

La construction narrative du territoire métropolitain à travers les politiques de transports urbains : les cas de Lyon et Marseille

AUTEURE

Maïmouna NDONG-ETROIT, PACTE (France)

RÉSUMÉ

Depuis de nombreuses années, on observe un phénomène de dilatation des territoires urbains. Pendant que les villes s'étirent, le pouvoir d'action et de décision reste circonscrit dans une échelle administrative, créant un déséquilibre. Cette situation, qui traduit un véritable décalage entre espace « réel » et espace administratif, a été massivement mobilisée par des acteurs. Ils investissent ce décalage entre territoire « vécu » et territoire « administratif » comme une situation problématique et contraignante. Cet argument de contrainte, utilisé pour justifier notamment les réformes territoriales, est loin d'être l'apanage du monde politique : il se retrouve porté par des acteurs hétérogènes avec des enjeux différents. Ainsi, dans cette communication, il s'agit de comprendre comment l'argument de contrainte et un discours de changement institutionnel se répandent dans les arènes politiques, entraînant des dynamiques de légitimation, d'alliances et de luttes pour tracer de nouveaux périmètres d'actions notamment dans la politique de transport. Nous proposons d'observer ces dynamiques dans le processus de métropolisation à Lyon et à Marseille.

MOTS CLÉS

Métropolisation, politiques de transport, approche discursive

ABSTRACT

A phenomenon of dilation of the urban territories has been observed for many years in France. While cities grow, the power of action and decision remain confined in an administrative scale, therefore creating an imbalance. This situation, which reflects a real gap between the real space of people and the administrative space, has massively been mobilised by actors. They invest the gap between "coherent" territory and "administrative" territory as a problematic and binding situation. This argument of constraint, specifically used to justify territorial reforms, is not just used by politicians. It is also supported by heterogeneous actors with different goals. This paper intends to understand how the argument of constraint, together with a discourse of institutional change, spreads in political arenas, leading to various dynamics of legitimisation, alliances and struggling, in order to draw new perimeters of actions in particular in transport policies. We suggest to observe these dynamics in the metropolisation process of Lyon and Marseille.

KEYWORDS

Metropolisation, Transport policy, Discursive approach

INTRODUCTION

Le processus de métropolisation de ces dernières années dans les grands ensembles urbains tels que Lyon et Marseille s'est accompagné d'une forte production discursive qui joue un rôle capital. Dans les deux métropoles, le discours sur la notion de territoire

occupe une place importante dans la recomposition territoriale. C'est par ce discours que les acteurs identifient, définissent les problèmes à traiter, les stratégies, et établissent des rapports de force. Dans le cas de ces deux plus grandes métropoles françaises après Paris, l'activité discursive s'est intensifiée à partir des années 2010 autour du rapport entre le territoire dit « vécu » et le territoire dit « administratif », qui constitue pour les acteurs un décalage.

Ainsi le discours construit autour de ce territoire vécu, qui collerait à la réalité des pratiques des citoyens, s'impose dans le débat public. C'est notamment par le bais des politiques publiques que les acteurs mettent en exergue le décalage entre ce territoire institutionnel et ce territoire réel. Et à travers le discours, ils réinterrogent les frontières de l'action publique en posant ce territoire réel comme une contrainte. Dans le but de redéfinir le territoire, des acteurs très hétérogènes, mobilisent cet argument pour justifier des réformes et leur donner une légitimité. Nous proposons d'observer cette mise en discours de la question territoriale à travers le processus de métropolisation des politiques de transport à Lyon et Marseille. Ainsi dans cette communication, il s'agit de comprendre comment l'argument de contrainte et un discours de changement institutionnel se répandent dans les arènes politiques entraînant des dynamiques politiques de légitimation et de lutte pour tracer de nouveaux périmètres d'actions notamment dans la politique de transport.

L'objectif de cette communication est de nous interroger dans un premier temps sur la façon dont les acteurs mettent en discours le rapport entre territoire institutionnel et territoire réel pour construire ce dernier comme une contrainte. Puis, dans une seconde approche, nous allons revenir sur les usages de l'argument de contrainte en explorant le contexte de mobilisation de cet argument et la manière dont il justifie la recomposition des équilibres et les réformes territoriales.

1. DÉFINIR LA CONTRAINTE : UN PROCESSUS POLITIQUE

Les réformes engagées en France depuis 2010 ont reconfiguré le paysage urbain. Sur les terrains marseillais et lyonnais, l'étape qui préfigure la création de ces métropoles a été marquée par une forte activité discursive autour de la contrainte que représentent ces territoires sur lesquels vivent, travaillent et se déplacent de plus en plus de citoyens. Le discours que produisent les acteurs sert dans ces deux cas à définir le territoire « vécu » comme contraignant. Ils considèrent que cet espace des individus ne correspond pas à celui sur lequel s'appliquent les politiques publiques et s'impose à eux comme une réalité qu'ils ne maîtrisent pas. De ce fait, c'est à travers leur discours qu'ils l'identifient et le transforment en une contrainte par la production de connaissance sur le territoire.

Qui sont ces porteurs de discours ?

À Marseille, même si les acteurs politiques locaux ont contribué à définir la contrainte dans un deuxième temps, c'est d'abord un travail des services de l'État et de la société civile, notamment des organisations patronales et des conseils de développement. Ces acteurs de la société civile soutenus par l'État ont impulsé une dynamique active en élargissant leurs réseaux et en ralliant de plus en plus de citoyens. D'un côté, les conseils de développement des six intercommunalités qui se mobilisent pour encourager les élus à coopérer entre eux et, de l'autre, des organisations patronales et différentes associations s'engageant dans une rhétorique pour décrire un futur apocalyptique si rien n'est

fait. Poussés par cet élan de la société civile, les acteurs politiques souvent par le biais de leurs services techniques ou des agences d'urbanisme ont ensuite poursuivi le travail.

Contrairement à Marseille, le cas lyonnais rend compte d'un travail définitionnel porté par un fort *leadership* politique et mis en œuvre par les techniciens des collectivités locales, l'agence d'urbanisme de Lyon et le Sytral¹. Dans le domaine des transports, la production de discours émane plus particulièrement du Sytral et de l'agence d'urbanisme, même si chacun poursuit un objectif bien spécifique. Ici l'action des services de l'État a été discrète face à une communauté urbaine solide et initiatrice de projet de coopération. Ce cas nous montre une forte propension à fédérer et/ou à faire taire les dissensions grâce un discours construit et stabilisé par des techniciens puis par un *leadership* politique.

Malgré les différences entre les deux aires urbaines en termes de configuration des « porteurs » de discours, on assiste à un processus identique de construction d'un discours de contrainte.

Territoire vécu vs territoire administratif : définir la contrainte pour poser un problème de décalage

La construction du territoire « vécu » comme une contrainte, est un processus discursif hautement politique même s'il n'a pas toujours été porté par des acteurs politiques. Ce processus est politique dans la mesure où il dévoile une scène de confrontation et des arguments de lutte pour légitimer les positions et les propositions. Il montre également des acteurs en position de former des alliances et de faire triompher leurs arguments.

Dans un premier temps, il a fallu identifier et décrire la situation des pratiques sociales qui dépassent le territoire administratif (Béhar et al, 2011). À Lyon comme à Marseille, les études techniques réalisées dès les années 90 ont permis aux acteurs de caractériser le phénomène. Puis s'est ensuivie une série de publicisations du problème de décalage dans une arène politique, qui a connu son apogée avec la loi de 2010². Associations, acteurs économiques, universitaires et élus ont tous contribué à des degrés variables à transformer ce territoire « vécu » en réelle contrainte. Désormais, la reconfiguration des politiques de transport et, plus tard, la réforme territoriale sont les seules solutions acceptables pour dépasser cette situation contraignante. Ce travail définitionnel, qu'une sociologie pragmatique permet de déceler, accompagne tout le processus de problématisation dont le caractère politique se retrouve dans le discours des acteurs. Sur le terrain, c'est à Marseille que la construction de la contrainte et du problème a été la plus longue et la plus coûteuse sur le plan politique parce qu'elle a mobilisé une multitude d'acteurs. S'appuyant sur une réalité quotidienne qui dépasse les frontières administratives, les conseils de développement ont produit des rapports, organisé des temps d'échange et de réflexion sur l'ensemble du territoire en recueillant au passage des témoignages d'habitants. Avant eux, l'État a été pendant longtemps lanceur d'alerte notamment sur les questions de mobilité. Et c'est à partir de 2009 que cet argument de contrainte a réussi à

1 Le Sytral (Syndicat des transports du Rhône et de l'agglomération lyonnaise) est l'autorité organisatrice de transport dans le périmètre du Grand Lyon. Depuis le 1^{er} janvier 2015, il s'occupe également du réseau du transport du Nouveau Rhône, de Villefranche-sur-Saône et de l'Est Lyonnais.

2 Cette loi de décentralisation promulguée le 16 décembre 2010 introduit la possibilité pour les EPCI d'évoluer, sur la base du volontariat, en pôles métropolitains (plus de 300 000 habitants) ou en métropoles (plus de 500 000 habitants).

percé dans le monde politique, ce qui a donné naissance à un syndicat mixte de transport des Bouches-du-Rhône censé casser les frontières administratives pour coordonner les offres de transport. L'échec de cette organisation en 2012 a favorisé l'émergence d'une solution institutionnelle pour corriger le décalage : la métropole.

Du côté lyonnais, les rapports réalisés par les différentes institutions, tout en produisant un discours de contrainte, rappellent au passage la réussite du dialogue entre les acteurs du territoire qui s'est matérialisé par le projet REAL (Réseau express de l'agglomération lyonnaise). En effet les espaces de coopération sont considérés comme des lieux d'expression même de la contrainte du territoire vécu. Et plus on avance dans le temps et dans les initiatives de coopérations entre acteurs, plus l'argument de contrainte se renforce avec comme élément central l'étroitesse du périmètre du Grand Lyon. De ce fait, le pôle métropolitain, puis la création du syndicat mixte des transports de l'aire métropolitaine lyonnaise, a été la solution au décalage.

En produisant des connaissances sur les questions des transports et en énonçant des solutions, les acteurs arrivent à construire un nouveau territoire. Selon Pierre Muller, « la contrainte existe réellement à partir du moment où elle est exprimée, construite par des acteurs qui en définissent l'ampleur et les modalités » (Muller, 2000).

2. LES USAGES DU DISCOURS DE CONTRAINTE : COMMENT LES ACTEURS IMPOSENT UNE RECONFIGURATION DES POLITIQUES DE TRANSPORT ?

En définissant le territoire vécu comme la principale contrainte sur laquelle on pourrait appliquer une politique de transport métropolitain, il devient un objet à la fois convoité et source de tension. Les enjeux qui y sont associés ont placé le territoire au cœur de la vie politique urbaine. C'est à travers la question de la mobilité que l'on mesure l'ampleur de la mobilisation de la question territoriale.

Penser la métropolisation par les politiques de transport : comment un discours devient « hégémonique »

La prolifération d'arguments de contrainte et la définition du problème de décalage, à l'origine entre autres des problèmes de mobilité au sein des territoires métropolitains lyonnais et marseillais, ont conduit les acteurs à « penser métropolitain » (Tomàs, 2012) d'abord par les politiques de transport. Cela s'est traduit par l'émergence de discours sur le changement institutionnel comme unique remède pour rendre « le territoire métropolitain accessible à tous et partout »³. Il s'agit de comprendre ici comment le discours sur le transport passe d'un énoncé de politique publique à une réalité qui a la primauté sur les autres. La force du langage et des interactions qui rendent un discours hégémonique s'inspire des travaux des tenants du « tournant argumentatif » (Zittoun, 2013). Cette hégémonie découle d'une construction sociale du problème à résoudre qui concerne ici le décalage et pour lequel l'organisation du transport constitue la solution la plus consensuelle avant même la réforme territoriale.

À Lyon, la création de la communauté urbaine dans les années 60 a favorisé un maillage territorial et un renforcement progressif du réseau des transports comme élément central de la coopération intercommunale. De plus, il existe une tradition de collaboration entre

3 Entretien avec l'ancien président de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, M. Caselli, février 2014.

collectivités locales dans ce domaine qui a favorisé la construction d'un récit sur la réussite des politiques de transport.

À Marseille, c'est l'absence de coopération entre acteurs politiques qui a favorisé la construction d'un discours qui repose essentiellement sur l'échec des politiques de transport. À cela s'ajoute le retard des investissements en infrastructure, lié à la création tardive d'une communauté urbaine à Marseille et au manque criant de coopération et de dialogue entre les acteurs politiques. Cette situation a fortement contribué à fabriquer la question du transport comme « levier de la construction métropolitaine » (Delpirou, 2014). De ce fait, le transport constitue une entrée par laquelle les acteurs arrivent à obtenir plus facilement du consensus dans un contexte de mutation dans ces deux aires métropolitaines. Pour les acteurs porteurs du débat (conseils de développement), le transport est l'une des préoccupations majeures des habitants de l'aire urbaine marseillaise, ce qui justifie une forte instrumentalisation de cette situation pour faire bouger les acteurs politiques. Mais ce travail se fait dans une lutte définitionnelle dans laquelle prend part un large public d'acteurs (entreprises, associations, artistes, habitants...).

Entrer par les transports pour convaincre

Avec les possibilités d'évolution institutionnelle proposées par la réforme territoriale de 2010, les acteurs lyonnais et marseillais ont produit pléthore d'arguments pour énoncer différentes options. En effet, cette loi proposait la création de pôle métropolitain ou de métropole ; la première option étant plus souple et reposant sur le volontariat, elle a rapidement conquis les scènes politiques. Quand on se plonge dans les récits que font les acteurs interviewés de ces premiers moments de discussions, les politiques de transports apparaissent devant le développement économique comme constituante de cette nouvelle institution. Cette politique sectorielle se positionne aussi pour les acteurs comme un « levier » devant guider le choix du type d'institution. En considérant les transports comme un « enjeu fonctionnel de premier ordre » (Barone, 2011), les acteurs ont fait le pari de l'institutionnalisation de leur coopération en matière de transport avant la métropole politique. Dans le choix des formes institutionnelles, plusieurs options ont été présentées. À Marseille, malgré les oppositions sur la métropole politique, l'urgence d'une politique de transport à l'échelle métropolitaine avec une autorité organisatrice commune met les acteurs d'accord. Toutefois à Lyon, la taille de la nouvelle métropole qui n'épouse pas le périmètre du territoire « vécu », impose une reconfiguration des politiques de transport dans une échelle plus large et avec une coopération plus forte entre collectivités locales.

RÉFÉRENCES

- Barone S. (dir.), 2011, *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte.
- Béhar D., Estèbe P., Vanier M., 2011, « Pôles métropolitains : du "faire territoire" au "faire politique", ou la nouvelle bataille de l'interterritorialité », *Métropolitiques* [www.metropolitiques.eu/Poles-metropolitains-du-faire.html] consulté le 28/01/2016].
- Delpirou, D., 2014, « Les transports, ressort et levier de la construction métropolitaine ? Une approche comparée Paris-Lyon-Marseille », *Métropolitiques* [www.metropolitiques.eu/Les-transports-ressort-et-levier.html] consulté le 28/01/2016].
- Muller P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50(2), pp. 189-207.

Tomàs M., 2012, *Penser métropolitain ? La bataille politique du Grand Montréal*, Québec, Presses de l'université du Québec.

Zittoun P., 2013, *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po.

L'AUTEURE

Maimouna Ndong-Etroit

PACTE

Science Po Grenoble

maimouna.etroit-ndong@umrpacte.fr