politique, c'est-à-dire de cette activité intellectuelle qui nous permet à chacun de régler autant que faire se peut, la vie collective, de produire une certaine régularité et une certaine unité à partir du maximum de diversité qui est celle qui correspond aux aspirations de chacun qui ne sont pas forcément convergent. C'est bien là la tâche qui vous attend […] c'est d'être capable de réfléchir avec ce point de vue anthropologique et politique, et non pas de rabattre la réflexion sur des problématiques de choix technologiques, ni même de choix de modes [*de transport*], parce que je pense qu'en fait, les choix de modes interviennent une fois qu'on a clairement défini un certain nombre d'autres types de choix. »[2]

Certes, les enjeux de « *justice* » sont aussi largement soulignés pour insister sur la façon dont la « *ville des courtes distances* » ne pourrait être envisagée sans qu'une « *accessibilité* [ne] *soit réelle et offerte au plus grand nombre* ». Cette tribune illustre comment le cadrage de la discussion ouverte par les élus pour réviser le PDU s'appuie sur la mobilisation des discours experts et savants. Puisque le consensus intercommunal est présenté comme un gage d'efficacité, ne doit-il pas donner à voir les approches rationnelles des problèmes publics qui président à son action[3] ? À l'inverse, ou à défaut, ne faut-il pas euphémiser les incohérences entre objectifs redistributifs et enjeux sociaux sens cesse remis sur le métier des politiques intercommunales et métropolitaines et leurs effets ?

Si nous avons insisté dans notre précédent chapitre sur les mécanismes politiques et institutionnels d'un traitement désavantageux des quartiers populaires lors des extensions successives du réseau lourd de transport en commun, d'autres façons de répondre aux enjeux sociaux de la mobilité ont été proposées. Depuis l'inscription dans la loi d'un « droit au transport » au début des années 1980, ces derniers n'ont eu de cesse d'être portés à l'agenda à mesure des différentes réformes intervenant dans les politiques dites de déplacements puis de mobilité urbaine. Comme plus largement en Europe ou aux États-Unis, la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité est loin de constituer un impensé des politiques publiques en France[4]. Elle a toutefois été retraduite en termes d'exclusion sociale. Les enjeux d'équité sociale et territoriale affirmés à la suite de l'institutionnalisation de la politique de la ville

---

[2] Intervention de Michel Lussault lors de la conférence-débat du 4 mars 2016, URL : [http://www.sytral.fr/TPL_CODE/TPL_MEDIAVIDEO/PAR_TPL_IDENTIFIANT/773/183-media-liste-a-propos-du-sytral.htm], consulté le 15 octobre 2020.

[3] La tendance de l'intercommunalité à assurer une gestion collégiale, préservée des conflits partisans, et présentée comme condition d'une approche plus rationnelle des problèmes publics urbains est devenu un puissant « sens commun réformateur » assurant cette promotion. Philippe BEZÈS et Patrick LE LIDEC, « Ce que les réformes font aux institutions (chapitre 3) », *in* Jacques LAGROYE et Michel OFFERLÉ (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, pp. 75-101 ; Fabien DESAGE, « La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du "consensus" partisan à la communauté urbaine de Lille », *op. cit.*

[4] Sylvie FOL, *La mobilité des pauvres : pratiques d'habitants et politiques publiques*, Belin, 2009.

par des objectifs de désenclavement des quartiers d'habitat social et la mise en place progressive de tarification sociale dans les transports, n'ont été réalisés que de manière très partielle[5]. Depuis les années 2000 en revanche, plusieurs travaux s'accordent à décrire une tendance à l'individualisation du traitement public proposé au détriment d'une approche collective procédant d'autre système d'imputation des responsabilités[6].

Figure n° 40 : Conférence-débat du 4 mars 2016, organisée dans le cadre de la révision du PDU
Photographie ©SYTRAL. Au milieu de l'assemblée, à la tribune (de gauche à droite) : Philippe Bossuet, Martial Passi, Michel Lussault, Annie Guillemot, Gilles Vesco.

Alors que la mobilité s'affirme comme valeur montante des systèmes capitalistes[7] et comme gage d'intégration des classes populaires[8], la notion semble devenir une nouvelle catégorie saisie par et pour l'action publique. Dans un projet de sociologie critique de la mobilité, Simon Borja, Guillaume Courty et Thierry Ramadier ont retracé la carrière du concept afin de saisir ses impensés idéologiques et les conditions sociales de son émergence. Son succès tiendrait pour large part au nomadisme dont il fait preuve, permettant son appropriation dans les champs académiques, politico-administratifs et artistiques. La généralisation de son emploi s'appuie ainsi sur un certain nombre d'ouvrages à partir de 1995, et parmi lesquels le dictionnaire de géographie édité par Jacques Lévy et Michel Lussault en 2003[9]. Alors que la mobilité tend à se penser comme une compétence pour se mouvoir dans l'espace, voire

---

[5] Cécile FÉRÉ, « La dimension sociale de la mobilité quotidienne, oubliée du développement urbain durable ? », *op. cit.*

[6] Sylvie FOL, *La mobilité des pauvres*, *op. cit.* Cécile FÉRÉ, *Concilier accès à la mobilité et mobilité durable : la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans les politiques urbaines de l'agglomération lyonnaise*, Lyon 2, 2011, Hélène REIGNER et *al.*, « Circuler dans la ville sûre et durable », *op. cit.*

[7] Luc BOLTANSKI et Ève CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, 1999.

[8] Marie-Hélène BACQUÉ et Sylvie FOL, « L'inégalité face à la mobilité », *op. cit.* Cécile FÉRÉ, « Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines », *op. cit.*

[9] Jacques LÉVY et Michel LUSSAULT (dir.), *Dictionnaire de la géographie*, Belin, 2003.

une forme de capital[10], lui sont associés des valeurs positives d'épanouissement et d'intégration sociale. À l'inverse, l'association entre immobilisme et exclusion, comme nous avons déjà pu l'appréhender dans notre troisième chapitre, abonde une injonction à certaines mobilités[11], par exemple pour trouver un emploi, quand d'autres sont occultées ou délégitimées[12]. Les travaux qui insistent sur la corrélation entre mobilité et exclusion soulignent aussi le caractère vertueux de l'individualisation du traitement des inégalités de mobilité[13]. En s'intéressant aux conditions de mise en œuvre des politiques d'aides individuelles aux transports ou à la mobilité, ceux de Cécile Féré, en montrent pourtant de sérieuses limites. Non seulement celles-ci restent contingentées à des budgets restreints et fluctuants, mais elles sont subordonnées aux comportements souhaités des bénéficiaires selon une logique d'activation[14] qui traverse plus largement les politiques sociales[15]. Elles touchent donc un nombre de personnes très réduit et sont concurrencées ou contraintes dans leur proposition par les objectifs de mobilité protectrice de l'environnement[16].

Le développement de l'usage de la mobilité montrerait donc « à quel point la recherche peut parfois se positionner comme expertise apte à trouver les leviers de changement de comportements spatiaux qui sont identifiés comme problématiques dans d'autres champs, et notamment le champ politique »[17]. En matière de déplacements urbains, la mobilité a supplanté le périmètre d'action envisagé par d'autres formulations. Dès lors qu'il ne faut plus parler de transport, comment sont évoqués les enjeux propres au « droit au transport »

---

[10] Jacques LÉVY, « Capital spatial », *in* Jacques LÉVY et Michel LUSSAULT (dir.), *Dictionnaire de la géographie*, Paris, Belin, 2003, p. 124-126 ; Vincent KAUFMANN, « La mobilité comme capital ? », *op. cit.*.

[11] Marie-Hélène BACQUÉ et Sylvie FOL, « L'inégalité face à la mobilité », *op. cit.*

[12] Jean-Pierre ORFEUIL et Fabrice RIPOLL, *Accès et mobilités*, *op. cit.* Fabrice RIPOLL et Vincent VESCHAMBRE, « Sur la dimension spatiale des inégalités. Contribution aux débats sur la "mobilité" et le "capital spatial" », *op. cit.*

[13] Éric LE BRETON, *Bouger pour s'en sortir*, *op. cit.* Jean-Pierre ORFEUIL (dir.), *Transports, pauvretés, exclusions*, *op. cit.* Dominique MIGNOT et al., *Mobilité et grande pauvreté* [Rapport], PREDIT- PUCA, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 2001 ; Vincent KAUFMANN, « La mobilité comme capital ? », *op. cit.*

[14] Cécile FÉRÉ, « Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines », *op. cit.*

[15] Hélène GARNER-MOYER, « Mise en perspectives de l'évolution du modèle social français : genèse et tendances », *Informations sociales*, 2016, n° 193/2, p. 10-22 ; Marc-Henry SOULET, « De l'insertion sociale à la gestion des immotiles. Le travail social en reconfiguration », *in* Robert CASTEL et Claude MARTIN (dir.), *Changements et pensées du changement. Échanges avec Robert Castel*, Paris, 2012, p. 183-194.

[16] Cécile FÉRÉ, « La dimension sociale de la mobilité quotidienne, oubliée du développement urbain durable ? », *op. cit.*

[17] Simon BORJA, Guillaume COURTY et Thierry RAMADIER, « Trois mobilités en une seule ? », *op. cit.*, p. 13.

inscrit dans la LOTI en 1982 ? Ce faisant, en appelant à « raisonner à partir de la demande de mobilité » plutôt que de l'offre sectorielle[18], les problématiques posées en matière de gouvernabilités des déplacements urbains, invitant à la transversalité et au décloisonnement, ont leur part à l'adoption de la notion. Comme le notent Simon Borja, Guillaume Courty et Thierry Ramadier, celle-ci revêt une dimension pratique pour les décideurs publics en déplaçant la focale de l'attention : « Comme remplaçant d'un ancien lexique ou comme euphémisation de termes indicibles, la "mobilité" permet enfin de faire reposer sur les individus ce que la rhétorique traditionnelle de l'État-providence imputait aux politiques publiques. »[19] Si la « mobilité » fait tendre à une responsabilisation des individus, elle rejoint d'autres mécanismes qui convergent vers la minoration des déterminants structurels des phénomènes afférents. Il en va effectivement de même du cadrage des problèmes de sécurité routière, dont le traitement public s'applique à omettre l'enracinement social de la mortalité par l'absence et la non-diffusion des données socio-professionnelles des « victimes de la route »[20]. Il en va de même aussi des systèmes d'imputation des responsabilités en matière de pollution dans des villes dont la durabilité et la sûreté sont appréhendées au moyen de catégories psychologisantes, et qui euphémisent les rapports sociaux et en ignore les déterminants macrosociologiques[21].

En nous inscrivant dans cette perspective critique, nous souhaitons, pour clore cette thèse, ouvrir la discussion sur une déconstruction de l'édifice catégoriel qui, s'il ne repose pas forcément sur cet objectif, participe à rendre possible un désavantage des classes populaires à propos des transports collectifs et donc de la mobilité.

Le passage des transports à la mobilité est encouragé par un encadrement technico-expert des politiques menées sous l'égide des autorités organisatrices des transports. Ce dernier ne peut être détaché des configurations métropolitaines et intercommunales dans lesquels il se matérialise. La « *mobilité* » constitue d'ailleurs un des indicateurs mobilisés pour évaluer les politiques publiques de déplacements urbains. Il correspond au nombre moyen de déplacements quotidiens par personne enregistré un jour ouvrable. Avec l'évolution des parts modales – soit la répartition des déplacements pour chaque mode de transport utilisé, transport en commun, voiture, "marche à pied" ou "deux roues" – la mobilité est rapprochée de l'efficacité des politiques publiques. Son évolution fait ainsi l'objet d'une attention particulière de la part des autorités organisatrices de transports et des intercommunalités ou

---

[18] Jean-Marc OFFNER, « L'expertise locale en transports urbains », *op. cit.*, p. 95.

[19] Simon BORJA, Guillaume COURTY et Thierry RAMADIER, « Trois mobilités en une seule ? », *op. cit.*, p. 18.

[20] Matthieu GROSSETÊTE, « L'enracinement social de la mortalité routière », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2010, n° 184/4, p. 38-57.

[21] Hélène REIGNER et *al.*, « Circuler dans la ville sûre et durable », *op. cit.*

collectivités comme des services de l'État, en particulier au sein de ses centres d'études, CERTU puis CEREMA. Les modalités d'évaluation des politiques urbaines de transport sont aujourd'hui largement alimentées par quelques grandes enquêtes génératrices de données sur la mobilité qui complètent celles du recensement. Depuis la mise à l'agenda des transports en commun au seuil des années 1970, ce sont ces enquêtes dites "ménages", "ménages-déplacements", puis "déplacements" qui, dans les grandes agglomérations et sur des échelles de plus en plus vastes, ont été développées, standardisées, puis appropriées par les pouvoirs locaux, sous un label certifié par l'État[22]. À Lyon, le périmètre de l'enquête dépasse la communauté urbaine depuis 1986, où un échantillon des ménages de 71 communes est enquêté et 72 en 1995, soit 1 200 000 habitants. En 2006, le périmètre s'étend encore pour dépasser celui du Département du Rhône en intégrant ainsi 453 communes et 1 980 000 habitants, puis 569 communes pour plus 2 300 000 habitants en 2015. Le SYTRAL en est le maitre d'ouvrage et finance 65 % de la réalisation des entretiens menés par 400 enquêteurs auprès d'un échantillon de 1 à 2 % de la population, ainsi qu'un premier traitement des données[23].

Mobilisés dans le cadre de la révision du PDU, les premiers résultats sont aussi diffusés par le SYTRAL, afin d'« *évaluer les politiques publiques et mesurer les évolutions des pratiques de déplacements* »[24]. La baisse de la mobilité enregistrée sur l'ensemble de l'agglomération est ainsi associée, en 2017, à des « *évolutions encourageantes* » des comportements et à une « *tendance à la rationalisation des déplacements individuels* »[25]. À l'inverse, l'augmentation de trois points de chômage entre les deux périodes étudiées n'est pas mentionnée (2006 et 2015), alors que le travail reste le premier facteur de déplacement journalier selon la même étude. De même, la diminution de la part modale de la voiture au profit des transports publics et de la marche à pied est forcément associée à des comportements réputés vertueux et aux politiques publiques. À Lyon, l'élaboration, les

---

[22] Tristan GUILLOUX, Mathieu RABAUD et Cyprien RICHER, *De l'enquête-ménage aux enquêtes-déplacements : comment l'action publique a fait évoluer ses instruments d'évaluation* [Rapport], CEREMA - IFSTTAR, 2015.

[23] Près de 20 000 entretiens, d'environ 30 minutes, sont réalisés en face à face pour le territoire de la métropole de Lyon et des communautés d'agglomération Porte de l'Isère et VienneAgglo et 9 000 par téléphone pour les territoires plus ruraux. Délibération n° 13.149, « approbation de la convention principale de partenariat et de financement pour la réalisation de l'enquête déplacements grand territoire de l'aire métropolitaine lyonnaise », séance du 19 décembre 2013.

[24] « Premiers résultats de l'enquête déplacements sur le territoire de la métropole de Lyon », Dossier de presse, SYTRAL, Grand Lyon Métropole, janvier 2016, p. 5.

[25] *PDU de l'agglomération lyonnaise (2017-2030)*, *op. cit.*, p. 32.

révisions et donc, l'évaluation des politiques de déplacements urbains dans le cadre du PDU est donc un exercice particulièrement maitrisé par le SYTRAL.

Les trois sections qui suivent sont dédiées à l'étude de l'usage des catégories qui se déploient dans les espaces administratifs et experts et qui, adossées à la notion de mobilité, contribuent à restreindre les problèmes pour lesquels les investissements les plus significatifs en matière de transport en commun apparaissent comme une solution. En mobilisant des matériaux récoltés durant notre immersion au sein des services municipaux de Vaulx-en-Velin, et au cours des interactions avec d'autres institutions intervenant sur les politiques de transports, il s'agit d'être attentif aux médiations qui font circuler ces catégories. Le cadrage expert et administratif autour de la desserte des quartiers populaires conduit ainsi à consolider deux idées tenaces structurant l'appréhension de la mobilité des classes populaires. D'une part, les quartiers populaires ne seraient finalement pas si mal desservis, donnant même à penser qu'un maximum aurait été fait. D'autre part, la prise en charge collective des déplacements de leurs habitants ne serait pas à même de répondre à un problème de mobilité plus individuel. Le transport collectif est progressivement sorti de l'espace pensable des solutions envisagées. À cet égard, l'usage des chiffres, la constitution des données et leurs représentations graphiques contribuent non seulement « à faire exister un fait social » qui toucherait singulièrement certains quartiers[26], mais aussi à le rendre malléable, selon les ambitions de l'investissement financier réel qui leur est consacré.

Dans une première section, nous revenons sur les procédés d'invisibilisation et d'euphémisation des critères de la répartition du réseau. Ces derniers s'appuient sur des représentations cartographiques qui amalgament les données socioéconomiques et démographiques des différents quartiers de la périphérie. Ces mécanismes de dépolitisation qui minimisent les enjeux sociaux des politiques de transports nous semblent comparables à ceux affectant certains budgets intercommunaux, pourtant initialement spécifiquement dédiés à la « solidarité communautaire » telle que la DSC.

De l'imperméabilité des politiques de transports en commun aux intérêts des classes populaires, la mobilité de ces dernières se voit attribuer d'autres réponses. Une deuxième section revient sur la diffusion des catégories d'individualisation du traitement de la mobilité qui sont déployées en particulier à l'égard des populations réputées insuffisamment mobiles. Dans le cadre d'une pluralisation des politiques de mobilité, celles-ci tendent à devenir l'opérateur d'un traitement spécifique des mobilités populaires.

Dans une dernière section, nous interrogeons la réception de cette dualisation des services à la mobilité dans l'espace administratif municipal. Les agents qui se définissent comme

---

[26] Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers*, *op. cit.*, p. 107-145.

des professionnels du développement urbain réceptionnent les dispositifs et catégories qui en sont le véhicule. Dans une institution aux compétences limitées, celles-ci apparaissent comme une ressource à même de légitimer et conforter un espace professionnel aux contours flous.

Section 1. Catégories d'amalgames et dépolitisation cartographique des transports en commun

Les travaux critiques sur l'intercommunalité s'efforcent de montrer les mécanismes de neutralisation des dispositifs de péréquation à cette échelle. C'est notamment le cas à propos des instruments fiscaux introduits par la Loi dite Chevènement de juillet 1999[27], adossant l'instauration de la taxe professionnelle d'agglomération (TPA), puis unique (TPU), à une dotation de solidarité communautaire (DSC). Nous souhaitons ici poursuivre la comparaison esquissée dans notre conclusion du chapitre précédent, entre la répartition du budget d'investissement sur les transports et la DSC. Alors que cette dernière est spécifiquement dévolue à la réduction des inégalités fiscales, sa répartition laissée aux négociations entre élus locaux, permet l'inclusion d'autres critères d'éligibilité. Divisé en plusieurs parts, le calcul de sa répartition se fait largement au détriment des communes les plus pauvres des EPCI[28].

À Lyon, la DSC est divisée en cinq enveloppes dont la première seulement est répartie en fonction du potentiel fiscal de la commune, du revenu moyen des ménages et de l'effort fiscal de la collectivité[29]. Même avec cette réduction de la part effective de la DSC dévolue

---

[27] Philippe ESTÈBE, « La politique de la ville à la bonne échelle ? L'introuvable solidarité d'agglomération », *in* Thomas KIRSZBAUM (dir.), *En finir avec les banlieues ?. op. cit.*, l'Aube, p. 152-169.

[28] Ces découpages locaux de la DSC s'ajoutent à l'attribution de compensations (AC) obtenues en amont du vote de la loi et qui neutralisent déjà une partie de la mise en commun des ressources issues de la taxe professionnelle. Hélène REIGNER, Thomas FRINAULT et Catherine GUY, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *op. cit. ;* Fabien DESAGE, « La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille », *op. cit.*

[29] Les autres enveloppes concernent respectivement en 2011 : (2) une garantie de ressource versée à huit communes « indépendamment de leurs caractéristiques sociologiques » (8 communes sur 57 se partagent 800 000 €) ; (3) un « intéressement des collectivités au développement économique » enregistré sur leur territoire (53 communes sur 57 se partagent 5,1 millions d'euros) ; (4) une répartition homogène de 3,3

à cet objectif de péréquation fiscale, l'étude réalisée par la direction générale des services de Saint-Fons – commune populaire et industrielle au sud de Lyon – s'étonne de sa variabilité annuelle :

> « La variation des dotations au titre de cette 1ere enveloppe peut surprendre eu égard à la stabilité des critères pris en compte. Le revenu moyen et l'effort fiscal n'évoluent que très marginalement et l'on devine que le potentiel fiscal, dont la définition n'a pas été actualisée, ne peut pas produire de telles évolutions d'une année sur l'autre. »[30]

Il serait notamment étonnant de voir la commune de Fontaines-Saint-Martin et ses 2 854 habitants possédant le quatrième revenu moyen le plus important du Grand Lyon, bénéficier de 54 372 €, au titre de cette première enveloppe pourtant censée assurer le maintien des effets péréquateurs de la DSC. À l'inverse, la commune de Saint-Fons, en seconde position des revenus moyens par habitant les plus faibles de l'agglomération et en cinquième position de l'effort fiscal le plus élevé, n'apparait pas sur cette enveloppe. Dans cette étude transmise à plusieurs municipalités, dont Vaulx-en-Velin, au moment où nous investissons notre terrain, le directeur général des services de Saint-Fons déplore une situation qui, « *pour n'être pas nouvelle, n'en demeure pas moins choquante et inadaptée au regard de l'exigence d'un développement équilibré du Grand Lyon* »[31].

Contrairement à la DSC, le réseau de transport en commun n'est pas spécifiquement dévolu à des enjeux de redistribution. Mais les enjeux de cohésion sociale et d'accessibilité, sans cesse réaffirmés en matière de mobilité, nous permettent de nous prêter à l'examen des critères mis en avant par l'institution pour justifier ses choix. En outre, à travers le réseau de transport en commun, s'opère un mécanisme de redistribution géographique des budgets intercommunaux. Comme nous l'avons signalé, les sommes engagées sont autrement plus importantes que la DSC.

L'orientation de l'extension du réseau compose évidemment avec d'autres logiques qui tendent à construire une rationalité socio-économique ou démographique et à défaut, l'image de celle-ci. C'est très exactement au motif d'une rationalité budgétaire que, lors de la présentation du projet de PDU en conseil de la Métropole, la présidente du SYTRAL

---

millions d'euros à hauteur de 2€/habitants) ; (5) un dispositif d'atténuation des fluctuations de la DSC pour les communes en limitant la hausse et plafonnant la baisse d'une année sur l'autre (1,2 million d'euros). « La dotation de solidarité communautaire de la communauté urbaine de Lyon », Direction Générale des services, Ville de Saint-Fons, février 2011. Rapport qui nous est distribué en réunion hebdomadaire de la direction générale des services de la Ville de Vaulx-en-Velin, août 2013.

[30] *Ibid.* p. 2.

[31] « La dotation de solidarité communautaire de la communauté urbaine de Lyon », Direction Générale des services, Ville de Saint-Fons, février 2011. Rapport qui nous est transmis en réunion hebdomadaire de la direction générale des services de la Ville de Vaulx-en-Velin, août 2013, p. 8.

réitère le caractère contraint du renforcement du réseau collectif à sa « viabilité financière »[32].

Depuis l'élaboration du PDU de 1997, l'euphémisation des critères politiques de la répartition du réseau s'appuie sur des représentations de celui-ci amalgamant les données socioéconomiques et démographiques des différents quartiers de la périphérie.

1.1. L'entretien d'un flou autour de la densité des zones à desservir

À première vue, les enveloppes les plus importantes de la DSC sont perçues par les communes concentrant les quartiers de la politique de la ville et les populations les plus précaires. Ramené au nombre d'habitants en revanche, le classement est complètement différent (annexe n° 9). Le montant médiant de la DSC se situe à 20 euros par habitant. Comme le note l'étude que nous mobilisons, les neuf communes percevant plus du double de cette valeur médiane ont une moyenne de 3 500 habitants et en totalisent ensemble 30 000. Elles perçoivent en moyenne une DSC par habitant de 70 euros. Albigny-sur-Saône bénéficie d'une DSC par habitant de 122 €, Curis-au-Mont-d'Or et Sathonay-Village de 95 €. Les cinq communes les plus peuplées (hors Lyon) ont en moyenne une DSC par habitant de 17,6 € : 29 € pour Vaulx-en-Velin, 12 € pour Vénissieux, 18 € pour Villeurbanne, 6 € pour Lyon. Reconverti en fonction du nombre d'habitants de chaque commune, la DSC présente une autre distribution. Vaulx-en-Velin et Vénissieux, comptant 40 875 et 58 178 habitants en 2007, passent respectivement du 3e au 16e rang et du 6e au 43e rang sur 57 communes. On le voit, le simple fait d'omettre la répartition par habitant invisibilise le caractère plus politique de sa répartition. Qu'en est-il à l'égard de la présentation des priorités d'investissement sur les transports ?

1.1.1. Une objectivation des flux dans le PDU de 1997

Dans le PDU de 1997, Bernard Jouve souligne, à juste titre, que la priorisation des quatre premières lignes de tramway ne s'est faite qu'après la consultation organisée sur la base de trois scénarios[33]. Elle est donc effectivement laissée à la sphère politique. Soulignons toutefois que de nombreux documents diffusés permettent à un public large de développer

[32] Propos attribués à Annie Guillemot, présidente du SYTRAL, lors du vote sur le texte PDU au sein du conseil métropolitain, Procès-verbal de la séance du 6 mars 2017, actes de la métropole de Lyon, p. 18.

[33] Bernard JOUVE, « Le politique contre le savant, tout contre : le PDU de Lyon », *op. cit.*

une appréciation hiérarchisée des priorités d'investissement sur le réseau. En effet, les cartographies mises à dispositions des groupes de travail et des 40 000 visiteurs de l'exposition (dont 10 000 votants) sont suffisamment précises pour se faire une idée des principaux flux de déplacements quotidiens sur l'agglomération à une échelle relativement fine.

Tout d'abord, le groupe de travail « Transports collectifs et réseau Ferroviaire » fait de cette hiérarchisation un objectif en soi de la concertation. Il laisse ainsi plusieurs croquis et cartographies permettant d'approcher l'exercice processuel de construction des douze axes retenus (annexe n° 7.1.3). Les 20 lignes de bus les plus fréquentées sont identifiées, ainsi que les équipements générant le plus de déplacements tels que les universités, les zones d'emplois (en lien avec le groupe « activités économiques, grands équipements et déplacements »). Une représentation de l'ensemble des flux mécanisés (automobiles et transport en commun) est réalisée à partir des données de l'enquête ménage de 1995. Réalisée par la SLTC (exploitant du réseau de transport en commun) elle affecte chaque déplacement recensé, de manière exhaustive, sur le plus court trajet entre l'origine et la destination du trajet, de façon à constituer une cartographie des « *lignes de désir* »[34] (annexe n° 7.2) :

> « […] l'effort de hiérarchisation des réseaux est un impératif dans la mesure où il constitue une condition première de la recherche d'une cohérence et d'une intégration entre les différents modes de déplacements. Cette hiérarchisation permet en outre une approche globale et raisonnée de chaque réseau : portée, fonctions, connexions, niveau de desserte et niveau de service, choix technologiques, … »[35]

Comme l'indique le groupe de travail, il s'agit alors d'objectiver les critères d'établissement des priorités. L'élaboration des 12 axes prioritaires procède bien d'une logique de sélection fondée sur l'objectivation des principaux flux. Le schéma réalisé par le groupe de travail propose donc de les classer en trois catégories (annexe n° 7.3) : « *site propre avec système guidé* » (tramway) pour les axes "A3", "A4", "A6" et "A7", "A11", "A12" ; « *site propre pour autobus ou trolleybus* » pour "A1", "A2", "A5", "A8", "A10" ; *« sites protégés* » pour des axes moins prioritaires dont "A9" (qui prolonge l'axe de la ligne de métro A vers l'Est).

Selon les professionnels de la politique de la ville travaillant alors sur Vaulx-en-Velin, cette explicitation des densités de peuplement a contribué à l'identification des deux anciennes ZUP de l'agglomération parmi les quatre premiers axes de desserte. Le chef de projet du

---

[34] « La construction d'un réseau de transports collectifs », document de travail pour l'élaboration du PDU de l'agglomération lyonnaise, SYTRAL, p. 8, in *Transports Collectifs et réseau Ferroviaire. Rapport Final du Groupe de Travail - Plan de déplacements Urbains* [Rapport], Lyon, SYTRAL, 1996. AO-DDUV, PDU 1997.

[35] *Ibid.* p. 1

GPU de Vaulx-en-Velin insiste sur cet élément porté notamment par le directeur du Développement urbain de la communauté urbaine, par ailleurs rapporteur du groupe de travail « Activités économiques, grands équipements et déplacements » dans le processus d'élaboration du premier PDU[36] :

> « À la direction du développement urbain, c'était les mêmes qui travaillaient sur le PDU avec le SYTRAL et [*à la politique de la ville*] c'est-à-dire que… moi j'avais le même patron qui travaillait sur les deux. Et un patron qui disait un truc très bien, il disait tout le temps : "n'oublions pas que les transports en commun, y'a "en commun" donc il doit y avoir du monde !". […] ça à l'air bête hein, mais quelque part, ça veut dire : "je vais desservir un endroit où il y a du monde." Donc les grands ensembles, c'est un enjeu où il y a du monde. »[37]

En effet, alors que certains grands ensembles comme au Mas du Taureau, présentent une densité de population très importante, cette façon d'examiner les lieux prioritaires, leur est favorable. On le comprend à l'aune de la carte diffusée représentant les densités de population en fonction d'une zone d'influence immédiate du réseau de transport en commun (figure n° 41).

Une telle carte offre une explicitation assez nette des densités de population sur l'agglomération. Les deux ZUP de Vénissieux et Vaulx-en-Velin, ainsi que les grands ensembles de Bron et Rillieux-la-Pape ressortent assez nettement. Dans le cas de Vaulx-en-Velin, la zone dense du nord de la commune recoupe d'autres éléments identifiés, tels que la présence de lignes de bus parmi les plus fréquentées, un campus universitaire, certes de moindre taille que les trois principaux sites de l'agglomération, ainsi que des zones d'emplois à proximité.

La confrontation de la répartition de la population au réseau envisagé est d'autant plus intéressante qu'elle est accessible à un public très large. La carte reproduite dans notre figure n° 37 accompagne les trois scénarios soumis au vote de l'ensemble des habitants se rendant à l'exposition. Elle fait également partie de la lettre d'information sur le PDU massivement distribuée aux habitants de l'agglomération[38]. Du reste, seul le scénario C, plébiscité, propose un développement d'un réseau en site propre en surface permettant de desservir les zones identifiées comme denses ou fortement génératrices de déplacements dans l'agglomération. Il nous semble donc qu'en 1997, la décision politique de sélectionner quatre lignes prioritaires suit largement les recommandations issues de la concertation et s'appuie sur une objectivation des principaux flux de déplacements.

---

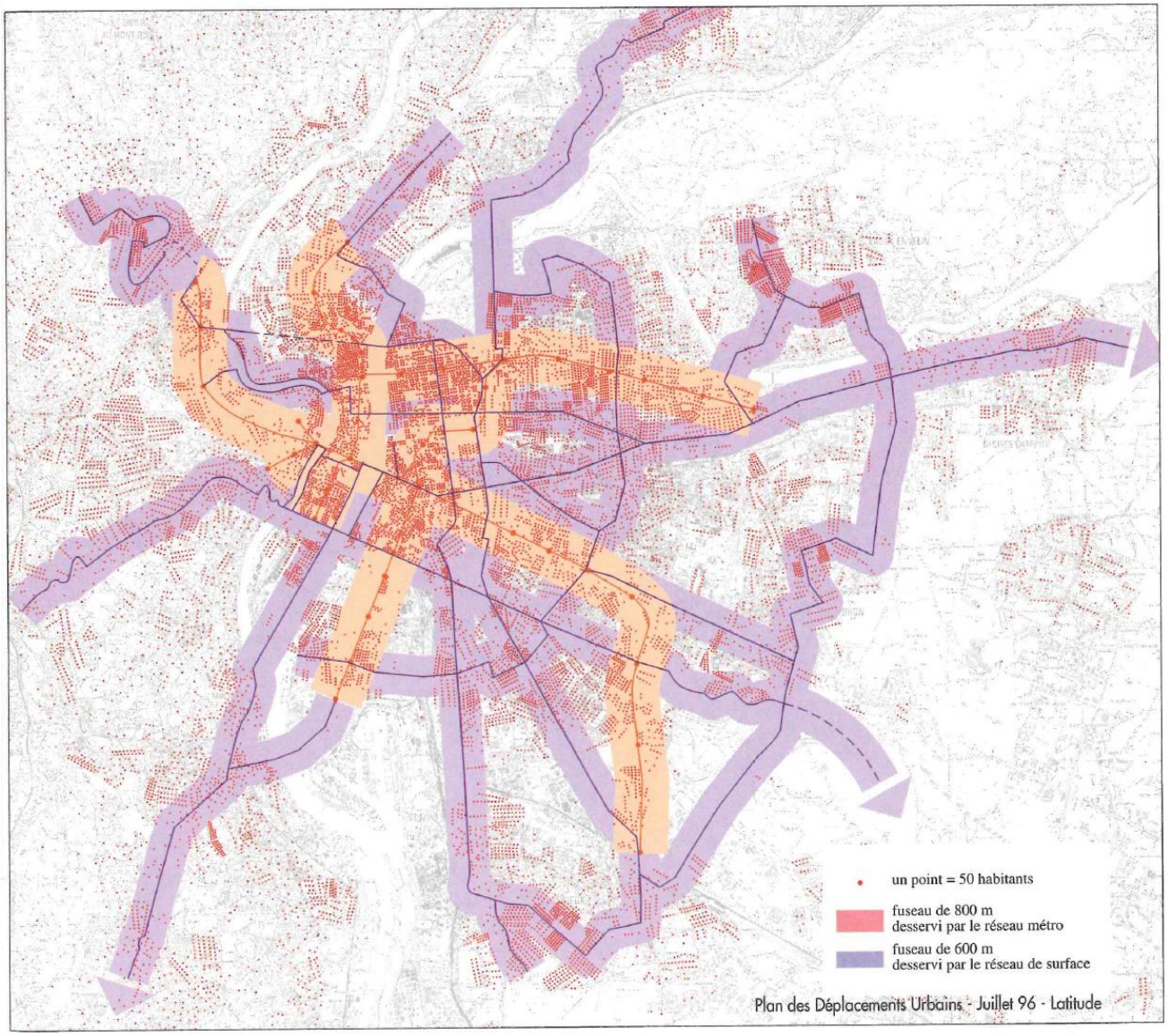
[36] Annexe « composition des groupes de travail », *Trois Scénarios pour un Débat*, *op. cit.*, p. 109.

[37] Entretien avec Rémy Nouveau, ancien directeur du GPV de Vaulx-en-Velin, directeur du développement solidaire urbain, puis conseiller technique du président du Grand Lyon, réalisé le 18 février 2016.

[38] « Le Plan des Déplacements Urbains. La lettre d'information », Christian Philip, SYTRAL, septembre 1996.

Figure n° 41 : carte des zones desservies par le réseau de lignes en site propre projeté

Le réseau de métro représenté existe déjà. La ZUP des Minguettes est la zone en bas au centre, celle de Vaulx-en-Velin à droite, partie haute. Source : *Trois Scénarios pour un Débat*, *op. cit*., p. 65.



Si nous insistons sur cette objectivation des densités à travers la cartographie du réseau envisagé, c'est que son absence est patente lors deux exercices suivants de révision du PDU. Elle participe à sortir du débat la question de l'orientation des investissements en matière de transport en commun.

1.1.2. Des flux et niveaux de service de transport public amalgamés pour les révisions successives du PDU

Nous avons souligné dans notre cinquième chapitre l'absence de discussion sur les transports en commun, présenté comme un mot d'ordre du processus de révision lancé en 2002. Ce cadrage des débats s'accompagne très largement d'une carence en données mises à dispositions des acteurs participants à la révision. Plusieurs observateurs déplorent ainsi le peu d'éléments permettant une évaluation du PDU de 1997, lors de sa mise en révision. La Chambre régionale des comptes souligne en particulier l'abandon de deux dispositifs de suivis du PDU après l'alternance de 2001, jusqu'à ce que la loi n'impose une révision de celui-ci. Pour reprendre ses observations publiées en 2004, « *le comité consultatif des déplacements dont le pilotage avait été confié au Grand Lyon ne s'est plus réuni après les élections municipales de mars 2001.* »[39] Spécifiquement destiné à opérer un suivi des actions inscrites dans le PDU, ce comité n'est pas réuni alors même que le SYTRAL procède immédiatement après l'élection à une réorientation des priorités de lignes fortes, comme nous l'avons vu pour celle concernant Vaulx-en-Velin.

> « Il a fallu attendre le mois de décembre 2002 pour que dans le cadre de la révision du plan, se mettent en place des groupes de travail composés des mêmes acteurs. Néanmoins, l'absence de suivi du respect des engagements de chaque partenaire concerné et d'information mutuelle des collectivités sur leurs projets a été préjudiciable au développement d'une dynamique commune et à un engagement partagé sur les objectifs actuels du PDU. »[40]

De même, un observatoire des déplacements, chargé de mesurer et d'analyser l'impact des politiques publiques en la matière, mis en place en 1997 a cessé toute activité depuis 1999. Pourtant, comme le souligne là encore la Chambre régionale des comptes, « *le PDU ne mentionnait pas le caractère précaire de l'observatoire dont la pérennité paraissait assurée et allait même de soi compte tenu des missions qui lui étaient assignées.* »[41] Cette non-reconduction dans le temps des dispositifs de suivi des actions du PDU participe à un premier processus de révision effectuée sans nouvelles données. Pour Gilles Novarina et Florence Paulhiac, « l'évaluation des effets du PDU est quasiment inexistante dans les faits. »[42] Les données mobilisées sont alors principalement issues du recensement de la population de 1999 par l'Insee tandis que l'enquête ménages-déplacements n'est menée qu'à la fin du processus de révision. Certaines données, comme le comptage de véhicules

---

[39] *Rapport CRC Rhône-Alpes : SYTRAL 1993-2000*, *op. cit.*, p. 6.

[40] *Ibid.*

[41] *Ibid.*

[42] Florence PAULHIAC et Gilles NOVARINA, *Conditions de pilotage des politiques de mobilité urbaine. Évaluation du PDU de Bordeaux…*, *op. cit.*, p. 111-112.

motorisés n'est réalisé qu'à l'échelle de la ville de Lyon, alors que le périmètre du SYTRAL tend, comme nous l'avons vu, à s'élargir. Si l'on en croit les deux auteurs, ce manque de données aurait alors encouragé les acteurs institutionnels à limiter les champs de révision. En tout état de cause, la cartographie proposée dans le document final est bien moins précise que les documents diffusés en 1997. Certes, une carte donne à voir les densités d'emploi et de peuplement. Mais, d'une part, rien n'est dit à propos des méthodologies de synthèse de ces deux données. D'autre part, c'est surtout le réseau qui, outre les lignes déjà réalisées, amalgame complètement les niveaux de desserte des territoires (figure n° 42.2). Alors que des systèmes de trolleybus sont déjà choisis pour certains axes, rien n'est dit sur la seule carte permettant d'approcher les hiérarchisations sur le PDU de 2005.

La volonté de ne pas porter la réflexion collective pour la révision du PDU sur une hiérarchisation des investissements en matière de transport est encore plus nette en 2015, si l'on en croit les données mobilisées et diffusées. Cette fois-ci, le PDU publié après sa révision en novembre 2017, dans son chapitre pourtant destiné aux « *transports collectifs performants et attractifs* », ne fournit presque plus aucun moyen d'apprécier une hiérarchie des flux et de les mettre en perspective avec le réseau (figure n° 42.3). Ce sont non seulement les différences démographiques entre territoires, mais aussi les différences entre niveaux de service de transport collectif qui sont invisibilisés. Le PDU ne décline donc pas véritablement de principes de hiérarchisation et de polarisation du réseau de transport collectif et d'urbanisation de l'agglomération comme on les retrouve encore dans le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération lyonnaise. Élaboré pour couvrir la période 2010-2030, le SCoT fournit au processus de travail mené en ateliers techniques pour la révision du PDU, plusieurs cartographies qui visent précisément à introduire un ordre de priorité. Si nous sommes revenus sur les remarques des techniciens du syndicat qui portent la réalisation et le suivi de ce document de planification[43], ces cartographies ne sont pas reprises dans le document final. Cet autre document de planification dissocie pourtant un réseau métropolitain de transport en commun d'un réseau d'agglomération en fonction de modes de transports et de la performance des lignes (en matière de rapidité et de fréquentation)[44].

---

[43] Le Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL) a pour vocation unique d'élaborer le SCoT et d'en assurer le suivi. Il est généralement présidé par le président de la communauté urbaine (puis de la Métropole) où l'un des membres de son exécutif.

[44] Nous reproduisons deux cartes mobilisées par le SEPAL dans le processus de révision du PDU dans notre annexe n° 8. « Le réseau des transports collectifs » [https://www.scot-agglolyon.fr/une-agglomeration-organisee-autour-de-trois-grands-reseaux/#collectifs] consulté le 20 octobre 2020 ; « Une agglomération multipolaire », extrait du SCOT de l'agglomération lyonnaise. URL : [https://www.scot-agglolyon.fr/une-agglomeration-organisee-autour-de-trois-grands-reseaux/#multipolaire] consulté le 20 octobre 2020.

La cheffe de projet sur la révision du PDU en 2017 partage elle-même un regret concernant le manque de moyens associés à la démarche, non seulement en matière de mandat donné à la concertation, mais aussi au niveau des données diffusées dans le document final[45]. Lors de notre entretien, elle souligne à plusieurs reprises que le processus d'élaboration du PDU en 1997 constitue pour elle une sorte de parangon dont elle n'a pu se rapprocher lors de ce processus de révision. La mobilisation de l'outil cartographique lors des séances des groupes de travail montre clairement une réticence à imputer aux données mobilisées une incidence sur les priorités d'investissement. En 1995, la cartographie des flux était ramenée au plus court trajet et au réseau existant de façon à approcher une localisation des axes devant être équipés d'un service performant de transport collectif. En 2015, une seule cartographie exprime l'importance différenciée des flux de déplacements domicile-travail enregistrés en 2011, mais elle ne permet pas, selon la cheffe de projet, d'approcher une localisation des lignes de transport susceptible de les supporter.

Figure n° 42 : Une représentation cartographique amalgamant les densités et niveaux de services de desserte en transport

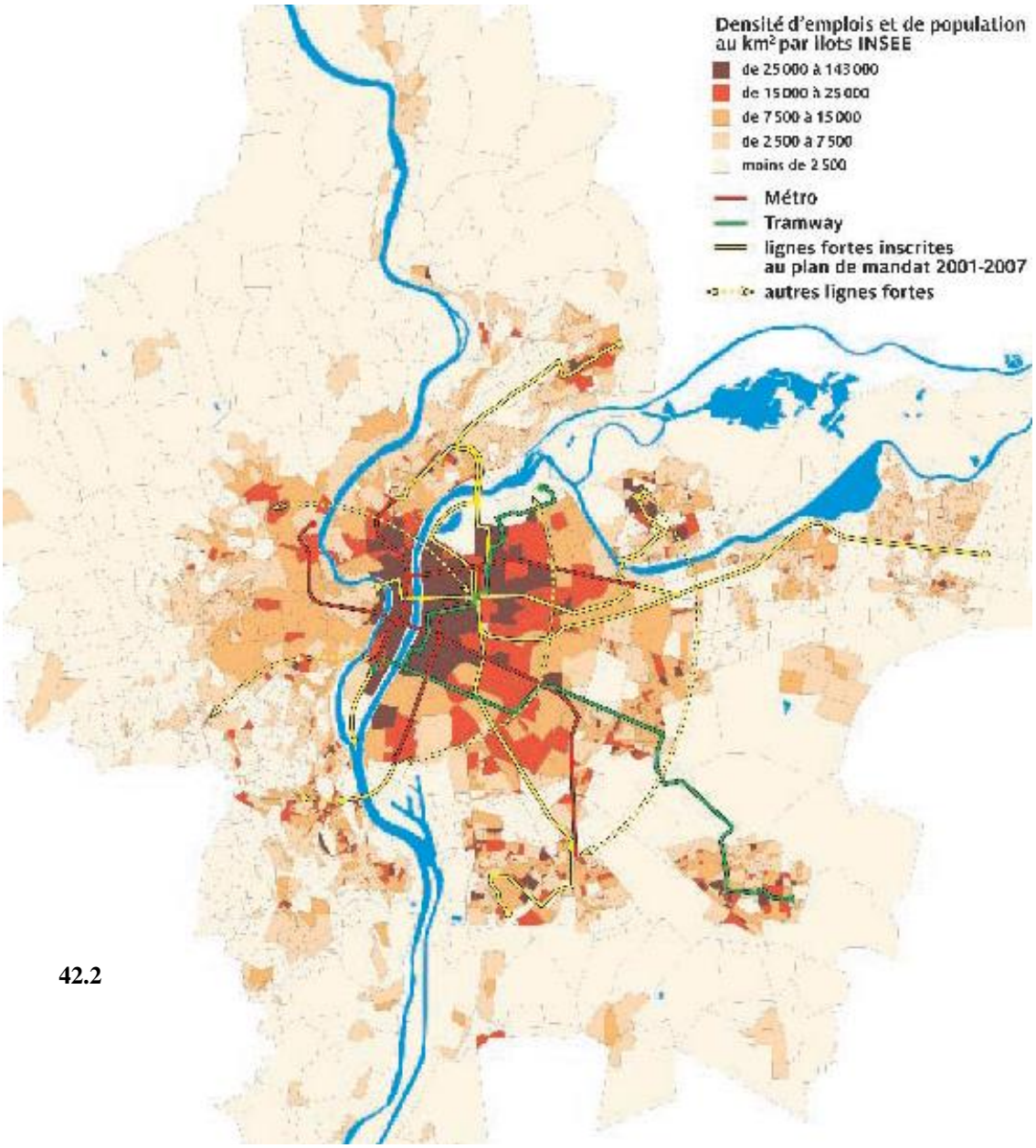
Figure 42.1 : « ratios des coûts d'investissement par mode de transport en site propre ». Source : « Suivi évaluatif du PDU. Les lignes fortes de transports collectifs urbains », SYTRAL, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, février 2014, p. 5 (données issues du rapport d'activité du SYTRAL, 2012).

Carte 42.2 : « Densité d'emplois et de population au km² et réseau de lignes fortes de transports collectifs urbains. » in *Révision du PDU de l'agglomération lyonnaise*, juin 2005, op. cit., p. 15-16.

Carte 42.3 : *Plan de déplacements urbains de l'agglomération lyonnaise (2017-2030)*, novembre 2017 *op. cit.*, p. 22 et 85.

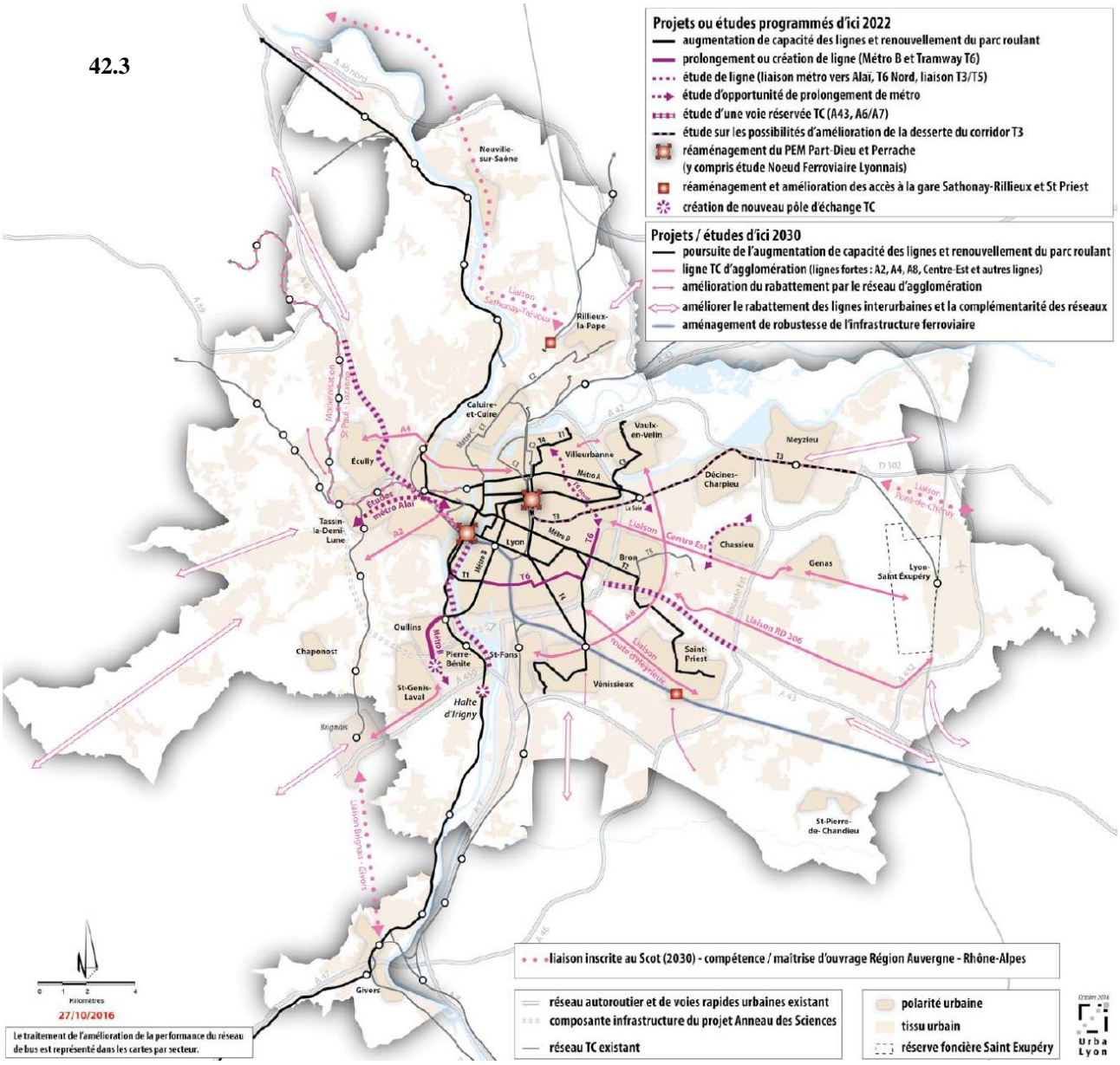
42.1

[45] Entretien avec Sabine Ajolet, cheffe de projet révision du PDU, direction de la Prospective et des études amonts, SYTRAL, réalisé le réalisée le 13 décembre 2017.


Densité d'emplois et de population au km² par îlots INSEE
de 25 000 à 143 000
de 15 000 à 25 000
de 7 500 à 15 000
de 2 500 à 7 500
moins de 2 500
Métro
Tramway
lignes fortes inscrites au plan de mandat 2001-2007
autres lignes fortes

42.2

42.3



Enfin, la comparaison des cartographies mobilisées en 1995-1997 (figure n° 41) et en 2015-2017 (figure n° 42) fait apparaitre un élargissement net des échelles étudiées. Là encore, on peut s'interroger sur les incidences d'une quête du territoire pertinent tourné vers l'élargissement des échelles de réflexion lorsque celle-ci conduit à neutraliser des différences que l'on peut saisir à des échelles plus fines.

> Les différences de densité de peuplement entre quartiers sont difficilement saisissables dans le PDU approuvé. Ce problème d'explicitation des densités se retrouve particulièrement à l'égard de la localisation de la géographie dite prioritaire de la politique de la ville, censée pourtant avoir une incidence sur la politique de transport du SYTRAL, signataire du contrat de ville 2015-2020.

1.2. Un caractère malléable de la géographie prioritaire

Nous avons pour l'instant insisté principalement sur les effets cartographiques amalgamant les polarités de densités de population sur le territoire. Outre ces aspects démographiques, il convient maintenant d'observer le traitement des données sociologiques du territoire. Leur euphémisation est au cœur des mécanismes d'invisibilisation des enjeux sociaux de la répartition de la DSC. Nous identifions un mécanisme très similaire à l'égard du réseau de transport.

1.2.1. De l'invisibilisation des priorités d'intervention à celle des données sociales des territoires

Outre une analyse de la répartition de la DSC par habitant, l'étude de la direction générale des services de Saint-Fons s'emploie aussi à mettre en exergue une distribution problématique au vu du taux de chômage, du revenu moyen, et de la part de logements sociaux par communes. Pour reprendre la comparaison initiée avec les communes percevant la DSC la plus importante par habitant, trois des neuf communes en haut du classement ont aussi un revenu moyen mensuel par habitant supérieur à 2 300 €, les plaçant parmi les 15 communes les plus riches du Grand Lyon. Leur taux de chômage moyen est de 7,26 %. Deux communes ont refusé la communication de leur part de logements sociaux à la direction générale des services de Saint-Fons, quatre d'entre elles approchent le taux minimal prévu par la loi SRU, trois autres ont un taux moyen inférieur à 6 % de logements sociaux. Sathonay-Village constitue un cas limite. Avec la seconde dotation par habitant la plus importante de l'agglomération, la commune affiche un taux de chômage de 3,5 %, au taux de logements sociaux de 2,73 % et un revenu moyen par habitant de 3 030 €. Du côté des communes populaires de l'agglomération, si l'étude met en exergue le manque à gagner pour la Ville de Saint-Fons, elle est distribuée aux principaux maires des villes de première couronne populaires, qui partagent un hypothétique intérêt commun à la révision de la dotation. La situation de Vaulx-en-Velin retient particulièrement l'attention de l'auteur :

> « Ainsi, la commune de Vaulx-en-Velin,
>
> - avec un revenu moyen de 910 € (57e rang sur 57)
> - 56,37 % de logements sociaux (1er rang)
> - un taux de chômage de 18 % (1er rang),
> - Perçoit une DSC de 29 €/habitant (16e rang sur 57) »[46]

[46] « La dotation de solidarité communautaire de la communauté urbaine de Lyon », Direction Générale des services, Ville de Saint-Fons, février 2011, p. 7.

En matière de politique de transport en commun, nous avons souligné dans notre chapitre 4, l'intégration à la démarche du PDU des acteurs de la politique de la ville locale, aussi bien étatiques qu'issus des collectivités locales, élus des communes particulièrement concernées comme techniciens. Là encore, cette implication se traduit dans le document soumis à l'approbation du public, par des outils cartographiques mettant en perspective la localisation des principaux quartiers de la politique de la ville et les douze lignes identifiées de transport (figure n° 43.1).

Si vingt ans plus tard, la géographie de la politique de la ville a évolué, celle-ci est simplement mentionnée dans le PDU, sans aucune représentation cartographique. De surcroit, si l'on se prête à l'analyse des documents circulant pour l'évaluation préalable lancée avant la mise en révision du PDU, là encore, la cartographie amalgame des niveaux de priorité d'intervention identifiés en politique de la ville. Elle fait montre du peu d'incidence de la géographie dite prioritaire sur le reste de l'action publique[47] et en particulier sur les principaux postes budgétaires des intercommunalités[48].

En effet, il existe en la matière deux géographies, contractuelle et règlementaire. La première est négociée entre les acteurs institutionnels signataires des contrats de ville (pour les périodes 1993-2006 puis 2015-2020) et contrats urbains de cohésion sociale (pour la période 2007-2014). Elle intègre généralement trois priorités d'intervention comme c'est le cas à Lyon. La seconde correspond au zonage élaboré par l'État dans le cadre du Pacte de Relance pour la Ville issu de la loi du 14 novembre 1996 et distingue des zones urbaines sensibles (ZUS), des zones franches urbaines (ZFU) et des zones de redynamisation urbaine (ZRU), sans compter les quartiers en rénovation urbaine bénéficiant des crédits de l'ANRU. La réforme de géographie prioritaire entreprise en 2013 par François Lamy, ministre délégué auprès de la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, chargé de la ville, procède notamment d'une interrogation des formes de péréquation verticale (de l'État vers les communes) et horizontale (à travers les mécanismes intercommunaux). Le rapport rendu par François Pupponi, député du Val-d'Oise et maire de Sarcelles, au ministre délégué, en juin 2013, interroge notamment le rôle des EPCI « *dans la réduction des inégalités*

---

[47] Thomas KIRSZBAUM, *Mobiliser le droit commun : du mot d'ordre à la pratique* [Rapport], RésOVilles, 2015.

[48] Philippe ESTÈBE, « La politique de la ville à la bonne échelle ? L'introuvable solidarité d'agglomération », *in* Thomas KIRSZBAUM (dir.), *En finir avec les banlieues ?, op.cit.*, p. 152-169.

territoriale »[49] et met notamment en relief le constat « *contre-intuitif* »[50] de l'emploi de la DSC. Aussi, c'est afin de lutter contre le caractère inflationniste des quartiers identifiés et la « *dispersion des moyens* »[51] qui en résulterait, qu'un recentrage est organisé autour d'une nouvelle géographie prioritaire réglementaire entrée en vigueur au 1er janvier 2015[52]. Comme le soulignent Thomas Kirszbaume ou encore Renaud Esptein, la critique des effets de saupoudrage induite par la démultiplication des territoires ciblés au gré des dispositifs de la politique de la ville est ancienne[53]. Déjà la fin des années 1990 voyait le localisme et le différentialisme de la politique de la ville être remis en cause. La remise à plat de cette géographie au début du quinquennat de François Hollande, accouche pourtant d'une reconduction des compromis avec les élus locaux, *via* notamment l'entremise de l'association des maires Ville & Banlieue.

Alors que le ministre annonçait réduire à 400 le nombre de quartiers prioritaires, les 1 300 retenus marqueraient l'influence des thèses d'une « France périphérique » rurale oubliée[54], dans un esprit de synthèse cher au président. Le nouveau critère unique de la pauvreté monétaire, se substituant à l'indice composite préexistant permet notamment d'intégrer de nouveaux territoires. À l'inverse, en conditionnant l'éligibilité à la concentration sur une échelle de 200 mètres de côté d'une population majoritaire dont les ressources sont inférieures à 60 % du revenu médian de référence, il permet d'écarter un certain nombre de territoires urbains, néanmoins reclassés en « quartiers de veille active ». Ces derniers, comme le souligne Thomas Kirszbaum, étaient auparavant le plus souvent classés en priorité 2 ou 3 dans la géographie contractuelle. S'il note ainsi une sortie relativement virtuelle de ces quartiers, non véritablement priorisés à l'égard des crédits de la politique de la ville, qu'en est-il à propos d'autres secteurs d'action publique ?

Si l'on examine le suivi évaluatif du PDU communiqué par le SYTRAL, l'importance de ces catégories dans la justification de la localisation des investissements de l'institution

---

[49] François PUPPONI, *Quartiers : engageons le changement !* Rapport de la Mission « Péréquation et politique de la ville » remis au ministre délégué à la Ville, Paris, ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, 2013, p. 3.

[50] *Ibid.*, p. 31.

[51] Projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Étude d'impact du 31 juillet 2013, p. 5.

[52] Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

[53] Renaud EPSTEIN, « La « nouvelle » politique au prisme des évaluations du passé », *in* Thomas KIRSZBAUM (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Édition de l'Aube, p. 158-171 ; Thomas KIRSZBAUM, « La géographie prioritaire de la politique de la ville : une triple fonction cognitive, instrumentale et normative », *in* Anne RAINAUD et Norbert CALDERARO (dir.), *Ségrégation territoriale en France. Manifestations et corrections*, Éditions Mare & Martin.

[54] Christophe GUILLUY, *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, 2015.

saute aux yeux. En effet, à la lecture de la carte diffusée afin d'évaluer « *la desserte des quartiers de la politique de la ville par les lignes fortes des transports collectifs urbains* »[55], on pourrait penser que la politique du syndicat suit la géographie prioritaire de la politique de la ville (figure n° 43.2). Cette carte ne dissocie effectivement ni les niveaux de priorités, ni le niveau de desserte. En élargissant le périmètre des quartiers de la politique de la ville selon une géographie locale, le réseau de transport collectif n'apparait plus autant en dehors du rôle "social" duquel il lui est difficile de se défaire complètement. Toutefois, la nouvelle géographie prioritaire, qui figure dans le contrat de ville en 2015, ne reprend que les quartiers historiques, classés auparavant en priorité 1, dans ses « quartiers prioritaires de la politique de la ville » (QPV)[56] (figure n° 43.3). Les autres sont effectivement classés en « veille active ». Nous retrouvons notamment un changement de représentation du secteur du projet Carré de Soie puisque le sud de Vaulx-en-Velin sort ainsi de la géographie prioritaire dans sa quasi-totalité. Le nord de la commune reste à l'inverse en catégorie 1 et en site « *d'intérêt national* » du Nouveau programme national de la rénovation urbaine. Il en va de même pour d'autres quartiers comme celui des Pentes de la Croix-Rousse dans le 1er arrondissement lyonnais. Or, répétons-le, cette nouvelle géographie prioritaire n'est pas cartographiée dans le nouveau PDU adopté en 2017, contrairement aux deux versions précédentes. Il y a donc une différence saisissante entre l'évaluation du PDU menée avant la réforme de la politique de la ville en 2013 et affichant une cohérence des réalisations en la matière, et l'absence de cette démonstration dans le PDU adoptée trois ans plus tard.

Figure n° 43 : Réseau de transport public lyonnais et géographie prioritaire

Carte 43.1 : « Desserte des quartiers sensibles (métro et lignes fortes) », in *Le Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération lyonnaise : Trois Scénarios pour un Débat* [Rapport], Lyon, SYTRAL, 1996, p. 87.

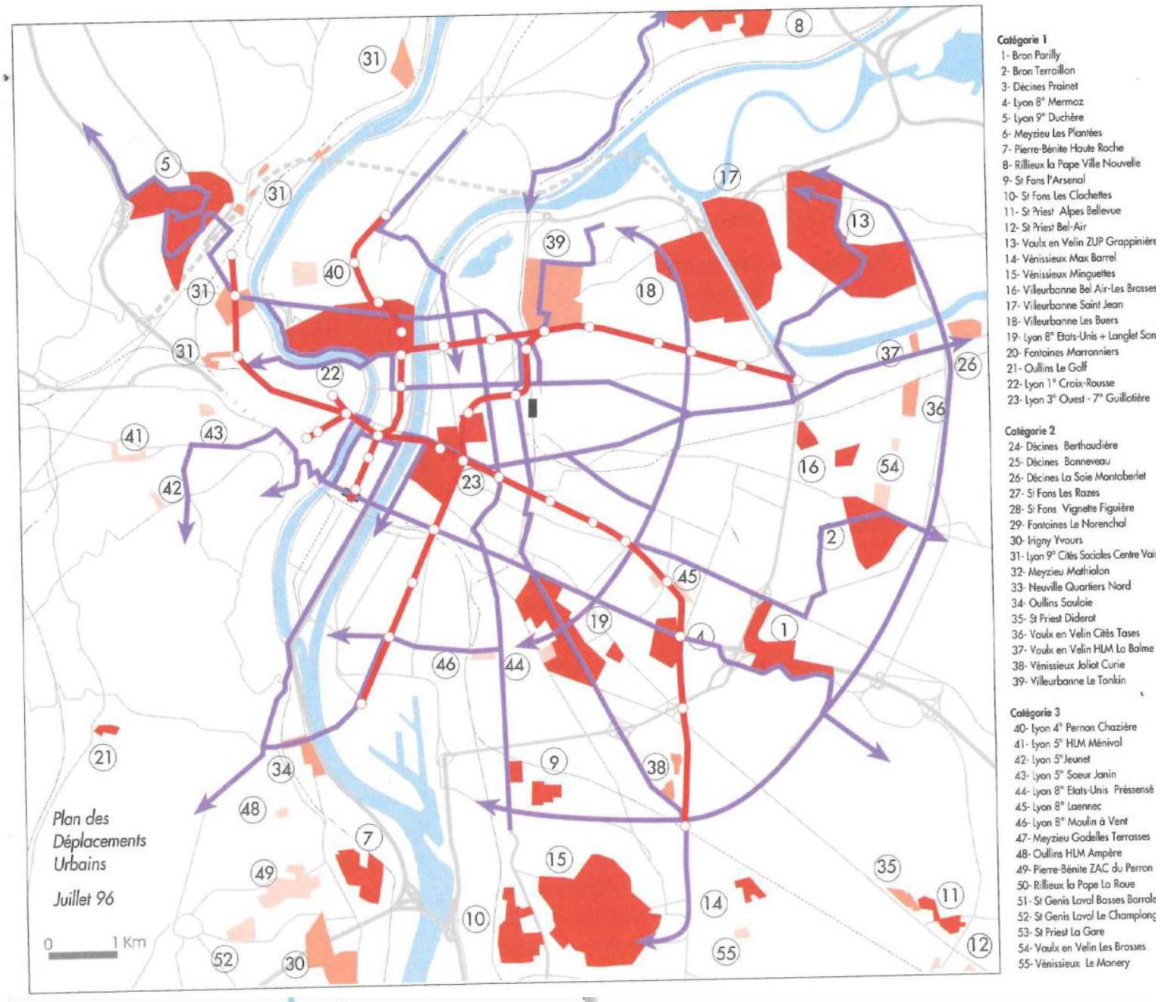
Carte 43.2 : « la desserte des quartiers de la politique de la ville par les lignes fortes des transports collectifs urbains », *in* « Suivi évaluatif du PDU. Équité sociale et territoriale », SYTRAL, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, juin 2013, p. 9. Cette carte est aussi mobilisée pour accompagner la délibération de mise en révision du PDU en 2014 (délibération, n° 14. 092. « Évaluation du Plan de déplacements urbains 2005 », séance du 25 septembre 2014, SYTRAL.

Carte 43. 3 : « Cartographie de la géographie prioritaire », *in Contrat de ville, Métropole de Lyon (2015-2020)*, 2015, *op. cit.*, p. 145.

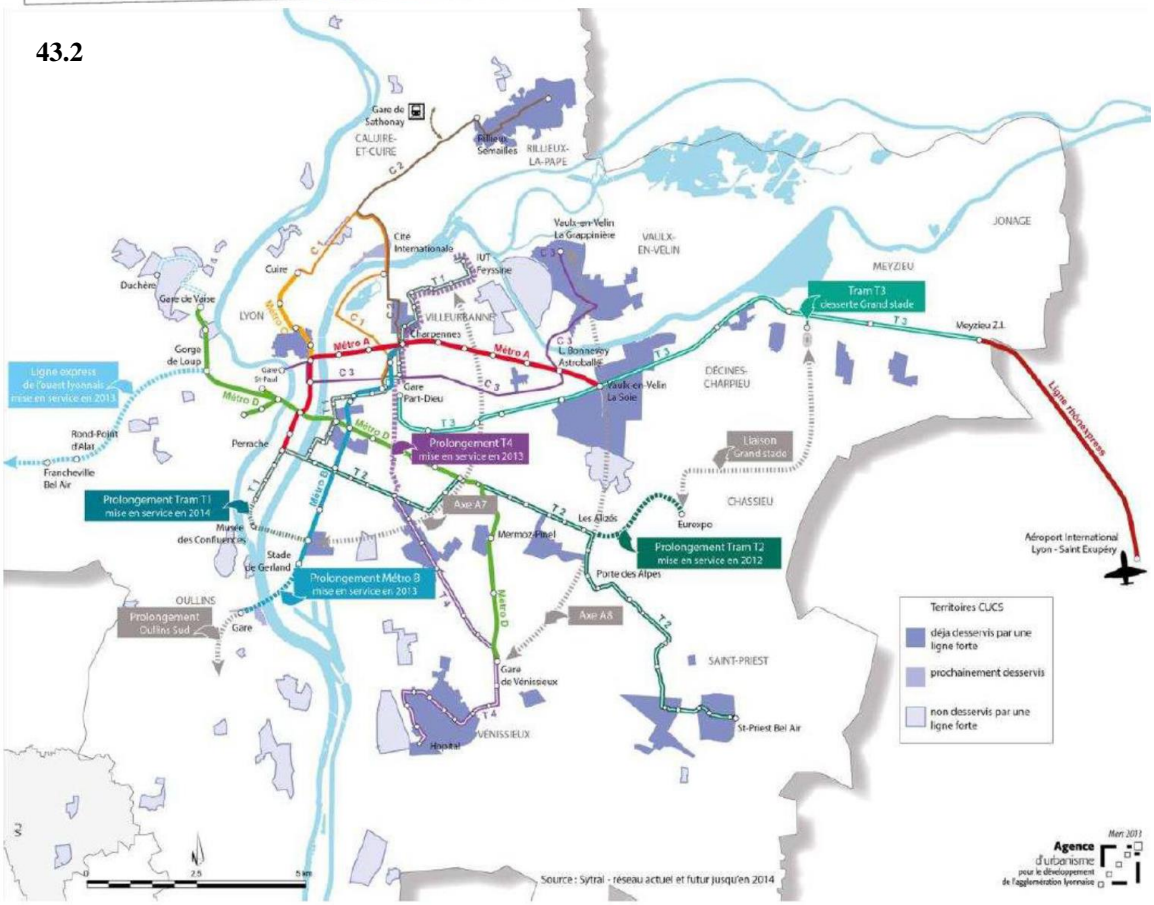
[55] « Suivi évaluatif du PDU. Équité sociale et territoriale », SYTRAL, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, juin 2013, p. 9.

[56] *Contrat de ville, Métropole de Lyon (2015-2020)*, *op. cit.*, p. 145.

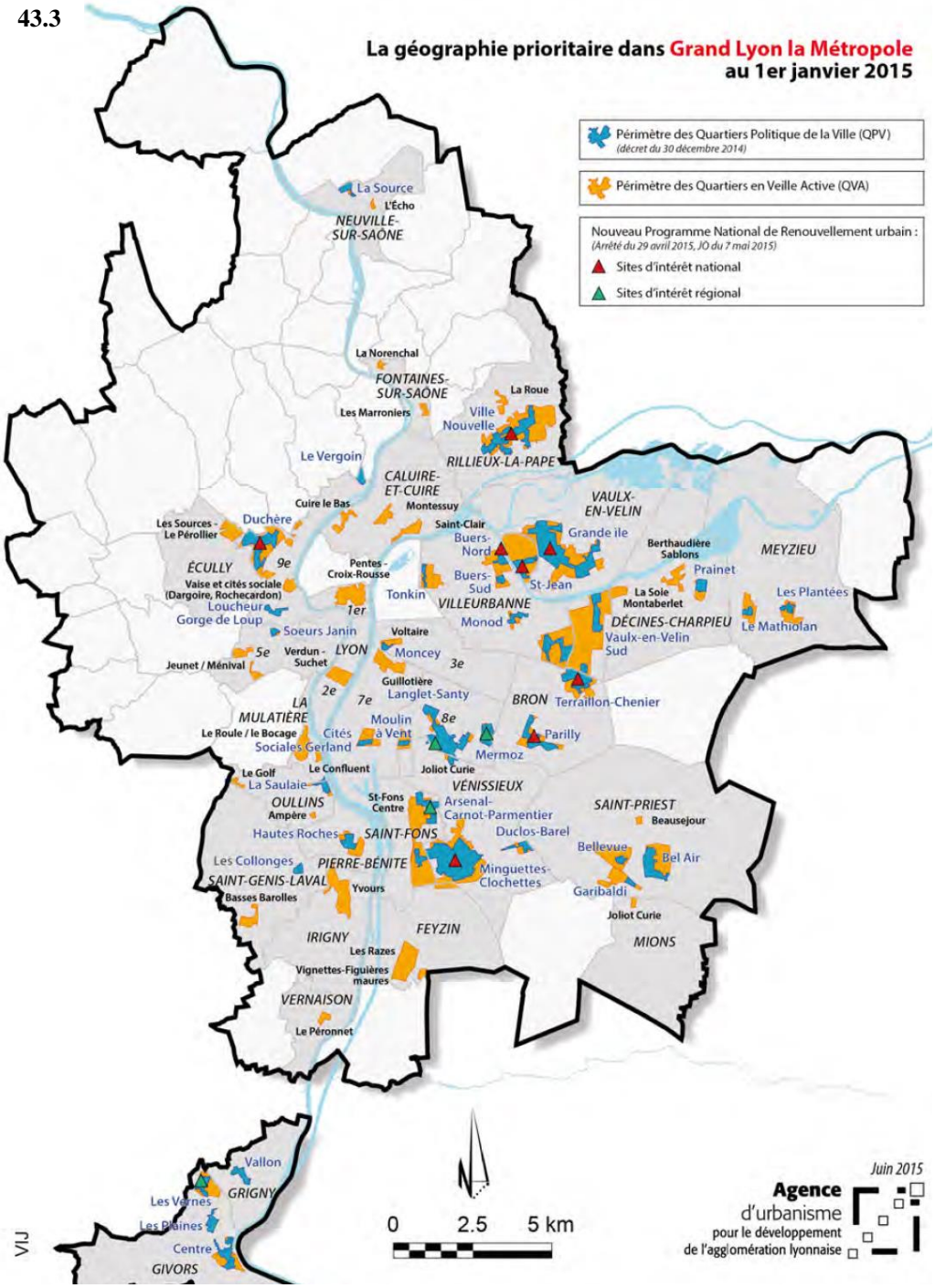
43.1


Plan des Déplacements Urbains
Juillet 96
0 1 Km
Catégorie 1
1- Bron Parilly
2- Bron Terraillon
3- Décines Prainet
4- Lyon 8° Mermoz
5- Lyon 9° Duchère
6- Meyzieu Les Plantées
7- Pierre-Bénite Haute Roche
8- Rillieux la Pape Ville Nouvelle
9- St Fons l'Arsenal
10- St Fons Les Clochettes
11- St Priest Alpes Bellevue
12- St Priest Bel-Air
13- Vaulx en Velin ZUP Grappinière
14- Vénissieux Max Barrel
15- Vénissieux Minguettes
16- Villeurbanne Bel Air-Les Brosses
17- Villeurbanne Saint Jean
18- Villeurbanne Les Buers
19- Lyon 8° Etats-Unis + Langlet Santy
20- Fontaines Marronniers
21- Oullins Le Golf
22- Lyon 1° Croix-Rousse
23- Lyon 3° Ouest - 7° Guillotière
Catégorie 2
24- Décines Berthaudière
25- Décines Bonneveau
26- Décines La Soie Montaberlet
27- St Fons Les Razes
28- St Fons Vignette Figuière
29- Fontaines Le Morenchal
30- Irigny Yvours
31- Lyon 9° Cités Sociales Centre Vaise
32- Meyzieu Mathiolon
33- Neuville Quartiers Nord
34- Oullins Souloie
35- St Priest Diderot
36- Vaulx en Velin Cités Tases
37- Vaulx en Velin HLM La Balme
38- Vénissieux Joliot Curie
39- Villeurbanne Le Tonkin
Catégorie 3
40- Lyon 4° Pernon Chazière
41- Lyon 5° HLM Ménival
42- Lyon 5° Jeunet
43- Lyon 5° Saeur Janin
44- Lyon 8° Etats-Unis Préssensé
45- Lyon 8° Laennec
46- Lyon 8° Moulin à Vent
47- Meyzieu Gadelles Terrasses
48- Oullins HLM Ampère
49- Pierre-Bénite ZAC du Perron
50- Rillieux la Pape La Roue
51- St Genis Laval Basses Barrolles
52- St Genis Laval Le Champlong
53- St Priest La Gare
54- Vaulx en Velin Les Brosses
55- Vénissieux Le Monery

43.2


Gare de Sathonay
CALUIRE-ET-CUIRE
Rillieux Semailles
RILLIEUX-LA-PAPE
Cité Internationale
IUT Feyssine
Vaulx-en-Velin La Grappinière
VAULX-EN-VELIN
JONAGE
MEYZIEU
Tram T3 desserte Grand stade
Meyzieu Z.I.
Ligne monorail
Aéroport International Lyon - Saint Exupéry
Cuire
Dachéin
Gare de Vaise
LYON
VILLEURBANNE
Cheranes
Métro A
Gorge de Loup
Gare St Paul
Gare Part-Dieu
L. Bonnevay Astroballe
Vaulx-en-Velin La Soie
DÉCINES-CHARPIEU
Ligne express de l'ouest lyonnais mise en service en 2013
Rond-Point d'Alaï
Francheville Bel Air
Perrache
Prolongement T4 mise en service en 2013
Liaison Grand stade
CHASSIEU
Prolongement Tram T1 mise en service en 2014
Musée des Confluences
Stade de Gerland
Axe A7
Mermoz-Pinel
Les Alizés
Europe
Prolongement Tram T2 mise en service en 2012
Prolongement Métro B mise en service en 2013
Porte des Alpes
OULLINS
Prolongement Oullins Sud
Gare
Axe A8
SAINT-PRIEST
Gare de Vénissieux
VÉNISSIEUX
Hôpital
St-Priest Bel Air
Territoires CUCS
déja desservis par une ligne forte
prochainement desservis
non desservis par une ligne forte
Source : Sytral - réseau actuel et futur jusqu'en 2014
Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise
Mars 2011

43.3



La neutralisation de la dimension politique de la redistribution des ressources intercommunales passe dans la démarche du PDU de 2015, par la négation des disparités territoriales et l'invisibilisation des écarts de richesses de la population.

1.2.2. Interpréter les "mobilités" ou questionner l'offre de transport ?

Enfin, il est intéressant de noter le recours au nouveau carroyage de l'Insee, utilisé pour l'établissement de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville, par les services municipaux de Vaulx-en-Velin, afin de mettre en exergue une distribution inégalitaire du réseau de transport lyonnais (figure n° 44). La dernière carte que nous présentons ici est élaborée dans le cadre de la révision du PDU et en particulier à la suite de la diffusion de premiers résultats de l'enquête déplacements. Elle est annexée à la délibération du conseil municipal de Vaulx-en-Velin pour accompagner les réserves émises à son égard. Elle vise donc à accompagner un discours politique, en l'occurrence celui de l'adjoint au maire en charge de l'urbanisme, Stéphane Gomez :

> « La ville de Vaulx-en-Velin est particulièrement concernée par deux de ces enjeux majeurs du plan. D'une part sur la question de l'équité et de la cohésion sociale avec la desserte des quartiers prioritaires de la politique de la ville. D'autre part, par la structuration du réseau de développement urbain par la structuration du réseau de transport en commun, conformément aux orientations du SCOT. Quartiers prioritaires d'intérêt national, la Grande Île est non seulement le plus grand site politique de la ville de l'agglomération, mais aussi, il faut le reconnaitre, le plus mal desservi par les transports en commun. Compte tenu de son potentiel considérable de renouvellement urbain, la commune est depuis plusieurs années, soumise à un phénomène de densification qui accentue dès lors les effets de cette médiocre desserte pour la partie nord de notre territoire qui est de loin la plus vaste et la plus peuplée. Sur les dix dernières années, la mobilité des vaudais a augmenté, cette évolution semble relever du seul fait de l'usage de la voiture […] qui a progressé de plus de 30 % en volume tandis que […] l'usage des transports en commun a lui reculé de manière équivalente. Il faut souligner ce point, car il est très clairement à contre-courant des tendances qui ont été constatées sur le reste de l'agglomération et il faut donc en conclure que les logiques d'implantations du réseau lourd de transport en commun sur notre commune ne coïncident pas avec les besoins des habitants. La desserte de la Grande Île, secteur de 40 000 habitants, reste clairement insuffisante. »[57]

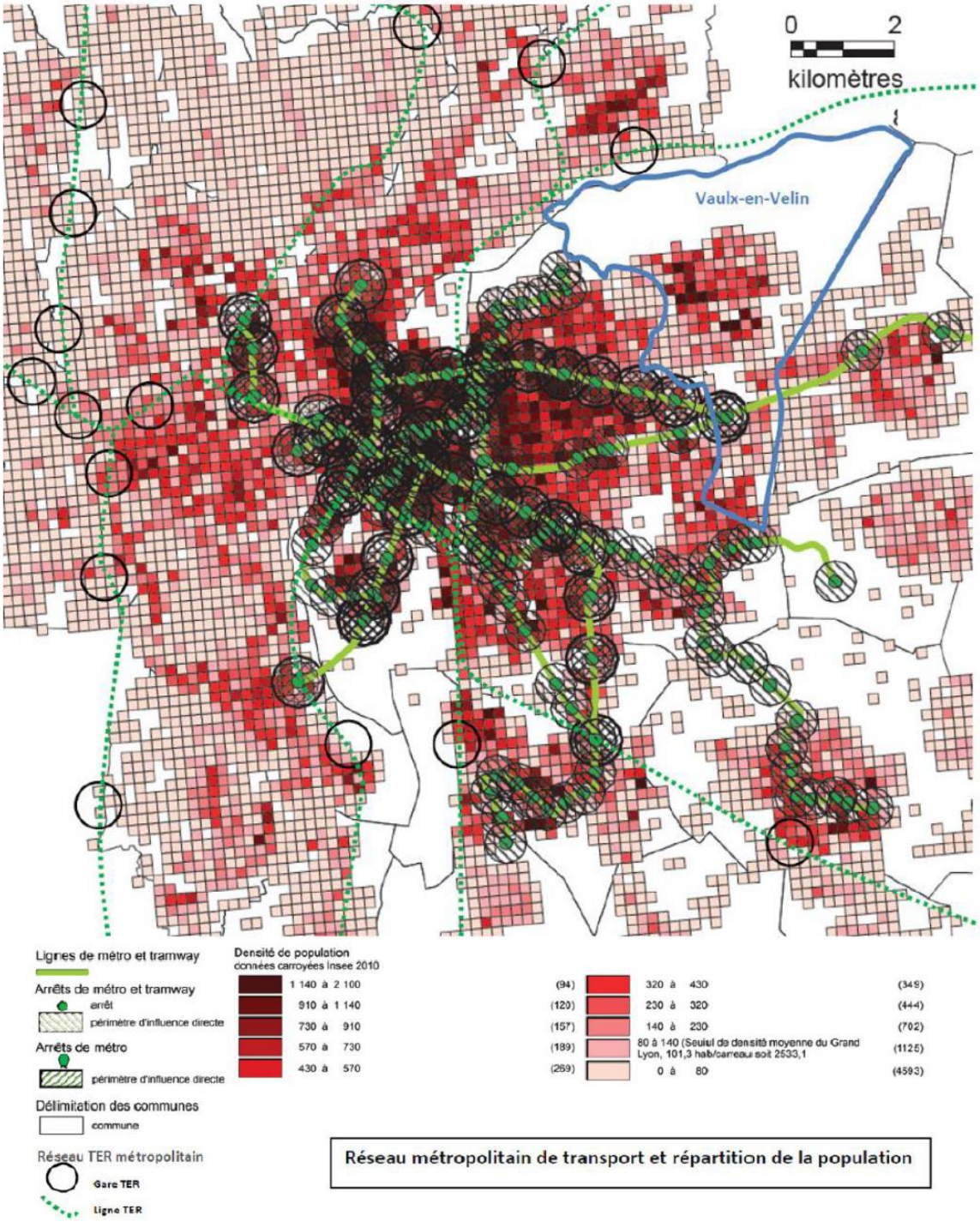
L'argumentaire municipal se déploie autour des fonctions de peuplement rempli par le territoire et encouragé dans le cadre de la politique de la ville. Alors membre du service Déplacements de la direction du Développement urbain de Vaulx-en-Velin (dans le cadre du dispositif CIFRE), nous participons activement à l'élaboration de cette délibération et des différentes cartes qui lui sont annexées (annexe n° 10.1)[58].

---

[57] Exposé du rapporteur de la révision du PDU au conseil municipal de Vaulx-en-Velin, Stéphane Gomez, adjoint au maire de Vaulx-en-Velin, le jeudi 30 mars 2017. [https://www.youtube.com/watch?v=Ntr4gBGSCOg], consulté le 1er octobre 2020 (voir à 2h 8 min).

[58] La responsable de l'observatoire des données urbaines et sociales de la commune (service municipal) est également mobilisée.

Figure n° 44 : « Réseau métropolitain de transport et répartition de la population », Carte délibération municipale



Guide de lecture : Cette carte représente la répartition de la population en fonction du réseau de transport collectif en site propre total (métro, tramway, TER). Trois zones de forte densité ressortent comme non desservies par ces réseaux : à l'Est, les quartiers nord de Vaulx-en-Velin correspondant à l'ancienne ZUP ; au nord, ceux de Rillieux-la-Pape ; à l'Ouest, une zone d'habitation, quoique moins dense, échappant au maillage des réseaux.

Nous en avons fait mention dans notre chapitre 5, les résultats de l'EMD font état d'un net recul de l'usage des transports en commun par les habitants de la commune sur la période 2006-2015[59]. Pourtant, celle-ci s'est engagée par la construction du pôle multimodal au Carré de Soie avec une station de métro et une station de tramway au sud de la commune. Si la déclinaison communale des données de l'EMD est à prendre avec précaution, les spécialistes rencontrés s'accordent à dire que l'ampleur de la diminution enregistrée – 7 000 déplacements quotidiens en moins effectués en transport en commun par les habitants par rapport à 2006 – est significative[60]. L'interprétation de cette augmentation de l'usage de la voiture et de la diminution de l'usage des transports en commun est alors sujette à controverse et fait l'objet d'échanges de courriers entre le maire de Vaulx-en-Velin, le SYTRAL et la métropole de Lyon[61]. Alors qu'il n'est pas fait cas des exceptions aux tendances globales recensées à l'échelle de l'agglomération – qui attestent d'un recul de la voiture en termes de part modale – dans le PDU, les interprétations qui s'opposent à l'égard du cas vaudais sont riches d'enseignements.

Pour leur part, le SYTRAL et la Métropole interprètent ces résultats comme la preuve d'une « *normalisation des pratiques de déplacements des Vaudais* »[62] qui résulterait de la rénovation urbaine menée sur le territoire. Vice-président de la Métropole en charge des déplacements et président de la commission sur la révision du PDU au SYTRAL, Martial Passi en veut pour preuve une comparaison des données de la mobilité avec les « *communes de 1ere et 2eme couronne* » :

> « Ces tendances sont toutefois à mettre en perspective avec les résultats globaux sur l'ensemble du territoire. Avec 15 % de déplacements des habitants réalisés en transport collectif, Vaulx-en-Velin s'inscrit dans la moyenne des communes de première couronne (16 % de part modale transports collectifs) affichant des résultats similaires à ceux rencontrés sur Oullins par exemple, ce qui reste par ailleurs au-dessus de la part modale moyenne des transports collectifs des communes de la Conférence Territoriale des Maires Rhône-Amont, notamment Décines (13 %) et Meyzieu (11 %). En matière d'usage de la

---

[59] Enquête déplacement de l'aire métropolitaine lyonnaise, 2015, « Fiches communes et conférences territoriales des maires », Métropole de Lyon, direction de la planification et des politiques d'agglomération. AO-DDUV.

[60] Si le résultat précis est contestable au vu des opérations de redressement statistique, il marque tout de même une tendance significative. Entretien avec Jean-Pierre Nicolas, chargé de recherche CNRS au laboratoire d'aménagement et d'économie des transports (LAET, UMR 5593), réalisé le 9 novembre 2017.

[61] Courrier de maire de Vaulx-en-Velin, Pierre Dussurgey, à la présidente du SYTRAL, Annie Guillemot, et au président de la métropole de Lyon, David Kimelfeld, du 25 août 2016, réf. PD/DL.16.013 ; Courrier du vice-président de la métropole de Lyon en charge des déplacements et par ailleurs président de la commission sur le PDU du SYTRAL, Martial Passi, au maire de Vaulx-en-Velin, Pierre Dussurgey, du 7 novembre 2016, réf. DDUCV/DPPA. AO-DDUV EMD.

[62] Annexe au courrier du vice-président du SYTRAL, Martial Passi, au maire de Vaulx-en-Velin, Pierre Dussurgey, du 7 novembre 2016, réf. DDUCV/DPPA. AO-DDUV.

voiture, la situation de Vaulx-en-Velin en 2006 faisait figure d'exception puisqu'avec un taux d'utilisation de 37 %, il s'agissait du plus faible taux des communes de la Métropole après la commune de Lyon (34 %) mais devant les communes de Villeurbanne (40 %), Saint-Fons (39 %) ou Vénissieux (47 %). »[63]

Tout d'abord, cette moyennisation des données socio-économiques du territoire, certes recherchée dans le cadre de la politique de renouvellement urbain, n'en est pas moins très contestable. Approchée ici uniquement à partir des données de la mobilité, elle amalgame artificiellement des populations communales qui se distinguent justement par leurs caractéristiques socio-démographiques. Concernant la "conférence territoriale des maires Rhône-Amont" – découpage administratif infra-métropolitain –, soulignons que les taux présentés cachent le fait que la commune de Vaulx-en-Velin est bien plus peuplée que ses voisines qui se rapprochent de configuration périurbaine. Surtout, la commune de Vaulx-en-Velin est alors la commune enregistrant le taux de pauvreté le plus important, non seulement à l'échelle de l'agglomération, mais aussi de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, parmi les villes de plus de 20 000 habitants selon l'Insee et l'Observatoire des inégalités[64]. Nous reprenons ici quelques données issues du recensement de l'Insee qui permettent de souligner le contraste avec les communes citées par le vice-président aux déplacements (Insee, RP 2017) (extrait de notre annexe n° 1).

	Rhône-Amont				*Métropole de Lyon*	*Lyon*
	Vaulx-en-Velin	Décines	Meyzieu	Jonage		
Population	49 658	28 602	33 477	5 903	1 385 927	516 092
Revenu médian	15 520	20 230	22 090	25 650	21 930	23 250
Taux de pauvreté en %	33	16	12	5	15,7	15
Taux de chômage des 15 à 64 ans	22,1	14,8	12,6	6,7	13,8	13,3
Motorisation (% ménages disposant au moins d'une voiture)	72,9	83,6	90,4	95,5	71,5	61,1

[63] *Ibid.*

[64] Benjamin BEAUMONT et Axel GILBERT, « Rhône-Alpes, une région riche en dépit d'inégalités territoriales », *Insee Analyses*, juin 2015, nº 29, p. 4 Benjamin BEAUMONT et Axel GILBERT, « Précarité dans le Grand Lyon : vers une réduction mais plus de concentration », *Insee Analyses*, février 2015, nº 22, p. 4 « Les communes les plus touchées par la pauvreté », *Observatoire des inégalités*, 28 décembre 2017.

En outre, plus qu'un *turn-over* du peuplement sur la commune, les évolutions constatées sur les dix dernières années font état de l'arrivée de nouveaux ménages s'ajoutant à un accroissement naturel important sur la commune. Autrement dit, ce sont surtout près de 10 000 habitants supplémentaires qui ont été recensés entre 2007 et 2017, sans incidence vraiment significative sur la sociologie du territoire. Du reste, l'EMD ne signale pas seulement une diminution de la part modale du transport face à la voiture, mais une diminution en volume des trajets effectués en transport en commun malgré la croissance démographique. Certes, le taux de possession d'un véhicule a progressé de 10 points à Vaulx-en-Velin sur la période évoquée. Mais il reste très en dessous des taux enregistrés auprès des communes voisines. Surtout il chute de manière drastique si on s'intéresse aux quartiers de la politique de la ville au nord de la commune (annexe n° 1.7). Au Mas du Taureau par exemple, le découpage de l'Insee (à l'iris) pour le quartier des Noirettes indique qu'en 2011, un ménage sur deux ne possède pas de véhicule. Par ailleurs, la possession d'un véhicule est une donnée qui masque bien des disparités eu égard à l'état du véhicule en question, ou encore à l'effort budgétaire qu'il représente[65]. Ces éléments sont pourtant particulièrement mis en relief par les services de l'État en appui à la démarche sur le PDU (CEREMA). Ils désignent Vaulx-en-Velin parmi les territoires les plus touchés par le phénomène de « *vulnérabilité des ménages vis-à-vis de la mobilité quotidienne* »[66]. Pour le dire autrement, la possession d'un véhicule est analysée comme un facteur de fragilisation économique.

De même, la part importante de déplacements à pied sur la commune est présentée sous un angle positif, par le vice-président aux déplacements :

> « il faut noter la stabilité de l'usage de la marche à pied. Avec 39 % des déplacements réalisés en marche à pied, Vaulx-en-Velin se situe au même niveau que Vénissieux et se distingue des autres communes de la 1ere couronne, notamment Bron (33 %), Oullins (35 %) ou Saint-Fons (36 %) et même de certains arrondissements de Lyon : Lyon 5 (37 %) ou Lyon 9 (33 %). »[67]

À aucun moment dans le courrier, cette surreprésentation de la marche à pied dans les déplacements ne semble envisagée comme un éventuel indice de précarité. Tout se passe

---

[65] Jean-Pierre NICOLAS, et *al*. « Mobilité quotidienne et vulnérabilité des ménages », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2012, nº 1, p. 19-44.

[66] Julien CLAIRET et David CAUBEL, *Mobilité d'un futur sous contrainte dans l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Etienne ? Volume 1 : Vulnérabilité des ménages aux coûts des transports* [Rapport], Bron, CEREMA - Centre-Est DTerCE, SGAR, RUL, 2014, p. 42.

[67] Annexe au courrier du vice-président du SYTRAL, Martial Passi, au maire de Vaulx-en-Velin, Pierre Dussurgey, du 7 novembre 2016, réf. DDUCV/DPPA. AO-DDUV.

comme si elle n'était considérée que sous l'angle des comportements vertueux, « promu[s] et fantasmé[s] »[68], selon l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Ces arguments avancés par l'élu communiste, représentant des institutions métropolitaines dans cet échange surprennent tant l'automobilisme apparait comme la cible privilégiée des politiques de déplacements urbains[69]. Ils font montre d'un différentiel d'ambition de la politique des transports en commun en fonction des territoires. On comprend effectivement en creux que celle-ci viserait d'abord le changement de comportement des automobilistes et non des personnes non véhiculées. Par ailleurs, l'enjeu du courrier est d'abord l'imputabilité de l'augmentation du recours à la voiture par des explications ne renvoyant pas à l'organisation du réseau de transport en commun, mais davantage aux caractéristiques de la population (taille des ménages, augmentation de la part des enfants sur la commune). En invoquant une « *normalisation* » du peuplement sur la commune, c'est bien en référence aux singularités des comportements des habitants que le vice-président répond à une demande d'amélioration de l'offre.

Le cas de ces interprétations de l'EMD sur la commune de Vaulx-en-Velin nous semble bien montrer la façon dont le débat sur la mobilité contient un déplacement de l'attention depuis l'offre de service vers la demande et donc les comportements analysés et interprétés. Dans ces échanges, la mobilité apparait comme une catégorie qui dépolitise l'action de l'autorité organisatrice des transports.

Face à ce discours portant sur les usages en matière de déplacements, l'objectif de la carte annexée à la délibération sur la PDU est au contraire de despécifier ces derniers par un unique indicateur de densité de population pour porter le regard sur l'offre de transport en site propre. La méthode est directement reprise de la cartographie présente dans le PDU de 1997 (figure n° 41). Elle vise à hiérarchiser les territoires afin d'éviter les comparaisons évoquées par Martial Passi. Parmi les trois poches de densité qui ressortent de cette carte (figure n° 44), deux d'entre elles correspondent à la géographie prioritaire de la politique de la ville. Le seul critère de densité permet donc, confronté à la distribution du réseau, de mettre en problème sa répartition. Nous avons, certes, noté que ces éléments invoqués par la municipalité de Vaulx-en-Velin ne donnaient pas lieu à une ferme opposition au PDU, ni dans la délibération municipale, ni dans le vote du texte au sein de l'hémicycle. Ces derniers échanges sur lesquels nous sommes revenus donnent pourtant à voir certaines conditions d'une remise en cause des consensus communautaires.

---

[68] Hélène REIGNER, *Sous les pavés de la qualité urbaine.*, *op. cit.*, p. 101.

[69] Hélène Reigner parle à l'égard de l'automobilisme pendulaire périurbain de « figure repoussoir » des PDU. *Ibid.*, p. 105.

***

Comme nous l'avons déjà signalé, les montants investis dans les politiques de transport sont autrement plus considérables que la dotation de solidarité communautaire. Toutefois, ce qui apparait préjudiciable aux communes les plus populaires pour cette dernière l'est, à n'en pas douter, également pour la politique publique qui nous intéresse. La comparaison que nous avons menée nous semble ainsi donner à voir l'ampleur des circuits qui atténuent sérieusement le caractère "prioritaire" des quartiers de la politique de ville. L'invisibilisation des modalités de la répartition procède dans les deux cas de mécanismes très similaires. Les façons de présenter la distribution des ressources intercommunales conditionnent largement les possibilités de mise en politique des problèmes de transport. Si sa contestation reste dépendante d'une remise en cause des consensus communautaires (cf. *supra*), ces derniers ont aussi pour ressource un travail de cadrage des problèmes effectué en amont. Par ailleurs, si la cartographie du PDU tend à montrer que tout aurait été fait pour les quartiers populaires en termes de transport collectif, d'autres catégories mobilisées viennent renforcer une individualisation des problèmes de transports à propos des publics dits vulnérables.

Section 2. Quels « freins à la mobilité » ? Une individualisation du traitement des mobilités populaires

En se substituant aux transports, la mobilité urbaine déplace la focale de l'offre vers la demande. Il ne s'agit plus tant d'interroger les services publics et leur distribution que les caractéristiques des individus permettant de répondre aux injonctions à la mobilité. Reformulé en inégalité d'accès à la mobilité, le problème social identifié décale l'univers des solutions envisagées vers un traitement individualisé. Autrement dit, si nous avons souligné une invisibilisation des inégalités de desserte en matière de transports en commun, ces derniers sont-ils les plus à même de répondre à l'"immobilité" des classes populaire ? Dans un mouvement plus large touchant à l'évolution des politiques sociales, c'est davantage vers l'activation de comportements et de compétences individualisés que les autorités d'agglomération investissent aujourd'hui la question.

Bien des chercheurs se sont attachés à montrer une individualisation des grilles de lecture des problèmes sociaux derrière les glissements sémantiques qui accompagnent les mutations

du *welfare state,* vers un « État social actif »[70]. Les politiques de l'emploi et de gestion du chômage ont ainsi participé à l'introduction des politiques dites d'activation, *via* la production d'indicateurs et de dispositifs de contrôle légitimant les institutions dédiées telle que l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)[71]. C'est aussi depuis le champ des politiques d'insertion sociale, adossé à la thématique de l'exclusion, qu'un ensemble de dispositifs d'aide à la mobilité ont été progressivement pensés et mis en place, comme composante « assistancielle »[72] de la mobilité urbaine. À la suite des travaux de Cécile Féré, un rapide tour d'horizon de ces « nouvelles politiques de mobilité » dans l'agglomération lyonnaise, fait montre de la rupture qu'ils incarnent avec un « principe d'universalité de développement des services urbains », auquel se substitue un droit au transport ciblé et conditionnel[73]. Il nous semble retrouver à l'égard de ses dispositifs le même « dilemme » consubstantiel à la politique de la ville, tel que peut le formuler Thomas Kirszbaum : « née en réponse aux insuffisances des autres politiques publiques, elle est suspectée d'entretenir leur éloignement persistant du fait de son existence même »[74]. Dans le cadre des politiques de mobilité, cet éloignement est encouragé par deux phénomènes : non seulement par une focalisation sur les caractéristiques individuelles des publics bénéficiaires, qui prolonge les réformes des politiques sociales identifiées ; mais aussi par leur assignation systématique à la prise en charge des enjeux sociaux de la mobilité. Plutôt qu'un complément aux politiques de transports, ces nouveaux services à la mobilité tendent, malgré eux, à les concurrencer.

---

[70] Axelle BRODIEZ-DOLINO, Isabelle VON BUELTZINGSLOEWEN, Benoit EYRAUD, Christian LAVAL et Bertrand RAVON (dir.), *Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.

[71] Jean-Marie PILLON, *Pôle emploi : gérer le chômage de masse*, Presses universitaires de Rennes, 2017 ; Vincent DUBOIS, « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, 2007, n° 21, nº 1, pp. 73-95.

[72] Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, 1998 ; Nicolas DUVOUX, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, Presses universitaires de France, 2009.

[73] Cécile FÉRÉ, « Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines », *op. cit.*

[74] Thomas KIRSZBAUM, « La géographie prioritaire de la politique de la ville : une triple fonction cognitive, instrumentale et normative », *op. cit.*, p. 8.

2.1. Des aides à la mobilité ciblées : vers une dualisation des services à la mobilité ?

Nous l'avons abordé dans notre troisième chapitre, l'instauration des premiers dispositifs de la politique de la ville dans l'agglomération s'accompagne de l'emploi du terme de "mobilité", adossé aux thématiques de l'exclusion et du peuplement. Le volet transport du dispositif DSQ aux Minguettes se fonde sur un diagnostic sur l'« *enclavement* » d'une population cumulant « *tous les traits caractéristiques d'une faible mobilité* » et au « *programme d'activités limité à la ZUP.* »[75] Le recentrage sur les caractéristiques individuelles d'une immobilité s'accompagnait de l'injonction à sortir du quartier, sans mettre en cause les services de transports collectifs (chapitre 3).

C'est dans cette perspective que se sont renforcés depuis les années 1990, dans le cadre de la politique des « quartiers » et des politiques de l'insertion et de l'emploi, des dispositifs visant « adapter » les services collectifs à des publics réputés « spécifiques ». Yasmine Siblot évoque notamment le développement d'une expertise institutionnelle à l'interface entre les services ministériels de la Ville, de l'Aménagement du territoire, de l'administration et de la Fonction publique, qui contribue à « reformuler la question de la présence des services publics dans les quartiers "défavorisés" ». La mise en exergue des spécificités de leurs habitants s'accompagne alors dans plusieurs rapports[76] de la négation d'une analyse des problèmes sous l'angle de l'insuffisance des services[77]. Le succès des aides à la mobilité dans les politiques de transport s'inscrit dans ces mêmes prescriptions à l'adaptation des prestations publiques, plutôt qu'à leur renforcement.

Nous souhaitons ici revenir sur la constitution progressive d'un espace de gestion de la "mobilité" des classes populaires qui s'appuie sur une grille de lecture singulière de leurs intérêts et qui tend à concurrencer le renforcement des transports collectifs. À l'image de ce

---

[75] Christiane DALMAIS-VAN STRAATEN et Bruno VOISIN, « L'enjeu transport aux Minguettes, ZUP de l'agglomération lyonnaise », *op. cit.*, p. 40.

[76] Bernard Pêcheur, Valoriser les hommes et les femmes du service public dans le cadre de la politique de la ville, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, février 1991; Paul Picard, « L'amélioration du service public dans les quartiers », Rapport au ministre d'État, ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire, juillet 1991; Jean-Louis Langlais, Henri-Jean Lebeau et Philippe Mazières, « Les services publics de proximité dans les quartiers en difficulté », Inspection générale des affaires sociales et Inspection générale de l'administration, juillet 1991. Cité *in* Yasmine SIBLOT, « « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles » », *op. cit.*, p. 83.

[77] *Ibid.*

que nous avons identifié aux Minguettes au début des années 1980 et à la suite des travaux de Cécile Ferré[78], ces aides à la mobilité apparaissent :

- centrées sur les caractéristiques individuelles des bénéficiaires ;
- conditionnées à un comportement attendu qui opère un tri entre ces derniers ;
- conforter une adaptation, plutôt qu'un renforcement, des services collectifs de transport.

2.1.1. Les freins « matériels et cognitifs » à la mobilité : une focale sur les caractéristiques individuelles des « immobiles »

En France, des aides individualisées à la mobilité ont été progressivement expérimentées dans le cadre de la politique de la ville et des politiques d'insertion et d'emploi depuis les années 1990. Le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, ainsi que du secrétariat d'État à la ville, en ont fait la promotion dans un appel à projets lancé en 2009 sous l'intitulé : « Des quartiers pour l'emploi : vers une nouvelle mobilité ». Présenté au service du « *désenclavement des quartiers en difficulté* »[79], ce projet offre une réception à des approches développées par certains géographes, économistes et sociologues, qui ont fait de la mobilité leur objet. Ce sont notamment Jean-Pierre Orfeuil ou Éric Le Breton qui, au sein de l'Institut pour la ville en mouvement[80], promeuvent la mobilité comme « *nouvelle question sociale* » et comme « *nouvelle logique d'exclusion* ». Ils y publient en effet plusieurs enquêtes derrière des titres évoquant la généalogie des concepts utilisés : *Transport, pauvreté, exclusion. Pouvoir bouger pour s'en sortir* (2004) ; *Bouger pour s'en sortir. Mobilité quotidienne et intégration sociale* (2005)[81]. Dans ce dernier ouvrage, Éric Lebreton s'est attaché à rendre compte et à faire la promotion des dispositifs individualisés d'aide à la mobilité assurés dans des structures d'insertion de travailleurs précaires. Dans une optique de recherche-action revendiquée, il souhaite rendre opératoires les concepts analytiques qu'il manipule, au sein de l'action publique.

---

[78] Cécile FÉRÉ, « Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines », *op. cit.*

[79] Si l'on reprend le relai qui en est fait par la Caisse des dépôts et des Consignations : [https://www.banquedesterritoires.fr/un-appel-projets-pour-le-desenclavement-des-quartiers-en-difficulte], consulté le 26 octobre 2020.

[80] L'IMV est fondée en 2000 par le groupe PSA-Peugeot-Citroën. Il finance et publie des enquêtes et ouvrages qui viseraient la reconnaissance du droit à la mobilité.

[81] Éric LE BRETON, *Bouger pour s'en sortir. Mobilité quotidienne et intégration sociale*, op.cit. ; Jean-Pierre ORFEUIL (dir.), *Transports, pauvretés, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir*, l'Aube, 2004.

Les plateformes « mobilité-emploi » mises en œuvre dans plusieurs agglomérations françaises dans le cadre de l'appel à projets ministériel, font montre de la réception dans l'action publique des approches développées dans ces travaux. La mobilité y est envisagée en négatif des attributs et comportements observés, par la désignation de profils « insulaires » pour les publics « inadaptés »[82], « vulnérables »[83] et donc « déficitaires »[84], devant une mobilité s'imposant comme une norme. Pour Vincent Kaufmann, celle-ci serait devenue une nouvelle forme de capital – qu'il qualifie de motilité[85] – fondée sur la capacité à s'approprier les conditions d'accessibilité, les « *facteurs définissant la potentialité à être mobile dans l'espace* ».

Créée dès 2009, la "Plateforme mobilité emploi insertion" de la communauté urbaine de Lyon coordonne un ensemble de dispositifs d'aide à la mobilité pour les « *publics éloignés de l'emploi* »[86]. Elle est portée par l'association Uni-Est, financée par le Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE). Claire Le Franc est l'une des responsables de la plateforme. Elle a participé à sa création après avoir longtemps accompagné le développement de ce type de dispositif sur l'agglomération au sein de l'association Uni-Est, fondée en 1993 pour porter différents dispositifs de l'insertion sur la première couronne de l'Est lyonnais. Son parcours témoigne de la réception des approches mentionnées.

Doctorante en sciences économiques, elle travaille sur les questions de l'impôt et de la prise en charge de la pauvreté en France[87] et en même temps sur un poste contractuel à la Caisse des dépôts et Consignations « auprès du conseiller aux travaux historiques ». Son intérêt croissant pour une mise en application de la micro-économie et des mécanismes de l'exclusion économique la conduit à chercher du travail dans le milieu de l'insertion, tout en gardant certains liens avec le monde académique. Elle rejoint alors le champ des

---

[82] Éric LE BRETON, *Bouger pour s'en sortir*, *op. cit.*

[83] Dominique MIGNOT et *al.*, *Mobilité et grande pauvreté* [Rapport], PREDIT- PUCA, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 2001.

[84] Marc-Henry SOULET, « La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique », *Pensée plurielle*, 2005, n° 10/2, p. 49-59.

[85] Vincent Kaufmann emprunte le terme à la biologie qui l'utilise pour exprimer la capacité à se mouvoir d'un animal, d'une cellule, ou d'un organe. Vincent KAUFMANN, « La mobilité comme capital ? », *op. cit.*

[86] *L'observatoire Mobilité vers l'emploi. Mesurer les freins à la mobilité des publics éloignés de l'emploi et les impacts socio-économiques des aides à la mobilité* [Rapport], Lyon, Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, 2015, p. 17.

[87] Au centre Auguste et Léon Walras, sa thèse menée sous la direction de Jean-Michel Servet, qu'elle ne termine pas, intègre les théories économiques de l'impôt depuis la deuxième République. Entretien avec Claire Le Franc, chargée de mission et direction opérationnelle de la Plateforme mobilité Uni-Est (PLIE) de 1998 à 2018, adjointe au maire de Villeurbanne, en charge des solidarités, de la politique de la ville et du handicap (2001-2020), conseillère communautaire, réalisé le 29 avril 2015.

politiques de l'insertion par l'emploi, et l'association Uni-Est, en participant à une étude de faisabilité conduite sous l'égide du préfet délégué à la Ville, Claude Lenvers, et sous fonds européens, autour des dispositifs d'aides à la mobilité de 1997 à 1999. Ce travail conduit notamment à l'expérimentation de navettes de transport micro-collectives, conduites par des personnes en insertion pour des personnes en insertion, à Saint-Fons. Il est suivi par un important lobbying mené auprès de la communauté urbaine, du SYTRAL et des élus locaux pour pérenniser et amplifier les actions.

Dans ce travail, Claire Le Franc remobilise une spécialisation en économie des transports obtenue dans son cursus, et les contacts qu'elle a pu développer avec le laboratoire d'économie des transports (LET). Elle se dit aussi particulièrement influencée par les travaux d'Éric Le Breton.

Les actions portées par la plateforme sont effectivement tournées vers l'information, la formation et l'octroi de services à la mobilité qui procèdent d'un diagnostic centré sur les individus. L'information porte notamment sur la tarification sociale auprès des services en lien avec les demandeurs d'emploi (pôle emploi, Maisons du Rhône, Missions locales). Il s'agit notamment d'agir sur les facteurs du non-recours. Les formations concernent la familiarisation au réseau de transport, l'apprentissage de la conduite, à vélo ou en voiture, en finançant parfois le passage du permis dans des auto-écoles sociales. Outre ce dernier point, l'aide matérielle peut consister au prêt de véhicules (voiture ou scooter, voire vélo). S'il ne s'agit pas de nier les déterminants économiques des situations évoquées, le diagnostic procède d'une mise en évidence des écarts à la moyenne des pratiques de déplacement :

> « On voit spontanément quand on leur parle mobilité, ils parlent marche à pied, donc ça limite quand même beaucoup le rayonnement de l'offre d'emploi. Enfin là où vous allez vous positionner. Du coup le réflexe majoritaire de cette population la plupart du temps c'est de se positionner à la Mairie. […] l'écart avec la moyenne de la population, il est gigantesque. On est dans les 8 000, donc nous c'est plus…c'est que des adultes, ça doit être 7 500, 8 000 si j'agrège Lyon […], alors là on prend les statistiques des PLIE, on a à peu près, sur une population adulte de plus de 18 ans, on est à peine à 42 % de taux de possession de permis B, et à 22 ou 24 %, toujours sur ces 8 000, de taux de possession de véhicule, voiture. […] Je vous dis ça parce que maintenant j'ai des stats qui remontent à 2005 et je vois que ça ne change pas. Enfin on est à un point, en plus, en moins, en variation jusqu'à 2006. Des fois, c'est 42 %, des fois c'est 40, des fois c'est 22, des fois c'est 24. Je crois que le plus haut ça doit être en 2010, 2011, j'avais 28 %. »[88]

L'action cible les caractéristiques individuelles qui réduiraient l'employabilité des personnes sur un marché du travail qui, structurellement et en particulier pour des personnes peu diplômées est marqué par l'extension des distances domicile-travail.

---

[88] *Ibid.*

Une partie significative des actions correspond enfin à des formations visant à réduire « *les freins cognitifs à la mobilité* »[89], qui font largement écho aux « *facultés psychomotrices* » qu'il faudrait, pour Éric Lebreton, restaurer[90]. Cela concerne à la fois les auto-écoles sociales, mais aussi des accompagnements à la découverte et à la familiarisation avec le réseau de transport en commun, ou encore le vélo. Un jeu vidéo est également proposé contribuant avec un questionnaire à « *profiler un petit peu les gens* » :

> « C'est avec un *point and click* parce qu'on n'a pas des millions, où on va mettre les gens dans des situations de tous les stress, les peurs. Ça va être un vrai jeu vidéo, ils auront des vraies missions à accomplir, et à chaque fois ils récupéreront des tickets par exemple, des choses… voilà. »[91]

Nos matériaux ne portent pas sur la réception de ces dispositifs et ne permettent pas d'interroger leur perception éventuellement infantilisante ou déclassante, à l'instar d'autres démarches obligées des parcours d'insertion[92]. On note néanmoins que le questionnaire porte en partie sur les comportements et les habitudes. Il permet de savoir si la personne « *aime rester* »[93] chez elle ; « *a du plaisir à sortir dans les lieux* » qu'elle connait ou ne connait pas ; « *accepterai de déménager pour un emploi* ». Il questionne les « *facilités et difficultés* », les « *compétences et connaissances* », ou encore « *l'autonomie* » en matière de mobilité. En réalisant une enquête à partir de matériaux ethnographiques autour de la mise en œuvre de ces dispositifs portés par la plateforme, Cécile Féré souligne aussi la façon dont ils ciblent « l'inaptitude à se déplacer de manière autonome »[94].

> Ils contribueraient ainsi à « élargir la prise en compte des inégalités de mobilité » en plaçant les acteurs de l'insertion aux « prémices de la reconnaissance de la mobilité comme "nouvelle question sociale" »[95]. Toutefois, comme le souligne l'auteure, la rupture avec une ambition d'universalité des services urbains serait

---

[89] *Ibid.* également : entretien avec la cheffe de projet PLIE sur Vaulx-en-Velin, réalisé le 6 novembre 2015.

[90] Éric LE BRETON, *Bouger pour s'en sortir*, *op. cit.*

[91] Entretien avec Claire Le Franc, chargée de mission et direction opérationnelle de la Plateforme mobilité Uni-Est (PLIE) de 1998 à 2018, réalisé le 29 avril 2015.

[92] Nicolas DUVOUX, *L'autonomie des assistés*, *op. cit.*

[93] Extraits du questionnaire de l'« enquête mobilité », Plateforme Mobilité Emploi Insertion de l'agglomération lyonnaise. Le questionnaire est distribué aux structures référentes accueillant du public. Annexe n ° 11 Il nous ait fournis lors de notre entretien avec la cheffe de projet PLIE sur Vaulx-en-Velin, réalisé le 6 novembre 2015.

[94] Cécile FÉRÉ, « Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines », *op. cit.*, p. 17.

[95] *Ibid.*

> particulièrement remarquable eu égard aux conditions d'octroi des aides en question.

2.1.2. Une aide normative et conditionnée à l'activation de comportements

Outre une l'individualisation des diagnostics portés sur les enjeux sociaux des déplacements quotidiens, l'attribution des aides en question conserve un caractère d'exceptionnalité. La prise en charge des formations ou des éléments matériels nécessaires aux déplacements est adossée à un principe dérogatoire et conditionnel. Elle est donc fonction de prescription sur les comportements des bénéficiaires.

Du côté des aides matérielles aux déplacements, l'aide financière à l'obtention du permis de conduire est guidée par l'intégration des critères de recrutement des employeurs :

> « sur des CV sans diplôme, le permis de conduire fait office pour eux de diplôme. C'est-à-dire, j'ai décodé avec certains recruteurs, je veux dire, pour des emplois de caissière, pourquoi vous allez demander le [permis B], alors c'est pas souvent réclamé, mais enfin c'est une façon de trier les CV pour eux quand ils les reçoivent. Parce que quand j'ai des gens sans diplôme, quelqu'un qui a, pour moi, acquis son permis de conduire, c'est quelqu'un qui a réussi à suivre un code, pendant un temps donné. C'est-à-dire que…donc c'est quelqu'un qui peut être adaptable à l'esprit que je veux donner à mon entreprise, suivre les règles. »[96]

Puisqu'il s'agit de renforcer l'employabilité des demandeurs, la responsable de la plateforme mobilité fait de l'intégration des normes de recrutement pour les employeurs privés, un critère objectivable d'intérêt lui permettant d'obtenir la reconduction des crédits à l'égard des aides. Certaines d'entre elles s'inscrivent plus encore dans une incitation à la mobilité. Rappelons en effet que celle-ci figure désormais non plus seulement dans les critères de recrutement, mais aussi de maintien des droits à l'allocation chômage, depuis 2008[97]. En effet, la résorption des « freins cognitifs à la mobilité », si elle est envisagée comme un dispositif d'aide, est évaluée à l'aune de l'élargissement des zones de recherche d'emploi. La responsable de la plateforme mobilité nous évoque ainsi les effets bénéfiques recherchés par un dispositif de formation visant à familiariser les bénéficiaires – ici un groupe de femmes – au réseau des transports en commun :

---

[96] Entretien avec Claire Le Franc, chargée de mission et direction opérationnelle de la Plateforme mobilité Uni-Est (PLIE) de 1998 à 2018, adjointe au maire de Villeurbanne, en charge des solidarités, de la politique de la ville et du handicap (2001-2020), conseillère communautaire, réalisé le 29 avril 2015.

[97] La loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi, dans son article premier, institue ainsi les « *offres raisonnables d'emploi* », dont l'acceptation (jusqu'à trois propositions) par le demandeur figure par les « *actes positifs et répétés* », permettant l'accès à l'allocation chômage. La zone géographique participe au caractère raisonnable de la proposition. *JORF* du 2 août 2008.

> « Bah sur les 6 femmes, il y avait quatre qui avaient jamais pris le métro, jamais pour certaines ! […] En habitant Rillieux-la-Pape depuis une vingtaine d'années pour certaines. […] et après quelques mois, on avait repris contact avec ce professionnel en disant : "est-ce que vous avez des impacts ?" Bah tout simplement, les femmes qui n'avaient jamais postulé ailleurs qu'à Rillieux-la-Pape, ont déposé des demandes d'emploi sur Lyon. Parce qu'elles se sont dit : « ah bah c'est pas si loin ». Voilà, elles n'avaient pas eu le courage, parce que trop d'appréhension. Euh…parce qu'elles ne connaissaient pas le réseau, et elles avaient la trouille du coup. Et une fois que c'est démystifié…voilà. Donc il y a un côté effectivement des axes des moyens de transport à mettre en œuvre, mais ce n'est pas spontané non plus pour la population qui est fragilisée, en règle générale, et du coup qui s'interdit des choses. »[98] [*Nous soulignons*].

Précisons ici que le métro ne dessert pas directement Rillieux-la-Pape. Le terme « *courage* » ne nous semble pas tout à fait anodin. D'autres exemples nous sont racontés par la responsable de la plateforme pour souligner l'effet incitatif de ces formations pour que le bénéficiaire élargisse son champ de recherche d'emploi. Une autre femme, habitante de Givors, aurait ainsi fini par accepter une formation d'une semaine à l'autre bout de l'agglomération, à Bron. Le trajet estimé par l'application *TCL*, de mairie à mairie (hypothétique) signale un temps minimal d'une heure et trente-sept minutes, soit le double au minimum sur la journée (3h 14). L'effort que représente ce trajet est largement reconnu par notre interlocutrice. Mais elle nous explique que ces retours sur l'activation des comportements sont nécessaires à l'évaluation du dispositif et à la reconduction des crédits à son égard. On comprend que les effets attendus reposent sur des jugements moraux à propos des personnes dites éloignées de l'emploi. La réussite du dispositif est soumise à l'objectivation d'une autonomisation du bénéficiaire, autrement dit, à sa sortie progressive de l'aide dont il bénéficie. En effet, Claire Le Franc témoigne de ce rôle en évoquant ses interactions avec d'autres services :

> « Des fois quand je fais caricatural, je dis que bientôt on va tous suivre des gens, mais on n'aura plus aucun outil pour leur demander de faire quelque chose. Parce que tout le monde dit : « il faut continuer à accueillir, faut continuer à accueillir », parce qu'effectivement, après ils débordent ailleurs, mais le problème c'est que comme il y a moins d'argent, il faut bien enlever d'autres choses. »[99]

On retrouve ici les mécanismes de légitimation des catégories de jugement des demandeurs d'emploi qui tiennent notamment, selon Jean-Marie Pillon, à leur faculté à rendre opératoire leur gestion et leur répartition entre différents dispositifs d'aides[100].

---

[98] Entretien avec Claire Le Franc, chargée de mission et direction opérationnelle de la Plateforme mobilité Uni-Est (PLIE), réalisé le 29 avril 2015.

[99] *Ibid.*

[100] Jean-Marie PILLON, « Stéréotypes idéaux. L'instrumentalisation des « freins périphériques » à Pôle emploi », *Socio-économie du travail*, 2018, n° 2, pp. 165-195.

En outre, la faiblesse des enveloppes budgétaires et leur caractère précaire engendrent une sélection parmi les bénéficiaires potentiels. Celle-ci s'opère notamment en fonction d'une anticipation des retours les plus à même de faire la démonstration de leur efficacité et donc de leur nécessaire reconduction. Les dispositifs s'adressent en effet aux personnes dites « *en demande ou en cours d'insertion* »[101]. Sur environ 640 000 actifs que compte la communauté urbaine en 2013, ils sont estimés à 115 000 dont la moitié sortent des radars de pôle emploi. Toutefois, aussi importantes que ces actions puissent paraitre, elles ne touchent qu'un public très restreint. En décembre 2013, la plateforme mobilité insertion du PLIE annonce apporter une aide à la mobilité à près de 1 000 personnes par an sur l'agglomération[102]. Cette aide est très variable puisque l'année suivante, 300 personnes seulement ont bénéficié du passage du permis de conduire en auto-école sociale, qui représente l'un des dispositifs les plus coûteux. De même, la mise à disposition de véhicules individuels n'a pu être octroyée qu'à 160 personnes la même année pour quelques jours seulement[103]. La profusion de chiffres soulignant le travail déployé, masque difficilement leur caractère précaire. Les 6 074 trajets annoncés effectués par les navettes de transport micro-collectif, n'ont ainsi permis aux 247 bénéficiaires de n'effectuer que 24 trajets en moyenne sur l'année 2009.

Soumis à la prescription de conseillers de Pôle emploi, des Missions locales ou Maisons du département, l'accès à ces aides n'a rien d'automatique. À partir des entretiens réalisés auprès des professionnels accueillant les "demandeurs d'emploi" et des observations menées lors des rendez-vous auxquels ils se soumettent, Cécile Féré relève une pluralisation des pratiques professionnelles de l'insertion, synonyme de disparité en matière de prescription[104]. Celle-ci se caractériserait par une composante aléatoire, liée à la

---

[101] *L'observatoire Mobilité vers l'emploi. "Mesurer les freins à la mobilité des publics éloignés de l'emploi et les impacts socio-économiques des aides à la mobilité*, [rapport], *op. cit.*

[102] Appel à projets de la Plateforme mobilité emploi insertion de l'agglomération lyonnaise, « mise à disposition de véhicules 2 et 4 roues pour les publics en parcours d'insertion », 19 décembre 2013, URL :[http://www.lyon-metropole-solidaire.org/appel-a-projet/appel-projet-de-la-plateforme-mobilite-emploi-insertion-de-l-agglomeration-lyonnaise], consulté le 24 octobre 2020.

[103] « *La mise à disposition de véhicule permet de bénéficier d'un service de location de véhicule à tarif social, pour 13 € (scooter) ou 26 € (voiture) par jour, financé à 15 % par les usagers. En 2014, 43 personnes ont pu en bénéficier pour 2 600 jours de mise à disposition (2 100 jours pour les voitures, 500 jours pour les scooters). L'action a débuté au mois d'avril 2014 et a connu une véritable montée en puissance à partir du mois de juillet jusqu'en décembre. Certaines demandes de location de voiture ont dû être refusées, le budget de l'action ayant été atteint avant la fin de l'année. Au total, en 2014, 114 000 km ont été réalisés, 48 km en moyenne par jour pour une voiture, et 27 km en moyenne par jour pour un scooter.* » « L'observatoire Mobilité vers l'emploi. Mesurer les freins à la mobilité des publics éloignés de l'emploi et les impacts socio-économiques des aides à la mobilité », *op. cit.*, p. 18.

[104] Cécile FÉRÉ, *Concilier accès à la mobilité et mobilité durable*, *op. cit.*

méconnaissance des dispositifs, eux-mêmes changeants et instables. Mais elle est aussi soumise à l'appréciation des prescripteurs, non seulement de leur propre croyance en l'effet levier que représente l'aide à la mobilité, mais aussi à des « critères de comportements et de mérites »[105], formulés de manière parfois explicite. Le tri effectué parmi les personnes suivies, candidates sans le savoir véritablement, s'opère en fonction des signaux perçus par les professionnels. Par ailleurs, ces aides à la mobilité sont fortement dépendantes de la fluctuation des crédits et notamment à un critère de « durabilité ». La responsable de la Plateforme Mobilité Insertion Emploi nous explique ainsi avoir de plus en plus de difficultés à obtenir le financement d'aide au passage du permis de conduire en raison de son impact présumé sur la pollution. La mise à l'agenda de ces enjeux environnementaux viendrait conforter une nouvelle conditionnalité des aides, couplant l'injonction à la mobilité, d'une « injonction à la mobilité durable »[106].

> Le caractère individualisé de ces aides, fortement contingentées, et ne touchant qu'un public restreint, s'inscrit dans une activation des prestations soumises aux comportements attendus pour les bénéficiaires. À l'inverse, il ne semble pas contribuer, bien au contraire, à la réinterrogation des choix d'implantation du réseau de transport collectif.

2.1.3. L'autonomisation d'un espace des aides à la mobilité : vecteur canalisant d'une contestation du réseau au principe de sa dualisation

Nous souhaitons ici souligner que le cadrage de ces dispositifs d'aide et l'espace laissé à leur développement, s'il ne remet pas en cause l'offre collective de transport, contribue à légitimer la politique du SYTRAL.

Soulignons d'abord le caractère potentiel d'une remise en cause de l'organisation du réseau sans que celle-ci ne soit jamais formulée en tant que telle. Les acteurs portant les dispositifs d'aide à la mobilité individualisés sont conduits à ne pas remettre en cause les orientations plus fondamentales de la politique des transports en commun. Pourtant, les diagnostics établis sont porteurs de manière sous-jacente d'une interrogation à leur égard, comme on peut le lire ici dans un diagnostic établi par l'agence d'urbanisme chargée de l'observatoire « Mobilités vers l'emploi » :

---

[105] Cécile FÉRÉ, « Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines », *op. cit.*, p. 16.

[106] Cécile FÉRÉ, *Concilier accès à la mobilité et mobilité durable*, *op. cit.*

> « ce sont les plus précaires qui sont les plus impactés par la fragmentation des territoires et de l'emploi, premier frein territorial, à la mobilité. Or, les transports collectifs ne sont pas une solution suffisante : ils ne peuvent pas garantir l'accessibilité à tous les emplois. La poursuite du développement de services à la mobilité plus souples et plus flexibles est un enjeu. »[107]

La déconnexion entre l'habitat et l'emploi en dehors du centre qui concentre surtout l'emploi cadre est particulièrement soulignée[108]. Alors que l'interface entre urbanisme et transports est interrogée, les politiques en la matière sont rapidement éludées. En dehors des deux villes-centres, où deux sur trois actifs travaillent dans leur zone d'habitation et utilisent à 70 % des modes alternatifs à la voiture, les tendances sont à l'accentuation de la dépendance à la voiture. On apprend que son usage demeure largement majoritaire, bien qu'en réduction au profit des transports collectifs et que ce sont surtout les relations dites de « périphérie à périphérie » qui ont augmenté notamment dans l'Est lyonnais, où se concentre l'emploi ouvrier. Le caractère peu dense des zones d'activité et industrielles rendrait toutefois leur desserte difficile. Le diagnostic pointe l'insuffisance des transports collectifs pour l'accès à ces emplois de la périphérie Est et le caractère peu attractif des lignes de bus existantes, comme en témoignent des projections assez précises des zones accessibles à moins d'une heure en transport depuis les quartiers de la politique de la ville (annexe n° 1.8). Toutefois, ces éléments sont avant tout mobilisés pour justifier les dispositifs d'aide à la mobilité.

Le problème de la polarisation des zones d'emploi est notamment repris et énoncé par la responsable de la plateforme Mobilité Insertion Emploi :

> « Alors je me souviens qu'à un moment on avait présenté ensemble la question à la Duchère. Si vous partez entre guillemets à 8 heures de chez vous, il y a entre guillemets 60, 70 % du bassin d'emploi de la Métropole en gros qui est accessible. Si jamais vous partez à 6 heures, il n'y a plus que 20 à 25. »[109]

L'absence de solutions efficaces en matière de transport en commun est largement avancée pour expliquer la dépendance à l'automobile. D'ailleurs, Claire le Franc nous explique avoir participé à plusieurs études avec le SYTRAL sur les lignes de bus de desserte de certaines zones industrielles à la fin des années 1990. Alors que certains axes du PDU de 1997

---

[107] *L'observatoire Mobilité vers l'emploi. Mesurer les freins à la mobilité des publics éloignés de l'emploi et les impacts socio-économiques des aides à la mobilité* [rapport], *op. cit.*

[108] Celui-ci concentre effectivement 61 % des emplois cadres, qui ne représentent que 23,7 % de l'emploi au sein de la Métropole de Lyon. *Ibid*, p. 6.

[109] Entretien avec Claire Le Franc, chargée de mission et direction opérationnelle de la Plateforme mobilité Uni-Est (PLIE) de 1998 à 2018, adjointe au maire de Villeurbanne, en charge des solidarités, de la politique de la ville et du handicap (2001-2020), conseillère communautaire, réalisé le 29 avril 2015.

identifient un enjeu fort de desserte de rocade reliant zone d'habitations et d'emplois de la banlieue Est, celle-ci est peu informée de ces projets et de leur advenue :

> [*Claire Le Franc*] : « dès 95, ils l'avaient identifié ?
>
> [*Antoine Lévêque*] : Oui mais même avant hein, les premiers travaux de la SEMALY, où mettre le métro, on pensait déjà à développer aussi dans un avenir moyen, on va dire plus ou moins long terme, mais des lignes périphériques, et notamment vu que dans le contexte de l'agglomération de Lyon, on a un développement sur l'Est depuis un moment…
>
> [*C.L.F.*] : Bien sûr…
>
> [*A.L.*] : [*nous lui montrons une carte du premier PDU de 1997*] : Donc là on commence à entrevoir des réalisations sur ce qu'on appelle l'axe A7, qui a une ligne de périphérie, mais de Lyon intra-muros… […] Et l'A8 qui devait en gros venir de Vaulx-en-Velin jusqu'à Saint-Fons, voilà. Et donc le boulevard urbain Est qui s'est réalisé, là qu'on est toujours en train de réaliser, c'est un tronçon qui a été…
>
> [*C.L.F.*] : Sur Vaulx là… c'est le tronçon qui va vers les sept chemins là ?
>
> [*A.L.*] : C'est ça…
>
> [*C.L.F.*] : Qui est… là ça y est, il est parti et roulable en tout cas. De la Soie jusqu'à aux sept chemins, entre guillemets ça y est. Moi je l'emprunte, parce que je vais faire mes courses là-bas, donc [*Rires*].
>
> [*A.L.*] : C'est sûr c'est pratique. Donc on a une piste dévolue au bus sur ce boulevard.
>
> [*C.L.F.*] : Oui au milieu normalement ce sera ça ? Moi je l'ai pris, il y a hop, moi il me semble que les voitures… ah oui peut-être d'un côté et l'autre au milieu.
>
> [*A.L.*] : Enfin bref, pour l'instant, il y a pas de ligne.
>
> [*C.L.F.*] : Il y a pas de ligne… et c'était l'A8 qui devait passer là ? […] Et elle part d'où ? parce que je veux dire il y a la Soie, et après ça redescend sur…
>
> [*A.L.*] : C'est une flèche…
>
> [*C.L.F.*] : Oui, oui, c'est une tendance...
>
> [*A.L.*] : C'est, en gros, ça va de Vaulx-en-Velin nord jusqu'à Saint-Fons… en passant par, voilà, en passant par Vénissieux…
>
> [*C.L.F*] : D'accord.
>
> [*A.L.*] : Et donc c'est quelque chose qui, étant ciblé depuis un certain nombre d'années…
>
> [*C.L.F.*] : Mais n'avance pas… pas vite entre guillemets.
>
> [*A.L.*] : Pas vite, mais effectivement, à la base c'est ciblé comme étant sur une logique de transport de masse.
>
> [*C.L.F.*] : Oui, oui, non mais comme toutes les lignes de transport…
>
> [*A.L.*] : Voilà. Mais là-dessus justement, je voulais savoir si vous étiez un petit peu… informé de ça ?
>
> [*CLF*] : Non. »[110]

---

[110] *Ibid.*

Alors que nous évoquons les lignes de transport en commun de rocade, les rôles dans l'entretien semblent s'inverser. C'est finalement la responsable de la plateforme mobilité emploi insertion, qui nous interroge. Lors de l'élaboration du PDU de 1997, les acteurs de l'insertion professionnelle, comme ceux de la politique de la ville, affichaient au contraire une volonté explicite d'infléchir les politiques de transport. Les propositions du groupe de travail « Équilibre et Solidarité » réunissant ces acteurs, poussaient à la mise en place d'une « *politique tarifaire adaptée en matière de transport en commun* ». Ils préconisaient également « *une politique d'adaptation de l'offre de déplacement* », en insistant sur la recherche d'une « *amélioration de la desserte de certains secteurs (zones d'activités, centres de commune de 1ere couronne, recherche de rocade dans l'Est lyonnais…)* »[111].

Tout se passe comme si le confortement des dispositifs d'action individualisés avait davantage conduit Claire Le Franc à se constituer une "juridiction" professionnelle segmentant la mobilité par un traitement à part des enjeux sociaux, écartés des transports en commun. Comme l'indique l'observatoire qu'elle a contribué à mettre en œuvre, la plateforme mobilité-insertion-emploi « *à vocation à intervenir lorsque l'offre de transport en commun classique n'est pas suffisante pour toute démarche de recherche d'emploi, de formation ou d'insertion.* »[112] Là où s'arrête le réseau, commence le travail des acteurs mobilisés sur les aides à la mobilité. Il faut souligner que Claire Le Franc est également élue. À une spécialisation professionnelle s'en ajoute une autre, politique, dans une carrière élective faite de plusieurs mandats locaux. Adhérente au parti socialiste depuis la fin des années 1980, elle est élue conseillère municipale de Villeurbanne en 2001, puis adjointe aux « solidarités, innovations sociales, handicaps et politique de la ville » en 2008. Elle est par ailleurs élue conseillère générale en 2011, et vice-présidente de la communauté urbaine en 2014 aux Solidarités, avant de participer à une « *petite fronde* » à la Métropole contre David Kimelfeld, qui la conduit redevenir simple conseillère métropolitaine[113]. La constitution d'une juridiction professionnelle ou politique et ses effets, est une perspective de recherche que nous ne pouvons développer ici. Nous insistons davantage sur l'évolution du cadrage et du rôle confié à ces dispositifs au sein des révisions du PDU et de la politique de la ville. Comme elle nous l'explique, Claire Le Franc semble s'investir là où l'autorité organisatrice

---

[111] « PDU, Groupe de travail Équilibre et Solidarité. Déplacements des populations en situation de précarité », synthèse, Direction départementale de l'Équipement, service Habitat/DSU, mars 1996, p. 1, p. 4, APAP.

[112] *L'observatoire Mobilité vers l'emploi. Mesurer les freins à la mobilité des publics éloignés de l'emploi et les impacts socio-économiques des aides à la mobilité*, *op. cit.*, p. 16.

[113] Yannick PONNET, « Claire Le Franc termine son dernier mandat d'adjointe », *Le Progrès*, 18 novembre 2019, p. 28.

des transports laisse une place aux politiques d'insertion, tandis qu'elle souligne « *une sorte de recul sur le champ de l'infrastructure* »[114] à l'égard de ces enjeux.

Ce cadrage nous semble témoigner de la dualisation des politiques de transport au principe d'une gestion à part de la mobilité des classes populaires. Tout se passe comme si les dispositifs d'aides et l'orientation du réseau contribuaient de manière au moins équivalente à la prise en charge des enjeux sociaux des déplacements. C'est notamment le cas si l'on observe le traitement qui leur est laissé au sein du contrat de ville de l'agglomération. Alors même que la desserte des zones d'emploi est identifiée comme un problème, celui-ci fait montre d'un diagnostic ambivalent jusque dans la typographie utilisée :

> « **Seulement 6 % des emplois (environ 45 000) ne sont aujourd'hui pas couverts par le réseau de transports en commun, mais plus de deux tiers de ces emplois sont localisés dans des zones d'activités économiques.**
>
> Selon la localisation des QPV, de l'emploi et l'organisation des réseaux, la part d'emplois accessibles depuis les QPV en une heure en TC peut être réduite à 60 % voire à 30 % pour l'emploi localisé dans des zones industrielles. La multiplication des horaires atypiques (horaires décalés, week-end) limite également l'accès à l'emploi. »[115] [*en gras, la partie surlignée en rouge dans le texte ; nous soulignons*]

Certes, le contrat de ville maintient les objectifs interpelant la politique des transports en commun de l'agglomération. Mais ces énoncés restent vagues, non chiffrés budgétairement, et en dehors de toute ambition à infléchir leur orientation. S'il s'agit de poursuivre l'amélioration du réseau, le contrat de ville souligne :

> « La réalisation de lignes fortes de transports en commun (bus ou tramway), la réorganisation du réseau de bus de surface et l'adaptation en continu de l'offre a permis une amélioration globale de la desserte des quartiers en renouvellement urbain de l'agglomération lyonnaise et a concouru à leur désenclavement, principalement en direction du cœur de l'agglomération. »[116]

On le voit, si l'amélioration du réseau est soulignée, le renforcement des liaisons entre zones d'emplois et d'habitations de la première couronne à forte densité est plus sous-entendu que réellement formulée en objectif. De la même manière, si le document relaie la problématique du non-recours à la tarification sociale du réseau – qui concernerait près d'un bénéficiaire sur deux[117] – la facilitation à l'accès à ces tarifs mentionnés dans le contrat de ville relève d'une incitation à bon compte. Les travaux de Cécile Féré font état d'un intérêt certain au maintien limité de l'accès à la tarification sociale (encadré n° 37). Comme elle le note,

---

[114] Entretien avec Claire Le Franc, chargée de mission et direction opérationnelle de la Plateforme mobilité Uni-Est (PLIE), réalisé le 29 avril 2015.

[115] *Contrat de ville, Métropole de Lyon (2015-2020)*, *op. cit.*, p. 52.

[116] *Ibid.*, p. 53.

[117] *Ibid.*

« l'AOT lyonnaise ne s'interroge pas sur l'accès aux tarifs sociaux », contrairement aux campagnes tournées vers une « lutte contre la fraude, afin de réduire le poids de la dette »[118]. Les mécanismes du non-recours pourtant mis en relief dans les diagnostics individualisés menés dans le cadre des aides individualisées ne semblent pas y contribuer.

Encadré n° 37 : Une tarification sociale pour un non-recours massif ?[119]

Figurant comme une obligation légale dans la loi SRU[120], le développement d'une tarification sociale au sein de l'agglomération lyonnaise ne s'est fait que progressivement. C'est par l'inclusion successive de nouveaux bénéficiaires et selon des traitements différenciés que cette obligation est peu à peu respectée. Comme le souligne Cécile Féré, ce n'est qu'en 1996 que le SYTRAL conçoit à financer un abonnement social accessible aux bénéficiaires du RMI et à certains chômeurs longue durée, par une réduction de 80 % de l'abonnement tout public. Un second abonnement « social » est créé en 1999, fondé sur le seuil de pauvreté, en réponse à la mobilisation de différents acteurs réclamant une tarification indexée aux revenus. Cet abonnement est réduit à 35 % du coût tout public. En 2005, une nouvelle extension est octroyée aux bénéficiaires de la Couverture maladie universelle complémentaire (CMUC), permettant au réseau de se conformer à la loi SRU. Selon Cécile Féré, ce critère « était certes celui qui était techniquement le plus simple à mettre en œuvre pour les techniciens, mais c'était surtout le seul qui était politiquement, et en particulier financièrement acceptable, faute d'un portage politique suffisamment important. » Elle procède de l'augmentation de la tarification aux personnes âgées pour être ainsi financé à budget constant.

Ces évolutions catégorielles qui "légalisent" le réseau lyonnais sont toutefois lourds de conséquences sur la lisibilité de l'offre. Aussi, selon l'auteure, « la gamme tarifaire sociale s'est stratifiée, tel un millefeuille, passant de deux à treize catégories administratives. Si les réductions tarifaires sociales permettent une meilleure prise en compte des inégalités d'accès aux transports collectifs pour les précaires et concernent près de 40 000 personnes par mois, elles ne touchent encore [*en 2012*] que la moitié de leur cible potentielle. » La complexification de la tarification renforce le non-recours aux droits sociaux. Soulignons que si les performances de la gestion du réseau lyonnais tiennent notamment, pour les experts du LAET sollicités par le SYTRAL, à la faiblesse de la contribution publique par voyage[121] comparativement aux autres réseaux, ces éléments ne sont pas évoqués.

---

[118] Cécile FÉRÉ, « Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. », *op. cit.*, p. 13.

[119] Nous reprenons ici le travail de Cécile Féré. Les citations sont reprises de son article dans la revue *VertiGo* : Cécile FÉRÉ, « La dimension sociale de la mobilité quotidienne, oubliée du développement urbain durable ? », *op. cit.*

[120] « Dans l'aire de compétence des autorités organisatrices de transport urbain de voyageurs, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, bénéficient de titres permettant l'accès au transport avec une réduction tarifaire d'au moins 50 % ou sous toute autre forme d'une aide équivalente ». Article 123 de la loi SRU, *JORF* du 14 décembre 2001 p. 19 808.

[121] Alors que depuis 1993, la contribution moyenne du financement public local (hors VT) est passée de 0,40 € par voyage à 1,40 €, à Lyon, celle-ci a été maintenue à ce niveau, soit 0,42 € par voyage en 2017. Yves

Dans le diagnostic formulé dans le contrat de ville, les « *freins cognitifs* » passent pour être tout aussi impactant que les variables bien plus structurelles, comme la distribution du réseau. Ainsi sans aucune précaution analytique, ni précision sur l'échantillon concerné, le contrat de ville se prête à des descriptions qui amalgament l'ensemble des habitants des quartiers prioritaires :

> « Les études menées par l'Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise sur les quartiers en renouvellement urbain montrent que les ménages se déplacent moins et sont moins motorisés que la moyenne des ménages de la Métropole. Ils se déplacent essentiellement à pied et en transports collectifs. Ces disparités de mobilité peuvent constituer un frein pour l'intégration sociale. […] Les freins cognitifs à la mobilité sont également à signaler : une personne sur deux présente des problèmes de repérage dans l'espace et de lecture de plans ; 65 % des personnes n'arrivent pas à utiliser les plans et guides d'information. »[122]

Aucune explicitation des sources ou de la méthodologie ne vient accompagner ces chiffres. Nous rejoignons ici une nouvelle fois Yasmine Siblot, pour souligner les effets de la production d'une vision « misérabiliste et alarmante des habitants des quartiers populaires »[123]. Issue de diagnostics initialement formulés à l'égard d'une fraction marginale de ces derniers, elle conduit à encourager une orientation dualiste des services publics et collectifs. Si la lecture des plans fournis par les opérateurs de transport requiert bien des compétences, ce sont les défaillances en la matière des habitants des quartiers populaires qui sont stigmatisées. Si le réseau de transport n'est pas une solution à tous les maux, a-t-on contrôlé préalablement la « motilité » des habitants des autres quartiers disposant d'infrastructures performantes de transport ? Sait-on seulement si ces autres habitants savent bien lire des cartes ? On comprend ainsi toute la charge stigmatisante de telles statistiques qui, en procédant d'un empirisme naïf[124], alterisent l'objet des politiques sociales et individualisent les facteurs d'inégalité et leur traitement. Au final, ce sont moins les problèmes identifiés ou les aides proposées, que leur caractère prétendument spécifique qui invite à une adaptation de l'action publique, sans que la répartition équitable des politiques dite de droit commun ne soit interrogée.

> À cet égard, les approches individualisées des aides à la mobilité se voient investies d'un rôle croissant dans la prise en charge des enjeux sociaux des transports. C'est notamment ce que nous semble montrer le dernier processus de révision du PDU.

CROZET, Bruno Faivre D'ARCIER, Aurélie MERCIER, Guillaume MONCHAMBERT et Pierre-Yves PÉGUY, *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL* [Rapport], Lyon, France, SYTRAL (Lyon, France) ; LAET (Lyon, France), 2019, p. 60.

[122] *Contrat de ville, Métropole de Lyon (2015-2020)*, *op. cit.*, p. 111. voir également p. 53.

[123] Yasmine SIBLOT, « "Adapter" les services publics aux habitants des « quartiers difficiles » », *op. cit.*, p. 72.

[124] Hélène THOMAS, *Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres*, Croquant, 2010.

> C'est principalement derrière le mot d'ordre d'innovation dans la résorption de la « vulnérabilité » des ménages devant l'impératif de mobilité que l'espace de prise en charge de la mobilité des classes populaires se voit réduit à la portion congrue des budgets intercommunaux.

2.2. Les « vulnérables modestes » : individualisation et imperméabilité des transports en commun aux enjeux sociaux

Depuis les années 2000, la notion de "vulnérabilité" viendrait proposer un nouveau terme remplaçant celui, controversé, de l'exclusion dans le champ des politiques sanitaires et sociales[125]. Issu des sciences physiques, le terme parvient aux sciences sociales par l'intermédiaire de son succès dans les sciences "psy", avant de faire l'objet d'une interrogation récente[126]. Portée par un « mouvement de report sur l'individu de la tâche de se construire et de se maintenir comme sujet responsable »[127], la notion désigne pour Marc-Henry Soulet « un déficit de ressource ou le manque de conditions cadres affectant la capacité de saisir des opportunités ou d'utiliser des supports pour surmonter cette épreuve afin de maintenir une existence par soi-même »[128]. Pour Hélène Thomas, la vulnérabilité fait partie des notions-éponges qui ont imprégné les langages savants et ceux de l'expertise de l'action publique en modifiant le traitement des inégalités sociales et « l'économie du welfare ». En ayant pour corolaire celles de risque et de résilience, elle traduit et alimente un intérêt croissant pour les facteurs d'adaptation à l'environnement social repérable à l'aune des « trajectoires individuelles de ceux qui sont désignés par défaut comme en manques de ressources leur permettant d'échapper à une condition dominée »[129]. On comprend ainsi les proximités ou les affinités électives qui rapprochent la *vulnérabilité* des

---

[125] Axelle BRODIEZ-DOLINO, Isabelle VON BUELTZINGSLOEWEN, Benoit EYRAUD, Christian LAVAL et Bertrand RAVON (dir.), *Vulnérabilités sanitaires et sociales*, *op. cit.*

[126] Hélène THOMAS, « Vulnérabilité, fragilité, précarité, résilience, etc. », *Recueil Alexandries*, janvier 2008, nº 13.

[127] Marc-Henry SOULET, « La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique », *Pensée plurielle*, 2005, n°10/2, pp. 49-59, p. 49.

[128] Marc-Henry SOULET, « Les raisons d'un succès. La vulnérabilité comme analyseur des problèmes sociaux contemporains », *in* Axelle BRODIEZ-DOLINO, Isabelle VON BUELTZINGSLOEWEN, Benoit EYRAUD, Christian LAVAL et Bertrand RAVON (dir.), *Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, PUR, p. 63.

[129] Hélène THOMAS, « Vulnérabilité, fragilité, précarité, résilience, etc. », *op. cit.*

problèmes de déplacements tels qu'ils sont appréhendés au prisme de la mobilité, ou encore plus directement de la *motilité* chère à Vincent Kaufmann[130].

Dans notre cas d'étude, le succès de la vulnérabilité comme catégorie d'action publique est particulièrement perceptible chez les économistes des transports mobilisés en tant qu'expert dans les processus d'action publique étudiés, tels que l'élaboration des PDU. C'est en particulier au travers d'une étude produite par des économistes proches du LET, au sein du CEREMA, que le terme est proposé par les services de l'État local dans la région lyonnaise pour appréhender les enjeux sociaux de la mobilité. La vulnérabilité y est entendue comme « *une fragilité et une incapacité que peuvent avoir les individus, les ménages, les acteurs économiques, à anticiper ou à résister à un aléa.* »[131]

Nous souhaitons montrer ici que l'emploi au concret de cette nouvelle catégorie dans l'action publique accompagne la dépolitisation de la distribution des ressources intercommunales liées aux transports en commun. Deux aspects sont à souligner. D'une part, l'identification de populations « *vulnérables modestes* » est associée à une déresponsabilisation de l'autorité organisatrice des transports. D'autre part, l'étude accompagne une injonction explicite à trouver des solutions aux enjeux sociaux de la mobilité en dehors de ces politiques de transport en commun. En invitant à une pluralisation des services à la mobilité et au brouillage des frontières public/privé, cette injonction surinvestit largement le rôle des aides précédemment évoquées. Elle propose aussi un panel de champ d'action visant à infléchir les comportements des ménages. Au concret donc, la diffusion de la vulnérabilité comme grille d'analyse des enjeux sociaux participe à restreindre l'espace des solutions envisageables pour les mobilités populaires, à la portion congrue des budgets intercommunaux.

2.2.1. Des hypothèses et des résultats en débat : l'économie des transports à l'appui d'une déresponsabilisation de l'autorité organisatrice ?

L'étude en question s'inscrit dans une affirmation de l'appui expert de l'État aux collectivités. Elle a été produite par le CEREMA, établissement public né en 2014 de la fusion des différents réseaux techniques et scientifiques de l'État et dont le siège social est à Bron, dans l'agglomération lyonnaise. En l'occurrence, ce sont les économistes des

---

[130] Vincent KAUFMANN, « La mobilité comme capital ? », *op. cit.*

[131] « Près de 400 000 habitants vulnérables aux coûts de la mobilité », éditorial infographique de l'étude « Vulnérabilités aux coûts de la mobilité au sein de l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Etienne », SGAR Rhône-Alpes, DREAL, CEREMA, mars 2015, URL : [https://www.cerema.fr/fr/actualites/resultats-etude-vulnerabilites-aux-couts-mobilite-au-sein], consulté le 28 octobre 2020.

transports des services de l'ancien CERTU, qui en sont à l'origine[132]. L'étude s'inscrit dans une exploitation de différentes bases de données au service des institutions intervenant sur les politiques de mobilité et notamment, mais pas seulement, en vue de la perspective de révision du PDU. Elle est commandée par le Secrétariat général pour les Affaires régionales (SGAR, Préfecture de région) et la Région urbaine de Lyon (RUL) en partenariat avec la communauté urbaine, la Région Rhône-Alpes et le syndicat mixte des transports de l'aire métropolitaine lyonnaise. L'étude mobilise des approches issues de la microéconomie qui procède de différentes hypothèses sur les comportements et se divise en deux tomes.

Le premier vise à qualifier et quantifier l'ampleur du phénomène de vulnérabilité devant les coûts de la mobilité quotidienne[133]. Il s'agit d'abord d'estimer ce coût en intégrant ses parts réputées fixes (acquisition d'un véhicule, assurance, taxes et amendes, stationnement de nuit, péage, location, permis) et variables (carburant, entretien, stationnement de jour, titre de transports collectifs). Ce coût est estimé en moyenne à 4 300 € par an et par ménage, occupant environ 11 % de leurs revenus. Devant cette moyenne, la situation de vulnérabilité est décrétée lorsque la part consacrée à la mobilité atteint 18 % du budget. Dans cette catégorie de *vulnérables*, lorsque le ménage appartient aux quatre premiers déciles de revenus – soit lorsque celui-ci est inférieur à 25 600 euros par an – alors il est considéré comme « *vulnérable modeste aux coûts de la mobilité quotidienne* »[134]. Ces derniers sont estimés au nombre de 210 000, parmi les 2 200 000 habitants de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Étienne.

À partir des données disponibles sur les pratiques et motifs de déplacements[135], le second tome de l'étude interroge la capacité du réseau de transport collectif à offrir une alternative aux individus vulnérables modestes qui utilisent une voiture. Une série d'hypothèses exclut un certain nombre de déplacements pour obtenir le nombre de 76 100 personnes

---

[132] Pour rappel, l'apport des économistes des transports à l'expertise produite en la matière, en particulier sur le territoire lyonnais s'inscrit sur la longue durée. Harold MAZOYER, *Les calculs de la puissance. Socio-histoire d'une science de gouvernement : l'économie des transports (1960-1982)*, thèse de science politique, Lyon 2, 2011.

[133] Il puise essentiellement dans les données publiques de l'Insee sur les revenus des ménages (2011) et dans les enquêtes portant sur le budget des familles (enquête Budget-Famille de 2006). Julien CLAIRET et David CAUBEL, *Mobilité d'un futur sous contrainte dans l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Etienne ? Volume 1 : Vulnérabilité des ménages aux coûts des transports*, *op. cit.*

[134] « Près de 400 000 habitants vulnérables aux coûts de la mobilité », éditorial infographique de l'étude « Vulnérabilités aux coûts de la mobilité au sein de l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Etienne », SGAR Rhône-Alpes, DREAL, CEREMA, mars 2015.

[135] Celles-ci sont issues de l'EMD de 2006. DAVID CAUBEL, *Mobilité d'un futur sous contrainte dans l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Etienne ? Volume 2 : Faisabilité d'un report modal potentiel de la voiture vers les transports collectifs* [Rapport], Bron, CEREMA - Centre-Est DTerCE, SGAR, RUL, 2014.

susceptibles de pouvoir utiliser les transports en commun, dont 23 800 seulement pour un déplacement du même ordre de durée qu'en voiture. Mais, précise l'étude, ce ne sont que 3 000 d'entre eux qui peuvent prétendre à des économies les sortant de leur vulnérabilité, soit 1,4 % des *vulnérables modestes*. À cette conclusion, en est ajoutée une autre en guise d'ouverture : « *l'offre de transport collectif n'est pas la solution unique* »[136] (figure n° 41).

Certes, ces chiffres mettent en relief une optimisation déjà effective des déplacements qui vient, d'une certaine manière, déresponsabiliser les individus puisque l'on comprend que les possibilités d'économie à leur échelle sont déjà réalisées. C'est d'ailleurs ce que son auteur, David Caubel, et son commanditaire, le SGAR, représenté par la responsable du dossier, Anne Guillabert, défendent en entretien[137]. Toutefois, l'intégration d'une incitation à la recherche de solution en dehors des transports en commun est intégrée à la conclusion. Elle vient, d'une autre manière, déresponsabiliser cette fois-ci les institutions publiques intervenant sur ce champ d'action. C'est sur ce caractère prescripteur de cette seconde dimension des conclusions de l'étude que nous souhaitons insister. À l'instar de l'usage du concept de vulnérabilité telle qu'il s'est diffusé dans les sciences sociales, relayé par les experts du développement des organisations internationales (OCDE, FMI, Banque Mondiale…), il s'agit bien de chercher des facteurs de résilience et, inversement, des prédispositions à être impacté par des évènements soudains[138]. Dans le cheminement analytique de l'étude sur la vulnérabilité face à la mobilité, l'hypothèse d'augmentation subite des prix du carburant impose un horizon temporel qui exclut *a priori* les réinvestissements sur les réseaux collectifs de la réflexion.

À ce stade, il convient de restituer quelques débats internes aux économistes des transports sur la façon de présenter ces résultats. Au sein -même du LET, Jean-Pierre Nicolas souligne notamment le problème du cadrage temporel et géographique de l'étude et de ses conclusions saisies par les acteurs institutionnels des transports urbains. Selon lui, les données mobilisées ne permettent pas de tirer la cartographie produite par David Caubel, en raison des marges d'erreur de l'EMD. Celle-ci renseigne en effet sur des déplacements effectués sur une journée prise au hasard et dont l'extrapolation sur le budget moyen des ménages avec autant de précision est contestable. Par ailleurs, le contenu des conclusions sur les perspectives à moyen terme sort de la démonstration scientifique :

---

[136] *Ibid.*, p. 92.

[137] Entretien avec David Caubel, docteur en économie des transports et chef de projet « Politiques et projets de transports durables », unité territoire et offre transport, du département mobilité du CEREMA, et Anne Guillabert, chargée de mission auprès d'un secrétaire général aux affaires régionales (SGAR, Préfecture de la Région Rhône-Alpes), réalisés respectivement les 13 janvier 2017 et 30 octobre 2020.

[138] Hélène THOMAS, « Vulnérabilité, fragilité, précarité, résilience, etc. », *op. cit.*

> « Je pense qu'il y a un problème d'horizon temporel, on ne regarde pas les choses au bon niveau. C'est-à-dire qu'effectivement, l'exercice de regarder sur un territoire donné, de regarder les mobilités qui sont réalisées […] dès qu'on pose un petit peu des contraintes logiques, c'est-à-dire qu'on va pas s'interroger, on va pas regarder juste le déplacement, mais l'enchainement des déplacements par exemple, pour dire : "je vais pas faire basculer une personne qui a pris la voiture sur les transports en commun si la personne a fait une chaine de déplacement dans laquelle est inclue une partie où il n'y a pas de transport collectif". Donc si je mets en place les contraintes qui permettent de prendre en compte ces choses-là, ben on se rend compte que finalement ben, à une situation donnée, il n'y a pas beaucoup d'alternatives. Y'a pas beaucoup de marges. Et puis à comportement de mobilité donné[139], ben si on change un peu l'état du réseau et de l'offre ben là aussi y'a pas non plus grand-chose qui bouge. Mais c'est parce qu'on fait quelque chose du jour sur le lendemain, ou même tout sur le même plan au niveau temporel. Alors que si on essayait de réfléchir sur du plus long terme, effectivement, le fait de mettre en place une offre, ça peut permettre des changements. Mais sur dix ou quinze ans. Et ça euh… ça l'approche de David elle permet pas de le prendre en compte. Et ceci étant, comment le prendre en compte ? ça moi, je sais pas faire non plus hein. Mais de là, à prendre telle quelle l'offre, ça moi je trouve que c'est un peu trop rapide comme conclusion. »[140]

La discussion sur la façon de présenter les résultats de l'étude s'ouvre sur sa réception par les acteurs publics et leur capacité ou leur volonté à en prendre en compte les limites. Par exemple, la distinction entre les phénomènes de vulnérabilité et de précarité ou de pauvreté est soulignée par Jean-Pierre Nicolas[141]. En effet, la mise en exergue des situations de vulnérabilité vise à sensibiliser au caractère incertain, fragile de la façon dont sont réalisées les mobilités de manière plus générale. À cet égard, l'étude en question despécifie le caractère problématique de la mobilité, en insistant sur l'ampleur potentielle de sa non-réalisation dans des cas très divers. En jouant notamment sur les coûts variables de la mobilité comme l'augmentation des prix du carburant, ce sont plus, en proportion, les revenus médians qui basculent dans la vulnérabilité, que les bas revenus, moins motorisés (ne possédant pas de voiture)[142].

---

[139] Au SYTRAL, Sabine Ajolet relève ainsi qu'aucune des hypothèses prises en compte n'admet une réflexivité des individus vis-à-vis de leur trajet devant l'augmentation des prix de l'énergie (autre hypothèse testée). Les déplacements et motifs restent inchangés. Cela n'empêche pas le SYTRAL de réutiliser largement l'étude dans le processus de révision du PDU, comme nous allons le voir. Entretient avec Sabine Ajolet, chargée de mission PDU à l'agence d'urbanisme, cheffe de projet PDU au SYTRAL, réalisée le 13 décembre 2017.

[140] Entretien avec Jean-Pierre Nicolas, chargé de recherche CNRS au laboratoire d'aménagement et d'économie des transports (LAET, UMR 5593), réalisé le 9 novembre 2017.

[141] Ce qui est un trait commun aux usages du concept de vulnérabilité en sciences sociales, des économistes aux sociologues, la pauvreté étant perçue comme une « prédisposition » à être affecté par un évènement. Hélène THOMAS, « Vulnérabilité, fragilité, précarité, résilience, etc. », *op. cit.*

[142] Julien CLAIRET et David CAUBEL, *Mobilité d'un futur sous contrainte dans l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Etienne ? Volume 1 : Vulnérabilité des ménages aux coûts des transports*, *op. cit.*

À l'inverse, on peut toutefois souligner que l'étude invisibilise ainsi une part importante des populations aux revenus modestes qui, pour des raisons diverses, dépensent une part moindre de leur budget pour la mobilité, se privant éventuellement de certains accès (*supra*). Par exemple, bien que touchés par le phénomène, les quartiers d'habitat social de Vaulx-en-Velin ne sont pas ceux concentrant le plus de *vulnérables modestes* sur la commune si l'on en croit la cartographie produite (figure n° 45). L'étude souligne elle-même que cette vulnérabilité ne touche qu'un ménage pauvre sur cinq[143]. Autrement dit, les personnes qui ne se déplacent pas, ou moins, apparaissent moins vulnérables. On retrouve ici une certaine concurrence exercée à l'endroit de la géographie prioritaire de la politique de la ville pour faire ressortir des territoires prétendument « oubliés » dans les espaces périurbains et ruraux[144]. Cette autre lecture de la ségrégation spatiale popularisée par les travaux de Christophe Guilluy sous l'expression de « France périphérique »[145], est patente dans l'esprit des commanditaires. Au SGAR, Anne Guillabert nous fait part d'une préoccupation forte portée sur l'appauvrissement des ménages périurbains en raison des dépenses générées par leurs déplacements[146]. Elle évoque dans notre entretien des études sur les choix budgétaires de ces ménages, et aux conséquences de ce qui lui apparait comme un trait culturel proprement français : l'attachement à la propriété pour laquelle de lourds sacrifices seraient effectués. Selon elle, le mouvement des gilets jaunes survenu à l'automne 2018 en porte la marque, les enjeux de mobilité rejoindraient en particulier ceux de la péri-urbanité.

Cette focale sur les ménages périurbains est particulièrement remarquable si l'on s'intéresse à la variation du seuil de concentration des ménages dits vulnérables modestes. Notre figure n° 45 (45.2 et 45.3) montre ainsi les effets de surreprésentation des territoires périurbains dès lors que ce seuil est abaissé de 25 à 22 % des "vulnérables modestes" parmi l'ensemble des ménages, en fonction des scènes de présentation. Mais, il ne s'agit-là que d'un effet grossissant, cette surreprésentation étant consubstantielle à l'indicateur. En ciblant les ménages ayant une forte part de leur budget consacré à la mobilité, les habitants du périurbain sont surreprésentés parmi les vulnérables modestes. Cette surreprésentation s'opère au détriment notamment des habitants des quartiers populaires urbains, dont les habitants sont en moyenne moins véhiculés. Or, le périurbain est également plus faiblement

---

[143] Soit 94 261 ménages sur les 436 522 ménages qui appartiennent aux quatre premiers déciles de revenus. *Ibid.*, p. 28.

[144] Thomas KIRSZBAUM, « La géographie prioritaire de la politique de la ville : une triple fonction cognitive, instrumentale et normative », *op. cit.*

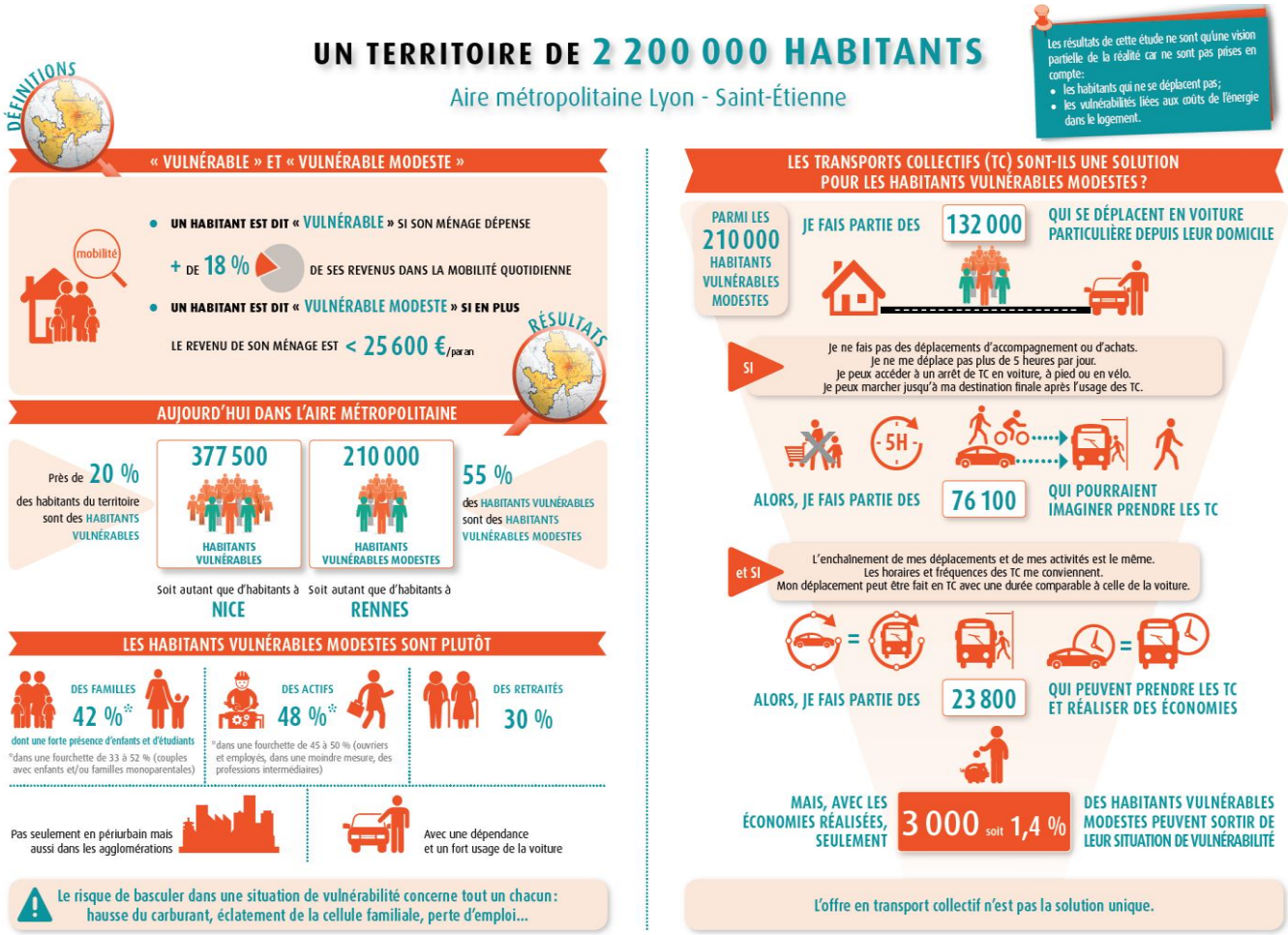
[145] Christophe GUILLUY, *La France périphérique*, *op. cit.*

[146] Entretien avec Anne Guillabert, chargée de mission auprès d'un secrétaire général aux affaires régionales (SGAR, Préfecture de la Région Auvergne-Rhône-Alpes), réalisés le 30 octobre 2020.

doté en réseau de transport public. Demeure donc une difficulté à la conclusion d'une inefficacité du réseau de transport public essentiellement concentré sur l'urbain pour un problème ciblant une population notamment périurbaine. Cette relative tautologie que nous soulignons est d'autant plus problématique dans la réception de l'étude dans la mesure où les mêmes formulations sont proposées à l'égard du périmètre de transport urbain et du SYTRAL.

Figure n° 45 : Illustrations de synthèse de l'étude sur la vulnérabilité des ménages

Figure 45.1 : Extrait de l'infographie accompagnant la présentation de l'étude sur les vulnérabilités : « Près de 400 000 habitants vulnérables aux coûts de la mobilité », éditorial infographique de l'étude « Vulnérabilités aux coûts de la mobilité au sein de l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Étienne », SGAR Rhône-Alpes, DREAL, CEREMA, mars 2005.



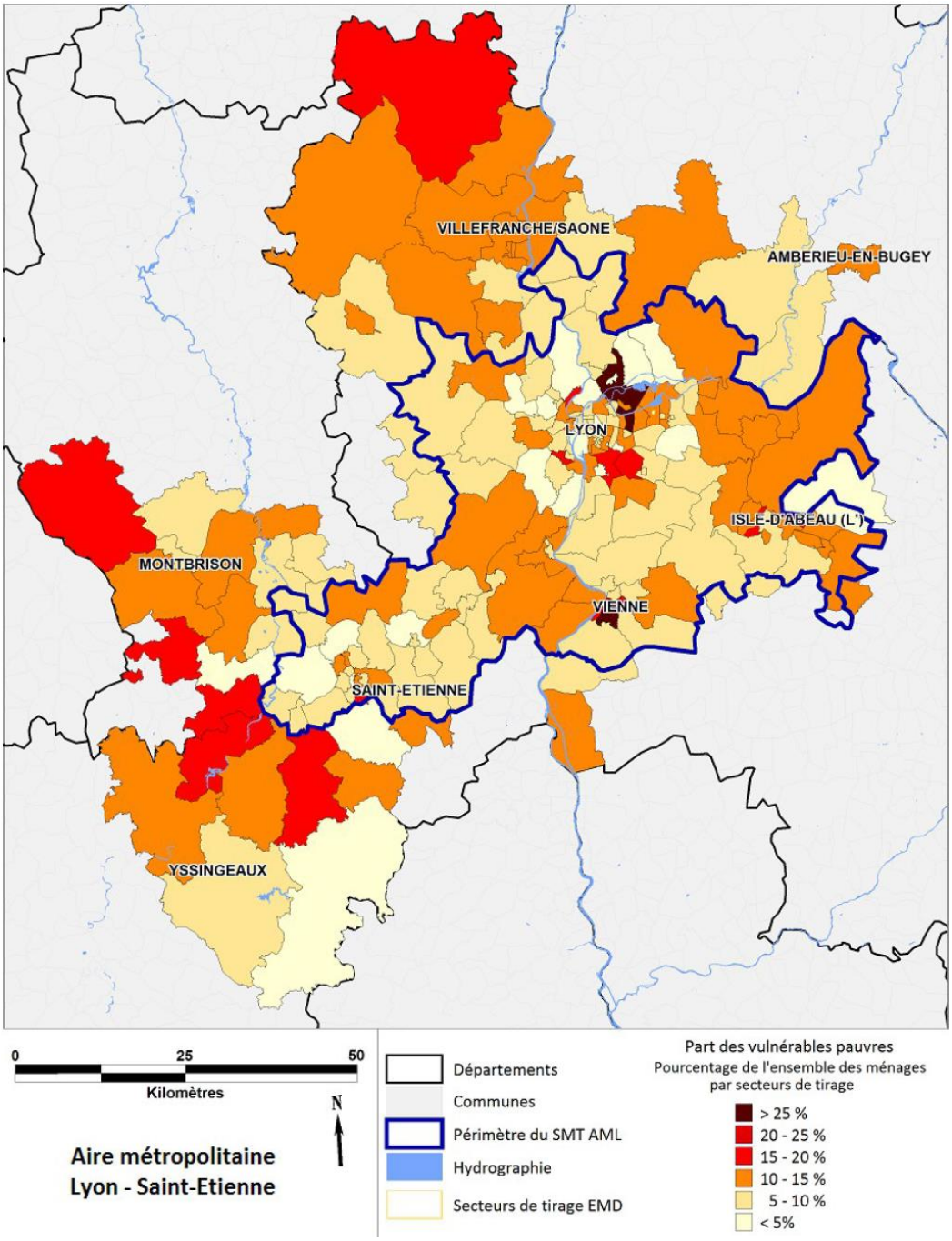
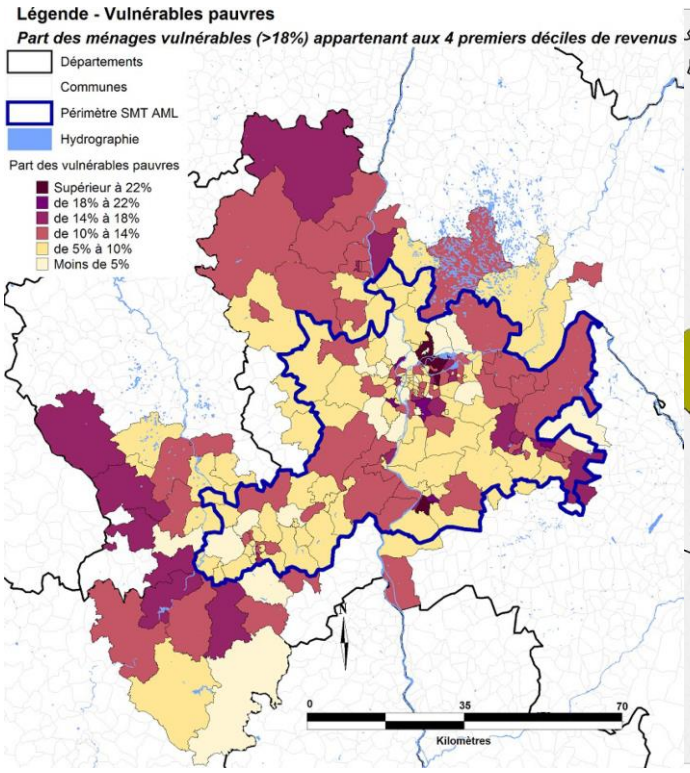


Figure 45.2 : Proportions des « vulnérables pauvres » selon les communes à l'échelle de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Étienne, dans l'étude originale (seuil de concentration à 25 %). *In* David CAUBEL et Julien CLAIRET, *Mobilité d'un futur sous contrainte dans l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Étienne ? Volume 1 : Vulnérabilité des ménages aux coûts des transports*, *op. cit*. p. 30 et 42.



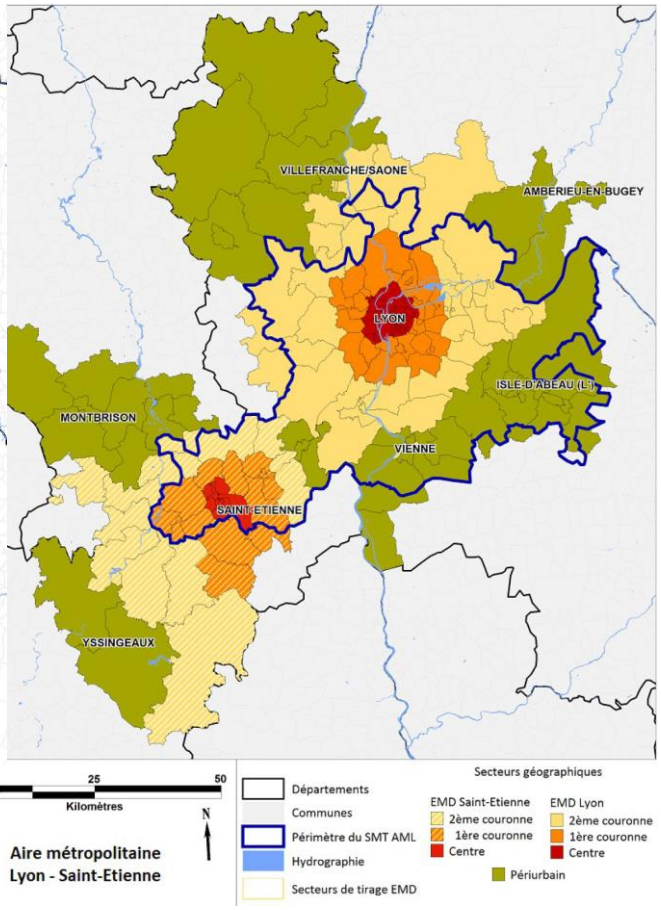


Figure 41.3 : Proportion des « vulnérables pauvres » selon les communes à l'échelle de l'aire métropolitaine Lyon-Saint Étienne, (seuil de concentration à 22 %). In « Vulnérabilité des ménages au coût de l'énergie au sein de la Région urbaine lyonnaise », document de présentation, CEREMA, Département Mobilités, Journée COTITA, « Transports durables en territoires ruraux : quelles bonnes pratiques ? », 17 avril 2014.

Figure 41.4 : « Secteurs géographiques de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Étienne » : Centres urbains, 1ères couronnes, 2ème couronnes et zones périurbaines des agglomérations de Lyon et Saint-Étienne *In* David CAUBEL et Julien CLAIRET, *Mobilité d'un futur sous contrainte dans l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Etienne ? Volume 1 : Vulnérabilité des ménages aux coûts des transports*, *op. cit*. p. 30 et 42.

Guide de lecture : Nous ajoutons la figure 45.4 de manière à distinguer les zones urbaines et périurbaines. Les figures 45.2 et 45.3 montrent l'importance des effets de seuil qui sont variables en fonction des scènes de présentation de l'étude. Sur la figure 45.2, Vaulx-en-Velin et Rillieux-la-Pape se distinguent très clairement au sein de la communauté urbaine et de l'aire métropolitaine plus vaste. Les zones correspondant aux quartiers d'habitats social concentrent moins de « *vulnérables pauvres* » en raison du faible taux de motorisation des ménages (on les distingue en orange et beige au milieu de ces communes). Sur la figure 45.4, ces communes ne se distinguent plus de certains territoires périurbains du fait de l'abaissement du seuil de concentration considéré (passé de 25 % de ménages « vulnérables modestes » à 23 %).

> Tout se passe comme si une certaine déresponsabilisation des institutions compétentes en matière de transports publics concernait l'ensemble du territoire, y compris une banlieue populaire urbaine. Deux des principales scènes de réception de l'étude permettent d'en attester.

2.2.2. Un cadrage expert encadré : une injonction à la pluralisation des services de mobilité pour un État en quête de rôles

Si nous avons insisté sur le caractère prescripteur de l'étude, ce dernier semble intrinsèquement lié à la proximité entre son contexte d'élaboration et de diffusion, dans le cadre de commandes publiques. Nous avons pu observer deux des principales scènes de présentation de ces résultats. Elles montrent d'une part un usage de l'expertise qui conduit à subordonner l'amélioration de la desserte de banlieue à la démonstration de sa capacité à contribuer à la résorption des enjeux sociaux identifiés, voire à les résorber. D'autre part, ces scènes montrent une anticipation des attentes politiques et institutionnelles en amont de la formulation des résultats d'études.

Évaluer les transports en commun à partir de leur incidence sur la précarité : une délégitimation paradoxale de la desserte de la banlieue

La première a lieu dans le cadre de la révision du PDU à la demande du SYTRAL. Nous sommes déjà revenus sur les neuf groupes de travail techniques constitués dans ce processus. Ces derniers sont reconduits selon un découpage thématique variable à chaque processus de révision. Ils constituent, dans le sens entendu par Florence Paulhiac et Gilles Novarina, l'armature dite « intégrée » du débat public tourné vers des acteurs institutionnels, techniques et des experts issus de la société civile (à la fois universitaire et associatif). Autrement dit, ces acteurs sont sollicités « en fonction de leur compétence et de la pertinence de leur présence au regard des thèmes abordés. »[147] Le fait que seul le groupe n° 3, intitulé « mobilité et cohésion sociale » n'ait été destinataire de l'étude n'est pas anodin. Ce groupe rassemble principalement des acteurs issus de structures intéressées par les enjeux sociaux de la mobilité. Certaines communes comme Vaulx-en-Velin se sont vues spécifiquement proposer par le SYTRAL, d'intégrer ce groupe de travail en raison de la forte présence de catégories populaires sur la ville. Certains représentants du PLIE font également partie du groupe de travail et en particulier des agents de la plateforme Mobilité-Insertion-Emploi.

---

[147] Florence PAULHIAC et Gilles NOVARINA, *Conditions de pilotage des politiques de mobilité urbaine.*, *op. cit.*, p. 56.

Une adaptation des données de l'étude au périmètre de transport en commun de l'agglomération lyonnaise a été faite. Sur ce territoire bien plus urbain que l'aire métropolitaine, 99 000 personnes sont recensées comme « vulnérables modestes ». Selon l'étude, seuls 1 500 parmi eux peuvent prendre les transports en commun et réaliser des économies les faisant sortir de cette catégorie. Les conclusions sont reconduites à l'identique : « *pour les 97 500 ménages modestes restants, les réseaux TC ne peuvent pas apporter une réponse à eux seuls* »[148]. Ce dernier point est important dans la mesure où il invite là encore expressément à la recherche de solutions en dehors du secteur des transports, plutôt qu'à une interrogation sur l'orientation actuelle des politiques d'extension du réseau. Alors que les caractéristiques des territoires ont largement changé, trois remarques sont nécessaires à l'explicitation des mécanismes de cadrage.

Formulé au sein du groupe "Cohésion sociale et Mobilité", les conclusions de l'étude se prêtent à la confusion évoquée par Jean-Pierre Nicolas entre vulnérables et précaires. En outre, il transpose sur un territoire urbain et bien plus dense – par ailleurs entièrement sous la compétence du SYTRAL – un constat identique à l'aire métropolitaine : le rôle des transports en commun dans la mobilité des publics évoqués dans le groupe de travail serait relativement vain.

La présentation de l'étude sur la vulnérabilité dans ce groupe renvoie à un usage politique de la pluralisation des interventions autour d'une mobilité urbaine. En effet, dans ce processus de concertation, la préservation de l'espace confiné des décisions en matière de transport en commun se voit légitimée par l'étude. Ce renvoi à l'innovation et à la pluralisation des services à la mobilité fait la part belle aux initiatives développées en matière d'aides individualisées sur lesquelles nous sommes revenus. Le décalage entre l'ambition nourrie à l'égard des transports en commun et celui de ces dispositifs réputés innovants en matière de mobilité malgré leur contingence et leur faible impact est d'autant plus saisissant. Par rapport au premier exercice d'élaboration du PDU, l'ambition s'est inversée. Nous l'avons souligné, en 1996, le groupe « Équilibre et solidarité » chargé de la prise en compte des enjeux de « cohésion sociale » formulait au contraire des propositions au-delà de son champ de compétence. Il était au contraire regretté, jusqu'au sein du comité de pilotage du PDU, que les mesures prises çà et là pour la mobilité des habitants des quartiers, étaient davantage « *issus du champ "social ou de l'insertion" et non du champ des "déplacements"* »[149]. Les acteurs de la politique de la ville (État et communauté

---

[148] « Mobilité et cohésion sociale – relevé des échanges », séance du 2 juin 2015, p. 9, document provisoire du groupe de travail n° 3, AO-DDUV – révision PDU.

[149] « PDU, Groupe de travail Équilibre et Solidarité. Déplacements des populations en situation de précarité », synthèse, Direction départementale de l'Équipement, service Habitat/DSU, mars 1996, p. 1. APAP. p. 2

urbaine) souhaitaient alors justement sortir de leur champ pour « impacter » les politiques de droit commun et en premier lieu les transports en commun. En 2015, il s'agit au contraire de valoriser les actions conduites dans le champ de l'insertion et du développement social afin d'« *offrir un service de mobilité adapté aux habitants des quartiers en politique de la ville* »[150] :

> « Dans un contexte budgétaire contraint, et compte tenu de l'hétérogénéité des besoins (horaires, parcours, etc.), l'enjeu est d'articuler et de développer un ensemble de solutions complémentaires : TC, vélo, marche à pied, covoiturage, etc. […] De plus en plus, les solutions de mobilité doivent pouvoir être adaptées à des publics différents, qui n'ont pas les mêmes besoins. Cela vaut pour les personnes socialement vulnérables […] »[151]

Le rapport de synthèse du groupe de travail incarne bien une mise en équivalence de solutions engageant l'institution publique de manière très variable. Paradoxalement, en réservant la diffusion de l'étude sur la vulnérabilité à ce groupe de travail rassemblant les acteurs de la politique de la ville, le développement du réseau dans les quartiers populaires se voit assigner la tâche, en négatif, de faire sortir de la précarité/vulnérabilité leurs habitants. Il est paradoxal que ce soit le manque d'incidence des transports en commun sur leurs budgets où leurs comportements qui soient mobilisés pour en délégitimer le développement dans les banlieues populaires.

Une expertise contingentée aux attentes institutionnelles locales

Le second cadre de présentation de l'étude correspond à l'espace officiellement organisé par les commanditaires. Organisé par le SGAR et animé par le CEREMA, il s'agit d'une demi-journée répartie entre la présentation de l'étude et ses principaux résultats et cinq ateliers thématiques visant à mettre à contribution les participants. Ces derniers constituent un groupe bien plus hétérogène que lors de la première scène évoquée. Si l'on se fie à la liste des participants proposés par les organisateurs, nous recensons des collectivités, représentées par des cadres administratifs de la Région, du Grand Lyon, de Saint-Étienne Métropole et des représentants d'autres intercommunalités environnantes, le SYTRAL et sa direction de la Prospective, d'autres autorités organisatrices des transports, l'Agence d'urbanisme, les services de l'État local (SGAR, DTT, DIRECCTE) mais aussi la CCI, l'Université de Lyon, des représentants de consommateurs comme l'*UFC que choisir*, certaines banques ou encore la Chambre des notaires de l'Isère. Cette hétérogénéité renvoie

---

[150] Élaboration des fiches actions lors de la sixième séance du GT3 « cohésion sociale et mobilité », notes issues de notre carnet de terrain, le 30 mars 2016.

[151] Corinne Hooge, « GT3 : Mobilité et cohésion sociale. Note du rapporteur », mars 2016, p. 2-3. AO-DDUV, PDU.

à la pluralisation des orientations recherchées par le principal auteur de l'étude sur les vulnérabilités :

> « sur la conclusion du séminaire de Préfecture, on a essayé de travailler sur les bouquets de service, on a essayé de travailler sur l'aménagement et la planification, travailler sur les questions de…l'aménagement public, sur…comment accompagner les résidents, les futurs acquéreurs de biens immobiliers… C'est là où la notion des banques et notaires pourraient avoir leur sens, et travailler sur : « on va faire péter toutes les frontières, on doit être de plus en plus dans des PPP, dans de la coopération, il faut arrêter de réfléchir de manière purement administrative », voilà, toute cette composante. Donc c'est pour ça qu'on a réussi à avancer sur ces ateliers-là. »[152]

Les cinq ateliers qui suivent la présentation de l'étude sont marqués par le pluralisme des types d'action à rechercher. Il ne s'agit pas ici de remettre en question la pertinence des solutions évoquées. Indéniablement, nul doute que porter la réflexion sur les produits immobiliers qui encouragent l'étalement urbain autant que les ouvertures à l'urbanisation résidentielle des plans locaux d'urbanisme périurbains, penser les « *temporalités et modalités de travail des acteurs publics, privés et des individus* », ou encore les pistes de « *dépassement des frontières* »[153] entre ces derniers, conduisent à ce que chacun fasse sa part à la résorption des situations de *vulnérabilité*. Mais, encore une fois, nous soulignons le caractère dépolitisant du cadrage accompagnant ces nouvelles catégories de perception des problèmes de mobilité et de transport. L'étude se retrouve très précisément utilisée pour sa portée consensuelle. On peut notamment le comprendre à travers certains verbatim de son auteur principal :

> « si on était partie avec ces résultats sur…voir les élus locaux et leur dire : "Ouais on a fait une super étude", ils nous auraient dit : "super ! y a cas faut qu'on", "y'a cas tester les lignes de transport collectif, on met du TC, il y aura du report modal, et puis ça marchera, basta !". Ouais, <u>sauf qu'en fait les TC, dans les espaces périurbains, le coût marginal il est exorbitant, ça ne marche pas</u>. […] On a testé, et effectivement les notions de report modal, on l'a fait de manière assez soutenue, c'est-à-dire qu'on a fait du rabattement, des P+R [parcs relai] et parcours vélo, sur les principaux points d'arrêt, on a fait du report modal en élargissant les horizons des possibles, et finalement on s'aperçoit qu'il y a à peu près 10 % des personnes qui sont en situation de vulnérabilité qui pourraient switcher et faire des économies, et quand bien même elles font des économies, elles ne sont pas forcément sorties de leur situation vulnérable. »[154]

---

[152] Entretien avec David Caubel, docteur en économie des transports, chef de projet « Politiques et projets de transports durables », unité territoire et offre transport, du département mobilité du CEREMA, réalisé le 13 janvier 2017.

[153] Nous reprenons ici des éléments des fiches synthèses élaborées lors des ateliers. Nous les récupérons suite à notre entretien avec Marie-Clotilde Meillerand, docteure en Histoire et sollicitée lors de la séance de restitution en tant que conclusion « grands témoins » pour la clôture de la demi-journée. Entretien réalisé le 8 novembre 2016.

[154] Entretien avec David Caubel, chef de projet « Politiques et projets de transports durables », unité territoire et offre transport, du département mobilité du CEREMA, réalisé le 13 janvier 2017.

L'économiste semble prêter aux politiques des autorités organisatrices de transport une rationalité maximaliste, donnant à penser que tout aurait été fait à l'égard des résorptions possibles des problèmes mis en exergue derrière le concept de vulnérabilité. Nous soulignons encore une fois que l'argument est accompagné de l'exemple des territoires périurbains, invisibilisant ainsi les territoires urbains denses, populaires et pourtant mal desservis. Si David Caubel laisse entrevoir dans notre entretien une perception éventuellement plus critique à l'égard de leur desserte, tout se passe comme si ce cadrage fonctionnaliste visait à obtenir une forme d'adhésion des acteurs institutionnels, et en particulier les autorités organisatrices des transports telles que le SYTRAL :

> « Moi ce que j'ai en tête, c'est que le conseil régional à l'époque l'avait bien compris, dans ses conclusions, que les AOT du coup bah eux ça les intéresse aussi de voir un peu toutes les limites qui peut y avoir sur les réseaux, pour essayer de se dire : « Comment on peut composer avec l'ensemble des services mobilité et trouver des alternatives, aussi ». Donc il y a plutôt une bonne réception. Parce que on n'a pas tapé en leur disant : « le SYTRAL, les TCL ce qui font ça sert à rien, il faut arrêter tout ça », non c'est pas vrai, on l'a pas dit. On a dit : « c'est pas la solution unique, elle est en bout de cycle, et elle doit composer avec l'ensemble des services ». « Ah oui ok, oui c'est pas con ». Parce que, eux [*les AOT*], ils ont aussi la clef de la réflexion *via* les financements. Et ils se disent très bien qu'ils peuvent pas aller plus loin en termes de financement. »[155]

On comprend d'une certaine manière que, de l'absence de mise en question de la politique du SYTRAL, dépend le succès de la réception de l'étude. Ce cadrage est ici directement intégré à ses conclusions. C'est bien en ce sens que la mise à l'agenda des vulnérabilités procède bien *in fine* d'une dépolitisation des politiques métropolitaines ou intercommunales. La conclusion de la demi-journée est d'ailleurs l'occasion d'un nouvel exposé sur une situation de rigueur budgétaire. Quelques « grands témoins » interviennent alors pour clore l'évènement comme Corinne Tourasse, ancienne cheffe du service Aménagement transport-Transports de la direction régionale de l'Équipement, avant d'intégrer le cabinet de Gérard Collomb en tant que conseillère sur la planification et les transports, puis directrice de la Planification et des politiques d'agglomération au sein de la délégation au Développement urbain du Grand Lyon, avant d'occuper le poste de directrice générale adjointe au Conseil régional. Selon ses mots, il semble entendu « *qu'il ne pourra y avoir une ligne de tramway dans chaque quartier* »[156] et que les acteurs impliqués ont tout à gagner à coproduire de nouvelles solutions techniques. Pour cette ingénieure diplômée de l'ENTPE et de l'École des Ponts et Chaussée, cadre supérieure des services de l'État local, la poursuite de sa carrière au sein des collectivités locales s'est opérée par une expérience

---

[155] *Ibid.*

[156] Extrait de l'allocution de Corinne Tourasse lors de la conclusion des « grands témoins » du séminaire, retranscrite partiellement dans notre carnet de terrain, le 4 juin 2015.

au sein d'un cabinet politique, celui du maire-président de la communauté urbaine. Ce type de bifurcations alimentent largement les proximités remobilisées dans l'action et invitent à prendre en compte la dimension politique des intermédiations technicoadministrative de l'expertise dans l'action publique.

Soulignons ici simplement que cette restitution de l'étude sur la vulnérabilité de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Étienne est négociée et compose aussi avec les attentes des institutions locales. Un comité technique – COTECH – est mis en place pour l'organiser comme un évènement, « *une grande messe* »[157] pour reprendre le terme de Jean-Pierre Nicolas. Autre « grand témoin » mobilisé, la chercheuse Marie-Clotilde Meillerand nous fait part des enjeux de positionnement des institutions étatiques dans la configuration locale d'action publique. SGAR, CEREMA, Direction régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement (DREAL), ENTPE, tous les segments des agents de l'État local intervenant sur ces champs d'action y participent. Cette séance est effectivement préparée bien en amont. Les cinq ateliers thématiques, la formulation de leur contenu, la présentation des documents communiqués, font l'objet de discussions et de validation par les principaux partenaires locaux dont principalement des agents de la communauté urbaine de Lyon[158]. Les participants et les animateurs, comme les « grands témoins », sont très largement mobilisés à partir des réseaux interpersonnels[159].

On comprend aussi que se joue lors de cette demi-journée, le maintien d'une légitimité de certains services de l'État local qui, depuis la formation du ministère de l'Équipement, connaissent un processus continu de réformes et de repositionnement au bénéfice de l'échelon régional. Les enjeux de ces reconfigurations permanentes ont des effets sur les agents qui voient leurs métiers évoluer dans un contexte d'incertitude[160]. Devant les acteurs locaux, les compétences et leviers financiers se sont largement taris, en particulier en

---

[157] Entretien avec Jean-Pierre Nicolas, chargé de recherche CNRS au laboratoire d'aménagement et d'économie des transports (LAET, UMR 5593), réalisé le 9 novembre 2017.

[158] Mail du 14 avril 2015, envoyé par David Caubel à l'ensemble des organisateur, objet : « Re : [Vulnérabilités valorisation] – COTECH du 27 avril. Entretien avec Marie Clotilde Meillerand, réalisé le 8 novembre 2016.

[159] C'est un point sur lequel insiste largement la personne chargée de la commande, du suivi et de la restitution de l'étude au sein du SGAR. Celle-ci nous confie d'ailleurs, pour certains, leurs coordonnées professionnelles et personnelles. Entretien avec Anne Guillabert, chargée de mission auprès d'un secrétaire général aux affaires régionales (SGAR, Préfecture de la Région Auvergne-Rhône-Alpes), réalisé le 30 octobre 2020.

[160] François-Mathieu POUPEAU, « L'émergence d'un État régional pilote », *Gouvernement et action publique*, 8 juillet 2013, nº 2/2, p. 249-277 ; Laure BONNAUD et Emmanuel MARTINAIS, « Fusionner les administrations pour mieux coordonner l'action publique ? », *Gouvernement et action publique*, 20 octobre 2014, nº 3/3 p. 105-125.

matière de transports en commun[161]. Nous l'avons vu dans notre précédent chapitre (notamment dans l'encadré n° 32), la déprogrammation budgétaire de l'amélioration des lignes desservant les quartiers de la politique de la ville à Vaulx-en-Velin suit ainsi le recul des leviers budgétaires incitatifs de l'État : une première fois en 2004[162], puis avec le retrait de l'écotaxe en 2014 prévu par la loi Grenelle de 2009[163].

Enfin, l'étude de David Caubel au CEREMA est patente des relations entre cadrage des problèmes et opportunités de positionnement non seulement professionnels, à son échelle individuelle, mais plus largement institutionnels. Certes, David Caubel s'applique, depuis ses travaux doctoraux, à sensibiliser les acteurs du transport à la faible efficience des réseaux collectifs devant l'enjeu de réduction des inégalités d'accès aux aménités urbaines[164]. Formé à l'ENTPE, selon lui, les solutions seraient à chercher ailleurs, dans une régulation par la puissance publique de différents services à la mobilité qui impliqueraient acteurs publics comme privés. Ce dernier nous confie largement sa vision des enjeux des politiques de mobilité dans une interaction qui fait montre d'une certaine prétention à cadrer les sujets d'intérêt :

> « Franchement, euh… partir sur les transports en commun, c'est un peu limité comme problématique. Il faut euh… Déjà aujourd'hui le problème, vous me parlez du SYTRAL, c'est la position des autorités organisatrices dans une gouvernance, auprès des acteurs, publics mais aussi privés. Déjà est-ce qu'elles sont, en tant qu'autorité organisatrice des transports, AOT, donc historiquement transport collectif, qui le reste, ou est-ce qu'elles sont AOM ? […] ce qui se passe autour des acteurs de la mobilité aujourd'hui, quel que soit l'échelle territoriale, et pas uniquement au niveau communal, interco, […], au-delà des périmètres institutionnels, on voit des associations, on voit le secteur privé, on voit la société civile, qui se prend en… et qui propose des solutions pour répondre aux besoins des populations et des territoires aussi. C'est très simple hein, on a les *réseaux Pousse*, on a *Autostop Sécurisé*, on a tout ce qui est le volet autopartage qui va être principalement porté par des opérateurs historiques. Même s'ils ont le vent en poupe, cf. le dernier article du *Canard enchaîné*, comme Bolloré avec *BlueLy* sur Lyon. Il y a les *Citiz*, le réseau *Citiz*, on a *BlablaCar*, opérateur historique du covoiturage en France, on a le covoiturage de proximité, […]. Il y a *Uber* qui arrive en force. Le cas d'*Uber* est à mon avis très

---

[161] Nos entretiens le confirment, quel que soit les institutions des agents interrogés. Voir notamment nos entretiens avec Dominique Mouillaux, pour la DDE puis DTT ; Céline Faurie-Gauthier, cheffe de projet à la direction du développement du SYTRAL ; Clair Le Franc, pour les PLIE, réalisés respectivement les 15 et 24 septembre 2020, 11 janvier 2016, et 29 avril 2015.

[162] Voir en particulier notre entretien avec la cheffe de projet de la ligne au SYTRAL, Céline Faurie-Gauthier, réalisé le 11 janvier 2016, et Dominique BUFFIER, « L'État se désengage du financement des transports publics », *op. cit.*

[163] Laetitia VAN EECKHOUT, « Près de 120 projets de transports durables suspendus au sort de l'écotaxe », *Le Monde*, 9 avril 2014 ; voir la liste des projets : E. M., « La liste des projets de transport en commun suspendus au sort de l'écotaxe », *France 3 Hauts-de-France*, 3 mars 2014, consultée le 30 octobre 2020.

[164] David CAUBEL, *Politique de transports et accès à la ville pour tous ? Une méthode d'évaluation appliquée à l'agglomération lyonnaise*, Thèse de doctorat de sciences économiques, Université Lumière Lyon 2, 2006.

> intéressant, à regarder de près, […] Le fait d'avoir tous ces acteurs-là, montre que la question de la mobilité dépasse la sphère publique à mon sens, et le réseau de transport en commun. Et que… comment dirais-je, la sphère publique peut retrouver dans la crise de confiance qu'elle a avec ses territoires, son rôle initial de régulateur, de coordinateur et de régulateur. […] la question que le citoyen va se poser, c'est finalement "comment je m'y retrouve là-dedans, qui fait quoi, et à qui je m'adresse ?" Et là la puissance publique à un rôle, justement de régulateur. »[165]

Mais ce propos qui accompagne la diffusion de son étude sur les vulnérabilités s'inscrit aussi d'une quête plus large de positionnement des services de l'État, et de ses ingénieurs des travaux publics et des transports. Le CEREMA en particulier se positionne en prestataire de service d'accompagnement au développement d'un « management de la mobilité » en renseignant des « palettes d'outils et de services pour encourager le changement de comportement de mobilité »[166]. La vulnérabilité comme catégorie d'action publique, peu engageante en terme budgétaire, apparait très compatible avec ces recompositions de l'État local.

> Si les études qui s'intéressent au succès de la vulnérabilité comme catégorie d'action publique en pointent tant les avantages que les inconvénients, les contextes de leur mobilisation que nous avons appréhendés nous conduisent à insister sur le caractère dépolitisant qui lui est propre. Au concret, la mise en exergue de la vulnérabilité des individus devant les coûts de la mobilité est associée à une délégitimation, voire une ringardisation, des transports en commun et de leur capacité à prendre en charge les déplacements des classes populaires. Mobilisée par le syndicat des transports face aux « partenaires » de la « cohésion sociale »[167], cette expertise fournie par les services de l'État contribue « moins à peser directement sur les décisions qu'à transformer l'espace des actions pensables »[168] et donc à produire un cadrage dépolitisé des enjeux de politiques publiques.

***

Appréhendées au travers des concepts d'exclusion, de mobilité, de motilité, de vulnérabilité, les politiques de transport en commun dans les quartiers populaires tendent à n'être pensées

---

[165] Entretien avec David Caubel, chef de projet « Politiques et projets de transports durables », CEREMA, réalisé le 13 janvier 2017.

[166] CEREMA, « Le management de la mobilité. Une palette d'outils et de services pour encourager le changement de comportement de mobilité », *Références, Mobilités et transports*, septembre 2014, nº 5.

[167] Nous reprenons ici les catégories utilisées par le SYTRAL.

[168] Stéphane CADIOU, « La politique urbaine sous le regard des experts », *in Expertise et action publique*, Éditions de l'Université de Bruxelles, pp. 81-95, p. 86.

qu'au travers de leur faculté, vaine ou avérée, à intégrer, insérer, autrement dit, à modifier les comportements et caractéristiques de leurs habitants. L'incidence des transports en commun sur leurs budgets ou leur « retour à l'emploi » n'est jamais autant avancé comme une attente de leur développement que dans les quartiers populaires. Subordonnés à l'incertitude de pouvoir remplir ces fonctions, la prise en compte des enjeux dits sociaux dans les politiques de transport reconduit une « suspicion séculaire envers les pauvres non méritants »[169].

L'usage au concret des nouvelles façons de penser la mobilité urbaine, participe à détourner le débat de l'orientation équitable des budgets engagés sur les réseaux de transport. Au concret, c'est bien le rôle conféré aux aides à la mobilité qui tend à en faire l'espace de gestion de la mobilité des classes populaires. Ce faisant ce rôle tend à amalgamer les diagnostics formulés à l'égard d'un public très restreint de bénéficiaires de ces aides dans une grille de lecture plus large des problèmes sociaux. Les politiques de mobilité renseignent donc sur le processus de dualisation des services collectifs dans la mesure où ils sont largement investis de catégories réputées rendre compte des spécificités des problèmes des habitants des quartiers populaires. Cette spécificité opère un déplacement des problèmes de l'action publique. Il ne s'agit plus tant d'interroger l'équité des services collectifs à dispositions des habitants que de remettre en question la pertinence de ces derniers à la résorption d'une question sociale réputée nouvelle. La *vulnérabilité* assigne ainsi au transport en commun un rôle de résorption d'un problème qui se définit en termes d'accès et d'exclusion. L'usage au concret du concept tend ainsi à déresponsabiliser les institutions intercommunales devant l'ampleur présumée d'un problème qui ne serait plus celui de la redistribution. Si, pour le dire à la suite d'Axelle Brodiez, le concept de vulnérabilité semble a priori inviter tout autant à penser les facteurs extrinsèques qu'intrinsèques, son usage, dans le cas des politiques de transport, se fait bien au risque de la « dépolitisation des causes et [du] renoncement à agir au-delà de l'individualité »[170].

---

[169] Thomas KIRSZBAUM, « La géographie prioritaire de la politique de la ville : une triple fonction cognitive, instrumentale et normative », *op. cit.*

[170] Axelle BRODIEZ-DOLINO, « La vulnérabilité, nouvelle catégorie de l'action publique », *Informations sociales*, 19 octobre 2015, n° 188/2, pp. 10-18, p. 17.

Section 3. Retour à Vaulx-en-Velin : standardisation de l'appareil municipal et réception des catégories d'appréhension des politiques de mobilité

Le renouvellement et l'usage de nouvelles catégories d'action publique permettant de dire les problèmes de transport, ou de mobilité, donnent à voir les ressorts experts d'une dépolitisation de la distribution des ressources intercommunales. Nous avons observé jusqu'ici les effets qu'ils peuvent contenir au sein des espaces maitrisés ou sous influences des structures métropolitaines, que ce soit directement le SYTRAL, la communauté urbaine, où même, dans nos derniers exemples, à travers le rôle de l'État local. Qu'en est-il de la circulation de ces catégories dans l'espace technicoadministratif municipal ?

Dans notre quatrième chapitre, nous avons mis en exergue le rôle d'intermédiaire joué par certains agents municipaux vaudais entre les élus de la commune et les politiques conduites à l'échelle intercommunale. L'essor d'une administration municipale sur les politiques urbaines a permis la constitution d'un espace de coopération permanente avec l'agence d'urbanisme, puis les services de la communauté urbaine, en dépit d'une opposition politique alors revendiquée par le maire. À la suite des travaux de Dominique Lorrain, nous affirmions que cette « modernisation » des administrations communales, se traduisant par le renforcement des qualifications des agents, permettait aux élus de prendre « lentement les commandes » en formulant « des problèmes bien réels »[171]. Mais à quelle formulation des problèmes ces administrations contribuent-elles ? En accompagnant les coopérations et le rapprochement entre institutions, notamment intercommunales, ces administrations garantissent-elles une certaine autonomie des élus dans leur capacité à proposer des grilles de lectures alternatives des problèmes ? Contribuent-elles à renforcer, au contraire, les consensus en véhiculant des approches standardisées ?

À Vaulx-en-Velin, la professionnalisation du maire et l'évolution de son entourage politique nous ont déjà renseignés sur la façon dont certains processus de socialisation, aux acteurs privés du développement urbain notamment, conduisent à réorienter l'action publique. Cette socialisation assure une réception de modèles urbains que l'on pourrait analyser sous l'angle des transferts de politiques publiques. Ces analyses restent toutefois partielles si l'on omet

[171] Dominique LORRAIN, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du Travail*, 1991, nº 33/4, p. 473-474.

les changements qui interviennent au sein de l'appareil administratif municipal. En effet, ce dernier est évidemment à intégrer aux ressources de l'action municipale.

De même que nous avons souligné la réception des répertoires d'action standardisés des modes de développement sur les territoires en crise dans le projet du Carré de Soie, les nouvelles catégories d'action publique formulées pour décrire les problèmes de mobilité parviennent-elles inchangés dans l'appareil municipal ? Il s'agit dans cette dernière section de rendre compte des conditions sociales de leur réception au sein de l'appareil municipal. Ces catégories sont saisies dans un espace professionnel du développement territorial qui façonne le rôle et les outils de certains services municipaux. Anne-France Taiclet identifie cet espace comme une « nébuleuse »[172] à partir des actions, des modèles, discours et pratiques professionnelles qui y circulent et contribuent à façonner l'action publique. Afin de « revendiquer un pouvoir d'intervention »[173] sur une réalité sociale complexe et dépassant souvent les compétences des institutions locales, les catégories d'appréhension des problèmes et les instruments d'action en circulation deviennent une source de légitimité. Les agents municipaux qui prennent en charge le « développement urbain » de Vaulx-en-Velin, aussi bien en matière d'urbanisme que de politique de déplacements ou de mobilité s'y rattachent largement.

La convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE) que nous avons conduit à Vaulx-en-Velin de mars 2014 à juillet 2017, nous a plongé au cœur des services du Développement urbain de la municipalité. C'est à partir de cette position que nous avons cherché à restituer les grandes étapes de la constitution de cette direction, et son autonomisation progressive vis-à-vis des services techniques. L'immersion nous permet également de mobiliser quelques matériaux ethnographiques. Ils éclairent les mécanismes de marginalisation des activités de médiation entre gouvernants et gouvernés pour les agents travaillant sur les déplacements urbains. L'objectivation et la traduction dans l'action municipale des intérêts et revendications des habitants, ou encore les opérations de négociation portées par les agents municipaux auprès d'autres institutions, ne sont plus au cœur des compétences professionnelles que ces derniers cherchent à faire valoir. Ils s'efforcent davantage de montrer leur capacité à mettre en œuvre des solutions qui circulent dans l'espace professionnel du « développement territorial ».

---

[172] Anne-France TAICLET, « II. La territorialisation de l'action publique », *op. cit.* ; Anne-France TAICLET, « Chapitre 3 : La professionnalisation des développeurs territoriaux comme mécanisme de production de normes dans l'action publique », *in* Flora BAJARD, Bérénice CRUNEL, Caroline FRAU, Frédéric NICOLAS et Fanny PARENT (dir.), *Professionnalisation(s) et État : une sociologie politique des groupes professionnels*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2018.

[173] *Ibid.* p. 116.

3.1. Les enjeux sociaux en dehors des atouts du développement : la construction d'un appareil municipal tourné vers la normalisation urbaine

À Vaulx-en-Velin, la dualisation des services public et collectif mainte fois envisagée comme effet paradoxal de la politique de la ville[174], s'incarne comme nous l'avons vu, à l'échelle de la commune en matière de transport en commun. Au sud du canal de Jonage, métro et tramway rallient un vaste quartier en devenir quand les grands quartiers d'habitat social du nord en sont privés. Si nous avons insisté sur le rôle du maire dans l'émergence du projet du Carré de Soie venant concurrencer la desserte du nord de la commune, nous sommes passés trop rapidement sur la contribution de l'administration municipale. Là encore, si le Carré de Soie concurrence des projets estampillés "politique de la ville", nous identifions un certain *continuum* des effets des dispositifs de la politique de la ville en matière de renouvellement urbain à partir des changements qu'ils inoculent au sein de l'appareil municipal.

Comme nous l'avons souligné, le renforcement des capacités cognitives de la Ville de Vaulx-en-Velin en matière de politiques urbaines, s'opère dans un cadre d'interaction où d'autres institutions interviennent avec une expertise technique plus développée. Toutefois, la multiplication des projets urbains sur la ville à partir des années 1990 est largement tributaire des renouvellements qui touchent les services urbains alors que des investissements partenariaux sont engagés au lendemain des émeutes. La construction du nouveau centre-ville représente une sorte d'âge d'or de la politique de la ville sur la commune, puisqu'elle s'appuie en particulier sur ces dispositifs. On peut s'intéresser à la suite de Pierre Lascoumes et Louis Simard, à la façon dont ces instruments d'action publique mobilisés, qui véhiculent des idées, des représentations du monde et des intérêts, mettent en scène divers acteurs qui interviennent non sans effet depuis leur conception jusqu'à leur appropriation[175]. En l'occurrence, ils contribuent à modifier le type d'intermédiation effectué par l'administration municipale du développement urbain. Ils sont d'abord porteurs d'un glissement des répertoires du développement, dans le sens d'un accroissement de la compétition entre les territoires. D'une logique de zonage territorial fondée sur des indicateurs objectivables, ces répertoires tendent à privilégier des territoires de « projet » qui se caractérisent par la capacité des municipalités à porter et mettre en œuvre des

---

[174] Thomas KIRSZBAUM, *Mobiliser le droit commun : du mot d'ordre à la pratique*, *op. cit.* Jean-Pierre AUGUSTIN et Michel-Alexis MONTANÉ, « Différenciation et dualisation de l'action publique : le cas des quartiers fragiles et de la jeunesse urbaine en France », *Lien social et Politiques*, 2004, nº 52, pp. 81-93.

[175] Pierre LASCOUMES et Louis SIMARD, « L'action publique au prisme de ses instruments, Abstract », *op. cit.*

programmes d'action partenariale[176]. Ce faisant, ils accompagnent le renouvellement des agents territoriaux, dont les compétences et légitimités professionnelles se fondent sur la capacité à porter ces programmes.

À Vaulx-en-Velin, si la multiplication des projets urbains sur la commune renforce les services municipaux qui ont jusqu'alors accompagné une concurrence institutionnelle stabilisée avec la communauté urbaine, elle les renouvelle aussi largement. Représentant « *sur les aspects techniques des dossiers, les intérêts et réflexions de la ville* »[177], la Direction du développement urbain qui accompagne la réalisation de projets urbains partenariaux à partir des années 1990, fournit également les grilles d'appréhension techniques des enjeux de mobilité urbaine sur la commune.

3.1.1. Du projet de centre-ville au Carré de Soie : catégorisation territoriale du social et normes d'exemplarité

Comme nous l'avons mentionné dans notre précédent chapitre, la réception médiatique du projet du Carré de Soie resitue ces opérations dans la continuité de la mobilisation des ressources pour "sortir" la ville de la "banlieue"[178]. Les modes d'action qui y sont privilégiés diffèrent sensiblement des opérations menées au nord de la ville, marquées du sceau de l'intervention publique et d'une discrimination dite « positive » de l'ancienne ZUP. Nous insistons aussi toutefois sur une continuité des logiques d'action. Les ruptures apparentes ne le sont qu'eu égard aux opportunités d'actions nouvelles. Or, celles-ci héritent des processus d'action et pratiques professionnelles, notamment mis en œuvre pour le centre-ville de Vaulx-en-Velin.

Les dispositifs de la politique de la ville développés depuis la fin des années 1970 ont contribué à une conversion processuelle à ces usages. De même que les quartiers sont ciblés à partir de leur écart à la moyenne, ils contribuent aussi, par leur dimension dérogatoire, à consolider des normes du « développement urbain ». L'exemplarité prêtée à certaines opérations peut ainsi se rapprocher d'un apprentissage à la compétitivité territoriale. Les travaux de sciences sociales portant sur la politique de la ville et sur l'institutionnalisation d'une géographie prioritaire, interrogent leur influence sur les manières d'appréhender les politiques sociales. En matière de territorialisation de l'action publique, la catégorisation des quartiers entretient ainsi des évolutions plus fondamentales et constitutives du « développement ». Elle participe à établir une frontière entre les procédés d'urbanisation

---

[176] Anne-France TAICLET, « II. La territorialisation de l'action publique », *op. cit.*

[177] Trait d'Union, n° 39 décembre 1992. p. 5. AMV 2C.

[178] Olivier BERTRAND, « Vaulx-en-Velin renaît dans la Soie », *op. cit.*

réputés normaux et ceux relevant d'une compensation discriminatoire. À Vaulx-en-Velin, le passage des dispositifs DSQ mené au Mas du Taureau au GPU du centre-ville incarne comme nous l'avons vu des effets géographiques du mot d'ordre de mixité sociale à l'échelle communale. Entre les quartiers d'habitat social et le centre-ville, au départ inhabité, les objets d'intervention traduisent une volonté d'attirer de nouvelles populations. Par ailleurs, le dispositif GPU contient également un détachement vis-à-vis d'une logique de priorisation fondée par objectivation des caractéristiques socio-économiques.

La désignation des quartiers prioritaires au titre de mesures singulières s'est effectivement peu à peu détachée des critères subjectifs qui caractérisaient les premiers dispositifs, présentant des quartiers en difficultés, mais aussi exemplaires à certains égards. Le processus de transformation d'une « géographie locale en territoires pour une politique nationale »[179] s'est ainsi appuyé sur un travail statisticien de l'INSEE au début des années 1990, pour définir un objet à partir de variables précises qui décrivent un écart à la moyenne. Relatif à la commune, l'agglomération et l'espace national, cet écart indiscutable qui « totalise »[180] ou « délocalise » les quartiers, pour reprendre les formules de Sylvie Tissot ou de Philippe Estèbe, les ancre également dans une vision en termes d'exclusion, de « handicap territorial »[181]. L'objectif est dès lors de réduire la distance sociale en fonction des critères réglementés : proportion de jeunes, de chômeurs et d'étrangers dans la population, établie par l'INSEE en 1993, indice synthétique d'exclusion en 1996 dessinant des « zones urbaines sensibles ». Les grilles de lecture du problème des quartiers en termes d'exclusion participent à un cadrage des champs d'action qui dessine l'intégration aux politiques communautaires comme objectif en soi, en même temps qu'elles durcissent la distinction avec le reste du territoire.

Dans les années 1990, la procédure des GPU permet d'atténuer toutefois cette image dépréciée dans la mesure où le dispositif renoue avec une certaine exemplarité des territoires sélectionnés. Leur faible nombre, une dizaine, interdit d'ailleurs de prétendre au caractère indiscutable de la sélection. Instituée par le ministre de la Ville, Éric Raoult, la procédure vise davantage que les dispositifs précédents à concentrer des enveloppes budgétaires sur un nombre restreint de territoires[182]. Selon le directeur du cabinet du maire de Vaulx-en-Velin, l'intérêt du dispositif par opposition à ceux mobilisés auparavant, réside justement

---

[179] Philippe ESTÈBE, « Chapitre 1 : Les quartiers, une affaire d'État. Un instrument territorial », *in Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Gouvernances, pp. 47-70, p. 49.

[180] Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers*, *op. cit.*

[181] Philippe ESTÈBE, « Chapitre 1 : Les quartiers, une affaire d'État. Un instrument territorial », *op. cit.*, p. 53.

[182] Philippe ESTÈBE, « Chapitre 1 : Les quartiers, une affaire d'État. Un instrument territorial », *op. cit.*

dans ce caractère concentré et limité à même d'établir un « *modèle de reconquête de territoires urbains* »[183].

Reposant sur la capacité d'acteurs institutionnels à constituer un partenariat, le GPU puise dans un « espace administratif spécifique producteur de modèles de développement territorial. »[184] Comme observé au niveau européen par Anne-France Taiclet, l'évolution des conditions d'éligibilité des aides – là dans le cadre des fonds structurels, ici à travers les dispositifs de la politique de la ville – conduit à la substitution d'une logique ascendante de « création décentralisée des richesses »[185], à une logique descendante de redistribution. Dans ce modèle, les dossiers subventionnés sont moins choisis en raison de situations socio-économiques objectivables sur le territoire, qu'à partir de la capacité des décideurs locaux à mobiliser des ressources autour de projets leur permettant de se démarquer. L'éligibilité au dispositif mêle ainsi priorisation et compétitivité.

Cette logique de distinction est particulièrement perceptible sur la scène intercommunale. Elle est revendiquée par l'entourage du maire de Vaulx-en-Velin pour expliquer le succès du partenariat autour du projet de centre-ville, quand d'autres communes populaires sur l'agglomération présentent les mêmes caractéristiques socio-économiques :

> « Nous, on ne voulait pas dire qu'on était les plus malheureux ou les plus urgents, […] ils [*Michel Noir et Raymond Barre, maires-présidents successifs de la communauté urbaine de Lyon de 1989 à 2001*] nous considéraient comme les bons élèves de la classe ! […] pour faire simple, hein, ils considéraient que nous, on bossait, qu'on avait des projets, qu'on ne pleurait pas, qu'on se battait. »[186]

Le directeur de cabinet de Maurice Charrier rend compte de choix stratégiques distinguant en l'occurrence la mairie de Vaulx-en-Velin à celle de Vénissieux, réputée moins tournée vers le partenariat avec la communauté urbaine. Là encore, la poursuite de cette ambition est largement liée aux dispositifs utilisés. Une autre conditionnalité de la procédure GPU tient en effet à la responsabilisation des municipalités dans le portage des projets[187], dans leur capacité à monter des dossiers et conduire des procédures opérationnelles, voire de s'attirer le soutien d'acteurs privés. À cet égard, le GPU et plus largement l'ensemble des opérations du centre-ville de Vaulx-en-Velin ont engagé un renouvellement des équipes technico-administratives, et l'influence de nouveaux acteurs sur les stratégies municipales.

---

[183] Entretiens avec Serge Simon, directeur de cabinet du maire de Vaulx-en-Velin de 1994 à 1998, réalisés les 14 et 17 novembre 2017.

[184] Anne-France TAICLET, « II. La territorialisation de l'action publique », *op. cit.*, p. 703.

[185] *Ibid.*, p. 705.

[186] *Ibid.*

[187] Gilles PINSON, *Gouverner la ville par projet*, *op. cit.*

Intégrant les services du développement urbain à la fin des années 1990 alors en pleine effervescence, Laurence Larsen évoque une période « assez faste » :

> « […] à l'époque, à Vaulx, on était traité par la Métropole euh… de ne jamais s'arrêter parce qu'on avait toujours 25 idées à l'heure, et Charrier nous encourageait toujours à avoir 25 idées à l'heure parce qu'il disait qu'au moins on en réaliserait dix, quoi, Voilà. Mais enfin, on les usait un peu quand même côté Grand Lyon. […] c'était une période assez faste où effectivement, je pense que le territoire partait tellement loin que y'avait tout à mettre en place. »[188]

C'est bien dans ce contexte de renforcement des services urbains que naît le projet de "Carré de Soie", adossé à de nouvelles procédures d'urbanismes encadrées par une direction qui s'est constituée initialement autour des opérations au nord de la ville.

> Aussi, ces mutations qui sont entreprises à l'égard des services urbains de la ville méritent un dernier détour si l'on veut comprendre la polarisation des projets sur le territoire et la réception de certaines catégories et leurs usages.

3.1.2. Renouvellement du personnel municipal : processus de socialisation et d'apprentissage aux enjeux du développement

Le renforcement des équipes administratives et techniques de la municipalité, s'il a permis à la commune de s'ériger en championne de la politique de la ville, a contribué à changer en profondeur la façon d'appréhender les enjeux de l'action municipale. Partie intégrante du renouvellement de l'entourage du maire, cette dynamique a contribué à engager des ruptures plus nettes avec les anciennes ressources de la municipalité communiste. À mesure que ces nouveaux agents engagent de nouveaux projets urbains, les médiations qu'ils investissent se modifient. La professionnalisation de ces agents, leur proximité avec des « pairs » évoluant dans d'autres institutions, encouragée par une mobilité liée à l'évolution des carrières[189], contribue à les désencastrer, pour partie, du territoire et induit des reformulations successives des enjeux de transport sur la commune.

Un renouvellement générationnel pour de nouveaux professionnels du développement urbain moins ancrés sur le territoire

La direction du développement urbain, qui voit le jour en 1990 au sein des services municipaux, incarne bien les mutations accompagnant la montée en compétence progressive

---

[188] Entretien avec Laurence Larsen, chargée d'opération DDU, responsable par intérim de la DDU (avant le recrutement d'un nouveau DDU), Ville de Vaulx-en-Velin, le 12 janvier 2016.

[189] Émilie BILAND, « Local Civil Service. From Internal Mobility to Spatial Mobility ? », *Travail et Emploi*, 15 décembre 2013, Hors-série, pp. 19-32.

de la municipalité sur les politiques urbaines. On y retrouve les services de l'habitat-logement, de l'urbanisme réglementaire, qui instruit les permis de construire en veillant à l'application des règles d'urbanisme, le service du développement économique. Au service Études et Programmations succède un Observatoire des données urbaines et sociales cantonné à la production d'études et d'analyses et qui perd sa proximité avec l'exécutif au profit d'une nouvelle cellule opérationnelle. Cette dernière est constituée autour d'un chef de projet. Recruté en 1993, il est chargé de constituer une équipe pour mettre en œuvre la rénovation urbaine et garantir les intérêts de la ville face aux autres institutions (encadré n° 38). L'installation de cette nouvelle équipe opère un renouvellement générationnel qui accélère les changements de pratiques et de référentiels professionnels.

Encadré n° 38 : Une maitrise d'ouvrage urbaine à Vaulx-en-Velin : nouvelle professionnalité et perte d'ancrage territorial[190]

Après des études de géographie et d'aménagement du territoire, Jean-Michel Évin a commencé sa carrière professionnelle comme sous-officier géographe au ministère de la Défense, puis à l'agence d'urbanisme et de développement de Montbéliard. Recruté en 1993 par la municipalité, il est chargé de garantir la représentation de l'institution dans une maitrise d'ouvrage publique du GPU partagée avec l'État et la communauté urbaine. Il coordonne donc différentes opérations aménagées par des sociétés d'économie mixte d'équipement de la région lyonnaise (SERL) et la société d'économie mixte de développement de Vaulx-en-Velin (SEMDEV), parmi lesquels la construction d'un lycée d'enseignement général, d'un planétarium, la démolition du centre commercial et la construction d'îlots d'immeubles d'habitation et de commerces en rez-de-chaussée entourés de nouvelles voiries. La constitution d'une nouvelle équipe lui apparait alors indispensable afin de « *dimensionner un dispositif de maitrise d'ouvrage crédible* » et garantir les intérêts de la Ville dans une politique partenariale[191]. La recherche de savoir-faire opérationnels alimente les recrutements qui se succèdent en quelques années.

Les quatre nouveaux agents sont jeunes, recrutés pour la plupart en début de carrière, voire tout juste après leurs formations[192]. Celle-ci est centrée sur l'architecture, l'urbanisme et la géographie, ou encore l'économie des transports. Un poste est d'ailleurs créé pour suivre spécifiquement les questions de politique de transport et de déplacements sur la commune. Globalement plus diplômés, ces agents sont surtout davantage tournés vers un urbanisme opérationnel.

Jean-Michel Évin quitte la ville en septembre 1998. Il n'est plus là pour voir se réaliser une bonne part des opérations qu'il a encadrées. De l'avis de ses anciens collègues, il était trop « *brillant, alors*

[190] Les données mobilisées dans cet encadré sont issues de nos entretiens réalisés avec chacun.e.s des agents du service.

[191] Entretien avec Jean-Michel Évin, responsable de la direction du développement urbain de Vaulx-en-Velin de 1993 à 1999, réalisé le 22 février 2016.

[192] Deux d'entre elles le sont directement après un stage de fin d'études effectué au sein du service.

du coup ben il reste pas longtemps sur les mêmes missions »[193]. Ces derniers décrivent eux-mêmes un optimum de quatre ou cinq années au sein d'une même structure, avant de poursuivre leur carrière dans d'autres collectivités ou établissements intercommunaux, en l'occurrence, la communauté urbaine de Lyon ou la région Provence-Alpes-Côtes d'azure pour deux d'entre elles. Habiter la commune tend à faire exception. De l'avis du chargé de mission Déplacements qui arrivent en 2002, la séparation des lieux de vie et de travail constitue une condition d'exercice de la profession : « *C'est confortable pour moi de pas habiter sur le territoire sur lequel on travaille.* […] *il y a moins d'interfaces avec des élus […] c'est très bien de… surtout sur des sujets voirie et déplacement* »[194].

Une seule chargée d'opération vient habiter sur la commune après avoir quitté l'institution municipale. Une autre seulement reste au sein de la DDU sur un temps moyen-long, soit une quinzaine d'années. Elle ironise sur son ancien responsable :

« *Je pense que c'est pas quelqu'un qui reste, je pense qu'il fait partie de ces, comment on dit* [amusée]*, "cadres dynamiques" qui au-delà de cinq ans ou six ans dans une mission s'en vont. Pour X raisons,* […] *Et puis je pense qu'il avait fait le tour de la question, il avait monté le SUO* [service urbanisme opérationnel]*, il avait monté la DDU* […]*, les équipes étaient en place, pour lui y'avait peut-être moins de challenge.* »[195]

La carrière de Jean-Michel Évin est effectivement rythmée par ces courts intervalles. Recruté sur un poste de directeur général adjoint d'une petite communauté d'agglomération qu'il occupe un peu plus de quatre années, il dirige ensuite durant deux ans et demi l'agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées, puis une importante direction de la communauté d'agglomération de Grenoble sur une période similaire. Directeur général de la ville d'Échirolles en août 2007, il dirige l'agence d'urbanisme de Grenoble trois ans plus tard, puis celle du syndicat des transports de Toulouse de janvier 2014 à août 2018 – poste qu'il occupe lorsque nous le rencontrons – pour enfin occuper le poste de directeur général adjoint de la métropole de Grenoble. Son arrivée est alors marquée par une polémique concernant sa précédente rémunération, « *épinglée* » par la Chambre régionale des comptes de Toulouse[196].

---

[193] Entretien avec Laurence Larsen, chargée d'opération urbaine et responsable par intérim de la direction du développement urbain, réalisé le 12 janvier 2016.

[194] Entretien avec Aurélien Charnet, chargé de mission Déplacements à Vaulx-en-Velin de 2002 à 2009, réalisé le 23 janvier 2020.

[195] *Ibid.*

[196] Établie sur la base des grilles indiciaires de la fonction publique, sa rémunération est doublée par avantages perçus en nature (logement, véhicule, …) pour se rapprocher des 15 000 € brut mensuel. La polémique éclate après son départ, et provoque une mobilisation des conducteurs et conductrices de la régie de transport toulousaine, dans un contexte de débats national sur le salaire de la présidente de la commission nationale du débat public, Chantal Jouanno. Jean-Noël Gros, « Le salaire de l'ex-directeur de Tisséo choque les conducteurs de bus de Toulouse », *ladepeche.fr*, 6 février 2019 ; Pierre C, « Un DG adjoint de la Métropole de Grenoble épinglé par les magistrats toulousains », *Place Gre'net*, 6 février 2019.

« *Force de frappe* », « *garde rapprochée du maire* […] *là pour faire sortir du projet urbain* »[197], ce nouveau service revendique des savoir-faire opérationnels et une capacité à mettre à exécution des projets urbains. La valorisation de ces compétences professionnelles, commune aux agents se réclamant du "développement territorial", s'opère en mettant à distance du travail bureaucratique procédural. Nous retrouvons là une caractéristique revendiquée dans une promotion d'une identité professionnelle du "développement territorial"[198].

Selon eux, l'efficacité de leurs actions, « *l'opérationnel et le faire* » les distinguent du travail plus bureaucratique de leurs collègues attachés à « *la structure hiérarchique et l'organisation administrative* »[199]. Les courts-circuits administratifs sont d'ailleurs à l'origine de conflits entre services et entre différentes générations d'agents dans lesquels différentes formes de légitimité professionnelles sont en jeu. Le travail réalisé par une société d'économie mixte de construction municipale fonctionnant comme bureau d'études de la cellule d'urbanisme opérationnelle[200], et la proximité de ses agents avec la décision en est une des causes. Elle les oppose notamment au directeur du Développement urbain, ancien directeur des services techniques, et à l'ancienne responsable du service Études et Programmation (cheffe de projet DSQ). Les membres du cabinet du maire apprécient particulièrement la nouvelle équipe à l'inverse des anciennes pratiques jugées trop procédurales :

> « Pour Mathieu [*Gilles Mathieu, directeur de la DDU et ancien directeur des services techniques de Vaulx-en-Velin*], Jocelyne [*Jocelyne Béard, ancienne responsable du service Études et Programmations*] et tout ça, la SEMDEV c'était une bande de farfelus qui écrivait n'importe quoi, qui faisait n'importe quoi et on foutait notre fric en l'air à les payer… Alors là, c'était plus de la haine, c'était poooaahhh ! [*Rire*s]. […] Donc à chaque fois que le maire avait un dossier SEMDEV sur son bureau, Gilles il avait des tremblements, il disait : "mais qu'est-ce que c'est que ça ! Je l'ai pas vu, on me l'a pas donné ! C'est moi le directeur du développement urbain !" Voilà, c'était presque risible !

---

[197] Entretien avec Laurence Larsen, chargée d'opération urbaine et responsable par intérim de la direction du développement urbain, réalisé le 12 janvier 2016.

[198] Anne-France TAICLET, « Chapitre 3 : La professionnalisation des développeurs territoriaux comme mécanisme de production de normes dans l'action publique », *op. cit.*

[199] Entretien avec Laurence Larsen, chargée d'opération urbaine et responsable par intérim de la direction du développement urbain, réalisé le 12 janvier 2016.

[200] La Société d'économie mixte pour le développement de Vaulx-en-Velin (SEMDEV) se partage alors avec la SERL l'aménagement des différentes opérations sur le centre-ville.

> Il voulait pas admettre que de par ses freins ben… C'était pas un méchant Gilles, c'était plutôt un brave garçon, mais objectivement, il freinait tout. »[201]

Dans ce verbatim, l'ancien directeur de cabinet du maire souligne les effets considérés bloquants des habitudes de travail de certains agents. Il semble également en minorer les enjeux en les circonscrivant à des questions de méthode de travail réputées passéistes et des modes de management. Pourtant, les débats qui opposent anciens et nouveaux renvoient à des enjeux qui nous apparaissent bien plus significatifs sur les priorités de l'action municipale. Cette « bureaucratie procédurale » renvoie notamment à des questions de contrôle et de gestion des finances communales. En 1998, la Chambre régionale des comptes s'interroge ainsi sur la place de la société d'économie mixte de développement (SEMDEV) dans les opérations menées par la municipalité :

> « La société d'économie mixte de développement de Vaulx-en-Velin a été créée en 1990 et mise en liquidation amiable, peu après l'annonce du contrôle, par décision de l'assemblée générale en date du 29 octobre 1996, sur proposition du conseil d'administration. […] Elle s'est interrogée sur l'intérêt que présentaient pour la commune de tels montages consistant à faire acquérir par la société un patrimoine immobilier ; la SEMDEV libère ensuite les terrains, gère ledit patrimoine avant de le céder avec l'accord exprès ou tacite (silence de 15 jours) de la collectivité. Au final, ces opérations se sont avérées très coûteuses notamment dans les cas des reventes de terrains à la commune, dans la mesure où le montant des rétrocessions a été grevé de frais financiers et d'honoraires que n'aurait pas supportés la collectivité si elle avait procédé elle-même à l'acquisition de ces tènements immobiliers. Il convient d'ajouter que le personnel de la société dissoute a été repris par la commune au sein de ses services comme contractuels à salaires constants. »[202]

La création de la SEM en question vise, en passant par des règles de droit privé, à accélérer les procédures d'urbanisme, d'acquisition foncière et de construction dans le cadre des différents aménagements et équipements du centre-ville. Si la Chambre régionale des Comptes s'intéresse à la gestion des finances publiques, que la municipalité injecte dans le capital de la SEM, elle ne peut discuter de ses orientations. Pourtant, la localisation de l'investissement communal est également en jeu. Elle renvoie à des débats menés aussi bien dans l'administration qu'au sein du conseil municipal : faut-il concentrer l'action urbaine sur la réhabilitation des quartiers d'habitat social ou sur un nouvel espace urbain encore inhabité ? Faut-il investir massivement sur des équipements permettant l'attractivité, tel que le Planétarium de Vaulx-en-Velin construit par la SEMDEV ? Ce sont autant de questions que la poursuite de notre conversation avec l'ancien directeur du cabinet, comme avec

---

[201] Entretiens avec Serge Simon, responsable du service du développement économique de la ville de Vaulx-en-Velin de 1992 à 1994, directeur de cabinet du maire de Vaulx-en-Velin de 1994 à 1998, réalisés les 14 et 17 novembre 2017.

[202] Courrier de Christian Descheemaeker, Conseiller maitre à la Cour des Comptes, au maire de Vaulx-en-Velin, Maurice Charrier, le 3 août 1999, Chambre régionale des Comptes Rhône-Alpes. URL : [https://www.ccomptes.fr/fr/documents/20024] consulté le 22 octobre 2020.

l'ancienne responsable du service Études et Programmation laissent découvrir[203]. Aussi, le court-circuit des procédures administratives par certains services et structures techniques parapubliques interrogent les conditions d'une démocratie municipale déjà évoquée dans le processus de création du carré de Soie.

Interlocutrice privilégiée du cabinet du maire et des nouvelles équipes de la DDU, c'est en son sein que sont notamment réintégrés les agents de la SEM lors de sa dissolution en 1996. Peu à peu, une ancienne génération de responsable technico-administratif est remplacée. C'est le cas du premier directeur du développement urbain, anciennement responsable des services techniques de la ville auquel succède Jean-Michel Évin. L'ancienne responsable du service Études et Programmation, cheffe de projet DSQ, dont nous avions livré la trajectoire professionnelle mêlée d'un investissement personnel sur la commune (encadré n° 20), témoigne pour sa part d'une véritable « *mise au placard* »[204]. Cette mise à l'écart se poursuit, selon elle, au sein de l'observatoire des données urbaines et sociales (ODUS) dont elle prend la direction, au niveau de la réception de son travail :

> « […] toutes les statistiques que j'ai mises à jour ont fait apparaitre que la situation sociale c'était dégradée de façon assez massive. Et donc l'enthousiasme au départ pour l'ODUS a disparu presque instantanément devant ce constat affligeant. […] bon on voyait bien qu'il y avait une dégradation, mais le voir statistiquement chiffré, ça a fait un choc en fait ! Et du coup, j'ai presque été sanctionné de ces mauvais résultats indirectement. […] très, très vite, le secrétariat général a dit : « non, on ne diffuse rien, on ne reçoit personne, aucune communication !" [*Rires*]. C'est pathétique mais bon… […] Ouais, ça a été assez violent en fait ! »[205]

On comprend en effet que la mise en relief des caractéristiques économiques et sociales des grands ensembles est difficilement conciliable avec les nouvelles priorités d'investissement. En investissant les fonctions de prospectives pour le territoire, la nouvelle DDU s'emploie à soutenir les projets les plus à même de participer à fonder une nouvelle image de la ville et capter de nouvelles populations et de nouvelles activités économiques. Au-delà du projet du centre-ville de Vaulx-en-Velin, la DDU renouvelée entend conforter l'inscription de la commune dans un développement économique porté plus largement au niveau de l'agglomération et soutenu par la communauté urbaine. S'il s'agit là d'une orientation politique portée explicitement par le maire, le nouveau directeur du développement urbain se l'approprie largement :

---

[203] Entretiens réalisés les 14 et 17 novembre 2017 avec l'ancien directeur de cabinet et les 10 octobre 2014 et 21 février 2017 avec la responsable du service Études et Programmations.

[204] Entretiens avec Jocelyne Béard, responsable du service Études et Programmation, Ville de Vaulx-en-Velin, réalisés les 10 octobre 2014 et 21 février 2017.

[205] *Ibid.*

> « En gros, à la fin des années 1990, je trouvais qu'on avait conquis une certaine étape à l'échelle de la commune, mais qu'on n'avait pas encore conquis l'étape qui consistait à réinsérer durablement Vaulx-en-Velin dans la dynamique de développement de l'agglomération lyonnaise. »[206]

C'est dans cette dynamique que naît le projet du Carré de Soie. Recrutée en 1998, en prenant notamment en charge les opérations d'un des premiers grands ensembles de la commune, Laurence Larsen hérite de la direction du Développement pour un intérim succédant aux élections municipales de 2014. Bien que la DDU poursuive alors des objectifs d'implantation de lignes de tramway au nord de la commune, les disparités constatées vis-à-vis des projets menés au Sud renvoient, selon elle, à des enjeux et "potentialités" de développement sans équivoque :

> « Enfin, je suis désolée de le dire, mais … y en a un, c'est un tram qui vient desservir le centre-ville de Vaulx, et qui s'arrête là. […] Alors que l'autre, c'est : on est au milieu du Carré de Soie, on a des friches industrielles, on a du potentiel, on n'est pas en politique de la ville, c'est un territoire qu'a du devenir. Y a de l'historique, y a du patrimoine, y a du vert, y a de l'eau, on est hyper accessible, on est entre Vaulx et Villeurbanne, on ne sait même pas qu'on est à Vaulx d'ailleurs. »[207]

À l'inverse des documents produits au milieu des années 1980 (chapitre 4), la logique de différentiation des quartiers de la ville est pleinement assumée et ne fait, en tout cas, l'objet d'aucune contestation. Le projet de centre-ville, situé dans le périmètre de l'ancienne ZUP et s'appuyant sur des financements issus de la politique de la ville, apparaît comme rétrogradé à des enjeux « sociaux ». À l'inverse, le "Carré de Soie" présente des atouts qui, comme nous l'avons vu, sont à même de changer l'image du territoire ou, à défaut, de l'anonymiser.

> Au-delà du renouvellement générationnel et d'une perte d'inscription territoriale, la nouvelle direction du développement urbain est aux premières loges pour conforter les relations entre la municipalité et les nouveaux acteurs, notamment privés, du développement urbain qui investissent fortement le territoire à partir des années 2000.

La DDU, maillon central des médiations avec les nouveaux acteurs de la promotion du territoire

Bien que l'activité des agents ne soit pas à même d'expliquer à elle seule la réalisation de ces projets (chapitre 5), les ressources qu'ils investissent pour conforter une légitimité

---

[206] Entretien avec Jean-Michel Évin, responsable de la direction du développement urbain de Vaulx-en-Velin de 1993 à 1999, réalisé le 22 février 2016.

[207] Entretien avec Laurence Larsen, chargée d'opération d'urbanisme, Ville de Vaulx-en-Velin, réalisé le 12 janvier 2016.

professionnelle participent à les ancrer dans un rôle de médiation tourné davantage vers les acteurs extérieurs au territoire que vers certains habitants. Les relations qu'ils nouent avec les acteurs privés du développement urbain en font partie intégrante et renforcent la porosité d'une grille de lecture spécifiquement municipale des enjeux des politiques urbaines.

Tout d'abord, la réception de nouvelles sources d'expertise s'en trouve renforcée. Si l'investissement de réseaux d'experts est encouragé dès les premiers mandats de Maurice Charrier, la nouvelle direction du développement urbain en est l'interlocutrice privilégiée[208]. Nous avons souligné les interventions de l'INTA mobilisé en 1989 comme en 2001 ou en 2009 pour dessiner à grands traits les perspectives de développement urbain pour la commune sur différents quartiers. Au-delà du caractère symbolique de ces entretiens ou panels organisés sous forme d'évènements, leurs vertus sont appréhendées en termes de décentrement du regard par les agents :

> « C'est sur du temps court hein, c'est du *workshop*, ça dure une semaine, ils interviewent un peu les penseurs ou les acteurs clés des grands projets et après ils réfléchissent et ils font un rendu, ils rendent. Ils font de la prospective et ils rendent leur diagnostic du territoire, tel qu'ils l'ont perçu eux, les atouts qu'ils mettent en exergue et ce sur quoi, eux, ils pensent qu'il faut s'appuyer. Euh… moi j'ai toujours trouvé ça super intéressant. »[209]

S'il faudrait à l'évidence approfondir l'examen de leur réception, notons que c'est la DDU qui prépare les dossiers techniques remis aux experts. Ces sollicitations répondent tout à la fois à la logique de distinction, de mobilisation du partenariat, et de « création décentralisée des richesses », qui apparaissent comme les recettes du développement territorial[210]. En témoigne ce verbatim du directeur du GPV de Vaulx-en-Velin à la fin des années 1990 :

> « L'enjeu de l'INTA, c'était : j'intéresse la communauté urbaine à mon sujet. Et c'est parce que la communauté urbaine s'intéresse à mon sujet qu'elle va mettre de l'argent, qu'elle

---

[208] L'appel aux « regards » extérieurs à la ville bénéficie aussi de l'installation d'un campus universitaire sur la commune. Depuis la fin des années 1980, se multiplient les travaux de fin d'études des ingénieurs de l'école nationale des travaux publics de l'État (ENTPE), des étudiants architectes de l'École nationale supérieure d'architecture de Lyon (ENSAL), mais aussi d'autres établissements. Lorsque nous intégrons la DDU, les différents chargés d'opération participent couramment à des jurys de formation continue des ingénieurs TPE. Intervenant quelques années après leur diplomation, ces derniers réintègrent leur école lors de courtes sessions de formation. Les agents municipaux du développement urbains s'en saisissent comme opportunité en soumettant directement les sujets des travaux évalués sur des problématiques propres à la commune. Nous participons ainsi à ces sessions pour lesquels une visite du territoire est organisé par le chargé d'opération qui remet aux ingénieurs TPE un corpus documentaire. Le rendu se fait généralement sous la forme d'un projet prospectif.

[209] Entretien avec Laurence Larsen, chargée d'opération urbaine et responsable par intérim de la DDU, Ville de Vaulx-en-Velin, réalisé le 12 décembre 2016.

[210] Anne-France TAICLET, « II. La territorialisation de l'action publique », *op. cit.*

> va investir. Et ce que dit d'important à l'époque l'INTA […], c'est : il faut aussi que vous vous développiez économiquement pour amener de la richesse. »[211]

L'enjeu de la sollicitation de l'INTA est précisément de sortir d'une logique d'action dont pâtiraient progressivement les territoires ciblés par les dispositifs de la politique de la ville. La contribution de l'association d'expert à la conception du Carré de Soie le resitue, pour rappel, comme une sortie "par le haut" de la politique de la ville. Elle retraduit précisément la commande qui lui est faite par la municipalité en 2001 dans la continuité d'un renouvellement urbain entrepris plus globalement sur la commune. Il s'agit en effet de « *permettre par un projet porteur économiquement, l'arrivée d'investisseurs privés, gage d'un retour de la ville au droit commun, conformément aux objectifs finaux des politiques publiques d'aide aux quartiers en difficulté.* »[212] Alors que les agents de la politique de la ville, de la communauté urbaine comme de l'État, nous ont souligné au contraire les effets de concurrence du projet vis-à-vis du nord de la commune (*supra*), ceux de la DDU de Vaulx-en-Velin réinscrivent le projet Carré de Soie dans une cohérence de développement.

Lors de la sollicitation de l'INTA en 2009, la question d'une ligne de tramway au nord de la ville refait surface. Mais il s'agit cette fois-ci de mettre en avant un « corridor universitaire » pour insister sur les fonctions urbaines diversifiées du nord de la commune. Le « campus » de Vaulx-en-Velin a déjà été identifié comme un enjeu de desserte dans le PDU de 1997. Il est toutefois de taille relativement modeste. Deux écoles d'enseignement supérieur, l'école nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) et l'école nationale supérieure d'architecture de Lyon (ENSAL), sont au centre-ville de Vaulx-en-Velin. Si elles ne figurent pas dans les principaux sites, ce « campus » est recensé dans la section du diagnostic dédié aux universités. La construction d'un lycée d'enseignement général disposant de formations de BTS est depuis venue le compléter dans l'opération du centre-ville. Nous l'avons ainsi évoqué à l'égard du PDU de 1997, la priorisation de ces quartiers de la politique de la ville rejoint ainsi d'autres objectifs établis dans le document. Aussi, cette offre « culturelle », immanquable de la prétention à participer aux fonctions "métropolitaines" du territoire[213], est-elle continuellement mise en avant pour promouvoir la partie nord de la commune et argumenter la nécessité des infrastructures de transports en commun. Les chargés d'opération de la DDU sont ainsi au-devant des représentants des

---

[211] Entretien avec Rémy Nouveau, chef de projet politique de la ville à Vaulx-en-Velin, communauté urbaine, réalisé le 18 février 2016.

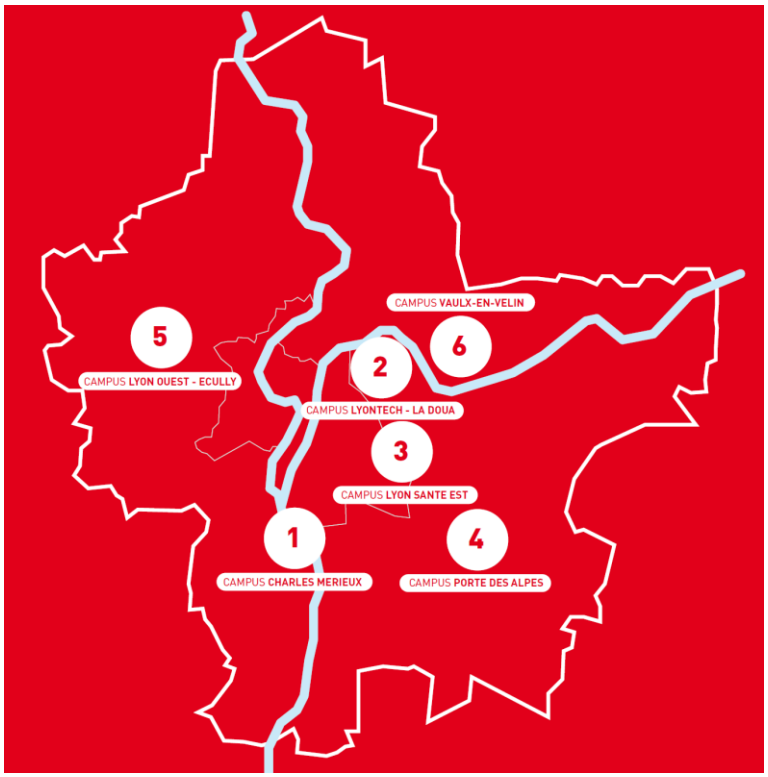
[212] *Le carré de Soie, un projet d'agglomération*, Rapport d'expertise issu du panel réalisé à Vaulx-en-Velin, du 12 au 17 mai 2002, INTA, mai 2002, p. 9. AMV 217 W 18.

[213] Clément BARBIER, *Les métamorphoses du traitement spatial de la question sociale : approche croisée de deux grands projets de renouvellement urbain dans les agglomérations de Lille et de Hambourg*, thèse de doctorat de science politique, université Paris 8, 2015, p. 249.

établissements universitaires du territoire et se présentent en appui des demandes d'aménagement et de desserte auprès de la métropole de Lyon. Leur travail de lobbying pour inscrire le développement du territoire dans tous les documents de planification de l'agglomération se poursuit ainsi dans le cadre du suivi du schéma de développement universitaire (SDU) élaboré par la Direction des services aux entreprises de la communauté urbaine.

Figure n° 46 : Vaulx-en-Velin, sixième site universitaire lyonnais

Source : extrait du *Schéma de développement universitaire 2010-2020*, Université de Lyon, Grand Lyon, 2010, p. 71.



Il faut noter aussi que les chargés d'opération de la DDU sont les interlocuteurs privilégiés des promoteurs immobiliers qui investissent massivement le territoire à partir des années 2000. Nous rejoignons ici l'analyse de Julie Pollard, pour évoquer leur rôle incontournable dans l'intégration de ces acteurs privés à la régulation politique de la construction urbaine. Les relations d'interconnaissance et leur stabilisation sont un objectif poursuivi par les grands groupes, afin que « les attendus, plus ou moins formalisés par les acteurs, soient réciproquement connus et compris »[214]. De fait, de nombreuses rencontres accompagnent le déroulement de chaque opération, depuis le travail de prospection des promoteurs jusqu'à la mise en vente des réalisations, en passant par les présentations éventuellement multiples des projets – avec les élus comme avec la population – et le dépôt du permis de construire.

[214] Julie POLLARD, *L'État, le promoteur et le maire*, *op. cit.*, p. 141.

Dans le cadre des vastes programmes engagés au Carré de Soie, des procédures d'urbanisme placent les agents de la ville au-devant des promoteurs. Les ZAC, Projets Urbains Partenariaux (PUP) ou encore Programmes d'Aménagements d'Ensemble (PAE) offrent un cadre aux discussions entre la municipalité et ces derniers permettant de sceller des accords. Les deux principaux programmes de logements au Carré de Soie puisent ainsi dans ces procédures pour encadrer sur la partie vaudaise du projet la construction de 650 et 800 logements. Portées respectivement par deux des entreprises de promotion immobilière se partageant les chiffres d'affaires les plus importants du secteur, *Altarea Cogedim* et *Bouwfonds Marignan,* les négociations portent sur des aspects très divers. Il s'agit par exemple d'une entente sur le type de logements construits[215], mais aussi sur la participation financière aux équipements. *Altarea Cogedim* consent ainsi à participer à hauteur de 5,3 millions d'euros aux équipements publics accompagnant l'opération du PUP "Gimenez"[216]. *BDP Marignan* prend en charge la construction de nouvelles voiries et la réhabilitation de l'usine TASE pour le PAE "Tase" réalisé sur l'ancienne friche.

La stabilisation des relations entre promoteurs et municipalité repose ainsi parfois plus directement sur l'entretien des liens entre représentants des promoteurs et agents municipaux, parfois bien plus que les élus eux-mêmes. Nous nous en apercevons notamment au début de notre immersion, alors que la municipalité change de majorité en 2014. Alors que la nouvelle maire de Vaulx-en-Velin et son adjoint à l'urbanisme souhaitent notamment renégocier la densité de certains programmes, ce sont les agents de la DDU qui s'emploient à stabiliser une situation susceptible de remettre en cause des accords passés. Concrètement, il s'agit surtout d'exposer aux nouveaux élus les contraintes propres aux promoteurs et leurs intérêts à prendre en compte dans toute nouvelle négociation. Mais dans un climat de méfiance et de suspicion qui est celui du changement de majorité, la renégociation des opérations urbaines conduit les nouveaux élus à procéder à de nouveaux recrutements visant

---

[215] Par exemple, les 650 logements dans l'opération conduite par Altarea Cogedim – dite PUP Gimenez – incluent 20 % de logements sociaux non spécifiés (PLS, PLUS, PLAI) soit le seuil légal, 10 % de locatifs « intermédiaires », 20 % de logements « abordables », 50 % de logements en accession libre. « Réunion d'information sur les espaces publics du PUP Gimenez », Grand Lyon Métropole, Ville de Vaulx-en-Velin, Ville de Villeurbanne, 28 janvier 2016. URL : [https://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/grands-projets/carre-de-soie/concertation/20160331_gl_cds_pupgimenez_reunionpublique_presentation.pdf] consulté le 22 novembre 2020.

[216] Cette participation comprend un espace public et l'équivalent de 18,6 places d'accueil petite enfance ainsi que 5 classes de primaires. *Ibid.*

en quelque sorte à court-circuiter les agents réputés trop investis sur les anciens projets[217]. C'est dans ce contexte que la directrice par intérim de la DDU est poussée au départ.

Si ce sont bien les élus qui dominent les échanges, notamment à partir des procédures évoquées, comme l'affirme Julie Pollard à partir des cas de Saint-Denis et Issy-les-Moulineaux[218], nous soulignons que l'investissement relationnel des promoteurs se tourne bien plus sur les entourages de ces derniers, y compris les agents. Certes, nous ne retrouvons pas de pratique de "pantouflage" en dehors de l'ancien directeur de cabinet de Maurice Charrier (cf. *supra*). Mais ce sont bien dans ces échanges que les acteurs privés espèrent glaner de précieuses informations, leur permettant d'anticiper les attentes et de rapporter des marchés publics, parfois à la frontière de la légalité[219]. Nous soulignons simplement la force de ces liens et leur caractère suffisamment admis pour que des représentants de promoteurs soient invités aux pots de départ de certains agents :

> « C'est avec une émotion certaine que je quitterai le territoire de Vaulx-en-Velin d'ici quelques semaines.
>
> Cette formidable aventure, riche, passionnante, enthousiasmante, n'aurait pas eu la même saveur <u>sans vous : collègues, partenaires, bailleurs, promoteurs, maîtres d'œuvre, amis...</u>
>
> Pour parachever cette belle histoire, je vous convie à me rejoindre le mardi 8 mars, à partir de 18 h, à la Maison du projet Carré de Soie »[220]

De fait, le renforcement de ces relations est une véritable ressource pour les agents, qui intègrent à leurs répertoires d'action les stratégies d'investissement des acteurs privés du développement urbain. Cette ressource est constituée pour l'action mais aussi plus largement à l'échelle des carrières professionnelles. Inversement, le réseau d'interconnaissance constitué par les promoteurs peut se renforcer et s'implanter dans les différentes collectivités en fonction des mobilités professionnelles des agents. Dans ce dernier extrait de mail d'invitation, on peut aussi remarquer que la soirée organisée à l'occasion du départ de l'agent en question dans une autre collectivité, se déroule dans les locaux de la communauté urbaine, au sein de la mission territoriale du Carré de Soie. Si la

---

[217] Entretien avec Stéphane Gomez, premier adjoint au maire en charge de l'urbanisme et des déplacements, réalisé les 26 septembre et octobre 2020. Voir également François SIGOT, « A Vaulx-en-Velin, l'action sociale négligée au profit du bâti », *La Gazette des Communes*, 15 décembre 2015.

[218] Comme l'affirme par ailleurs Julie Pollard à partir des cas de Saint-Denis et Issy-les-Moulineaux. Julie POLLARD, *L'État, le promoteur et le maire*, *op. cit.*, p. 145-155.

[219] L'attribution de la rénovation du Planétarium à une entreprise conduit ainsi plusieurs élus en garde-à-vue dans une affaire instruite par la brigade financière de la police judiciaire de Lyon qui met aussi en cause les services administratifs. Non signé, « Vaulx-en-Velin : le planétarium au coeur d'un scandale ? », *Lyonmag.com*, 19 août 2008. Voir également notre entretien avec Robert Géa, adjoint au maire de Vaulx-en-Velin, 1985-2008, réalisé le 09 février 2015.

[220] Extrait de mail de février 2016 dont nous sommes destinataire. Nous gardons anonyme l'expéditeur.rice.

rupture s'opère avec la collectivité, le réseau reste et est en partie remobilisé dans ce moment et cet espace symbolique du pot de départ.

> C'est enfin sur l'importance du réseau tissé dans un espace professionnel du développement territorial intégrant les agents de diverses collectivités que nous insistons.

Une élasticité du "développement territorial" garant des mobilités et ressources professionnelles

Dans un contexte de changement de municipalité, notre immersion au sein de la DDU de la ville de Vaulx-en-Velin est ponctuée de nombreux départ d'agents vers d'autres collectivités voisines[221]. Outre le départ à la retraite du directeur général adjoint au développement urbain, ce sont les principaux responsables de la DDU qui quittent l'administration municipale durant les premières années du mandat. La responsable du service Habitat-Logement part à la ville de Lyon pour un poste de chargée de développement habitat au GPV de la Duchère. La responsable du service Vie Économique et Commerciale devient directrice générale adjointe de la mairie du 5e arrondissement de Lyon "Service au Public et à la Sécurité". La directrice par intérim de la direction générale au développement urbain – qui prend un temps la suite du directeur parti en retraite –, après être redevenue chargée d'opération, est recrutée par la Ville de Genas pour prendre la direction "Cadre de vie, urbanisme et services techniques" en mars 2016. Quant à notre "tuteur" de CIFRE, responsable de la mission Déplacements et chargé d'opérations urbaines, il prend la direction des services techniques de Neuville-sur-Saône en juin 2017. Outre les responsables de service, ajoutons également le départ d'une chargée de développement économique qui, après avoir débuté sa carrière dans les services de la politique de la ville et du renouvellement urbain de la communauté urbaine, rejoint la nouvelle métropole de Lyon pour un poste de à la direction du développement urbain. À la métropole de Lyon ou encore d'une instructrice de permis de construire et d'autorisation sur droits des sols, coordinatrice de la révision du PLU-H, qui devient chargée d'affaires en urbanisme dans un cabinet de conseil en "développement territorial".

Ces portions de trajectoires nous permettent de souligner deux aspects structurants des métiers du développement territorial. D'une part, ces dernières confirment les contours flous

[221] Si la mobilité est une caractéristique qui se renforce pour les métiers de la fonction publique territoriale, notamment à l'égard des catégories A, le changement de municipalité semble précipiter les départs. Il est largement évoqué, sinon comme la raison principale (par exemple pour les postes contractuels non renouvelés), au moins comme une des causes importantes auprès de chacun et chacune des personnes quittant les services municipaux.

et élastiques de cette « nébuleuse », en raison des différents secteurs d'action qui laissent envisager une diversité des tâches accomplies, ainsi que des statuts divers des collectivités[222]. D'autre part, les départs et les arrivées nous ont donné à voir la continuité et l'importance des réseaux d'interconnaissance qui se construisent au fil des carrières, et notamment à partir des postes occupés sur une commune comme Vaulx-en-Velin.

Tout d'abord, le nombre, la fréquence et l'importance des opérations urbaines menées sur la commune dans un cadre partenarial, au titre de la politique de la ville ou non, permettent aux agents qui les portent de s'inscrire dans des réseaux familiers de professionnels du développement urbain et d'en faire une ressource. Un bref regard sur l'ensemble des chefs de projets et agents de la politique de la ville ayant, pour la ville, la communauté urbaine ou l'État, travaillé sur la commune, donne à voir une trajectoire promotionnelle assez nette. Les chefs de projets DSQ, puis responsables du GPV de Vaulx-en-Velin deviennent tour à tour directeur et directrice de l'Habitat et/ou de la politique de la ville au sein de la communauté urbaine puis de la métropole de Lyon[223]. Le parcours de Nathalie Scarbonchi illustre en plus de cela, la porosité entre institutions. Diplômée de l'INSA en tant qu'ingénieure dans le domaine des énergies renouvelables et ayant débuté une thèse, elle se réoriente finalement vers l'urbanisme en passant par un DESS réalisé à l'université Lyon 2. Elle travaille dans une agence privée d'urbanisme avant d'être recrutée à la Direction départementale de l'Équipement sur un contrat à durée déterminée, portant sur la politique de la ville en 1992. À la DDE, Dominique Mouillaux responsable du service DSQ, ne parvient pas à obtenir la prolongation de son contrat[224]. Elle conserve finalement son objet en tant que cheffe de projet « urbaniste territoriale » sur le GPU de Vaulx-en-Velin avant d'en prendre la direction lorsque celui-ci devient GPV en 2000. Ces « *passerelles* », conduisent au renforcement des relations entre agents des différentes collectivités qui, pour reprendre les mots du directeur de la politique de la ville à la DDE sont « *des petites choses qui montrent que le partenariat était bien réel* »[225].

Les ressources relationnelles semblent d'autant plus importantes pour les chargés d'opérations urbaines de la DDU de Vaulx-en-Velin que leurs fonctions relèvent en réalité de compétences communautaires. En fait, leur rôle consiste bien en une médiation tournée vers les agents communautaires visant à garantir une contre-expertise municipale sur les

---

[222] Anne-France TAICLET, « Chapitre 3 : La professionnalisation des développeurs territoriaux comme mécanisme de production de normes dans l'action publique », *op. cit.*

[223] Il s'agit de Pierre Suchet, Rémy Nouveau et Nathalie Scarbonchi.

[224] Entretien avec Dominique Mouillaux, responsable du service Habitat, développement social urbain, DDE, chargé de mission auprès du DDE, réalisé le 15 et 24 septembre 2020.

[225] *Ibid.*

projets. Ils sont facilitateurs, à l'initiative de certains projets, ou peuvent au contraire relayer les attentes, remises en question et freiner les projets en fonction des demandes des élus. Pour leur correspondant à la communauté urbaine, l'entretien de bonnes relations avec ces homologues est un enjeu qu'ils ne retrouvent pas sur toutes les communes :

> « Donc Vaulx-en-Velin fait ce choix-là, c'est un choix extrêmement volontariste, c'est très curieux, […] la ville a créé *ex nihilo* une direction […] sur l'urbain, qui a à peu près dupliqué tout ce que faisait le Grand Lyon, donc on avait des chargés de projet sur des opérations d'aménagement piloté par le Grand Lyon, qui avaient chacune un chef de projet, quelqu'un sur le déplacement, quelqu'un sur l'environnement, donc ça a complètement dupliqué ce qui se faisait au Grand Lyon, […] avec l'idée d'avoir une compréhension, une analyse propre et une posture propre et une attente propre sur ces champs-là. Ça signifiait pour moi, une volonté d'être présent, acteur décisif sur l'urbain, sans compétence, mais de peser sur la communauté urbaine dans l'exercice de ces compétences. Y compris sur l'habitat. […] si on fait de l'humour, parce que moi j'avais l'impression, ce que me renvoyaient aussi mes collègues à la communauté urbaine, j'avais l'impression d'avoir une mouche du coche, chacun avait sa mouche de coche derrière le dos, chacun. […] Donc on avait un service à la Courly, ils avaient l'impression d'avoir quelqu'un derrière qui les coache en permanence. [*Jean-Michel Évin*] avait recruté des gens euh… « punchy » hein. Donc c'était du rentre-dedans en permanence, donc ça a une vertu, ça peut avoir une vertu qui est en effet de mettre une dynamique etc., mais ça peut aussi avoir […] un effet repli : "c'est bon là, il nous fatigue-là, il y a des communes avec qui c'est plus sympa de travailler". Vous voyez il y avait quand même euh… c'était assez curieux. Et en même temps, ça permettait aussi une compréhension euh… parce qu'aujourd'hui je constate exactement l'effet inverse à Vaulx-en-Velin. »[226]

On le voit, pour Nathalie Scarbonchi, les chargés d'opérations municipaux interviennent largement en doublon des compétences de la communauté urbaine, et en particulier à l'égard des opérations qu'elle conduit au GPV de Vaulx-en-Velin. Celle-ci en mesure tout autant l'utilité que les effets contraignants. Pour rappel, le développement d'un nouveau projet urbain au sud de la commune – le Carré de Soie – constitue par exemple un point de désaccord notable avec Jean-Michel Évin, qui a mis en place la nouvelle DDU dans les années 1990 (encadré n° 38). Elle témoigne aussi de l'intégration d'enjeu relationnel dans la manière d'appréhender son poste :

> Il y a différentes manières d'appréhender un poste de directeur de projet comme n'importe quel poste d'ailleurs […] Moi je portais un projet pour le territoire, en défendant les intérêts de la communauté urbaine. Et du coup j'ai passé beaucoup de temps auprès de mes collègues de la communauté urbaine, pour jouer le médiateur entre les services de la communauté urbaine, et les services de la ville qui les mettaient en tension tout le temps. »[227]

---

[226] Entretien avec Nathalie Scarbonchi, chargée de mission DSQ à la DDE, directrice du GPV de Vaulx-en-Velin à la communauté urbaine, puis directrice de la politique de la ville à la Métropole de Lyon, réalisé le 13 avril 2016.

[227] *Ibid.*

Au vu de la distribution des compétences au profit de l'intercommunalité en matière de politiques urbaine, ces interdépendances sont significatives pour les agents municipaux. Plus encore que pour les médiations jouées avec les acteurs privés du développement urbain – éventuellement interchangeables si l'on reprend l'exemple des promoteurs, dans un contexte immobilier favorable –, de l'entretien des bonnes relations avec les services du Grand Lyon dépendent les modalités des politiques partenariales sur la ville. Or, les affinités identifiées se constituent à mesure de la mobilité des agents pour lesquels l'investissement sur la commune est circonscrit à une ou plusieurs missions professionnelles dans une carrière.

Recrutée par Jean-Michel Évin au milieu des années 1990 en tant que responsable du service Urbanisme opérationnel à Vaulx-en-Velin, Emmanuelle Sibué intègre la communauté urbaine au début des années 2000 comme responsable du pôle Urbanisme territorial à la Délégation générale au développement urbain. Si l'on ne peut généraliser cette trajectoire, les agents qui restent bénéficient indirectement de ces mobilités en entretenant leur réseau. Responsable par intérim de la DDU de Vaulx-en-Velin après y avoir travaillé une quinzaine d'années, Laurence Larsen s'emploie particulièrement à entretenir ce réseau. Elle organise par exemple un repas annuel des vaudais et anciens vaudais, alors que plusieurs de ses collègues quittent la Ville. Lorsqu'elle-même change de collectivité 2016, ces repas deviennent plus fréquents. On retrouve non seulement des anciens agents de la municipalité, tous cadres ou attachés territoriaux, à quelques exceptions près, mais aussi des agents de la communauté urbaine ayant travaillé sur Vaulx-en-Velin au GPV comme de la mission territoriale du Carré de Soie. À partir du moment où nous y sommes conviés, les personnes présentes travaillent en majorité dans d'autres collectivités, essentiellement dans des communes, à la communauté urbaine ou encore à la Région Rhône-Alpes, comme l'ancien directeur du GPV, devenu responsable de la politique de la ville, du renouvellement urbain, de l'Habitat et du contrat de plan État-Région à la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Lors de notre entretien, la responsable par intérim de la DDU nous fournit de nombreux contacts en soulignant ses affinités et l'importance du réseau d'interconnaissance des personnes travaillant ou ayant travaillé sur le projet urbain de la ville :

> « je m'aperçois, c'est incroyable quand même, à quel point c'est un entre-soi. On retombe toujours sur les mêmes [*rires*]. On se connait bien avec Manue, c'est la marraine de mon fils comme je te disais. Même Sandrine Sanchez qui a pris la direction du GPV. On s'est connue sur les Grolières à l'époque [*quartier du Mas du Taureau*], elle, elle était métropole, enfin Grand Lyon, et elle était cheffe de projet sur Écoin [ZUP-ouest]. C'était la cheffe de Valérie Guyon [*responsable du service Habitat-Logement de Vaulx-en-Velin*] lorsqu'elle était à Saint-Étienne. Et Louise Neyret, elle, j'ai appris, on en discutait un jour, qu'elle a été formée par le compagnon de Sandrine, à l'EPASE. Dominique Guérin c'est pareil, il est, ça fait 10 ans qu'il est à la mission Carré de Soie. Bon, quand il partira, ce sera pour la retraite, mais euh.... on peut s'appeler pour se donner une information, des fois

> qu'on ne devrait pas vraiment savoir, mais qui nous permettent de connaitre le positionnement politique de son institution. »[228]

Objet d'un travail d'entretien qui peut s'objectiver pour notre dernière enquêtée, les réseaux d'interconnaissances constituent une véritable ressource professionnelle. Ils sont également mobilisés pour envisager l'évolution des carrières et les mobilités professionnelles. Celles-ci apparaissent comme un sujet de conversation incontournable des repas conviviaux annuels, puis bisannuels évoqués.

À cet égard, l'élasticité des métiers du développement territorial permet d'envisager des évolutions de carrières sans forcément se spécialiser sur un secteur. Les mobilités professionnelles des agents de la direction du développement urbain sont effectivement loin d'être vécues comme des reconversions. Si l'urbanisme opérationnel apparait comme un secteur d'activité relativement bien balisé, il en va tout autrement des champs d'action couverts par la mission Déplacements. Fondée par la mise à disposition d'un poste d'attaché ou d'ingénieur à temps complet depuis la fin des années 1990, les domaines d'intervention couverts par cette cellule relèvent largement des domaines d'intervention d'autres institutions. Les chargés de mission Déplacements n'en sont que plus dépendants des relations qu'ils parviennent à nouer avec ces dernières. C'est effectivement à l'aune de ces caractéristiques propres aux "développeurs" territoriaux que la réception des catégories d'action publique qui circulent dans les politiques de mobilité urbaine sont à analyser.

> La proximité des agents du développement urbain avec leurs collègues des autres institutions locales – qui découle de la mobilité professionnelle et géographique –, mais aussi leurs rapports plus distants aux habitants et au territoire, influencent largement les mécanismes d'enregistrement des problèmes et besoins communaux. Leur passage à Vaulx-en-Velin ne marque qu'une étape dans une carrière, contrairement à leurs prédécesseurs résidant le plus souvent sur la commune. Proches de leurs homologues travaillant dans d'autres collectivités, figurant elles-mêmes comme de potentiels futurs employeurs, ils participent à une certaine standardisation des politiques urbaines. Ces proximités et interdépendances entre professionnels du développement urbain rendent d'autant plus poreuses les frontières entre les espaces de formulation des mots d'ordre autour de la mobilité auquel participe la circulation de certaines catégories expertes.

[228] Entretien avec Laurence Larsen, chargée d'opération DDU, responsable par intérim de la DDU (avant le recrutement d'un nouveau DDU), Ville de Vaulx-en-Velin, le 12 janvier 2016.

3.2. Professionnel du développement et de la mobilité : les catégories d'action publique comme sources et ressources de nouveaux intermédiaires de l'action municipale

Dans sa thèse portant sur l'étude des sociabilités et des rapports de pouvoir dans une entreprise aéronautique et spatiale, Nicolas Flamant propose de constituer en véritables matériaux d'enquête les situations de confrontation, entre recherches académiques en immersion et missions professionnelles extra-académiques. Afin de rendre perceptible et de légitimer notre travail de recherche au sein de la DDU de Vaulx-en-Velin, nous avons cherché à en rendre compte à travers d'épisodiques « moments de restitution »[229]. Parce qu'ils cristallisent des contradictions inhérentes à la situation de recherche en CIFRE, ces cadres d'interaction exposant les enjeux de la recherche à la structure d'accueil, bien que moins formalisés que dans les cas développés par Nicolas Flamant, nous ont permis de formuler certaines hypothèses.

L'une de ces restitutions se déroule lors d'une réunion hebdomadaire de la DDU. Elle fait suite à notre participation, en tant que chargé de mission Déplacements, à l'évènement de restitution de l'étude sur la vulnérabilité des ménages de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Étienne face aux coûts de la mobilité quotidienne, organisé par le SGAR et le CEREMA. Nous sommes revenus dans notre section précédente sur différents effets que comportait l'emploi de la catégorie des « vulnérables modestes » à l'égard de l'appréhension des enjeux de mobilité. Au sein de la réunion d'équipe, nous livrons certaines pistes analytiques, comme la minoration des logiques structurelles d'implantation des infrastructures de transports. Surtout, nous insistons alors sur la façon dont les discussions conduites en préfecture, circonscrites à l'identification de solutions dites « innovantes », excluaient d'interroger l'implantation des infrastructures de transports, quand bien même celles-ci mobilisent une partie essentielle des budgets publics locaux.

Notre analyse est rapidement mise en cause. Le responsable de la mission Déplacements – également présent à la préfecture – insiste sur l'importance d'une prise en compte de la mobilité au-delà des transports en commun. Mais c'est surtout la directrice par intérim de la DDU qui émet les critiques les plus vives. Selon elle, la raréfaction des crédits publics explique et justifie une réflexion sur la mobilité sortant du « *coûteux* » développement des transports collectifs. Coupé de manière récurrente, dans un exercice contradictoire déstabilisant, nous cherchons à recentrer la discussion. Il ne s'agit pas, pour nous, de

---

[229] Nicolas FLAMANT, « Observer, analyser, restituer. Conditions et contradictions de l'enquête ethnologique en entreprise », *Terrain*, 2005, nº 44, p. 144.

remettre en question le bien-fondé des options envisagées au cours de la réunion en préfecture, mais de mettre en relief des effets de cadrage qui participent à orienter et restreindre l'univers des solutions pensables. Alors que le tutoiement avait été récemment instauré, notre directrice reprend ici le vouvoiement et clôt la discussion en ces termes : « *Cette discussion pourrait durer des heures, vous êtes dans l'idéologie là !* […] *point suivant ?* »[230]. Réduit à une posture politique, notre propos est délégitimé lors de cette réunion. Si le climat tendu n'a pas échappé à notre directrice, celle-ci vient à notre bureau, un peu plus tard dans l'après-midi, pour évoquer à nouveau le sujet sur un ton plus détendu : « *Je crois qu'il est un peu de gauche notre ami !* », dit-elle à un autre collègue. Et de reprendre le tutoiement, amusée : « *Non mais j'te taquine !* ».

La légitimation du service du développement urbain et de ses agents se construit à distance de ce qu'ils se représentent du travail politique. Par ailleurs, la pluralisation des politiques de mobilité, leur assure, mieux que les transports en commun, « la revendication d'un pouvoir d'intervention »[231]. Malgré une politique intercommunale et un syndicat des transports qui leur est peu accessible, les « nouveaux services à la mobilité » offrent aux agents municipaux des Déplacements, la possibilité d'affirmer des compétences spécifiques. Il est certain que lors de cette tentative avortée de restitution, nous méconnaissions encore – un an après le début de notre CIFRE – l'ampleur de ces enjeux. La différenciation d'un sous-espace à l'interface entre développement urbain et métiers des transports, où dominent des savoirs plus ingénieurs, est constitutif de légitimités professionnelles. Elle renvoie à la constitution d'une "juridiction", au sens de territoire professionnel que lui donne Andrew Abbott[232]. L'usage des catégories d'action publique qui y circulent en est l'un des ressorts.

Aussi, nous souhaitons insister sur la façon dont le glissement des transports vers la mobilité pour appréhender certains enjeux de l'action publique, satisfait les intérêts professionnels d'un groupe d'agents des collectivités se revendiquant du développement territorial. Au même titre que le développement des politiques contractuelles est valorisé dans le développement des « métiers de la ville », les agents municipaux intervenant en faveur du développement de la "mobilité" peuvent être rapprochés des « héros fragiles de l'innovation […] attachés à enrichir la portée de leur travail, […] souhait[ant] exister (ou survivre)

---

[230] Carnet de terrain, notes du 08 juin 2015.

[231] Anne-France TAICLET, « Chapitre 3 : La professionnalisation des développeurs territoriaux comme mécanisme de production de normes dans l'action publique », *op. cit.*, p. 116.

[232] Julien BARRIER et Patrick CASTEL, « Sociologie des professions et politiques publiques », *in* Laurie BOUSSAGUET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, pp. 594-600.

professionnellement et élargir leur sphère d'influence sociale. »[233] En suivant ici Jean-Pierre Gaudin, nous souhaitons ici nous interroger sur la participation de ces agents « au travail d'accréditation »[234] des nouvelles façons d'envisager les politiques de mobilité.

3.2.3. Chargé de mission « déplacements » : un territoire professionnel incertain au sein du développement territorial

Comme l'ont souligné nos enquêtés à la communauté urbaine comme à la mairie, l'investissement de certains secteurs d'action par la municipalité ne va pas de soi. C'est en particulier le cas pour les questions de déplacements et de mobilité urbaine, relevant des compétences communautaires et partagées notamment par le SYTRAL et la métropole de Lyon. Créée à la fin des années 1990 au sein de la DDU de Vaulx-en-Velin, la mission Déplacements est prise en charge par des personnes qui ne sont pas nécessairement spécialistes des transports en commun. Parmi les trois chargés de mission Déplacements qui occupent ce poste jusqu'à 2017, un seul est détaché sur cette mission pendant la totalité de son passage à la DDU (encadré n° 39). Il est, en outre, le seul à maintenir cette spécialisation dans les postes qu'il occupe ensuite, à la mairie de Villeurbanne (intitulé identique), puis au sein de l'autorité organisatrice des transports et des mobilités des agglomérations de Valence et Romans-sur-Isère. Globalement, la formation de ces agents et leur parcours ne diffèrent pas sensiblement des autres agents de la direction du développement urbain, notamment pour les chargés d'opérations urbaines. Deux d'entre eux s'investissent largement sur d'autres champs du développement territorial, que ce soit sur les opérations urbaines ou sur le développement social, non seulement au sein de la DDU, mais plus largement dans leur carrière (encadré n° 39).

Encadré n° 39 : Trajectoire de trois chargé.e.s de mission Déplacements[235]

Le parcours des responsables de la mission Déplacements est proche des autres professionnels du développement urbain sur la commune. En occupant ce poste, aucune d'entre elles ne réside sur la commune de Vaulx-en-Velin.

---

[233] Jean Pierre GAUDIN, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 151.

[234] *Ibid.*

[235] Les informations de cet encadré et les verbatims sont issus de nos entretiens réalisés avec trois responsables de la mission Déplacements de 1999 à 2017. Un seul, resté moins d'un an en poste, n'a pas été rencontré. Entretiens avec Émilie Rameau, Aurélien Charnet et Ludovic Chambe, respectivement responsable de la mission au sein de la DDU de Vaulx-en-Velin de 1999 à 2001, de 2002 à 2009 et de 2009 à 2017, réalisés les 17 septembre 2018, 23 janvier 2020 et 7 novembre 2017.

Première à occuper le poste de chargée de mission Déplacements, Émilie Rameau est d'abord recrutée au sein de la DDU en 1995, en tant qu'agent « de développement » sur la requalification des quartiers en politique de la ville : « *mes locaux étaient dans le quartier en rez-de-chaussée et on était plus au contact avec les habitants sur l'aspect plus concertation* […] *c'était un poste co-financé État, région et mairie. Et donc on était censé faire beaucoup le lien avec les habitants, on avait des horaires où les habitants pouvaient venir, pour critiquer les maquettes, participer aux réunions de concertation. Et nous on pouvait faire remonter, des remontés de terrain, euh… voilà en fait on travaillait en complémentarité avec les chargés de mission ville et communauté urbaine. […] Il y avait le volet habitat aussi, qui était un peu plus présent dans ma mission. C'était coordonner les actions des différents partenaires […] Il y avait quand même 2 000 logements et 7 bailleurs. Donc en termes de relogements, de démolitions, réhabilitations et gestion du patrimoine, ça faisait du boulot quoi !* ».

Ce n'est qu'après quatre années passées sur cette mission, qu'elle s'investit progressivement sur les questions de déplacements urbains, jusqu'à être totalement détachée sur celles-ci. Une certaine appétence pour les déplacements peut se lire à l'aune de sa formation à l'interface entre transports, urbanisme et "développement". Originaire de Marseille, Émilie Rameau est venue sur l'agglomération pour faire des études dans le domaine du « développement » au sein de l'école Bioforce, à Vénissieux, avant de se réorienter vers une licence d'Économie. Après une maitrise de sciences économiques à l'université Lyon 2 avec une option en Économie des transports et aménagement du territoire, elle se tourne vers l'Institut d'urbanisme de Lyon dans le cadre d'un DESS. Un stage sur les politiques d'habitat lui permet de rencontrer l'équipe de la DDU et M. Évin qui la recrute l'année suivante. En tant que chargée de mission Déplacements, Émilie Rameau définit les contours du poste qu'elle inaugure à mesure des champs d'action qu'elle investit. Il s'agit notamment de suivre la réalisation d'un site propre pour la ligne de bus historique de la ZUP sur le nouveau centre-ville en construction. Sur les transports en commun, un travail « *de lobbying* » est effectué pour impulser de nouveaux projets : « *on demandait le prolongement du métro jusqu'aux ateliers* [au sud de la commune] *et puis donc de démarrer à partir des ateliers, il y avait une ancienne ligne de chemin de fer qui part vers euh… vers l'Est lyonnais* ». Outre ces projets, Émilie Rameau évoque le développement d'un nombre croissant de tâches en dehors du strict champ des transports. C'est en ces termes qu'elle résume ses missions : « *Voilà donc tout ce côté prospective euh, voilà ; le côté transversalité en lien avec les autres euh… sur les problématiques prévention, le développement du vélo et des pistes cyclables, etc. ; le côté requalification du centre-ville avec le grand projet de ville, la requalification des quartiers, les intersections, la gestion des nouvelles rues, des carrefours, etc. ; Et puis le suivi des projets concrets notamment celui-là, ce fameux TCSP. Voilà, moi en gros mes missions, c'était ça.* » En octobre 2001, Émilie Rameau est recrutée sur un poste de chargée de développement territorial en aménagement au sein du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur qui n'est pas spécifiquement lié aux déplacements.

Aurélien Charnet reprend son poste à l'issue d'un court intérim, en juillet 2002. Il arrive dans l'agglomération au cours de ses études, après un DEUG de géographie à l'université de Nice, pour intégrer l'Institut d'urbanisme de Lyon. Après l'obtention d'une maitrise, il intègre un DESS à l'université Lyon 3 en « aménagement et politiques des collectivités territoriales » avec une option en ingénierie des transports et de la planification. La mission Déplacements de la communauté urbaine l'accueille pour un stage qui se prolonge près d'un an dans le cadre d'un service national ville, effectué en lieu et place du service militaire. Il s'intéresse alors aux liaisons en transports en

commun entre les zones industrielles et les quartiers de la politique de la ville. Il est ensuite recruté à la DDU de Vaulx-en-Velin en juillet 2002, à temps complet en tant que chargé de mission Déplacements, poste qu'il occupe jusqu'en 2009. Aurélien Charnay occupe ensuite un poste équivalent à la mairie de Villeurbanne jusqu'en 2018, avant de devenir directeur adjoint de l'autorité organisatrice des mobilités des agglomérations de Valence et Romans-sur-Isère (Valence Romans Déplacements), responsable du pôle circulation, stationnement et mobilité des marchandises.

Ludovic Chambe, notre tuteur CIFRE, lui succède en octobre 2010. Il quitte alors la direction des services techniques d'une petite commune du sud-ouest de la région lyonnaise et est auparavant chargé d'études en transports à Joinville-le-Pont, commune de la première couronne parisienne. Ludovic Chambe a également fait des études de géographie qui se concluent par un master d'aménagement et d'urbanisme « Urbanisme et aménagement communautaire et régional » à Science Po, après une maitrise de sciences techniques en aménagement, urbanisme et environnement à l'université de Brest. Au sein de la DDU, celui-ci est également chargé d'opération en urbanisme. Notre propre recrutement au sein des services *via* le dispositif CIFRE, nous implique à partir de 2014 sur certaines de ses missions, tel que le suivi du PDU pour le compte de la municipalité. Après près de sept années dans l'administration municipale, Ludovic Chambe postule sur d'autres postes, notamment à la direction des Déplacements de la Métropole de Lyon. Il est finalement recruté en tant que directeur des services techniques de Neuville-sur-Saône, commune du nord de la métropole de Lyon, de près de 8 000 habitants. Ludovic Chambe est proche du parti EELV au sein duquel ses compétences techniques sont reconnues. Il intègre le cabinet du président de la métropole de Lyon en octobre 2020, en tant que conseiller technique à l'urbanisme et au logement.

Un bref aperçu des carrières professionnelles de ces agents municipaux montre que la mobilité urbaine ne constitue pas un espace aux contours suffisamment durcis pour être considérés comme un sous-ensemble à part entière du développement territorial, contrairement par exemple au développement économique[236]. On peut toutefois identifier la formation d'intérêts communs propres à la constitution et à l'entretien d'un tel espace.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les chargés de mission Déplacements sont notamment en relation avec des agents d'autres collectivités aux profils parfois similaires, qui investissement les politiques de la mobilité urbaine, à côté des secteurs historiques de la voirie et des transports en commun. La mobilité professionnelle de ces agents témoigne d'une proximité des caractéristiques de ces agents territoriaux de la mobilité urbaine. En effet, nous retrouvons des profils similaires, non seulement dans d'autres municipalités comme à Villeurbanne, mais aussi au service Déplacements de la communauté urbaine, au sein duquel Aurélien Charnet débute sa carrière. Celui-ci est en partie composé de chargés

[236] Anne-France TAICLET, « Chapitre 3 : La professionnalisation des développeurs territoriaux comme mécanisme de production de normes dans l'action publique », *op. cit.*

d'études et de missions aux compétences généralistes, qui ne se confondent pas avec les techniciens des services de la Voirie[237].

Il en va de même pour la direction de la Prospective et des études amonts au sein du SYTRAL, qui organise et pilote les démarches de révision du PDU. Si la proximité des profils peut s'objectiver à partir des mobilités professionnelles, soulignons que Ludovic Chambe depuis son poste à la DDU à Vaulx-en-Velin, et Sabine Ajolet, cheffe de projet sur le PDU au SYTRAL, postulent en 2017 sur le même poste d'adjoint au responsable du service Voirie et Mobilité urbaine de la métropole de Lyon, qui intègre le service Déplacements évoqué plus haut.

Au SYTRAL, la spécialisation du traitement du PDU et sa prise en charge par des agents aux profils de généralistes correspondent aussi à l'élargissement progressif des champs thématiques traités, et à la marginalisation de ses implications en matière de transport en commun. En effet, comme nous l'avons souligné, alors que le premier PDU bénéficie d'un portage politique important qui rejoint alors les ambitions politiques du président du SYTRAL, les révisions suivantes du document de planification sont surtout portées par un service administratif qui lui est dédié. Pour le directeur de la Prospective et des études amonts du SYTRAL (DPEA), le processus et le suivi du PDU contribuent au renforcement des moyens et de la légitimité de sa direction au sein de l'institution. La progression de sa carrière au sein du SYTRAL est liée au confortement de ces démarches puisque de responsable d'une mission rattachée à la direction générale des services, il devient directeur d'un service qui s'étoffe à l'occasion de l'organisation de la révision du PDU. Tout comme la cheffe de projet du PDU, il se définit comme un profil "à part" dans une institution dominée par des ingénieurs issus du secteur des transports :

> « […] mon parcours, à mon avis, reflète plus des tendances au fil du temps, de recherche pour les collectivités de profils particuliers, enfin adaptés un petit peu à des ambitions et à des stratégies. Tout ça pour dire en fait que moi j'ai une formation en fait d'architecte et d'urbaniste au départ. »[238]

Philippe Bossuet a été recruté fin 1993 au sein de l'institution après une expérience à la tête de service d'urbanisme de petites communes. Il est l'un des principaux acteurs de la mise en place du processus d'élaboration du PDU de 1997. Avant de prendre la responsabilité du service Prospective, il travaille au département du Rhône avant de réintégrer le syndicat pour mener l'enquête déplacement en 2005. Géographe de formation, la cheffe de projet

---

[237] Voir notre entretien avec Christiane Dalmais, mission Déplacements du Grand Lyon, réalisé le 29 octobre 2015.

[238] Entretien réalisé avec Philippe Bossuet, directeur de la Prospective, études amonts et Plan de déplacements urbains, SYTRAL, le 18 décembre 2018.

PDU évoque quant à elle un parcours « *de généraliste* », « *ovni* » au sein de l'institution[239]. Formée à la géographie et à l'urbanisme, la mobilité et les enjeux de déplacements ne représentent qu'une spécialisation tardive de son cursus universitaire. Celle-ci se renforce au cours de ses premières expériences professionnelles, mais d'abord au sein de structures d'études généralistes, telles que l'Institut d'urbanisme d'Île-de-France (Institut Paris Région aujourd'hui) et les agences d'urbanisme de Lyon et Saint-Étienne. Si cette particularité au sein du SYTRAL se situe au niveau des profils et parcours[240], on peut se demander si elle ne renvoie pas également au fait qu'ils n'interviennent qu'à la marge des processus de réalisation des investissements de l'institution les plus dispendieux. Le directeur de la DPEA nous confie ainsi n'avoir que « *peu d'importance dans le système* ». De la même manière, Sabine Ajolet nous explique avoir rencontré quelques difficultés à mobiliser ses collègues dans les différents ateliers thématiques du processus de révision du PDU. On comprend en effet que celui-ci a d'abord et avant tout été l'objet de sa direction. Le fait de ne pas mettre véritablement au débat l'orientation des investissements en matière de transport en est à la fois une cause et une traduction. Les processus mis en œuvre par la DPEA sont positionnés davantage à l'interface de l'institution et mettent en jeu les relations avec ses partenaires, comme dans le cadre des processus de révision du PDU fondés sur une démarche partenariale.

Aussi, ces professionnels partagent un intérêt à l'existence et au renforcement d'un espace professionnel dédié à la mobilité urbaine, à côté des secteurs professionnels historiques des transports. Si nous avons souligné les limites du PDU en matière d'influence sur les politiques de transport en commun, son processus de révision constitue néanmoins un espace de socialisation important pour ces acteurs. Ces derniers y confortent notamment leur inscription dans les réseaux de la mobilité urbaine qui constituent une ressource importante de leur légitimité professionnelle. Cet enjeu, cet intérêt partagé autour des mobilités urbaines, n'est pas d'en jouer contre l'expression des conflits dans ces espaces, comme le relève d'ailleurs l'un des experts des groupes de travail formés dans le cadre de la révision du PDU en 2015. Xavier Desjardin soulignait en effet l'absence des sujets cristallisant le plus d'intérêts contradictoires, comme les infrastructures de transport et grands projets dans les séances de travail du processus de concertation (cf. chapitre 5, section 2). Il attribue aussi l'absence de clivages trop nets à la qualité de « techniciens » des

---

[239] Entretien avec Sabine Ajolet, chargée de mission PDU à l'agence d'urbanisme, cheffe de projet PDU au SYTRAL, réalisée le 13 décembre 2017.

[240] Une étude plus exhaustive des parcours au sein de l'institution reste encore à mener. Les données fournies par la Chambre régionale des Comptes nuancent la domination des filières proprement techniques. En 2009 par exemple, 38 % d'agents appartenant à la filière technique contre 62 % pour la filière administrative sur les 85 que compte le SYTRAL. *Rapport CRC Rhône-Alpes : SYTRAL 2004-2009*, *op. cit.*

personnes réunies « *habitué[e]s à un certain lissage des propos* » et partageant une « *même vision de la mobilité durable autour de la nécessité de limiter la place de l'automobile et une même prospective "raisonnable" sur les politiques publiques.* »[241] Dans notre entretien, Aurélien Charnay marque une distinction entre des « *arguments purement communaux* », qu'il mobilise parfois, de ses compétences professionnelles, plus associées à la poursuite d'un intérêt communautaire et général, y compris en tant qu'agent municipal :

> « Oui, il faut montrer aux autres qu'on est solide techniquement quoi, et ce qu'on dit c'est pas des conneries. Notre intérêt aussi à nous en tant que technicien municipal, c'est d'aller dans le sens du projet quoi, que le projet soit le meilleur possible, à la fois pour la commune, mais aussi pour le reste de l'agglo. On est rarement, je me souviens plus, mais on est rarement sur des arguments purement communaux… enfin ça nous arrive… mais voilà. On essaie de… »[242]

On comprend que l'appréciation des compétences par les autres professionnels de la mobilité, à la communauté urbaine ou au SYTRAL, compte largement pour établir une forme d'excellence professionnelle indépendante de la poursuite des intérêts municipaux. Si l'on reprend une analyse en termes de rôle en cours d'institutionnalisation, une partie importante des attentes se situe à l'extérieur de l'institution municipale.

> L'intérêt des agents à la constitution d'un espace professionnel de la mobilité urbaine s'objective tant à partir du suivi des carrières que dans les ressources relationnelles mobilisées dans l'exercice de leur fonction. L'importance de ces relations interpersonnelles contribue également à la circulation des mots d'ordre et des catégories d'action publique. Entre quête de légitimité professionnelle pour un métier aux contours encore flous, et représentation technique de l'institution municipale, les intérêts sont parfois contradictoires. Certaines décisions prises dans l'activité municipale donnent ainsi à voir des conflits loyautés irréductibles pour les agents.

3.2.4. Des ressources par défaut ? Entre opportunité et désarroi

Dépendance au réseau d'interconnaissance et conflit de loyauté

Si les agents de la mobilité urbaine tirent des ressources des réseaux d'interconnaissance qu'ils parviennent à nouer sur le territoire, celle-ci est d'autant plus importante que l'échelon municipal n'est pas compétent sur de nombreux domaines en la matière. Les agents

---

[241] « Rapport d'étonnement de l'expert, GT7 : Bassin de vie et multipolarités », document destiné à l'élaboration du PDU de l'agglomération lyonnaise, Xavier Desjardins, 20 juillet 2015.

[242] Entretien avec Aurélien Charnet, chargé de mission Déplacements à Vaulx-en-Velin de 2002 à 2009, réalisé le 23 janvier 2020.

communaux sont tributaires des relations nouées avec les institutions intervenant sur ces différents secteurs.

La capacité de ces agents à « *identifier les bons interlocuteurs techniques au sein de la communauté urbaine et du SYTRAL* »[243] et à être identifiés, semble inversement proportionnelle aux enjeux budgétaires :

> « Euh… alors mission Déplacements pas de soucis, ils sont sur des sujets où il y a pas d'enjeu…enfin il y a pas d'enjeu…il y a pas de sujet financier, on est plus sur la réflexion prospective. Il y a moins de tension généralement sur ces sujets-là. SYTRAL, bon ça a toujours été compliqué, je pense que même entre SYTRAL et la Métropole, c'est toujours compliqué pour les agents. SYTRAL, c'est quand même un vaisseau à part entière donc … En 15 ans, à Vaulx-en-Velin comme à Villeurbanne euh…, j'ai jamais, je me suis amélioré bien évidemment, et puis je les lâchais plus à la fin, ça c'est sûr, mais c'est une relation de travail qui est particulière avec le SYTRAL, qui a toujours été particulière… pour tout le monde hein, pas que pour moi. […] on n'est pas entendus. »[244]

C'est bien l'importance des enjeux financiers qui, si l'on suit Aurélien Charnet, détermine les facilités à échanger entre professionnels des mobilités. Or, les transports en commun sont un secteur particulièrement sensible de ce point de vue.

À Vaulx-en-Velin, le suivi de la politique de transport en commun mené par le SYTRAL sur la commune n'est pas une tâche aisée. Au vu de notre immersion au sein de la DDU et des entretiens réalisés avec les trois chargés de missions Déplacements, plusieurs espaces et moments d'intervention apparaissent concentrer des enjeux pour ces derniers. Pour chacun d'entre eux, l'échange d'informations et de données dans des cadres informels issus des relations entretenues avec les agents des autres institutions compte particulièrement.

Le PDU, bien que son impact réel soit critiqué, reste pour ces professionnels un « *point d'appui* »[245] à investir. Avec le vote du plan de mandat du SYTRAL, ils constituent l'un des rares moments où sont transmises les attentes de la commune en matière de lignes fortes dans une concertation institutionnalisée. En dehors de ces moments, deux commissions d'adaptation de l'offre se tiennent chaque année pour réévaluer les lignes et fréquences de bus. Si l'intervention des chargés de Déplacements en amont de ces commissions est identifiée comme un enjeu fort, ces derniers nous font part de leurs difficultés à se procurer les informations nécessaires à l'appui des discussions menées de manière bilatérale entre la Ville et le syndicat des transports :

---

[243] Entretien avec Aurélien Charnet, chargé de mission Déplacements à Vaulx-en-Velin de 2002 à 2009, réalisé le 23 janvier 2020.

[244] *Ibid.*

[245] *Ibid.*

> « alors ça, pour comprendre à quel moment il faut intervenir… parce que là, pour le coup, c'est très opaque le fonctionnement. Il y a deux commissions d'adaptation de l'offre par an au SYTRAL : une à l'automne, une au printemps. Et une fois qu'on a ce calendrier-là […] donc il y a un travail préalable d'étude engagé par le SYTRAL avec son exploitant Keolis. Donc il faut anticiper les choses quand on veut demander quelque chose. Il faut parfois anticiper plus d'un an à l'avance un sujet. Et là pour le coup les cordons de la bourse sont tenus très fermement. »[246]

Concrètement, ces commissions prévoient de réduire ou d'augmenter les fréquences et éventuellement de modifier à la marge les itinéraires. L'adaptation de l'offre se fait en fonction d'une demande évaluée par le SYTRAL et l'exploitant du réseau, *Keolis*. Ces derniers confrontent le nombre d'entrées et de sorties dans les bus pour chaque arrêt à sa fréquence, et proposent de rogner celle-ci. Il s'agit d'économiser ainsi du carburant ou quelques bus sur une journée. À l'échelle du réseau, ces économies réalisées sont considérables. En 2014, elles s'élèvent par exemple à près de 3 millions d'euros[247]. Nous avons pu assister à plusieurs d'entre elles accompagnés de Ludovic Chambe et de l'adjoint au maire concerné. Les seules données partagées par le SYTRAL et l'exploitant concernent ainsi les trois lignes pour lesquelles des économies sont à réaliser. Malgré la demande effectuée par la mission Déplacements de Vaulx-en-Velin lors de notre enquête, nous ne parvenons pas à obtenir l'équivalent pour la ligne C3, pour rappel, la plus fréquentée du réseau.

Cette quête de données susceptibles d'être confrontées à l'interlocuteur institutionnel, constitue une préoccupation majeure des agents municipaux. Pour exemple, dès son arrivée à Vaulx-en-Velin, l'un des dossiers majeurs suivis par Ludovic Chambe est la restructuration globale du réseau de bus prévue pour 2011. L'opération dénommée « Atoubus ». L'agent municipal entreprend de mener une comparaison précise des niveaux de desserte des différents quartiers, avant et après la restructuration de l'offre. Il recense ainsi les fréquences de chaque ligne de bus selon les périodes différentes de la journée et en tire un examen détaillé transmis à l'élu. Ces conclusions, qui identifient des baisses et augmentations de services, sont obtenues sans les données de fréquentation fournies partiellement lors de la préparation des commissions d'attribution de l'offre. De la même manière, il élabore un indice de desserte pour chaque commune du centre et de la première couronne, voire pour des secteurs infra-communaux, par un mode de transport en commun en site propre. Une capacité théorique est calculée en comptabilisant le nombre et type

---

[246] *Ibid.*

[247] Le total d'investissement consentit par le SYTRAL, pour répondre à la demande des communes, s'élève à 98 828 €, pour une économie réalisée de 2 789 442 €. Délibération du comité syndical n° 14.140, « adaptation de l'offre – Automne 2014 », séance du 11 décembre 2014. Extrait du registre des délibérations du SYTRAL, p. 7.

d'arrêt – gare TER, double sens ou terminus de métro ou tramway – rapporté à la population communale ou du secteur (annexe n° 10.2). C'est à partir de cette étude que nous retravaillons ensemble la cartographie présentée en contrepoint de celles produites dans le PDU, (figure n° 44 exposée en première section de ce chapitre).

Dans ce cadre, la mobilisation des ressources issues du réseau peut aussi s'avérer embarrassante. En l'occurrence, la carte évoquée accompagne également une discussion par courriers interposés entre le maire et les représentants du SYTRAL autour des résultats des grandes enquêtes de déplacements réalisées en 2015. Celle-ci place toutefois le responsable de la mission Déplacement dans une situation inconfortable, dans la mesure où les données mobilisées sont obtenues par des médiations interpersonnelles. Ce sont les relations qu'il a progressivement nouées avec d'autres professionnels de la mobilité au sein du service Déplacements de la métropole qui lui ont permis d'y accéder. Or, leur usage en est d'autant plus contraint.

Pour rappel, ces données revêtent un caractère relativement sensible politiquement, dans la mesure où elles enregistrent la baisse de l'usage des transports en commun à Vaulx-en-Velin, malgré les investissements consentis au Carré de Soie (métro et tramway). La diffusion de ces résultats auprès des élus et des habitants a fait l'objet de plusieurs discussions au sein du service. À plusieurs reprises, Ludovic Chambe nous fait part de son hésitation, puis exprime une forme de regret à l'égard de la diffusion de ces chiffres. S'il permet leur emploi pour accompagner la délibération du conseil municipal sur le PDU, il se refuse à transmettre l'étude au journal de la ville :

> « Ces fiches ne sont pas diffusables. Elles ont été réalisées par le service déplacement de la Métropole, mais ce sont des documents techniques qui ne sont validés ni par la Métropole, ni par le SYTRAL, car sujettes à caution et interprétation, notamment en raison des évolutions de populations qui ne sont pas évoquées et pour cause de panel d'enquêtés trop réduit. Je vous transmets les analyses du SYTRAL […] »[248].

Dans cet échange, Ludovic Chambe se fait finalement le relai des arguments des institutions d'agglomération, renvoyant l'augmentation de l'usage de la voiture aux effets du renouvellement urbain. Signalons que les données du recensement de 2017 mobilisées dans la première section de ce chapitre ne sont alors pas encore disponibles. L'anticipation de résultat attendu sur le peuplement ne fait toutefois que confirmer les croyances aux effets de la rénovation urbaine. Surtout, d'une part, Ludovic Chambe souhaite ici garder la main sur l'interprétation des données, ce qu'il n'estime pas assuré dans le cadre de diffusion en question à un public élargi. D'autre part, ce revirement témoigne de la dissonance entre un

[248] Mail de Ludovic Chambe du 6 février 2017, en réponse à une demande de *Vaulx-en-Velin, le Journal* (journal municipal).

travail susceptible d'alimenter un jeu politique interinstitutionnel et l'entretien des ressources lui permettant d'exercer son rôle. De fait, la publicisation de ces résultats le met en difficulté dans son réseau d'interconnaissance entre professionnels de la mobilité. Le contact de Ludovic Chambe à la communauté urbaine qui a extrait les données à l'échelle de certaines communes, s'est effectivement vu "recadrer" par sa hiérarchie et s'en est plaint auprès de lui[249]. De fait, on ne peut que constater le risque qu'il endosse en permettant la diffusion des données qui lui sont transmises.

En dehors de tout circuit hiérarchique, soulignons que le champ des actions envisageables semble se définir ainsi en fonction de normes implicites dans un réseau d'agents partageant une même "juridiction"[250]. Ludovic Chambe craint effectivement de voir sa réputation entachée, et *a fortiori* de ne plus bénéficier à l'avenir de ces canaux d'information. Par ailleurs, cherchant de nouvelles perspectives de carrière, ce dernier entend postuler à d'autres emplois, dont certains auprès dudit service à la communauté urbaine[251]. Dans une perspective de mobilité professionnelle, le fait d'être associé personnellement à une entreprise politique opposant ces mêmes institutions représente un coût.

> Devant cet investissement sur une politique de transport en commun pour laquelle l'agent municipal n'a pas prise, les perspectives offertes par la pluralisation des politiques de mobilité représentent des opportunités d'action plus effectives. Dans ces conditions, le personnel municipal attaché aux déplacements se trouve d'autant plus réceptif aux cadrages et à l'injonction à penser les problèmes de déplacements en termes de mobilité.

La réception des mots d'ordre comme ressource professionnelle

Notre dernier chapitre analyse les façons dont la production d'une expertise des mobilités urbaines oriente la perception des problèmes publics. Nous sommes maintenant largement revenus sur la tendance à l'individualisation des grilles de lecture que recouvre le glissement sémantique des transports à la mobilité. Les résultats de l'enquête déplacements sur la commune peuvent susciter des interprétations diamétralement opposées. Dans sa réponse au maire de Vaulx-en-Velin, le président de la commission PDU du SYTRAL renvoie ainsi

---

[249] Entretien avec Ludovic Chambe, réalisé le 7 novembre 2017.

[250] Julien BARRIER et Patrick CASTEL, « Sociologie des professions et politiques publiques », *op. cit.*

[251] Entretien avec Ludovic Chambe, chargé d'opération et responsable de la mission "Déplacements", réalisé le 7 novembre 2017.

aux évolutions hypothétiques d'une population qui serait plus encline à utiliser la voiture, plutôt qu'à une desserte dissuasive en transports en commun[252].

Au sein de la mission Déplacements de Vaulx-en-Velin, les deux interprétations sont étudiées et mobilisées auprès des élus comme des habitants. Le décrochage des comportements de déplacements des Vaudais par rapport au reste de l'agglomération, fait de la commune un « *mauvais élève* » face aux enjeux de réduction des mobilités polluantes. Cette expression, pour anodine qu'elle soit, est d'abord employée par Ludovic Chambe au sein des services, entre collègues, puis auprès des élus et enfin à destination des habitants eux-mêmes dans le cadre d'une réunion publique sur le PDU organisée par la municipalité. En ciblant les comportements de mobilité, elle nous semble incarner une inversion dans le rôle de médiation par rapport à celui qui pouvait caractériser le travail des anciennes générations d'agents.

En effet, Ludovic Chambe ne méconnait pas les enjeux politiques et sociaux sous-jacents aux transports. Mais en orientant un débat sur les comportements de mobilité individuels plutôt que sur l'offre collective de déplacements, il se présente « comme apporteurs de solutions »[253] dont il est dépositaire. Les services promus par le CEREMA dans le cadre d'un « management de la mobilité » constituent à cet égard une ressource[254]. C'est donc en entrepreneur de politiques publiques définies en dehors de la commune, qu'il propose la réduction de l'espace de stationnement et le renforcement de sa réglementation, la création d'aires de covoiturage, de nouvelles pistes cyclables et autres dispositifs facilitant l'usage des vélos. Réalisables directement par la municipalité, où relevant plus facilement de son influence, ces propositions occupent un espace laissé par l'absence d'autres réponses, plus incertaines car plus dépendantes d'autres institutions.

C'est aussi dans cette dynamique qu'est présentée l'installation des stations de véhicules électriques partagés "Bluely" dont le service est fourni par le groupe Bolloré dans la métropole de Lyon depuis 2013[255]. Après le Carré de Soie, c'est au centre-ville de Vaulx-

---

[252] Courrier du vice-président de la métropole de Lyon en charge des déplacements et par ailleurs président de la commission sur le PDU du SYTRAL, Martial Passi, au maire de Vaulx-en-Velin, Pierre Dussurgey, du 7 novembre 2016, réf. DDUCV/DPPA. AO-DDUV EMD.

[253] Anne-France TAICLET, « Chapitre 3 : La professionnalisation des développeurs territoriaux comme mécanisme de production de normes dans l'action publique », *op. cit.*, p. 101.

[254] CEREMA, « Le management de la mobilité. Une palette d'outils et de services pour encourager le changement de comportement de mobilité », *op. cit.*

[255] Lancé en 2013, le service s'est progressivement implanté sur toute la Métropole, moyennant l'implantation de 500 stations de rechargement des batteries sur l'espace public. Le service, qui n'a jamais été rentabilisé, n'a pas survécu à la crise liée à l'épidémie de la Covid-19. La société d'autopartage met fin au service le 31

en-Velin – devant l'Hôtel de Ville – qu'est installé le dispositif. Ludovic Chambe est critique, non seulement à propos de ce service dans son ensemble – il contribue à remettre des véhicules en circulation pour une clientèle ayant déjà fait le choix de renoncer à leur voiture –, mais aussi sur ses conséquences sur la mobilité des Vaudais. La réception politique est pourtant au rendez-vous puisque l'installation de la station fait l'objet d'une véritable "cérémonie" d'inauguration par la Députée-Maire Hélène Geoffroy et le directeur de la société d'autopartage[256]. Cette station ne correspond pourtant qu'à une dizaine de places de parking, auparavant publiques, réservées aux véhicules de l'entreprise et alimentées en bornes de rechargement électrique.

La nécessité pour les agents de trouver une traduction concrète à leur investissement est partie intégrante des attentes et rétributions professionnelles et institutionnelles qui leur permettent de tenir un poste, et *a fortiori* un rôle, dans l'administration municipale. Nous en faisons nous-même l'expérience. Les modalités de financement en CIFRE ont effectivement induit une participation à l'action, dans une logique de contrepartie à l'autorisation de mener l'enquête. Dans une telle démarche, notre propre propension à intérioriser l' « ordre institutionnel »[257], ses pratiques et ses représentations, s'est notamment fait ressentir à travers un besoin de rendre perceptible notre contribution à l'action municipale.

Ces attentes s'expriment de manière plus ou moins formalisée et sous différentes formes. Elles vont des interrogations les plus anodines de nos collègues sur la nature de notre activité au sein des services municipaux, jusqu'aux remarques plus injonctives de notre tuteur nous invitant à prendre en charge de nouveaux dossiers, délibérations ou courriers. À ces éléments, s'ajoute une dimension plus diffuse où la justification de notre présence, comme de notre rémunération – selon la grille propre au statut d'attaché contractuel de la fonction publique – s'est heurtée à la nature relativement peu visible du travail de recherche qui est le nôtre au sein de la municipalité. Les réunions hebdomadaires de la DDU et les tours de table qui s'y déroulent, donnent à voir l'ensemble des agendas de chacun des agents et les moments où nous parvenons à évoquer nos travaux sont rares[258]. L'évaluation annuelle par notre responsable, à laquelle nous nous soumettons comme tout agent municipal, renforce

---

août 2020. Emma RODOT, « Lyon : clap de fin pour Bluely, quel avenir pour les bornes de recharge ? », *Lyon Capitale*, 31 juillet 2020.

[256] Anne-Yasmine MACHET et Florent DELIGIA, « Vaulx-en-Velin : deux stations Bluely inaugurées ce mardi », *Lyon Capitale*, 15 juin 2015.

[257] Jacques LAGROYE et Michel OFFERLÉ, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011.

[258] Nous nous proposons parfois simplement de synthétiser une enquête portant sur les thématiques proches de l'activité de nos collègues.

cette perception d'attentes et le besoin d'être à l'initiative de certaines démarches. Sans revenir trop longuement sur cette expérience qui nécessiterait sans doute un autre travail, la quête de légitimité, y compris en tant que doctorant, nous conduit à investir des processus d'action susceptible de donner à voir un « rôle » professionnel au sein du service. Avec l'appui de notre responsable, nous menons par exemple, un processus de concertation locale, visant à appuyer la contribution attendue de la municipalité au PDU. Nous organisons ainsi des ateliers avec les conseils de quartier, ponctués par une réunion publique sur le document de planification et les enjeux de la mobilité quotidienne à Vaulx-en-Velin. Une exposition itinérante – que nous confectionnons et organisons avec le GPV de Vaulx-en-Velin et une association d'étudiants de l'ENSAL – accompagne ce processus[259]. Si le travail proprement scientifique de la thèse constitue une ressource que nous réinvestissons, les études produites sur la "vulnérabilité" des ménages face aux coûts de la mobilité, les résultats de l'EMD, et d'autres éléments de diagnostics en sont d'autres.

Surtout, la mobilisation des habitants est ici source d'injonction à l'opérationnalité, entendue par les élus comme une condition au lancement du processus. Au-delà de l'accompagnement à la démarche du PDU, pour laquelle nous invitons également les habitants à s'exprimer dans les cahiers de doléances mis à disposition par le SYTRAL, il s'agit aussi de proposer une traduction concrète au processus. Les discussions portent donc également sur de petits aménagements, sur la possibilité de réduction des limitations de vitesse dans certains quartiers, sur la localisation des aménagements cyclables et d'éventuelles stations de vélo en libre-service Vélo'V. Alors même que l'objectif final que nous poursuivons à Vaulx-en-Velin – la réalisation de notre thèse étant présentée comme un résultat indépendant de cet investissement – nous permet de mettre à distance certaines attentes, ces investissements différents nous sont apparus essentiels à la négociation de notre place sur le terrain.

À plus forte raison pour les chargés de mission Déplacements, la pluralisation des politiques de mobilité constitue une ressource de légitimité professionnelle. Le PDU tient à cet égard de catalogue d'actions possibles. Celles que nous venons d'évoquer font partie des pistes proposées lors de ces espaces de sociabilité entre professionnels de la mobilité (annexe n° 8). Ludovic Chambe s'investit par exemple dans la mise en place d'un plan de déplacements administration (PDA) pour la collectivité. Dispositif identifié dans le PDU, le CEREMA en fait aussi la promotion en chiffrant par exemple la participation des PDA et PDE (pour les entreprises) à la réduction du gaz carbonique – à hauteur de 80 000 tonnes

[259] En plus de l'Hôtel de Ville et de la mairie annexe, l'exposition est aussi installée au Lycée R. Doisneau où elle accompagne une enquête réalisée par une classe de lycéens sur la mobilité. Nous accompagnons la réalisation de cette enquête à visée pédagogique avec la sociologue Marine Huet.

annuelles. En présentant « un ratio-bénéfice important, pour un faible investissement de départ », le CEREMA le désigne comme un outil de management de la mobilité par excellence[260]. À Vaulx-en-Velin la démarche conduite par Ludovic Chambe se traduit par la mise en place d'une flotte de vélos municipaux à destination des agents et des élus. Différentes sessions de formation à l'usage de ces derniers (notamment les vélos à assistance électrique) sont prises en charge par la mission Déplacements. Au total, Ludovic Chambe estime passer durant l'année 2015 un tiers de son temps à la mise en place de ce marché public dans le cadre du PDA[261].

À travers le répertoire d'action qu'il propose, le PDU se fait « source d'alignement cognitifs »[262] intervenant sur le rapport gouvernant/gouverné. La possibilité de mettre en œuvre des politiques publiques, fussent-elles en décalage avec les besoins et pratiques locales identifiées, rend visible l'action des agents et conforte leur légitimité professionnelle. En creux, une délimitation du rôle des agents tend à combler les difficultés rencontrées pour les opérations dépendantes de négociations politiques intercommunales. Cet impératif d'opérationnalité, qui rejoint également des enjeux d'épanouissement professionnel, invite les agents municipaux à investir les projets et dispositifs d'action les plus porteurs professionnellement. Si ces derniers restent critiques vis-à-vis des réels impacts de leurs actions, leur investissement participe à la revendication de marges de manœuvre susceptibles de réenchanter l'action municipale[263].

On peut transposer ce propos à l'égard des projets urbains portés au sud de la commune et engagés avec des acteurs privés. Ainsi, les rythmes d'avancement de ces opérations et leur nature, pour une architecte de formation – dans le cas de la responsable par intérim de la DDU –, offrent un rapport à l'action différent que dans le cadre des opérations sur les quartiers de la politique de la ville. Le temps du projet au Carré de Soie n'est pas du même ordre que la rénovation des quartiers d'habitat social du nord de Vaulx-en-Velin.

> « Ah… le temps du projet. Je crois que ça clôturera ma carrière à Vaulx-en-Velin. Je suis arrivé ici sur le projet Grappinière. Je monte une réunion avec les habitants pour présenter le projet, je me revois dire aux gens : "ça y est ça va se faire !" Ça les faisait rigoler, ils me disaient : "tu sais ma petite", puisque j'étais toute jeune, "tu n'es pas la première à nous

---

[260] CEREMA, « Le management de la mobilité. Une palette d'outils et de services pour encourager le changement de comportement de mobilité », *op. cit.*, p. 9.

[261] Entretien avec Ludovic Chambe, réalisé le 7 novembre 2017.

[262] Hélène REIGNER, *Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste*, *op. cit.*, p. 42.

[263] Anne-France TAICLET et Ivana OBRADOVIC, « Les effets de l'action publique comme objet de sociologie politique », *op. cit.*

> dire ça". Alors moi je disais : "oui, mais moi je suis embauché que pour faire ça". Et le projet n'est toujours pas terminé. Ça fait dix-sept ans maintenant, voilà. »[264]

Il en va de même pour leur desserte par une infrastructure de transport en commun. Alors que le quartier de la Grappinière est situé au nord du nord de la commune, terminus de la ligne C3, après celui du Mas du Taureau.

En matière de mobilité urbaine comme de développement urbain, les effets de l'action publique sortent de la quête de légitimités professionnelles et des conditions permettant d'endosser des rôles au sein de l'administration municipale. Au final, voitures électriques en autopartage (Bluely), vélos à disposition des agents ou en libre-service (Vélo'v), reproduisent une répartition géographique des services qui écarte les quartiers d'habitat social et en particulier le Mas du Taureau[265]. La desserte en transport en commun quant à elle, est inscrite à nouveau comme un objectif du Nouveau programme national de renouvellement urbain afin de « *réduire l'insularité de la Grande île* ». Les "partenaires" de la politique de la ville ne peuvent que souligner une nouvelle fois leur difficulté à mobiliser les politiques publiques en dehors des financements assurés par l'État et l'ANRU :

> « La desserte de Saint-Fons et de Vaulx-en-Velin est considérée à ce jour insuffisante au regard des besoins actuels. La PPI du Sytral votée jusqu'en 2020, ne prévoit pas de solutions concrètes de dessertes supplémentaires ce qui interroge le réalisme de l'ambition de développement du quartier du Mas du Taureau »[266]

Le SYTRAL en est pourtant signataire, au même titre que la métropole de Lyon. De ce point de vue, le bilan de la rénovation urbaine dans le quartier du Mas du Taureau s'est traduit, depuis le début des années 2000, par la démolition de onze bâtiments, soit près de 1 800 logements (figure n° 47). Si l'objectif du tramway reste formulé, force est de constater que sa réalisation accompagnera une deuxième phase du projet, de reconstruction en accompagnant l'arrivée de nouveaux habitants[267].

---

[264] Entretien avec Laurence Larsen, chargée d'opération DDU, responsable par intérim de la DDU, Ville de Vaulx-en-Velin, le 12 janvier 2016.

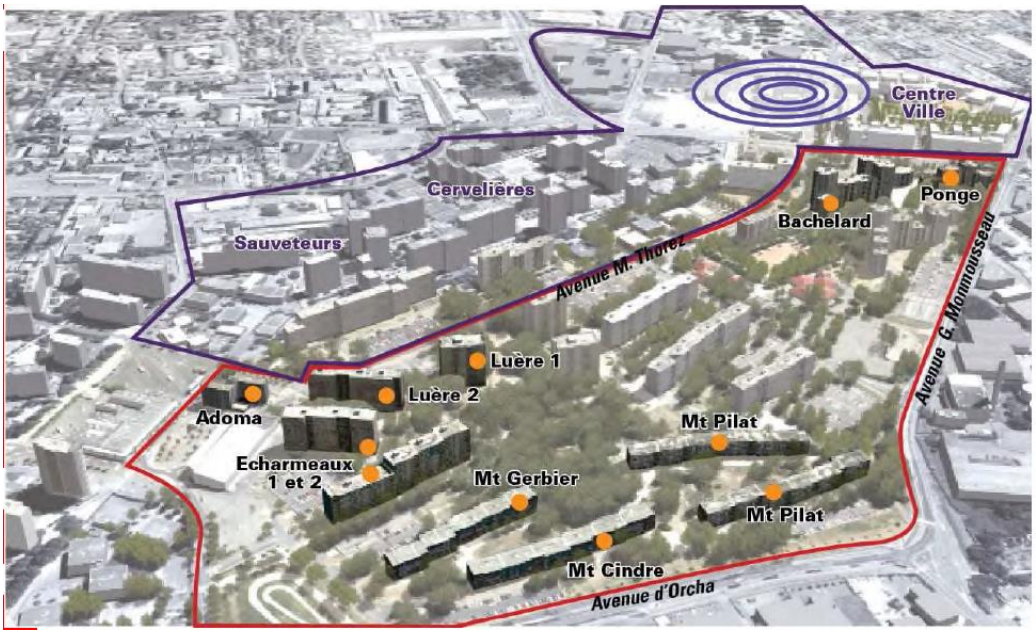
[265] Samuel TRIBOLLET, « Est lyonnais. Les Vélo'v essaiment au-delà du périph' », *Lyon Plus*, 5 décembre 2019.

[266] *Protocole de préfiguration des projets de renouvellement urbain de la Métropole de Lyon*, Nouveau programme national de renouvellement urbain, État, Région Auvergne-Rhône-Alpes, Métropole de Lyon, Agence nationale de pour la rénovation urbaine, juillet 2016, p. 37.

[267] Soulignons à cet égard que ce projet de tramway a été validé par la nouvel exécutif du SYTRAL issu des élections municipales et métropolitaines de 2020. Le plan de mandat présenté lors de la séance du 17 décembre 2020 fait état d'un projet estimé à 224 millions d'euros pour desservir la « Grande île » de Vaulx-en-Velin avant la fin du mandat. SYTRAL, *Destination 2026. Un plan d'investissement multimodal ambitieux au service de la cohésion des territoires et de la transition énergétique (2021-2026)* [dossier de presse], Lyon, SYTRAL, 2020.

Figure n° 47 : Bâtiments de logements démolis au Mas du Taureau dans les programmes nationaux de la rénovation puis du renouvellement urbain

Source : *Protocole de préfiguration des projets de renouvellement urbain de la Métropole de Lyon, Nouveau programme national de renouvellement urbain*, État, Région Auvergne-Rhône-Alpes, Métropole de Lyon, Agence nationale de pour la rénovation urbaine, juillet 2016, p. 42 de l'annexe « Sites d'intérêt national ».



***

La focale portée sur le personnel municipal en charge de la mobilité urbaine dans une commune populaire complète l'éclairage des reconfigurations des relations entre gouvernants et gouvernés. Le cas des évolutions propres aux services en charge du développement urbain de Vaulx-en-Velin révèle la variabilité historique de la contribution des agents municipaux aux intermédiations entre intérêts et pratiques des classes populaires et pouvoir politique local.

La distance au territoire et à la dimension proprement politique de leur activité est à envisager comme une réforme des professionnalités de ces agents publics[268]. Leur mobilité professionnelle, plus fréquente au sein d'autres institutions, renforce leur propension à incorporer des normes d'action diffusées qui structurent un espace professionnel dépassant le cadre communal. Ce cadre communal n'est plus le lieu principal de définition des attentes, qui façonnent des rôles professionnels en visant notamment à peser dans des rapports de force qui traversent l'action publique, y compris dans les espaces de la production technique et experte des solutions. À mesure que les recrutements se régionalisent, voire se

[268] Flora BAJARD, Bérénice CRUNEL, Caroline FRAU, Frédéric NICOLAS et Fanny PARENT (dir.), *Professionnalisation(s) et État : une sociologie politique des groupes professionnels*, Presses universitaires du Septentrion, 2018.

nationalisent et que les critères de l'excellence professionnelle exclue l'inscription des agents dans les sociabilités locales, c'est finalement la municipalité qui intègre des grilles de lecture hégémoniques des problèmes sociaux. Davantage organisés autour d'un impératif d'opérationnalité, les agents du développement urbain se positionnent finalement moins en relai des intérêts sociaux des habitants qu'en entrepreneur de politiques publiques produites à partir de grilles de lecture dépolitisées circulant au sein d'une constellation professionnelle définissant ses propres objectifs. Les impératifs de réduction de la place de la voiture ou les incitations à l'usage du vélo y sont largement relayés en offrant un panel de mesures et dispositifs aux agents qui renforce leur légitimité professionnelle et réenchante du même coup, un pouvoir d'action municipal. En matière de politique de transport toutefois, ces derniers apparaissent de moins en moins comme une courroie de transmission des intérêts des classes populaires.

La trajectoire professionnelle et le caractère passager des postes occupés à Vaulx-en-Velin invitent toutefois à nuancer ce réenchantement, en tout cas à l'échelle des acteurs qui l'anime. Le cas des deux derniers occupants du poste de chargé de mission Déplacements désigne une évolution qui les amène à se rapprocher de la décision politique. D'un côté, si Aurélien Charnet maintient une distance à la politique, comme principe de son engagement professionnel, il devient toutefois directeur adjoint d'une autorité organisatrice des mobilités. De l'autre, Ludovic Chambe voit son investissement partisan, pourtant relativement distant – au sein de la formation EELV – compter pour son recrutement au sein du cabinet de Bruno Bernard, président de la métropole de Lyon en octobre 2020.

Conclusion du sixième chapitre et de la dernière partie

Dans cette dernière partie, nous nous sommes attachés à explorer les voies multiples qui font obstacle à une orientation prioritaire des moyens d'action publique en matière de transports pour les plus grands quartiers d'habitat social de l'agglomération lyonnaise. Pourtant affirmé comme objectif d'une politique de la ville institutionnalisée depuis les années 1990, cette priorisation a peu d'effet devant la désactivation des relais potentiels des intérêts des classes populaires et de ces fractions les plus précaires, dans l'action publique. Les évolutions touchant aux politiques de transport en commun en sont un exemple des plus saillants.

Depuis leur création, les PDU sont des espaces d'application et de diffusion des catégories d'appréhension du rapport de l'individu à l'espace urbain. Ils participent à instrumenter les renouvellements qui interviennent dans la formulation des problèmes publics à cet égard. Leurs processus d'élaboration puis de révision permettent effectivement la réception des notions de « déplacement » puis de « mobilité » qui, depuis les sciences sociales[269], ont elles-mêmes irrigué les travaux de géographes, de sociologues et une socio-économie des transports[270] qui domine l'expertise dans ce champ d'action publique. En accompagnant et en encourageant une pluralisation des politiques de mobilité, les PDU réceptionnent ainsi « la volonté d'inscrire les problématiques de déplacements dans un contexte plus large, et de les associer aux approches sociologiques sur les modes de vie urbains », tel que certains chercheurs revendiquant une filiation avec « l'école de Chicago » y invitent[271].

Notre approche a privilégié l'étude des effets de ce « tournant de la mobilité »[272] dans l'action publique. Pour heuristique qu'il soit, l'élargissement des objets d'études de l'offre vers la demande en matière de mobilité, a tôt fait de remplacer complètement la première

---

[269] Simon BORJA et *al.*, « Trois mobilités en une seule ? », *op. cit.;* Vincent GUIGUENO et Mathieu FLONNEAU, « De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ? Mise en perspective d'un champ », *in De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ? État des lieux, enjeux et perspectives de recherche*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, p. 11-21.

[270] Vincent KAUFMANN et Caroline GALLEZ, « Aux racines de la mobilité en sciences sociales : contribution au cadre d'analyse socio-historique de la mobilité urbaine », *in* Vincent GUIGUENO et Mathieu FLONNEAU (dir.), *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ? État des lieux, enjeux et perspectives de recherche*, Rennes, PUR, 2009, p. 41-56.

[271] *Ibid.*, p. 47-48.

[272] Vincent GUIGUENO, Mathieu FLONNEAU et Bruno LATOUR, *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ?*, PUR, 2009.

par la seconde, dès lors que les mécanismes de confiscation de l'intercommunalité trouvent quelques confortements dans ce déplacement. L'individualisation des problèmes publics répond de fait aux intérêts des formes privilégiées du gouvernement urbain en déresponsabilisant ses institutions.

Aussi, si les PDU donnent à voir une certaine ouverture des discussions grâce à la pluralité d'acteurs qui y participent, ouvrent-ils réellement les processus de décision ? Il nous semble que le crédit porté à l'émergence d'une « gouvernance des mobilités urbaines », risque de détourner l'attention des mécanismes expliquant l'octroi des principaux budgets locaux. Dès lors que l'on suit un secteur d'action publique, en l'occurrence les transports en commun et la répartition du budget de la 4e institution la plus dotée de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, force est de reconnaitre que, depuis 1997 et l'approbation du premier PDU de l'agglomération, c'est la fermeture du processus de décision qui l'emporte. La répartition des principaux investissements se fait à bonne distance du débat public et même des objectifs inscrits dans les PDU. Les lignes de transport en commun en direction des principaux quartiers d'habitat social de l'agglomération, qui y sont programmées, se sont vues rétrograder, soit dans le temps, pour les Minguettes à Vénissieux, soit en matière de qualité de l'offre, pour les quartiers nord de Vaulx-en-Velin. À côté du « cadre d'échanges et d'expressions des intérêts adaptés à [leur] nature dynamique et incertaine »[273] assuré par le SYTRAL grâce au PDU, un processus de production de l'action publique dominé par des décisions aux mains des élites politiques locales se maintient et reste bien plus déterminant.

Si les capacités et finalités de la politique des transports en commun ne sont pas tant exposées à une incertitude qui rendrait incontournable les « processus dynamiques de mobilisation des acteurs »[274], les PDU répondent à d'autres enjeux, de légitimation et de réenchantement de l'action publique.

Les catégories qui gravitent autour du « tournant de la mobilité » dans l'action publique sont multiples. Dans les PDU, en dehors des sempiternels appels à la priorisation des moyens d'action dans les quartiers populaires, elles alimentent d'autres façons d'affirmer une prise en charge des enjeux sociaux en matière de déplacements quotidiens. Qu'il s'agisse de vulnérabilité face à la mobilité ou de freins cognitifs et matériels, ces catégories ont pour point commun de porter le regard sur l'individu et ses caractéristiques. Adossés à des problèmes formulés en termes d'exclusion et d'insertion, les dispositifs qu'elles alimentent visent à renforcer des « capacités » individuelles. À cet égard, les problèmes identifiés

---

[273] Hélène REIGNER, *Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste*, *op. cit.*, p. 31.

[274] *Ibid.*, p. 32.

rejoignent une évolution plus globale des politiques sociales dont les aides, individualisées, sont de plus en plus conditionnées à l'activation de contreparties et de comportements des bénéficiaires. Par ailleurs, les acteurs qui les portent – professionnels des politiques d'insertion, agents des centres d'études techniques et d'expertise de l'État, développeurs territoriaux – ne sont pas dupes de leur impact très mesuré sur les publics ciblés. Le faible nombre de bénéficiaires des aides à la mobilité, le caractère incertain et restreint des budgets qui leur sont consacrés, l'incidence des conditions d'octroi sur le non-recours aux politiques sociales, la disjonction des attentes en matière de mobilité durable vis-à-vis de la morphologie des périphéries urbaines et de l'extension des distances domicile-travail, sont des paradoxes tout à fait connus et évoqués par nos enquêtés. Toutefois, ces catégories et nouveaux dispositifs, leur permettent de maintenir une légitimité d'intervention reconnue en dehors des secteurs d'action historiques mieux dotés que sont notamment les transports en commun.

Cette légitimation se joue tant à l'échelle de groupes professionnels qu'en matière de lutte institutionnelle, en permettant par exemple à certaines franges de l'État local, comme aux municipalités, de se maintenir dans les processus d'action publique. Si le basculement d'une réflexion sur l'offre d'équipement public vers de multiples voies d'inflexion de la demande se retrouve ainsi levier du réenchantement de ces interventions, quels en sont les effets ? Portée et structurée autour d'un ensemble d'acteurs qui n'interviennent qu'à la marge des politiques publiques les plus coûteuses en matière de budgets publics, la pluralisation des politiques de mobilité devient l'opérateur de leur dépolitisation.

Si les PDU ne sont pas les espaces d'ouvertures de la décision à leur égard, ils sont plus sûrement ceux de l'entretien de ces légitimités professionnelles et institutionnelles. Ils sont notamment investis par les agents municipaux de la ville de Vaulx-en-Velin en charge des politiques de déplacements. Cette pluralisation des politiques de mobilité à moindres frais rejoint ainsi les intérêts de différents groupes qui convergent vers l'institutionnalisation de pratiques professionnelles et d'un cadrage du développement territorial. Nous avons souhaité à cet égard insister sur la façon dont ces nouveaux espaces du développement participent à modifier le travail d'intermédiation des agents municipaux. Celui-ci est désormais moins tourné vers l'enregistrement et la prise en charge des intérêts localement exprimés que vers la diffusion de solutions d'action publique promues dans les espaces de circulation de l'expertise en matière de mobilité urbaine comme de développement territorial. Dans l'administration municipale, c'est à mesure que le travail d'intermédiation politique se voit délégitimé en tant que rôle professionnel pour les agents, à l'inverse de

celui d'« entrepreneur de politiques publiques »[275], que semblent reculer les formes de résistance à l'importation des mots d'ordre de l'action publique.

Effet sans doute indésiré d'un « intérêt marqué – et peut-être disproportionné – pour les modes [de transport] "minoritaires" qui paraissent offrir des alternatives aux impasses d'un développement dont la non-durabilité est avérée »[276], le « tournant de la mobilité », à travers ses catégories et ses dispositifs, devient finalement l'opérateur de l'imperméabilité des politiques de transport en commun aux enjeux sociaux. Ces autres modes, à l'instar des voitures électriques et du vélo partagé, si l'on en croit les enjeux de valorisation de l'espace suscité par leur implantation[277], ne semblent guère davantage destinés aux catégories populaires urbaines et contribuent à dessiner une mobilité à plusieurs vitesses dans les espaces métropolitains. Les catégories dominantes à partir desquels s'établissent les priorités d'investissement, et celles qui orientent un traitement à part des enjeux sociaux, invitent à envisager des transports collectifs comme instrument d'éloignement ou de distinction en matière de peuplement. Plus qu'aux effets limités des programmes d'action évoqués, ce basculement participe à une dualisation des services dans l'espace urbain qui stigmatise les quartiers d'habitat social et discrimine leurs habitants.

À Vaulx-en-Velin, la concurrence entre le nord et le sud de la commune à l'attraction de nouvelles populations est appréhendée tant par le personnel politique que par les agents municipaux du développement urbain. Pour les élus d'un côté, la mobilisation électorale des habitants des quartiers d'habitat social fait d'autant moins l'objet d'investissement qu'une diversification de l'habitat se concrétise par l'investissement privé sur des projets urbains qui ouvrent de nouvelles perspectives de mobilisation. Ces derniers donnent également à voir la capacité du maire à mobiliser un réseau d'acteurs intéressés par le développement du territoire. D'un autre côté, l'évolution des compétences et savoir-faire professionnels légitimés par les agents municipaux du développement urbain participe aussi à la réception des enjeux du développement formulés en termes d'attractivité et de mixité sociale. La portée hégémonique de ces grilles de lecture des enjeux de peuplement se renforce à mesure que ces agents s'autonomisent en tant que groupe professionnel[278], se

---

[275] Anne-France TAICLET, « Chapitre 3 : La professionnalisation des développeurs territoriaux comme mécanisme de production de normes dans l'action publique », *op. cit.*

[276] Vincent GUIGUENO et Mathieu FLONNEAU, « De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ? Mise en perspective d'un champ », *op. cit.*, p. 16.

[277] La couverture territoriale de ces dispositifs est soumise à d'intenses négociations entre les institutions publiques et les prestataires, le plus souvent privés, comme JCDecaux à Lyon. Maxime HURÉ, *Les mobilités partagées : nouveau capitalisme urbain*, Edition de la Sorbonne, 2019.

[278] Julien BARRIER et Patrick CASTEL, « Sociologie des professions et politiques publiques », *op. cit.*

distancient de la population en n'habitant pas la commune, et se rapprochent, dans leurs pratiques et horizons professionnels, de leurs collègues des autres institutions. La sélection des morceaux du territoire communal devant être desservis par des infrastructures lourdes de transport se fait donc selon deux processus : une évaluation "technicienne" des espaces les plus à même de correspondre aux recettes du développement territorial et aux stratégies d'investissement d'acteurs privés, mais aussi à un calcul plus politique d'un alignement sur l'agenda communautaire et du maintien des consensus intercommunaux.

Priorisés au titre de la politique de la ville au moyen d'une géographie locale et nationale établie selon des critères de discrimination positive, les quartiers d'habitat social se voient attribuer des dispositifs et subventions spécifiques. Mais force est de reconnaitre que tant qu'une nouvelle dynamique de peuplement n'est pas avérée, ces derniers sont plus globalement relégués au profit de franges urbaines perçues comme plus attractives. L'implantation du réseau de transport en site propre lyonnais, politique nécessairement territorialisée, illustre bien la façon dont les caractéristiques permettant l'éligibilité à la politique de la ville, peuvent au final se retourner contre les quartiers populaires et leurs habitants. C'est bien la force du discours sur un nécessaire développement territorial fondé sur la mixité sociale qui nous semble produire en quelque sorte, un « "salto" du stigmate »[279] parmi les territoires "candidats" à la desserte par une infrastructure de transport. Le parallèle que nous faisons ici avec les rapports de dominations au sein du champ politique et les logiques genrées de son recrutement, a évidemment ses limites et ne vise pas à personnifier les territoires. Nous retenons simplement les mécanismes d'un effet "boomerang" des dispositifs de discrimination positive – territoriale dans notre cas – dès lors qu'ils ne prennent pas en compte les mécanismes qui établissent les hiérarchies en dehors de ces dispositifs et leurs propres effets sur les hiérarchies entre espaces urbains. En l'occurrence, ces critères se confrontent ici aux termes de la compétition qui s'exerce et est encouragée par ailleurs entre territoires en fonction de leurs atouts perçus par les décideurs politiques locaux. De ce salto du stigmate territorial, deviennent plus lisibles les catégories du peuplement implicite des politiques de transport en commun et les mécanismes de tri socio-spatial dans l'action publique urbaine.

---

[279] Catherine ACHIN et Marion PAOLETTI, « Le « salto » du stigmate. Genre et construction des listes aux municipales de 2001 », *Politix.*, 2002, vol. 15, nº 60, p. 33-54.

Conclusion générale

Depuis 2014 et les déclarations de Bernard Rivalta sur la gratuité des transports, ce thème connait un certain succès. Bien plus nombreuses sont aujourd'hui les villes ayant expérimenté ce type de mesure sous des formes variées. À Lyon aussi, et avant l'alternance politique de 2020, la métropole emboite le pas de ces expériences. Lundi 16 décembre 2019, la décision est prise de subventionner pas moins de 50 000 « *Pass 1 jour TCL* » entièrement sur des fonds publics[1]. Un geste politique fort. La délibération du conseil de la métropole de Lyon indique ainsi contribuer à « *attirer à Lyon de grands congrès internationaux, concourant à l'attractivité et au dynamisme économique* ». Un effort collectif consenti dans une perspective de retombées économiques sur le territoire :

> « En réunissant plusieurs milliers de participants, pendant 3 à 5 jours en moyenne, ces événements génèrent des retombées économiques significatives pour le territoire (hôtellerie, restauration et commerces). Les congressistes dépensent en moyenne environ 180 € par jour et par personne. Les participants sont des chercheurs ou des médecins en provenance du monde entier qui concourent également à l'attractivité et au dynamisme scientifique et universitaire de Lyon »[2].

Une gratuité dans des conditions particulières, limitée dans le temps et surtout, à une catégorie spécifique des usagers du réseau de transport en commun lyonnais. Les bénéficiaires n'ont pas, *a priori*, à remplir un questionnaire sur leurs habitudes et leurs comportements de mobilité, ni même à accepter une formation nécessitant plus de trois heures de transport quotidien pendant une semaine. L'hypothèse du ruissellement économique de l'attraction des congressistes suffit à justifier la subvention de leurs déplacements. Si l'impact budgétaire des 50 000 titres est très marginal, tant pour le SYTRAL que la métropole de Lyon, la décision a suscité quelques réactions.

> « Certaines et certains n'ont pas manqué de nous expliquer que la gratuité ce n'était pas bien, c'était démagogique, cela nuirait aux investissements du Sytral, etc, etc (…) Mais

---

[1] La délibération prévoit une répartition du financement à 70 % par la métropole de Lyon et à 30% par le SYTRAL, soit 2,1 € pour la métropole et 0,9 € pour le SYTRAL, par titre. Cette offre est confiée au Bureau des congrès d'ONLYLYON Tourisme et Congrès (office de tourisme de la métropole), pour renforcer ses candidatures à l'organisation locale de congrès réunissant plus de 1 500 personnes. Délibération n° 2019-3951 du conseil de la métropole de Lyon du 16 décembre 2019, p. 2.

[2] *Ibid.* p. 2.

> visiblement pour bénéficier de la gratuité il faut ne pas habiter Lyon et il faut avoir un pouvoir d'achat largement supérieur à la moyenne. »[3]

Le commentaire de la maire du 1er arrondissement de Lyon, que relaie *Lyon capitale*, dénonce un traitement social différencié. Il faut dire que le conseil du SYTRAL, réuni trois jours plus tôt, prévoit effectivement une nouvelle gamme tarifaire à même d'augmenter les recettes du réseau[4]. D'un côté, la tarification sociale du réseau n'admet pas de gratuité, de l'autre celle-ci est envisagée comme nécessaire – certes, pour un temps limité – par la majorité du conseil métropolitain pour une population ayant plus de ressources économiques. Ce dispositif sur mesure fait montre d'une valorisation sélective des pratiques de mobilité en fonction de caractéristiques sociales propres aux différents types de publics concernés.

À l'instar de la subvention des titres de transport, la distribution des principaux investissements sur le réseau des transports en commun lyonnais nous montre que la prise en charge publique des déplacements est affaire de catégorisation des individus et des groupes sociaux. Le parallèle nous semble pertinent tant desservir la banlieue conduit à sélectionner des espaces réputés attractifs pour concentrer l'investissement en transport en commun. En outre, cette catégorisation des espaces fait montre d'une inégalité de traitement en la défaveur des classes populaires urbaines, en particulier celles résidant dans des quartiers dits « sensibles » ou « en difficultés », et réputés concentrer une proportion importante d'habitants immigrés ou « issus de l'immigration ». Au terme de ce travail, c'est d'abord ce que nous permet d'affirmer le cas de l'absence de desserte en infrastructure performante pour l'ancienne ZUP de Vaulx-en-Velin, où se concentrent les quartiers d'habitat social parmi les plus denses de l'agglomération, dès lors qu'on la met en perspective avec l'évolution globale du réseau.

Le cas d'une mise à l'agenda de la desserte de quartiers populaires reportée depuis une soixantaine d'années

Ce sont les premiers résultats empiriques de notre recherche – donnant à voir l'existence d'enjeux politiques et de préconisations techniques favorables à la construction de telles infrastructures pour la ZUP de Vaulx-en-Velin dès les années 1960 – qui ont renforcé notre

---

[3] Propos attribués à Nathalie Perrin-Gilbert (GRAM), maire du 1er arrondissement de Lyon, rapportés dans *Lyon Capitale* : BOCHE Justin, *Lyon Capitale*, « Lyon : des tickets TCL gratuits pour les "touristes d'affaires" », le 17 décembre 2019. Candidate à la tête de la liste « Lyon en commun » (France Insoumise, Ensemble !, Gauche républicaine et socialiste, Mouvement républicain et citoyen) pour la campagne municipale de 2020, elle défend notamment une mise en gratuité du réseau lyonnais.

[4] Délibération n° 19.048 du comité syndical du 13 décembre 2019, « Budget primitif pour l'exercice 2020. Extrait du registre des délibérations.

étonnement. Ils nous ont permis d'envisager cette absence d'infrastructure sur le mode d'un report perpétuel d'une mise à l'agenda et finalement d'une relégation de ces « quartiers », identifiable dans les priorités d'investissement public en matière de transport en commun. À cet égard, l'approche sociohistorique nous a permis de redéfinir cette problématique à mesure que les archives, les entretiens et l'immersion sur le terrain, nous conduisaient à élargir le cadre temporel considéré. L'histoire que nous avons construite n'existait pas. Elle est longue, mais rend intelligible une évolution. Desservir Vaulx-en-Velin ne renvoie pas aux mêmes enjeux et problèmes, encore moins aux mêmes obstacles, dès lors que l'on se situe dans l'une des trois périodes qui fondent nos parties.

Sur les 60 années couvertes par l'analyse, le cas vaudais permet d'abord d'interroger plus globalement une évolution de l'appréhension des quartiers populaires dans l'agglomération lyonnaise. La ZUP de la « grande île » de Vaulx-en-Velin et celle du plateau des Minguettes à Vénissieux sont les seules opérations du genre approchant les 10 000 logements envisagés sur l'agglomération. L'ampleur du programme initial et l'époque tardive de sa construction à Vaulx-en-Velin dessinent un cas d'étude dans lequel l'enjeu des transports en commun est continuellement présent. Le poids démographique est important dans le monde technique des infrastructures de transports. C'est effectivement en s'intéressant aux controverses du monde de l'expertise des transports, que la déconstruction des légitimations techniques de l'action publique[5] rend patent le tri sociospatial qui s'exerce à l'encontre des quartiers populaires de banlieue. À chaque fois qu'un nouveau projet de desserte des grands ensembles de Vaulx-en-Velin est discuté, la densité de population dépasse largement les seuils évoqués dans le champ technique. Ce sont bien des techniciens des transports en commun qui cherchent à « *éviter le phénomène d'enclavement trop fréquent* »[6] dans les grands ensembles, dès la construction de la ZUP de Vaulx-en-Velin en 1970, et selon des perspectives minimales de peuplement. C'est encore cette densité qui milite en la faveur d'un tramway au nord de la ville dans le PDU de 1997 jusqu'à aujourd'hui.

Dualisation de l'action publique et politique de peuplement

De quelle manière jouent donc les caractéristiques de la population ? Au terme de notre travail, on ne peut qu'être saisi par les catégories produites pour différencier les habitants dans la définition des politiques de transport en commun.

---

[5] Hélène REIGNER, « Déconstruire les légitimations techniques de l'action publique », *in* Alain FAURE et Emmanuel NÉGRIER (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, Harmattan, 2007, p. 114-119.

[6] Dans cette conclusion, les extraits en italique sont cités dans les chapitres où nous référençons et contextualisons leur provenance.

Depuis le divorce entre la municipalité communiste et l'État mettant en cause la ZUP et son peuplement, jusqu'au partenariat– impliquant désormais aussi la communauté urbaine – autour des dispositifs promus dans le cadre d'une politique de la ville en voie d'institutionnalisation, une nouvelle façon d'envisager l'investissement et le rôle des équipements est identifiable. À partir des années 1980, la question de la desserte des quartiers populaires de l'agglomération connaît un regain d'intérêt auprès des institutions qui interviennent dans le gouvernement des transports urbains. Il s'agit non seulement de répondre aux objectifs d'une politique de déplacements urbains entreprise à l'échelle de l'agglomération, mais aussi de soutenir l'enregistrement d'une « nouvelle question sociale » qui appellerait à un traitement spécifique des « quartiers »[7]. Au cœur de l'agglomération, il apparait désormais nécessaire aux experts de l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de renseigner la proportion d'étrangers, à l'ilot près, pour convaincre les élus du syndicat des transports d'envisager une station de métro à la Guillotière. À Vaulx-en-Velin, les prémices de la politique de la ville rejoignent de nouvelles préoccupations portées par les élus vaudais et communautaires. Ils contribuent à reformuler le problème de la desserte de la ZUP. Inscrit aux priorités du plan de déplacement urbain en 1997, le tramway est désormais moins saisi comme un équipement à destination des ménages les plus modestes, ou aux « captifs » des transports collectifs, que comme le levier du renouvellement de la population.

Cette évolution porte en germe, une dualisation de l'action publique qui se traduit à Vaulx-en-Velin par des services de transport envisagés de deux façons. Il s'agit d'un côté de concentrer les investissements au service d'une rénovation urbaine permettant d'engager une mixité sociale, que l'on comprend également ethnique. De l'autre, une adaptation des services, moins coûteuses, à des problèmes de mobilité réputés spécifiques[8] aux caractéristiques des habitants des grands ensembles d'habitat social de Vaulx-en-Velin.

À partir des années 2000, sur la dernière période traitée, cette dualisation s'incarne spatialement à Vaulx-en-Velin. La concentration des investissements de transport en commun (un tramway et un métro) au sud de la commune concurrence directement ceux envisagés pour desservir les quartiers Nord et notamment le Mas du Taureau, théâtre des émeutes de 1990. Le développement d'un nouveau projet urbain au sud de la commune est alors de nature à emporter les consensus intercommunaux. Porté par le maire de la commune, il est envisagé comme susceptible de renouveler l'image dépréciée des quartiers « en politique de la ville » et d'attirer de nouvelles activités et populations. La mise à

---

[7] Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers*, *op. cit.*

[8] Yasmine SIBLOT, « « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles » », *op. cit.*

distance des principaux quartiers d'habitat social est alors autant symbolique que géographique. À l'inverse, le projet urbain du Carré de Soie (au sud) serait porteur d'une « normalisation » urbaine, à même, selon son maire, de faire de la commune le « *11e arrondissement de Lyon* ». Il rejoint d'ailleurs des velléités d'extension du réseau portée par l'intercommunalité et contribue à entretenir les équilibres politiques à l'échelle de l'agglomération.

De la démocratie en banlieue populaire : intégration intercommunale, notabilisation et confinement des espaces d'arbitrage

En nous intéressant aux manières de (prétendre) servir les classes populaires, nous avons cherché à comprendre les procédés qui font exister ces intérêts dans l'action publique à partir des institutions municipales et intercommunales. C'est donc d'abord depuis les espaces politico-administratifs que nous avons appréhendé ces médiations et processus de retraduction des intérêts sociaux dans l'action publique.

Dans la configuration d'action publique identifiable à Vaulx-en-Velin, l'accroissement de la distance entre gouvernants et gouvernés dans les quartiers populaires est l'un des principaux résultats de cette enquête. Les résultats de l'abstention sur la commune ne sont qu'une expression de ces écarts dont les mécanismes tiennent en partie au délitement des médiations entre leurs habitants et les acteurs qui interviennent dans le gouvernement urbain.

À cet égard nous rejoignons d'abord le constat d'une confiscation des ressources de l'intercommunalité par ses élus[9]. Ce n'est pas tant un problème de gouvernabilité ou de capacité d'action qui, faute de levier directement mobilisable par le politique, délaisserait la banlieue populaire. Dans le cas étudié, celle-ci apparait gouvernée par des institutions publiques métropolitaines. Les services qui s'y déploient dépendent et pâtissent des consensus noués dans ces espaces de gouvernement, comme des « coalitions dominantes » qui incluent des stratégies des acteurs privés du développement urbain intervenant à cette échelle[10]. Même lorsque Maurice Charrier parvient à mobiliser des acteurs privés pour entreprendre le projet urbain du Carré de Soie, il le fait en tant que maire de Vaulx-en-Velin, mais aussi en tant que vice-président de la communauté urbaine et à partir des ressources dont il dispose à cette position.

---

[9] Fabien DESAGE et David GUÉRANGER, *La politique confisquée*, *op. cit.*

[10] Nicolas RAIMBAULT et Hélène REIGNER, « La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges », *op. cit.*

Notre analyse met donc en évidence le rôle du politique et la façon dont l'évolution des pratiques des élus tendent à rendre la desserte prioritaire des grands quartiers d'habitat social peu probable, sinon dans des conditions bien spécifiques. Si l'alternance politique de 2020 s'est traduite par une reprogrammation du tramway au Mas du Taureau, la ligne jouxte de fait des opportunités foncières résultant de la démolition de onze barres d'immeuble de logements sociaux.

L'exemple particulier des transports en commun incarne parfaitement la façon dont les secteurs clés des politiques urbaines sont préservés des risques de politisation et de l'avènement d'un « espace public » à l'échelle intercommunale. Le rôle spécifique d'un syndicat mixte, structure précédant l'intercommunalité en France, mais qui, dans le cas lyonnais, survit à la construction des métropoles, est significatif. Comme nous l'avons vu, la préservation du syndicat des transports interroge à de multiples reprises depuis la création de la communauté urbaine de Lyon, en 1969, jusqu'à l'institution de la métropole en 2015. Rares ont été les espaces de débat élargis permettant de discuter les tenants de cette configuration institutionnelle. À cet égard le temps long nous a permis d'identifier les adaptations institutionnelles successives qui, à la marge, rendent possible une évolution perçue de prime abord à contre-courant de la réforme territoriale. En actualisant son rôle autour de l'animation des politiques de déplacements urbains, le SYTRAL maintien restreint, et à l'écart des assemblées élues au suffrage universel direct, les arbitrages concernant l'un des principaux postes budgétaires locaux. Ses récents élargissements territoriaux rendent aujourd'hui peu probable le rapprochement de la gestion de ce budget du « citoyen ». Cette préservation de l'institution a continuellement été nourrie par les stratégies et les consensus noués entre les élus locaux de premier plan.

Pendant les décennies 1960-1970, l'abandon des projets de desserte de la ZUP résulte d'abord des ententes entre les maires des villes-centres, préservées dans l'espace du syndicat, tandis que les élus communistes de banlieue en sont écartés. C'est l'intégration du personnel politique de la banlieue rouge lyonnaise aux institutions intercommunales et à leur fonctionnement sur le mode du consensus, qui nous a conduits à comprendre l'absence d'investissement massif en transport dans les quartiers d'habitat social à partir d'autres facteurs. À l'inverse de la première période traitée, c'est bien l'assentiment du maire de Vaulx-en-Velin à une entreprise de « normalisation » de sa commune qui nous semble jouer sur l'abandon du projet de desserte du Mas du Taureau. Ce changement nous est apparu alimenté par un processus conduisant à la notabilisation de l'élu, à son insertion dans de multiples réseaux et au renouvellement de son entourage politique. Pour l'appréhender, nous avons investi une multitude de sous-objets dont chacun aurait pu faire l'objet d'une thèse à part entière, et que nous envisageons aujourd'hui comme autant de perspectives de recherche.

Cette intégration renseigne en partie sur les évolutions du parti communiste. L'autonomisation de ces élus urbains s'accompagne de, autant qu'elle est permise par, la constitution de nouvelles ressources, tandis que le parti perd son implantation dans les sociabilités locales. Nous avons par ailleurs insisté sur les effets d'une professionnalisation de l'appareil municipal marqué par le renouvellement du profil de ses agents. En matière de développement urbain, ces derniers tendent à moins s'insérer dans la société locale et à considérer leur expérience professionnelle en banlieue dans une carrière plus mobile. La circulation entre différentes institutions locales, notamment métropolitaines, contribue à la diffusion des grilles d'interprétation dominantes des problèmes publics, même si les agents en question nourrissent un rapport critique à l'action publique. Une tension réside à cet égard entre le renforcement des ressources politico-administratives pour les élus, et le renforcement de leur dépendance à l'égard des dispositifs qui circulent dans ces mêmes espaces.

Enfin, la division sociale du travail d'intermédiation politique investiguée est forcément limitée. Nos résultats invitent à investiguer d'autres canaux d'expression des intérêts des classes populaires, qu'il s'agisse d'espaces associatifs, syndicaux ou à travers des mobilisations collectives échappant aux institutions. Nous touchons-là à une limite de ce travail de recherche qui est autant une ouverture[11]. Mais en nous concentrant sur l'institution municipale dans ses composantes politiques, techniques et administratives, nous avons pu mettre en exergue un lent processus de marginalisation et d'invisibilisation de ces intérêts sociaux particuliers. Si la « banlieue » véhicule son lot de représentations dépréciées vis-à-vis de ses habitants, ces derniers tendent à ne plus constituer un enjeu politique, autrement dit, des populations au service desquelles s'exprimerait une offre politique ouvrant la voie à des façons alternatives de formuler les problèmes publics et de construire les structures institutionnelles pour les traiter.

[11] C'est dans cette perspective que nous avons saisie, avec un groupe de doctorants et doctorantes du laboratoire Triangle et de l'IRISSO – Marion Lang, Jean-Baptiste Devaux, Valentin Thomas et Christophe Parnet – le mouvement des gilets jaunes comme terrain d'enquête en suivant les dynamiques de l'engagement à partir d'un groupe mobilisé dans la banlieue industrielle lyonnaise. Par ailleurs, le traitement des données du dénommé "vrai débat" – plateforme participative à l'initiative de certains groupes gilets jaunes – par notre laboratoire nous a également donné l'opportunité d'un premier questionnement, pour l'instant assez sommaire, sur la place des transports publics dans les revendications du mouvement.

Sources :

Liste des entretiens :

Entretiens exploratoires (réalisé avant la CIFRE) :

- **Alex Vecchini**, Directeur général des services de la ville de Vaulx-en-Velin. Entretien réalisé le 26 avril 2013.
- **Jean-Pierre Meilland**, directeur général adjoint au développement urbain. Entretien réalisé le 29 avril 2013.
- **Abdelkader Larbi**, directeur général adjoint au développement social. Entretien réalisé le 30 avril 2013.
- **Frédéric Schmitt**, directeur du GPV de Vaulx-en-Velin, communauté urbaine de Lyon. Entretien réalisé le 6 mai 2013.
- **Thierry Isus**, directeur des affaires juridiques de la ville de Vaulx-en-Velin. Entretien réalisé le mercredi 29 mai 2013.
- **Bernard Genin (PCF),** maire de Vaulx-en-Velin (et son directeur de cabinet). Entretien réalisé le 12 février 2013.
- **Saïd Yahiaoui (initiative citoyenne),** adjoint au maire de Vaulx-en-Velin en charge des Finances. Entretien réalisé le 5 juillet 2013.

Vaulx-en-Velin :

Élus, militants, membres du cabinet du maire :

- **Alain Touleron**, conseiller municipal vaudais pour (PSU, alternative rouge et verte, initiative citoyenne, puis, Ensemble), (gauche non-encartée) (1995-2014), adjoint aux déplacements urbains, conseiller communautaire (GAEC) et conseiller syndical du SYTRAL (2008-2014). Professeur de Chimie (lycée professionnel). Entretien réalisé le 11 septembre 2018 (1h 41min).
- **François Bailly-Maitre**, militant communiste vaudais, conseiller municipal de , électromécanicien, dessinateur industriel puis main-d'œuvre de nettoyage à la poste, puis . Entretien réalisé le 28 novembre 2020 (1h 45min).
- **Marie-France Vieux Marcaud** (PCF), adjointe au maire de Vaulx-en-Velin à l'Éducation de 2001 à 2014, secrétaire fédérale du parti communiste du Rhône de 1996 à 2004. Entretien réalisé le 23 janvier 2020 (3h 15).

- **Maurice Charrier** (PCF, DVG, PG, FI), conseiller municipal de Vaulx-en-Velin, adjoint (1977 à 1985), maire de 1985 à 2009, vice-président du Grand Lyon de 1995 à 2014. Entretiens réalisé les 10 octobre 2014 et 3 septembre 2016 (3h 36).
- **Pierre Crépel et Corinne Matignon**, militant.e.s communistes, respectivement à Vaulx-en-Velin et Oullins (secrétaire de la section locale et trésorière de la fédération du Rhône) Entretien réalisé le 18 juin 2020 (2h 30).
- **Robert Géa**, (PCF) conseiller municipal puis adjoint au maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2008, imprimeur sur étoffe. Entretien réalisé le 9 février 2015 (2h 30').
- **Robert Many** (PCF), maire de Vaulx-en-Velin de 1966 à 1977. Entretiens réalisés les 12 septembre 2014 et 06 novembre 2015 (2h 20').
- **Stéphane Gomez** (PS), conseiller municipal et adjoint au maire de Vaulx-en-Velin en charge d l'urbanisme et des déplacements (2014-), professeur d'histoire géographie. Entretien réalisé le 17 novembre 2020 (2h).
- **Waldeck Marignan**, militant communiste, secrétaire de la section de Vaulx-en-Velin (1985-1995) conseiller municipal et adjoint au maire de 1989 à 1998, conseiller communautaire. Entretiens réalisés les le 23 juin et le 1er juillet 2020 (4h).
- **Pascal Carré**, directeur de cabinet de Maurice Charrier de 1998 à 2004, journaliste puis promoteur immobilier. Entretien réalisé 30 octobre 2017 (2h 15).
- **Roland Amador** (PCF, puis dissident), directeur de cabinet et de campagne de Maurice Charrier de 1988 à 1995), habitant vaudais, photographe et journaliste (*l'Humanité*). Entretien réalisé le 23 décembre 2019 (1h 45').
- **Serge Simon**, (PCF, puis dissident), directeur du service Vie économique de la ville de Vaulx-en-Velin (1992 à 1994), puis directeur de cabinet de Maurice Charrier de 1994 à 1998, et chargé des affaires culturelles au cabinet (-2005). Entretiens réalisés les 14 et 17 novembre 2017 (4h 05').

Agents municipaux et membres du cabinet du maire :

- **Aurélie Andersen** (Laurence Larsen), Chargée d'opération DDU, responsable par intérim de la DDU (avant le recrutement d'un nouveau directeur général adjoint), Ville de Vaulx-en-Velin. Architecte-urbaniste. Entretien réalisé le 12 janvier 2016.
- **Jean-Michel Évin**, Responsable de la direction du développement urbain de la Ville de Vaulx-en-Velin de 1993 à 1999. Entretien réalisé le 22 février 2016 (1h).
- **Jocelyne Béard**, responsable du Service Études et Programmations de la mairie de Vaulx-en-Velin, chef de projet politique de la ville. Entretiens réalisés les 10 octobre 2014 (1h 32min) et 21 février 2017 (1h).
- **Ludovic Chambe**, chargé de mission politique de transport et de mobilité, chargé d'opérations urbaines, ville de Vaulx-en-Velin, réalisé le 7 novembre 2017 (2h).
- **Perrine Delhens et Cécile Terrien,** chargées de développement économique, direction du développement urbain de la ville de Vaulx-en-Velin. Entretiens réalisés les 7 et 9 avril 2015 (1h 30').

- **Nathalie Ramu**, chargée de mission déplacement la direction du développement urbain de la ville de Vaulx-en-Velin. Entretien réalisé le 17 septembre 2018 (1h 14).
- **Aurélien Charnet**, chargé de mission Déplacements à Vaulx-en-Velin de 2002 à 2009. Entretien réalisé le 23 janvier 2020 (1h 30).

Communauté urbaine, SYTRAL, agence d'urbanisme et SEMALY :

Élus :

- **Béatrice Véssiller** (EELV) conseillère municipale de Villeurbanne et adjointe, conseillère syndicale du SYTRAL vice-présidente de la métropole de Lyon (2020-). Entretien réalisé le 2 décembre 2020.
- **Bernard Rivalta** (PS), conseiller municipal et adjoint villeurbannais (1977-2008) puis conseiller municipal Vénissian, conseiller général du Rhône (1979-) président du SYTRAL (2001-2014). Entretien réalisé le 2 mars 2016.
- **Christian Philip** (UMP) président du SYTRAL et vice-président de la communauté urbaine de Lyon en charge des déplacements (1995-2001), député, réalisé le 23 avril 2019 (2h).
- **Claire Le Franc** (PS), chargée de mission et direction opérationnelle de la Plateforme mobilité Uni-EST (PLIE), adjointe au maire de Villeurbanne en charge des solidarités, de la politique de la ville et du handicap (2001-2020), et conseillère communautaire. Entretien réalisé le 29 avril 2015 (2h 42 min).
- **Pierre Alain Millet** (PCF), conseiller municipal de Vénissieux, Adjoint au maire (logement), conseiller communautaire puis métropolitain. Entretiens réalisés les 8 et ? juillet 2020 ().

Agents et "experts" :

- **Bruno Voisin**, chargé d'étude au Groupe de sociologie urbaine, puis chargé d'opération à l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine, chargé du DSQ aux Minguettes à Vénissieux. Entretien réalisé le 7 décembre 2017 (2h 25min).
- **Céline Faurie-Gauthier**, cheffe de projet au SYTRAL (A3, A4), direction du développement. Par ailleurs élue PS. Entretien réalisé le 11 janvier 2016 (1h 40min).
- **Christiane Dalmais**, chargée d'études à la société TCL puis à la direction des études générales, puis responsable du pôle Déplacement à l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine, puis à la mission Déplacement du Grand Lyon. Entretien réalisé le 29 octobre 2015 (1h 44).
- **Christine Cecchini**, chargée de mission DSQ à la DDE, directrice du GPV de Vaulx-en-Velin à la communauté urbaine, puis directrice de la politique de la ville à la Métropole de Lyon. Entretien réalisé le 13 avril 2016 (1h 30). Alias Nathalie Scarbonchi.

- **Jean Frébault**, X Pont, directeur de l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de 1978 à 1988 puis directeur du SYTRAL jusqu'en 1989. Entretien réalisé le 14 mars 2016 (1h 20).
- **Michel Gallet**, Directeur des études générales à la SEMALY de 1968 à 1973. Entretiens réalisés par téléphone les 3 juillet et le 19 octobre 2015 (45 min).
- **Myriem Fahmi**, chargée de mission PLIE, association UNI-EST (intercommunalité). Entretien réalisé le 6 novembre 2015 (55 minutes).
- **Pierre Dominique Guérin**, directeur de la mission Carré de Soie, Agence d'urbanisme puis communauté urbaine de Lyon. Entretien réalisé le 20 juin 2017 (2h 15').
- **Jean-Pierre Nicolas**, chargé de recherche CNRS au laboratoire d'aménagement et d'économie des transports (LAET, UMR 5593). Entretien réalisé le 9 novembre 2017 (1h 29 min).
- **Pascal Pochet,** chargé de recherche au ministère de la Transition écologique et solidaire, LAET (laboratoire Aménagement Économie Transports) – ENTPE, réalisé le 7 octobre 2014.
- **Philip Bossuet**, directeur de la Prospective, études amonts et Plan de déplacements urbains, SYTRAL. Entretien réalisé le 18 décembre 2018 (1h 25).
- **Sabine Ajolet**, chargée de mission PDU à l'agence d'urbanisme de Lyon, cheffe de projet PDU au SYTRAL, puis directrice adjoint du service Déplacements de la communauté urbaine. Entretien réalisé le 13 décembre 2017 (2h 10').
- **Pierre Suchet**, chef de projet DSQ sur Vaulx-en-Velin (1986-1990), responsable du service politique de la ville, communauté urbaine de Lyon. Entretien réalisé le 6 novembre 2015 (1h).
- **Rémy Nouveau**, ancien directeur du GPV de Vaulx-en-Velin, directeur du développement solidaire urbain, puis conseiller technique du président du Grand Lyon (Gérard Collomb). Entretien réalisé le 18 février 2016 (1h 45').

État :

- **Charles Fiterman** (PCF, puis PS), ministre des Transports de 1981 à 1984, dirigeant du parti communiste. Entretien réalisé le 25 juin 2016 (3h 10min).
- **Anne Guillabert**, chargée de mission auprès d'un secrétaire général aux affaires régionales (SGAR, Préfecture de la Région Rhône-Alpes). Entretien réalisé par téléphone le 30 octobre 2020 (55 min).
- **David Caubel**, docteur en économie des transports, chef de projet « Politiques et projets de transports durables », unité territoire et offre transport, du département mobilité du CEREMA. Entretien réalisé le 13 janvier 2017 (1h 20min).
- **Dominique Mouillaux**, responsable du service Habitat, développement social urbain à la DDE, chargé de mission auprès du DDE, réalisé le 15 et 24 septembre 2020 (2h 25min).

Archives :

Archives municipales :

Documents consultables au service des archives de Vaulx-en-Velin (AMV) :

AMV 173 W 1 : 1970, Direction générale des services.Dévolution des moyens de financement et actes tripartites (commune, COURLY, SERL).

AMV 173 W 4, : 1970, Direction générale des services. Commission municipale d'urbanisme, bureau d'étude ORGECO et Architectes de la ZUP, plaquette d'information sur la ZUP de Vaulx-en-Velin ».

AMV, 21 W 1 : ZUP programmation, budgets, contrats (1964-1976)

AMV 21 W 2, ZUP, croquis, hypothèses de structures, programmation, budgets, contrats (1964-1970) :

AMV 162 W 13 : 1985-1987, Secrétariat général, clôture de la ZUP.

AMV 162 W 43, 1966- 1989, Secrétariat général : courriers, comptes-rendus de réunions avec la SEMALY, AGURCO, COURLY. Délibérations.

AMV 162 W 46 : 1969-1971, Échanges de courriers avec le préfet du Rhône, 1969-1971.

AMV 166 W 81 : 1981-1990, secrétariat du maire, Banlieue 89, Comptes-rendus, prises de note, courriers.

AMV 197 W 36 : 1990-1995, Cellule des politiques partenariales et de la vie associative. Station, métro Salengro, ligne A. Études sur l'implantation d'une station au sud de Vaulx-en-Velin, SEMALY, etc.

AMV 132 W 136 : 1958-1973, Urbanisme réglementaire, PUD.

AMV 117 W 01 : 1982-1988, Études et Programmations, Plan de référence, banlieue 89, DSQ, Bureaux municipaux, AGURCO.

AMV 82 W 08, élections municipales, secrétariat général, Listes candidates, programmes et documents de propagandes, résultats par bureaux de vote.

AMV 174 K 3 : élections municipales, service population.

AMV 163 W 8 : Service population, élections, 1983.

AMV 223 W 13 : service population : élections 1992 et 1995.

AMV 223 W 30 : service population

AMV 250 W : service population (archives en attente de classement) : élection 2001

AMV non-classé ou en classement provisoire :

- Direction de la communication : MALLIER J. et VERMARD G., 1972, « A l'Est de Lyon … Une vie nouvelle, Vaulx-en-Velin », SETIC), AIGLES, Programme réalisé par la Société d'Équipement de la Région de Lyon sur concession de la Communauté Urbaine de Lyon, dans le cadre de la promotion de la ZUP de Vaulx-en-Velin.
- « TRAMWAY / Le tramway ligne 16 du Bon Coin », document préparatoire de l'exposition du 12 avril 2011.
- Photographie – Jean Capiévic, maire de Vaulx-en-Velin (1977-1985), prononçant un discours lors d'un rassemblement organisé pour un métro sur la commune, 1983
- AMV 1C : Guide destiné à la population de Vaulx-en-Velin, édité par la municipalité, décembre 1976.
- Bulletin municipal n° 24, 1971, p. 15.
- AMV LG-1, « Étude d'amélioration du fonctionnement des services municipaux de Vaulx-en-Velin. État des lieux par service », ARESP, mai 1987
- *Vaulx-en-Velin, Un Centre pour Demain*, Communauté Urbaine de Lyon, Ville de Vaulx-en-Velin, document introductif à l'expertise menée du 10 au 14 avril 1989 par l'INTA, 1989
- Vaulx-en-Velin, rapport de la Mission-Expert de l'INTA, proposition pour la restructuration du centre de Vaulx-en-Velin, 14 avril 1989

Archives ouvertes de la direction du développement urbain de Vaulx-en-Velin (AO-DDUV) :

Ce corpus correspond à un ensemble documentaire constitué par l'auteur à partir de document accessible au sein de la direction du Développement urbain de la ville de Vaulx-en-Velin. Certains documents sont anciens et mériteraient d'être versés aux archives municipales. D'autres, bien plus récents, ont été rassemblées au cours de la CIFRE. L'essentiel de ces documents sont en cours de versement auprès du service des archives de Vaulx-en-Velin.

AO-DDUV, DSQ : comporte différents documents datant des années 1980 dont la convention de Plan État, COURLY, Ville de Vaulx-en-Velin, de février 1987

AO-DDUV, C3 1997 : 1996-2004, comporte différents documents ayant trait aux différents projets concernant la commune inscrit dans le PDU de 1997, dont le traitement de l'axe « A3 ».

AO-DDUV, CFEL : 1999-2004, comporte différents documents ayant trait au projet de tramway au sud de la commune.

AO-DDUV, EMD : 2014-2017, correspondance entre la municipalité de Vaulx-en-Velin, la métropole et le SYTRAL à propos des résultats de l'enquête ménage déplacement de 2015.

Archives du SYTRAL/STCRL :

Le SYTRAL ne dispose pas de service d'archives. Pour une large partie, les documents du syndicat des transports que nous avons réunis sont issues de services d'archives d'autres institutions (municipales, départementales, communautaires et métropolitaines, privées). Suite à plusieurs recommandations de l'Etat (notamment via la Chambre régionale des comptes), certains documents portant sur une période récente sont diffusés en ligne, en plus des documents de communication. Les documents mobilisés dans cette rubrique concernent la dernière partie de cette thèse et son cité directement dans le corps de texte.

Archives communautaires du Grand Lyon :

ACGL Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine de Lyon (BOCUL).

ACGL 780 W 202 : 1990, DSQ, Mas du Taureau, photographie.

ACGL 1836 W 2 : 1968 : SEMALY-STCRL convention d'étude.

ACGL 2085 W 10 : 1971-1972-comité syndical du STCRL, Comptes-rendus du comité

ACGL 2085 W 11 : 1973, comité syndical du STCRL, Comptes-rendus du comité

ACGL 2085 W 12 : 1974-1975 : comité syndical du STCRL, Comptes-rendus du comité

ACGL 2085 W 13 : 1975-1976 : comité syndical du STCRL, Comptes-rendus du comité

ACGL 2085 W 14 : 1973-1976 comité syndical du STCRL, Comptes-rendus du comité plans de transports métro et réorganisation des bus ; commission générale de la communauté urbaine de Lyon, politiques des transports en commun sur le nouveau périmètre urbain.

ACGL 2087 W 016 : 1968, STCRL, convention SEMALY, CERAU.

ACGL 2085 W 078 : 1973-1974, STCRL, Examen du problème des transports dans l'agglomération lyonnaise, Commission générale de la Courly, préparation des 7e et 8e plan.

ACGL 2085 W 31 : 1979 : STCRL, SEMALY, études sur l'évolution du réseau.

ACGL 2087 W 16 : 1969 : SEMALY, changement de statut

ACGL, 3057 W 066 : 1975, restructuration du réseau de surface, études CETE, STCRL.

ACGL 3057 W 070 : 1972, plan de transport 1985, SEMALY, STCRL.

ACGL 3057 W 074. : 1970, STCRL, société TCL, études desserte de la ZUP de Vaulx-en-Velin (pré-métro).

ACGL 3057 W 080 : 1971, SEMALY, études générales.

ACGL 3057 W 108 : 1978, SDAU, rocade des villages.

ACGL 3718 W 020 : 2001, Trombinoscope, exécutif.

Millénaire III : Ressources mobilisées issues de la démarche « millénaire 3 » conduite par la direction de la Prospective de la communauté urbaine de Lyon de 2008 à 2011, accessibles aux URL indiquées :

- **Interview avec Michèle Vullien** – maire de Dardilly, conseillère générale du Rhône et présidente de sa commission Voirie de 2001 à 2008, conseillère communautaire et vice-présidente du Grand Lyon en charge des déplacements urbains de 2001 à 2014 et conseillère au SYTRAL en tant que représentante de la communauté urbaine – réalisée le 16 juillet 2010, [URL : https://retroprospective.millenaire3.com/Chroniques/Episode-11/1985-1990-de-la-creation-du-SYTRAL-a-la-celle-de-la-mission-Deplacements-de-la-Communaute-Urbaine-la-prise-en-main-locale-de-la-gestion-des-depl] consulté le 10 septembre 2020
- **Interview avec Pierre Pijourlet** – ingénieur à la communauté urbaine, service de l'aménagement urbain dans les années 1970, puis responsable de la subdivision du plan de la ville Lyon jusqu'en 1981, directeur adjoint des opérations à la direction de la voirie jusqu'en 2012 – réalisée en février 2010, [URL : https://retroprospective.millenaire3.com/Chroniques/Episode-5/1977-le-nouvel-executif-entend-construire-une-veritable-politique-d-urbanisme-d-agglomeration], consulté le 14 avril 2018.
- **Interview avec Bruno Voisin** – sociologue au GSU puis chargé d'études et d'opération pour l'AGURCO, puis la communauté urbaine – réalisée le 12 mai 2009 et retranscrit : « Cultures urbaines : exemple d'un rapprochement entre la communauté urbaine et les sciences sociales », URL : [http://www.millenaire3.com/interview/cultures-urbaines-exemple-d-un-rapprochement-entre-la-communaute-urbaine-et-les-sciences-sociales], consulté le 1er avril 2020.
- **Interview de Jacques Rey et Guy Vanderaa** – architectes urbanistes – réalisé le 21 avril 2009, URL : [https://www.millenaire3.com/Interview/le-centre-d-echanges-de-perrache-precurseur-des-futurs-centres-multimodaux] consulté le 29 aout 2020.
- **Interview avec Michel Rivoire** – ingénieur-urbaniste de l'État de 1971 à 1981 (notamment au CETE de l'Isle d'Abeau, à la DDE de l'Ain, et au service d'urbanisme de Paris), responsable des opérations d'urbanisme à la COURLY, puis directeur du département Développement de 1984 à 1989, URL : [https://retroprospective.millenaire3.com/Chroniques/Episode-5/1977-le-nouvel-executif-entend-construire-une-veritable-politique-d-urbanisme-d-agglomeration] consulté le 1er août 2020.
- **Interview de Pierre Suchet et Rémy Nouveau** – directeur et directeur adjoint de la direction du Développement solidaire urbain à la COURLY – réalisée par Catherine Panassier, le 22 juillet 2008, « 40 ans d'actions du Grand Lyon en faveur des banlieues », URL : [https://www.millenaire3.com/Interview/2008/40-ans-d-actions-du-Grand-Lyon-en-faveur-des-banlieues] consulté le 24 avril 2020.
- **Interview de Michel Noir** – Maire de Lyon et président de la communauté urbaine de 1989 ç à 1995 –, URL : [https://retroprospective.millenaire3.com/Chroniques/Episode-

14/1990-1992-une-profonde-reorganisation-des-services-pour-faire-entrer-le-Grand-Lyon-dans-l-ere-du-management] consulté en avril 2020.

- **Interview de Pierre Ducret** – secrétaire général de la communauté urbaine de 1990 à 1996 – réalisé le 22 décembre 2011. URL : [https://retroprospective.millenaire3.com/Chroniques/Episode-14/1990-1992-une-profonde-reorganisation-des-services-pour-faire-entrer-le-Grand-Lyon-dans-l-ere-du-management]
- **Interview de Patricia Varnaison-Revolle**, chargée de projet au SYTRAL de 1989 à 1995, chargée d'études au CERTU puis cheffe du département déplacements durables, réalisé le 24 août 2010, consulté le 10 septembre 2010.

- POLÈRE Cédric, « 1983 : Toutes les communes obtiennent leur représentation au conseil de communauté », *Millénaire 3 (Grand Lyon)*, juin 2008, URL : https://www.millenaire3.com/ressources/1983-toutes-les-communes-obtiennent-leur-representation-au-conseil-de-communaute.

- FORET Catherine, *De l'épopée industrielle de l'Est lyonnais au projet urbain du « Carré de Soie », ou l'invention d'un territoire d'agglomération. Brève histoire d'un retour vers le futur* [Rapport], Lyon, Communauté urbaine de Lyon, 2010, 38 p., consulté le 19 février 2018, URL : http://www.millenaire3.com/content/download/1243/16582/version/2/file/Histoire_Carre_de_soie_2010_01.pdf.

- FORET Catherine, *Aménager les espaces publics en intégrant les « contraintes d'usage » : le recours aux enquêtes sociologiques et à la concertation sur les projets (1990-2008)* [Rapport], Lyon, Millénaire 3, Centre de ressource prospective de la communauté urbaine de Lyon, 2008, 25 p.

Archives départementales du Rhône et de la métropole de Lyon (ADRM) :

ADRM 759 W 259 : 1973, Préfecture, politique de logements.

ADRM 759 W 261 : 1970-1974, Préfecture logements des travailleurs étrangers.

ADRM 1583 W 26 : 1974, Préfecture, direction des Renseignements, « structure politique du département.

ADRM 4434 W 176 : 1960-1965, Préfecture, cabinet du préfet, encouragement aux regroupements de communes.

ADRM 3856 W 216 : 1975, Autoroute et voies rapides lyonnaises projetées et réalisées

ADRM 3565 W 37 : 1964, Registre des délibérations du conseil général du Rhône.

Archives privées :

APAP : 1995-1997. SYTRAL, DDE

Comptes-rendus des comités de pilotage du plan de déplacement urbain réunis les 20 décembre 1995, 25 janvier, 15 mars, 25 avril, 24 mai et 5 juillet 1996, SYTRAL

Documents du PDU de 1997, issus des groupes de travail thématiques et du document adopté.

APJF : 1979-1987, AGURCO

Documents de préparation et de communication pour le colloque « Urbanisme-déplacements-Transport, octobre 1981. AGURCO, FNAU.

AGURCO, Ligne D du métro : aspects urbanistiques - section Bellecour-Parilly. Variante avec création d'une station à Gabriel-Péri [Rapport], Lyon, STCRL,

Évaluation de l'impact des premières lignes du métro lyonnais. AGURCO, GSU, 1980.

« Plan de déplacements urbains. Le diagnostic », dossier technique préparatoire, SYTRAL, AGURCO, mai 1986.

Articles et document de formation continue sur l'interface urbanisme et transport à Lyon, ENPC, Transports urbains. 1983-1988.

Archives nationales :

ANF 19910710/24 : 1963-1970. Sous-direction des politiques nationales d'aménagement (direction de l'architecture et de l'Urbanisme), Ministère de la Construction.

- Dossier de déclaration de la ZUP à Vaulx-en-Velin – « le Mas du Taureau », note de présentation, GURL, 1964.
- Arretés et décrets relatifs à la ZUP de Vaulx-en-Velin.
- Délibération du conseil municipal de Vaulx-en-velin du 16 octobre 1963.

ANF 19770829/03, Mission commune sur les grands ensembles des Inspections générales des Finances, de l'Administration (Intérieur) et de la Construction.

- Rapport sur l'opération Bron, quartier de Parilly.

ANF 19840754/46, Dispositif Habitat Vie Sociale.

- Plaquette de présentation de la ZUP de Vaulx-en-Velin, Société d'Équipement de la Région de Lyon, 1974.

ANF 19900595/1, Inspection générale de l'administration.

- Rapports sur la mise en place des communautés urbaines.

Articles de presse et médias :

ANTENNE 2, « Michel Noir à propos de sa victoire à Lyon. Soirée électorale : élections municipales 2e tour », consulté le 7 août 2020, URL : http://www.ina.fr/video/I08015634.

ANTENNE 2 MIDI et LECONTE Daniel, « La vie à Vénissieux », *Reportage*, consulté le 5 mai 2020, URL : http://www.ina.fr/video/CAB8101335101.

BABE E., « Ligne C3 : vote unanime pour la concertation sur le site propre », *Le Progrès*, 22 février 2013.

BABE E., « Ligne C3 : la « performance » ternie par la grogne des usagers », *Le Progrès*, 13 décembre 2007.

BABE E., « "Rendez-nous nos lignes !" », *Le Progrès*, 13 décembre 2007.

BALLET Nicolas, « Rhônexpress : les plus et les moins », *Le Progrès*, 10 août 2010, p. 6.

BAQUEY Cécile, « Hélène Geoffroy veut mettre un terme aux 85 ans de gestion communiste à Vaulx-en-Velin », *1ère Outre-mer (Radio France)*, 14 mars 2014, consulté le 12 octobre 2020, URL : https://la1ere.francetvinfo.fr/2014/03/14/helene-geoffroy-veut-mettre-un-terme-aux-85-ans-de-gestion-communiste-vaulx-en-velin-130731.html.

BARBIER Christophe et ROSSO Romain, « L'après-Barre a commencé », *L'Express*, 4 juin 1998, consulté le 28 août 2020, URL : //www.lexpress.fr/informations/l-apres-barre-a-commence_629271.html.

BEGAG Azouz, « Banlieues Au secours, la France ! », *Le Monde*, 13 octobre 1990, p. 2.

BELFILS Steven, « Pour Rivalta les pauvres doivent moins utiliser les TCL », *Lyon Capitale*, 7 janvier 2015, consulté le 6 novembre 2019, URL : https://www.lyoncapitale.fr/politique/pour-rivalta-les-pauvres-doivent-moins-utiliser-les-tcl/.

BELLERET Robert, « Après l'incendie de deux gymnases à Vaulx-en-Velin et à Bron L'Est lyonnais sous tension préméditée », *Le Monde*, 19 avril 1994, p. 10.

BELLERET Robert, « Après la mort d'un jeune délinquant La ZUP de Vaulx-en-Velin a connu trois nuits d'agitation et de violences », *Le Monde*, 13 octobre 1992, p. 15.

BENOIST Agnès, « La prévention plutôt que la répression. Les TCL s'engagent sur la voie du social », *Lyon Figaro*, 25 juillet 1994.

BERNARD Elie, « Les futurs prolongements du métro lyonnais devront sans doute être reportés », *Le Monde*, 28 novembre 1992.

BERNARD Elie, « LYON AU-DELA DE LYON - Une agence d'urbanisme pour la communauté urbaine », *Le Monde*, aout 1978.

BERNARD Elie, « Une agence d'urbanisme pour la communauté urbaine », (Lyon, au-delà de Lyon), *Le Monde*, aout 1978.

BERTRAND Olivier, « Vaulx-en-Velin renaît dans la Soie : projet ambitieux de réhabilitation pour ce quartier de la banlieue de Lyon. », *Libération*, 21 mai 2002.

BERTRAND Olivier, « Collomb à cinq voix du grand Lyon. », *Libération*, 18 avril 2001, consulté le 29 septembre 2020, URL : https://www.liberation.fr/france/2001/04/18/collomb-a-cinq-voix-du-grand-lyon_361631.

BOFF Céline, « Un projet qui le Vaulx bien », *Lyon Capitale*, 22 mai 2002.

BONNAUD Céline, « Tram' T2 : les élus persistent et signent », *Le Progrès*, 17 septembre 2010, p. 12.

BONNAUD Céline, « Prolongement du tram T2 : après l'avis défavorable, Bron reste sur ses positions », *Le Progrès*, 14 septembre 2010, p. 11.

BROUSSARD Philippe, « Les vice-présidents du Conseil national des villes se rendent à Vaulx-en-Velin à la demande du Premier ministre », *Le Monde*, 10 octobre 1990, p. 14.

BROUSSARD Philippe, « L'enivrant parfum d'émeute », *Le Monde*, 10 octobre 1990, p. 14.

BUETAS Gérard, « La guerre est déclarée ! », *Le Monde*, 9 octobre 1990, p. 13.

BUFFIER Dominique, « L'Etat se désengage du financement des transports publics », *Le Monde*, 27 septembre 2003, p. 15.

BURLET Laurent, « Emprunts toxiques : la Métropole de Lyon et le Rhône signent un gros chèque pour s'en débarrasser », *Rue89Lyon*, 25 avril 2016, consulté le 3 octobre 2020, URL : https://www.rue89lyon.fr/2016/04/25/emprunts-toxiques-la-metropole-de-lyon-le-rhone-signent-gros-cheque-pour-sen-debarrasser/.

CAUSSE Bruno, « Les jeunes immigrés de l'association Agora, de Vaulx-en-Velin », *Le Monde*, 21 août 1996, consulté le 22 avril 2021, URL : https://www.lemonde.fr/archives/article/1996/08/21/les-jeunes-immigres-de-l-association-agora-de-vaulx-en-velin_3721878_1819218.html.

CAUSSE Bruno, « Le maire de Vaulx-en-Velin refuse de " jeter l'éponge " », *Le Monde*, 27 septembre 1994, p. 11.

CAUSSE Bruno, « Le maire de Vaulx-en-Velin abandonne ses responsabilités au PCF », *Le Monde*, 10 septembre 1991, p. 38.

CAUSSE Bruno, « Un colloque sur les grands ensembles Vaulx-en-Velin reste en période d'observation », *Le Monde*, 4 décembre 1990, p. 11.

COTBRUNO D, « Carré de soie : à l'est, du nouveau », *L'Express*, 5 juin 2008, consulté le 17 septembre 2020, URL : https://www.lexpress.fr/region/carre-de-soie-a-l-est-du-nouveau_573161.html.

CROUZET Fréderic, « Le métro A file jusqu'à La Soie », *20 minutes*, 2 octobre 2007, consulté le 10 août 2020, URL : https://www.20minutes.fr/lyon/185014-20071002-metro-file-jusqu-a-soie.

DELBERGHE Michel, « Le second tour des élections cantonales Rhône : l'UDF exclut un candidat signataire d'un accord avec le FN », *Le Monde*, 27 mars 1992, p. 9.

DELIGIA Florent, « Lyon : bus TCL 47 jusqu'à l'aéroport, bonne alternative à Rhônexpress ? | », *Lyon Capitale*, 3 septembre 2019, consulté le 4 octobre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/actualite/lyon-bus-tcl-47-jusqu-a-l-aeroport-bonne-alternative-a-rhonexpress/.

DELIGIA Florent, « Fin du monopole Rhônexpress à Lyon, les bus TCL vont à l'aéroport », *Lyon Capitale*, 2 septembre 2019, consulté le 3 octobre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/actualite/fin-du-monopole-rhonexpress-a-lyon-les-bus-tcl-vont-a-l-aeroport/.

DELIGIA Florent, « Bus TCL vers l'aéroport de Lyon : Rhônexpress fait appel du jugement », *Lyon Capitale*, 29 août 2019, consulté le 4 octobre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/actualite/bus-tcl-vers-l-aeroport-de-lyon-rhonexpress-fait-appel-du-jugement/.

DELIGIA Florent, « Lyon : le Sytral cherche-t-il un remplaçant à Rhônexpress pour la ligne ? », *Lyon Capitale*, 29 juillet 2019, consulté le 4 octobre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/actualite/lyon-le-sytral-cherche-t-il-un-remplacant-a-rhonexpress-pour-la-ligne/.

DEPAGNEUX Marie-Annick, « « Carré de Soie » : Vaulx-en-Velin se drape dans de nouveaux atours », *Les Echos*, 15 juin 2006, p. 29.

DEPAGNEUX Marie-Annick, « Vaulx-en-Velin : la requalification urbaine séduit les investisseurs », *Les Echos*, 10 juin 2003, p. 6.

DEPAGNEUX Marie-Annick, « L'exécutif du Grand Lyon s'ouvre largement à la droite et au centre », *Les Echos*, 11 mai 2001, p. 6.

DUPIN Eric, « Trois électeurs sur quatre étaient appelés à voter hier dans tout le pays Municipales: le PS réussit son second tour, le FN s'installe dans le Sud-Est », *Libération*, 19 juin 1995, pp. 2-4.

E. M., « La liste des projets de transport en commun suspendus au sort de l'écotaxe », *France 3 Hauts-de-France*, 3 mars 2014, consulté le 30 octobre 2020, URL : https://france3-regions.francetvinfo.fr/hauts-de-france/2014/03/03/la-liste-des-projets-de-transport-en-commun-suspendus-au-sort-de-l-ecotaxe-425759.html.

F. C., « Les indemnités de Rivalta sont jugées « illégales » », *20 minutes*, 20 mai 2008, consulté le 8 octobre 2020, URL : https://www.20minutes.fr/lyon/231789-20080520-indemnites-rivalta-jugees-illegales.

F. S., « Le SYTRAL esquisse son réseau intermédiaire », *Le Progrès*, 28 septembre 1993.

FAYOLLE Maxime, « Olympique lyonnais : l'histoire secrète du grand stade », *Mediacités*, 6 décembre 2017, consulté le 19 octobre 2020, URL : https://www.mediacites.fr/enquete/lyon/2017/12/06/olympique-lyonnais-lhistoire-secrete-du-grand-stade/.

FISCHER Laurence, « Les voyageurs exténués veulent faire avancer le dossier du C3 au Sytral », *Le Progrès*, 11 avril 2013, p. 28.

FISCHER Laurence, « Rhônexpress sur les rails. Un accueil mitigé », *Lyon-info.fr*, aout 2010, consulté le 3 octobre 2020, URL : http://www.lyon-info.fr/?Le-Rhonexpress-sur-les-rails.

« FNAU : urbanisme et transports feront-ils bon ménage ? *Urbapress Informations* du 21 octobre 1981.

FOURNIER Fabien, « Pourquoi Collomb est (encore) venu au secours de Rivalta », *Lyon Capitale*, 28 mars 2014, consulté le 7 octobre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/politique/pourquoi-collomb-est-encore-venu-au-secours-de-rivalta/.

FOURNIER Fabien, « Feu vert au prolongement de T2 », *Lyon Capitale*, 4 janvier 2011, consulté le 11 octobre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/actualite/feu-vert-au-prolongement-de-t2/.

FOURNIER Fabien, « TCL : la ligne C3 victime du match Bret/Rivalta ? | », 14 octobre 2010, consulté le 8 octobre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/politique/tcl-la-ligne-c3-victime-du-match-bret-rivalta/.

FOURNIER Fabien, « Rivalta devra rembourser ses indemnités », *Lyon Capitale*, 27 juillet 2010, consulté le 8 octobre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/actualite/rivalta-devra-rembourser-ses-indemnites/.

G. B., « Démission du maire communiste de Vaulx-en-Velin », *Le Monde*, 10 décembre 1985.

GATUING Edith, « Une pétition pour le tramway », *Vaulx le Journal*, 9 janvier 2002, p. 3.

GIGNOUX Sébastien, « Pôle de loisirs : un espace à maîtriser », *Le Progrès*, 18 mai 2002, URL : https://nouveau-europresse-com.ressources.sciencespo-lyon.fr/Link/LYONT_5/news·20020518·PR·1700505.

GIGNOUX Sébastien, « Pôle loisirs de l'Est lyonnais : l'ambition en chantier », *Le Progrès*, 8 mai 2002, URL : https://nouveau-europresse-com.ressources.sciencespo-lyon.fr/Link/LYONT_5/news·20020508·PR·1791006.

GROS Jean-Noël, « Le salaire de l'ex-directeur de Tisséo choque les conducteurs de bus de Toulouse », *ladepeche.fr*, 6 février 2019, consulté le 12 août 2020, URL : https://www.ladepeche.fr/2019/02/06/le-salaire-de-lex-directeur-de-tisseo-choque-les-conducteurs-de-bus,7997635.php.

JARREAU Patrick, « P.C. : l'influence du parti se localise », *Le Monde*, 8 mars 1983, URL : https://nouveau.europresse.com/Link/LYONT_3/news·19830308·LM·2841708.

L V, « Pas de transport en commun pour les « Pauvres » », *mediavaulx.fr*, 19 janvier 2015, consulté le 6 novembre 2019, URL : http://www.mediavaulx.fr/index.php/25-elus-vaulx-en-velin/825-pas-de-transport-en-commun-pour-les-pauvres-2.

LA ROCQUE Jean-Pierre DE, « Casino : le coup de poker de Promodès », *L'Express*, 11 septembre 1997, consulté le 22 octobre 2020, URL : //www.lexpress.fr/informations/casino-le-coup-de-poker-de-promodes_624199.html.

LAGRANGE Catherine, « Municipales : à Vénissieux, une élection peut en cacher une autre », *Le Point*, 25 février 2015, consulté le 7 octobre 2020, URL : https://www.lepoint.fr/politique/municipales-a-venissieux-une-election-peut-en-cacher-une-autre-25-02-2015-1907806_20.php.

LAGRANGE Catherine, « Vaulx-en-Velin : un Carré-de-soie pour redorer son image », *Aujourd'hui en France*, 10 avril 2009, URL : https://nouveau-europresse-com.ressources.sciencespo-lyon.fr/Link/LYONT_5/news·20090410·PJ·10105329.

LANDRIN Sophie, « A Vaulx-en-Velin, la municipalité veut créer un pôle de loisirs urbain de 240 hectares, le « Carré de Soie », au coeur d'un ancien berceau industriel », *Le Monde*, 24 mai 2002, p. 13.

LANDRIN Sophie, « Lyon veut améliorer les transports en commun vers sa banlieue », *Le Monde*, 6 février 2002, p. 13.

LANDRIN Sophie, « Gérard Collomb (PS) remporte largement la présidence du Grand Lyon », *Le Monde*, 23 avril 2001, p. 7.

LEERS Yves, « LYON : la ville n'est plus majoritaire dans sa communauté urbaine », *Le Monde*, 8 mars 1977.

LOISON Laurence, « Le C3 roulera en site propre en 2017 et deviendra un tram », *Le Progrès*, 11 avril 2013, p. 19.

LOISON Laurence, « Le C3 pourrait circuler sur une ligne en site propre dès 2017 », *Le Progrès*, 11 avril 2013.

MACHET Anne-Yasmine et DELIGIA Florent, « Vaulx-en-Velin : deux stations Bluely inaugurées ce mardi », *Lyon Capitale*, 15 juin 2015, consulté le 5 novembre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/technologies/vaulx-en-velin-deux-stations-bluely-inaugurees-ce-mardi/.

MAG Lyon, « Le Rhôneexpress à son tour dans l'oeil du cyclone Mercier », *Lyonmag.com*, 18 décembre 2017, consulté le 3 octobre 2020, URL : https://www.lyonmag.com/article/92715/le-rhonexpress-a-son-tour-dans-l-oeil-du-cyclone-mercier.

MAÏSTO Didier, « Affaire Mercier/Rhônexpress : Bayrou menace « Lyon Capitale » d'un procès », *Lyon Capitale*, 15 novembre 2010, consulté le 3 octobre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/actualite/Affaire-Mercier-Rhonexpress-Bayrou-menace-Lyon-Capitale-d-un-proces/.

MALSCH Edouard, « Rhônexpress ne fait pas l'unanimité ! », *UrbaNews*, 27 juillet 2010, consulté le 4 octobre 2020, URL : https://www.urbanews.fr/2010/07/27/6282-rhonexpress-ne-fait-pas-lunanimite/.

MERMET Daniel, « François Ruffin, Assa Traoré - La rencontre », entretien de Daniel Mermet, podcast, *Là-bas si j'y suis*, le 12 octobre 2018.

MORERA Jean-Christophe, « Aménagement de la ligne C3 : le Sytral renvoie la balle dans le camp des villes », *Le Progrès*, 15 mai 2013.

Non signé, « Vaulx-en-Velin : le planetarium au coeur d'un scandale ? », *Lyonmag.com*, 19 août 2008, consulté le 2 novembre 2020, URL : https://www.lyonmag.com/article/8442/vaulx-en-velin-le-planetarium-au-coeur-d-8217-un-scandale.

Non signé, « Résultats du second tour des élections municipales - Rhône », *Le Monde*, 20 juin 1995, p. 44.

Non signé, « Appel lancé par les 49 refondateurs : dans la perspective des élections municipales, Les contestataires communistes veulent s'affranchir de la tutelle des partis de gauche », *Le Monde*, 13 juillet 1994, p. 7.

P. EB., « Vaulx-en-Velin : redistribution des cartes », *Le Progrès*, 8 mars 1983.

PAYOT Marianne, « Lyon : Collomb en héritier », *L'Express*, 28 août 2007.

PEYZIEU Jean, « Tour minguette », consulté le 6 mai 2020, URL : http://www.ina.fr/video/CAB8301539701.

PIETRASIK Jérôme, « Transports : Avec son « Urba 1 », fabriqué dans son appartement à l'aide de ruban adhésif, Maurice Barthalon est peut-être le prophète de la circulation future », *Le Nouvel Observateur*, 6 janvier 1969, p. 26.

PONNET Yannick, « Claire Le Franc termine son dernier mandat d'adjointe », *Le Progrès*, 18 novembre 2019, p. 28.

R E, « Le Grand Lyon en chantier », *l'Humanité*, 15 mars 2003, p. 53.

RENAUD Philippe, « Métro aérien suspendu : la France jette l'éponge… Le japon s'empare du projet », La République du centre, le 12 juillet 2017. URL : [https://www.larep.fr/chateauneuf-sur-loire/voyages/insolite/2017/07/12/metro-aerien-suspendu-la-france-jette-l-eponge-le-japon-s-empare-du-projet_12461670.html]

RODOT Emma, « Lyon : clap de fin pour Bluely, quel avenir pour les bornes de recharge ? », *Lyon Capitale*, 31 juillet 2020, consulté le 5 novembre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/actualite/lyon-clap-de-fin-pour-bluely-quel-avenir-pour-les-bornes-de-recharge/.

RUFFIER-FOSSOUL Raphaël et SAUTOT Emmanuelle, « Gilles Vesco : « Je dis merci à Bernard Rivalta » », *Lyon Capitale*, 3 mars 2010, consulté le 7 octobre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/politique/gilles-vesco-je-dis-merci-a-bernard-rivalta/.

RUFFIER-FOSSOUL Raphaël et SAUTOT Emmanuelle, « Alain Touleron : « Bernard Rivalta a une gestion autoritaire, mais il est compétent » », *Lyon Capitale*, 3 mars 2010, consulté le 24 janvier 2017, URL : http://www.lyoncapitale.fr/Journal/Lyon/Politique/Transports-publics/Alain-Touleron-Bernard-Rivalta-a-une-gestion-autoritaire-mais-il-est-competent.

RUFFIER-FOSSOUL Raphaël et SAUTOT Emmanuelle, « Christian Coulon : "Ces indemnités, Rivalta les mérite amplement" », *Lyon Capitale*, 3 mars 2010, URL complète en biblio.

RUFFIER-FOSSOUL Raphaël et SAUTOT Emmanuelle, « Martial Passi : « Rivalta est le président qu'il faut pour le Sytral » », *Lyon Capitale*, 3 mars 2010, consulté le 7 octobre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/politique/Martial-Passi-Rivalta-est-le-president-qu-il-faut-pour-le-Sytral/.

RUFFIER-FOSSOUL Raphaël et SAUTOT Emmanuelle, « Béatrice Vessiller : "Il y avait 15 000 euros de différence de salaire entre Thomas Collomb et son prédécesseur " », *Lyon Capitale*, 3 mars 2010, consulté le 9 octobre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/politique/beatrice-vessiller-il-y-avait-15-000-euros-de-difference-de-salaire-entre-thomas-collomb-et-son-predecesseur/.

RUFFIER-FOSSOUL Raphaël et SAUTOT Emmanuelle, « Bruno Gentilini : « Tant que Rivalta ne fait pas de fautes graves, il n'y a aucune raison de demander sa démission » | », *Lyon Capitale*, 3 mars 2010, consulté le 9 octobre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/politique/bruno-gentilini-tant-que-rivalta-ne-fait-pas-de-fautes-graves-il-n-y-a-aucune-raison-de-demander-sa-demission/.

SAMARD François, « Les lignes de bus pour l'aéroport supprimées », *Le Progrès*, 15 décembre 2015, p. Rhône17.

SAMARD François, « La liaison entre la Part-Dieu et cité internationale prévu fin 2006 », *Le Progrès*, 30 mars 2015.

SAMARD François, « Passage en force envisagé pour prolonger le tram T2 à Eurexpo », *Le Progrès*, 15 septembre 2010, p. 10.

SAMARD François, « Pas un trolleybus pour l'inauguration de la ligne C3 », *Le Progrès*, 30 octobre 2007.

SAMARD François, « Des trolleybus Cristalis pour le ligne 51 », *Le Progrès*, 15 mai 2007.

SAMARD François, « Vaulx-en-Velin, mieux desservi en 2006 », *Le Progrès*, 22 novembre 2003.

SAMARD François, « Nouveaux statuts pour le SYTRAL », *Le Progrès*, 9 juillet 2003, p. 11.

SAMARD François, « Le SYTRAL élit aujourd'hui son président », *Le Progrès*, 21 juin 2001, URL : https://nouveau-europresse-com.ressources.sciencespo-lyon.fr/Link/LYONT_5/news·20010621·PR·4080997.

SAMARD François, « Inquiétudes de plusieurs associations pour l'extension du tramway », *Le Progrès*, 5 janvier 2001.

SAUTOT Emmanuelle et RUFFIER-FOSSOUL Raphaël, « Christian Coulon : « Ces indemnités, Rivalta les mérite amplement » | », *Lyon Capitale*, 3 mars 2010, consulté le 9 octobre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/politique/christian-coulon-ces-indemnites-rivalta-les-merite-amplement/.

SAUTOT Emmanuelle et RUFFIER-FOSSOUL Raphaël, « Michèle Vullien : « Pourquoi voudriez-vous qu'ils remboursent ? » | », *Lyon Capitale*, 3 mars 2010, consulté le 9 octobre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/politique/Michele-Vullien-Pourquoi-voudriez-vous-qu-ils-remboursent/.

SAUX Jean-Louis, « M. Mitterrand veut « redonner le goût de vivre » aux quartiers défavorisés », *Le Monde*, 6 décembre 1990, p. 12.

SIGOT François, « A Vaulx-en-Velin, l'action sociale négligée au profit du bâti », *La Gazette des Communes*, 15 décembre 2015, consulté le 3 novembre 2020, URL : https://www.lagazettedescommunes.com/421815/a-vaulx-en-velin-laction-sociale-negligee-au-profit-du-bati/.

SOLÉ Robert, « L'affaire d'une génération », *Le Monde*, 9 octobre 1990, p. 13.

TERRA Paul, « Rivalta victime de l'annulation des élections à Vénissieux », *Lyon Capitale*, 9 octobre 2014, consulté le 7 octobre 2020, URL : https://www.lyoncapitale.fr/politique/Rivalta-victime-de-l-annulation-des-elections-a-Venissieux/.

TERRISSE Marie-Noelle, « A Vaulx-en-Velin Les obsèques dignes et silencieuses de Thomas Claudio », *Le Monde*, 15 octobre 1990, p. 9.

TRIBOLLET Samuel, « Est lyonnais. Les Vélo'v essaiment au-delà du périph' », *Lyon Plus*, 5 décembre 2019, consulté le 6 novembre 2020, URL : https://www.lyonplus.com/actualite/2019/12/05/les-velo-v-essaiment-au-dela-du-periph.

VAN EECKHOUT Laetitia, « Près de 120 projets de transports durables suspendus au sort de l'écotaxe », *Le Monde*, 9 avril 2014, consulté le 30 octobre 2020, URL : https://www.lemonde.fr/planete/article/2014/04/09/pres-de-120-projets-de-transports-durables-suspendus-au-sort-de-l-ecotaxe_4397857_3244.html.

VENDEUIL Richard DE, « Le laboratoire de Vaulx-en-Velin », *L'Express*, 24 novembre 2005, consulté le 17 septembre 2020, URL : https://www.lexpress.fr/actualite/societe/le-laboratoire-de-vaulx-en-velin_483842.html.

VIDELIER Philippe, « Crise, chômage et racisme au miroir de l'histoire - Des années 30 aux années 80 : les pauvres chez les riches », *Le Monde diplomatique*, 1 juillet 1985, pp. 5-8.

VIDELIER Philippe, « Le racisme des années 30 », *Le Monde*, 17 octobre 1983.

VILLARD Florence, « Plus de TCL jusqu'à l'aéroport, le prix du trajet multiplié par huit ! », *Le Progrès*, 21 décembre 2015, p. 21.

WENZ-DUMAS François et VIROT Pascal, « Le PCF entame son capital municipal. Plusieurs bastions communistes sont menacés dimanche prochain. », *Libération*, 13 juin 1995, consulté le 24 septembre 2020, URL : https://www.liberation.fr/evenement/1995/06/13/le-pcf-entame-son-capital-municipalplusieurs-bastions-communistes-sont-menaces-dimanche-prochain_134943.

« FNAU : urbanisme et transports feront-ils bon ménage ? *Urbapress Informations* du 21 octobre 1981.

« En images. Ça s'est passé un 6 février... dans les années 70 », *Le Progrès*, 6 février 2019, consulté le 12 août 2020, URL : https://www.leprogres.fr/multimedia/2019/02/06/ca-s-est-passe-un-6-fevrier-dans-les-annees-70.

« Michel Mercier au Conseil constitutionnel : un nouveau jeu de chaise musical dans le Rhône », *Lyonmag.com*, 26 juillet 2017, consulté le 8 octobre 2020, URL : https://www.lyonmag.com/article/89642/michel-mercier-au-conseil-constitutionnel-un-nouveau-jeu-de-chaises-musicales-dans-le-rhone.

« Réorganisation du Sytral : la présidence offerte à Fouziya Bouzerda », *Lyonmag.com*, 19 juillet 2017, URL : https://www.lyonmag.com/article/91140/reorganisation-du-sytral-la-presidence-offerte-a-fouziya-bouzerda.

« Rhône. Vaulx-en-Velin: l'ancien maire communiste Robert Many est mort », *Le Progrès*, 3 décembre 2016, consulté le 22 juin 2020, URL : https://www.leprogres.fr/rhone/2016/12/03/vaulx-en-velin-l-ancien-maire-communiste-robert-many-est-mort.

« Le Sytral « se refuse à tout commentaire » », *Le Progrès*, 16 février 2016, p. 23.

« Ce que l'élection de Vénissieux change à la Métropole de Lyon », *Lyonmag.com*, 31 mars 2015, consulté le 7 octobre 2020, URL : https://www.lyonmag.com/article/71789/ce-que-l-8217-election-de-venissieux-change-a-la-metropole-de-lyon.

« Vénissieux : le Conseil d'État confirme l'annulation des municipales », *Le Parisien*, 4 février 2015, consulté le 7 octobre 2020, URL : https://www.leparisien.fr/rhone-69/venissieux-le-conseil-d-etat-confirme-l-annulation-des-municipales-04-02-2015-4506037.php.

« Un élu PS conseille aux plus démunis de moins prendre les transports », *Le Figaro.fr*, 6 janvier 2015, consulté le 6 novembre 2019, URL : https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2015/01/06/25002-20150106ARTFIG00246-un-elu-ps-conseille-aux-plus-demunis-de-moins-prendre-les-transports.php.

« Un élu PS suggère aux plus démunis de moins utiliser les transports en commun », *L'express*, 6 janvier 2015, consulté le 6 novembre 2019, URL : https://www.lexpress.fr/actualite/politique/un-elu-ps-suggere-aux-plus-demunis-de-moins-utiliser-les-transports-en-commun_1638011.html.

« A défaut de transports en commun lyonnais gratuits, le choix de la fraude », *Rue89Lyon*, 29 décembre 2014, consulté le 6 novembre 2019, URL : https://www.rue89lyon.fr/2014/12/29/a-defaut-transports-communs-lyonnais-gratuits-fraude/.

« Bernard Rivalta : l'inconnu ! », *Vénissieux Infos*, 4 janvier 2014, consulté le 12 octobre 2020, URL : https://venissieuxinfos.fr/bernard-rivalta-linconnu/.

« Résultats Municipales 2014 à Vaulx-en-Velin », *Libération*, 2014, consulté le 17 novembre 2020, URL : https://www.liberation.fr/elections/municipale-2014/vaulx-en-velin_69120/.

« Transport en commun, « les écologistes réclamment un tram sur la ligne C3 » », *Le Progrès*, 25 mai 2013, p. 3.

« Feu vert préfectoral pour l'extension du tramway T2 de Bron à Eurexpo », *Le Progrès*, 4 janvier 2011, p. 8.

« Rhônexpress : pratique et rapide, mais un peu trop cher », *Le Progrès*, 10 août 2010, p. 6.

« RhônExpress : la fausse bonne idée », *Lyon CityCrunch*, 1 février 2010, consulté le 3 octobre 2020, URL : https://lyon.citycrunch.fr/rhone-express-la-fausse-bonne-idee/2010/02/01/.

« Le PS Bernard Rivalta prié de faire ses valises », *Libération*, 15 janvier 2008, consulté le 8 octobre 2020, URL : https://www.liberation.fr/france-archive/2008/01/15/le-ps-bernard-rivalta-prie-de-faire-ses-valises_62709.

« Un carré d'or en bord de canal. Experts internationaux au chevet du projet de pôle de loisirs vaudais », *Lyon Figaro*, 28 mai 2002.

« Lyon : Collomb, 44 ans après Herriot... », *Le Nouvel Observateur*, 19 mars 2001, consulté le 5 septembre 2020, URL : https://www.nouvelobs.com/politique/20010319.OBS2562/lyon-collomb-44-ans-apres-herriot.html.

« Vaulx-en-Velin : la commune et le Grand Lyon financeront le supermarché Casino », *Les Échos*, 12 février 1996, p. 24.

« Le Grand-Vire reconstruit au centre de Vaulx-en-Velin », *Les Échos*, 1 février 1993, p. 15.

« Le second tour des élections cantonales - Rhône (26) », *Le Monde*, 31 mars 1992, p. 24.

« Vaulx-en-Velin : l'argent n'a pas suffi », *Les Échos*, 29 mai 1991, p. 4.

« Pourquoi Vaulx-en-Velin ? », *Lyon-Libération*, 13 octobre 1990.

« Le PS souligne la nécessité d'une « politique de la ville » », *Le Monde*, 10 octobre 1990, p. 14.

« Vaulx-en-Velin. Le P.C. n'a plus de majorité absolue », *Le Progrès*, 14 mars 1983.

« La Fédération du Rhône du P.C. : "Se mobiliser pour le 13 mars" », *Le Progrès*, 7 mars 1983.

« UNE ASSOCIATION " P.R.A.D.E.L. " prépare la présentation d'une liste dans chaque arrondissement de Lyon », *Le Monde.fr*, 26 août 1964, consulté le 18 mars 2020, URL : https://www.lemonde.fr/archives/article/1964/08/26/une-association-p-r-a-d-e-l-prepare-la-presentation-d-une-liste-dans-chaque-arrondissement-de-lyon_2125803_1819218.html.

« Urbanisme et transports feront-ils bon ménage ? », *Urbapress Informations*, 21 octobre 1981, pp. 12-13.

« Rhône-Poulenc Textiles envisage de procéder à de nouveaux arrêts de production au printemps », *Le Monde*, 7 février 1975.

« Rhône-Poulenc-Textiles ferme un atelier de huit cents personnes près de Lyon », *Le Monde*, fevrier 1975.

« Le 08/08/2010 : Les derniers tours de roue de Satobus », consulté le 3 octobre 2020, URL : https://tecelyon.info/sections.php?op=viewarticle&artid=61.

Rapports et autres documents

AGURCO, *Ligne D du métro : aspects urbanistiques - section Bellecour-Parilly. Variante avec création d'une station à Gabriel-Péri* [Rapport], Lyon, STCRL, Agence d'urbanisme de la communauté urbaine, 1980, 43 p.

AGURCO et SYTRAL, *Plan de déplacements urbains : « le diagnostic » - dossier technique préparatoire* [Rapport], Lyon, SYTRAL, 1986, 149 p.

CEREMA, « Le management de la mobilité. Une palette d'outils et de services pour encourager le changement de comportement de mobilité », *Références, Mobilités et transports*, septembre 2014, nº 5.

CESER ARA, *Budget primitif 2016 Région Auvergne-Rhône-Alpes* [Rapport], Lyon, Conseil économique, social et environnemental régional Auvergne-Rhône-Alpes, 2016, 30 p., consulté le 7 octobre 2020, URL : https://ceser.auvergnerhonealpes.fr/avis-et-contributions/budget-primitif-2016#rapport-bloc.

CETE DE LYON, *Ramassage ouvrier et transports publics. Journée d'études.* [Rapport], Lyon, CETE de Lyon, Direction des Transports Terrestres, Ministère de l'Equipement Délégation générale à la Recherche Scientifique et Technique, 1977, 120 p.

CHAZALETTE Andrée, VOISIN Bruno, MERSTERMANN André et BAUDRAND Monique, *Etude sur les conséquences du travail en équipes alternantes et leurs facteurs explicatifs* [Rapport], Lyon, GSU, Comité d'organisation des recherches appliquées sur le développement économique et social, 1973.

CLAIRET Julien et CAUBEL David, *Mobilité d'un futur sous contrainte dans l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Etienne ? Volume 1 : Vulnérabilité des ménages aux coûts des transports* [Rapport], Bron, CEREMA - Centre-Est DTerCE, SGAR, RUL, 2014, 95 p., URL : https://www.cerema.fr/system/files/documents/2017/08/Vulnerabilites_VOLUME_1_VF_cle1adc16.pdf.

COMMISSION NATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS et CENTRE DE FORMATION DES PERSONNELS COMMUNAUX, *Services municipaux et développement social des quartiers: Lyon, Palais de la Bourse, 18 et 19 novembre 1989*, Paris, CFPC, 1987, 130 p.

FRÉBAULT Jean, BUNA Gilles et FRÉROT Olivier, *De l'agglomération à l'émergence métropolitaine lyonnaise. Jean Rigaud et le renouveau de l'urbanisme : 1977 - 1989* [Rapport], Lyon, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2008, 28 p.

MALGORN Bernadette, *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et perspectives* [Rapport], Paris, Conseil d'orientation de l'ONZUS, Editions du CIV, 2013, 142 p., consulté le 24 juillet 2019, URL : http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/pnru1.pdf.

MAYET Pierre et PALLEZ Gabriel, *VIe plan (1971-1975) : rapport de la commission « Villes » du Commissariat Général du Plan*, La documentation Française., Paris, Commissariat Général du Plan, 1971.

PEMEZEC Philippe, *Rapport de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (n° 950)* [Rapport], Assemblée Nationale, Commission des affaries économiques, 2003, 103 p., consulté le 19 février 2020, URL : http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r1003.asp.

PUPPONI François, *Quartiers : engageons le changement ! Rapport de la Mission « Péréquation et politique de la ville » remis au ministre délégué à la Ville* [Rapport], Paris, ministère de l'Egalité des territoires et du Logement, 2013, 45 p.

Rapport d'observations définitives et sa réponse : Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL). Département du Rhône, Exercices 2011 à 2017 [Rapport], Lyon, Chambre régionale des comptes de Auvergne-Rhône-Alpes, 2019, 128 p.

Plan de déplacements urbains. Agglomération lyonnaise (2017-2030) [Rapport], Lyon, SYTRAL, 2017, 248 p.

Les budgets primitifs 2016 des départements [Rapport], Paris, Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, ministère de l'Intérieur, 2016, 53 p., URL : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bpd_2016.pdf.

Budget primitif 2016 Grand Lyon, la métropole [Rapport], Lyon, Métropole de Lyon, M57, 2016, 692 p., URL : https://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/institution/budget/20160330_gl_budget-primitif-2016.pdf.

L'observatoire Mobilité vers l'emploi. Mesurer les freins à la mobilité des publics éloignés de l'emploi et les impacts socio-économiques des aides à la mobilité [Rapport], Lyon, Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, 2015, 24 p.

Directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise. Modification sur l'Espace inderdépartemental Saint-Exupéry [Rapport], Lyon, Préfet de la Région Rhône-Alpes, DTT du Rhône, DTT de l'Isère, 2015, 204 p., URL : https://noeud-ferroviaire-lyonnais.debatpublic.fr/images/documents/partenaires-du-projet/1503-DTA-aire%20metropolitaine-lyonnaise-Rapport-presentation-Saint-Exupery.pdf.

Contrat de ville, Métropole de Lyon (2015-2020) [Rapport], Lyon, Métropole de Lyon, Région Rhône-Alpes, Etat, 2015, 152 p.

Rapport d'observations définitives : Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL). Département du Rhône, Exercices 2004 à 2009 [Rapport], Lyon, Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, 2011, 75 p.

Les budgets primitifs 2006 des départements [Rapport], Paris, Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, ministère de l'Intérieur, 2006, 53 p., URL : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bpd_2016.pdf.

Révision du PDU de l'agglomération lyonnaise. PDU approuvé le 2 juin 2005 [Rapport], Lyon, SYTRAL, 2005, 66 p.

Rapport d'observations définitives : Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL). Département du Rhône, Exercices 1993 à 2000 [Rapport], Lyon, Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, 2004, 21 p.

Évaluation du PDU 1997 de l'agglomération lyonnaise 5 ans après [Rapport], Lyon, SYTRAL, 2003, 23 p.

Les communautés urbaines - Synthèse [Rapport], Paris, Cour des comptes, 2001, 38 p., consulté le 29 septembre 2020, URL : https://www.ccomptes.fr/fr/documents/1456.

Les communautés urbaines. Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et organismes intéressés [Rapport], Paris, Cour des comptes, 2001, 267 p., consulté le 29 septembre 2020, URL : https://www.ccomptes.fr/fr/documents/1456.

Le Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération lyonnaise : Trois Scénarios pour un Débat [Rapport], Lyon, SYTRAL, 1996, 115 p.

Transports Collectifs et réseau Ferroviaire. Rapport Final du Groupe de Travail - Plan de déplacements Urbains [Rapport], Lyon, SYTRAL, 1996, 119 p.

Bibliographie :

ABBOTT Andrew Delano, *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press, 1988, 435 p.

ACHIN Catherine et PAOLETTI Marion, « Le « salto » du stigmate. Genre et construction des listes aux municipales de 2001 », *Politix*, 2002, vol. 15, nº 60, p. 33-54.

AERTS Anne-Thérèse, CHIRAZI Sandra et CROS Lucile, « Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains », *Insee Première*, juin 2015, nº 1552, consulté le 14 décembre 2020, URL : http://www.epsilon.insee.fr:80/jspui/handle/1/31081.

AFFICHARD Joëlle, CHAMPEIL-DESPLATS Véronique et LYON-CAEN Antoine, *Définir le service public, réguler un secteur concurrentiel : genèse de la Loi d'orientation sur les transports intérieurs* [Rapport], Institut International de Paris La Défense, 1997, 124 p., consulté le 16 avril 2020, URL : http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0028/Temis-0028890/12002.pdf.

ALAM Thomas, GURRUCHAGA Marion et O'MIEL Julien, « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, 2012, nº 87, p. 155-173.

ARPAILLANGE Christophe, AUGUSTIN Jean-Pierre et MANDOUZE Daniel, « Rénover les grands ensembles ou développer le territoire ? Une mixité au filtre de l'action publique dans les banlieues populaires de l'agglomération de Bordeaux », *Lien social et Politiques*, 2016, nº 77, p. 19-36.

ARPAILLANGE Christophe, MAILLARD Jacques DE, GUÉRIN-LAVIGNOTTE élodie, KÉRROUCHE Eric et MONTANÉ Michel-Alexis, « Communauté urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement. Négociations contraintes dans une confédération de communes », *in* François BARAIZE et Emmanuel NÉGRIER (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, Harmattan, Collection Logiques politiques, 2001.

ASSOCIATION DES ANCIENS TRAVAILLEURS RHÔNE-POULENC-TEXTILES, *La viscose à Vaulx-en-Velin :1924-1980*, Lyon, Ed. Bellier, 1999.

AUGUSTIN Jean-Pierre et MONTANÉ Michel-Alexis, « Différenciation et dualisation de l'action publique : le cas des quartiers fragiles et de la jeunesse urbaine en France », *Lien social et Politiques*, 2004, nº 52, p. 81-93.

AUTHIER Jean-Yves (dir.), *Sociologie de Lyon*, Paris, Découverte, Repères Sociologie, n° 556, 2010, 126 p.

AVENEL Cyprien, « La question des quartiers dits « sensibles » à l'épreuve du ghetto », *Revue économique*, 18 mai 2016, Vol. 67, nº 3, p. 415-441.

BACQUÉ Marie-Hélène et FOL Sylvie, « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *Revue suisse de sociologie*, 2007, vol. 33, nº 1, p. 89-104.

BACQUÉ Marie-Hélène et SINTOMER Yves, « Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers », *Revue française de sociologie*, 2001, vol. 42, nº 2, p. 217-249.

BAILEY Frederick George, *Les règles du jeu politique*, Jean COPANS (trad.), Paris, PUF, Bibliothèque de sociologie contemporaine, 1971, 254 p.

BAJARD Flora, CRUNEL Bérénice, FRAU Caroline, NICOLAS Frédéric et PARENT Fanny (dir.), *Professionnalisation(s) et État : une sociologie politique des groupes professionnels*, Villeneuve-d'Ascq, France, Presses universitaires du Septentrion, Espaces politiques, 2018, 319 p.

BARBIER Clément, *Les métamorphoses du traitement spatial de la question sociale : approche croisée de deux grands projets de renouvellement urbain dans les agglomérations de Lille et de Hambourg*, Thèse de science politique, Paris 8, 2015.

BARBIER Clément, « Des études urbaines comparatistes à une sociologie croisée des politiques urbaines », *Espaces et sociétés*, novembre 2015, n° 163, nº 4, p. 25-40.

BARDET Fabrice et HEALY Aisling, « Les acteurs urbains et les promesses des palmarès internationaux des villes. Lyon à la conquête du « Top 15 » européen », *Métropoles*, juin 2015, nº 16.

BARONE Sylvain, « L'éligibilité sectorielle. La sélection des élus dans les instances locales de gestion de l'eau », *Revue française d'administration publique*, 2019, n° 172/4, p. 985-1003.

BARRAULT-STELLA Lorenzo, BALOGE Martin, BERJAUD Clémentine, DAHANI Safia et TAICLET Anne-France, « Voter entre soi et contre les autres », *Actes de la recherche en sciences sociales*, juillet 2020, N° 232-233, n°2, p. 30-49.

BARRAULT-STELLA Lorenzo et PUDAL Bernard, « Retour sur la politisation des classes populaires. Propositions pour une analyse des états de matière du politique et de leur convertibilité », *in* Lorenzo BARRAULT-STELLA, Brigitte GAÏTI et Patrick LEHINGUE (dir.), *La politique désenchantée ? Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, Presses universitaires de Rennes., Rennes, Res publica, 2019, p. 105-128.

BARRÉ Alain, « Transport et aménagement urbain : l'exemple du métro dans les grandes métropoles régionales françaises », *Géographie de Lyon*, 1980, vol. 55, nº 3, p. 209-230.

BARRIER Julien et CASTEL Patrick, « Sociologie des professions et politiques publiques », *in* Laurie BOUSSAGUET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2019, vol.5e éd., p. 594-600.

BARROS Françoise de, « Les acteurs municipaux et « leurs » étrangers (1919-1984) : gains et contraintes d'un détour communal pour l'analyse d'un travail de catégorisation étatique », *Geneses*, octobre 2008, n° 72, nº 3, p. 42-62.

BARROS Françoise DE, « Élus locaux et actions publiques de l'entre-deux-guerres au début des années quatre-vingt. Mise au jour de deux "répertoires d'actions clientélaires" », *Sciences de la société*, 2007, nº 71, p. 27-46.

BARROS Françoise DE, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Étatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *Politix*, 2001, vol. 14, nº 53, p. 117-144.

BATTEGAY Alain, « Mixités du dedans et d'en haut. Regards socio-anthropologiques des mobilités à partir de la Place du Pont à Lyon », *in* Marie-Christine JAILLET, Evelyne PERRIN et Françoise MÉNARD (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, La Défense, Plan urbanisme Construction Architecture, Collection « Recherches » du PUCA, n° 180, 2008, p. 145-166.

BAUMAN Zygmunt, *Le coût humain de la mondialisation*, Paris, Hachette, Forum, 1999, 204 p.

BÉAL Vincent et ROUSSEAU Max, « Alterpolitiques! », *Métropoles*, décembre 2014, nº 15.

BÉAL Vincent et ROUSSEAU Max, « Néolibéraliser la ville fordiste. Politiques urbaines post-keynésiennes et re-développement économique au Royaume-Uni : une approche comparative », *Métropoles*, décembre 2008, nº 4.

BEAUMONT Benjamin et GILBERT Axel, « Rhône-Alpes, une région riche en dépit d'inégalités territoriales », *Insee Analyses*, juin 2015, nº 29, p. 4.

BEAUMONT Benjamin et GILBERT Axel, « Précarité dans le Grand Lyon : vers une réduction mais plus de concentration », *Insee Analyses*, février 2015, nº 22, p. 4.

BÉCOT Chantal, *Les acteurs urbains et la politique publique d'action foncière : la création d'espace économique dans l'agglomération bordelaise*, thèse de science politique, Bordeaux 4, 1996, consulté le 10 septembre 2020, URL : https://www.theses.fr/1996BOR40010.

BEGAG Azouz, « Le monde caché de la mobilité des populations urbaines », *L'Espace géographique*, 1988, vol. 17, nº 4, p. 245-255.

BEGAG Azouz, « Les distances paradoxales de la mobilité », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1988, vol. 39, nº 1, p. 117-119.

BEGAG Azouz, *L'immigré et sa ville*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, Transport, espace, société, 1984, 189 p.

BELGACEM Samir Hadj, « « De petits refus » », *Sociétés contemporaines*, novembre 2020, N° 118, nº 2, p. 51-78.

BELLANGER Emmanuel, *Ivry, banlieue rouge. Capitale du communisme français, XXe siècle*, Grane, Créaphis, 2017, 548 p.

BELLANGER Emmanuel, « Le Grand Paris bienfaiteur et les dynamiques de coopérations Paris-banlieues sous la Troisième République », *in* Florence BOURILLON et Annie FOURCAUT (dir.), *Agrandir Paris (1860-1970)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, Histoire contemporaine, 2016, p. 289-308.

BELLANGER Emmanuel, « Le maire au XXe siècle, ou l'ascension d'une figure « sympathique » et « intouchable » de la République », *Pouvoirs*, janvier 2014, n° 148, p. 15-29.

BELLANGER Emmanuel, « L'"affaire de Vitry" », *in* Emmanuel BELLANGER, Julia MORO et Christian FAVIER (dir.), *Le Val-de-Marne anthologie : 1964-2014*, Ivry-sur-Seine, Les Éditions de l'Atelier, 2014, p. 160-163.

BELLANGER Emmanuel, « Le « communisme municipal » ou le réformisme officieux en banlieue rouge », *in* Emmanuel BELLANGER et Julian MISCHI (dir.), *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, Armand Colin, Recherches, 2013, p. 27-52.

BELLANGER Emmanuel, « Le « communisme municipal » ou le réformisme inavoué en banlieue rouge », *in Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, Armand Colin, Recherches, 2013, p. 27-52.

BELLANGER Emmanuel, « De de Gaulle à Pompidou, lorsque l'État s'opposait aux élus locaux : l'exemplarité du Grand Paris », 2010, p. 43-53.

BELLANGER Emmanuel, « Le personnel communal ou l'empreinte du territoire : construction d'un groupe, politisation et sociabilité municipale », *in* Emmanuel BELLANGER et Jacques GIRAULT (dir.), *Villes de banlieues. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, Paris, Créaphis, 2008, p. 151-189.

BELLANGER Emmanuel et MISCHI Julian (dir.), *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, Armand Colin, Recherches, 2013, 302 p.

BELLANGER Emmanuel et POUPEAU François-Mathieu, *Lumières sur la banlieue. Histoire du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication, SIPPEREC*, Ivry-sur-Seine, Les Éditions de l'Atelier, 2014, 463 p.

BELMESSOUS Fatiha, « Catégorisation et discrimination des Algériens dans les politiques du logement à Lyon (1950-1970) », *in Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Collection « Géographie sociale », 2014, p. 133-153.

BELMESSOUS Fatiha, « Du « seuil de tolérance » à la « mixité sociale » : répartition et mise à l'écart des immigrés dans l'agglomération lyonnaise (1970–2000) », *Belgeo*, décembre 2013, n° 3.

BELMESSOUS Fatiha, « L'émergence du problème des quartiers d'habitat social : une « fenêtre d'opportunité » pour l'Agence d'urbanisme de Lyon ? (1978-1984) », *Territoire en mouvement,* juin 2007, nº 2, p. 44-56.

BEN MABROUK Taoufik, *Le pouvoir d'agglomération en France : logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2006, 314 p.

BEN MABROUK Taoufik et JOUVE Bernard, « La difficile émergence de la région urbaine de Lyon », *in* Bernard JOUVE et Christian LEFÈVRE (dir.), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, Villes, 1999, p. 103-132.

BENFORD Robert D. et SNOW David A., « Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment », *Annual Review of Sociology*, 2000, vol. 26, p. 611-639.

BENHENDA Asma, *Tous des bons profs. Un choix de société*, Fayard, 2020, 163 p.

BENHENDA Asma, *Gestion des enseignants et inégalités scolaires dans les collèges de l'éducation prioritaire* [Rapport], Institut des politiques publiques (CREST-PSE), 2018, 132 p., URL : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-10/20181017-etude-IPP-education-prioritaire.pdf.

BENTAYOU Gilles, « De « l'atelier » à « l'agence » d'urbanisme de Lyon : nouveaux regards sur les quartiers anciens (1961-1983) », *Territoire en mouvement,* juin 2007, nº 2, p. 31-43.

BENTAYOU Gilles et BENBOUZID Bilel, « L'urbanisme et ses études. Réflexions à partir de deux exemples de politiques d'aménagement urbain à Lyon », *Histoire & mesure*, décembre 2009, vol. 24, nº 2, p. 71-108.

BERTHET Jean-Marc, *Mémoire du renouvellement urbain ou renouvellement des mémoires urbaines ? L'exemple de la cité Olivier de Serres à Villeurbanne et du quartier de Parilly à Bron* [Rapport], La Défense, ministère de l'Équipement, PUCA, 2007, 96 p., URL : http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_final_recherche_puca.pdf.

BERTHO Raphaële, « Les grands ensembles. Cinquante ans d'une politique-fiction française », *Études photographiques*, mars 2014, nº 31.

BEZES Philippe et LE LIDEC Patrick, « Ce que les réformes font aux institutions (chapitre 3) », *in* Jacques LAGROYE et Michel OFFERLÉ (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 75-101.

BIAREZ Sylvie, « De la recherche urbaine à l'action publique locale », *in* Jean-Paul ZUANON et Anne-Cécile DOUILLET (dir.), *Quarante ans de recherche en sciences sociales : regards sur le CERAT, 1963-2003*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2004, p. 129-139.

BIAREZ Sylvie, *Le pouvoir local*, Paris, France, Economica, 1989, 309 p.

BIAREZ Sylvie, BOUCHET Claude, BOISBERRANGER Guy du, MINGASSON Christian, MONZIES Marie-Christine et POUYET Catherine, *Institution communale et pouvoir politique : Le cas de Roanne*, Mouton, 1973, 212 p.

BILAND Émilie, *La fonction publique territoriale*, La Découverte., Repères, 2019.

BILAND Émilie, « Recruter et gérer les fonctionnaires « à gauche » : du municipalisme à la banalisation ? », *in* Emmanuel BELLANGER et Julian MISCHI (dir.), *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, Armand Colin, Recherches, 2013, p. 151-166.

BILAND Émilie, « Fonction publique territoriale : de la mobilité interne à la mobilité spatiale ? », *Travail et emploi*, 2011, n° 127, nº 3, p. 53-66.

BOCQUET Denis et FETTAH Samuel (dir.), *Réseaux techniques et conflits de pouvoir. Les dynamiques historiques des villes contemporaines*, Rome, Italie, École française de Rome, 2007, 328 p.

BOINO Paul, *L'intégration fonctionnelle des centres urbains secondaires dans la métropole lyonnaise : à travers la diffusion des modes de garde*, thèse de géographie, université Lyon 2, 1999, 488 p.

BOLTANSKI Luc et CHIAPELLO Eve, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, NRF essais, 1999, 843 p.

BONELLI Laurent, *La France a peur. Une histoire sociale de l' « insécurité »*, Paris, La Découverte, Cahiers libres, 2008, 418 p.

BONGRAND Philippe et LABORIER Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, Vol. 55, nº 1, p. 73-111.

BONNAUD Laure et MARTINAIS Emmanuel, « Fusionner les administrations pour mieux coordonner l'action publique ? », *Gouvernement et action publique*, octobre 2014, vol. 3, nº 3, p. 105-125.

BONNEVILLE Marc, « Planification et développement urbain dans l'agglomération lyonnaise : essai d'évaluation pour la période 1968-1982 », *Revue de géographie de Lyon*, 1982, vol. 57, nº 2, p. 93-116.

BORGÉ Guy, BORGÉ Marjorie et CLAVAUD René, *Les transports à Lyon. Du tram au métro*, Lyon, J. Honoré, Collection « Documents lyonnais », 1984, 179 p.

BORJA Simon, COURTY Guillaume et RAMADIER Thierry, « Trois mobilités en une seule ? », *Revue électronique des sciences humaines et sociales.*, octobre 2014.

BOULLAND Paul et PENNETIER Claude, « Notice Marcel Rosette », *in Dictionnaire biographique Le Maitron*, 2015.

BOURDIEU Pierre, « Espace social et genèse des « classes » », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1984, vol. 52, nº 1, p. 3-14.

BOURDIEU Pierre, « La délégation et le fétichisme politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1984, vol. 52, nº 1, p. 49-55.

BOUZOUINA Louafi, *Ségrégation spatiale et dynamiques métropolitaines*, thèse de science économique, Université Lyon 2, 2008.

BRACONNIER Céline et DORMAGEN Jean-Yves, « Une démocratie de l'abstention. Retour sur le non-vote et ses conséquences politiques lors des scrutins municipaux et européens de 2014 », *Hérodote*, 2014, n° 154/3, p. 42-58.

BRACONNIER Céline et DORMAGEN Jean-Yves, « Logiques de mobilisation et inégalités sociales de participation électorale en France, 2002-2012 », *French Politics, Culture & Society*, 2012, vol. 30, nº 3, p. 20-44.

BRACONNIER Céline et DORMAGEN Jean-Yves, *La démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Paris, Gallimard, Folio/Actuel, n° 129, 2007, 460 p.

BRENNER Neil, *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford New York, Oxford University Press, 2004, 351 p.

BRENNER Neil, « Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe », *European urban and regional studies*, 2003, vol. 10, nº 4, p. 297-324.

BRODIEZ-DOLINO Axelle, « La vulnérabilité, nouvelle catégorie de l'action publique », *Informations sociales*, octobre 2015, n° 188, nº 2, p. 10-18.

BRODIEZ-DOLINO Axelle, BUELTZINGSLOEWEN Isabelle VON, EYRAUD Benoit, LAVAL Christian et RAVON Bertrand (dir.), *Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, 278 p.

BUÉ Nicolas et DESAGE Fabien, « Les élus communistes et l'intercommunalité : chronique d'un « ralliement » non annoncé », *in* Emmanuel BELLANGER et Julian MISCHI (dir.), *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, Armand Colin, Recherches, 2013.

BUÉ Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, « La « métropole » n'est-elle qu'un mot ? Retour critique sur un « lieu commun » », *in Métropoles en construction : territoires, politiques et processus*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2004, p. 71-93.

CADIOU Stéphane, *Le pouvoir local en France*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, Politique < en + >, 2009.

CADIOU Stéphane, « La politique urbaine sous le regard des experts », *in Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Universite de Bruxelles, Sociologie politique, 2004, p. 81-95.

CANTEUX Camille, *Filmer les grands ensembles. Villes rêvées, villes introuvables : une histoire des représentations des grands ensembles*, Grâne, Créaphis, 2014.

CARREL Marion, CARY Paul et WACHSBERGER Jean-Michel (dir.), *Ségrégation et fragmentation dans les métropoles : perspectives internationales*, Villeneuve-d'Ascq, France, Presses universitaires du Septentrion, Le regard sociologique, 2013, 354 p.

CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard, L'espace du politique, 1998, 490 p.

CASTELLS Manuel, « Y a-t-il une sociologie urbaine ? », *Sociologie du travail*, 1968, vol. 10, nº 1, p. 72-90.

CASTELLS Manuel et GODARD Francis, *Monopolville. Analyse des rapports entre l'entreprise, l'État et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*, Paris, Mouton, La Recherche urbaine, n° 6, 1974, 496 p.

CAUBEL David, « Politique de transports et accès à la ville pour tous ? Une méthode d'évaluation appliquée à l'agglomération lyonnaise », *Les Annales de la recherche urbaine*, 2012, vol. 107, nº 1, p. 36-45.

CAUBEL David, *Politique de transports et accès à la ville pour tous ? Une méthode d'évaluation appliquée à l'agglomération lyonnaise*, thèse de sciences économiques, Université Lyon 2, 2006.

CEFAÏ Daniel, *Pourquoi se mobilise-t-on ? les théories de l'action collective*, Paris, Découverte : M.A.U.S.S, Recherches, 2007, 727 p.

CEFAÏ Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux. Communication - Technologie - Société*, 1996, vol. 14, nº 75, p. 43-66.

CHABANET Didier, « Local democracy under challenge. The work of the Agora Association in Vaulx-en-Velin, France », *in* Philip BOOTH et Bernard JOUVE (dir.), *Metropolitan democracies: transformations of the state and urban policy in Canada, France and the [sic] Great Britain*, Aldershot, Hampshire, England ; Burlington, VT, Ashgate, 2005, p. 185-201.

CHABANET Didier, *Entre intégration culturelle et marginalisation sociale : émergence et recomposition des logiques de l'action collective*, thèse de sociologie, Lyon, Université Lyon 2, 1997.

CHABBAL Jeanne, « Le risque invisible », *Politix*, 2005, n° 70, nº 2, p. 169-195.

CHALLIER Raphaël, *« Simples militants ». Sociologie comparée de l'engagement politique (FN, JC, UMP) en milieu populaire dans la France contemporaine*, thèse de sociologie, Université Paris 8, 2018.

CHARMES Éric, « Pour une approche critique de la mixité sociale », *La Vie des idées*, mars 2009.

CHATZIS Konstantinos, « De l'importation de savoirs américains à la création d'une expertise nationale : la modélisation des déplacements urbains en France, 1950-1975 », *in*

De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ? État de lieux, enjeux et perspectives de recherche, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, p. 159-170.

CHATZIS Konstantinos et PINAULT Michel, « L'Europe du XIXème siècle : une dynamique d'intégration technique ? », *Histoire et Sociétés. Revue Européenne d'Histoire Sociale*, 2006, Mars, n°21, p. 6-61.

CHAZALETTE Andrée, VOISIN Bruno, MERSTERMANN André et BAUDRAND Monique, *Etude sur les conséquences du travail en équipes alternantes et leurs facteurs explicatifs* [Rapport], Lyon, GSU, Comité d'organisation des recherches appliquées sur le développement économique et social, 1973.

CHAZEL Romain, *Concilier ambitions métropolitaines et intérêts locaux : le cas du projet urbain du Carré de Soie* [mémoire de master], Institut d'urbanisme et d'aménagement régional, Aix-Marseille université, 2017, 130 p.

COLE Alistair et PAYRE Renaud (dir.), *Cities as Political Objects. Historical Evolution, Analytical Categorisations and Institutional Challenges of Metropolitanisation*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, Cities series, 2016, 301 p.

COLLET Anaïs, « Montreuil, « le 21e arrondissement de Paris » ? », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012, n° 195, nº 5, p. 12-37.

COMBE Claire, *La ville endormie ? Le risque d'inondation à Lyon. Approche géohistorique et systémique du risque de crue en milieu urbain et périurbain*, thèse de géographie, Université Lyon 2, 2007, 456 p.

COMBE Claire, « Le risque d'inondation à l'amont de Lyon : héritages et réalités contemporaines », *Géocarrefour*, 1 janvier 2004, vol. 79, Vol. 79/1, pp. 63-73, doi:10.4000/geocarrefour.555.

COUSIN Saskia, DJAMENT-TRAN Géraldine, GRAVARI-BARBAS Maria et JACQUOT Sébastien, « Contre la métropole créative ... tout contre. Les politiques patrimoniales et touristiques de Plaine Commune, Seine-Saint-Denis », *Métropoles*, décembre 2015, nº 17.

CROZET Yves, ARCIER Bruno Faivre D', MERCIER Aurélie, MONCHAMBERT Guillaume et PÉGUY Pierre-Yves, *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL* [Rapport], Lyon, France, SYTRAL (Lyon, France) ; LAET (Lyon, France), 2019, 116 p., consulté le 31 janvier 2021, URL : https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02191358.

CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, nº 1, p. 3-32.

DAHL Robert Alan, *Qui gouverne ?*, Paris, France, Librairie Armand Colin, 1971, xviii+369 p.

DALMAIS-VAN STRAATEN Christiane et VOISIN Bruno, « L'enjeu transport aux Minguettes, ZUP de l'agglomération lyonnaise », *Transport Public*, mars 1983, nº 803, p. 38-41.

DAVEZIES Laurent, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Editions Seuil, 2012, 111 p.

DAVEZIES Laurent, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil, La République des idées, 2008, 109 p.

DEFFARGES Anne, « Le chemin de fer, moteur de l'unification allemande ? », *in Transports, territoires et société*, Paris, Picard, Histoire industrielle et société, n° 3, 2011.

DELHOME Danielle et LANDAUER Paul, « La sécurisation des grands ensembles : incertitudes et contradictions des opérations de requalification », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2001, 1er trimestre, nº 43, p. 49-62.

DELPIROU Aurélien, « Une capitale sans métro ? La faillite du transport souterrain à Rome, entre enjeux techniques, institutionnels et urbains », *in* Pierre LAMARD et Nicolas STOSKOPF (dir.), *Transports, territoires et société*, Paris, e Picard, Histoire industrielle et société, n° 3, 2011, pp. 41-54.

DELPONT Léa, « Emprunts toxiques : Lyon et le Rhône font un chèque de 425 millions d'euros », *Les Echos*, 25 avril 2016, consulté le 3 octobre 2020, URL : https://www.lesechos.fr/2016/04/emprunts-toxiques-lyon-et-le-rhone-font-un-cheque-de-425-millions-deuros-206518.

DEMOLI Yoann, *Automobile et stratification sociale : diffusion, caractéristiques et coûts de l'équipement automobile en France depuis les années 1980*, thèse de sociologie, Paris, Institut d'études politiques, 2015.

DEMOLI Yoann et LANNOY Pierre, *Sociologie de l'automobile*, La Découverte, Paris, Repères Sociologie, 2019, 128 p.

DEMONGEOT Benoît, « Les conséquences du concours Cavaillé : cadrage et déboires d'une solution nationale (1975-1985) », *in* Sébastien GARDON (dir.), *Quarante ans de tramways en France*, 2018, pp. 25-40.

DEMONGEOT Benoît, « « Adapter le transport collectif à la ville telle qu'elle est. » Les initiatives Cavaillé de 1975 ou le retour du tramway sur l'agenda national », *Revue d'histoire des chemins de fer*, avril 2014, nº 45, p. 115-142.

DEMONGEOT Benoît, *Discuter, politiser, imposer une solution d'action publique : l'exemple du tramway.*, thèse de science politique, Grenoble, Université de Grenoble, 2011, 964 p.

DESAGE Fabien, « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », *in* Lorenzo [VNV] BARRAULT-STELLA, Brigitte GAÏTI et Patrick LEHINGUE (dir.), *La politique désenchantée ? Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, Presses universitaires de Rennes., Rennes, Res publica, 2019, p. 263-282.

DESAGE Fabien, « L'institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, septembre 2010, n° 80/3, p. 90-113.

DESAGE Fabien, « Un régime de grande coalition permanente ? », *Politix*, janvier 2010, nº 88, p. 133-161.

DESAGE Fabien, « La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille », *Lien social et Politiques*, automne 2006, nº 56, p. 149-163.

DESAGE Fabien et GODARD Jérôme, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, nº 4, p. 633-661.

DESAGE Fabien et GUÉRANGER David, « La démocratie locale, ils n'en ont pas voulu », *Mouvements*, 26 mars 2014, n° 77, nº 1, p. 145-156.

DESAGE Fabien et GUÉRANGER David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Croquant, Savoir-agir, 2011, 247 p.

DESAGE Fabien, MOREL JOURNEL Christelle et SALA PALA Valérie, « Introduction générale. Le peuplement : couvrez ce dessein que nous ne saurions voir ? », *in Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Collection « Géographie sociale », 2014, p. 17-34.

DI CIOMMO Floridea, « L'accessibilité : l'enjeu prioritaire de la nouvelle politique des transports publics à Naples », *in* Bernard JOUVE (dir.), *Les politiques de déplacements urbains en Europe : l'innovation en question dans cinq villes européennes*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2003, p. 135-159.

DIKEC Mustafa, *Badlands of the republic: space, politics and urban policy*, Malden, MA ; Oxford, Blackwell Pub, RGS-IBG book series, 2007, 219 p.

DORMOIS Rémi, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine », *Revue française de science politique*, 2006, Vol. 56, nº 5, p. 837-867.

DOUILLET Anne-Cécile, « Les élus et leurs territoires. Représentation et action publique dans les dispositifs territorialisés de développement local », *Sciences de la société*, mai 2007, nº 71, p. 67-88.

DOUILLET Anne-Cécile, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, nº 4, p. 583-606.

DOUILLET Anne-Cecile, DUMOULIN Laurence, GERMAIN Séverine et DUMOULIN Laurence, « Une petite entreprise qui ne connaît pas la crise », *Champ Pénal*, janvier 2010.

DOUILLET Anne-Cecile et ROBERT Cécile, « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la société*, 2007, p. 3-24.

DREYFUS Michel, *PCF. Crises et dissidences*, Bruxelles, Éditions Complexe, Questions au XXe siècle (programme ReLIRE), 1990, 290 p..

DUBEDOUT Hubert et FLvB, « La commission de M. Dubedout et les zones sensibles. Interview de Hubert Dubedout », *Transport Public*, mars 1983, nº 803, p. 36-37.

DUBET François et LAPEYRONNIE Didier, *Les quartiers d'exil*, Paris, Editions du Seuil, L'Epreuve des faits, 1992, 245 p.

DUBOIS Vincent, « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, 2007, n° 21/1, p. 73-95.

DUCHÊNE François et CHASSINE Marie-Ghislaine, « Être contre, tout contre le paternalisme. Une mémoire de la (Petite) cité TASE à Vaulx-en-Velin, dans le Rhône », *in* François DUCHÊNE (dir.), *Cités ouvrières en devenir. Ethnographies d'anciennes enclaves industrielles*, Saint-Etienne, Publication de l'université de Saint-Étienne, 2010, p. 45-72.

DUCHÊNE François, LANGUMIER Julien et JOURNEL Christelle Morel, « Cités ouvrières et patrimonialisation : d'un modèle à ses multiples transformations », *Espaces et sociétés*, 22 avril 2013, n° 152-153, nº 1, p. 35-50.

DUGOUJON Frédéric et CONCHONNET Pierre, « Edito », *Bulletin de liaison technique du plan de déplacements urbains de l'agglomération lyonnaise - SYTRAL*, décembre 1985, nº 1, p. 1.

DULONG Delphine, *Moderniser la politique. Aux origines de la Ve République*, Paris, Harmattan, Collection Logiques politiques, 1997, 291 p.

DULONG Delphine et MATONTI Frédérique, « Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique ? », *Sociétés & Représentations*, 2007, n° 24, nº 2, p. 251-267.

DUMONS Bruno et POLLET Gilles, « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la IIIe République. Éclairage sur la sociogenèse de l'État contemporain », *Politix*, 2001, vol. 14, nº 53, p. 15-32.

DUPUY Gabriel, « « Automobilités » : Quelles relations à l'espace ? », *in Les territoires de la mobilité*, Presses Universitaires de France, Sciences sociales et sociétés, 2000, p. 37-52.

DUPUY Gabriel, *La dépendance automobile. Symptômes, analyses, diagnostic, traitements*, Paris, Anthropos, Collection Villes, 1999, 160 p.

DUVOUX Nicolas, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, Paris, Presses universitaires de France, Le lien social, 2009, 269 p.

ECREMENT Bernard, *Les agences d'urbanisme. Repères et témoignages*, Paris, Centre de documentation de l'urbanisme, 2004, 174 p.

EL KAROUI Hakim, *Les quartiers pauvres ont un avenir* [Rapport], Paris, Institut Montaigne, 2020, 271 p., consulté le 25 octobre 2020, URL : https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/les-quartiers-pauvres-ont-un-avenir-rapport.pdf.

EPSTEIN Renaud, « La « nouvelle » politique au prisme des évaluations du passé », *in* Thomas KIRSZBAUM (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour d'Aigues, Édition de l'Aube, 2015, p. 158-171.

EPSTEIN Renaud, « (Dé)politisation d'une politique de peuplement : la rénovation urbaine du XIXe au XXIe siècle », *in* Fabien DESAGE, Christelle MOREL JOURNEL et Valérie SALA PALA (dir.), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Collection « Géographie sociale », 2014, p. 329-354.

EPSTEIN Renaud, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, Domaine Gouvernances, 2013, 377 p.

EPSTEIN Renaud, « Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale : quelle est la nature du problème ? », *in Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Documentation française., Centre d'Analyse Stratégique, 2012, p. 33-49.

ESTÈBE Philippe, « La politique de la ville à la bonne échelle ? L'introuvable solidarité d'agglomération », *in* Thomas KIRSZBAUM (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour d'Aigues, Édition de l'Aube, 2015, p. 152-169.

ESTÈBE Philippe, *Gouverner la ville mobile*, Paris, Presses Universitaire de France, La Ville en débat, 2008, 80 p.

ESTÈBE Philippe, « Chapitre 1 : Les quartiers, une affaire d'État. Un instrument territorial », *in Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Gouvernances, 2004, p. 47-70.

FAIVRE D'ARCIER Bruno, « Transports collectifs : il y a mieux que la gratuité ! », *Carnet, Transports, mobilités, territoires*, septembre 2020.

FAIVRE D'ARCIER Bruno, « La situation financière des transports publics urbains est-elle " durable " ? », *Les Cahiers scientifiques du transport*, 2010, nº 58, p. 3-28.

FAIVRE D'ARCIER Bruno, « L'amélioration de la situation financière des transports publics urbains est-elle possible ? », *Transports*, 2009, nº 458, p. 371-379.

FARMER Stephanie, « Uneven Public Transportation Development in Neoliberalizing Chicago, USA », *Environment and Planning A: Economy and Space*, mai 2011, vol. 43, nº 5, p. 1154-1172.

FÉRÉ Cécile, « Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines », *Flux*, juillet 2013, nº 91, p. 9-20.

FÉRÉ Cécile, « La dimension sociale de la mobilité quotidienne, oubliée du développement urbain durable ? L'exemple de la Communauté Urbaine de Lyon », *VertigO*, mai 2012, Hors-série 11.

FÉRÉ Cécile, *Concilier accès à la mobilité et mobilité durable : la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans les politiques urbaines de l'agglomération lyonnaise*, thèse d'aménagement et d'urbanisme, Lyon 2, 2011.

FITERMAN Charles, *Profession de foi. Pour l'honneur de la politique*, Paris, Seuil, 2005, 361 p.

FLAMANT Nicolas, « Observer, analyser, restituer. Conditions et contradictions de l'enquête ethnologique en entreprise », *Terrain*, 2005, nº 44, p. 137-152.

FLONNEAU Mathieu, *L'automobile au temps des Trente Glorieuses : un rêve d'automobilisme*, Carbonne, Loubatières, 2016.

FOL Sylvie, *La mobilité des pauvres. Pratiques d'habitants et politiques publiques*, Paris, Belin, Mappemonde, 2009, 261 p.

FOL Sylvie, MIOT Yoan et VIGNAL Cécile (dir.), *Mobilités résidentielles, territoires et politique publiques*, Villeneuve d'Ascq, France, Presses univeristaires du Septentrion, Le regard sociologique, 2014, 255 p.

FOLI Olivia et DULAURANS Marlène, « Tenir le cap épistémologique en thèse Cifre. Ajustements nécessaires et connaissances produites en contexte », *Études de communication*, 4 novembre 2013, n° 40, nº 1, p. 59-76.

FONTANON Claudine, « Mobilité citadine et transports en commun. Paris, 1855-1914 », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1982, vol. 14, nº 1, p. 99-117.

FOUCAULT Michel, *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Seuil, Gallimard, Hautes études, 2004, 435 p.

FOURCAUT Annie (dir.), *Agrandir Paris (1860-1970)*, Publications de la Sorbonne, 2016, 448 p.

FOURCAUT Annie, « Les vertus de la rue », *Urbanisme*, avril 2007, nº 353, pp. 66-67.

FOURCAUT Annie, « Les banlieues populaires ont aussi une histoire », *Revue Projet*, 2007, nº 299, p. 7-15.

FOURCAUT Annie, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ?, Have the Grands ensembles been built like the new towns ? », *Histoire urbaine*, 2006, nº 17, p. 7-25.

FOURCAUT Annie, BELLANGER Emmanuel et FLONNEAU Mathieu (dir.), *Paris-banlieues, conflits et solidarités : historiographie, anthologie, chronologie, 1788-2006*, Paris, Creaphis, 2007, 475 p.

FRÉBAULT Jean, « Tramway ou métro ? Débats techniques et hésitations politiques autour du projet de métro léger à Toulouse dans les années 1970 », *in* Sébastien GARDON (dir.), *Quarante ans de tramways en France*, 2018, p. 89-97.

FRÉBAULT Jean, « Urbaniste de traverse », *in* Ariella MASBOUNGI (dir.), *L'intimité avec le territoire*, Parenthèses., Marseille : Paris, Parenthèses ; Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Grand prix de l'urbanisme, 2006, pp. 50-69.

FRETIGNY Raphaël, *Financer la cité. La Caisse des dépôts et l'économie politique du développement urbain*, thèse de science politique, Lyon, France, Université Lumière Lyon 2, 2015, 571 p.

GAGLIO Gérald, « En quoi une thèse CIFRE en sociologie forme au métier de sociologue ? Une hypothèse pour ouvrir le débat », *Socio-logos*, 2008, nº 3.

GAÏTI Brigitte et SAWICKI Frederic, « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, 1997, vol. 10, nº 38, p. 7-17.

GALIMBERTI Deborah, LOBRY Sylvaine, PINSON Gilles et RIO Nicolas, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunales », *Hérodote*, 2014, nº 154, p. 191-209.

GALLEZ Caroline, *La mobilité quotidienne en politique. Des manières de voir et d'agir*, Marne-la-Vallée, Université Paris-Est, 2015, 264 p.

GALLEZ Caroline, « Intercommunalité, transports urbains et pouvoir d'agglomération. Cinq trajectoires urbaines », *Flux*, 2007, n° 68, nº 2, p. 43-61.

GALLEZ Caroline et MENERAULT Philippe, *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain.* [Rapport], INRETS-LVMT pour l'ADEME, 2005, 277 p., consulté le 11 septembre 2017, URL : http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/EXPLOITATION/DEFAULT/doc/IFD/IFD_REFDOC_TEMIS_0060139/recomposition-intercommunale-et-enjeux-des-transports-publics-en-milieu-urbain.

GAMBRELLE Fabienne, GARAPON Paul, GAMBRELLE André, TORRES Félix et PUBLIC HISTOIRE, *Innover pour la vie : Rhône-Poulenc 1895-1995*, Paris, France, Public histoire : A. Michel, 1995, 223 p.

GARCIER Romain, MARTINAIS Emmanuel et ROCHER Laurence, « Désigner, mesurer, réguler : la mise en politique des flux et circulations », *Géocarrefour*, 7 avril 2017, vol. 91, nº 91/3.

GARDON Sébastien (dir.), *Quarante ans de tramways en France*, 2018.

GARDON Sébastien, « D'« OL Land » au Parc OL : le grand stade de Lyon contre la ville ? », *Métropolitiques*, juillet 2016.

GARDON Sébastien, *Gouverner la circulation urbaine : des villes françaises face à l'automobile (années 1910 - années 1960)*, thèse de science politique, Université Lyon 2, 2009.

GARDON Sébastien, « Pouvoirs urbains et ingénieurs de l'État », *Métropoles*, octobre 2007, nº 2.

GARNER-MOYER Hélène, « Mise en perspectives de l'évolution du modèle social français : genèse et tendances », *Informations sociales*, 2016, n° 193/2, p. 10-22.

GAUDIN Jean Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de sciences po, La bibliothèque du citoyen, 2002, 137 p.

GAUDIN Jean Pierre, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, 233 p.

GAUDIN Jean-Pierre, « Pouvoirs locaux et territoires. Une approche des espaces politiques », *Études rurales*, 1986, vol. 101, nº 1, p. 21-33.

GAUTHIER Mario et PAULHIAC Florence, *Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal* [Rapport], Montréal, PUCA, 2008, 281 p., URL : http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-developpement-urbain-durable-grenoble-lyon-montreal.pdf.

GAXIE Daniel, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale », *in* CURAPP (dir.), *L'intercommunalité, bilan et perspectives. Actes du colloque, Amiens, 8 décembre 1995*, Paris, Presses universitaires de France, 1997, p. 25-49.

GAXIE Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris ; Montréal, L'Harmattan, Collection Logiques juridiques, 1997, 295 p.

GAXIE Daniel, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, Sociologie politique, 1978, 268 p.

GILBERT Claude et HENRY Emmanuel, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, février 2012, Vol. 53, nº 1, p. 35-59.

GILBERT Pierre, « Devenir propriétaire en cité HLM », *Politix*, mai 2013, nº 101, p. 79-104.

GILBERT Pierre, « Démolir et reconstruire aux Minguettes. La construction locale d'une politique de diversification de l'habitat et ses effets sociaux », *in* Martine BERGER et Lionel ROUGÉ (dir.), *Être logé, se loger, habiter. Regards de jeunes chercheurs*, Paris, L'Harmattan, Habitat et société, 2011, p. 71-88.

GIRARD Violaine, FOULONNEAU Céline, NOUAILLE Pierre, SEVESTRE Ladislas et ZANETTI Thomas, « L'"apprentissage de la propriété" à la Soie. Des trajectoires résidentielles en tension dans une ancienne cité ouvrière à Décines, dans le Rhône », *in* François DUCHÊNE (dir.), *Cités ouvrières en devenir. Ethnographies d'anciennes enclaves industrielles*, Saint-Etienne, Publication de l'université de Saint-Étienne, 2010, p. 215-238.

GOUARD David, *La banlieue rouge : ceux qui restent et ce qui change*, Lormont, France, Le Bord de l'eau, Clair et net, 2014, 240 p.

GOUDOUR Olivier, *Déplacements et développement urbain* [mémoire d'études], Vaulx-en-Velin, ENTPE, Université Lyon 2, 1991, 73 p.

GOURGUES Guillaume, « Plus de participation, pour plus de démocratie ? », *Savoir/Agir*, 7 avril 2015, n° 31, nº 1, pp. 43-50.

GRAFMEYER Yves, « Avant-propos », *in* Isaac JOSEPH et Yves GRAFMEYER (dir.), *L'Ecole de Chicago*, Paris, Flammarion, 2009, p. I-VIII.

GRÉMION Pierre, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notable dans le système politique français*, Paris, Seuil, Collection Sociologie, 1976, 477 p.

GRÉMION Pierre, « Introduction à une étude du système politico-administratif local », *Sociologie du travail*, 1970, vol. 12, nº 1, p. 51-73.

GRENGS Joe, « The abandoned social goals of public transit in the neoliberal city of the USA », *City*, 1 avril 2005, vol. 9, nº 1, p. 51-66.

GROSSETÊTE Matthieu, « L'enracinement social de la mortalité routière », *Actes de la recherche en sciences sociales*, août 2010, n° 184, nº 4, p. 38-57.

GUÉRANGER David, « Le syndicat de communes comme objet de savoirs. Trois expertises pour réformer une institution « périphérique » (1892-1975) », *Revue française d'administration publique*, 2019, n° 172/4, p. 893-904.

GUÉRANGER David, « La monographie n'est pas une comparaison comme les autres », *Terrains & travaux*, 2012, nº 21, p. 23-36.

GUÉRANGER David, « L'intercommunalité, créature de l'état », *Revue francaise de science politique*, 1 septembre 2008, Vol. 58, nº 4, p. 595-616.

GUÉRANGER David, « L'éligibilité intercommunale face aux territoires du politique », *in L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p. 189-203.

GUÉRANGER David et POUPEAU François-Mathieu, « Introduction. Les syndicats de communes en France : résistance ou déclin annoncé ? », *Revue française d'administration publique*, 2019, n° 172/4, p. 877-891.

GUIGUENO Vincent, « Building a High-Speed Society : France and the Aérotrain, 1962-1974 », *Technology and Culture*, 2008, vol. 49, nº 1, p. 21-40.

GUIGUENO Vincent et FLONNEAU Mathieu, « De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ? Mise en perspective d'un champ », *in De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ? État des lieux, enjeux et perspectives de recherche*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, p. 11-21.

GUIGUENO Vincent, FLONNEAU Mathieu et LATOUR Bruno, *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ? État des lieux, enjeux et perspectives de recherche*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009.

GUILLOUX Tristan, RABAUD Mathieu et RICHER Cyprien, *De l'enquête-ménage aux enquêtes-déplacements : comment l'action publique a fait évoluer ses instruments d'évaluation* [Rapport], CEREMA - IFSTTAR, 2015, 15 p.

GUILLUY Christophe, *La France périphérique : comment on a sacrifié les classes populaires*, 2015.

GUIRONNET Antoine, *La financiarisation du capitalisme urbain : Marchés immobiliers tertiaires et politiques de développement urbain dans le Grand Paris et le Grand Lyon, les projets des Docks de Saint-Ouen et du Carré de Soie*, thèse d'aménagement de l'espace et d'urbanisme, Université Paris-Est, 2017.

GUIRONNET Antoine et HALBERT Ludovic, « Produire la ville pour les marchés financiers », *Espaces et societes*, 2018, n° 174/3, p. 17-34.

GUSFIELD Joseph R., *La culture des problèmes publics : l'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, Études sociologiques, 2009, 354 p.

HADJ BELGACEM Samir, *Représenter les « quartiers populaires » ? : une socio-histoire de l'engagement électoral et partisan dans les cités d'une municipalité communiste*, thèse de sociologie, Paris, École normale supérieure, 2015.

HAMIDI Camille, « De quoi un cas est-il le cas ? », *Politix*, 2012, n° 100, nº 4, p. 85-98.

HARRISON Kathryn, « Too close to home: Dioxin contamination of breast milk and the political agenda », *Policy Sciences*, 1 mars 2001, vol. 34, nº 1, p. 35-62.

HARVEY David, « From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 1989, vol. 71, nº 1, p. 3-17.

HEALY Aisling, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine : sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon (fin du XXe siècle)*, thèse de science politique, Université Lyon 2, 2008, 576 p.

HEALY Aisling, « Durer pour agir ou agir pour durer ? », *Pole Sud*, 2006, n° 25/2, p. 55-70.

HENRY Emmanuel, « Militer pour le statu quo », *Politix*, 2005, n° 70/2, p. 29-50.

HERNANDEZ Frédérique, « Tramway », *in* Hélène REIGNER, Thierry BRENAC et Frédérique HERNANDEZ (dir.), *Nouvelles idéologies urbaines. Dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013, p. 121-129.

HOOD Christopher, *Blame Game : Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government.*, Princeton, N.J, Princeton University Press, 2013.

HOOD Christopher, « The Risk Game and the Blame Game », *Government and Opposition*, janvier 2002, vol. 37, nº 1, p. 15-37.

HUET Armel (dir.), *Urbanisation capitaliste et pouvoir local*, Paris, J.-P. Delarge, Citoyens, 1977.

HUNTER Floyd, *Community power structure. A study of decision makers*, Garden City, Etats-Unis d'Amérique, Doubleday, 1963, 294 p.

HURÉ Maxime, *Les mobilités partagées : nouveau capitalisme urbain*, Paris, Edition de la Sorbonne, 2019, 188 p.

JACKSON Kenneth T., « The Capital of Capitalism : the New York Metropolitan Region, 1890-1940 », *in* Anthony SUTCLIFFE (dir.), *Metropolis, 1890-1940*, Chicago, University of Chicago Press, 1984, p. 319-354.

JOBERT Bruno et SELLIER Michèle, « Les grandes villes : autonomie locale et innovation politique », *Revue française de science politique*, 1977, vol. 27, nº 2, p. 205-227.

JOLIVEAU Thierry, *Associations d'habitants et urbanisation : l'exemple lyonnais (1880-1983)*, Paris, Centre national de la recherche scientifique, Mémoires et documents de géographie, 1987, 235 p.

JOURNEL Christelle Morel et PALA Valérie Sala, « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? Le cas de Saint-Etienne », *Métropoles*, 2011, nº 10.

JOUVE Bernard, « Le double défi des politiques de déplacements urbains : Innover dans la forme et sur le fond », *in* Bernard JOUVE (dir.), *Les politiques de déplacements urbains en Europe : l'innovation en question dans cinq villes européennes*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2003, p. 11-45.

JOUVE Bernard (dir.), *Les politiques de déplacements urbains en Europe. L'innovation en question dans cinq villes européennes*, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques politiques, 2003, 191 p.

JOUVE Bernard, « Le politique contre le savant, tout contre : le PDU de Lyon », *Métropolis*, février 2002, nº 108/109, p. 99-104.

JOUVE Bernard et PURENNE Anaïk, « Une politique des déplacements urbains en quête d'expertise : les expériences lyonnaises », *in Les politiques de déplacements urbains en Europe. L'innovation en question dans cinq villes européennes*, L'Harmattan, Logiques politiques, 2003, p. 81-110.

KAUFMANN Vincent, « La mobilité comme capital ? », *in* Bertrand MONTULET et Vincent KAUFMANN (dir.), *Mobilités, fluidités... Libertés ?*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, Travaux et recherches, 2004, p. 25-41.

KAUFMANN Vincent et GALLEZ Caroline, « Aux racines de la mobilité en sciences sociales : contribution au cadre d'analyse socio-historique de la mobilité urbaine », *in* Vincent GUIGUENO et Mathieu FLONNEAU (dir.), *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ? Etat des lieux, enjeux et perspectives de recherche*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, pp. 41-56.

KAUFMANN Vincent et SAGER Fritz, « Amarrer le développement urbain aux infrastructures de transport publics. Examen comparatif des politiques locales de quatre agglomérations suisses », *Environnement Urbain / Urban Environment*, 2009, vol. 3, p. 10-27.

KENWORTHY Jeffrey R et LAUBE Felix B, « Patterns of automobile dependence in cities: an international overview of key physical and economic dimensions with some implications for urban policy », *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, septembre 1999, vol. 33, nº 7, p. 691-723.

KEYHANI Narguesse et LAURENS Sylvain, « La production officielle des différences culturelles. Introduction », *Cultures & Conflits*, octobre 2017, nº 107, p. 9-13.

KHAYAT Lynda, « Notice Capiewicz Jonathan [changé en Capiévic Jean] », *in Dictionnaire biographique Le Maitron*, 2016.

KINGDON John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Glenview-London, Scott, Foreman and co, 1984.

KIRSZBAUM Thomas, « La géographie prioritaire de la politique de la ville : une triple fonction cognitive, instrumentale et normative », *in* Anne RAINAUD et Norbert CALDERARO (dir.), *Ségrégation territoriale en France. Manifestations et corrections*, Paris, Éditions Mare & Martin, Collection Droit & science politique, 2017.

KIRSZBAUM Thomas, *Mobiliser le droit commun : du mot d'ordre à la pratique* [Rapport], Nantes, RésOVilles, 2015, 60 p.

KOEBEL Michel, « Les hiérarchies du pouvoir local », *Savoir/Agir*, 2013, n° 25, nº 3, p. 31-37.

LACROIX Bernard, « Ordre politique, ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique », *in* Madeleine GRAWITZ et Jean LECA (dir.), *Traité de science politique. La science politique, science sociale. L'ordre politique*, Paris, Presses Universitaire de France, 1985, vol.1, p. 469-565.

LAGROYE Jacques, FRANÇOIS Bastien et SAWICKI Frédéric, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences po, Dalloz, Amphi, 2012, 624 p.

LAGROYE Jacques et OFFERLÉ Michel, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011.

LANDAUER Paul, « La SCIC, premier promoteur français des grands ensembles (1953-1958) », *Histoire urbaine*, 2008, n° 23/3, p. 71-80.

LANDAUER Paul, « La voie de desserte, dénominateur commun entre logement et territoire », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2003, n°79/3, p. 69-78.

LANNOY Pierre et TELLIER Céline, « Les voies du sous-sol. Configurations sociotechniques et évolutions historiques des infrastructures souterraines de transport ferré à Bruxelles », *in Transports, territoires et société*, Paris, Picard, Histoire industrielle et société, n° 3, 2011, p. 25-39.

LAPEYRONNIE Didier, « L'économie morale de la discrimination. La morale des inégalités dans les banlieues populaires françaises », *in* François DUBET (dir.), *Inégalités et justice sociale*, Paris, La Découverte, Recherches, 2014, p. 79-93.

LASCOUMES Pierre, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, Textes à l'appui, 1994, 317 p.

LASCOUMES Pierre et SIMARD Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments, Abstract », *Revue française de science politique*, février 2011, vol. 61, nº 1, p. 5-22.

LASSAVE Pierre, *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, Socio-logiques, 1997, 398 p.

LASSAVE Pierre, *L'expérience des plans de déplacements urbains (1983-1986)*, Bagneux, CETUR, 1987, 136 p.

LAURENS Sylvain, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France, 1962-1981*, Paris, Belin, Socio-histoires, 2009, 348 p.

LAURENS Sylvain, « « 1974 » et la fermeture des frontières », *Politix*, décembre 2008, n° 82/2, p. 69-94.

LE BART Christian, *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, Espaces politiques, 2003, 222 p.

LE BRETON Éric, *Bouger pour s'en sortir. Mobilité quotidienne et intégration sociale*, Paris, Armand Colin, Sociétales. Mondes sociaux, 2005, 247 p.

LE GALÈS Patrick, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences po, 2003, 454 p.

LE GOULLON Gwenaëlle, *Les grands ensembles en France. Genèse d'une politique publique (1945-1962)*, Paris, Comité des Travaux Historiques et Scientifiques, n° 56, 2014, 355 p.

LE LIDEC Patrick, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris », *Gouvernement et action publique*, 2018, n° 4/4, pp. 93-125.

LE LIDEC Patrick, « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France (chapitre 2) », *in Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Académique, 2011, p. 149-192.

LE LIDEC Patrick, *Les maires dans la République : l'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, thèse de science politique, Paris 1, 2001.

LE LIDEC Patrick, « Aux origines du « compromis républicain ». La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la IIIe République », *Politix*, 2001, vol. 14, nº 53, p. 33-58.

LE LIDEC Patrick et BEZES Philippe, « Ordre institutionnel et genèse des réformes (chapitre 2) », *in* Jacques LAGROYE et Michel OFFERLÉ (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 55-74.

LE ROUX Albert, « Les grandes villes à l'heure du PDU », *La Vie du Rail*, 19 novembre 1997, n° 6, p. 30-36.

LE SAOUT Rémy, « Le resserrement du « double jeu » intercommunal des maires », *Revue française d'administration publique*, août 2015, n° 154/2, p. 489-503.

LEFEBVRE Rémi, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », *in Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 219-248.

LEFEBVRE Rémi, « « Politiste et socialiste ». Une politique d'enquête au PS », *Revue internationale de politique comparée*, 2010, Vol. 17, n° 4, p. 127-139.

LEFEBVRE Rémi et REVEL Martine, « Démocratie consultative : L'institutionnalisation à tâtons dans deux communautés urbaines », *in* Anne-Cécile DOUILLET, Alain FAURE, Charlotte HALPERN et Jean-Philippe LERESCHE (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2012, p. 275-290.

LEFEBVRE Rémi et SAWICKI Fréderic, « Le peuple vu par les socialistes », *in La démobilisation électorale*, La Dispute., Paris, 2005, p. 69-96.

LEFÈVRE Christian et PINSON Gilles, *Pouvoirs urbains. Ville, politique et globalisation*, Malakoff, Armand Colin, Le siècle urbain, 2020.

LEFRANÇOIS Dominique, « Vers l'émergence d'un modèle français d'espace défendable », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2001, 1er trimestre, n° 43, p. 63-80.

LEHINGUE Patrick, « III. Le vote comme sélection de représentants », *in Le vote. Approches sociologiques de l'institution et des comportements électoraux*, La Découverte, Repères, 2011, p. 53-76.

LELÉVRIER Christine, « « Casser le ghetto, chasser les pauvres » ? Les effets paradoxaux de la rénovation urbaine », *in* Thomas KIRSZBAUM (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour d'Aigues, Édition de l'Aube, 2015, p. 170-189.

LÉONARD Emmanuelle et ROUSSEL Jean-François, *Les déplacements à Vaulx-en-Velin : propositions pour un plan de déplacements et de communication* [mémoire de DEA], Villeurbanne, INSA, 1990.

LÉVÊQUE Antoine, « En quête de banlieues attractives. Les conditions locales de la réception de modèles urbains : le cas du Carré de Soie à Vaulx-en-Velin », *RIURBA*, juin 2019, n° 7.

LÉVÊQUE Antoine, « Une confiscation institutionnelle de l'intercommunalité : la permanence du syndicat des transports urbains lyonnais (1959-1974) », *Revue française d'administration publique*, 2019, n° 172/4, p. 1027-1042.

LÉVÊQUE Antoine, « Des tramways en banlieue pour qui ? Entre intégration métropolitaine et relégation des grands ensembles dans l'agglomération lyonnaise », *Géocarrefour*, avril 2017, nº 91/3.

LÉVY Jacques, « Capital spatial », *in* Jacques LÉVY et Michel LUSSAULT (dir.), *Dictionnaire de la géographie*, Paris, Belin, 2003, p. 124-126.

LÉVY Jacques et LUSSAULT Michel (dir.), *Dictionnaire de la géographie*, Paris, Belin, 2003, 1033 p.

LINOSSIER Rachel et MENEZ Florence, « L'Agence d'urbanisme de Lyon : avant-garde et creuset d'expertise pour une politique urbaine stratégique », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*, juin 2007, nº 2, p. 57-71.

LOJKINE Jean, « Politique urbaine et pouvoir local », *Revue Française de Sociologie*, octobre 1980, vol. 21, nº 4, p. 633.

LOJKINE Jean, *La politique urbaine dans la région lyonnaise, 1945-1972.*, Paris, Mouton, 1974.

LORRAIN Dominique, « Un livre extrême. Manuel Castells et Francis Godard : Monopolville (1974) », *in* Bernard LEPETIT et Christian TOPALOV (dir.), *La ville des sciences sociales*, Paris, Belin, Histoire et société, Modernités, 2001, p. 227-266.

LORRAIN Dominique, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du Travail*, 1991, vol. 33, nº 4, p. 461-484.

LORRAIN Dominique, « L'élite modeste (les cadres communaux urbains au milieu du gué) », *Revue française d'administration publique*, mars 1989, nº 49, p. 81-92.

LORRAIN Dominique, « 570 000 professionnels de l'urbain. La fonction communale. Les élus et la réforme urbaine », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1989, vol. 44, nº 1, p. 127-138.

LOUBIÈRE Antoine et MESTRES Jean-Michel, « L'invité : Jean-Frébault », *Urbanisme*, Hiver 2019, nº 415, pp. 66-72.

LOUVET Nicolas, « Le Plan de Déplacements Urbains : une politique locale en prise avec la concertation », *in* Bertrand MONTULET et Vincent KAUFMANN (dir.), *Mobilités, fluidités... libertés ?*, Bruxelles, Presse de l'Université Saint-Louis, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, n° 46, 2004, p. 177-199.

LUSSAULT Michel, *De la lutte des classes à la lutte des places*, Paris, Grasset, Mondes vécus, 2009, 220 p.

MABILEAU Albert, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, nº 3, p. 340-376.

MAHONEY James et THELEN Kathleen Ann, *Explaining institutional change : ambiguity, agency, and power*, Cambridge; New York, Cambridge University Press, 2010.

MAILLARD Jacques DE, « La politique de la ville en quête d'intermédiaires. Le cas des administrations territoriales de l'Etat », *in Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, Études politiques, 2002, p. 87-109.

MALTERRE Patrice, « Quinze ans d'innovations sur les transports urbains français », *Transports Urbains*, décembre 1974, nº 29, p. 11-36.

MASBOUNGI Ariella, *La ville sur mesure : François Grether, Grand prix de l'urbanisme 2012 : hommage à Marcel Roncayolo*, Marseille (Bouches-du-Rhône), Parenthèses, 2013.

MASCLET Olivier, « Du "bastion" au "ghetto" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, décembre 2006, no 159, nº 4, p. 10-25.

MASCLET Olivier, *La gauche et les cités : enquête sur un rendez-vous manqué*, 2.éd., Paris, La Dispute, Pratiques politiques, 2006, 316 p.

MASSARDIER Gilles, « La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « adhocratique ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France », *VertigO*, novembre 2009, Hors série n° 6.

MASSARDIER Gilles, « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux », *in* Daniel GAXIE (dir.), *Luttes d'institutions: enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris ; Montréal, L'Harmattan, Collection Logiques juridiques, 1997, p. 139-164.

MATTINA Cesare, « Mutations des ressources clientélaires et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, 2004, vol. 17, nº 67, p. 129-155.

MATTIOLI Giulio, *Where sustainable transport and social exclusion meet: Households without cars and car dependence in Germany and Great Britain*, PhD thesis, University of Milan-Bicocca, 2013.

MAUGER Gérard, *L'émeute de novembre 2005: une révolte protopolitique*, Bellecombe-en-Bauges, Croquant, Collection Savoir-agir, 2006, 157 p.

MAUGER Gérard, « Pour une sociologie de la sociologie. Notes pour une recherche », *L'Homme et la société*, 1999, vol. 131, nº 1, p. 101-120.

MAYNTZ Renate, « Governing Failures and the Problem of Governability. Some Comments on a Theoretical Paradigm », *in* J KOOIMAN (dir.), *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993, p. 9-20.

MAZOYER Harold, « Réformer l'administration par le savoir économique », *Genèses*, 2013, n° 93, nº 4, p. 29-52.

MAZOYER Harold, *Les calculs de la puissance. Socio-histoire d'une science de gouvernement : l'économie des transports (1960-1982)*, thèse de science politique, université Lyon 2, 2011.

MAZOYER Harold, « Le rôle des expériences et méthodes étrangères dans la fabrication d'une expertise locale des transports collectifs urbains. Le cas des études du métro de Lyon (1963-1971) », *Métropoles*, octobre 2009, nº 6.

MEILLERAND Marie-Clotilde, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20ème siècle : enjeux territoriaux, acteurs locaux et politiques publiques dans la région lyonnaise*, thèse d'Histoire, Lyon 2, 2010, 650 p.

MEILLERAND Marie-Clotilde, « Logement et politique urbaine 1940-1975 : le cas lyonnais », *in Le logement et l'habitat comme objets de recherche*, Créteil, 2005.

MEILLERAND Marie-Clotilde, « La genèse de l'idée de ville nouvelle dans la Région lyonnaise », *in Éléments pour une histoire des villes nouvelles actes du séminaire Temporalités et représentations des villes nouvelles*, Paris, Le Manuscrit, 2005, p. 115-130.

MENEZ Florence, *Le partenariat public privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours. Analyse à partir du cas lyonnais*, thèse de géographie, d'aménagement et d'urbanisme, Université Lyon 2, 2008, 295 p.

MENGIN Christine, « La solution des grands ensembles », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1999, vol. 64, nº 1, p. 105-111.

MEURET Bernard, *Le Socialisme municipal : Villeurbanne 1880-1982*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, Science politique, 1982, 304 p.

MIGNOT Dominique, ROSALES-MONTANO Sylvia, HARZO Christian, CHOLEZ Céline, CLERGET Marie-Pierre, CUSSET Jean-Michel, OLVERA Lourdes Diaz, DEGUILHEM Yannick, LAINEZ Valérie, PAULO Christelle et PELOT Véronique, *Mobilité et grande pauvreté* [Rapport], PREDIT- PUCA, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 2001, 225 p.

MISCHI Julian, *Le communisme désarmé. Le PCF et les classes populaires depuis les années 1970*, Marseille, Agone, Contre-feux, 2014, 332 p.

MISCHI Julian, *Servir la classe ouvrière. Sociabilités militantes au PCF*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Histoire, 2010, 341 p.

MONTÈS Christian, *Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon*, Lyon, Revue de géographie de Lyon, Collection Géocarrefour, 2003, 263 p.

MORIN Gilles, « Notice Gagnaire Étienne », *in Dictionnaire biographique Le Maitron*, 2009.

NAY Olivier et SMITH Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », *in Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Economica., Paris, Economica, Études politiques, 2002, p. 1-21.

NÉGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, Symposium, 2005.

NÉGRIER Emmanuel et TOMÀS Mariona, « Temps, pouvoir, espace la métropolisation de Barcelone », *Revue française d'administration publique*, 2003, vol. 107, nº 3, p. 357-368.

NEIERTZ Nicolas, « Remise en perspective historique des politiques de « coordination » des transports », *Pour Mémoire. Revue du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Energie*, automne 2013, nº 12, p. 51-60.

NEVEU Erik, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2015.

NICOLAS Jean-Pierre, VANCO Florian et VERRY Damien, « Mobilité quotidienne et vulnérabilité des ménages », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, février 2012, février, nº 1, p. 19-44.

NOIRIEL Gérard, *État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, Socio-histoires, 2001, 399 p.

OFFNER Jean-Marc, *Les plans de déplacements urbains*, La Documentation française, 2006.

OFFNER Jean-Marc, « X. Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires », *Annuaire des collectivités locales*, 2002, vol. 22, nº 1, p. 169-183.

OFFNER Jean-Marc, « Raisons politiques et grands projets », *Annales des Ponts et Chaussées*, septembre 2001, nº 99, p. 55-59.

OFFNER Jean-Marc, « Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique », *Espace géographique*, 1993, vol. 22, nº 3, p. 233-242.

OFFNER Jean-Marc, « L'expertise locale en transports urbains : entre logiques professionnelles et organisationnelles », *Politiques et Management Public*, 1988, vol. 6, nº 1, p. 81-102.

OFFNER Jean-Marc, FAIVRE D'ARCIER Bruno et BIEBER Alain, *Les Plans de circulation : évolution d'une procédure technique*, Arcueil, I.R.T., Division Transports urbains, n° 45, 1979.

OFFNER Jean-Marc et LEFÈVRE Christian, *Les transports urbains en question. Usages, décisions, territoires*, Celse, 1990.

ORFEUIL Jean-Pierre, « Des difficultés de mobilité variées, qui appellent des réponses personnalisées », *in Accès et mobilités. Les nouvelles inégalités*, Clermont-Ferrand, Infolio, Archigraphy poche, 2015, p. 9-101.

ORFEUIL Jean-Pierre, « La mobilité, nouvelle question sociale ? », *SociologieS*, 27 décembre 2010.

ORFEUIL Jean-Pierre (dir.), *Transports, pauvretés, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2004.

ORFEUIL Jean-Pierre et RIPOLL Fabrice, *Accès et mobilités : les nouvelles inégalités*, Gollion, Infolio, Archigraphy poche, 2015, 211 p.

PARNET Christophe, *Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir. Étude comparée des constructions métropolitaines de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence*, thèse de science politique, Lyon 2, IEP de Lyon, 2021.

PARNET Christophe, « La politique des transports, outils de légitimation de la métropole Aix-Marseille-Provence », *in* Mathieu FLONNEAU, Maxime HURÉ et Arnaud PASSALACQUA (dir.), *Métropoles mobiles. Défis institutionnels et politiques de la mobilité dans les métropoles françaises*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2021, p. 79-94.

PARNET Christophe, « Métropole de Lyon », *in* Romain PASQUIER, Sébastien GUIGNER et Alister COLE (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, SciencesPo les presses, Références, 2020, p. 354-361.

PARNET Christophe, « Two Faces of the City : Varieties of metropolitanisation in Lyons and Marseilles », *in* Alistair COLE et Renaud PAYRE (dir.), *Cities as political objects: historical evolution, analytical categorisations and institutional challenges of metropolitanisation*, Cheltenham, UK ; Northampton, Edward Elgar Publishing, Cities series, 2016, p. 241-262.

PASSALACQUA Arnaud, « Les transports parisiens et les pouvoirs politiques : des conflits d'échelles, du métro au Grand Paris Express (XIXe-XXIe siècle) », *Revue d'histoire des chemins de fer*, 2020, nº 53, p. 21-40.

PASSALACQUA Arnaud, « Un monde qui bégaye ? Quelques réflexions sur le sentiment de répétition que suscite l'histoire des transports publics urbains », *in* Pierre LAMARD et Nicolas STOSKOPF (dir.), *Transports, territoires et société*, Paris, Picard, Histoire industrielle et société, n° 3, 2011, p. 15-24.

PAULHIAC Florence, « Chapitre 5. Débat public et Plan de déplacements urbains en France », *in* Michel GARIÉPY, Mario GAUTHIER et Marie-Odile TRÉPANIER (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, Thématique Architecture, urbanisme et aménagement, 2008, p. 139-161.

PAULHIAC Florence et NOVARINA Gilles, *Conditions de pilotage des politiques de mobilité urbaine. Evaluation du PDU de Bordeaux et processus de mise en cohérence des politiques urbaines* [Rapport], Grenoble, ADEME, Communauté urbaine de Bordeaux, PREDIT 3 - politiques des transports, 2008, 214 p.

PAULHIAC SCHERRER Florence, « Les politiques de mobilité urbaine durable à la recherche de l'équité sociale : le rôle du débat public dans les PDU », *in Le développement durable*

changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales, Saint-Etienne, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2011, p. 277-298.

PAYRE Renaud, « Saisir les intérêts urbains pour penser le gouvernement de la ville. Groupes d'intérêt, autonomisation du politique et genèse d'une sociologie de l'action publique urbaine (des années 1930 aux années 1970) », *in* Stéphane CADIOU (dir.), *Gouverner sous pression ? la participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso éditions, Droit et société, n° vol. 31, 2016.

PAYRE Renaud, *Ordre politique et gouvernement urbain*, mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université Lyon 2, 2008.

PAYRE Renaud, *Une science communale : réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS, 2007, 309 p.

PAYRE Renaud et POLLET Gilles, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, Collection Repères, n° 616, 2013, 125 p.

PAYRE Renaud et POLLET Gilles, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, janvier 2006, vol. 55, nº 1, p. 133-154.

PERRIN-JOLY Constance, « De la recherche salariée en France : lien de subordination et liberté de la recherche », *SociologieS*, 2010.

PILLON Jean-Marie, « Stéréotypes idéaux. L'instrumentalisation des « freins périphériques » à Pôle emploi », *Socio-économie du travail*, 2018, nº 2, p. 165-195.

PILLON Jean-Marie, *Pôle emploi. Gérer le chômage de masse*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res publica, 2017, 272 p.

PINSON Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, Gouvernances, 2009, 420 p.

PINSON Gilles, « Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine », *Politiques et Management Public*, 1998, vol. 16, nº 4, p. 119-150.

PINSON Gilles et VION Antoine, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, 2000, vol. 13, nº 1, p. 85-102.

POLÈRE Cédric, *De la Courly au Grand Lyon : histoire d'une communauté urbaine*, Lyon, Lieux dits, 2014, 480 p.

POLLARD Julie, *L'État, le promoteur et le maire. La fabrication des politiques du logement*, Paris, SciencesPo les presses, Académique, 2018, 216 p.

PONTIER Julien, « Politique communautaire en petite couronne : l'Agglomération Plaine Commune », *in* François BARAIZE et Emmanuel NÉGRIER (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques politiques, 2001, p. 157-192.

POPSU (dir.), GALLEREY Émilie, « Centre-Ville Vaulx-en-Velin », *in L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains - [Rapport du PUCA]*, Lyon, POPSU, PUCA, 2006, pp. 274-298, consulté le 21 août 2020, URL : http://www.popsu.archi.fr/sites/default/files/nodes/document/774/files/lyon-centre-ville-vaulx-en-velin.pdf.

POUPEAU François-Mathieu, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980). Une autre histoire du service public*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, Histoire de l'énergie, n° vol. 10, 2017, 446 p.

POUPEAU François-Mathieu, « Chapitre 3. Les approches néomarxistes : capitalisme, domination, idéologie », *in Analyser la gouvernance multi-niveau*, Presses universitaires de Grenoble., Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, Politique en +, 2017, p. 83-102.

POUPEAU François-Mathieu, « L'émergence d'un État régional pilote », *Gouvernement et action publique*, 8 juillet 2013, vol. 2, nº 2, p. 249-277.

POUPEAU François-Mathieu, « La fabrique d'une solidarité nationale », *Revue française de science politique*, 23 octobre 2007, Vol. 57, nº 5, p. 599-628.

POUVREAU Benoit, « Quand communisme municipal rimait avec laboratoire urbain (1944-1986) », *in Actes des journées : Les territoires du communisme Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, CHS., Paris 1, 2009, URL : http://chs.univ-paris1.fr/Collo/Pouvreau.pdf.

PRAT Pauline, « The Greater Paris Debate: The French State and its Capital region », *in Cities as political objects: historical evolution, analytical categorisations and institutional challenges of metropolitanisation*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, EE, Edward Elgar Publishing, Cities series, 2016, p. 56-78.

PRÉVOSTO Jacques, « Chapitre X : D'Edouard Herriot à Gérard Collomb », *in* André PELLETIER, Jacques ROSSIAUD, Françoise BAYARD et Pierre CAYEZ (dir.), *Histoire de Lyon des origines à nos jours*, Lyon, Edition lyonnaises d'art et d'histoire, 2007, p. 874-899.

PRÉVOT Maryvonne, BENTAYOU Gilles, CHATELAN Olivier, DESAGE Fabien, GARDON Sébastien, LINOSSIER Rachel, MEILLERAND Marie-Clotilde et VERDEIL Eric, « Les agences d'urbanisme en France », *Métropoles*, juin 2008, nº 3.

PURENNE Anaïk, *L'action publique par le bas. Les transports urbains de la Communauté Urbaine de Lyon*, thèse de sociologie, Paris, ENS Cachan, 2003, 571 p.

RAIMBAULT Nicolas et REIGNER Hélène, « La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges : coalitions périphériques, discontinuités de gouvernance et néolibéralisation des politiques urbaines », *Métropoles*, octobre 2018, Hors-série 2018.

RAVINET Pauline, « Fenêtre d'opportunité », *in* Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e éd. Paris, Presses de Sciences Po, Domaine Gouvernances, 2010, p. 274-282.

REICHMAN Shalom, « Le droit au transport. Acte déclaratif ou projet innovateur ? », *Transports*, novembre 1984, nº 298, p. 413-415.

REIGNER Hélène, *Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Institut d'Études Politiques de Paris, 2013.

REIGNER Hélène, « Déconstruire les légitimations techniques de l'action publique », *in* Alain FAURE et Emmanuel NÉGRIER (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, l'Harmattan, Questions contemporaines, 2007, p. 114-119.

REIGNER Hélène, « L'État est les grands projets urbains de la politique de la ville. Études de cas : le Mantois et Argenteuil. », *Politiques et Management Public*, 1998, vol. 16, nº 1, p. 83-106.

REIGNER Hélène, FRINAULT Thomas et GUY Catherine, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire », *Politiques et management public*, juin 2010, Vol 27/3, p. 3-30.

REIGNER Hélène, HERNANDEZ Frédérique et BRENAC Thierry, « Circuler dans la ville sûre et durable : des politiques publiques contemporaines ambiguës, consensuelles et insoutenables », *Métropoles*, mars 2009, nº 5.

RICHER Cyprien, HASIAK Sophie et JOUVE Nicolas, « Les syndicats mixtes de transport de la loi SRU : un outil pour la gouvernance interterritoriale des mobilités ? », *Flux*, 2011, nº 83, p. 51-67.

RIPOLL Fabrice, « Résister à « la mobilité ». (Dé)placements, inégalités et dominations », *in Accès et mobilités. Les nouvelles inégalités*, Clermont-Ferrand, Infolio, Archigraphy poche, 2015, p. 103-191.

RIPOLL Fabrice et VESCHAMBRE Vincent, « Sur la dimension spatiale des inégalités. Contribution aux débats sur la « mobilité » et le « capital spatial » », *in Rural – Urbain. Nouveaux liens, nouvelles frontières*, Presses universitaires de Rennes., Espace et territoires, 2005, p. 467-483.

ROCHEFORT Renée, « Grands ensembles et mutations des banlieues lyonnaises », *Géocarrefour*, 1970, vol. 45, nº 2, pp. 201-214, doi:10.3406/geoca.1970.2668.

ROSETTE Marcel, *La gestion communale dans l'action*, Paris, Éditions sociales, 1977, 333 p.

ROUEFF Olivier, « Les mécanismes de valorisation à l'épreuve des systèmes d'intermédiation », *in Les Stratèges de la notoriété. Intermédiaires et consécration dans les univers artistiques*, Edition des Archives Contemporaines., Paris, 2014, p. 185-202.

ROUSSEAU Max, « La ville comme machine à mobilité. Capitalisme, urbanisme et gouvernement des corps », *Métropoles*, juin 2008, nº 3.

RUILLÈRE Amaury et BOULY Maxime, « Tramway LEA », *in L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains - [Rapport du PUCA]*, Lyon, POPSU, PUCA, 2008, pp. 249-273, consulté le 21 août 2020, URL : http://www.popsu.archi.fr/sites/default/files/nodes/document/774/files/lyon-centre-ville-vaulx-en-velin.pdf.

SASSEN Saskia, *La ville globale : New york, Londres, Tokyo*, Denis-Armand CANAL (trad.), Paris, Descartes & Cie, 1996.

SAUZAY Laurent, *Louis Pradel, maire de Lyon : voyage au cœur du pouvoir municipal*, Lyon, Editions lyonnaises d'art et d'histoire, 1998, 269 p.

SAWICKI Frédéric, « Du parti à l'assemblée régionale. Itinéraire d'un professionnel de l'intermédiation », *in* Olivier NAY et Andy SMITH (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, Études politiques, 2002, p. 23-45.

SAWICKI Frédéric, « La faiblesse du clientélisme partisan en France », *in* Frédéric SAWICKI et Jean-Louis BRIQUET (dir.), *Le clientèlisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France, Politique d'aujourd'hui, 1998, p. 215-249.

SCHERRER Franck, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon », *Revue de géographie de Lyon*, 1995, vol. 70, nº 2, pp. 105-114.

SCHWARTZ Olivier, « Peut-on parler des classes populaires ? », *La Vie des idées*, 13 septembre 2011.

SÉGAS Sébastien, « Le stade ultime du néolibéralisme ? De l'économie politique des stades à la sociologie de la critique des équipements de spectacle sportif », *Métropoles*, octobre 2018, Hors-série 2018.

SFEZ Lucien, *Critique de la décision*, 4. éd., Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Références, n° 1, 1992, 571 p.

SIBLOT Yasmine, « "Adapter" les services publics aux habitants des "quartiers difficiles" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1 décembre 2006, no 159, nº 4, p. 70-87.

SIBLOT Yasmine, *Faire valoir ses droits au quotidien*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

SIBLOT Yasmine, CARTIER Marie, COUTANT Isabelle, MASCLET Olivier et RENAHY Nicolas, *Sociologie des classes populaires contemporaines*, Paris, Armand Colin, U. Sociologie, 2015, 363 p.

SIEMIATYCKI Matti, « The making of a mega project in the neoliberal city. The case of mass rapid transit infrastructure investment in Vancouver, Canada », *City*, 2005, vol. 9, nº 1, p. 67-83.

SOLÉ Robert, « L'affaire d'une génération », *Le Monde*, 9 octobre 1990, p. 13.

SORBETS Claude, « Est-il légitime de parler d'un présidentialisme municipal ? », *Pouvoirs*, janvier 1983, nº 24, p. 105-116.

SOULÉ Bastien, « Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches qualitatives*, 2007, vol. 1, nº 27, pp. 127-140.

SOULET Marc-Henry, « Les raisons d'un succès. La vulnérabilité comme analyseur des problèmes sociaux contemporains », *in* Axelle BRODIEZ-DOLINO, Isabelle VON BUELTZINGSLOEWEN, Benoit EYRAUD, Christian LAVAL et Bertrand RAVON (dir.), *Vulnérabilités sanitaires et sociales. De l'histoire à la sociologie*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, pp. 59-64.

SOULET Marc-Henry, « Chapitre 12. De l'insertion sociale à la gestion des immotiles. Le travail social en reconfiguration », *in* Robert CASTEL et Claude MARTIN (dir.), *Changements et pensées du changement : échanges avec Robert Castel*, Paris, La Découverte, Sciences humaines, 2012, p. 183-194.

SOULET Marc-Henry, « La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique », *Pensée plurielle*, 2005, n°10/2, p. 49-59.

SPIRE Alexis, « Semblables et pourtant différents. », *Genèses*, 2003, vol. 53, nº 4, p. 48-68.

STÉBÉ Jean-Marc, *Le logement social en France (1789 à nos jours)*, Paris, Presses universitaires de France, Que sais-je ?, 2009, 128 p.

STEFFEN Jean-Pierre Service Marketing, société TCL, « Outils d'évaluation et extension de réseaux », *Transport Public*, mars 1983, Déplacements et accessibilité des quartiers, nº 803, p. 43-46.

STONE Clarence N., *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, Studies in government and public policy, 1989, 314 p.

TAICLET Anne-France, « Chapitre 3 : La professionnalisation des développeurs territoriaux comme mécanisme de production de normes dans l'action publique », *in* Flora BAJARD, Bérénice CRUNEL, Caroline FRAU, Frédéric NICOLAS et Fanny PARENT (dir.), *Professionnalisation(s) et État : une sociologie politique des groupes professionnels*, Villeneuve-d'Ascq, France, Presses universitaires du Septentrion, Espaces politiques, 2018.

TAICLET Anne-France, « Du passé, faisons table rase ? La controverse patrimoniale comme révélateur de luttes d'appropriation de l'espace », *Lien social et Politiques*, 2015, nº 73, p. 15-32.

TAICLET Anne-France, « La territorialisation de l'action publique : un mode de gestion politique du déclin économique », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, 2011, vol. 31, nº 1, p. 701-713.

TAICLET Anne-France, *Le crépuscule des lieux ? Une gestion politique du déclin économique territorial : Reconversion et développement dans les bassins industriels en crise*, thèse de science politique, Université Panthéon-Sorbonne, 2009, 677 p.

TAICLET Anne-France et OBRADOVIC Ivana, « Les effets de l'action publique comme objet de sociologie politique », *in* Lorenzo BARRAULT, Brigitte GAÏTI et Patrick LEHINGUE (dir.), *La politique désenchantée ? Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, PUR., Res publica, 2019, p. 283-298.

TALPIN Julien, *Bâillonner les quartiers. Comment le pouvoir réprime les mobilisations populaires ?*, Ronchin, Éditions Les Étaques, 2020, 176 p.

TALPIN Julien, « Une répression à bas bruit. Comment les élus étouffent les mobilisations dans les quartiers populaires », *Metropolitiques*, février 2016.

TANGUY Gildas, « Introduction de la première partie. Se professionnaliser sous « l'aile protectrice de l'Etat » ? », *in* Flora BAJARD, Bérénice CRUNEL, Caroline FRAU, Frédéric NICOLAS et Fanny PARENT (dir.), *Professionnalisation(s) et État : une sociologie politique des groupes professionnels*, Villeneuve-d'Ascq, France, Presses universitaires du Septentrion, Espaces politiques, 2018, p. 25-36.

TARR Joel A. et DUPUY Gabriel (dir.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple University Press, Technology and urban growth, 1988, 339 p.

TELLIER Thibault, « De la normalisation des grands ensembles à la constitution d'une politique spécifique : genèse de la politique de la ville », *in En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour d'Aigues, Édition de l'Aube, 2015, p. 63-80.

TELLIER Thibault, « Habitat et vie sociale ou la contribution de la FORS à la naissance de la politique de la ville », *Recherche sociale*, 2015, n° 214/2, p. 12-24.

TELLIER Thibault, « L'invention de la politique de la ville en France. La fin de l'expertise urbaine d'inspiration chrétienne ? », *Chrétiens et sociétés. XVIe-XXIe siècles*, février 2014, nº 21, p. 33-49.

TELLIER Thibault, « Le parti communiste et la décentralisation ou comment appréhender le pouvoir local ? (1971-1983) », *in Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, Armand Colin, Recherches, 2013.

TELLIER Thibault, « Les jeunes des ZUP : nouvelle catégorie sociale de l'action publique durant les Trente Glorieuses ? », *Histoire@Politique, Politique, culture, société*, avril 2008, nº 4.

THOENIG Jean-Claude, « La décentralisation, dix ans après », *Pouvoirs*, janvier 1992, nº 60, pp. 5-16.

THOENIG Jean-Claude, *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, Logiques sociales, 1987.

THOENIG Jean-Claude et DURAN Patrice, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, nº 4, p. 580-623.

THOMAS Hélène, *Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres*, Bellecombe-en-Bauges, Croquant, Collection Terra, 2010, 254 p.

THOMAS Hélène, « Vulnérabilité, fragilité, précarité, résilience, etc. », *Recueil Alexandries*, janvier 2008, nº 13.

TISSOT Sylvie, *L'État et les quartiers : genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, Collection Liber, 2007, 300 p.

TISSOT Sylvie, « Sociologie urbaine et politique de la ville : retour sur une rencontre autour des « quartiers d'exil » », *in* Jean-Yves AUTHIER, Marie-Hélène BACQUÉ et France GUÉRIN-PACE (dir.), *Le quartier : enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Paris, Éditions de la Découverte, Recherches, 2007, p. 65-74.

TISSOT Sylvie, « Une « discrimination informelle » ? », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1 décembre 2006, n° 159/4, p. 54-69.

TISSOT Sylvie, « Les sociologues et la banlieue : construction savante du problème des « quartiers sensibles » », *Genèses*, 2005, n° 60, nº 3, p. 57-75.

TISSOT Sylvie et POUPEAU Franck, « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, décembre 2006, no 159/4, p. 4-9.

TOMÀS Mariona, *Penser métropolitain?: la bataille politique du Grand Montréal*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2012, 205 p.

TOPALOV Christian, « Trente ans de sociologie urbaine. Un point de vue français », *Métropolitiques*, octobre 2013.

TOURAINE Alain, « Face à l'exclusion », *Esprit*, février 1991, pp. 7-.

TRUONG Fabien, « Au-delà et en deçà du Périphérique. Circulations et représentations territoriales de jeunes habitants de Seine-Saint-Denis dans la métropole parisienne », *Métropoles*, décembre 2012, nº 11.

URRY John, *Sociologie des mobilités : une nouvelle frontière pour la sociologie ?*, Paris, Armand Colin, U. Sociologie, 2005.

VADELORGE Loïc, « Les temporalités de la LOTI », *Pour Mémoire. Revue du ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie*, automne 2013, nº 12, p. 71-80.

VADELORGE Loïc, « Retour sur la LOTI. Entretien avec Claude Martinand », *Pour Mémoire. Revue du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Energie*, automne 2013, nº 12, p. 62-70.

VALEX Mathias, *Discours, mémoires et territoires : les anciennes usines TASE et RHODIACETA entre patrimoine et oubli*, Thèse de sciences de l'information et de la communication, Université de Lyon, 2018.

VANTHEMSCHE Guy, « La Ville de Gand et l'aide aux chômeurs (1900-1914). Une innovation communale à résonance nationale et internationale », *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, 2011, vol. 89, nº 2, p. 889-917.

VANTHEMSCHE Guy, « Unemployment Insurance in Interwar Belgium », *International Review of Social History*, décembre 1990, vol. 35, nº 3, p. 349-376.

VELTZ Pierre, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France, Économie en liberté, 1996, 262 p.

VERPEAUX Michel, RIMBAULT Christine et WASERMAN Franck, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, 2018.

VIGNON Sébastien, « Les élus des petites communes face à la « démocratie d'expertise » intercommunale. Les « semi-professionnels » de la politique locale », *in* Sylvain BARONE et Aurélia TROUPEL (dir.), *Battre la campagne. Les élections municipales en milieu rural*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 189-224.

VILLIEN H., « L'endiguement du Rhône et de la Saône. Les quais de Lyon et leur efficacité contre les inondations », *Les Études rhodaniennes*, 1937, vol. 13, nº 1, p. 5-22.

WACQUANT Loïc, « Repenser le ghetto », *Idées économiques et sociales*, novembre 2012, nº 167, p. 14-25.

WALDMANN René, *Les charmes de Maggaly*, Éditions Lyonnaises D'art et D'Histoire., Lyon, Entreprises et entrepreneurs en Rhône-Alpes, 1993, 311 p.

WALDMANN René, *La grande traboule*, Lyon, Éditions lyonnaises d'art et d'histoire, Entreprises et entrepreneurs en Rhône-Alpes, n° 2. v, 1991, 243 p.

WEAVER R. Kent, « The Politics of Blame Avoidance* », *Journal of Public Policy*, octobre 1986, vol. 6, nº 4, p. 371-398.

WENGLENSKI Sandrine, « Une mesure des disparités sociales d'accessibilité au marché de l'emploi en Île-de-France », *Revue d'Économie Régionale Urbaine*, 2004, octobre, nº 4, p. 539-550.

WHYTE William Foote, *Street Corner Society. La structure sociale d'un quartier italo-américain*, Paris, La Découverte, 2002.

WORMS Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 1966, vol. 8, nº 3, p. 249-275.

ZÉMOR Pierre et HOCQUARD Hervé, *La commune mise à jour, ou, Comment saisir les nouvelles chances de la cité*, Paris, Éditions du Moniteur, 1983, 269 p.

ZETLAOUI-LÉGER Jodelle, « La programmation architecturale et urbaine. Émergence et évolutions d'une fonction », *Les Cahiers de la recherche architecturale et urbaine*, décembre 2009, nº 24/25, p. 143-158.

ZITTOUN Philippe, *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de SciencesPo, 2013, 339 p.

Répertoire des sigles

ACGL	Archives Communautaires du Grand Lyon
ADRM	Archives Départementales du Rhône et de la Métropole de Lyon
AMV	Archives Municipales de Vaulx-en-Velin
ANF	Archives Nationales de France
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
AO-DDUV	Archives Ouvertes de la Direction du Développement Urbain de Vaulx-en-Velin
APJF	Archives Personnelles de Jean Frébault
APAP	Archives Privées d'Anaïk Purenne
BOCUL	Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine de Lyon
CERTU	Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques. Il fait partie des centres techniques d'État qui fusionnent en 2014 au sein du CEREMA.
CETUR	Centre d'Études des Transports Urbains : créé en 1976 à partir de la division "urbaine" du SETRA qui s'est considérablement autonomisée.
COURLY	Communauté Urbaine de Lyon (nom donnée à l'EPCI de 1971 à 1991).
CNAT	Commission Nationale pour l'Aménagement du Territoire
CNDSQ	Commission Nationale du Développement Social des Quartiers
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale. Elle est créée en 1963. Elle est absorbée par la création du Commissariat générale à l'égalité des territoires lors de sa création en 2014.
DSQ	Développement Social des Quartiers
ENPC	École Nationale des Ponts et Chaussées
GCPU	Groupe Central de Planification Urbaine. Émanation de la DATAR et de la commission interministérielle pour

	l'aménagement du territoire, qui a pour mission d'étudier les problèmes urbains dans les années 1960.
HVS	Habitat Vie Sociale
IRT	Institut de Recherche sur les Transports : il est créé en mars 1970 à partir du pôle recherche du SETRA.
JORF	Journal Officiel de la République Française
OTL	Compagnie des Omnibus et Tramways de Lyon : elle s'est progressivement constitué un monopole d'exploitation du réseau constitué par la création du STCRL. L'OTL devient société TCL en 1966.
PDU	Plan de Déplacement Urbain
PME	Programme de Modernisation et d'Équipement. Outil de planification qui accompagne les Plans en établissant un niveau d'équipement attendu sur un territoire.
SDAM	Schéma Directeur de l'Aire Métropolitaine
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SEMALY	Société d'Études du Métropolitain de l'Agglomération Lyonnaise
SERL	Société d'Équipement de la Région Lyonnaise
SETRA	Service d'Études Techniques des Routes et Autoroutes
SIVMAL	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de l'agglomération Lyonnaise
SOFRETU	SOFRE Transport Urbain : société d'études, filiale de la RATP.
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SOPC	Service Ordinaire des Ponts et Chaussées
STCRL	Syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise.
TCL	Société des Transports en Commun Lyonnais, puis marque déposée par le SYTRAL (autorité publique).
UNR	L'Union pour la Nouvelle République est la formation partisane soutenant l'action de Charles de Gaulle.
ZUP	Zone à Urbaniser en Priorité
X	École polytechnique

Table des encadrés

Encadré n° 1 : Qu'entendons-nous par « classes populaires » urbaines ? 19

Encadré n° 2 : Un rapport intime et familial à Vaulx-en-Velin 68

Encadré n° 3 : Textile et chiffon rouge à Vaulx-en-Velin. De la conquête industrielle à celle du « bloc ouvrier et paysan » 97

Encadré n° 4 : Un mode de transport « révolutionnaire » en banlieue : l'Urba 30 125

Encadré n° 5 : Vaulx-en-Velin, une grande île inondable pour protéger l'agglomération des crues du *Rhône* et permettre son exploitation 133

Encadré n° 6 : Transports urbains en banlieue dans le premier XXe siècle : dynamiques concurrentielles autour des premiers tramways 137

Encadré n° 7 : Le STCRL à l'aube des années 1970 150

Encadré n° 9 : Un métro « luxueux » centré sur Lyon et Villeurbanne 173

Encadré n° 10 : Les services de "ramassage ouvrier" dans l'agglomération lyonnaise 194

Encadré n° 11 : Compter, tester, calculer, valider, prolonger… la mise en service très progressive des premiers bus de la ZUP de Vaulx-en-Velin 197

Encadré n° 12 : Un calcul économique largement favorable à une infrastructure de transport en commun pour la ZUP 206

Encadré n° 13 : Robert Many, maire "inattendu" de Vaulx-en-Velin (1966-1977) 225

Encadré n° 14 : Un directeur ingénieur d'État, au parcours à la croisée des transports et de l'urbanisme 279

Encadré n° 15 : Argumentaire de l'AGURCO pour une station de métro place Gabriel-Péri 287

Encadré n° 16 : Le traitement des catégories « *captives* » et « *défavorisées* » de l'agglomération lyonnaise au colloque de 1981 293

Encadré n° 17 : Du retrait du préfet au nouveau syndicat des transports : naissance du SYTRAL (1983-1985) 307

Encadré n° 18 : Les études « sociologiques » et « démographiques » sur la ZUP de Vaulx-en-Velin 323

Encadré n° 19 : Du GSU à l' « *intermédiaire bricoleur* » de la politique de la ville. Itinéraire d'un sociologue "embarqué" 340

Encadré n° 20 : Professionnalisation et ancrage territorial : éléments de parcours d'une responsable d'un service urbain à Vaulx-en-Velin 383

Encadré n° 21 : Jean Capiévic (maire de 1977 à 1985) ou l'emprise de la bureaucratie communiste sur la banlieue.....400

Encadré n° 22 : L'affaire du bulldozer de Vitry-sur-Seine ou le bloc communiste contre la concentration des immigrés en banlieue rouge.....405

Encadré n° 23 : L'usine textile de Vaulx-en-Velin, théâtre des restructurations industrielles des groupes internationalisés.....409

Encadré n° 24 : Une passation de pouvoir sous contraintes.....429

Encadré n° 25 : La convention DSQ de 1987 : « faire de Vaulx-en-Velin un nouvel argument pour Lyon » 435

Encadré n° 26 : La construction médiatique d'un maire emblématique de la politique de la ville 453

Encadré n° 27 : Approches sécuritaires et évolution du rapport aux forces de l'ordre.....469

Encadré n° 28 : La démarche d'élaboration du PDU : un processus ouvert, mais maitrisé par le SYTRAL 479

Encadré n° 29 : Le réemploi du CFEL : un projet ancien 506

Encadré n° 30 : 2001, bascule à gauche et reconduction d'une pratique d'"ouverture" de l'exécutif communautaire.....510

Encadré n° 31 : Une socialisation au monde des grands épiciers comme initiation au partenariat public-privé pour le cabinet du maire 531

Encadré n° 32 : Le Panel de l'INTA : membres de la mission d'expertise et acteurs auditionnés (12 au 17 mai 2002).....533

Encadré n° 33 : Maurice Charrier, figure de la notabilisation des maires de banlieue rouge.....546

Encadré n° 34 : La desserte de l'aéroport sous la responsabilité du SYTRAL, une amélioration du service ? 565

Encadré n° 35 : Une fin de carrière politique inattendue pour « *l'homme fort du Sytral* ».....574

Encadré n° 36 : la ligne de trolleybus C3 : fiasco pour la « *bête noire des usagers* » des transports en commun lyonnais 581

Encadré n° 37 : Une tarification sociale pour un non-recours massif ? ...658

Encadré n° 38 : Une maitrise d'ouvrage urbaine à Vaulx-en-Velin : nouvelle professionnalité et perte d'ancrage territorial.....685

Encadré n° 39 : Trajectoire de trois chargé.e.s de mission Déplacements 703

Table des figures

Figure n° 1 : Les écarts de revenus dans la métropole du Grand Lyon (2014) et au-delà. 58

Figure n° 2 : Extension du réseau de transport en commun à forte capacité (métro et tramway) 62

Figure n° 3 : Évolution de la participation aux premiers tours des scrutins municipaux depuis 1965 à Vaulx-en-Velin. 65

Figure n° 4 : Évolution de la part des employés, ouvriers et chômeurs* à Vaulx-en-Velin au vu de celle enregistrée aux échelles départementale et nationale de 1968 à 2017....66

Figure n° 5 : Quartier de la Soie à Vaulx-en-Velin, Photographie, « avant 1930 » 98

Figure n° 6 : Périmètre de la ZUP de Vaulx-en-Velin, 1966,....106

Figure n° 7 : « Schéma de structure, équipements et superstructures, ZUP de Vaulx-en-Velin »,. 115

Figure n° 8 : Plan de masse ZUP de Vaulx-en-Velin première tranche, 1972 125

Figure n° 9 : L'Urba 30. 127

Figure n° 10 : Photographie aérienne de la Grande île de Vaulx-en-Velin au démarrage de l'opération ZUP. 135

Figure n° 11 : Autoroute et voies rapides lyonnaises projetées et réalisées. 146

Figure n° 12 : Schéma d'organisation du STCRL au tournant des années 1970 151

Figure n° 13 : Extension du périmètre de transport urbain à la création de la Courly 153

Figure n° 14 : schéma de la première ligne de métro lyonnaise. 175

Figure n° 15 : Réaction des employeurs au versement transport, Enquête réalisée auprès de 100 industriels lyonnais par le GSU,. 196

Figure n° 16 : Premières lignes de métro et rabattement des lignes de surface. 200

Figure n° 17 : « Schéma du réseau complémentaire en site propre, 1985 »....205

Figure n° 18 : « Trabajadores españoles » 244

Figure n° 19 : Photographie du camion d'informations municipales. 245

Figure n° 20 : Jean Capiévic prononçant un discours lors d'un rassemblement organisé pour un métro sur la commune 246

Figure n° 21 : Un réseau de tramway jusqu'en banlieue ?. 258

Figure n° 22 : « New York, depuis le sommet du World Trade Center », 1980.. 274

Figure n° 23 : Extrait du diagnostic du PDU – évolutions des principales infrastructures de transports (mai 1986).....313

Figure n° 24 : « Vaulx la Grande île, étude sociologique » 328

Figure n° 25 Quel « poids de population étrangère » pour une station de métro ?.....348

Figure n° 26 : « Manifestation des salariés de Rhône-Poulenc Textile de Vaulx-en-Velin ».....409

Figure n° 27 : Vaulx-en-Velin et ses différents quartiers dans les années 1980/1990. 419

Figure n° 28 : Le nouveau Mas : réaménagement de la place Guy Moquet dans le cadre de la réhabilitation du Mas-du-Taureau (1987-1990).....437

Figure n° 29 : Michel Noir et Maurice Charrier observent la plaque d'inauguration de la nouvelle place du Mas-du-Taureau. Vaulx-en-Velin, septembre 1990 450

Figure n° 30 : Du centre commercial du « Grand Vire » au centre-ville de Vaulx-en-Velin. 464

Figure n° 31 : « Synthèse des études de faisabilité des prolongements de métro réalisées par le SYTRAL. 475

Figure n° 32 : « Éloignement progressif des projets d'infrastructure de transport à Vaulx-en-Velin des grands quartiers d'habitat social (1970-2007) ». 495

Figure n° 33 : « octobre 2000 : comparaison des scénarios et choix à approfondir » 508

Figure n° 34 : Localisation du Carré de Soie dans la Métropole de Lyon. 516

Figure n° 35 : « Petites cités TASE », début du XXe siècle et aujourd'hui.. 520

Figure n° 36 : élargissement du périmètre du SYTRAL. 566

Figure n° 37 : Tableau récapitulatif des trois démarches d'écriture et de révision du PDU de l'agglomération lyonnaise 569

Figure n° 38 : « cheminement et étapes de la démarche de concertation » 578

Figure n° 39 : comparaison des grands investissements réalisés au vu des schémas de développement approuvés dans le PDU de 2005 592

Figure n° 40 : Conférence-débat du 4 mars 2016, organisée dans le cadre de la révision du PDU. 615

Figure n° 41 : carte des zones desservies par le réseau de lignes en site propre projeté. 625

Figure n° 42 : Une représentation cartographique amalgamant les densités et niveaux de services de desserte en transport 628

Figure n° 43 : Réseau de transport public lyonnais et géographie prioritaire.....634

Figure n° 44 : « Réseau métropolitain de transport et répartition de la population », Carte délibération municipale 638

Figure n° 45 : Illustrations de synthèse de l'étude sur la vulnérabilité des ménages.....666

Figure n° 46 : Vaulx-en-Velin, sixième site universitaire lyonnais.....693

Figure n° 47 : Bâtiments de logements démolis au Mas du Taureau dans les programmes nationaux de la rénovation puis du renouvellement urbain 718

Table des matières

Sommaire **5**

Remerciements **7**

Introduction **9**

Représentation et prise en charge des classes populaires dans l'action publique urbaine 15

Des médiations sociales dans l'action publique 16

Servir les classes populaires par l'action publique urbaine ? 21

Gouvernement métropolitain et reconfigurations de l'action publique urbaine 26

Du pouvoir local à la gouvernance urbaine : une attention progressive aux différents acteurs des villes pour penser l'action publique 26

Capacités d'action publique ou réforme du régime représentatif ? Analyser les consensus métropolitains et leurs effets 32

Transports en commun et mobilités en banlieue : les reformulations spatiales de la question sociale au prisme de l'intégration métropolitaine 39

Transports en commun et dynamiques d'intégration intercommunale 40

À quoi servent les politiques de transport collectif ? 43

Mobilité des habitants des quartiers populaires et paradoxes d'une spatialisation des enjeux sociaux 47

Une monographie socio-historique : Vaulx-en-Velin dans le gouvernement de l'agglomération lyonnaise 55

Un gouvernement métropolitain à Lyon : deux paradoxes d'une success-story intercommunale 56

Des bornes temporelles pour mettre en perspective trois dynamiques : intégration intercommunale, déclin de la banlieue rouge et ségrégation urbaine 63

Matériaux d'enquête et rapport au terrain : 67

Vaulx-en-Velin : un territoire familier 68

Enquêter en CIFRE : quelles implications d'une posture de recherche impliquée ? 70

Une distanciation par la perspective historique et la diversification des données 75

Articulation de la démonstration :.....77

Partie I - Desservir les grands ensembles. Gestion lyonnaise de la desserte des ZUP en transport en commun et politisation de l'intercommunalité (1959-1977) 83

Chapitre 1 : Construire et desservir : émergence d'un problème intercommunal pour une municipalité de banlieue rouge.....91

Section 1. Aménager une ville populaire (1959-1976) : la municipalité communiste contre l'État (tout contre) ?.....94

1.1. Construire du logement social : la commune comme terrain d'exercice d'un projet politique 96

1.1.1. Loger, une ambition municipale.....96

1.1.2. Loger, une capacité d'action et de contrôle municipal ? 102

1.2. Entrer dans la "modernité" : commodités urbaines et équipements dans un programme négocié de la ZUP 107

1.2.1. La ZUP : une procédure technique éprouvée 107

1.2.2. La ZUP : une procédure apprivoisée par la municipalité communiste ?.....111

Des ressources partisanes pour négocier un programme d'équipements 111

Opportunité de services et d'emplois ou fragilisation des finances municipales ?.....115

1.3. Un métro au cœur des ambitions de la ZUP 119

1.3.1. Des enjeux de connexion et d'accessibilité comme problématique d'aménagement des ZUP : 119

1.3.2. Quelle desserte envisager à Vaulx-en-Velin ? 121

***.....127

Section 2. Connexions et transports en commun : genèse d'un problème intercommunal à Vaulx-en-Velin (1900-1969) 130

2.1. Une Grande-Île dans l'agglomération ? Intégration urbaine et genèse de l'intercommunalité pendant le premier XXe siècle. 131

2.1.1. Le Rhône, moteur d'une « préhistoire » intercommunale conflictuelle à Vaulx-en-Velin.....132

2.1.2. Une connexion relative du territoire dans le cadre d'un essor des transports urbains ferrés 136

2.2. Vers une intégration à l'agglomération par le transport ?.....139

2.2.1. Une planification au service de l'automobile contre le transport collectif ? Quelle appréciation en banlieue ? 140

Aménager la ville pour la voiture : investissements routiers et allongement des temps et distances de déplacements.....141

Vers des villes à deux vitesses : une non-prise en compte du sous-équipement des ménages populaires de banlieue 143

Des transports collectifs peu concurrentiels et de plus en plus déficitaires 147

2.2.2. Une intégration à l'intercommunalité via le réseau de transport urbain ? 150

Conclusion du premier chapitre 154

Chapitre 2 : Le transport urbain au cœur des conflits politiques intercommunaux : une confiscation édilitaire des ressources communautaires.....156

Section 1. Un syndicat mixte de transport pour une politique d'agglomération : verrou institutionnel pour une confiscation des enjeux intercommunaux ?.....162

1.1. Syndicat des transports et équilibres institutionnels locaux.....164

1.1.1. SIVMAL ou STCRL, quel syndicat pour les transports urbains ?.....167

1.1.2. Un projet de métro confortant la légitimité du syndicat et le contrôle de ses élus.....171

1.2. Extension du réseau, Versement transport et confortement de la légitimité du syndicat.....176

1.2.1. Vers une administration propre du syndicat ?.....177

1.2.2. Une publicisation du travail du syndicat contrainte, timide et maitrisée 179

***.....182

Section 2. La desserte de la banlieue aux mains des institutions intercommunales : confiscation des enjeux du transport public par les édiles lyonnais 184

2.1. Une politique à l'échelle de la communauté urbaine : quels outils institutionnels pour lire les enjeux intercommunaux de transport en commun au tournant des années 1970 ? 186

2.1.1. Une gestion « rationnelle » du réseau : renforcement de l'appareil technico-administratif du STCRL et cadrage de l'extension du réseau 187

Les enjeux politiques d'une rationalisation économique maitrisée par les structures d'expertise du STCRL 187

Encadrement des coûts de gestion de l'exploitant.....190

2.1.2. Un cadrage défavorable aux lignes de banlieue ? Rentabilité et variable d'ajustement d'un équilibre financier 193

Lignes déficitaires et zones peu rentables.....193

Une desserte des ZUP au compte-goutte et soumise aux aléas budgétaires 197
2.2. La captation de l'expertise au service d'une orientation discrète des politiques de développement du réseau 201
2.2.1. Les infrastructures de transport : levier impensé de l'aménagement des ZUP ?.....202
Une expertise économique favorable à la desserte des ZUP 202
Une méconnaissance des alternatives techniques au sein des services municipaux.....208
2.2.2. L'abandon des infrastructures de transport pour la ZUP de Vaulx-en-Velin, corrélat d'un métro lyonnais et villeurbannais ? Analyse d'une non-décision. 210
Des modes de desserte provisoires et expérimentaux rejetés par les élus du syndicat des transports… 211
… au bénéfice d'une technologie coûteuse, mais plus qualitative au centre de l'agglomération.....214
Un abandon générateur de sentiers de dépendance à plus long terme 217
***.....218
Section 3. La municipalité, instrument d'une lutte des classes urbaines 220
3.1. Affaiblissement des ressources du communisme municipal dans une arène intercommunale : 223
3.1.1. Professionnels et « semi-professionnels » de la politique en confrontation.....224
3.1.2. Ressources techniques volatiles et maîtrise approximative des catégories d'action publique intercommunales.....228
3.2. Représenter les communes populaires : une politisation de l'intercommunalité à la faveur d'une hétéronomie des conseillers communautaires vaudais 232
3.2.1. Une politisation par l'expression d'intérêts sociaux antagonistes.....233
3.2.2. La représentation comme ressource : mobiliser les classes populaires autour des enjeux intercommunaux ?.....237
Un rôle légitimé à la faveur d'un déplacement des espaces de lutte en matière de transport.....238
Les représentants des « habitants » contre « les méthodes technocratiques » 240
Une décennie de mobilisation municipale 242
***.....249
Conclusion du deuxième chapitre et de la première partie.....251

Partie II – Un tramway en banlieue, mais pour qui ? De l'équipement collectif au levier de peuplement et d'intégration de la banlieue populaire (1977-1997) 255

Chapitre 3 : Droit au transport ou politique de peuplement ? Les espaces de l'intégration intercommunale au principe du renouvellement du problème de desserte des quartiers populaires (1977-1986).....263

Section 1. Renouvellement politique et diversification de l'expertise sur les transports : vers un droit au transport ?.....267

1.1. L'agence d'urbanisme : un nouvel acteur central pour une prise en charge intercommunale des politiques urbaines.....268

1.1.1. Une institution pour incarner l'ouverture politique et territoriale du nouvel exécutif communautaire.....268

1.1.2. Une décentralisation technique impulsée par l'État 272

1.1.3. Entre continuité et nouveaux savoirs : vers une appréhension pluridisciplinaire des politiques urbaines ? 276

1.2. Lutte d'expertise urbaine et fenêtre d'opportunité pour la mise à l'agenda d'un « droit au transport » ?.....283

1.2.1. Un renouveau des approches sur les transports en commun.....286

1.2.2. Les médiations de l'agence dans la quête d'une politique transversale de déplacements urbains 291

1.2.3. De nouveaux cadres législatifs comme opportunité pour l'agence d'urbanisme : 297

La LOTI : la reconnaissance des enjeux sociaux des transports en commun ?.....298

Le PDU : une expertise multicritère pour une politique des transports de l'agglomération lyonnaise 305

***.....315

Section 2. L'enclavement comme problème de peuplement : une nouvelle appréhension des grands ensembles au principe d'une reformulation du problème de desserte des banlieues populaires.....316

2.1. Une nouvelle politique d'État pour les grands ensembles 318

2.1.1. « Habitat, vie sociale » et la reprise d'une doctrine sur le brassage des « étrangers » 321

2.1.2. De l'équipement à l'animation sociale : une décentralisation de la prise en charge des ZUP.....329

2.2. L'agence d'urbanisme et la sociologie urbaine. Une légitimité savante au service de la construction d'un problème de peuplement.....335

2.2.1. Quelle sociologie appliquée pour les quartiers ?.....336

Étudier les modes de vie plutôt que les mécanismes producteurs de la ville.....337

La politique de la ville comme point de convergence 342

2.2.2. Une focale dans les quartiers populaires : les populations immigrées comme catégorie de perception des problèmes publics dans une réception opérationnelle de la sociologie urbaine 344

Une réception soustraite au politique et chargée de représentations infériorisantes sur les publics de l'action.....345

Des sociologues « embarqués »… dans la mise en œuvre d'une politique de peuplement.....348

2.2.3. La mobilité dans les ZUP : problème de desserte ou de « culture » ? 353

La vie « enclavée » aux Minguettes, un problème d'équipement ? ...355

Aux problèmes spécifiques des quartiers, des mesures différenciées des politiques de transports menées sur l'agglomération.....359

***.....364

Conclusion du troisième chapitre.....366

Chapitre 4 : Coopération intercommunale et nouvelles ressources en banlieue rouge : vers un désenclavement des quartiers populaires ? (1977-1997) 369

Section 1. Entre opportunité et méfiance : de premières coopérations intercommunales à la faveur de nouvelles représentations municipales sur la ZUP (1977-1985) 373

1.1. Renforcement de l'appareil technico-administratif vaudais : de nouveaux agents aux prises avec le territoire et ses spécificités 375

1.1.1. Une fonction publique territoriale en construction : de nouveaux intermédiaires politiques ?.....376

Un nouveau positionnement au sein de l'administration municipale.377

De nouveaux profils : plus diplômés, mais toujours ancrés sur le territoire.....382

1.1.2. Des ressources municipales intégrées dans une concurrence institutionnelle sur les politiques urbaines 387

Une expertise municipale en construction 388

Une autonomie de l'expertise limitée 392

1.2. De la vitrine au stigmate : circulation des mots d'ordre d'action publique et nouveau regard municipal sur la ZUP 395

1.2.1. La ZUP : opportunité et rejet d'un objet politique 396

La ZUP de Vaulx-en-Velin, enjeu montant pour le parti communiste 396

Une diffusion locale d'une mobilisation nationale portées par les élus communistes franciliens ?.....402

1.2.2. Assurer l'après ZUP : ouverture intercommunale des espaces de réflexion d'une politique urbaine municipale 408

Une redéfinition de la politique urbaine municipale à la faveur d'un rapprochement avec les institutions d'agglomération ?.....411

Diversification de l'habitat et différentiation des quartiers : vers une banalisation de la ZUP dans le plan de référence 417

***.....424

Section 2. Un âge d'or de la politique de la ville à Vaulx-en-Velin : un leadership en banlieue rouge tout contre l'État et l'intercommunalité (1987-1997) 426

2.1. La coopération intercommunale : incarnation et moteur du changement à Vaulx-en-Velin.....427

2.1.1. La coopération intercommunale pour incarner le changement politique à Vaulx-en-Velin 427

2.1.2. Coopération institutionnelle et « normalisation » urbaine autour des dispositifs de la politique de la ville.....434

2.1.3. Vers une planification d'investissements en transport sur la commune ?.....440

2.2. Le projet du centre-ville de Vaulx-en-Velin : une illustration d'un renouvellement des ressources mayorales au service d'une mise à l'agenda des transports à Vaulx-en-Velin.....444

2.2.1. Des ressources politiques extra-partisanes et extra-municipales.....446

Une inscription dans de nouveaux réseaux édilitaires : Maurice Charrier en « entrepreneur de médiation ».....446

Une aura médiatique pour une dimension nationale ?.....450

Autonomisation partisane et perte d'ancrage dans les sociabilités populaires sur la commune.....454

2.2.2. Une nouvelle configuration politico-administrative permettant l'attraction des ressources publiques à Vaulx-en-Velin.....458

Vers une mobilisation transversale des moyens d'action publique sur le centre-ville ?.....459

Le nouveau centre-ville : une opération de démolition/reconstruction avant la rénovation urbaine ?.....464

2.2.3. La relance de la démarche du PDU : une fenêtre d'opportunité pour un tramway à Vaulx-en-Velin ?.....473

Vers une remise en cause de la politique métropolitaine des transports.....473

Des transports en commun vecteurs de consensus : entre ouverture des processus de décision et maintien des espaces privilégiés de celle-ci.....476

La prise en compte des « quartiers sensibles »....482
***....486
Conclusion du quatrième chapitre et de la deuxième partie....488

Partie III - Les enjeux politiques introuvables de la desserte des quartiers populaires (1997 – 2019) 491

Chapitre 5 : Ouverture des processus d'action publique et permanence des logiques de confiscation démocratique d'une « machine intercommunale » lyonnaise....499

Section 1. Des enjeux de transport collectif en banlieue malléables : un détournement dépolitisé des objectifs du PDU à Vaulx-en-Velin (1997-2007).503

1.1. Une concurrence entre enjeux sociaux à l'aune d'une gestion intercommunale des politiques de transport en commun....504

1.1.1. Des projets de desserte « non concurrents » ?....505

1.1.2. Des enjeux politiques au nouvel agenda de transport....509

1.2. Le projet du Carré de Soie : le transport parmi les "atouts" du peuplement et de l'attractivité....515

1.2.1. Le partenariat public-privé pour « normaliser » le développement urbain....516

1.2.2. Infrastructures de transport et valorisation patrimoniale : leviers d'attractivité et de mise à distance de la banlieue....518

1.3. Les nouvelles ressources du maire : réseau de notabilité et présidentialisme municipal....526

1.3.1. Genèse du "Carré de Soie" : entre mise en scène et activation des réseaux du maire....527

1.3.2. Un présidentialisme municipal pour une invisibilisation de la concurrence entre le nord et le sud de Vaulx-en-Velin....537

La non-décision comme ressort d'une neutralisation des débats sur la commune....538

Autonomisation partisane et personnalisation des ressources mayorales....542

***....550

Section 2. Ouvrir pour mieux fermer : une confiscation du débat au principe d'une incapacité redistributive de l'intercommunalité (2002-2019)....552

2.1. Le SYTRAL : des élargissements successifs pour maintenir une autonomie institutionnelle....555

2.1.1. Le SYTRAL : un syndicat mixte dont la légitimité interroge....556

De premiers changements statutaires en 2003....558

2.1.2. La préservation de l'institution par la conquête des territoires : une lutte institutionnelle discrète et à prix fort 560

2.2. Les révisions du PDU : les mobilités en débat sans les transports en commun 568

2.2.1. La révision du PDU : affaiblissement du portage politique et instrumentation de la concertation 570

2.2.2. Marginalisation des transports en commun dans le champ des mobilités discuté lors des PDU : vers une invisibilisation des débats d'orientation des budgets.....578

Le PDU de 2005 : une invisibilisation des débats sur les infrastructures lourdes de transport en commun 579

Le PDU de 2017 : atomisation des transports en commun dans un champ de la mobilité toujours plus vaste 584

2.2.3. Un maintien confiné des espaces de décision à l'égard infrastructures lourdes de transport en commun.....591

Un décalage entre une programmation approuvée dans le cadre du PDU et les réalisations du SYTRAL 591

La desserte des quartiers au prix du consensus communautaire ? 600

***.....607

Conclusion du cinquième chapitre.....608

Chapitre 6 : Un traitement à part des mobilités populaires ? Dépolitisation et catégorisation du "social" dans les politiques de mobilité urbaine 613

Section 1. Catégories d'amalgames et dépolitisation cartographique des transports en commun 620

1.1. L'entretien d'un flou autour de la densité des zones à desservir.....622

1.1.1. Une objectivation des flux dans le PDU de 1997.....622

1.1.2. Des flux et niveaux de service de transport public amalgamés pour les révisions successives du PDU 626

1.2. Un caractère malléable de la géographie prioritaire.....631

1.2.1. De l'invisibilisation des priorités d'intervention à celle des données sociales des territoires.....631

1.2.2. Interpréter les "mobilités" ou questionner l'offre de transport ?.637

***.....643

Section 2. Quels « freins à la mobilité » ? Une individualisation du traitement des mobilités populaires.....643

2.1. Des aides à la mobilité ciblées : vers une dualisation des services à la mobilité ?.....645

2.1.1. Les freins « matériels et cognitifs » à la mobilité : une focale sur les caractéristiques individuelles des « immobiles ».....646

2.1.2. Une aide normative et conditionnée à l'activation de comportements 650

2.1.3. L'autonomisation d'un espace des aides à la mobilité : vecteur canalisant d'une contestation du réseau au principe de sa dualisation 653

2.2. Les « vulnérables modestes » : individualisation et imperméabilité des transports en commun aux enjeux sociaux 660

2.2.1. Des hypothèses et des résultats en débat : l'économie des transports à l'appui d'une déresponsabilisation de l'autorité organisatrice ? 661

2.2.2. Un cadrage expert encadré : une injonction à la pluralisation des services de mobilité pour un État en quête de rôles 669

Évaluer les transports en commun à partir de leur incidence sur la précarité : une délégitimation paradoxale de la desserte de la banlieue 669

Une expertise contingentée aux attentes institutionnelles locales 671

*** 676

Section 3. Retour à Vaulx-en-Velin : standardisation de l'appareil municipal et réception des catégories d'appréhension des politiques de mobilité 678

3.1. Les enjeux sociaux en dehors des atouts du développement : la construction d'un appareil municipal tourné vers la normalisation urbaine . 680

3.1.1. Du projet de centre-ville au Carré de Soie : catégorisation territoriale du social et normes d'exemplarité 681

3.1.2. Renouvellement du personnel municipal : processus de socialisation et d'apprentissage aux enjeux du développement 684

Un renouvellement générationnel pour de nouveaux professionnels du développement urbain moins ancrés sur le territoire 684

La DDU, maillon central des médiations avec les nouveaux acteurs de la promotion du territoire 690

Une élasticité du "développement territorial" garant des mobilités et ressources professionnelles 696

3.2. Professionnel du développement et de la mobilité : les catégories d'action publique comme sources et ressources de nouveaux intermédiaires de l'action municipale 701

3.2.3. Chargé de mission « déplacements » : un territoire professionnel incertain au sein du développement territorial 703

3.2.4. Des ressources par défaut ? Entre opportunité et désarroi 708

Dépendance au réseau d'interconnaissance et conflit de loyauté 708

La réception des mots d'ordre comme ressource professionnelle 712

*** 718

Conclusion du sixième chapitre et de la dernière partie.....720
Conclusion générale.....725
Le cas d'une mise à l'agenda de la desserte de quartiers populaires reportée depuis une soixantaine d'années.....726
Dualisation de l'action publique et politique de peuplement.....727
De la démocratie en banlieue populaire : intégration intercommunale, notabilisation et confinement des espaces d'arbitrage 729
Sources : 733
Liste des entretiens :.....733
Archives :.....737
Archives municipales :.....737
Archives du SYTRAL/STCRL : 739
Archives communautaires du Grand Lyon : 739
Archives départementales du Rhône et de la métropole de Lyon 741
Archives privées : 741
Archives nationales :.....742
Articles de presse et médias :.....743
Rapports et autres documents 753
Bibliographie : 756
Répertoire des sigles 792
Table des encadrés.....794
Table des figures.....796
Table des matières 799

DESSERVIR LA BANLIEUE

Métropolisation et relégation des quartiers d'habitat social dans l'agglomération lyonnaise (1959-2019)

Résumé :

À partir du cas de la desserte en transport en commun de la commune de Vaulx-en-Velin dans l'agglomération lyonnaise, cette thèse interroge les évolutions du traitement des classes populaires dans l'action publique urbaine. Depuis l'établissement d'une zone à urbaniser en priorité dans les années 1960, jusqu'à aujourd'hui, la mise en politique contrariée de la desserte des grands quartiers d'habitat social de la commune nous renseigne sur l'évolution de la représentation des classes populaires dans l'action publique. Elle éclaire les processus par lesquels une distribution moins avantageuse de la ressource publique s'exerce à leur endroit malgré l'intégration progressive du personnel municipal des communes de banlieue aux structures du gouvernement métropolitain.

Mots clés :

Quartiers populaires ; transports en commun ; représentation ; gouvernement urbain ; gouvernance urbaine ; municipalité ; intercommunalité ; maire de banlieue ; mobilité urbaine

Sidelining the Working-Class Neightborhood.
Relegation Processes in the light of Lyon metropolitan transport policies
(1959-2019)

Abstract :

Based on the case of public transport services in Vaulx-en-Velin (Lyon's area), this thesis examines changes in the treatment of the working classes in urban policies. Since the establishment of a large public housing program (1960s), the subject of social housing areas needs in public transportation has been thwarted within the metropolitan political agenda. It sheds light on the processes by which a less advantageous distribution of public resources is exercised towards them, despite the gradual integration of local elected officials and municipal staff to the metropolitan government.

Keywords :

Neighborhood mobility ; public housing ; urban governance ; metropolitan government ; segregation ; social inequalities ; urban transportation.