

Des métropoles incapables de redistribuer ?

Le déploiement des transports en commun lyonnais confisqué par les élus

L'enquête socio-historique menée par Antoine Lévêque décrypte la manière dont les décisions prises par des élus, à distance de leurs administrés, et leur obsession de l'attractivité, font directement obstacle à la desserte des quartiers populaires.

Championne de la croissance économique en France, lieu de concentration des richesses, la métropole lyonnaise matérialise parfaitement la façon dont certaines villes s'accommodent des recompositions d'un capitalisme mondialisé. Elle incarne toutefois tout autant un autre aspect de ce développement, qui fait de ces mêmes villes des espaces ségrégués où la précarisation des classes populaires est grandissante (Carrel *et al.* 2013). Contrairement à une idée tenace, les quartiers populaires qui concentrent les ménages aux revenus les plus faibles restent, en France, structurellement sous-dotés, en dépit des programmes d'action publique spécifiquement développés à leur égard (Kirszbaum 2017). L'allocation globale des ressources leur est défavorable, qu'il s'agisse du système scolaire (Benhenda 2018), du produit des transferts sociaux (El Karoui 2020) ou encore des équipements urbains. En matière de transports en commun, les institutions métropolitaines peinent aussi à mettre en œuvre la solidarité intercommunale tant annoncée, à mesure des réformes territoriales, et les investissements redistributifs qui l'incarneraient (Desage 2006 ; Lévêque 2021). Ce sont les espaces identifiés comme stratégiques pour l'attractivité des métropoles qui bénéficient des infrastructures les plus coûteuses.

Mais si cette organisation inégalitaire de l'espace urbain se retrouve dans l'ensemble des « métropoles compétitives » ou « néolibérales » (Pinson 2020 ; Grengs 2005), c'est aussi que ces investissements sont décidés à bonne distance de tout débat public (Swyngedouw 2009 ; Desage 2019). Issu d'une thèse de science politique, cet article a pour objectif de revenir sur ces mécanismes qui rendent les institutions métropolitaines incapables (Desage *et al.* 2020) d'opérer le rééquilibrage territorial qu'elles inscrivent à leur agenda. L'histoire récente de la politique lyonnaise des transports en commun illustre bien la façon dont une confiscation institutionnelle et politique de l'action publique entretient ces disparités, malgré les alternances politiques et l'intégration des élus de banlieue aux espaces de décision. À cet égard, la gestion des transports en commun par une institution *ad hoc* – le syndicat des transports en commun pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL), devenu établissement public local au 1^{er} janvier 2022 – laisse cours aux jeux d'alliance entre grands élus. Si l'institution est dotée de l'un des plus importants budgets locaux¹, le confinement des discussions présidant à son orientation se fait aux dépens de l'équipement des quartiers d'habitat social les plus denses de l'agglomération. Le cas de la desserte des anciennes zones à urbaniser en priorité (ZUP) de Vaulx-en-Velin et Vénissieux illustre tout particulièrement cette confiscation politique.

Une planification démocratique métropolitaine à l'épreuve du confinement des décisions

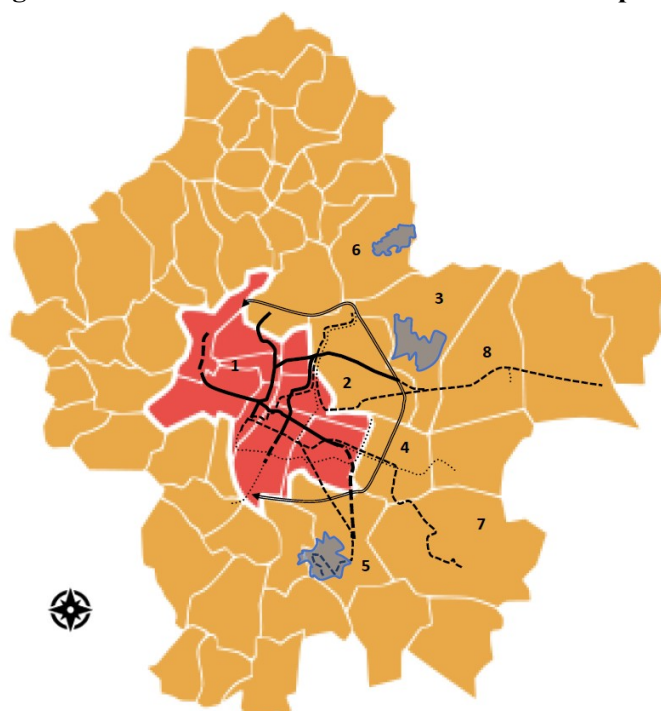
En 2001, lorsque le Parti socialiste gagne la ville de Lyon, puis la communauté urbaine et son syndicat des transports, ses personnalités locales cherchent à imprimer de leur marque leurs

¹ Depuis la création de la Métropole de Lyon en 2015, le SYTRAL détient le quatrième budget en importance de toute la région Auvergne-Rhône-Alpes. Il s'élève aujourd'hui à près d'1,4 milliard d'euros par an.

nouveaux mandats tout en assurant des équilibres et soutiens politiques. Proche du nouveau maire-président Gérard Collomb, Bernard Rivalta est de ceux-ci. Élu depuis 1977, il prend alors la tête du SYTRAL à la suite d'une élection au 4^e degré. Éloignée du suffrage universel direct, cette structure est un espace de décision où les débats se tiennent à distance des antagonismes sociaux et où les négociations se nourrissent de transactions, « trocs » et compromis faiblement publicisés.

La politique intercommunale des transports alors menée remet progressivement en cause les orientations du plan de déplacements urbains (PDU) adopté en 1997. Cette démarche de planification réglementaire avait mobilisé plusieurs institutions et plus de 40 000 personnes², faisant de la desserte des plus grands quartiers d'habitat social de l'agglomération – à Vénissieux et Vaulx-en-Velin (figure 1) – une priorité de développement du réseau³. Sous le mandat suivant, pas moins de trois autres projets de tramway sont donc préférés, sans avoir été annoncés pendant la campagne électorale de 2001 et sans qu'aucune consultation du même ordre ne soit envisagée.

Figure 1. Extension du réseau structurant de transport en commun lyonnais (1970-2020)



© A. Lévêque.

² Parmi le dispositif déployé, signalons trente-trois réunions publiques, une exposition et une consultation publique.

³ Une autre priorité, sous le mandat de Raymond Barre (1995-2001), est de desservir les principaux campus de l'agglomération. En traversant Bron et Villeurbanne, ces premières lignes de tramway matérialisent aussi géographiquement la coalition de gouvernement UDF-PS.

Mentionnons d'abord la ligne T5. Elle est réalisée pour desservir le parc d'exposition Eurexpo, destiné aux congrès d'envergure internationale, en dehors de tout axe de développement identifié dans le PDU et malgré un avis défavorable de l'enquête publique. La presse lyonnaise souligne à cet égard le caractère confiné d'un accord signé « en catimini⁴ » entre le préfet, les responsables du Grand Lyon, du SYTRAL et la maire socialiste de Bron.

On peut également citer la ligne T3 qui permet de rallier l'aéroport international de Lyon Saint-Exupéry en 2010. Identifié parmi les axes de développement du PDU, sa réalisation sur un temps court et sous la forme d'un tramway relègue d'autres projets comme la desserte de la ZUP de Vaulx-en-Velin. Un nouvel embranchement de la ligne T3, non identifié dans les documents de planification, est aussi engagé sur le mandat 2008-2014 pour accéder au nouveau grand stade de l'Olympique lyonnais en périphérie. Là encore, la déclaration d'utilité publique est obtenue non sans opposition et nécessite l'intervention du gouvernement. À chaque fois, la desserte de secteurs et d'équipements tournés vers le rayonnement et l'attractivité territoriale implique d'importants investissements qui empêchent ou reportent le renforcement des transports en commun dans les quartiers populaires. À chaque fois, ces réorientations s'appuient sur le confinement des espaces de décision.

Toutefois, le tramway connecte pour la première fois en 2013 une ZUP de l'agglomération à son centre par la ligne T4. Depuis son inscription au PDU, la desserte de Vénissieux a été étalée en plusieurs opérations pour minimiser son impact budgétaire. Elle n'aboutit qu'une fois que le président du SYTRAL a trouvé un nouvel intérêt, proprement politique, pour la troisième ville de l'agglomération. En effet, Bernard Rivalta trouve refuge à Vénissieux en 2008, dans une majorité gouvernée par un maire communiste, après avoir été écarté de la liste socialiste candidate aux élections municipales de Villeurbanne, où il réside encore. Son engagement en faveur de la desserte de sa nouvelle circonscription d'adoption sert ainsi dans le même temps sa propre longévité politique.

Quand les élus de la banlieue populaire font primer le rayonnement métropolitain sur l'intérêt de ses habitants

Si la gestion par l'institution syndicale opère comme un filtre qui restreint l'accès aux espaces de décisions et renforce les hiérarchies entre élus, ceux de la banlieue populaire n'en sont pas toujours écartés. Leur marginalisation vis-à-vis des institutions du gouvernement urbain, telles que le syndicat des transports, explique l'abandon des premiers projets de desserte des ZUP lors de leur construction autour des années 1960 (Lévêque 2019). Mais cette position change à mesure que l'intercommunalité s'installe comme gouvernement par consensus. Le cas du tramway T3 que nous venons d'évoquer est à cet égard intéressant dans la mesure où le projet est largement soutenu par le maire de Vaulx-en-Velin. Il concurrence pourtant la desserte des quartiers populaires de l'ancienne ZUP, qui compte parmi les plus densément peuplés de la première couronne (figure 1).

Pour Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2009, le tramway T3 constitue une opportunité pour développer un projet urbain susceptible de rompre avec l'image dépréciée des grands ensembles au nord de sa commune et attirer de nouvelles activités et populations. La ligne de tramway est ainsi en quelque sorte la première pierre du « Carré de Soie », qui devient l'un des projets urbains majeurs de l'agglomération. Si le maire participe à cette réorientation des priorités du syndicat des transports, c'est qu'il entend ajouter ce projet aux autres ressources qu'il tire de son inscription dans de multiples réseaux d'experts et d'investisseurs nationaux et internationaux, mais aussi de ses mandats (inter)communaux et départementaux.

Dans les banlieues populaires, les ressources classiques de la représentation politique ont perdu de leur valeur. Cet élu, qui a quitté le Parti communiste au milieu des années 1990, a constaté la perte d'inscription des réseaux militants locaux dans les sociabilités populaires ainsi que la faible

⁴ Fabien Fournier, « Feu vert au prolongement de T2 », *Lyon Capitale*, 4 janvier 2011.

participation aux scrutins électoraux des habitants de ces quartiers, fussent-ils les plus nombreux. À l'inverse, les institutions du gouvernement urbain dans lesquels il s'est progressivement inséré – de l'agence d'urbanisme au début des années 1980 à l'exécutif communautaire dont il est membre depuis 1995 – lui permettent de réenchanter son action d' élu local. C'est en tant que conseiller général qu'il intègre le comité de pilotage mis en place par le SYTRAL pour décider du sort de la ligne T3. Vice-président de la communauté urbaine chargé de l'urbanisme commercial, il sait que le passage du tramway au sud de sa commune plutôt qu'à proximité des grands ensembles est un atout de marketing territorial. La ligne permet l'attraction de groupes privés, tels qu'un cinéma multiplexe et plusieurs enseignes commerciales, mais aussi d'encourager de nouvelles opérations immobilières destinées à des ménages de classes moyennes et supérieures, vers lesquels se tourne alors plus largement le Parti communiste.

C'est donc en dehors des principales assemblées locales que naît cette réorientation d'un projet de tramway sur la commune de Vaulx-en-Velin. Cette concurrence entre le nord et le sud de la commune n'est pas non plus discutée en conseil municipal, malgré les alertes portées par les agents de l'État investis dans la rénovation urbaine de la ZUP. Une telle décision reste peu visible, puisqu'elle résulte du projet T3 soutenu par Bernard Rivalta et Maurice Charrier. Obérée, la desserte des quartiers nord est désormais envisagée en trolleybus, sans site propre⁵. En 2015, une enquête menée sur les déplacements des ménages de l'agglomération confirme qu'au sud de Vaulx-en-Velin, le tramway n'est que peu utilisé par les habitants de la commune.

Au 1^{er} janvier 2022, le syndicat des transports a laissé place à un établissement public local dont la gestion est maintenue à distance des assemblées désormais élues au suffrage universel direct, tel le conseil de la métropole de Lyon. Par-delà leurs métamorphoses institutionnelles, les politiques métropolitaines semblent donc rester le pré carré d'un nombre restreint de grands élus cumulant les responsabilités. Le confinement des décisions en la matière joue surtout contre l'établissement de programmes politiques clairement établis et démocratiquement opposables. Il renforce l'autonomie de la sphère politique, c'est-à-dire la déconnexion entre les intérêts sociaux des populations et les transactions entre élus censés les représenter. Partant, c'est la médiation des intérêts des classes populaires dans la répartition des ressources publiques qui s'en trouve la plus affaiblie.

⁵ Ce bus articulé assure le déplacement de plus de 55 000 personnes par jour lors de sa mise en service en 2007, tandis que l'on recense 32 000 personnes pour le T3, 13 000 pour sa branche à destination du Grand Stade les soirs de match et 7 000 pour le T5 qui dessert le parc Eurexpo (source SYTRAL : Lévêque 2021, p. 593).

Bibliographie

- Benhenda, A. 2018. « Gestion des enseignants et inégalités scolaires dans les collèges de l'éducation prioritaire », Institut des politiques publiques (CREST-PSE).
- Carrel, M., Cary, P. et Wachberger, J.-M. (dir.). 2013. *Ségrégation et fragmentation dans les métropoles. Perspectives internationales*, Villeneuve-d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion.
- Desage, F. 2006. « 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*, vol. 56, p. 149-163.
- Desage, F. 2019. « Le gouvernement des métropoles, laboratoire de la post-démocratie », in L. Barrault-Stella, B. Gaïti et P. Lehingue (dir.), *La Politique désenchantée ? Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 263-282.
- Desage, F., Mercure-Jollette, F. et Stone, C. 2020. « De quoi les villes sont-elles "capables" ? », *Métropolitiques*. URL : <https://metropolitiques.eu/De-quoi-les-villes-sont-elles-capables.html>.
- El Karoui, H. 2020. « Les quartiers pauvres ont un avenir », Paris : Institut Montaigne.
- Grengs J. 2005. « The Abandoned Social Goals of Public Transit in the Neoliberal City of the USA », *City*, vol. 9, n° 1, p. 51-66.
- Kirszbaum, T. 2017. « La géographie prioritaire de la politique de la ville : une triple fonction cognitive, instrumentale et normative », in A. Rainaud et N. Calderaro (dir.), *Ségrégation territoriale en France. Manifestations et corrections*, Paris : Mare & Martin.
- Lévêque, A. 2019. « Une confiscation institutionnelle de l'intercommunalité : la permanence du syndicat des transports urbains lyonnais (1959-1974) », *Revue française d'administration publique*, vol. 172, n° 4, p. 1027-1042. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2019-4-page-1027.htm>.
- Lévêque, A. 2021. *Desservir la banlieue. Métropolisation et relégation des quartiers d'habitat social dans l'agglomération lyonnaise (1959-2019)*, thèse de doctorat en science politique, Université Lyon 2, IEP de Lyon.
- Pinson, G. 2020. *La Ville néolibérale*, Paris : PUF.
- Swyngedouw, E. 2009. « The Antinomies of the Postpolitical City: In Search of a Democratic Politics of Environmental Production », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, n° 3, p. 601-620.

Antoine Lévêque est docteur en science politique au laboratoire Triangle (<http://triangle.ens-lyon.fr/spip.php?article4108>) (UMR 5206). Ses recherches interrogent la médiation des intérêts sociaux dans l'action publique et la distribution inégalitaire des ressources. Elles portent notamment sur les banlieues populaires, les politiques de transport et les gouvernements urbains, mais aussi sur la mobilisation des gilets jaunes et sur les rapports entre institutions, personnel politique et administratif et classes populaires. Soutenue en juin 2021, sa thèse s'intitule : *Desservir la banlieue. Métropolisation et relégation des quartiers d'habitat social dans l'agglomération lyonnaise (1959-2019)*.

Pour citer cet article :

Antoine Lévêque, « Des métropoles incapables de redistribuer ? Le déploiement des transports en commun lyonnais confisqué par les élus », *Métropolitiques*, 21 mars 2022. URL : <https://metropolitiques.eu/Des-metropoles-incapables-de-redistribuer.html>.