



CENTRE DE RESSOURCES

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
Univ. Paris-I - Panthéon Sorbonne • bur. 417 • 12, place du Panthéon • 75005 Paris

Auteur

Antoine LÉVÊQUE

Docteur en science politique
Laboratoire Triangle (UMR 5206)
Chargé de cours à l'université
Paris-I Panthéon-Sorbonne
Chargé de recherche (post-doc)
à *Rails & histoire*

Antoine.n.leveque@gmail.com

ACTUALITÉS DES THÈSES : LAURÉATS DU PRIX DE THÈSE DU GRALE ET THÈSES DISTINGUÉES PAR LE JURY DU PRIX

DESSERVIR LA BANLIEUE. MÉTROPOLISATION ET RELÉGATION DES QUARTIERS D'HABITAT SOCIAL DANS L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE (1959-2019)

Deuxième Prix de thèse du GRALE en 2022

Desservir la banlieue : à la recherche des mécanismes de la distribution inégalitaire des ressources publiques

Comment interpréter la longue absence du métro et du tramway pour desservir les quartiers populaires les plus denses de l'agglomération lyonnaise ? Envisagées dès la construction des grands ensembles dans les années 1960, ces infrastructures de transport tardent toujours à connecter la banlieue. C'est en particulier le cas à Vaulx-en-Velin, commune de 50 000 habitants de la première couronne lyonnaise, la plus pauvre du département du Rhône. Dans cet ancien bastion communiste, le métro est arrivé en 2007, mais à plusieurs kilomètres des quartiers populaires. Cette énigme localisée interroge en fait les mécanismes de la distribution inégalitaire des ressources publiques. La résoudre suppose de se confronter à des processus sociaux et politiques essentiels au premier rang desquels l'autonomisation de la sphère politique et la médiation des intérêts sociaux dans les espaces de gouvernement. En revenant sur les reconfigurations de l'action publique urbaine et sur les reformulations successives du problème des « quartiers », ma thèse apporte un éclairage sur l'évolution des processus de représentation des intérêts des classes populaires, des façons de les servir ou de les desservir.



grale@univ.paris1.fr



[@g_grale](https://twitter.com/g_grale)



33(0)1 44 78 83 87



<https://gis-grale.fr>



CENTRE DE RESSOURCES

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
Univ. Paris-I - Panthéon Sorbonne • bur. 417 • 12, place du Panthéon •

Interroger la représentation des intérêts sociaux dans l'action publique à partir des politiques de transport en commun de l'agglomération lyonnaise

À travers une enquête localisée de type monographique, la thèse met au jour les mécanismes de production des inégalités socio-spatiales, en décrivant les processus multifactoriels qui maintiennent les classes populaires à distance de l'orientation des principaux budgets publics et des enjeux qui leur sont associés.

Le parti-pris analytique propose un double décentrement du regard sur l'action publique métropolitaine lyonnaise. La métropole est d'abord étudiée depuis ses marges : les quartiers populaires et en particulier une commune de banlieue, Vaulx-en-Velin. L'action publique est ensuite étudiée depuis un secteur supposé technique : les transports en commun.

Ces focales n'ont rien d'anecdotique. Elles permettent une lecture décalée à propos d'une métropole lyonnaise fréquemment racontée sur le ton de la *success-story* à imiter. Plus que d'autres institutions urbaines, la métropole de Lyon serait le résultat d'une histoire intercommunale associant une intégration territoriale et sectorielle sans pareil. L'essentiel des forces politiques, mais aussi des élites économiques et culturelles locales se serait fédéré pour faire advenir l'un « des gouvernements métropolitains les plus puissants en Europe »¹ témoignant de fortes capacités d'action publique. Lieu de concentration des richesses, la métropole lyonnaise incarne pourtant aussi un autre aspect du développement urbain qui fait des villes dites compétitives des espaces ségrégués où la précarisation des classes populaires est manifeste². Commune parmi les plus pauvres de France, avec le revenu médian le plus bas du Rhône et un taux de pauvreté record, Vaulx-en-Velin en offre un exemple. Cette commune industrielle et populaire n'est pourtant pas intrinsèquement mise au ban de la métropole. Le maire et les agents municipaux se sont bel et bien investis avec succès dans les politiques publiques portées par les institutions métropolitaines, et ce malgré leur ancrage au centre droit. Dans ce bastion historique du communisme municipal, cette intégration communautaire est concomitante d'un éloignement entre les représentants politiques locaux et les classes populaires, surreprésentées à Vaulx-en-Velin. Aussi, la commune est-elle célèbre pour ses « émeutes » de 1990, dont la médiatisation a constitué un support à la diffusion de nouvelles grilles de lectures du problème des « quartiers » en France³, et d'une question sociale reformulée en termes d'exclusion et de peuplement. Lorsque la ville est prise par le parti socialiste en 2014, la maire élue rassemble moins de 10 % des inscrits sur les listes électorales au premier tour, quand une part significative de la population n'est pas en droit de voter (la part des étrangers est supérieure à 20 % des habitants).

¹ D. GALIMBERTI, S. LOBRY, G. PINSON et N. RIO, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunales », *Hérodote*, 2014, n° 154, p. 191.

² M. CARREL, P. CARY et J.-M. WACHSBERGER (dir.), *Ségrégation et fragmentation dans les métropoles : perspectives internationales*, Villeneuve-d'Ascq, France, Presses universitaires du Septentrion, 2013.

³ S. TISSOT, *L'État et les quartiers : genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007.



grale@univ.paris1.fr



@g_grale



33(0)1 44 78 83 87



<https://gis-grale.fr>



CENTRE DE RESSOURCES

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
Univ. Paris-I - Panthéon Sorbonne • bur. 417 • 12, place du Panthéon •

Si bien des pistes ont été explorées pour comprendre l'éloignement des classes populaires à l'égard des modalités les plus institutionnalisées de la participation politique⁴, c'est la façon dont leurs intérêts sont interprétés et traduits dans les espaces de gouvernement qui alimente l'enquête. Mon enquête cherche ainsi à saisir les circuits de la médiation de ces intérêts sociaux à partir des politiques de transport en commun. Géré par une entité publique *ad hoc*, un syndicat dont les contours évoluent à travers le temps, ce secteur mobilise l'un des plus importants budgets locaux⁵. Les capacités d'investissement en la matière sont d'ailleurs fréquemment saisies pour témoigner des « performances remarquables »⁶ de la gouvernance métropolitaine lyonnaise. Paradoxalement, ce secteur clé a échappé à l'intégration institutionnelle métropolitaine pour demeurer arbitré à bonne distance du débat public. En reprenant les questions essentielles des approches néomarxistes de la sociologie urbaine, le réseau de transport urbain offre une traduction spatiale de la distribution socialement différenciée des ressources publiques. En comprendre les logiques m'a toutefois conduit à mobiliser une sociologie du pouvoir local attentive aux évolutions des institutions et des acteurs – administratifs, experts et politiques – qui les peuplent, ainsi qu'une sociologie des problèmes publics à même de renseigner la construction des enjeux de desserte de la banlieue populaire autour desquels se nouent des consensus. Le propos s'inscrit à cet égard dans le sillage des travaux sur l'intercommunalité en France. Si l'appropriation de ces institutions par les élus est peu propice à l'expression des antagonismes sociaux, l'action publique qui se déploie à ces échelles porte aussi une réforme plus fondamentale du régime démocratique⁷.

L'évitement des quartiers populaires par les infrastructures de transport les plus dispendieuses est une illustration parmi d'autres de la distribution désavantageuse des ressources publiques à l'égard des classes populaires. Mais si la thèse entend participer à cette démonstration, elle vise surtout à en comprendre les ressorts. Dans l'agglomération lyonnaise, le cas de la desserte en transport en commun de Vaulx-en-Velin est édifiant. En effet, 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 densément peuplés de l'agglomération. Cinq décennies séparent cette desserte de l'implantation de la zone à urbaniser en priorité (ZUP) qui a permis la construction de ces quartiers dans les années 1960. Cinq décennies séparent aussi cette desserte de l'intégration de la commune à l'intercommunalité lyonnaise, à travers sa communauté urbaine et son syndicat des transports. De 1960 à 2020, la période couverte par l'enquête met ainsi en perspective trois dynamiques : l'intégration intercommunale – celle du territoire, mais aussi du personnel politique et administratif local –, le déclin de la banlieue rouge lyonnaise et

⁴ Citons par exemple : J. TALPIN, *Bâillonner les quartiers. Comment le pouvoir réprime les mobilisations populaires ?*, Ronchin, Éditions Les Étaques, 2020 ; R. LEFEBVRE et F. SAWICKI, « Le peuple vu par les socialistes », in *La démobilité électorale*, La Dispute., Paris, 2005, p. 69-96 ; R. CHALLIER, *Simple militants. Comment les partis démobilisent les classes populaires*, Paris, Presses Universitaires de France, 2021.

⁵ Le budget du Syndicat mixte des transports en commun pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) – devenu établissement public en 2022 – s'élève aujourd'hui à près de 1,4 milliard d'euros par an. Depuis 2015, il s'agit du quatrième budget de la région Auvergne-Rhône-Alpes, toutes institutions confondues. Seuls la Métropole de Lyon, la région et le département de l'Isère ont un budget supérieur.

⁶ Y. CROZET, B. FAIVRE D'ARCIER, A. MERCIER, G. MONCHAMBERT et P.-Y. PÉGUY, *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL* (Rapport), Lyon, France, SYTRAL ; LAET, 2019.

⁷ F. DESAGE, « 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*, Presses universitaires de Rennes, 2019, p. 263-282.



grale@univ.paris1.fr



@g_grale



33(0)1 44 78 83 87



<https://gis-grale.fr>



CENTRE DE RESSOURCES

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
Univ. Paris-I - Panthéon Sorbonne • bur. 417 • 12, place du Panthéon •

l'accroissement de la ségrégation urbaine. Les reconfigurations institutionnelles de l'action publique sont appréhendées en identifiant des processus de décision et de mise à l'agenda au sein des espaces municipaux et métropolitains – qu'il s'agisse de l'intercommunalité et ses structures satellites ou de l'État local. Des mises en perspectives ponctuelles ou plus systématisées avec d'autres quartiers populaires de l'agglomération, en particulier la ZUP des Minguettes dans l'autre fief communiste local de Vénissieux, permettent de faire ressortir des variables explicatives par-delà la monographie.

Pour cela, la thèse mobilise différents matériaux. Mon enquête puise d'abord auprès d'archives institutionnelles, de la municipalité de Vaulx-en-Velin, de la communauté urbaine, du département du Rhône et de la métropole de Lyon ou encore de différents ministères. Elle mobilise aussi des entretiens semi-directifs menés auprès d'agents et élus évoluant au sein de ces différentes institutions qui interviennent sur les politiques urbaines, mais aussi auprès de militants et de responsables politiques. Enfin, l'immersion sur le terrain d'enquête a permis de mobiliser des données ethnographiques issues d'observations participantes réalisées au moyen d'une CIFRE⁸ au sein des services municipaux de Vaulx-en-Velin. De nombreux articles de presse et quelques archives privées viennent compléter le corpus.

Résultats

Ma thèse confirme l'hypothèse selon laquelle la distribution inégalitaire des ressources publiques, désavantageuse pour les classes populaires, est directement liée à un affaiblissement de la médiation des intérêts de ces groupes dans l'action publique.

Le premier résultat est d'abord empirique. L'éloignement spatial entre la localisation des infrastructures de transport les plus coûteuses et les quartiers d'habitat social s'observe sur les cinquante années étudiées. Je parle à cet égard d'évitement des quartiers d'habitat social pour insister sur l'existence de projets de desserte en transport en commun depuis la construction des grands ensembles et le fait qu'ils soient portés par presque tous les acteurs intervenant dans le champ de l'expertise. Ceci me conduit *au deuxième résultat de ma thèse* : l'abandon de ces projets s'explique par les mécanismes de confinement du pouvoir local, c'est-à-dire par l'occultation des discussions qui président à la distribution des principaux budgets locaux. La première période que j'ai étudié illustre la façon dont l'institution de la communauté urbaine et plus encore le maintien du syndicat des transports renforcent les hiérarchies entre élus⁹. Ces institutions font échec à l'enregistrement d'un problème de desserte des habitants des grands ensembles¹⁰, porté par les municipalités communistes et certains représentants de l'État. Mais la marginalisation des élus de banlieue ne demeure pas la variable explicative de la non-mise à l'agenda des infrastructures de transport sur ces territoires. *Mon troisième résultat* porte ainsi sur ce que l'intégration du personnel de la banlieue rouge à l'intercommunalité fait à la

⁸ La convention industrielle de formation par la recherche a été le premier mode de financement de ma thèse, me permettant d'être contractuel de la ville de Vaulx-en-Velin de 2014 à 2017.

⁹ A. LEVÊQUE, « Une confiscation institutionnelle de l'intercommunalité : la permanence du syndicat des transports urbains lyonnais (1959-1974) », *Revue française d'administration publique*, 2019, n° 172, n° 4, p. 1027-1042.

¹⁰ A. LEVÊQUE, « Un problème de desserte des banlieues populaires ? Un rendez-vous manqué de la constitution de l'intercommunalité à Lyon (1964-1983) », *Revue Gouvernance*, 2021, vol. 18, n° 1, p. 84-110.



grale@univ.paris1.fr



@g_grale



33(0)1 44 78 83 87



<https://gis-grale.fr>



CENTRE DE RESSOURCES

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
Univ. Paris-I - Panthéon Sorbonne • bur. 417 • 12, place du Panthéon •

représentation des intérêts des classes populaires. Sur mon terrain, cette intégration est adossée à de nouveaux cadrages, c'est-à-dire à une reformulation des problèmes et des objectifs capables d'emporter des consensus¹¹. L'enjeu d'équipement des classes populaires cède le pas à celui de la dispersion d'une partie d'entre elles : notamment celles issues de l'immigration postcoloniale. C'est donc comme politique de peuplement que les infrastructures de transport sont envisagées afin d'attirer de nouvelles populations. Parallèlement, le rapprochement entre la politique municipale de Vaulx-en-Velin et l'agenda intercommunal se précise avec le renouvellement du personnel politique et administratif. Les profils des agents tendent à se standardiser en se détachant de l'ancrage territorial, tandis que leur capacité à maîtriser des dispositifs d'action publique et à les importer depuis d'autres espaces devient une véritable source de légitimité professionnelle. Pour les élus, l'accès aux institutions métropolitaines renforce les leviers d'action sur la commune¹², tandis que le parti communiste a perdu son implantation dans les quartiers populaires. Ces espaces ne sont donc plus tant pourvoyeurs de légitimité politique, alors même que différents dispositifs tendent à valoriser les quartiers les plus attractifs.

Ma thèse renseigne finalement un processus de dualisation de l'action publique, résultat d'une représentation des intérêts des classes populaires qui ne se réalise plus qu'à travers les cadrages et catégories des politiques sociales. En matière de transport, cette dualisation explique l'absence d'investissements significatifs dans les quartiers d'habitat social, en déplaçant le traitement de la mobilité des classes populaires dans les espaces administratifs des politiques sociales territorialisées.

Mots clés

Quartiers populaires ; transports en commun ; représentation ; gouvernement urbain ; municipalité ; intercommunalité ; élus locaux ; mobilité urbaine ; inégalités ; ségrégation sociospatiale.

Nov. 2022

¹¹ A. LÉVÊQUE, « Des tramways en banlieue pour qui ? Entre intégration métropolitaine et relégation des grands ensembles dans l'agglomération lyonnaise », *Géocarrefour*, 2017, vol. 91, n° 3.

¹² A. LÉVÊQUE, « Le gouvernement métropolitain de la banlieue lyonnaise à l'aune des politiques de transport urbain : sociohistoire d'une relégation », *Métropoles*, Hors-série 2018 ; A. 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, n° 7.



grale@univ.paris1.fr



@g_grale



33(0)1 44 78 83 87



<https://gis-grale.fr>