



UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE
Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Radji ARAYE

**ANALYSE DISCURSIVE ET CHANGEMENT
EN POLITIQUE**

**L'émergence de la notion de revenu dans la
politique de tarification sociale des transports en
commun de l'agglomération lyonnaise**

Master Politiques Publiques et Changement Social
Séminaire : Sciences de Gouvernement Comparées
2005-2006
Sous la direction de Philippe ZITTOUN

REMERCIEMENTS

Je remercie tout particulièrement mon directeur de mémoire, Monsieur Philippe ZITTOUN, pour son aide, sa participation et sa disponibilité tout au long de cette année de recherche.

Je remercie Stève BERNARDIN et Sébastien GARDON pour leur séminaire de méthodologie qui nous a beaucoup apporté.

Mes remerciements vont également à Madame Jacqueline PLAZY du service de documentation du SYTRAL pour m'avoir accueilli chaleureusement.

Je remercie toutes les personnes qui m'ont gentiment accordé un entretien, dans l'ordre : Fawzi BENARBIA, Laurent DEFAUT, Antonin GOYARD, Jean-Claude LESVENTES, Jean-Pierre IVALDI, Michel GONTIER, François GUILLOT, Evelyne CARRET, Stéphanie SIMON, Pierre TAVERNIER, Dominique MIGNOT, Michèle VULLIEN, Claire DUPASQUIER, Raymond DESCHAMPS, et Georges BARRIOL. Aussi Yvette LARTIGAU qui a accepté bien volontiers de répondre à un questionnaire.

Je remercie les membres du jury de la soutenance du mémoire.

Enfin, j'adresse un immense merci à tous les membres de ma famille pour leur relecture attentive et pour m'avoir supporté tout au long de l'écriture de ce mémoire.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	3
PROLEGOMENES	11
Mobilité et pauvreté : fondements et objectifs de la tarification sociale	11
Le « droit au transport » et la tarification sociale dans les textes législatifs	12
La Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI) :	12
La Loi relative à la Lutte contre l'Exclusion	13
Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (loi SRU)	13
Le contexte lyonnais en matière de transports urbains	14
L'émergence d'une tarification sociale dans les années 1990 à Lyon	15
Problématique	16
De l'intérêt de la science politique pour l'étude de l'émergence d'un problème	17
Méthode d'investigation et travail de terrain	18
L'entretien avec les différents types d'acteurs	18
Le dépouillement d'archives	20
Annonce du plan	21
1 L'ACCES AU RESEAU TCL POUR LES PERSONNES A FAIBLES RESSOURCES : CHEMIN DE DEPENDANCE POUR LA POLITIQUE TARIFAIRE DU SYTRAL ET RENOUVELLEMENT DE L'ENONCE DU PROBLEME EN 2000-2001	22
1.1 De « l'aide à l'accès au réseau TCL pour les personnes en situation difficile » à la tarification sociale ou comment le Sytral s'engage sur un chemin de dépendance	23
1.1.1 L'aide à l'accès au réseau TCL pour les personnes en situation difficile : constitution d'une frontière symbolique entre deux mondes	24
1.1.2 Tarification sociale et chemin de dépendance pour la politique des transports	30
1.2 Acteurs et énoncés du problème de l'aide à l'accès au réseau TCL	33
1.2.1 AC! : Entre syndicalisme et mouvements libertaires, deux discours pour la gratuité	35
1.2.2 Les associations caritatives : de la gratuité pour les chômeurs à un droit pour les personnes sans ressources	38
1.2.3 ATD Quart Monde : un nouveau discours sur le Droit et contre l'assistance	40
1.3 Constitution d'une « coalition discursive » au sein de l'URIOPSS	48
1.3.1 Comment ATD Quart Monde va rassembler les acteurs au sein du Collectif ALERTE de l'URIOPSS	48

1.3.2	Construire un énoncé commun	50
1.4	La mise en place de la Commission Tarification Sociale	53
2	LA COMMISSION TARIFICATION SOCIALE : ENTRE TENSION ET APRENTISSAGE COGNITIF	57
2.1	Ouverture et fermetures de l'espace des possibles	58
2.1.1	La réunion du 25 janvier 2002 : entre premier cadrage et ouverture de l'espace des possibles	59
2.1.2	La réunion du 08 mars 2002 : un cadrage financier stratégique	60
2.2	Un processus de sélection de l'énoncé légitime	65
2.2.1	Deux « pôles associatifs » concurrents	65
2.2.2	Filtrer et sélectionner les interlocuteurs : l'étude du LET <i>Mobilité et grande pauvreté</i> comme politisation de l'expertise	67
2.3	Expertises et apprentissage cognitif au cœur de la construction d'une solution partagée	73
2.3.1	Une expertise partagée	73
2.3.2	Apprentissage cognitif et légitimation croisée autour de l'élaboration de la solution CMUC	82
3	PORTAGE POLITIQUE DE LA SOLUTION CMUC ET PROCESSUS DECISIONNEL : 2003-2005	89
3.1	L'après CTS : recomposition du champ associatif et fermeture de la fenêtre d'opportunité	89
3.1.1	Une recomposition du champ associatif	89
3.1.2	2003 : Fermeture de la fenêtre d'opportunité	93
3.2	La révision du PDU : prolongement des réflexions de la CTS, pour une tarification sociale basée sur les revenus des personnes en situation difficile	97
3.2.1	La révision du PDU et la question du financement des transports en commun lyonnais : la lutte contre la fraude comme solution	97
3.2.2	La tarification sociale au sein du groupe de travail « Equité et Solidarité »	99
3.2.3	L'inscription des préconisations de la CTS dans le PDU	106
3.3	Portage politique et processus décisionnel pour une tarification sociale basée sur les revenus des personnes en situation difficile : 2004 – 2005	108
3.3.1	Le processus décisionnel au Sytral : entre « prudence de gestionnaire » et « volontarisme politicien »	108
3.3.2	Un portage politique faible de la solution CMUC	116
3.3.3	10 mars 2005, le vote de la nouvelle grille tarifaire	119
	CONCLUSION :	121

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE	125
Sources	125
Archives :	125
Liste des entretiens et observations non participantes :	127
Bibliographie	129
INDEX DES ABREVIATIONS ET DES SIGLES	133
TABLE DES MATIERES	135
Liste des figures et tableaux	139

« Qui dit apprentissage, dit immédiatement mobilisations de ressources intellectuelles – informations, savoir-faire, symboles et valeurs – en vue d'infléchir les pratiques existantes, de légitimer et d'institutionnaliser les ajustements nés de la pratique. »

Bruno JOBERT, 1992

PROLEGOMENES

Mobilité et pauvreté : fondements et objectifs de la tarification sociale

Avoir accès aux ressources de la ville : aller à l'école et travailler, rencontrer des amis et visiter sa famille, se soigner, consommer, profiter des loisirs et accéder à la culture etc., suppose pouvoir se déplacer. De fait, la mobilité est devenue depuis quelques années une fonction importante de la vie quotidienne. Or, pouvoir se déplacer nécessite des ressources. En particulier, la capacité financière des individus détermine leur capacité de mobilité. Pour des personnes à faibles ressources, l'accès au réseau de transport public urbain peut s'avérer difficile. Leur situation de pauvreté peut constituer alors un frein aux activités de la vie de tous les jours et donner lieu à une exclusion sociale, en particulier dans les grandes agglomérations où les distances s'allongent,

En réponse à des revendications, pour les anticiper, ou encore afin d'apporter une réponse à des besoins sociaux, de nombreuses Autorités Organisatrices des Transports Urbains (AOTU) réfléchissent à la manière de favoriser la mobilité des personnes en situation difficile. La tarification sociale est un instrument utilisé par la plupart des AOTU pour palier ce problème de la mobilité des plus pauvres¹. Elle consiste pour les AOTU à proposer des dispositifs de gratuité ou de réduction tarifaire à destination de certaines catégories de clients². La tarification sociale a un double objectif : favoriser l'accès au réseau pour les personnes en situation difficile, et par là, permettre leur intégration dans l'espace et la société, voire l'économie dans le cas des personnes en recherche d'emploi. En outre, la tarification sociale repose sur l'idée de redistributivité. En effet, à situation différente correspond un tarif différent qui doit permettre d'offrir à tous le « droit au transport » défini par les textes législatifs.

¹ **DUJARDIN Florence et ROVIRA Isabelle.** *La tarification sociale dans les transports collectifs en 2005.* GART, 2005, p. 6 : L'étude réalisée pour le Groupement des Autorités Responsables de Transport indique que, parmi 164 AOTU enquêtées, 125 accordent un avantage tarifaire à au moins une catégorie de demandeurs d'emploi / précaires financiers, soit 86 %.

² Ibid, p. 7 : « La moitié des AOTU accordent principalement des réductions tarifaires aux bénéficiaires sociaux. 30% environ leur offrent la gratuité, les autres AOTU proposent à la fois la gratuité et des réductions tarifaires. ».

Le « droit au transport » et la tarification sociale dans les textes législatifs

Le droit au transport est encadré par trois lois :

- la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI) ;
- la Loi relative à la Lutte contre l'Exclusion du 29 juillet 1998 ;
- la Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (loi SRU) du 13 décembre 2000.

La Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI) :

La LOTI est la première grande loi-cadre couvrant tous les domaines du transport : en effet, elle fixe le contexte législatif dans lequel les transports sont organisés et exécutés. C'est dans ce cadre qu'est apparue la notion de « droit au transport ».

L'article 1 de la LOTI reconnaît à tout citoyen le droit de se déplacer, la liberté d'en choisir les moyens. Il affirme aussi le caractère prioritaire du développement de l'usage des transports collectifs. Il s'agit particulièrement de favoriser le désenclavement, l'accès aux transports des catégories sociales défavorisées et des personnes à mobilité réduite.

L'article 2 de la cette loi définit les exigences du droit au transport :

- des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix pour l'utilisateur ;
- un droit d'information sur les moyens offerts et les modalités d'utilisation.

Il fixe, par ailleurs, des limites :

- des conditions de coût raisonnables pour la collectivité ou l'exploitant ;
- et une mise en œuvre progressive.

En matière de tarification sociale, la LOTI encourage les AOTU de mettre en place des dispositifs adaptés à la situation des catégories sociales défavorisées. Mais elle n'a pas de caractère contraignant.

Compte tenu des disparités territoriales qui se sont créées suite à la LOTI, une deuxième loi est votée le 29 juillet 1998, qui tentera d'harmoniser la situation.

La Loi relative à la Lutte contre l'Exclusion

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a institué un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion notamment dans les domaines de l'emploi, de la formation, de la santé et du logement. Le secteur des transports, même s'il n'est pas directement concerné par cette loi, y est présent à travers les articles 133 et 138.

L'article 133 invite à une concertation entre l'Etat, les Collectivités Territoriales, les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, et les directeurs des entreprises de transport, dans un délai de 6 mois après la promulgation de la loi. Cette concertation doit porter « sur la mise en œuvre des mécanismes d'aide aux chômeurs en fin de droit et aux demandeurs d'emploi de moins de vingt-six ans leur permettant l'accès aux transports collectifs ».

L'article 138 précise que :

« Dans le cadre des actions sociales qui concernent notamment l'alimentation, l'hygiène, l'habillement et les transports..., les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les caisses des écoles, peuvent remettre aux personnes qui rencontrent des difficultés sociales des titres dénommés « chèques d'accompagnement personnalisé » pour acquérir des biens et services dans les catégories définies par la collectivité ou l'établissement public ».

Cette loi propose donc des avancées ; mais, n'ayant aucun caractère obligatoire, elle n'a jamais été véritablement appliquée. Et cet article n'a pas eu d'impact sur les pratiques en matière de tarification sociale.

Il aura fallu attendre la promulgation de la loi SRU de décembre 2000 pour que le cadre juridique de la tarification sociale évolue.

Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (loi SRU)

Elle traduit la volonté du Parlement et du Gouvernement de promouvoir un développement plus cohérent, plus durable et plus solidaire des aires urbaines.

Elle aborde trois domaines : l'habitat, l'urbanisme et les transports.

En matière de transport, on a une réforme du régime des transports et des déplacements urbains. Cette loi marque une étape importante sur la voie de la modernisation de l'organisation des transports intérieurs, avec la réforme des Plans de Déplacements Urbains notamment.

C'est l'article 123 de la loi SRU qui est consacré au « droit au transport ». Celui-ci apporte un complément fondamental à la LOTI. En effet, en 1982, la LOTI affirmait le droit au transport qui devait permettre aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix. Ce droit résultait d'une volonté de démocratisation de l'accès au transport intérieur. Avec la loi SRU, il s'agit de mettre véritablement en œuvre ce droit au transport. En effet, l'article 123 impose que :

« Dans l'aire de compétences 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'aide équivalente. Cette réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'utilisateur ».

Le contexte lyonnais en matière de transports urbains

En France, l'organisation des transports urbains est décentralisée. L'autorité organisatrice des transports en commun à Lyon est le Syndicat des Transports dans le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (Sytral)³. A ce titre, il a officiellement pour rôle de définir et de mettre en œuvre la politique de transport en commun, l'offre de transport et les tarifs à l'intérieur du périmètre de transports urbains⁴. Le Sytral a délégué la gestion de ce service public à la Société Lyonnaise de Transports en Commun⁵ pour le réseau TCL. Il surveille la qualité de ce service et définit les adaptations de l'offre ainsi que la tarification.

³ Le Sytral est un établissement public qui a en charge l'organisation et l'exploitation des transports en commun urbains de l'agglomération lyonnaise. Créé à l'initiative de la Communauté Urbaine de Lyon et du Conseil Général du Rhône, qui lui ont délégué leurs compétences sur le territoire du Grand Lyon, il est dirigé par un Comité Syndical où siègent, sous l'autorité du Président, Bernard Rivalta, conseiller communautaire, président du groupe socialiste du Conseil Général du Rhône et conseiller municipal de Villeurbanne, dix représentants communautaires et dix représentants du Conseil Général. En outre, le Sytral est composé d'un Bureau Exécutif. Ses principales missions sont :

- d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de transport de l'agglomération ;
- de réaliser les investissements correspondants (infrastructures et matériels roulants) ;
- de déterminer la politique tarifaire et les adaptations de l'offre de transport.

⁴ Le périmètre de transports urbains (PTU) correspond aux 55 communes du Grand Lyon, auxquelles s'ajoutent sept autres communes de la région lyonnaise.

⁵ SLTC : Société Lyonnaise de Transports en Commun est une entreprise privée, société anonyme au capital de 18,5 MF, filiale du groupe Keolis. Elle a pour mission de gérer le réseau TCL dans le cadre d'une délégation de service public. Cette mission est définie contractuellement par un cahier des charges qui prévoit d'une part les services à assurer (lignes, fréquences, amplitudes de service et modes de transport) et précise, d'autre part, le niveau de qualité des services apportés aux clients sur les registres de la

L'émergence d'une tarification sociale dans les années 1990 à Lyon

Dans leur étude⁶ réalisée pour le PREDIT-PUCA⁷ en 2000, portant sur les tarifs sociaux dans les réseaux de transports en commun urbain (TCU), les chercheurs⁸ du Laboratoire d'Economie des Transports⁹ (LET) procèdent à un classement des réseaux de transports urbains selon une « grille de qualification des mesures tarifaires discriminantes ». Cette étude présente ainsi le réseau lyonnais comme ayant connu un tournant au niveau de sa politique tarifaire dans les années 90.

Le réseau lyonnais est ainsi classé parmi les « réseaux qui n'appliquaient pas de mesures tarifaires discriminantes en 1993 ou 1996 et qui en ont une en 1999 ». Avant 1996, le réseau lyonnais est considéré par ses chercheurs comme faisant partie des « réseaux peu sociaux », et est classé parmi les « réseaux ayant une ou deux mesures de gratuité ou de tarifs très réduits vers les personnes âgées et/ou les scolaires ». Par contre, à partir de 1996, les chercheurs considèrent que le réseau lyonnais possède « une politique plutôt axée sur les tarifs très réduits mais n'excluant pas des mesures ponctuelles de gratuité en complément ».

propreté, de la ponctualité, de l'information des voyageurs, de la lutte contre la fraude, du respect de la production, de la disponibilité des équipements, de la conduite, de la sécurité, du respect de l'environnement et de l'accueil. Keolis Lyon emploie plus de 4200 personnes.

⁶ **MIGNOT Dominique (dir.)**, *Mobilité et Grande Pauvreté*, Laboratoire d'Economie des Transports - Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise - Observatoire Social de Lyon, Lyon, 2001, 223 p. Cette recherche a été financée par le PREDIT et l'Union des Transports Publics (UTP), qui représente l'ensemble des exploitants des réseaux de transports publics urbains.

⁷ PREDIT-PUCA : Programme National de Recherche et d'Innovation dans les Transports Terrestres (PREDIT) ; Plan, Urbanisme, Construction et Architecture (PUCA).

⁸ L'étude a réunit des chercheurs du Laboratoire d'Economie des Transports (D. MIGNOT et al.), de l'Agence d'Urbanisme pour le Développement de l'Agglomération lyonnaise (S. ROSALES-MONTANO et al.), et de l'Observatoire Social de Lyon (Ch. HARZO et al.).

⁹ Le Laboratoire d'Economie des Transports (LET) est un laboratoire de recherche spécialisé en économie des transports et en aménagement du territoire. Il est rattaché au Centre National de la Recherche Scientifique (Unité Mixte de Recherche n°5593 de la Délégation Régionale Vallée du Rhône), à l'Université Lumière-Lyon 2 et à l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat. Equipe pluridisciplinaire créée il y a 30 ans, le LET regroupe aujourd'hui une soixantaine de personnes sous la direction d'Yves Crozet, professeur à l'Université Lumière Lyon 2, et de Dominique Mignot (directeur adjoint), enseignant-chercheur à l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat.

Problématique

Le 1^{er} juin 2005, un nouveau titre vient compléter la gamme tarifaire proposée par le Sytral. Désormais, conformément à la loi SRU, les bénéficiaires de la Couverture Maladie Universelle Complémentaire (CMUC) auront accès à un abonnement à tarif réduit, l'abonnement Pass Partout S à 15,80 euros. Cette mise en œuvre fait suite aux travaux préparatoires réalisés en 2002 par des représentants associatifs et des membres du Sytral réunis au sein d'une commission : la Commission Tarification Sociale. Cependant, la mise en œuvre de cette mesure tarifaire n'intervient que trois années après les travaux de cette commission, et le processus qui a conduit à la décision du Sytral a été jalonné de nombreuses étapes : notamment le travail de l'atelier « Equité et Solidarité » lors de la révision du Plan des Déplacements Urbains (PDU) en 2003 et celui de la Commission Tarification (aussi appelée Commission d'adaptation de l'offre) autour de la restructuration de la grille tarifaire en 2004.

Cette extension de l'abonnement « Pass Partout S » à une nouvelle catégorie de bénéficiaires n'est pas la première. Cependant, cette mesure constitue un changement dans la politique de tarification sociale du Sytral. En effet, pour la première fois un tarif sera attribué uniquement sur des critères de revenus et non pas de statut.

Comment s'élabore une nouvelle politique publique en matière de tarification sociale TCL avec l'émergence de la notion de revenu en 2002 ?

Afin de pouvoir résoudre cette problématique nous proposons de la scinder en trois :

- quelles sont les conditions d'une transformation d'une politique publique ?
- comment expliquer l'amorce de ce changement en 2002 ?
- quel a été le processus décisionnel qui a conduit à ce changement en 2005 ?

Nous ouvrons ainsi une série de questions auxquelles nous allons essayer de répondre dans ce mémoire de TFE :

- comment le problème émerge-t-il chez les acteurs ?
- comment les acteurs se fédèrent-ils ?
- quels sont les liens entre acteurs internes au Sytral ? quels sont les liens entre les acteurs externes au Sytral ?
- quelles conditions ont permis ce changement ?

- quelles sont les étapes qui conduisent au processus décisionnel ?
- comment les acteurs portent-ils politiquement ce changement ?

Nous formulons l'hypothèse suivante que nous allons essayer de vérifier : c'est l'existence d'une nouvelle configuration d'acteurs et de discours rassemblés dans une nouvelle coalition, participant aux travaux de la Commission Tarification Sociale, qui permet l'amorce du changement en 2002. C'est cette nouvelle configuration d'acteurs qui va porter la notion de revenu comme solution au problème de l'accès des personnes en situation difficile au réseau TCL.

De l'intérêt de la science politique pour l'étude de l'émergence d'un problème

Les études dans le champ de l'analyse des politiques publiques ont montré depuis longtemps qu'un problème public n'existe jamais en soit mais est un construit¹⁰. Des individus ou des groupes peuvent être confrontés à des difficultés sans que cela n'émerge comme un problème nécessitant une action publique. Pour qu'un problème puisse émerger et éventuellement faire l'objet d'une action publique, il faut notamment des acteurs, des groupes, pour le formuler et le porter. Il faut ensuite que ces acteurs puissent inscrire celui-ci à l'agenda politique, c'est-à-dire convaincre les principaux acteurs du champ politique ou médiatique de la nécessité de son traitement.

Pour saisir le processus d'élaboration d'un problème public, il est intéressant de se pencher sur la façon dont les acteurs formulent, définissent et s'accordent sur les termes mêmes du problème¹¹. Plus encore, certains auteurs suggèrent de prendre en compte la « mise en énoncé¹² de politiques publiques », c'est-à-dire d'observer la façon dont les acteurs articulent dans leur discours la construction d'un problème à traiter avec une politique publique devenue légitime pour le faire. C'est-à-dire que les acteurs vont chercher à faire lire une réalité quelconque comme un problème

¹⁰ Sur cette approche, voir notamment **PADIOLEAU Jean-Gustave**. La lutte politique quotidienne : caractéristiques et régulations de l'agenda politique. *L'Etat au concret*, PUF, 1982, pp. 23-48 ; **KINGDON John W.** *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston (Mass.), Little, Brown and Co, 1984.

¹¹ Padioleau insiste sur cette question des termes mêmes du débat.

¹² **ZITTOUN Philippe**. Agencement et circulation des énoncés de politiques publiques, esquisse d'un tournant « discursif » pour l'analyse. (à paraître *RFSP*) pp.3-4.

Dans cet article, Philippe ZITTOUN souligne l'intérêt de considérer comme central le travail de mise en énoncé, en le situant comme un « instrument de distribution du pouvoir ». Il s'intéresse à « la façon dont les énoncés transforment les situations en problèmes, et les problèmes en solution de 'politiques publiques' », il s'agit pour lui de « réinterroger le processus de politisation des énoncés et plus généralement la place du politique ».

dont les termes orientent vers la décision souhaitée, en indiquant une autorité publique chargée de le traiter. Autour d'un même problème, des groupes d'acteurs peuvent produire des énoncés différents et chercher à se contrer, car ils opèrent une lecture différente de la réalité, ou même promeuvent des solutions différentes. Ce problème deviendra un problème public¹³ dès lors que l'un des promoteurs réussira en définitive à avoir accès à l'agenda politique, alors il pourra voir éventuellement son énoncé se concrétiser en décision publique.

Comme l'explique HECLO, la conduite des politiques publiques dans les sociétés contemporaines requiert des compétences en termes de savoirs et d'expertise, et ne peut s'appréhender à la seule aune des rapports de pouvoir¹⁴. Il s'agit donc de se pencher sur les processus d'apprentissage à l'œuvre dans le changement des politiques publiques :

« le changement de politique publique n'est plus seulement dû à des rapports de force entre les acteurs, mais peut résulter de l'introduction de nouvelles informations, de la perception d'actions passées (réussies ou ratées), de nouvelles idées ou de changements dans l'environnement de la politique publique¹⁵ ».

Méthode d'investigation et travail de terrain

L'entretien avec les différents types d'acteurs

La source de première main mobilisée prioritairement est l'entretien semi-directif ou non directif¹⁶. Nous avons procédé en deux temps.

Au cours de la phase exploratoire, nous avons réalisé trois entretiens :

- un premier entretien non directif – ce sera l'unique entretien non directif réalisé – afin d'obtenir une vision globale de la politique de tarification sociale du Sytral ;
- un second, davantage axé sur les travaux de la Commission Tarification Sociale (CTS);

¹³ PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'Etat au concret*. Paris : PUF, 1982, p.25.

Pour Jean-Gustave Padioleau la notion de problème public comprend « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes ».

¹⁴ HECLO Hugh. *Modern Social Politics in Britain and Sweden From Relief to Income Maintenance*. New Haven (Conn.), Yale University Press, 1974, pp. 304-305, cité par DE MAILLARD Jacques. Apprentissage. In : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 58-59.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ L'entretien semi-directif consiste à poser un certain nombre de question, dont l'ordre a une cohérence logique, à partir d'une grille d'entretien préalablement préparée. A l'inverse, l'entretien non directif propose des points à aborder et laisse parler l'interlocuteur à sa guise à l'aide de relances si besoin il y a.

- et un troisième, axé le Collectif « Transport en Commun Libérés ».

Puis, au cours de la phase d'investigation proprement dite¹⁷, nous avons élaboré à l'aide d'ouvrages méthodologiques, notamment celui de Alain BLANCHET¹⁸, une grille d'entretien plus précise que nous avons axé sur les travaux de la CTS. Suivant les interventions des acteurs rencontrés nous avons pu prendre quelques libertés avec cette grille de façon à approfondir le récit de certains faits évoqués, ou certaines remarques. Il s'agissait pour nous de retracer la chronologie des événements vécus par l'acteur, d'une part autour de la période des travaux de la CTS, et d'autre part sur la période entre 2003 et 2005 jusqu'au vote par le Comité Syndical du Sytral. Chaque nouvel entretien a permis d'apporter des précisions sur les travaux de la CTS et les étapes de la mise en œuvre de l'extension de l'abonnement Pass Partout S aux bénéficiaires de la Couverture Maladie Universelle Complémentaire (CMUC). La grille d'entretien a donc été doublement évolutive, à la fois par rapport aux acteurs concernés ; mais aussi dans le temps, puisque nous l'avons affinée au fil de notre investigation.

Les entretiens permettent d'identifier « les cadres qui constituent l'univers cognitif des acteurs¹⁹ » indispensables à l'analyse de l'action publique. Pour notre travail, nous avons pu ainsi essayer de sociologiser les choses, en identifier les intérêts des acteurs en présence, leurs valeurs et leurs représentations²⁰. En particulier, nous nous sommes intéressés à l'évolution de ses représentations et au phénomène d'apprentissage collectif à l'œuvre au sein des différents groupes de travail qui ont réuni élus, techniciens et représentants associatifs.

Nous avons privilégié la mobilisation de cette source en particulier pour notre travail et il nous a semblé nécessaire de prendre conscience des biais que comportait cette technique. En effet, dans un article publié dans la revue française de science politique, Philippe BONGRAND et Pascale LABORIER constatent que la technique de l'entretien monopolise désormais largement les travaux

¹⁷ Nous avons réalisé quatorze autres entretiens auprès d'élus impliqués dans la définition de la politique tarifaire du Sytral, ou ayant pris des positions sur le dossier de l'aide à la mobilité, de techniciens du Sytral, et de représentants associatifs qui ont participé aux différents groupes de travail qui ont été formés entre 2002 et 2005.

Nous avons également eu l'occasion de faire deux observations non participatives :

- « Débat-bouffe » organisé par le Collectif TCL, le 21 avril 2006 ;
- Réunion du Comité Syndical du Sytral, le 1^{er} Juin 2006.

¹⁸ **BLANCHET Alain.** *Dire et faire dire : L'entretien*, Armand Collin, 1991, pp. 146-160.

¹⁹ **MULLER Pierre.** *Les politiques publiques* (1990). Paris : PUF (Que sais-je ?), 2003, 5^e édition, 128 p., p.59.

²⁰ **SUREL Yves.** *Approches cognitives.* In : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), op. cit., p. 83 : « les discours ne sont pas considérés [...] comme de simples justifications postérieures à l'action ou comme un instrument rhétorique pour voiler l'existence de conflits d'intérêt. Ils apparaissent au contraire comme des "signes" pertinents du contenu des politiques publiques et comme les vecteurs et les garants des alliances, collusions et conflits, qui sont au cœur de toute action publique ».

de recherche en analyse des politiques publiques et ce, avec une trop faible réflexion méthodologique²¹. Pourtant, les biais de cette technique sont nombreux ; par exemple, il est désormais fréquent voire systématique que les interviewés se situent dans une position dominante par rapport au chercheur. Il en résulte le « risque d'un discours préconstruit, stéréotypé, dont les résultats sont déjà accessibles²² ». Par ailleurs, l'identité entre le discours et les faits n'est pas assurée et ce pour différentes raisons : la mémoire défaillante des personnes, la confusion fréquente des dates ou encore la reconstruction a posteriori des événements avec une tendance à minimiser ou à valoriser le rôle exercé. L'ensemble de ces biais nous a conduit à faire reposer notre recherche sur d'autres sources d'information : les archives.

Le dépouillement d'archives

Le dépouillement d'archives est un travail long et fastidieux mais permet de rassembler en général une grande quantité d'informations, souvent plus nombreuses et plus fiables que celles apportées par l'entretien. Les deux techniques (dépouillement d'archives et entretiens) paraissent inséparables et doivent être menées en parallèle :

« L'entretien permet de décoder l'action des décideurs et de hiérarchiser la masse d'information collectée lors du dépouillement [d'archives]. Inversement, la lecture permet de dater, de préciser et de vérifier les affirmations des acteurs de la décision et surtout de ne pas s'en tenir au seul « récit » proposé par les interlocuteurs²³. »

Nous avons réuni – c'est-à-dire que nous les avons eues à notre disposition au moment de l'écriture de ce mémoire – différents types d'archives : des archives administratives du Sytral (comptes-rendus de réunion ou délibérations du Comité Syndical) et des archives personnelles que certaines des personnes rencontrées ont pu mettre à ma disposition : archives personnelles de Michel GONTIER, archives de ATD Quart Monde, archives de AC! Rhône, archives du Collectif TCL. Nous avons dépouillé l'ensemble des archives recueillies, mais nous n'en avons exploité véritablement que trois pour la rédaction de ce mémoire : les archives administratives du Sytral, les archives personnelles de Michel GONTIER et les archives de l'association ATD Quart Monde. Auparavant, nous avons réalisé une revue de presse du journal le Progrès à la Bibliothèque Municipale de Lyon afin de constituer un premier historique de la tarification sociale du Sytral et repérer quelques uns des acteurs de cette politique.

²¹ **BONGRAND Philippe et LABORIER Pascale.** L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ?, *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, février 2005, pp.73-109, p.93.

²² Ibid, p.95.

²³ **MULLER Pierre.** *Les politiques publiques*, op.cit., p.95.

Les archives de Michel GONTIER contiennent des lettres, des documents faxés, des brouillons de réunion (certains datés), des notes préparatoires à des réunions, des post-it et d'autres documents liés à la tarification sociale. Dans les archives de ATD Quart Monde, c'est le compte-rendu de l'Université Populaire du 12 décembre 2002 que nous avons le plus exploité. Les archives du Sytral, nous ont permis de refaire avec précision un historique des mesures de tarification sociale étudiées et mises en œuvre par l'autorité organisatrice.

Fawzi BENARBIA et Raymond DESCHAMPS et Laurent DEFAUT nous ont également remis certains documents (comptes-rendus des réunions de la CTS, comptes-rendus des réunions de l'atelier Equité et Solidarité de la révision du PDU, rapports du Sytral, étude du GART). Parmi ces documents, nous avons essentiellement utilisé les comptes-rendus des réunions de la CTS, ceux de l'atelier « Equité et Solidarité », et les notes de travail de la Commission Tarification chargée d'étudier la restructuration de la grille tarifaire en 2004-2005.

Annonce du plan

Nous allons tout d'abord essayer de montrer quelles sont les conditions d'une transformation d'une politique publique. Pour cela nous allons étudier d'une part, comment émerge le problème chez les acteurs et d'autre part, comment les acteurs se fédèrent en ce que nous appellerons une « coalition discursive ». Puis, nous essayerons d'expliquer comment l'amorce de ce changement a été possible en 2002. Pour ce faire, nous allons mettre en exergue les liens qui existent entre les acteurs et nous pencher sur le travail de production d'une expertise par les acteurs réunis au sein de la Commission Tarification Sociale. Enfin, nous nous pencherons sur le portage politique et le processus décisionnel qui a accompagné la mise en œuvre d'une tarification sociale basée sur des critères de revenus au 1^{er} juin 2005.

1 L'ACCES AU RESEAU TCL POUR LES PERSONNES A FAIBLES RESSOURCES : CHEMIN DE DEPENDANCE POUR LA POLITIQUE TARIFAIRE DU SYTRAL ET RENOUVELLEMENT DE L'ENONCE DU PROBLEME EN 2000-2001

L'émergence d'un nouvel énoncé dans les années 2000 concerne l'identification d'une nouvelle catégorie de population à un problème déjà identifié cinq ans auparavant, et l'extension d'une action déjà présente à cette période. La construction d'une nouvelle catégorie sociale, sa mise en lien avec une problématique défini en termes de transport loin de n'être qu'une simple expertise neutre ou objective apparaît ici comme un travail de certains acteurs pour rendre possible une reconfiguration des politiques publiques en place tout autant que des acteurs en présence.

Pour comprendre cette transformation, il est indispensable de revenir dans un premier temps à l'émergence du problème de « la difficulté d'accès au réseau TCL pour les personnes à faibles ressources ». Ce problème, porté par des syndicats et des associations représentatives de chômeurs dans les années 1995-1996 et défini notamment en termes de « difficultés financières », a participé à l'émergence d'une nouvelle politique publique axée sur une « tarification sociale ». Le Sytral qui a pris la décision de la mettre en œuvre a ainsi ouvert la porte à « un chemin de dépendance » dont nous chercherons à expliciter certains des aspects permettant d'éclairer l'état de la tarification sociale en 1999-2000 à Lyon.

Puis, nous verrons comment, avec l'arrivée de nouveaux acteurs en 2000-2001, on assiste à un renouvellement de l'énoncé du problème, qui va permettre un changement dans la politique de tarification sociale du Sytral, avec la mise à l'agenda d'une extension de la tarification sociale à une nouvelle catégorie d'ayants droits définis sur de nouveaux critères.

1.1 De « l'aide à l'accès au réseau TCL pour les personnes en situation difficile²⁴ » à la tarification sociale ou comment le Sytral s'engage sur un chemin de dépendance²⁵

Nous allons ici essayer de montrer comment, à partir de la mise en œuvre de la première mesure à tarif réduit en 1996²⁶, le Sytral va s'engager, en dépit de la volonté initiale de ses membres, sur un chemin de dépendance, qui l'amènera d'une part à développer une politique sociale, mais aussi d'autre part, dans le même temps, à élaborer des dispositifs techniques et cognitifs pour préserver son identité de transporteur, se distinguant de celle d'acteur social. Pour ce faire, en revenant dans un premier temps sur le moment clef de la mise en œuvre du premier tarif social, nous essayerons de montrer comment le Sytral, par le dispositif mis en place en 1996, va essayer de préserver son identité de transporteur et repousser un rôle d'acteur social, en construisant une frontière symbolique entre deux mondes : le monde commercial et le monde social. Dans un deuxième temps, nous verrons comment, en même temps que continu à se tracer un chemin de dépendance qui l'engage progressivement dans la prise en charge du social, le Sytral va élaborer de nouveaux outils techniques et cognitifs afin de continuer à préserver son identité.

²⁴ C'est en ces termes que, dans la délibération 95.966 du 21 avril 1995, le Sytral dénomme la tarification sociale. Vraisemblablement, celle-ci ne prendra le nom qu'on lui connaît aujourd'hui uniquement à partir de 1997 (**SYTRAL**, Délibération 97.158 du 16 septembre).

²⁵ La notion de dépendance au chemin emprunté, *path dependence*, souligne le poids des choix faits dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes. Voir **PALIER Bruno**. Path dependence (dépendance au chemin emprunté). In : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), op. cit., p. 318.

Voir **PIERSON Paul**. When Effects Become Cause. Policy feedback and Political Change, *World Politics*, 45 (4), juillet 1993, p. 608.

²⁶ Le principe de la mise en place de l'abonnement Pass 2 Partout est voté le 21 avril 1995 (**SYTRAL**, Délibération 95.966), mais la mise en œuvre elle-même sera votée le 05 juillet 1996 (**SYTRAL**, Délibération 95.1160), et l'abonnement sera effectivement mis en œuvre à partir du 1^{er} octobre 1996 au prix de 50 F, soit une réduction de 80% par rapport à l'abonnement grand public.

1.1.1 L'aide à l'accès au réseau TCL pour les personnes en situation difficile : constitution d'une frontière symbolique entre deux mondes

1.1.1.1 Les caractéristiques de l'aide à l'accès au réseau TCL en 1995-1996

Le 21 avril 1995, le Comité Syndical du Sytral, présidé par Jean Rigaud, prend l'engagement de participer « à la solidarité envers les demandeurs d'emploi et les personnes en situation précaire²⁷ ». En cette période de fin de mandat, et à l'approche des nouvelles élections, le Sytral promet de prendre en charge une partie du coût de transport, en proposant l'accès à des abonnements à tarif réduit pour un certain nombre de catégories de personnes²⁸.

Cet engagement, qui fait suite à un travail de publicisation²⁹ entrepris par des associations et des syndicats³⁰, constitue un changement important dans la politique du Sytral. Celui-ci a jusque là toujours considéré que l'existence d'une politique d'aide à certaines catégories de personnes ne

²⁷ **SYTRAL**, Délibération 95.966, 21 avril 1995.

²⁸ Les personnes susceptibles de bénéficier d'un abonnement à prix réduit sont, parmi les personnes habitant le Périmètre de Transport Urbain (PTU) et non imposables sur le revenu, les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans n'ayant jamais travaillé ou stagiaires indemnisés par l'ASSEDIC, inscrits à l'ANPE ; les demandeurs d'emploi bénéficiant de l'Allocation Spécifique de Solidarité (ASS) ; les titulaires d'un Contrat Emploi Solidarité (CES) ; celles en Contrat Emploi Consolidé (CEC) ; et les RMIstes. Ibid.

²⁹ Le processus de publicisation correspond à l'entrée d'un problème dans la sphère publique.

Pour Jean-Gustave PADIOLEAU une situation peut être défini comme problématique lorsqu'il est possible de constater un écart « entre ce qui pourrait être et ce qui devrait être », in **PADIOLEAU Jean-Gustave. L'Etat au concret**. Paris : PUF, 1982, p.25.

Elizabeth SHEPPARD explique que le problème doit ensuite être intégré et adapté aux logiques et aux normes de fonctionnement de l'appareil politico-administratif. Il doit être traduit par un des « procédures d'étiquetage » dans le langage de l'action publique. Cette traduction définit la compétence d'une autorité publique pour traiter le problème et le qualifie dans les termes du jeu politique officiel, recevables par les décideurs politiques. Ce processus sert à faire du problème en question un objet légitime de l'action publique. Voir **SHEPPARD Elizabeth**. Problème public. In : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), op. cit., p. 352.

³⁰ L'accès au réseau TCL des chômeurs et personnes en situation de précarité a été soulevé début 1995 par des syndicats et des associations de chômeurs. Trois réunions de concertation ont eu lieu sur ce sujet les 20 janvier, 20 mars et 18 avril derniers, avec une délégation de syndicalistes et d'associations de demandeurs d'emploi. Suite au travail des services du Sytral et de SLTC, Jean RIGAUD, Président du Sytral, propose, lors du Comité Syndical du 21 avril 1995, d'améliorer le système existant en permettant aux chômeurs et personnes en situation précaire d'obtenir des titres de transports gratuits. (C.f. **SYTRAL**, Compte-rendu du Comité Syndical du 21 avril 1995).

Par ailleurs, outre le problème des demandeurs d'emploi, le problème des personnes sans domicile fixe est aussi soulevé par des associations caritatives, telles le Secours Populaire, qui faisaient à l'époque de la domiciliation.

Il est aussi intéressant de noter qu'à l'époque l'ensemble des syndicats de chômeurs et les associations militaient pour une gratuité totale des transports en commun pour tous les chômeurs (C.f. archives de Michel Gontier, Lettre du Secours Populaire du 23 avril 1996).

relevait nullement de sa compétence. Il laissait jusqu'à présent les communes et les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) s'occuper des « personnes en situation difficile ». Avec cet engagement, le Sytral va s'impliquer dans le financement de l'aide au transport. L'autorité organisatrice entend ainsi financer pour partie une tarification à destination des personnes en situation difficile, mais en déléguant la distribution des titres de transport. C'est-à-dire que les CCAS des différentes communes du PTU auront la possibilité selon la politique de leur commune, de délivrer une carte d'abonnement similaire à une carte classique TCL³¹, mais aussi d'autres organismes sociaux, telles les associations caritatives³², se voient octroyer la possibilité d'acheter des abonnements à 50% pour les redistribuer aux personnes sans domicile fixe dont ils s'occupent.

Le 05 juillet 1996³³, le Comité Syndical, sous la direction du nouveau Président Christian Philip, met en œuvre, pour partie, ce premier système d'aide à l'accès au réseau TCL pour les personnes en situation difficile promis en avril 1995 sous la présidence de Jean Rigaud. Le Sytral crée ainsi un abonnement à prix réduit : le Pass 2 Partout³⁴. Alors qu'en avril 1995, cinq catégories de personnes en situation difficile avaient été proposées comme bénéficiaires de l'aide à l'accès au réseau TCL³⁵, le dispositif mis en place en 1996, ne touche finalement que deux catégories de personnes en situation difficile, qui donc auront accès à l'abonnement Pass 2 Partout :

- les RMIstes et leur conjoint, qui doivent s'adresser au CCAS de leur commune;
- les jeunes de 18 à 25 ans ne relevant pas de CCAS qui doivent s'adresser à leur agence ANPE qui leur délivre une attestation confirmant qu'ils sont inscrits depuis au moins 12 sur mois sur leurs 18 derniers mois. Cette attestation leur permet de se rendre ensuite dans une agence TCL, où leur sont délivrés une carte accréditive d'une validité de 6 mois et un coupon valable un mois³⁶.

Par ailleurs, le Sytral propose aussi, conformément aux engagements pris en avril 1995, aux organismes sociaux qui le souhaitent³⁷ un abonnement réduit à 50 %, le Pass Partout S³⁸, qu'ils pourront distribuer aux personnes non imposables, dont ils feront connaître la liste au Sytral³⁹.

³¹ La carte devra porter désignation, coordonnées et photo du bénéficiaire, ainsi qu'un numéro de carte. Ibid.

³² La délibération 95.966 cite notamment les associations caritatives suivantes : Armée du Salut, Notre Dame des Sans Abris, Secours Populaire, Secours Catholique. (C.f. **SYTRAL**, Délibération 95.966, p. 1023).

³³ Le 05 juillet 1996 a lieu le vote de cette mesure d'aide à l'accès au réseau TCL pour les personnes en situation difficile. La mise en œuvre sera effective à partir du 1^{er} octobre 1996.

³⁴ L'abonnement Pass 2 Partout est à l'époque fixée au prix de 50 F, soit 80% de réduction par rapport à l'abonnement grand public mensuel Pass Partout.

³⁵ **SYTRAL**, Délibération 95.966, 21 avril 1995.

³⁶ **SYTRAL**, Délibération 96.1160, 05 juillet 1996, p. 1432.

³⁷ C'est-à-dire en fait, les CCAS des 55 communes de la Communauté Urbaine de Lyon, les Maisons du Département, les Missions Locales, les associations caritatives qui en font la demande.

Tout en rappelant que la compétence sociale relève des communes⁴⁰ et en laissant les CCAS se charger de l'identification des personnes et de la distribution des abonnements, le Sytral entreprend, ce 05 juillet 1996, une modification de sa position. Cette nouvelle position tout en n'étant a priori qu'un changement à la marge, va ouvrir la voie à un nouveau chemin dans lequel de nombreux acteurs s'engouffreront plus tard. Par la suite, sous la pression externe de certaines associations⁴¹ et avec la volonté de certains élus politiques du Comité Syndical, le Sytral va procéder par extension successive des ayants droits aux deux abonnements Pass 2 Partout et Pass Partout S. Nous verrons qu'il est possible de considérer que cette première mesure tarifaire à destination des personnes en difficulté initie bel et bien un chemin de dépendance sur lequel s'engage le Sytral.

1.1.1.2 *Constitution d'une frontière symbolique entre le monde social et le monde du Sytral*

Ainsi que nous l'avons expliqué, le dispositif mis en place en 1996 conforte une gestion de la pauvreté par l'intermédiaire des organismes sociaux communaux ou par le biais d'associations caritatives⁴². Certes, avec ce dispositif, le Sytral contribue financièrement à l'aide à l'accès au réseau pour les personnes en difficulté, mais il relègue la distribution des titres de transport, et donc la gestion administrative du social et de la pauvreté, aux CCAS (ou aux associations caritatives)⁴³.

En ce qui concerne les associations caritatives intéressées par le dispositif, une première liste a été réalisée par Michel GONTIER, éducteur au CHRS Rencontre AJD, et envoyée au Sytral en mai 1995. (C.f. Archives de Michel GONTIER, lettre du 19 mai 1995 de Rencontre AJD à l'attention de Mme Muriel CHARVET au Sytral).

³⁸ L'abonnement Pass Partout S mis en œuvre effectivement à partir du 1^{er} octobre 1996 est vendu par le biais des CCAS ou des associations caritatives au prix de 141 F, soit avec une réduction de 50 % par rapport au prix de l'abonnement grand public.

³⁹ Archives Michel GONTIER : Bon de commande d'abonnements sociaux et liste des personnes concernées pour le CHRS Eugène PONS. Lettre datée du 28 juin 1995 de Jacques PICARD, Directeur du CHRS, au Service Commercial de SLTC.

⁴⁰ **SYTRAL**, Délibération 95.966, 21 avril 1995, p. 1019.

⁴¹ Début 1997, la concertation publique autour de l'élaboration du Plan de Déplacement Urbain (PDU) est l'occasion pour les représentants associatifs vieille syndicaux d'aborder le montant de la tarification, en particulier pour les chômeurs qui ne sont pas pris en compte par le dispositif de 1996. « Agir sur la tarification » a ainsi été un des objectifs inscrits dans le PDU de 1997 avec comme actions décidées notamment : revoir la grille tarifaire Sytral ; étendre les tarifs préférentiels ; développer les mesures incitatives en direction des jeunes ; conserver un ratio recettes / ressources > 1/4. (C.f. **SYTRAL**. *Evaluation du PDU 1997 de l'agglomération lyonnaise 5 ans après*. 2002).

⁴² Le principe de délivrance d'une attestation par les agences ANPE pour les jeunes entre 18 et 25 ans au chômage, n'a pas été réalisé

⁴³ La délibération 97.158 du 26 septembre 1997 fait un premier bilan de la tarification sociale. Il apparaît que d'une part 15 793 demandeurs d'emploi possèdent une carte Pass 2 Partout, avec un achat de 9 000 coupons en moyenne par mois. Concernant la vente des titres aux CCAS (51 communes ont signé une convention en 1997) on peut retenir l'ordre de grandeur de 4000 abonnements Pass Partout S achetés par an par les CCAS, pour près de 80 000 tickets. Les associations caritatives elles, n'achètent pas

Ce système qui gère la pauvreté de manière externalisée, constitue l'expression d'une frontière symbolique que le Sytral – une majorité de ses élus et des ses agents en tout cas⁴⁴ – édifie entre deux mondes : le premier, un monde commercial, dans lequel le Sytral se conçoit comme une entreprise publique dont le rôle est de proposer une offre de transport et de vendre, dans ses agences commerciales, des tickets et des abonnements à des clients⁴⁵ ; et le second, le monde social, avec les personnes en situation difficile, à faibles ressources, dont c'est aux organismes sociaux de se charger. En effet, le Sytral considère d'une part que les agents aux guichets TCL sont des agents commerciaux, qui n'ont pas pour rôle de gérer les personnes en situation difficile, d'autant qu'ils n'en ont pas la compétence professionnelle⁴⁶, et d'autre part, que cette compétence juridique ne relève pas de l'Autorité Organisatrice (AO), mais bien des Communes par le biais des CCAS, ou du Conseil Général par l'intermédiaire des Maisons du Département⁴⁷ :

« avant [1996] on se reposait plus sur les Communes pour pouvoir les traiter, parce qu'en fait c'est plus une compétence communale, que du Sytral, et que nous on n'a pas toujours les moyens de traiter tous les dossiers. Ca a toujours été un problème des réseaux de transport en commun de savoir identifier tous les ayants droits : les personnels aux TCL ce sont des agents commerciaux, pas des travailleurs sociaux. Donc, d'une part ce n'est pas leur métier, et même d'un point de vue déontologique on ne peut pas demander au gens de venir trop étaler leur vie sur un guichet TCL, ce n'est pas le lieu le plus propice pour cela, et donc on préférerait faire traiter les dossiers par les CCAS ⁴⁸ ».

d'abonnements Pass Partout S, mais à peu près de l'ordre de 80000 tickets par ans toutes associations cumulées (52 associations caritatives sont concernées, 39 ont acheté des tickets).

⁴⁴ Certains élus du Sytral, tels Maurice CHARRIER et Lucien DURAND, critiquent ce système de tarification sociale lors de la réunion du Comité Syndical du O5 juillet 1996. Maurice Charrier souhaite que l'on étende le dispositif à un plus grand nombre de personnes (chômeurs en fin de droit, personnes bénéficiant de contrats Emploi Solidarité ou de stages de réinsertion. Lucien Durand s'inquiète du fait que les organismes sociaux pourraient être submergés de demandes de cartes accréditives. (C.f. **SYTRAL**, Compte-rendu du Comité Syndical du 05/07/1996, p. 5).

⁴⁵ Ceci peut apparaître assez amusant lorsque l'on sait que tout titre de transport est en fait subventionné, et que les clients ne payent jamais que 25 % environ du coût des transports publics urbains. Il semble que l'on peut distinguer une forme de seuil au-delà duquel on passe du monde commercial du transporteur, au monde social : c'est celui de 50% de réduction par rapport à l'abonnement grand public, qui correspond en fait à l'abonnement Pass Partout S.

⁴⁶ **SYTRAL**, Compte-rendu de la réunion du Comité Syndical du 26 septembre 1997, p. 7 : « le Sytral n'a pas pour vocation de vérifier systématiquement les ressources de toutes les personnes demandant à bénéficier de cette tarification spécifique »

⁴⁷ **SYTRAL**, Délibération 95.1160 du 05 juillet 1996, p. 1429 : « La mise en place d'un tel dispositif ne peut se faire qu'en s'appuyant sur des compétences de proximité. Un agent de guichet TCL n'a en effet, ni le temps, ni la compétence nécessaire pour étudier au cas par cas le dossier de chaque personne pour pouvoir déterminer si elle répond effectivement aux critères d'attribution de l'aide. C'est pourquoi il est nécessaire que l'octroi, par le Sytral, d'une aide aux transports directement à certaines catégories de personnes s'appuie sur un circuit de vérification et de contrôle du « caractère d'ayant droit » par des organismes ayant une compétence sociale comme les CCAS et les Maisons du Département ».

⁴⁸ Entretien n°2 avec Laurent DEFAUT, le 18 avril 2006, durée : 1h46, pp. 3-4.

Dans cet entretien du chef de projet du Sytral, on voit toute l'importance qu'il accorde à l'établissement de frontières entre deux types de public : d'une part, le « client », qui n'a de statut que par son geste d'achat d'un titre de transport indépendamment de toute caractéristique sociale ; et d'autre part les « ayants droit », qui se distinguent au contraire par leurs caractéristiques propres situationnelles. Chaque public correspond d'ailleurs à deux types de métier, renvoyant à des compétences et à des légitimités professionnelles distinctes : « agents commerciaux » d'un côté en charge de « client » et « travailleurs sociaux » en charge des « ayants droits ».

Loin de nous l'idée de laisser croire que les acteurs du Sytral sont opposés à une prise en charge de l'aide au transport pour les personnes en situation difficile, par principe ou par idéologie. Simplement, ils élaborent des schémas cognitifs qui leur permettent d'appréhender l'activité du Sytral en général, et sa politique tarifaire en particulier. En effet, l'identité profonde des acteurs, en particulier les experts, repose davantage sur un référentiel⁴⁹ technico-commercial, que sur un référentiel social.

Au cours des entretiens que nous avons réalisés auprès d'acteurs du Sytral, il arrive souvent, lorsque le sujet de la tarification sociale est abordé dans la discussion, que ceux-ci développent le raisonnement précédent et fassent la distinction entre ce qui relève de l'activité normale du Sytral, autorité organisatrice des transports, et une activité plus exceptionnelle, qui consiste dans la tarification sociale que le Sytral prend en charge, mais qui ne relève ni de sa compétence professionnelle, encore moins de sa compétence juridique.

Certaines interventions sont particulièrement révélatrices de cette frontière symbolique que les acteurs tracent. Celle-ci, tout en leur permettant de circonscrire l'identité du Sytral à celle d'un transporteur de clients, opère une dichotomie de l'espace social entre les clients, que l'on veut attirer et à qui le Sytral propose des tarifs commerciaux, et les usagers qui, compte tenu de leur statut, bénéficient d'une réduction tarifaire sociale. Ainsi Laurent DEFAUT⁵⁰ fait-il la différence entre l'abonnement étudiant et l'abonnement étudiant boursier :

⁴⁹ Pierre MULLER explique que « les politiques publiques ne sont pas seulement des espaces où s'affrontent des acteurs en fonction de leurs intérêts mais elles sont aussi le lieu où une société donnée *construit son rapport au monde* est donc les représentations qu'elle se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu ». Il définit la notion de référentiel comme étant « à la fois [un] processus cognitif fondant un diagnostic et permettant de comprendre le réel (en limitant sa complexité) et [un] processus prescrit six permettant d'agir sur le réel », MULLER Pierre. Référentiel. *Dictionnaire des politiques publiques, op. cit. pp. 370-371.*

⁵⁰ Laurent DEFAUT a une formation en économie (DESS d'économie et aménagement développement local). Il est arrivé en 1999 au Sytral dans le cadre de son service militaire (service-ville). Il s'occupait alors de ce qui pouvait avoir trait à la politique de la ville. Après avoir passé le concours d'attaché administratif, il a occupé en 2000 les fonctions de chef de projet à la Direction de l'Exploitation. A ce titre, avec la Directrice de l'Exploitation, il est responsable des dossiers sur la tarification. Il a participé à la Commission Tarification Sociale en 2002

« Ce qu'on considère comme tarification sociale, c'est uniquement le tarif étudiant boursier. Le tarif étudiant, c'est à but commercial, ce n'est pas vraiment une mesure sociale. Alors, après comment on définit social, c'est pour ceux qui ont des ressources un peu faibles, et après on a des mesures commerciales pour des populations avec un nombre de déplacements qui est moindre, si on veut pouvoir les attirer, il faut un tarif qui soit attractif⁵¹ ».

Jean RIGAUD, Vice-Président du Sytral, confirme cette distinction en parlant de « volets différents⁵² » pour distinguer tarification sociale et tarification étudiante.

La manière dont les agents du Sytral définissent le public qui utilise le réseau de transport permet de comprendre l'identité propre que le Sytral se donne, et souligne la frontière symbolique qu'il trace vis-à-vis du monde social. Par exemple, le Directeur Financier du Sytral, Raymond DESCHAMPS⁵³ refuse, quelque soit la tarification considérée, l'usage du terme d' « usager » pour désigner le public accueilli. Il lui préfère celui de « client », qui correspond mieux à l'idée qu'il se fait de la mission du Sytral, Autorité Organisatrice des Transports Urbains (AOTU). Il explique ainsi la différence de sens qu'il opère entre les termes « client » et « usager » :

« Oui. Pour moi le terme « usager » est impropre. Pour moi un « client » pour les transports en commun, c'est quelqu'un comme vous et moi, qui a droit à un niveau de service. Quand je parle du « client » c'est dans ce sens là. Le client a une exigence aussi. Il veut que les bus soient à l'heure, il veut une bonne desserte... (...) Le client doit être satisfait. Le client a le choix, il peut prendre sa voiture par exemple. L' « usager » c'est péjoratif. L'usager, il attend. Si le bus passe il le prend, s'il ne passe pas il l'attend. Pour moi un client ne devient pas usager. L'usager devient client. (...)

Là le client c'est vraiment l'idée du service que la personne est en droit d'attendre. Et si demain, je veux avoir le plus de passager sur le réseau, il faut que je recherche des clients⁵⁴ ».

⁵¹ Entretien n°2 avec Laurent DEFAUT, le 18 avril 2006, durée : 1h46, p. 7.

⁵² Entretien n°17 avec Georges BARRIOL, le 07 septembre 2006, durée : 1h15, p. 4.

Originaire de Saint-Etienne, Georges BARRIOL a été Directeur de la Maison Familiale d'Horticulture de Sainte Consorce. Il est député suppléant de Jean BESSON pour la 10^{ème} circonscription du Rhône entre 1988 et 1997, puis élu maire de Sainte Consorce (Rhône) de 1989 à 2001. Il est Conseiller Général du Canton de Vaugneray depuis 1982, aujourd'hui pour le groupe UMP, vice-président du Conseil Général du Rhône chargé des transports depuis 1992. Il est Conseiller au Sytral depuis de nombreuses années (il a connu le Sytral présidé par le Docteur DUGOUJON) où il occupe les fonctions de vice-président depuis 1995. Il a présidé, aux côtés de Jacky DARNE, le groupe de travail « Compte déplacement, financement des projets et tarification » lors de la révision du Plan de Déplacement Urbain de l'agglomération lyonnaise.

⁵³ Raymond DESCHAMPS a une formation d'ingénieur (Centrale Lyon) et un DESS Comptabilité. Auparavant dans le privé à la Direction Financière de Rhône Poulenc et à la Direction Financière de Peugeot, il est au Sytral depuis 1990 en tant que Directeur Financier. A ce titre il a participé à certaines des réunions de la Commission Tarification Sociale de 2002. Ayant assuré l'intérim du poste de Directeur Général avant l'arrivée de Gilles GODARD, il est depuis mars 2002 Directeur Général Adjoint et Directeur Financier du Sytral

⁵⁴ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 23.

Dans cet entretien, on voit que au-delà de la différence marquée entre les « clients » et les « ayants droits », le Directeur Financier tient à considérer l'ensemble du public accueilli par le Sytral comme des « clients ». Par là même la mission du Sytral est d'abord, voire même seulement, commerciale. Il s'agit pour l'AOTU de répondre aux attentes des clients en terme de qualité de service : confort, fréquence, maillage du réseau, etc. Ainsi, l'identité du Sytral, et celle de ses agents, se comprend elle à travers la manière qu'ont les acteurs d'appréhender et de définir le public des utilisateurs du réseau de transport en commun.

1.1.2 Tarification sociale et chemin de dépendance pour la politique des transports

En mettant en place, en 1996, le premier dispositif d'aide à l'accès au réseau TCL, le Sytral a ouvert une voie nouvelle, un chemin qui aura deux effets majeurs. D'une part, ce chemin va faciliter l'élargissement de cette politique par agrégation. Mais, d'autre part, il va limiter les évolutions que pourront proposer les acteurs en termes de politiques sociales. Autrement dit, la dimension sociale d'une politique des transports est entrée sur un chemin de dépendance.

Il est en effet intéressant de souligner qu'en trois ans, les abonnements à tarif réduit vont toucher non plus deux mais huit catégories. Alors qu'auparavant le Sytral n'intervenait pas du tout dans l'aide sociale à la mobilité, entre 1995 et 1996 il devient un interlocuteur privilégié des acteurs sociaux en charge de l'aide aux personnes en difficulté : associations caritatives et syndicats, CCAS... S'il n'y a toujours que deux types d'abonnement à tarif réduit, le Pass 2 Partout à 50 F, et le Pass Partout S à 100 F, deux points nous semblent importants à souligner :

- les bénéficiaires de ces tarifs réduits, quelque soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, sont toutes des personnes en recherche d'emploi avec de faibles ressources et sont domiciliées dans la Communauté Urbaine de Lyon ;
- Alors que les RMIstes continuent à devoir passer par le CCAS pour recevoir leur abonnement⁵⁵, les autres catégories sociales concernées vont pouvoir obtenir leur carte d'abonnement et acheter leurs coupons mensuels directement en agence TCL.

La tarification sociale en 1999-2000 est donc délivrée à des personnes en recherche d'emploi sur des critères de statuts (RMI, ASS, AUD⁵⁶, CES⁵⁷), directement aux guichets des agences commerciales

⁵⁵ Les RMIstes continuent de devoir passer par les CCAS pour la confection de leur carte d'abonnement Pass 2 Partout. Ils peuvent cependant acheter leurs coupons mensuels directement en agence TCL durant la validité de la carte Pass 2 Partout, i.e. six mois.

des TCL. Il est important de souligner ici ces aspects fondamentaux de la tarification sociale pour le Sytral, qui seront au cœur des débats en 2001-2002 lorsque le Sytral sera sollicité par les associations militantes et caritatives.

Par ailleurs, on le voit même si le Sytral continue à affirmer son identité de transporteur et cherche à se définir en distinction par rapport aux acteurs sociaux, le système de gestion externalisée de l'« aide à l'accès au réseau TCL pour les personnes en situation difficile » a vécu.

Ce changement a été possible selon nous grâce à ce que nous appellerons un « investissement de forme ». C'est-à-dire que face au problème du contrôle des critères d'éligibilité aux tarifs sociaux, des dispositifs ont été imaginés pour permettre de concilier l'identité technico-commerciale du Sytral et des TCL avec l'accueil de personnes à faibles ressources.

Afin de préserver l'identité professionnelle des « agents commerciaux », tout l'enjeu du dispositif proposé est de transformer un « ayant droit » en « client bénéficiant d'un tarif réduit ». Ce processus de traduction s'opère à travers un dispositif qui commence au CCAS par la production d'un certificat qui rend possible cette transformation.

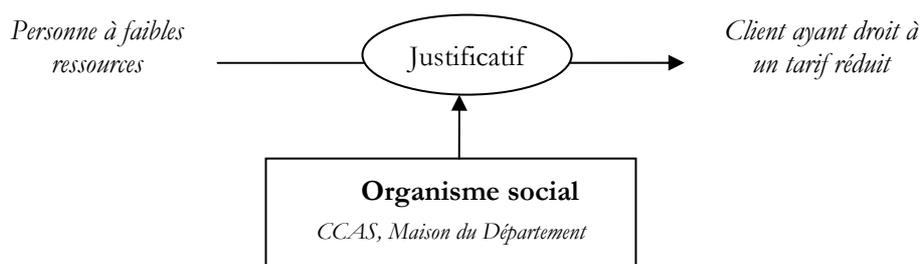


Figure 1 Transformer les personnes à faibles ressources en clients

Par ce dispositif cognitif, la frontière est sauve. Le Sytral et les TCL ne sont toujours pas des travailleurs sociaux. Ils vendent des abonnements à prix réduits à des personnes dont ils ne vérifient pas eux même le statut.

Avec la mise en place de ce dispositif, le Sytral prend dorénavant en charge la distribution de la plupart des tarifs réduits directement dans ses agences commerciales. Le chemin de dépendance de la tarification sociale continue donc de se creuser, comme en témoigne le nombre d'élargissements

⁵⁶ AUD : Allocation Unique Dégressive.

⁵⁷ CES : Contrat Emploi Solidarité.

successifs⁵⁸. En effet, « les politiques publiques créent des incitations qui encouragent les individus à agir de telle façon que les politiques suivantes se trouvent par la suite enfermées sur une voie particulière de développement⁵⁹ ». De fait, de la même manière que dans le domaine de la protection sociale en général, en ce qui concerne la tarification sociale dans les transports urbains à Lyon, nous pouvons constater l'existence d'effets de verrouillage qui reposent sur les arrangements institutionnels élaborés à partir de 1996 entre le Sytral et les organismes sociaux, et de l'impossibilité à les remettre en cause. Le dispositif de la tarification sociale a ainsi tendance à se renforcer, et dans le même temps à s'auto-légitimer. Comment le Sytral qui prend en charge certaines catégories de personnes en difficultés ne serait-il pas légitime pour prendre en charge une nouvelle catégorie dont le statut, ou le niveau de ressources, est similaire ?

Elargissements successifs à de nouvelles catégories, signature de conventions avec des associations caritatives, distribution des titres sociaux directement aux guichets grâce à l'usage de justificatifs produits par des organismes sociaux, organisation de rencontres avec les représentants associatifs et syndicaux sur la question des personnes sans ressources⁶⁰ : le Sytral développe bel et bien une politique sociale en matière de transport. Celle-ci se construit et opère tel un système à cliquet où le coût d'un retour en arrière est plus grand pour les acteurs du Sytral que celui d'un nouveau pas en avant. N'oublions pas que les dirigeants du Sytral sont des élus. On peut alors faire l'hypothèse qu'une diminution du nombre des catégories des personnes en difficulté et aidées, ou une augmentation du tarif des abonnements sociaux, serait considérée comme une régression sociale et certainement risquée d'un point de vue électoral⁶¹.

⁵⁸ Depuis la première mesure en juillet-octobre 1996, le système de la tarification sociale n'a cessé de s'élargir à de nouvelles catégories : en janvier 1997, le Pass 2 Partout est accessible aux bénéficiaires de l'ASS ; en mars 1999 c'est au tour des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'ASS ou de l'AUD ; également en mars 1999 le tarif du Pass Partout S diminue à 100 F, et son accès est élargi aux bénéficiaires de l'ASS et de l'AUD, ainsi qu'aux salariés en CES ; en septembre-octobre 2000, le Pass 2 Partout est étendu aux demandeurs d'asile.

⁵⁹ **PIERSON Paul**, op. cit., 1993, p. 606.

⁶⁰ En février 1999, une Commission Tarification est mandatée par le Comité Syndical pour rencontrer les représentants des chômeurs. (C.f. **SYTRAL**, Délibération 99.001 du 05 février 1999).

Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, p. 24.

Maire de Dardilly et 7^{ème} vice-président du Grand Lyon, Michèle VULLIEN est élue au Sytral depuis les élections de 1995. En 1999, elle fait partie de la Commission Tarification mandatée pour rencontrer les représentants des associations et syndicats de chômeurs. Aujourd'hui elle est membre du Bureau Exécutif du Sytral, et préside la Commission Tarification, ex-Commission d'adaptation de l'offre, chargée de discuter des modifications de l'offre du réseau, notamment en ce qui concerne l'évolution de la tarification. Dernièrement en mars 2005, elle a rapporté le dossier sur la simplification de la tarification TCL et l'évolution tarifaire en mars 2005, qui comportait la proposition d'ouverture à l'abonnement Pass Partout S pour les bénéficiaires de la CMUC.

⁶¹ Nous parlons là bien sûr en terme de probabilité d'action. Selon Bruno PALIER, c'est ce que Paul PIERSON explique lorsqu'il rappelle « [que l'horizon politique d'un élu est le plus souvent de court terme](#),

Nous l'avons vu le système de tarification sociale tel qu'il se développe entre 1996 et 2000 résulte de la mobilisation récurrente d'acteurs associatifs, qui poussent le Sytral toujours plus loin sur un chemin de dépendance. En particulier, ce système repose sur l'ouverture de réductions tarifaires à des catégories de personnes déterminées par leurs statuts.

En ouvrant le front d'une politique de réduction tarifaire à certaines catégories, le Sytral s'expose ainsi à voir s'accroître les revendications en direction d'une extension à de nouvelles catégories d'individus. En effet, le processus de catégorisation constitue toujours un processus de simplification d'une réalité complexe⁶² qui rend possible l'émergence de nouveaux problèmes correspondant à de nouvelles catégories insatisfaites. Ainsi, comme le souligne le rapport du Sytral lui-même sur l'évaluation du PDU de 1997, malgré des évolutions, la grille tarifaire existante en 1999-2000, ne permet pas de prendre en compte toutes les catégories de personnes en situation difficile : « [Pour mieux adapter ses tarifications au besoin de mobilité des populations en situation de précarité, le Sytral a mis en place en 1999 un abonnement pour les RMistes, qui ne représentent toutefois pas toutes les situations de précarité⁶³](#) ».

Nous allons voir à présent comment ce système va être remis en question suite à l'arrivée d'un nouvel acteur qui va renouveler l'énoncé du problème de l'accès au réseau TCL pour les personnes à faibles ressources en 2000-2001 sur le problème de la tarification sociale à destination des personnes à faibles ressources.

1.2 Acteurs et énoncés du problème de l'aide à l'accès au réseau TCL

structuré par l'agenda électoral, ce qui lui fera [quasiment toujours](#) choisir la solution la moins coûteuse politiquement dans l'immédiat ». [Nous soulignons]. **PALIER Bruno**, op. cit., 2004, p. 322.

⁶² **DESROSIERES Alain**. *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique* – Paris : La Découverte, 2000. pp. 395-413. Alain DESROSIERES explique comment les objets statistiques, qui cherchent à approcher la réalité, sont des construits historiques et sociaux, et reposent sur des schèmes mentaux.

Voir **DESROSIERES Alain et THEVENOT Alain**. *Les catégories socioprofessionnelles*. Paris : La Découverte, coll. Repères, 1988, 125 p. Les auteurs expliquent que les catégories sociales sont à la fois une opération statistique, politique (celle des partenaires sociaux qui négocient) et cognitive (qui est impliquée par la mise en œuvre et l'interprétation des catégories socioprofessionnelles).

Entre 1995 et 2000, deux groupes d'acteurs sociaux vont se partager le problème de l'accès au transport pour les personnes en situation difficile : d'une part, les associations militantes proches des collectifs de chômeurs et des mouvements libertaires lyonnais⁶⁴, avec pour acteur central l'association Agir Ensemble Contre le Chômage (ACI), qui vont développer un discours sur la gratuité des transports en commun ; d'autre part, les associations caritatives, avec pour acteurs centraux le Secours Populaire Français (SPF) et le CHRS⁶⁵ Rencontre AJD, qui elles vont plutôt argumenter en faveur d'un droit au transport pour les personnes sans ressources.

Le 12 décembre 2000, l'association ATD Quart Monde organise une Université Populaire Quart Monde⁶⁶ (UP) sur le thème « Vivre en ville d'un quartier à l'autre ». Cette rencontre, comme chaque UP, se déroule en deux temps. Dans un premier temps, les personnes elles-mêmes peuvent témoigner de leurs propres expériences personnelles, ils témoignent de leur vie, de leurs problèmes, etc. Dans un second temps, un bilan est fait des thèmes qui ont été abordés dans les témoignages et un débat est lancé entre les participants. Or, lors de cette rencontre, tant dans les témoignages, qu'au cours du débat, la question du prix des transports et des tarifs sociaux revient de manière récurrente. Suite à cette UP, ATD Quart Monde va s'investir sur la question de la tarification sociale, sollicitant le Sytral, établissant des liens avec d'autres associations... C'est l'arrivée d'un nouvel acteur concerné par le problème de l'accès au réseau TCL pour les personnes à faibles ressources. En particulier, nous verrons comment ATD Quart Monde, par la voix de son Délégué Régional, François GUILLOT⁶⁷, va contribuer à renouveler le discours produit par le Secours Populaire Français (SPF) et la Rencontre AJD, et ce faisant permettre une mise à l'agenda du problème de l'élargissement de la tarification sociale.

Afin de pouvoir identifier les éléments constitutifs de l'énonciation du problème propre à chaque groupe d'acteurs, nous allons procéder à une analyse du discours de ces acteurs en nous

⁶³ SYTRAL. *Evaluation du PDU 1997 de l'agglomération lyonnaise 5 ans après*. 2002, p. 13.

⁶⁴ On peut citer notamment la Confédération Nationale du Travail (CNT), la Fédération Anarchiste (FA).

⁶⁵ CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale.

⁶⁶ Les Universités Populaires Quart Monde (UP) sont des rencontres mensuelles organisées par l'association ATD Quart Monde de Lyon et son délégué régional François Guillot. Elles sont l'occasion pour des personnes, venant des différents groupes ATD Quart Monde de la région Rhône-Alpes, pour beaucoup en situation de précarité, de se retrouver et d'échanger autour d'un thème d'actualité avec des élus ou des représentants d'autres associations.

⁶⁷ François GUILLOT a une formation de travailleur social. Volontaire permanent à ATD Quart Monde depuis 30 ans, il est aujourd'hui, et déjà en 2000, Délégué Régional de l'association ATD Quart Monde pour la Région Rhône Alpes. Il coordonne les Universités Populaires Quart Monde, les assemblées mensuelles qui réunissent autour d'un thème d'actualité l'ensemble des groupes Quart Monde de la région Rhône Alpes. L'assemblée se déroule en deux temps. Dans un premier temps, chacun peut témoigner librement de son expérience personnelle, puis, au vu de ces témoignages s'instaure un débat. Il connaît bien Jean-Claude CHAUSSE, Président de la DARLY. Aux dires de l'ensemble des acteurs, il a été l'élément moteur de la mobilisation des associations autour du problème de l'accès au réseau TCL en 2002.

appuyant sur les entretiens réalisés, mais aussi sur des documents de première ou de seconde main : correspondance échangée ou comptes-rendus de réunions éventuelles. Notamment, nous allons revenir sur l'Université Populaire Quart Monde du 12 décembre 2000, qui constitue le moment clef du processus de renouvellement du discours des associations caritatives, avec la constitution d'une coalition discursive autour d'un nouvel énoncé du problème.

1.2.1 AC! : Entre syndicalisme et mouvements libertaires, deux discours pour la gratuité

« la charité bon, c'est bon, on n'est pas dans ce trip là »

Jean-Pierre IVALDI⁶⁸, AC! Rhône, entretien n°5, p.11.

Dans la façon qu'ils ont de se présenter et de définir leur rôle en ce qui concerne l'aide à l'accès au réseau TCL, les représentants de l'association AC! Rhône cherchent à se distinguer des associations qu'ils qualifient de caritatives. Par exemple, comme l'explique Jean-Pierre IVALDI l'association ne pratique pas d'achat ni de redistribution de titres sociaux, activités considérées comme relevant de la charité :

« Q : L'association pourrait acheter des carnets de tickets et les revendre ou les redonner ?

R : Nous ? Non, c'est pas notre rôle. Non, il y a la Croix Rouge qui le fait. C'est du caritatif, oui, nous on n'a pas à gérer ça.⁶⁹ »

Il est intéressant de constater ici que la distribution de titre de transports constitue un instrument de différenciation supplémentaire entre AC et les autres associations. Cette frontière établie lui assure non seulement une différenciation, mais aussi une identité propre. Elle préfère ainsi se définir comme une association militante, dont l'action se mesure en terme de rapport de force :

« C'est du rapport de force hein. Toutes les tarifications c'est du rapport de force⁷⁰ ».

Selon cette association, l'accès au réseau TCL est un droit dû par l'autorité organisatrice de transport, en tant qu'elle est chargée d'assurer un service public⁷¹. L'un des principes du service

⁶⁸ Jean-Pierre IVALDI est militant à AC! Rhône depuis 1996, à Villeurbanne. Il a participé aux mouvements des chômeurs à Lyon en 1998-1999, et a été membre actif du Collectif TCL de 2002 à 2004. Il connaît bien Fawzi BENARBIA.

⁶⁹ Entretien n°5 avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07, p. 15.

⁷⁰ Entretien n°5 avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07, p. 5.

⁷¹ CHEVALLIER Jacques. *Le service public* – 5^{ème} édition, Paris : PUF, coll. « Que sais-je ? », 2003. 128p.

public⁷², l'égalité de traitement des usagers, est repris par AC! pour justifier la nécessité de rendre le réseau TCL accessible à tous. Or, selon eux, la tarification, du fait de la catégorisation et des effets de seuil, est génératrice d'exclusion :

« si on part du principe où un service public doit être accessible à tous, à partir du moment où il y a une tarification, automatiquement il y a plein de gens qui sont en dehors, ou qui sont sans revenu, ou quoi que ce soit, automatiquement il y a des gens qui n'y ont pas droit. Donc automatiquement, c'est un service public qui exclut. (...)»⁷³

(...)

Les effets de seuil... Et après forcément, il y a une injustice dans les effets de seuil. Parce qu'après tu as des salaires, bon ils ne touchent pas grand-chose hein. Tu vas à l'ANPE, tu verras, ils sont au SMIC hein. Bon, il suffit que tu sois augmenté un peu plus, et tu perds (...) tous les droits... les droits connexes quoi⁷⁴. »

Les représentants d'AC! Rhône rejettent ainsi le processus de catégorisation du social, propre au monde du travail social, pour lui préférer une identification que seul le revenu permet de saisir. C'est-à-dire que le Sytral a pour eux le rôle de réduire les inégalités sociales dans le secteur des transports publics. Et le rôle de l'association est de participer dans cette « lutte » avec les dirigeants.

1.2.1.1 1995-2001, AC et les syndicats : un premier discours pour la gratuité au bénéfice des demandeurs d'emploi

AC! fait donc le lien entre la tarification et l'exclusion des personnes sans ressources. L'accès des personnes sans ressources au réseau TCL est construit comme un problème d'égalité face au « droit au transport », considéré comme « indispensable pour se déplacer à la recherche d'un emploi⁷⁵ ». Entre 1995 et 1997, l'association lutte justement au côté de syndicats, entre autres la CGT, la CFDT, SUD PTT, pour la « gratuité pour les chômeurs et précaires⁷⁶ ».

Pour Jacques CHEVALLIER, la notion de service public renvoie à une réalité sociale puis institutionnelle qui englobe des activités. C'est un régime juridique, qui confère à ceux qui régissent ces activités, des obligations.

⁷² La notion de service public repose sur trois principes : l'égalité de traitement des usagers, la continuité, la mutabilité.

⁷³ Entretien n°5 avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07, p. 3.

⁷⁴ Entretien n°5 avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07, p. 23.

⁷⁵ Tract de AC! Rhône appelant à un rassemblement le vendredi 20 janvier 1995 devant le Sytral, archives de Michel GONTIER, janvier 1995.

⁷⁶ Ibid.

1.2.1.2 2002-2004, AC! et les mouvements libertaires : l'énoncé se transforme pour demander la gratuité totale

Après 1997, AC! semble opérer un tournant en changeant son appréhension du problème et en modifiant ses revendications. Cette évolution s'opère, selon Jean-Pierre Ivaldi, militant d'AC!, sous l'impulsion d'un rapprochement entre l'association et des militants proches de mouvements anarchistes⁷⁷.

Le nouvel énoncé se construit en reprenant l'identification du problème, la difficulté d'accès de certains individus en raison de leur insuffisance de revenu, mais en le reliant cette fois-ci à une nouvelle solution : la gratuité pour tous. Pour justifier de ce nouveau lien, les acteurs opèrent un processus de « montée en généralité⁷⁸ » grâce à la comparaison qu'ils effectuent avec le réseau routier⁷⁹. Pour circuler en voiture, les automobilistes utilisent gratuitement les voiries financées exclusivement par l'impôt. En important ce lien établi et caractéristique des politiques de constructions routières, ils justifient ainsi la légitimité de leur positionnement qui finalement n'a rien de révolutionnaire. Ils renforcent alors leur justification en mobilisant « la lutte contre la pollution » comme objectif prioritaire.

Par ailleurs, demander la gratuité pour tous permet d'opérer une liaison cognitive entre la gratuité, la liberté et le service public en tant qu'il correspond à exiger « l'accès libre pour tous⁸⁰ ». Il ne s'agit pas là seulement d'un changement de revendication, mais bien d'un changement d'énoncé, dans la mesure où le groupe d'acteur qui porte cette nouvelle revendication n'est plus le même.

⁷⁷ Entretien n°5 avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07, pp. 3-4. Jean-Pierre IVALDI, au cours de l'entretien, explique que le thème de la « gratuité pour tous », défendu en 1998-1999 au sein du Collectif de chômeurs ayant participé aux réunions de la Commission Tarification mandatée en 1999, n'était pas porté au départ par l'association, il y a été importé par des militants proches des mouvements anarchistes.

⁷⁸ **BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent.** *De la justification. Les économies de la grandeur.* Paris : Gallimard, 1991. 483 p.

Boltanski appelle cette épreuve de justification où les acteurs revendiquent des principes généraux supposés opposables à l'interlocuteur la « montée en généralité » ou l'acteur cesse de défendre son cas particulier en soutenant des arguments à portée générales valant dans tous les cas semblables et faisant référence à un bien commun. Il s'agit donc de présenter son cas particulier comme une instance d'une situation générale. La montée en généralité correspond à un élargissement de la conflictualité, à lier un problème avec d'autres.

⁷⁹ Entretien n°3 avec Antonin GOYARD, le 24 avril 2006, durée : 1h42 et entretien n°5 avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07, p. 7.

Agé de 28 ans, après un Bac Economique option économie, Antonin GOYARD a obtenu une maîtrise à la faculté de Sociologie de Lyon II. Il est artiste peintre, infographiste. Il fait partie de la Confédération des Groupes Anarchistes et a participé aux actions des collectifs de chômeurs entre 95 et 98. Il fait partie de la dizaine de militants libertaires lyonnais qui essayent de relancer le Collectif TCL depuis mars-avril 2005.

⁸⁰ Entretien n°5 avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07, p.4

En 2002, alors qu'ils participent à la Commission Tarification Sociale, les représentants de AC! vont chercher à reprendre contact avec les représentants syndicaux, en particulier ceux de la société SLTC, afin de pouvoir mettre une pression plus forte sur le Sytral, sans succès⁸¹. Ils vont donc créer le Collectif Transport en Commun Libérés (Collectif TCL) le 28 février 2002, avec la FA, et la CNT.

Ainsi, s'est construit l'énoncé que l'association AC! va porter, par la voix de ses représentants, Jean-Pierre IVALDI et François MENDUNI, au sein de la Commission Tarification Sociale présidée en 2002 par Fawzi BENARBIA⁸², Conseiller au Sytral. Un énoncé marqué par les notions et les valeurs d'égalité, de liberté, de service public⁸³, et de droit au transport, et définissant la tarification sociale comme résultant d'un rapport de force entre les dirigeants du Sytral et les représentants des précaires⁸⁴.

1.2.2 Les associations caritatives : de la gratuité pour les chômeurs à un droit pour les personnes sans ressources

« (...) l'objet de notre association c'est de lutter contre toutes les injustices sociales ».

Claire DUPASQUIER⁸⁵, Secours Populaire, entretien n°14, p. 2.

⁸¹ Entretien n°5 avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07.

⁸² Fawzi BENARBIA a une formation en sociologie - DESS de Sociologie appliquée à l'économie, et en sciences de l'éducation. Tout d'abord instituteur, il a travaillé dans les quartiers d'habitat social où il s'est occupé de formations professionnelles et de promotion de l'emploi. Parallèlement, il a eu un parcours militant au sein de diverses associations de défense des droits de l'homme. Il a été notamment militant à Agir Contre le Chômage. Actuellement, il travaille à la Mutualité Française du Rhône où il s'occupe du développement de services liés à la petite enfance. Membre du Parti « Les Alternatifs », il est élu en juin 2001, Conseiller Municipal à Villeurbanne et Conseiller Communautaire de Lyon. Il accède par ce mandat à celui de Conseiller Syndical du Sytral. Il devient membre du Bureau Exécutif du Sytral. Il a présidé la Commission Tarification Sociale entre janvier et octobre 2002, et a participé aux réunions du Groupe Equité lors de la révision du PDU en 2003. Avec Michèle VULLIEN. Il a été rapporteur du dossier sur l'évolution de la grille tarifaire en mars 2005.

⁸³ SYTRAL. Compte-rendu de la CTS du 08 mars 2002 : Monsieur IVALDI « [souhaiterait que l'on parle de service public et d'usagers plutôt que de clients](#) ».

⁸⁴ Entretien n°5 avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée 2h07, p. 11 : « [les gens dans l'association, c'est en grosse partie des précaires](#) ».

⁸⁵ Après une maîtrise en « Administration Economique et Sociale » à l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon, Claire DUPASQUIER a recherché et obtenu un emploi en 1999 au Secours Populaire Français de Lyon. Depuis son arrivée au SPF en 1999, elle occupe un poste de chargé de mission. Après avoir travaillé une année auprès de Catherine BARONE (secteur vacances) et Annette DREGE (secteur permanences d'accueil), elle a pris la responsabilité départementale du secteur « permanences d'accueil » en 2000 jusqu'au mois de mai 2006. Aujourd'hui, elle est en charge du secteur « accompagnement scolaire » sur le

Parmi les associations caritatives nous choisissons de nous focaliser sur le Secours Populaire Français (SPF), et la Rencontre AJD, dont les représentants ont été les plus impliqués⁸⁶ sur le problème de l'accès au réseau TCL pour les personnes à faible ressources.

C'est en mars 1996 que le Secours Populaire interpelle Michel GONTIER⁸⁷, éducateur au CHRS Rencontre AJD, pour mettre en place une démarche commune entre les associations lyonnaises travaillant dans « le secteur de la Lutte contre l'Exclusion et l'Insertion⁸⁸ » pour une gratuité des transports pour les populations qu'ils accueillent : chômeurs, SDF, RMistes et CES⁸⁹. Ces associations caritatives font le constat de l'inadaptation du premier système d'aide à l'accès au réseau TCL, que nous avons qualifié de « système à gestion externalisé », pour les populations qu'elles accueillent. Tout en cherchant à fédérer d'autres associations⁹⁰, elles vont se tourner vers le Sytral, et présenter le problème de la gratuité pour ces personnes en situation difficile comme un « droit à circuler en ville » pour l'accès au travail, aux soins, aux loisirs, à la culture⁹¹. Nous le voyons ces associations caritatives élaborent un discours qui définit une population cible plus large que celle défini par AC! : non seulement les chômeurs, mais aussi les jeunes en difficulté, les travailleurs pauvres, en contrat aidés.

L'énoncé du Secours Populaire et du CHRS Rencontre AJD en 2001, repose sur le constat du problème des « difficultés d'accès au transport pour les personnes [que ces associations caritatives

département. Elle connaît bien Stéphanie SIMON, animatrice en charge de l'action institutionnelle et des aides financières au Secours Catholique.

⁸⁶ En 1996, le Secours Populaire coordonnera un collectif d'associations pour une démarche commune vis-à-vis du Sytral en ce qui concerne les « aides TCL ». (C.f. Courriers adressés à Christian PHILIP le 18 mars, le 23 avril, le 02 juin, le 24 septembre, et le 18 novembre 1996, archives de Michel GONTIER).

C'est Michel GONTIER qui communiquera au Sytral la liste des associations caritatives et d'accueil de demandeurs d'emploi et de sans domicile fixe souhaitant distribuer des abonnements ou des tickets TCL avec 50 % de réduction. (C.f. lettre de Michel GONTIER et Jacques PICARD, le Directeur du CHRS Rencontre AJD, à l'attention de Mme Muriel CHARVET du Sytral, le 19 mai 1995, archives de Michel GONTIER).

⁸⁷ Impliqué dès l'âge de 15 ans dans le monde associatif lyonnais, après de multiples métiers liés au social, Michel GONTIER est devenu éducateur pendant 12 ans au sein du CHRS la Rencontre AJD, qui accueille et héberge des jeunes de 18 à 25 ans sans ressources. Il s'est impliqué sur le sujet de la tarification sociale dès 1995, et s'est retrouvé par la suite dans l'ensemble des mouvements de revendication d'un élargissement de l'aide à l'accès au réseau TCL pour les personnes en difficulté, en particulier au côté de l'association Secours Populaire. Il a été licencié de la Rencontre AJD en cours d'année 2002. Depuis, il participe activement à la vie des mouvements libertaires lyonnais (association Témoin, site Internet Rebellyon).

⁸⁸ Lettre du Secours Populaire à Christian Philip en date du 02 juin 1996, archives de Michel GONTIER.

⁸⁹ Lettre du Secours Populaire à Rencontre AJD du 18 mars 1996, archives de Michel GONTIER.

⁹⁰ Entre autres : OREE/Sillon, CHRS Lyon 8^{ème}, Entraide Protestante, Secours Catholique. (C.f. Lettre de Rose Anne Baccichetti, Présidente de la Fédération du Rhône du SPF pour le collectif, à l'attention de Christian PHILIP, le 02 juin 1996, archives de Michel GONTIER).

⁹¹ Ibid.

accueillent] et les personnes à faible revenu en général⁹² » qui, contrairement aux RMIstes et aux chômeurs, ne bénéficient pas de tarifs réduits, autrement que par le biais des associations dont le budget est limité. C'est pourquoi, afin de lutter contre cette « injustice sociale », ils reprennent leur démarche de 1996 en 2000. Cependant, suite au refus de la gratuité en 1997 par le Sytral, ces associations vont être amenées à traduire leurs demandes dans des termes plus acceptables par l'autorité organisatrice. De fait, si nous nous référons au compte-rendu de la réunion du 07 novembre 2001, entre Michel GONTIER et Claire DUPASQUIER, chargée de mission au SPF, nous constatons que la proposition de la gratuité n'est abordée que pour les personnes sans ressources⁹³. Pour une seconde catégorie, les personnes ayant des revenus inférieurs à 3800 F mensuel, il est demandé un tarif réduit à 50 F ou 100 F.

Ainsi, l'énoncé construit par Rencontre AJD et le SPF en 2001, repose sur l'idée centrale de justice sociale : l'accès au réseau TCL est donc un droit, non seulement pour les chômeurs, mais aussi pour toutes les personnes à faibles revenus et il faut que le Sytral mette en place des réductions tarifaires adaptées dans la mesure où la charité des associations, qui distribuent des titres, ne suffit pas à pallier le problème.

Nous allons voir comment cet énoncé va rencontrer, en 2001, l'argumentaire de l'association ATD Quart Monde, qui va être à l'origine d'un renouvellement de l'énoncé produit jusque là par les différents groupes d'associations.

1.2.3 ATD Quart Monde : un nouveau discours sur le Droit et contre l'assistance

1.2.3.1 La philosophie d'ATD Quart Monde : lutter contre l'assistance

"Nous ne sommes pas là pour gérer la misère mais pour la détruire"

Joseph WRESINSKI

L'association ATD Quart Monde⁹⁴ a été créée à la fin des années 1950, en pleine crise du logement en France, par le père Joseph WRESINSKI et les familles du camp de sans-logis de Noisy-

⁹² Entretien n°14 avec Claire DUPASQUIER, le 30 mai 2006, durée : 1h45, p. 2.

⁹³ Il s'agit essentiellement des jeunes de moins de 25 ans, des demandeurs d'asile territorial et des demandeurs d'asile conventionnel qui ne perçoivent plus l'allocation d'insertion. (C.f. Fax de Claire DUPASQUIER, Compte-rendu de la rencontre AJD Rencontre / Secours Populaire du 7 novembre 2001, archives de Michel GONTIER).

le-Grand qu'il avait rejointes en 1956. A propos des familles de ce camp, le père WRESINSKI déclare : « Ce n'est pas tellement de nourriture, de vêtements qu'avaient besoin tous ces gens, mais de dignité, de ne plus dépendre du bon vouloir des autres⁹⁵. » De fait, ATD Quart Monde est un mouvement du refus de la misère. La philosophie de cette association est fondée sur le principe que la lutte contre la misère ne peut se cantonner à l'assistance. Elle relève d'un projet de société et nécessite la participation des plus démunis. Comme l'explique François GUILLOT, le Délégué Régional de Rhône Alpes : il faut « donner les savoirs aux gens parce que l'ignorance c'est une cause qui fait que les gens ne s'en sortent pas ; [mais aussi en même temps] les gens qui connaissent la misère, l'exclusion ont du coup un savoir, une intelligence des situations et (...) on a besoin de ce savoir là, de leur expertise (...) pour construire avec eux les actions pour permettre aux gens de trouver leur place dans la société⁹⁶ »

Le Mouvement a également contribué à différentes lois et s'est impliqué de manière importante à l'élaboration de la Loi d'Orientation relative à la Lutte Contre les Exclusions de 1998⁹⁷ et à celle sur la Couverture Maladie Universelle (CMU) de l'année 2000⁹⁸.

Cette philosophie de la lutte contre la misère passant par la lutte contre l'assistance sera au cœur du discours produit par ATD Quart Monde en termes de tarification sociale. Afin de pouvoir expliciter les termes de ce discours, nous allons procéder à une analyse de l'Université Populaire Quart Monde du 12 décembre 2000, à l'aide du compte-rendu de cette rencontre et de l'entretien réalisé avec François GUILLOT.

1.2.3.2 L'Université Populaire Quart Monde du 12 décembre 2000 et les prémisses d'un nouvel énoncé

Le 12 décembre 2000, le thème choisi pour l'Université Populaire Quart Monde est celui du Droit à la mobilité. L'UP est organisée en deux temps : d'abord les témoignages, puis le débat.

Dans un premier temps, les groupes se succèdent et les gens prennent la parole pour faire part de leurs préoccupations personnelles face au transport. Lyon 1^{er}, Lyon 9^{ème}, Vaulx-en-velin, les témoignages des membres des groupes se succèdent, mais des thèmes reviennent de manière récurrente. Parmi différentes thématiques, la question des tarifs des transports en commun est

⁹⁴ <http://www.atd-quartmonde.asso.fr/>

⁹⁵ http://www.atd-quartmonde.asso.fr/article.php3?id_article=20 .

⁹⁶ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p. 1.

⁹⁷ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998.

⁹⁸ La Loi 99-641 du 27 Juillet 1999 porte création d'une couverture maladie universelle (CMU). La CMU est mise en œuvre au 1^{er} janvier 2000.

abordée⁹⁹. Bien qu'encore à la marge plusieurs interventions font du tarif un problème. Entre autres, une dame, membre du groupe Lyon 9^{ème} déclare :

« Il faut revoir les tarifs des transports en commun en tenant compte des petits revenus, ceux qui ont un tout petit revenu payent le même prix que ceux qui perçoivent un gros salaire ou deux salaires et ce n'est pas normal¹⁰⁰ ».

Par cette intervention, elle est la première à mettre en forme le lien entre « petits revenus », « tarifs » et payer comme « les gros salaires ». C'est-à-dire qu'elle est la première à souligner non seulement le problème du tarif pour l'accès au réseau TCL, mais aussi le caractère inéquitable de la tarification TCL.

Sur les neuf personnes qui interviennent pour le groupe de Bron, cinq abordent directement la question du prix à payer pour se déplacer¹⁰¹. Les témoignages font notamment le lien entre le manque d'argent, la fraude et la répression de la fraude, et proposent la mise en place de tarifs réduits. Une femme du groupe de Bron déclare :

« Je manque d'argent, ça nous empêche de sortir on n'ose pas prendre le bus sans ticket. Si je prends le bus en fraude, ça se voit sur mon visage, je ne suis pas tranquille, je ne peux pas le faire. On ne veut pas la gratuité ou la...

Si il y avait des possibilités de cartes de transports réduites les gens sortiraient plus. TCL serait gagnant. Si tu es pensionné tu as le droit à rien. Il faudrait mettre en lien les TCL et les invalides¹⁰² ».

Ce témoignage ajoute aussi le lien causal entre « cartes de transports réduites », augmentation du trafic et augmentation des recettes pour le Sytral.

D'autres témoignages rejoignent la mise en lien de la « fraude » avec le « revenu », et vont faire le lien entre « tarifs » et « revenus ». Par exemple une autre femme du groupe de Bron explique que :

« Quand on a une amende c'est qu'on n'a pas d'argent pour acheter un ticket (...) On est d'accord pour payer mais il faut que cela soit en fonction de nos budget ¹⁰³ ».

Ce témoignage est cependant différent car il renverse le lien logique par rapport à la fraude : ce n'est plus « parce qu'on n'a pas d'argent on fraude », mais « les fraudeurs n'ont pas d'argent ».

⁹⁹ D'autres thèmes sont abordés comme l'accès au transport pour les handicapés, ou l'insécurité dans les transports.

¹⁰⁰ Compte-rendu de l'Université Populaire Quart Monde du 12/12/2000, p. 5.

¹⁰¹ Compte-rendu de l'Université Populaire Quart Monde du 12/12/2000, pp. 7-9.

¹⁰² Compte-rendu de l'Université Populaire Quart Monde du 12/12/2000, p. 8.

¹⁰³ Compte-rendu de l'Université Populaire Quart Monde du 12/12/2000, p. 8.

Une femme de Grenoble fera la comparaison entre les chômeurs qui bénéficient d'une carte à 10 F et les autres personnes en situation précaires, en particulier les personnes en longue maladie, qui ne bénéficient d'aucun abonnement préférentiel :

Femme de Grenoble : « Donc là je voudrais revenir sur les cartes à 10 francs, là puisqu'elle dans une carte, cette quartier coûte 250 normalement et pour les chômeurs se 10 FF mais les personnes qui sont pas au chômage, qui sont en longue maladie, donc ces personnes n'ont droit à rien du tout. Pas de billets de transport. Comment voulez-vous que ces gens là sortent de chez eux ? Ils prennent le train, ils prennent le bus il se prend un PV. (...) Donc il faudrait trouver des solutions là-dessus, à faire avec ces gens-là, qui un billet comme des chômeurs. Parce que ces gens-là et non pas de ressources non plus.

François Guillot : C'est un peu comme à Bron tout à l'heure où il y avait certain catégories de personnes, selon leurs ressources qui n'ont pas le droit à une carte avantageuse¹⁰⁴ ».

Même si ce n'est pas un témoignage de quelqu'un de l'agglomération lyonnaise, il me semble tout à fait intéressant car il permet de faire le lien d'une part entre la nécessité de se déplacer, les faibles ressources, le « droit à rien » et la fraude, et d'autre part entre « catégories de personnes », « ressources », et « carte avantageuse ».

On le voit avec la comparaison par rapport aux chômeurs, la façon de construire un problème passe par la transformation ou l'élargissement de ceux qui sont déjà identifiés et traités. Cet élargissement peut aussi s'opérer par l'extension que les acteurs peuvent faire des usages de la mobilité. Pour les membres d'ATD Quart Monde, le droit à la mobilité est plus que le « droit de se déplacer pour trouver un travail ». C'est ce qu'explique François GUILLOT :

« ... le droit à la mobilité, ça concerne tous les domaines de la vie des gens, c'est pas seulement le travail, parce qu'il y avait des tarifications sociales liées au chômage, aux gens demandeurs d'emplois (...) on bouge parce qu'on a besoin d'aller travailler mais aussi pour aller faire ses démarches, mais aussi pour l'accès à la culture, pas seulement pour faire ses courses, pas seulement pour aller au boulot qu'on prend les transports en commun.¹⁰⁵ »

Dès lors, le droit au transport concerne non seulement les demandeurs d'emplois, mais bien tous ceux qui sont en situation difficile : aussi bien les invalides, les jeunes ou encore les travailleurs pauvres qui touchent de l'ordre de 4 000 F par mois, que les immigrés ou les familles nombreuses.

Ainsi s'esquissent par mises en lien successives, les éléments qui nourriront la formulation du problème de l'accès au transport pour les personnes à faibles ressources porté par ATD Quart Monde. Plusieurs formulations du problème sont proposées :

- ceux qui ont de petits salaires payent autant que ceux qui ont de gros salaires ;
- des catégories de personnes ayant des ressources aussi limitées que les chômeurs payent autant que les plus riches, compte tenu de leur statut ;

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p. 2.

- les gens, même s'ils n'ont pas suffisamment de revenu, ont besoin de se déplacer, comme ils n'ont droit à aucun tarif réduit, ils le font donc en fraudant ;
- ceux qui n'ont pas d'argent restent chez eux car ils ont peur d'être arrêté en situation de fraude ;
- les fraudeurs sont ceux qui n'ont pas assez d'argent.

Plusieurs types de raisonnements sont élaborés en guise de solution au problème :

- il faudrait adapter le prix au niveau de revenu ;
- au nom de l'équité avec les chômeurs, il faudrait que les personnes ayant des niveaux de ressources comparables puissent également bénéficier d'un tarif réduit.

Les conséquences d'une baisse tarifaire pour le Sytral font même l'objet de réflexion :

- Une baisse de prix, augmenterait le trafic et donc les recettes pour le Sytral.

Ce lien entre le niveau de trafic et celui des recettes mérite un commentaire. L'ensemble des représentants associatifs que nous avons rencontrés lie mécaniquement une augmentation de trafic avec une augmentation des recettes du Sytral. Or, ce raisonnement est contesté par les représentants du Sytral, qui ajoutent à cette équation les variables de « l'offre de transport » et la « qualité de service ». En effet, expliquent-ils, au-delà d'un seuil, variable suivant les lignes et les horaires, une augmentation de trafic nécessite une augmentation de « l'offre de transport » (nouvelles lignes, augmentation des fréquences, augmentation du nombre de places offertes par un réaménagement des rames) si on veut continuer à fonctionner à niveau de « qualité de service » égal. Cette augmentation de l'offre représente un coût financier. Autrement, si la qualité de service diminue, alors le réseau va perdre des clients, donc des recettes. De la même manière ce dernier raisonnement peut être contesté, puisqu'en définitive un nouveau client, quelque qu'il soit, ne paye jamais le coût réel du déplacement¹⁰⁶.

On le voit même si ces formulations du problème sont parfois contradictoires, elles font toutes le lien entre « transport » et « revenu ». On peut distinguer deux types de formulations. Les premières formulations du problème passent par l'élargissement aux personnes de même niveau de ressource que ceux qui sont déjà identifiés et traités, en particulier les RMIstes, mais dont les statuts sont différents et non pris en compte, et qui par conséquent n'ont pas droit à un tarif réduit. Les secondes formulations insistent sur la fraude et la répression de la fraude. En particulier, la fraude

¹⁰⁶ Les clients du réseaux contribuent à hauteur d'environ 20% au financement des transports en commun. Sans les autres sources de recettes (versement transport, contribution des collectivités, et l'emprunt) le ticket unitaire se situerait à 5 euros contre 1 euro 40 en 2004. (C.f. **SYTRAL**. Rapport financier 2004).

est présentée comme une nécessité pour ceux qui n'ont pas droit à un tarif réduit adapté à leur revenu.

Cette étape de formulation témoigne de la capacité des acteurs à bâtir un nouveau problème : d'une part en formulant l'existence d'une difficulté d'une partie de la population – pas seulement les demandeurs d'emplois – à se déplacer, mais aussi d'autre part en reliant cette difficulté au tarif pratiqué par le Sytral.

Après les témoignages vient le second moment de l'UP, celui du débat. Au cours de celui-ci, des causes du problème de l'accès au réseau TCL seront écartées ou tout du moins mises sous silence au profit de celle en terme de manque de ressource, ceci dans l'optique de simplifier le problème et de le rendre saisissable, voire traitable par l'autorité publique désignée comme concernée : ceux qui « [ont le pouvoir en matière de transport](#)¹⁰⁷ », les élus du Sytral.

Deux acteurs seront au cœur de cette étape de reformulation du problème. Il s'agit de François GUILLOT, et de Jean-Claude CHAUSSE, Président de la DARLY¹⁰⁸, qui connaît bien¹⁰⁹ le Délégué Régional d'ATD Quart Monde, et qui intervient à cette Université Populaire avec le rôle d'un expert en transport.

Dès le début du débat, Jean-Claude CHAUSSE va cadrer le problème autour du tarif :

« [Il faut voir ce qui est fait et voir là où il y a des problèmes. Les problèmes c'est évidemment les tarifs. Il faut que tout le monde puisse se déplacer](#)¹¹⁰ ».

La comparaison avec la situation des chômeurs, abordée au cours des témoignages, sera également poursuivie par les participants¹¹¹. Mais, on peut observer, au cours de certaines de ces nouvelles interventions, ce qui fait la caractéristique propre de la formulation du problème par ATD Quart

¹⁰⁷ Compte-rendu de l'Université Populaire Quart Monde du 12/12/2000, p. 16.

¹⁰⁸ Jean-Claude CHAUSSE est président de l'association « Se Déplacer Autrement dans la Région Lyonnaise », (DARLY), une association d'usagers de transport membre de la Fédération Nationale des Associations d'Usagers de Transport (FNAUT). Il est par ailleurs professeur à l'École des Beaux Arts de Lyon.

¹⁰⁹ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p. 14. « [Ah Jean-Claude Chausse si, parce que lui il est à l'École des Beaux Arts, qui accueille les Universités Populaires, et lui travaille à l'École des Beaux Arts. \(...\) Donc on le connaît, il nous connaît. Donc lui il est peu être ouvert plus à ces questions là. On le connaît, on travaille avec lui.](#) »

¹¹⁰ Compte-rendu de l'Université Populaire Quart Monde du 12/12/2000, p. 16.

¹¹¹ Compte-rendu de l'Université Populaire Quart Monde du 12/12/2000, p. 21 : « [Nicole : On parle des personnes au point de vue ressources. Mais quand vous touchez 4500 F de pension, que vous avez un enfant à assumer, à payer les factures et tout, et puis que vous avez pas droit aux réductions comme les chômeurs ou les RMIstes : moi je trouve que ce n'est pas normal. \(...\) Il faudrait que les réduction de transports soient pour tout le monde. Il faut pas se baser sur les RMIstes.](#) »

Monde, et que nous appellerons le « don » de l'association au problème : la construction d'une frontière entre assistance et Droit

« Antoinette : Nous, on a une carte d'invalidité. Mais ça nous sert à rien du tout. Je voudrais savoir pourquoi on a une carte d'invalidité. Pourquoi on n'a pas droit comme les chômeurs ? Je dis pas qu'on soit assisté, mais au moins 100 F, 200 F ou 150 F mais qu'on ait pas à demander tout le temps à ATD des tickets de bus. C'est une honte.

(...)

J'insiste qu'on ne soit pas toujours assisté par ATD. Non plus il y a des gens qui ont besoin de l'aide. Pas toujours les mêmes. ¹¹²»

Ce qui est remis en perspective ici c'est le passage par les associations intermédiaires pour obtenir des titres de transports à tarif réduit, dans le cas où, comme nous l'avons expliqué précédemment, le statut de la personne n'est pas pris en compte directement par le Sytral. Le passage par les associations est interprété comme une « assistance » et non pas un « droit ». C'est là la profonde différence entre ATD Quart Monde et les autres associations caritatives : ATD Quart Monde ne cherche pas seulement à lutter contre la pauvreté en créant un droit, mais plutôt, conformément à sa philosophie reposant sur la lutte contre l'assistance, à créer les conditions d'un même droit au transport pour les personnes quelque soit leurs ressources. En l'occurrence ici, ce qui se profile en filigrane, c'est la demande d'un système de tarification permettant à tous ceux qui sont en situation difficile d'avoir accès à des tarifs réduits.

Au cours du débat, les personnes faisant part de leurs situations personnelles, plusieurs catégories de pauvres en difficulté peuvent être repérées : les personnes en invalidité, les familles nombreuses¹¹³, les jeunes¹¹⁴. Nous verrons cependant que ATD Quart Monde, pour ne pas restreindre le problème à une catégorie, va contribuer à construire une « supercatégorie » de personnes en situation difficile : l'association va proposer de ne « tenir compte que des seules ressources et non des catégories¹¹⁵ » pour établir des cartes d'abonnement à tarif réduit.

¹¹² Compte-rendu de l'Université Populaire Quart Monde du 12/12/2000, p. 16-17.

¹¹³ Compte-rendu de l'Université Populaire Quart Monde du 12/12/2000, p. 20 : « Valérie : Moi je voudrais dire une chose déjà. On parle beaucoup, de beaucoup de choses. Il y a une chose dont on ne parle pas beaucoup, c'est les familles nombreuses. Moi, j'ai une famille nombreuse : je paye par mois 1800 F aux TCL d'abonnement pour moi, mon mari et mes enfants. »

¹¹⁴ Compte-rendu de l'Université Populaire Quart Monde du 12/12/2000, p. 29 : « François : Ce que tu soulèves comme question... Les jeunes sont les oubliés. Pour avoir une carte intéressante il faut un an de chômage. Donc s'il faut attendre un an de chômage pour aller chercher du boulot, ça ne va pas. Il faudrait pouvoir avoir pour les jeunes une possibilité de se déplacer dès qu'ils ont quitté l'école. »

¹¹⁵ Lettre de François GUILLOT, au nom des Universités Populaires Quart Monde, adressée au Sytral le 26 octobre 2001. Archives ATD Quart Monde.

Comme l'explique Alain DESROSIERES, construire des catégories c'est donner un sens spécifique à l'action¹¹⁶. Précisément ici, le système de tarification sociale proposé par l'association ATD Quart Monde est à même, non seulement de répondre aux besoins des personnes oubliées par le dispositif existant en 2000, mais aussi de lutter contre l'assistance des pauvres par les associations, en offrant la possibilité pour ces personnes en difficulté d'acheter elles-mêmes leurs abonnements en agence TCL, sans avoir à passer par les associations. C'est là le « don » de l'association au problème de l'accès au réseau TCL pour les personnes à faibles ressources : sa traduction dans les termes de la lutte contre l'assistance.

Par ailleurs, cette formulation est aussi l'occasion pour les acteurs de construire une revendication, une stratégie. Jean-Claude CHAUSSE en particulier, et, dans une moindre mesure, les élus Charles ROCHE, élu de Villeurbanne, et Jean CHABERT, adjoint à la mairie du 1^{er} arrondissement de Lyon, délégué par le Maire Monsieur BUNANT, vont insister à plusieurs reprises sur l'intérêt d'une « action collective » de ATD Quart Monde pour faire « remonter » ses préoccupations aux élus du Sytral¹¹⁷. D'autant plus que, comme le rappelle une intervenante, les élections municipales sont proches¹¹⁸. Nous allons voir à présent comment cette revendication va se construire de manière stratégique et former, avec les associations caritatives, une coalition rassemblée autour d'un même énoncé.

¹¹⁶ **DESROSIERES Alain.** *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique.* La Découverte, 2000 (1^{ère} édition en 1993), 130 p.

¹¹⁷ Compte-rendu de l'Université Populaire Quart Monde du 12/12/2000, p. 15, p. 19, p. 22, pp. 27-28, p. 30, p.31.

¹¹⁸ Compte-rendu de l'Université Populaire Quart Monde du 12/12/2000, p. 28 : « **Nicole : Je voudrais dire que bientôt il va y avoir les élections municipales. Pour les transports urbains, nous pouvons peut être écrire au maire pour lui dire un petit peu ce que nous voulons. Au maire et au conseil municipal. (...).**

François : Et aux candidats. »

1.3 Constitution d'une « coalition discursive » au sein de l'URIOPSS¹¹⁹

1.3.1 Comment ATD Quart Monde va rassembler les acteurs au sein du Collectif ALERTE de l'URIOPSS

Après cette première formulation du problème au cours de l'Université Populaire Quart Monde du 12 décembre 2000, les représentants d'ATD Quart Monde, vont chercher à porter leurs revendications devant le Comité Syndical du Sytral. Dès janvier 2001, François GUILLOT adresse un courrier au Président du Sytral, Christian Philip, pour une révision des tarifs sociaux qualifiés d'« inadaptés aux situations de personnes en précarité¹²⁰ ». Le Président du Sytral lui adresse alors une réponse dans laquelle il rappelle la possibilité pour les associations de vendre des tickets à leurs membres¹²¹, lui retournant la gestion de la pauvreté. Le Sytral en effet, qui d'une part cherche, tant qu'il peut, à s'exclure du jeu de la tarification sociale, et qui d'autre part vient de mettre en place en mai 99 et en octobre 2000 une série de mesures tarifaires pour les personnes en situation difficile¹²², n'envisage pas de nouvelle extension des tarifs sociaux. C'est pourquoi, les représentants associatifs vont chercher à élaborer des alliances afin de se préparer à solliciter le Sytral au moment des élections de juin 2001.

Ils vont dans un premier temps se rapprocher d'un collectif d'associations dans la « mouvance de la défense des chômeurs¹²³ » auquel participe AC! Rhône¹²⁴. Cette alliance peut surprendre car

¹¹⁹ URIOPSS : Union Régionale Inter-fédérale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux. L'URIOPSS Rhône-Alpes créée en 1948a pour but d'unir les associations et organismes non lucratifs des secteurs sanitaire, social, médico-social pour développer les solidarités. Elle rassemble 550 associations et 1000 établissements et services.

< URL : <http://www.uriopss-ra.asso.fr/uriopss-rhonealpes/htm/present.htm> >

¹²⁰ Fax de la lettre de François GUILLOT adressée au Secours Populaire le 26 octobre 2001. Archives personnelles de Michel Gontier.

¹²¹ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, pp. 15-16 : « suite à l'Université Populaire, bon il nous a renvoyé en disant euh... on vous donne des tickets que vous vendez à vos bénéficiaires... c'est-à-dire qu'il nous renvoie, à nous associations, la gestion de la pauvreté... et en même temps en disant sachez que ça nous coûte de l'argent. Faire le réseau, enfin développer les transports en commun pour les personnes les plus pauvres ça nous coûte de l'argent. »

¹²² Voir Annexe « Evolution des tarifs sociaux entre 1995 et 2002 ».

¹²³ Fax de la lettre de François GUILLOT adressée au Secours Populaire le 26 octobre 2001. Archives personnelles de Michel GONTIER.

¹²⁴ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p. 3 : « on avait envie d'aller plus loin, et puis il s'est trouvé qu'il y avait quelques associations qui à cette époque là avaient envie d'aller un peu titiller le Sytral : donc AC ! voilà ».

ces associations ont des revendications différentes de celles portées par ATD Quart Monde, mais elle se comprend dans la mesure où, à l'époque, les associations de chômeurs sont très en pointe sur la question de l'aide à l'accès au réseau TCL. Or, ATD Quart Monde, elle, n'a pas l'habitude de faire entendre sa voix¹²⁵. Cette démarche peut donc se comprendre dans le sens d'un apprentissage de la mobilisation collective vis-à-vis de l'autorité publique par l'association du père WREZINSKI. Suite à une « [pétition menée par ACI](#) ¹²⁶ » et à laquelle ils ont participé, les « [militants de ATD Quart Monde](#)¹²⁷ » prennent part, le 21 juin 2001, jour de l'élection du nouveau Président du Sytral, Bernard RIVALTA, à une manifestation organisée, « [avec drapeaux et banderoles](#)¹²⁸ », devant les locaux du Sytral. Ce jour là, malgré le nombre limité de manifestants¹²⁹, ils parviennent à rencontrer le nouveau Président du Sytral, lui remettent les pétitions, et discutent avec lui de la nécessité de « [revoir le dossier de la tarification](#) »¹³⁰. Ayant des divergences de vues avec ACI, qui demande le droit aux transports gratuits, ATD Quart Monde va s'écarter du collectif d'associations de chômeurs.

Malgré la promesse du Président du Sytral d'étudier leurs propositions, ATD Quart Monde ne voyant rien venir, rédige un nouveau courrier le 26 octobre 2001 au Sytral, intitulé « Appel adressé aux Responsables du Sytral », et l'envoie en copie à d'autres associations caritatives¹³¹. La stratégie de François GUILLOT consiste à pouvoir rassembler, des associations axées sur la lutte contre les exclusions, de manière à peser davantage sur les élus du Sytral. Dans la lettre accompagnant la copie de son courrier du 26 octobre, François GUILLOT écrivait aux associations :

« [Comment cette initiative rencontre votre préoccupation ?](#) »

[Il me semble que nous pourrions arriver à une amélioration si nous nous associons pour une démarche commune vis-à-vis du Sytral »](#)

Suite à cette initiative, les choses vont aller très vite. En effet, le Délégué Régional d'ATD Quart Monde participe aux réunions de l'URIOPSS Rhône Alpes. C'est là qu'il rencontre Claire DUPASQUIER du Secours Populaire, qui l'informe de l'action qu'elle entreprend avec Michel GONTIER du CHRS Rencontre AJD. C'est ce qu'explique Claire DUPASQUIER au cours de notre entretien :

¹²⁵ Compte-rendu de l'Université Populaire Quart Monde du 12/12/2000, p. 31.

¹²⁶ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p. 4.

¹²⁷ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p. 4.

¹²⁸ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 4.

¹²⁹ Idem. Raymond DESCHAMPS raconte qu'ils étaient 30 ou 40 tout au plus.

¹³⁰ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p. 5 : « [Du coup on a poussé une porte au Sytral sur la question de la tarification sociale.](#) »

« Q : Vous travailliez avec d'autres associations ?

R : (...) La première rencontre qu'on... la première rencontre qu'il y ait eue pour cette démarche là s'est faite avec AJD Rencontre, et le Secours Populaire et on a décidé de... Enfin, je sais... qu'on a su... que parallèlement il y avait d'autres associations qui travaillaient sur ce thème là, euh notamment ATD Quart Monde, donc on s'est dit euh... 'on va les rencontrer, c'était la peine qu'on fasse des choses chacun de notre côté'.

Q : Vous l'avez su comment en fait ? C'était par le biais d'autres espaces... Vous vous rencontrez un peu entre associations ?

R : Voilà. C'était par le biais de l'URIOPSS (...) ¹³² »

Elle met donc Michel GONTIER en relation avec François GUILLOT. Ce dernier lui propose, dès le 30 octobre 2001, de contacter François BOURSIER¹³³, conseiller technique chargé des questions liées à l'insertion et à l'exclusion, et responsable du dispositif ALERTE à l'URIOPSS afin de voir s'il serait possible que ce Collectif d'associations « [prennent] en charge le problème de tarification du Sytral¹³⁴ ». Deux rencontres de l'URIOPSS vont être programmées sur la question de la tarification TCL. La première réunion du dispositif ALERTE est ainsi prévue pour le mois suivant, le 30 novembre 2001, la seconde pour le 20 décembre 2001. Ces réunions vont réunir le représentant d'ATD Quart Monde, François GUILLOT, celle du Secours Populaire, Claire DUPASQUIER, Michel GONTIER pour le CHRS Rencontre AJD et François BOURSIER de l'URIOPSS. Au sein de ce groupe de travail, les représentants des différentes associations vont échanger et discuter leurs formulations du problème de l'accès au réseau TCL pour les personnes à faibles ressources. Des ces échanges et de ces discussions sortira un énoncé renouvelé, porté par les quatre représentants associatifs ci-dessus, sous l'égide du Collectif ALERTE de l'URIOPSS.

1.3.2 Construire un énoncé commun

Le courrier d'ATD Quart Monde du 26 octobre 2001 peut être considéré comme l'élément déterminant dans la constitution d'un énoncé commun. On l'a vu c'est ce courrier qui permet la réunion des représentants des associations caritatives au sein du Collectif ALERTE de l'URIOPSS. Ce courrier est aussi la première étape de diffusion du discours de l'association de François

¹³¹ Fax de la lettre de François GUILLOT adressée au Secours Populaire le 26 octobre 2001. Archives personnelles de Michel GONTIER. En fait, Michel GONTIER a été informé de l'action de ATD Quart Monde par Claire DUPASQUIER du Secours Populaire.

¹³² Entretien n°14 avec Claire DUPASQUIER, le 30 mai 2006, durée : 1h45, p. 3.

¹³³ François BOURSIER est conseiller technique « Insertion/Exclusion » et « Enfance/Famille » à l'Union Régionale Inter-fédérale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (URIOPSS) Rhône Alpes. Il a été contacté en 2001 par François GUILLOT sur la question de la tarification sociale des TCL, et a permis de faire chapeauter l'action des associations caritatives, menée par François GUILLOT, Claire DUPASQUIER et Michel GONTIER, par le Collectif ALERTE de l'URIOPSS.

¹³⁴ Notes de Michel GONTIER datées du 30 octobre 2001, Archives personnelles de Michel GONTIER.

GUILLOT. En effet, l'« Appel adressé aux Responsables du Sytral » le 26 octobre reprend point par point tous les éléments du discours d'ATD Quart Monde :

- le problème est celui de l'absence de prise en compte de toutes les situations des personnes en situation de pauvreté et de précarité par les tarifs préférentiels existants ;
- la Loi d'Orientation relative à la Lutte contre les Exclusions qui stipule que le « Droit à la mobilité [doit pouvoir être] accessible à tous »¹³⁵ ;
- un élargissement de la mobilité et donc des catégories concernées par le droit à la mobilité¹³⁶ ;
- le fait pour les membres du mouvement de payer une « quote-part » ;
- la nécessité de se baser uniquement sur les ressources, « en référence au seuil de pauvreté et selon la taille de la famille¹³⁷ » et non sur les catégories en ce qui concerne l'établissement des cartes d'abonnement à tarif réduit.

Au cours des réunions, des éléments de discours d'ATD Quart Monde et de celui des associations caritatives, SPF et Rencontre AJD, vont être échangés et se compléter.

Les figures du pauvre se précisent autour de différentes catégories de populations « oubliées » par la tarification sociale, qui correspondent à celles identifiées par les associations caritatives et ATD Quart Monde. Celles-ci étant très diverses, du demandeur d'asile au travailleur pauvre, la formulation de ATD Quart Monde d'une « tarification sociale plus juste » nécessitant d'« éviter le statut » en prenant en compte les revenus s'impose. Une modalité de mise en œuvre de ce critère de revenu est envisagée avec l'usage du quotient familial.

Si ATD Quart Monde se situe dans la logique de faire payer une quote-part en fonction des revenus des personnes, les associations caritatives parviendront à faire accepter l'idée d'une gratuité des transports pour les personnes sans ressources.

L'argumentaire législatif d'ATD Quart Monde sera un élément fédérateur qui permettra de regrouper les trois acteurs. Effectivement, au cours de nos entretiens nous avons pu constater que Claire DUPASQUIER et Michel GONTIER se sont appropriés l'argument correspondant à la loi relative à la Lutte contre les Exclusions porté au départ uniquement par François GUILLOT. Au cours des réunions du Collectif ALERTE, l'argumentaire législatif sera complété avec la loi

¹³⁵ Il s'agit de l'article 133 de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

¹³⁶ La mobilité n'est plus seulement liée à la recherche d'un emploi, mais tout simplement un « besoin vital », une nécessité pour pouvoir s'insérer dans la société.

¹³⁷ Lettre de François GUILLOT, au nom des Universités Populaires Quart Monde, adressée au Sytral le 26 octobre 2001. Archives ATD Quart Monde.

Solidarité et Renouvellement Urbain¹³⁸, dont l'article 123 demande la mise en place d'un demi-tarif pour les bénéficiaires de la Couverture Maladie Universelle Complémentaire (CMUC). Ces deux lois seront deux ressources symboliques d'interpellation du Sytral, qui légitimeront l'énoncé des associations du Collectif ALERTE en lui permettant de mettre le Sytral, autorité publique concernée, devant ses responsabilités face à la loi¹³⁹.

Ainsi se construit par échanges entre acteurs, l'énoncé du problème de l'accès au réseau TCL pour les personnes en situation difficile par le Collectif ALERTE. Cet énoncé est renouvelé par rapport aux discours portés antérieurement par les associations caritatives. Ce renouvellement a été possible grâce à l'arrivée d'un nouvel acteur, ATD Quart Monde, qui, apportant avec lui une vision particulière de la lutte contre la pauvreté qui passe par la lutte contre l'assistance, transforme la formulation du problème de la tarification sociale. Le Collectif ALERTE sera donc porteur d'un nouvel énoncé : c'est-à-dire un problème connu, la tarification TCL, mais une solution nouvelle :

« Nous proposons un nouveau système de tarification beaucoup plus juste et social en même temps. Il ne s'appuie plus sur le statut de la personne concernée, mais sur le montant de ses ressources.¹⁴⁰ »

Il ne s'agira plus d'une simple extension à une nouvelle catégorie dont le statut n'aura pas été pris en compte, mais d'une tarification sociale basée sur les revenus, dans laquelle chacun contribue à hauteur de ses ressources selon le quotient familial et peut acheter directement ses titres de transport en agences TCL sans avoir à passer par les associations.

¹³⁸ L'article 123 de la section IV intitulée « Mettre en œuvre le droit au transport » de la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain énonce que « 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. Cette réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'utilisateur. ».

¹³⁹ « on est un peu ce qu'on appelle les 'aiguillons des pouvoirs publics', c'est-à-dire qu'on demande que les pouvoirs publics prennent leurs responsabilités, et a minima appliquent la loi. », entretien n°4 avec Claire DUPASQUIER, le 30 mai 2006, durée : 1h45, p. 2.

¹⁴⁰ Brouillon de l'intervention du Collectif ALERTE prévue pour la rencontre avec Bernard RIVALTA le 16 janvier 2002, archives personnelles de Michel GONTIER.

1.4 La mise en place de la Commission Tarification Sociale

Nous l'avons vu ci-dessus l'année 2001 est une année de forte pression pour le Sytral¹⁴¹. Des collectifs de chômeurs aux associations caritatives, de nombreuses associations s'engagent à ce moment là sur la question des tarifs TCL en 2001 : organisation de pétitions, de manifestations, nombreux courriers aux élus...

Il semble de fait qu'une « fenêtre d'opportunité¹⁴² » s'ouvre à ce moment là. En effet, le contexte de 2001 est marqué par la campagne électorale pour la mairie de Lyon. Les élections de juin 2001 voient un basculement à Lyon avec l'arrivée du Parti Socialiste à la Mairie et à la Communauté Urbaine, et par voie de conséquence¹⁴³ l'arrivée d'une nouvelle équipe au Sytral. Or, la campagne électorale a été marquée à gauche par un affichage sur davantage de social à Lyon¹⁴⁴. Des associations, comme nous l'avons vu, ont donc sollicité une première fois le nouveau Président du Sytral, Bernard RIVALTA dès son élection le 21 juin 2001.

Le Collectif ALERTE, suite à sa réunion du 30 novembre 2001, va écrire au Sytral pour lui proposer la mise en place d'un tarif réduit basé sur des critères de revenu. Cependant, ce courrier restera sans réponse. En effet, le problème de la tarification sociale, s'il est connu par le Sytral, n'est certes pas un « problème routinisé », le Sytral cherchant à éviter une extension trop rapide de l'aide à l'accès au réseau. Pour pallier cette difficulté et avoir accès aux dirigeants politiques du Sytral, le

¹⁴¹ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 5.

¹⁴² KINGDON John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little: Brown and Co, 1984.

Pauline RAVINET explique que John KINGDON identifie deux types de critères de prévisibilité d'ouverture de la fenêtre :

- des critères relatifs aux problèmes et la méthode d'accession à l'agenda : si un problème est spécifique, sa prise en charge par les spécialistes concernés pourra être rapide ; si un problème est connu et routinisé et, il accédera plus vite à l'agenda ;
- des critères relatifs au contexte politique : dans certaines périodes de grands changements politiques, l'agenda est beaucoup plus ouvert (pendant une campagne électorale, lorsque les candidats recherchent des propositions nouvelles pour leur programme par exemple).

RAVINET Pauline. Fenêtre d'opportunité. In : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, op. cit., 2004. pp. 217-225.

¹⁴³ Nous rappelons que le Sytral constitue un troisième niveau de gouvernement local, et que les élus siégeant au Comité Syndical du Sytral sont issus des assemblées du Grand Lyon et du Conseil Général. De part les statuts du Sytral, le Président de l'AOTU est issue du Grand Lyon. Voir annexe « Les acteurs de la tarification sociale entre 2000 et 2005 ».

¹⁴⁴ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 1 « Il y a certains points qui faisaient partie du programme et puis une autre question c'était que notre positionnement politique étant plutôt euh affiché à gauche... ».

Collectif ALERTE va avoir recours à un « passeur », un acteur « marginal-sécant¹⁴⁵ ». C'est-à-dire en fait un acteur interne au Sytral, mais qui, de par son cursus, est proche des préoccupations du Collectif. Michel GONTIER va donc faire appel à Lucien DURAND, ancien membre d'associations à Vaise et Gorges de Loup dans le 9^{ème} arrondissement, ancien élu du 9^{ème} et ancien Conseiller du Sytral, qu'il connaît bien¹⁴⁶. Ce dernier, proche de Bernard RIVALTA¹⁴⁷, favorisera une rencontre entre les représentants du Collectif ALERTE et le Président du Sytral.

Parallèlement à cette démarche du Collectif ALERTE, les élections de juin 2001, ont vu l'arrivée d'un jeune acteur politique « tout feu tout flamme¹⁴⁸ » au sein du Sytral : Fawzi BENARBIA¹⁴⁹. Ce dernier, élu sous l'étiquette du GAEC¹⁵⁰, est le seul élu du Parti des Alternatifs au Sytral. Comme souvent les nouveaux entrants dans un champ, il va souhaiter prendre en charge un dossier particulier, et le faire avancer. Ancien militant de l'association AC! Rhône, et proche de Dominique MIGNOT, Directeur Adjoint du Laboratoire d'Economie des Transports, Fawzi BENARBIA fait le choix de s'investir fortement sur la question de la tarification sociale¹⁵¹.

¹⁴⁵ Nous appelons acteur « marginal-sécant » un acteur qui se situe à la frontière entre deux sphères de la société, ici le politique et le social. Ces acteurs marginaux, jouant le rôle de passeurs de problèmes ou de solutions, permettent un processus de mobilisation interne.

¹⁴⁶ Entretien n°6 avec Michel GONTIER, le 17 mai 2006, durée : 1h42, p. 5 : « Q : Et donc vous avez contacté Lucien Durand ?

R : Oui, donc voilà... (...). Il a été Conseiller Général depuis 75, et puis il y a quelques années il a complètement arrêté. Il a arrêté tous ses postes. Bon, il était adjoint à la mairie du 9^{ème}, il était adjoint à la mairie centrale, et puis euh Conseiller Général. Et euh, il a... tout laissé tombé. Il habite toujours un HLM à Gorges de Loup. Il n'a pas changé. Il s'est pas fait construire sa villa comme tous les... comme tous les adjoints à Lyon. (...) Alors lui, comme il connaissait bien Rivalta, on l'avait rencontré... Et ça nous a permis de rencontrer Rivalta... Mais bon, avec Lucien Durand on a eut un rapport qu'on n'a pas pu avoir avec Rivalta. Et puis bon, Lucien Durand comprenait... il était tout à fait d'accord avec ce qu'on avait fait. »

¹⁴⁷ En 2001-2002, Lucien DURAND n'exerce plus aucun de ses mandats, mais il est à cette époque, et jusqu'à aujourd'hui, conseiller de Bernard RIVALTA, Président du Sytral.

¹⁴⁸ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 4.

¹⁴⁹ Il a une formation en sociologie - DESS de Sociologie appliquée à l'économie, et en sciences de l'éducation. Tout d'abord instituteur, il a travaillé dans les quartiers d'habitat social où il s'est occupé de formations professionnelles et de promotion de l'emploi. Parallèlement, il a eu un parcours militant au sein de diverses associations de défense des droits de l'homme. Il a été notamment militant à Agir Contre le Chômage. Actuellement, il travaille à la Mutualité Française du Rhône où il s'occupe du développement de services liés à la petite enfance.

Membre du Parti « Les Alternatifs », il est élu en juin 2001, Conseiller Municipal à Villeurbanne et Conseiller Communautaire de Lyon. Il accède par ce mandat à celui de Conseiller Syndical du Sytral. Il devient membre du Bureau Exécutif du Sytral.

Il a présidé la Commission Tarification Sociale entre janvier et octobre 2002, et a participé aux réunions du Groupe Equité lors de la révision du PDU en 2003. Avec Michèle VULLIEN. Il a été rapporteur du dossier sur l'évolution de la grille tarifaire en mars 2005.

¹⁵⁰ GAEC : Gauche Alternative, Ecologique, Citoyenne.

¹⁵¹ Entretien n°11 avec Dominique MIGNOT, le 22 mai 2006, durée : 1h02, pp. 5-6.

Le 16 janvier à 15h, les représentants du Collectif ALERTE rencontrent Bernard RIVALTA, et lui font part de leur volonté de voir mis en place un « **nouveau système de tarification sociale**¹⁵² ». Les quatre représentants associatifs, François BOURSIER de l'URIOPSS, François GUILLOT de ATD Quart Monde, Michel GONTIER du CHRS Rencontre AJD, et Claire DUPASQUIER du Secours Populaire, lui exposent l'ensemble des mesures qu'ils voudraient voir mises en place dans un nouveau dispositif de tarification sociale. Bernard RIVALTA souhaite se donner le temps de la réflexion, et permettre aux experts du Sytral d'étudier la faisabilité de ce dispositif. Il présente les représentants associatifs à Fawzi BENARBIA et charge ce dernier de présider une Commission : la Commission Tarification Sociale (CTS), qui réunira des représentants associatifs et des experts du Sytral. Comme l'explique Raymond DESCHAMPS, le Président RIVALTA était plutôt prudent face aux pressions associatives et seule l'étude de propositions et de scénarios est envisagée avec la CTS :

« R. D. : Parce que, je vais vous dire, le Président du Sytral il se disait aussi si moi j'y vais, les gens vont croire que je commence déjà à arbitrer. Au bout d'un moment qu'est-ce qui se passe ? Les gens de la CTS me voient, et se disent : « il ne veut pas arbitrer », et ça va poser problème. Donc là, il a dit : « Il y a un dossier. Il y a une Commission, elle travaille. Et tant qu'elle travaille, je n'interviens pas ». Là l'idée c'était de dire, il y a une Commission qui se crée, on discute, on fait des scénarios, et on voit ce qu'il en sort. En gros, qu'est-ce qu'ils veulent ? Et là l'idée c'était de dire « c'est pas mon problème, c'est le problème de la Commission ».

R.A. : En tout cas vous me dites que ce n'était pas une volonté de gagner du temps ?

R. D. : Non, c'était plus une volonté de laisser la CTS arbitrer, et puis lorsqu'elle aura décidé on verra bien¹⁵³ ».

La CTS a comme objectifs affichés, d'une part la recherche d'une connaissance réciproque, et d'autre part, de parvenir à une élaboration commune de solutions au problème de la tarification

Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 4 : « (...) l'autre aspect c'était plus fondamentalement d'envisager une nouvelle approche pour la politique de tarification sociale, en introduisant l'idée d'une tarification fondée sur le revenu ».

¹⁵² Brouillon de l'intervention du Collectif ALERTE prévue pour la rencontre avec Bernard RIVALTA le 16 janvier 2002, archives personnelles de Michel GONTIER.

¹⁵³ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 32.

sociale TCL. Nous verrons qu'entre tension et pédagogie¹⁵⁴, elle est aussi un lieu d'apprentissage collectif¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 5 : « [les représentants associatifs]ont voulu effectivement très vite qu'on mette en œuvre des dispositifs, mais on n'était pas prêt. De là est venu en fait l'idée d'essayer de faire comprendre aux gens quelle était la problématique, de là l'idée de mettre en place la Commission ».

¹⁵⁵ **DE MAILLARD Jacques.** Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ?, Lien social et Politiques, RIAC, 48, *La démocratisation du social*, 2002, p. 58. Jacques DE MAILLARD explique qu' « autour de la production de projets d'action publique, par les contacts répétés entre leaders, se forment des codes implicites, des attentes communes, des catégories d'action partagées ».

2 LA COMMISSION TARIFICATION SOCIALE : ENTRE TENSION ET APRENTISSAGE COGNITIF

A l'issue de la rencontre du 16 janvier avec les associations du Collectif ALERTE, Fawzi BENARBIA, épaulé par d'autres responsables du Sytral¹⁵⁶, va chercher à regrouper des acteurs du monde associatif lyonnais concernés par le problème de la tarification sociale. Outre les associations du Collectif ALERTE, il va inviter des représentants d'AC! Rhône à participer aux réunions de la Commission Tarification Sociale (CTS)¹⁵⁷.

Deux énoncés du problème de l'accès au réseau TCL vont donc se retrouver en concurrence au sein de la CTS, face aux représentants du Sytral. Celui représenté par Jean-Pierre IVALDI de AC! dont l'énoncé consiste à exiger le droit aux transports gratuits pour tous, et celui du Collectif ALERTE représenté par Michel GONTIER et surtout François GUILLOT de ATD Quart Monde, dont l'énoncé revient à demander un tarif social TCL basé sur les revenus, et non plus les statuts.

La CTS va durer du 25 janvier 2002 au 25 octobre 2002, et six réunions vont être organisées aux bureaux du Sytral. Ces réunions rassembleront généralement une dizaine de personnes, même si la composition de la CTS va varier au cours de ces 10 mois¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Marc BERTHOD, Directeur de Cabinet de Bernard RIVALTA, Raymond DESCHAMPS, Directeur Financier du Sytral et Yvette LARTIGAU, Directrice de l'Exploitation du Sytral.

¹⁵⁷ Entretien n°5 avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07, p. 2 : « Q : c'est Fawzi Benarbia, qui vous a invité alors, qui vous a invité à participer à la CTS ? ; R : Oui, oui, oui. C'est grâce à lui, autrement je ne suis pas sûr qu'on y aurait mis les pieds ». On peut le souligner encore ici, Fawzi BENARBIA, ancien militant dans des associations de lutte pour les Droits de l'Homme et à AC!, jouit d'un capital symbolique important auprès des associations, en particulier les représentants de AC! Rhône qui le connaissent bien.

L'expression « capital symbolique » est employée pour désigner toute forme de capital (culturel, social, ou économique) ayant une reconnaissance particulière au sein de la société.

Voir **Pierre BOURDIEU**. *La distinction : critique sociale du jugement*. Editions de Minuit, collection « Le sens commun », 1979. 672 p. Dans cet ouvrage, Pierre Bourdieu développe notamment le rapport entre le capital culturel et le capital économique des agents.

¹⁵⁸ Du côté du Sytral seuls Fawzi BENARBIA, le Président de la CTS et Yvette LARTIGAU, la Directrice de l'Exploitation seront présents systématiquement. Marc BERTHOD, Directeur de Cabinet de Bernard RIVALTA, ne participera qu'aux deux premières réunions de cadrage. Raymond DESCHAMPS, le Directeur Financier du Sytral ne participera qu'aux trois premières réunions. Et Laurent DEFAUT, chef de projet à la Direction de l'Exploitation et responsable des questions tarifaires, participera uniquement à la première réunion et aux deux dernières réunions consacrées au chiffrage des scénarios tarifaires élaborés par les associations.

Du côté des associations, Jean-Pierre IVALDI, le représentant de AC!, sera absent lors de la réunion de présentation par le Sytral du chiffrage des scénarios tarifaires le 04 octobre. François GUILLOT et Michel GONTIER, remplacé à partir du mois de juin par Madame POUTIGNAT du CHRS Rencontre AJD, sont les représentants du Collectif ALERTE. Notons que Claire DUPASQUIER du SPF et François BOURSIER de l'URIOPSS ne participeront pas aux réunions de la CTS. Notons également que les représentants associatifs essayeront de mobiliser leurs réseaux afin de pouvoir inviter de nouveaux

Nous pouvons distinguer trois temps dans les travaux de la Commission Tarification Sociale. Au cours des deux premières réunions, les acteurs vont essayer de définir les limites de l'espace des possibles en termes de tarification sociale. Les représentants associatifs vont chercher à ouvrir plus ou moins largement, selon leur énoncé respectif, cet espace des possibles, tandis que les représentants du Sytral vont s'appliquer à le refermer par un travail récurrent de recadrage. Puis la troisième réunion, avec la présentation de l'étude « Mobilité et grande pauvreté » par le Directeur Adjoint du Laboratoire d'Economie des Transports (LET), sera un moment clef qui cristallisera les positions des acteurs associatifs et opérera une forme de sélection de l'énoncé légitime. Enfin, les trois dernières réunions, qui auront traités à l'élaboration, au chiffrage et au choix de scénarios d'évolution de la grille tarifaire du Sytral, peuvent être considérées comme un temps d'apprentissage cognitif¹⁵⁹ entre deux formes d'expertise : expertise technique et expertise associative.

2.1 Ouverture et fermetures de l'espace des possibles

Les représentants du Sytral que nous avons rencontrés insistent sur le caractère ouvert de la discussion au sein de la CTS, sans aller toutefois jusqu'à dire que tout était possible : Fawzi BENARBIA explique qu'il avait un cahier des charges, imposé par le Président du Sytral¹⁶⁰, qui consistait pour l'essentiel à « [maintenir le niveau de la contribution des usagers au financement du réseau](#)¹⁶¹ ». Les deux premières réunions de la CTS sont l'occasion pour les participants de se présenter : c'est-à-dire, pour les représentants associatifs, de faire part de leurs revendications, et

participants à la CTS : Michel GONTIER invitera Jean-Claude LESVENTES du CHRS Eugène PONS à la première réunion ; Jean-Pierre IVALDI invitera François MENDUNI de ACI et Monsieur JACQUAZ de la DARLY/FNAUT à l'accompagner aux réunions ; François GUILLOT fera participer des membres de l'association Droit pour tous concernés par des situations de précarité financière.

¹⁵⁹ L'apprentissage désigne les capacités d'adaptation et de transformation (sous contrainte) des individus et des groupes. Pour HECLO, « l'apprentissage peut être considéré comme représentant un changement relativement durable dans les comportements, qui résulte de l'expérience ; habituellement cette modification est considérée comme un changement en réponse à des stimuli perçus ». Dans le cas de l'apprentissage cognitif les effets de l'apprentissage touchent les modes de raisonnement, les catégories d'action des acteurs publics.

SAINT-MARTIN Denis. Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de « l'investissement dans l'enfance » au Canada et en Grande-Bretagne, *Politique et Sociétés*, vol. 21, n°3, 2002, pp. 41-67.

¹⁶⁰ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15 : « [Rivalta était très soucieux de l'équilibre financier du Sytral, il était d'accord pour faire un effort, ça lui paraissait naturel. Il était contre la gratuité.](#) »

¹⁶¹ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 5.

La contribution des usagers au financement du réseau se situe aux alentours de 115,1 M€, soit 22 % des sources de financement. (source : **SYTRAL. Rapport Financier 2003**). En 2002, les clients n'ont financé en moyenne que 39% des dépenses d'exploitation des réseaux et 24% des dépenses globales (dépenses d'exploitation + taxes + frais financiers + amortissements des biens).

pour les représentants du Sytral, de présenter le mode de financement du réseau, et le fonctionnement budgétaire du syndicat mixte. Par là, les représentants du Sytral et en particulier les techniciens vont chercher à cadrer le débat en soulignant les contraintes financières du Sytral. Au sein de la CTS, le Directeur Financier aura particulièrement pour rôle de rappeler cette équation financière et de faire comprendre aux représentants associatifs les limites que celle-ci peut imposer face à leurs exigences, en particulier vis-à-vis de la demande de gratuité du réseau de transport.

2.1.1 La réunion du 25 janvier 2002 : entre premier cadrage et ouverture de l'espace des possibles

La réunion d'ouverture de la CTS le 25 janvier 2002 pose le cadre du débat entre le Sytral et les associations. Face aux quatre représentants associatifs présents, le Sytral est venu en force exprimer un double message : le pouvoir politique, représenté par Marc BERTHOD, Directeur de Cabinet de Bernard RIVALTA, veut exprimer son intérêt pour les travaux de la commission ; et les représentants du Sytral au sein de la CTS, experts et acteurs politiques, entendent souligner l'effort déjà consenti par l'Autorité Organisatrice (AO) en termes de tarification sociale. Cette première réunion de la CTS est une ainsi l'occasion pour le Sytral d'énoncer des principes, de diffuser des messages, de cadrer le débat.

La réunion commence par le rappel d'un ensemble de faits qui vont restreindre symboliquement l'espace des possibles. A ce stade le Sytral ne pose pas de limite concrète, c'est-à-dire chiffrée, à ses possibilités. Mais, par un rappel de la situation existante, il opère un premier cadrage en prévision des débats à venir et avant de laisser s'exprimer les représentants associatifs. Tout d'abord, un historique des mesures mises en œuvres entre 1996 et 2002 et les dispositifs de conventions existant avec les CCAS et 67 associations sont rappelés aux participants. Puis, les experts du Sytral, Yvette LARTIGAU¹⁶², Directrice de l'Exploitation, et Raymond DESCHAMPS, Directeur Financier, soulignent avec force chiffres l'ampleur du dispositif existant : 64 000 personnes, demandeurs d'emploi et jeunes du dispositif TRACE¹⁶³, sont aidés par le Sytral, 14 000 Pass 2 Partout et 3 500

¹⁶² Yvette LARTIGAU a une formation d'ingénieur (ITPE). Elle est arrivée au Sytral en tant que Directrice de l'Exploitation en 1999. Elle a assuré ces fonctions au Sytral jusqu'en avril 2005. Elle a participé aux réunions de la Commission Tarification Sociale de 2002, et a été en charge du dossier sur la reconfiguration de la grille tarifaire, voté en mars 2005. Elle a eu l'occasion de travailler avec Pierre TAVERNIER., du département Marketing de KEOLIS.

¹⁶³ Institué par la Loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998, le dispositif TRACE (Trajet d'Accès à l'Emploi) doit favoriser l'insertion professionnelle durable des jeunes, de 16 à 25 ans, sortis du système scolaire sans diplôme, ou avec un faible niveau de qualification. Ce dispositif leur propose un accompagnement personnalisé qui peut aller jusqu'à dix-huit mois. L'objectif est qu'ils acquièrent des connaissances de base ou une qualification professionnelle par des actions de bilan, de remobilisation, d'insertion, de mise en situation professionnelle et de formation. Il offre une prise en charge complète du jeune sur l'ensemble des aspects de son insertion (santé, logement, sociabilité,...) et s'appuie sur les

Pass Partout S sont vendus par mois, pour un coût de 15 à 20 millions de francs¹⁶⁴ par an, 230 000 tickets à demi-tarifs et Pass Partout S vendus par les CCAS et les associations. Les chiffres sont imposants, les zéros s'alignent, le message est simple : le Sytral fait du social en quantité, chaque année un peu plus depuis sept ans, et cela lui coûte financièrement.

Face à ce cadrage du Sytral, les représentants associatifs vont porter leurs énoncés et chercher à ouvrir l'espace des possibles. Ils vont de fait formuler des demandes variées, plus ou moins exigeantes vis-à-vis du Sytral, allant de dispositifs à tarifs réduits à la gratuité ; se limitant à des statuts particuliers, par exemple les jeunes de 18-25 ans en insertion, ou proposant de se baser sur le quotient familial pour les personnes à très faibles revenus en général etc. La gratuité des transports pour tout ou partie de la population sera proposée. Les demandes vont même au-delà de la tarification sociale puisque la question des amendes pour les populations en situation difficile est soulevée. Par la multiplicité des demandes et leur diversité que ce soit en terme de degré (statut particulier ou revenu i.e. tous les pauvres) ou en terme de quantité (tarif réduit ou gratuité), c'est bien un panel de propositions qui est fait au Sytral, et par là même une large ouverture de l'espace des possibles qui est recherchée par les participants associatifs.

Sans entrer dans un débat sur la question de la tarification, les experts du Sytral vont, une nouvelle fois, essayer de refermer l'espace des possibles. Pour cela, ils rappellent les différentes sources de financement du réseau. Ils mettent en évidence le niveau de contribution des usagers dans ce financement, qui représente le quart des recettes, et insistent sur le prix réduit que celui-ci paye par rapport au « coût réel » de son transport pour le Sytral :

« Le Sytral rappelle que le client qui achète un ticket ne paie que 1,30 euros un titre, alors que le prix réel est plutôt de 3,66 euros et que les trois grandes recettes du Sytral sont les recettes voyageurs, le versement transport et la contribution des collectivités.¹⁶⁵ ».

Face aux problèmes soulignés par les représentants associatifs et pour réduire l'espace des possibles, les représentants de Sytral opèrent par recadrage successifs et esquissent une formulation du propre problème du Sytral : il a lui aussi des contraintes financières.

2.1.2 La réunion du 08 mars 2002 : un cadrage financier stratégique

dispositifs d'emploi et de formation mis en oeuvre par l'État et les collectivités territoriales (stages de formation, contrats aidés,...). < URL : <http://www.travail.gouv.fr/etudes-recherche-statistiques/etudes-recherche/publications-dares/premieres-informations-premieres-syntheses/un-jeune-sur-deux-emploi-sortie-du-dispositif-trace-703.html> >

¹⁶⁴ Entre 2,3 et 3 millions d'euros.

¹⁶⁵ **SYTRAL**. Compte-rendu de la réunion de la Commission Tarification Sociale du 25 janvier 2002.

Lors de cette réunion le Directeur Financier du Sytral présente les comptes du Sytral. En particulier, il revient sur les sources de financement du réseau dont nous rappelons ci-dessous la ventilation pour l'année 2001 :

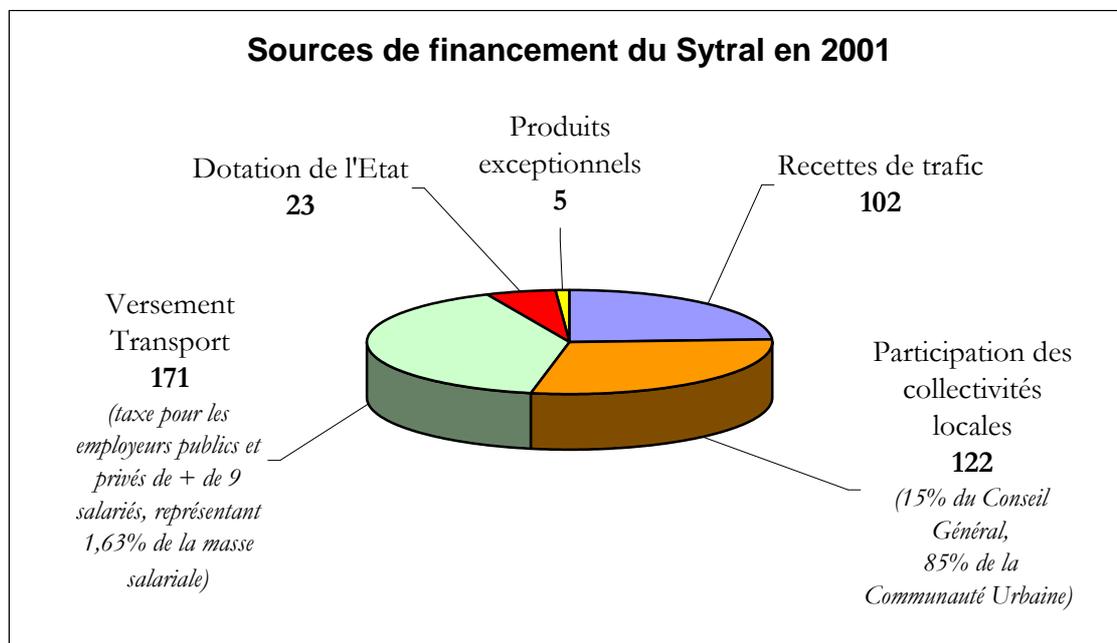


Figure 2 Sources de financement du Sytral en 2001 (en million d'euros)

La méconnaissance des acteurs associatifs du mode de financement du Sytral, rend possible un usage stratégique de cette présentation des comptes par le Directeur Financier¹⁶⁶. Après la première réunion, qui a vu la formulation d'un certain nombre de demandes par les associations, il s'agit dans cette deuxième rencontre d'effectuer un travail de pédagogie¹⁶⁷ et de faire passer un certain nombre de messages aux représentants associatifs de manière à cadrer le débat :

« c'était un peu ça l'idée de dire dès le départ, on est assez durs en fait, on cadre bien le débat, hein l'idée c'est de dire on cadre bien les choses pour faire comprendre aux gens que ce n'est pas facile¹⁶⁸ ».

¹⁶⁶ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15 : « Alors bon, c'est un jeu de position. On savait qu'il fallait faire un effort. Mais si vous commencez au départ en disant tout va bien, là ça devient dangereux. (...) Nous on a été très dur effectivement, dès le début sur le cadrage... On a été très dur avec eux, en disant, 'nous financièrement, on n'a pas les moyens', on leur a dit, 'on n'a pas les moyens, on ne pourra pas, ce n'est pas possible, vous vous rendez compte si demain on baisse de 10 % le tarif ce qui se passe...' ».

¹⁶⁷ Idem.

¹⁶⁸ Idem.

Après avoir expliqué que l'activité d'une autorité organisatrice des transports publics urbains est déficitaire¹⁶⁹, le Directeur Financier va ainsi essayer de poser des « garde-fous¹⁷⁰ » face aux demandes multiples des associations :

« Moi j'avais un rôle un petit peu ingrat, du financier qui défend les intérêts de son Syndicat, de sa Collectivité ¹⁷¹ » .

Cependant, au lieu de contrer de front les propositions des associations, le Sytral va essayer d'amener les représentants associatifs à comprendre que tout n'est pas possible. Pour cela le Directeur Financier va poser la question du financement.

En particulier, l'idée de la gratuité est partagée par une majorité des représentants associatifs, certains se limitant aux sans ressources, d'autres l'exigeant pour tous. C'est cette demande qui être l'objet d'un tir nourri de la part des représentants du Sytral : « Vous nous dites c'est gratuit, nous c'est simple hein, faites nous des propositions : qui paye ? ¹⁷² ».

La figure 2 nous le rappelle, les recettes de trafic s'élèvent à environ 100 millions d'euros. L'équation financière est donc simple concernant la gratuité totale. Il faut trouver 100 millions d'euros sur les deux autres sources principales de financement : le Versement Transport¹⁷³ (VT) et les contributions des collectivités, Conseil Général et Communauté Urbaine. Or, d'une part le VT est limité par la loi à un maximum de 1,80, d'autre part même en l'augmentant à 1,80% le Sytral ne récupère pas les 100 millions d'euros nécessaires. Par ailleurs, quel impact de cette hausse brutale du VT sur l'attractivité de la Région Lyonnaise, sur l'emploi etc. ? Ne reste donc qu'une possibilité : se tourner vers les collectivités. En l'occurrence, malgré leur engagement dans un processus de concertation avec les associations d'aide aux personnes en situation difficile, les représentants du

¹⁶⁹ Entretien n°2 avec Laurent DEFAUT, le 18 avril 2006, durée 1h46, p.8 : « Donc, avec cette Commission, on a eu une réunion où on a présenté les comptes, parce qu'il y avait des gens qui venaient en pensant que le Sytral pouvait gagner de l'argent, et que non, nous les services de transport on ne cherche pas à être rentables (...) non les transports en commun ça ne rapporte pas, ça coûte. Donc euh, pour nous ce sont des choses qui nous semblent évidentes parce qu'on est dedans au quotidien, mais pour eux ce sont des choses qu'ils ne savent pas, tout le monde n'a pas forcément toutes les infos. C'était l'occasion aussi de dire un petit peu ce que c'était. »

¹⁷⁰ Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, p.22 : « Oui, et bien lui [Raymond DESCHAMPS] c'est nos finances. C'est ce que je vous disais, à chaque fois on a nos garde-fous ».

¹⁷¹ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 11.

¹⁷² Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 4.

¹⁷³ Le Versement Transport (VT) correspond à une taxe payée, sur le Périmètre de Transport Urbain, par l'ensemble des entreprises publiques ou privées de plus de 9 salariés. C'est une taxe calculée sur la masse salariale. L'Etat par la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs fixe son taux supérieur à 1,80 %. Elle s'élevait à 1,63 % de la masse salariale de l'entreprise en 2001 à Lyon. Depuis 2003, le Sytral a fait passer cette taxe à 1,75 %.

Sytral vont chercher, sans succès, à pousser les participants à se tourner vers d'autres interlocuteurs institutionnels¹⁷⁴ :

« L'idée c'était de dire : "allez voir ces gens là, allez tapez à leur porte"... Et là, on n'y est pas arrivé, hein très clairement. Ils ont dit "ah ben non, c'est votre problème, nous c'est le Sytral vous vous débrouillez", "si vous n'arrivez pas à gérer, vous irez voir les autres, nous c'est pas notre problème". Et... petit à petit effectivement on est venu... Alors bon, c'est un jeu de position. Je savais qu'il fallait faire effectivement un effort. Mais si vous commencez dès le départ en disant "tout va bien", là ça devient dangereux ¹⁷⁵ »

En outre, la question de l'absence de compensation tarifaire a été posée par le Sytral pour justifier ses réticences à s'engager dans des démarches trop volontaristes. La compensation tarifaire consiste pour le Conseil Général, qui a juridiquement la compétence en matière d'action sociale, à reverser à l'Autorité Organisatrice (AO) la différence entre le prix des abonnements sociaux vendus et celui des titres grand public. Cela revient en fait à une prise en charge financière par le Conseil Général. A Lyon, ce genre de système de financement de la tarification sociale n'existe pas. Cette dernière est donc entièrement à la charge de l'AO. Par exemple, il n'y a pas de revalorisation des contributions des collectivités territoriales en cas d'une nouvelle extension de titre social :

« ce qu'ils disaient c'est que c'était toujours sur le compte du Sytral que c'était pris... enfin, sur les comptes des TCL. C'est à chaque fois qu'il y avait un tarif réduit qui était obtenu, il n'y a pas eu de budget qui a été mis en place de la part de la Courly, ou du Conseil Général.¹⁷⁶ »

Enfin, dans le but d'amener les acteurs associatifs à réfléchir sur le bien fondé de leurs demandes, les acteurs du Sytral¹⁷⁷ produisent un raisonnement qui consiste à lier le tarif, le trafic et l'offre dans une même équation logique.

¹⁷⁴ Jean-Pierre IVALDI explique ainsi que le Sytral renvoyait les associations vers d'autres collectivités : « Ils ne peuvent pas décider sur les impôts, ils ne peuvent pas décider sur plein de choses. [rires]. En fait, au Sytral c'est ce qu'ils nous disaient en gros. Parce que à l'intérieur du Sytral, tu sais qu'il y a le Conseil Général et la Courly, donc ils se renvoient tous la balle, ils se renvoient tous la balle. Parce que bon la Courly peut donner un supplément (...) », entretien n°5 le 02 mai 2006, durée : 2h07, p. 8.

¹⁷⁵ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 13.

¹⁷⁶ Entretien n°5 avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07, p.27.

¹⁷⁷ A l'exception de Raymond DESCHAMPS lui-même. Lors de notre entretien il expliquait que ceux qui n'avaient pas les moyens fraudaient et qu'il valait mieux avoir un tarif réduit à 8 euros et faire payer un peu ceux qui aujourd'hui ne payent rien du tout : « Vous voyez, moi l'idée, en tant que Directeur Financier du Sytral, je me disais ce n'est pas une mauvaise opération finalement. Parce que ça peut conduire finalement à accroître la population, et à ce qu'elle paye. Donc in fine, elle va peut être pas s'accroître, elle va rester ce qu'elle est, mais elle est là hein, mais elle ne paye pas. Mettons un tarif adapté et puis petit à petit ils vont payer. C'est un raisonnement un petit peu par l'absurde de se dire effectivement : mettons un tarif adapté, et ils viennent et puis c'est tout hein », entretien n°15, p. 12.

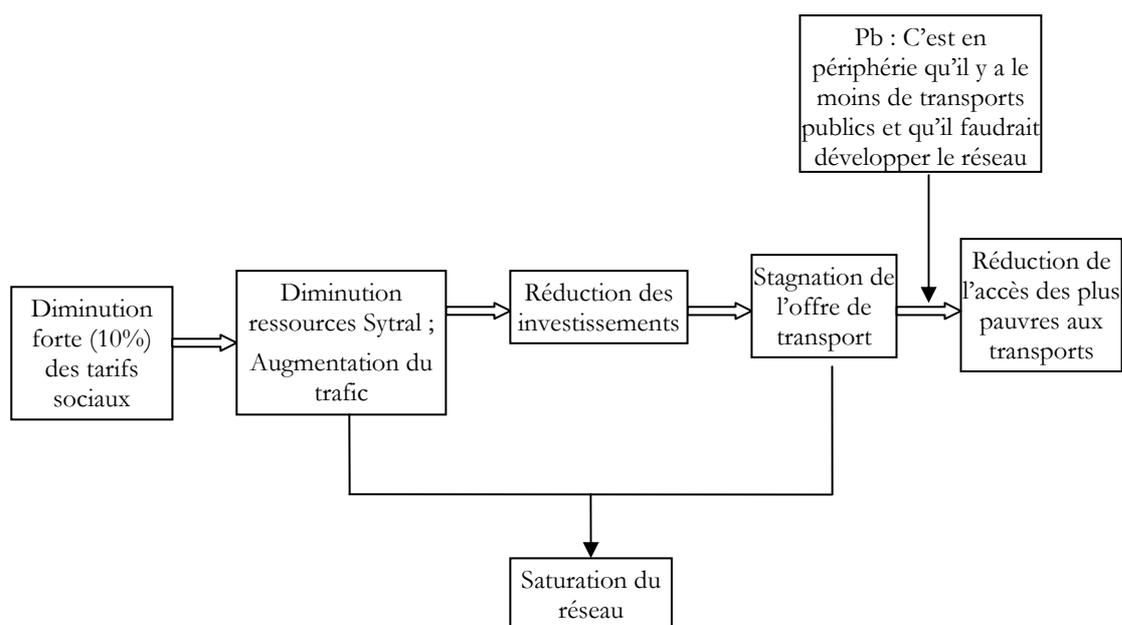


Figure 3 Le dilemme de l'action sociale dans les Transports Publics Urbains

En fait, une baisse de tarif engendre une augmentation du trafic. Cette augmentation de trafic nécessite une augmentation de l'offre de transport pour ne pas arriver à saturation. Or, et c'est là le paradoxe du transport urbain : plus un réseau s'étend ou se densifie, plus il est déficitaire¹⁷⁸. En plus du coût de la réduction tarifaire, la mise en place de nouveaux matériels roulants va grever les finances de l'AO. C'est un cercle vicieux. Ainsi d'une décision généreuse au départ, on peut à terme arriver à une situation problématique. Le problème est donc de bien mesurer le risque qui est consenti en prenant telle ou telle décision.

Cette équation logique a une forte capacité contraignante pour qui la suit car elle oblige à la prudence. Cependant, excepté Jean-Claude LESVENTES¹⁷⁹, aucun des acteurs associatifs ne se situe dans ce schéma de pensée. Ils contestent tous la première implication entre baisse du tarif et

¹⁷⁸ Délibération du Comité Syndical du 09 décembre 2004, p. 549. Le Président du Sytral, Bernard RIVALTA explique concernant l'endettement du Sytral : « Christian PHILIP l'a souvent dit et il l'a répété, le paradoxe est que plus on crée de transports en commun, plus on augmente le déficit d'exploitation ».

¹⁷⁹ Jean-Claude LESVENTES vient du monde de l'entreprise. Il a dirigé pendant des années une agence de travail temporaire. En 2000, il était éducateur au CHRS Eugène PONS, un service du Foyer Notre Dame des Sans Abris. Il y était responsable de l'organisation de la vie quotidienne. Il est aujourd'hui le responsable du CHRS.

Ancien travailleur dans le secteur privé, il semble accepter ce schéma de pensée : « Donc en plus, j'ai toujours travaillé en rapport avec le monde de l'entreprise, et donc euh je suis toujours intéressé euh à cette réalité quoi. Hein. Et puis, ben ça sert à quoi de ne pas tenir compte de la réalité ? C'est ridicule. (...) [les experts du Sytral] donnaient plutôt des informations techniques. Hein. Par exemple, bon ben quand il fallait euh, l'histoire des... des euh... l'organisation, je veux dire du réseau, s'il faut multiplier par trois la capacité du Sytral, ben c'est eux qui l'ont expliqué. (...) nous on arrivait avec nos exigences, mais ils nous ramenaient à la réalité. Donc, euh moi les chiffres ça me parle, la réalité ça me parle », entretien avec Jean-Claude LESVENTES, le 26 avril 2006, durée : 1h55, pp.8-9.

diminution des ressources du Sytral. En effet, ils considèrent que les personnes en situation difficile qui ne bénéficient d'aucune aide au transport limitent leurs déplacements, ou prennent les transports en commun en situation de fraude¹⁸⁰.

2.2 Un processus de sélection de l'énoncé légitime

Au sein de la CTS, se trouvent réunis deux pôles de négociation : celui représenté par Jean-Pierre IVALDI de AC! dont l'énoncé consiste à exiger le droit aux transports gratuits pour tous ; et celui du Collectif ALERTE représenté par Michel GONTIER et François GUILLOT de ATD Quart Monde, dont l'énoncé revient à demander un tarif social TCL basé sur les revenus, et non plus sur les statuts. Se pencher sur les termes dont ils se qualifient réciproquement, et ceux qu'utilisent les représentants du Sytral pour les désigner, permet de mettre en évidence en quoi la CTS constitue un processus de sélection de l'énoncé légitime. Processus qui trouvera son apogée lors de la troisième réunion de la CTS consacrée à la présentation de l'étude *Mobilité et Grande pauvreté* du Laboratoire d'Economie des Transports.

2.2.1 Deux « pôles associatifs » concurrents

2.2.1.1 AC! et le « pôle gratuité des transports¹⁸¹ »

L'énoncé de la gratuité porté par AC! est très critiqué au sein de la CTS. Les acteurs du Sytral le qualifient tour à tour de démagogue¹⁸², d'extrémiste¹⁸³, de dogmatique¹⁸⁴, de radical¹⁸⁵ ou d'utopiste¹⁸⁶. Les membres du Collectif ALERTE, dont l'énoncé repose sur la lutte contre la

¹⁸⁰ Lors de notre entretien avec Dominique MIGNOT, Directeur Adjoint du LET, celui-ci contredisait cette hypothèse en arguant du fait qu'aucune étude scientifique n'avait jamais montré de lien entre revenu et fraude : « Je crois qu[e François GUILLOT] se trompe, parce que les gens qui n'ont pas de revenus, soit ils ne se déplacent pas effectivement, soit ils se déplacent mais ils ne sont pas systématiquement en situation de fraude », entretien n°11 avec Dominique MIGNOT, le 22 mai 2006, durée : 1h02, p. 10.

¹⁸¹ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 5.

¹⁸² Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 16 juin 2006, durée : 2h15, p. 14.

¹⁸³ Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée 1h47, p. 3.

¹⁸⁴ Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, p.10.

¹⁸⁵ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 24.

¹⁸⁶ Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, p. 11.

pauvreté et contre l'assistanat¹⁸⁷, qualifient le discours de ACI de « syndicaliste¹⁸⁸ », de militant¹⁸⁹. La revendication de la gratuité peut même sembler risible pour certains représentants associatifs :

« Alors ça par contre pff “gratuité pour les personnes dont les revenus sont au niveau des minima sociaux”, c'est inentendable ça forcément. “Gratuité totale sur le réseau” ben oui [rires] oui...¹⁹⁰ »

De leur côté les représentants de ACI ne se faisaient « pas d'illusions sur [leurs revendications] sur la gratuité » en venant dans la CTS. Ils savaient ne pas pouvoir compter sur le soutien de Fawzi BENARBIA. Jean-Pierre IVALDI explique qu'il participait à cette « commission de travail » dans le but de faire entendre un autre discours¹⁹¹. Porteur d'un discours minoritaire, il insiste sur la « sélection de la parole » qui s'opère, au sein de cette commission, sur le mode d'une violence symbolique¹⁹² :

« Et puis, il y a un truc aussi : c'est que quand tu parles de la gratuité, tu n'es pas pris au sérieux quoi. On en arrive à un moment où... comme ça se fait un peu partout maintenant, si tu n'es pas dans les rails, tout de suite tu n'es pas fiable quoi. T'es quelqu'un... bon je vais pas dire extrémiste quoi, c'est peut être pas le mot... mais un peu farfelu quoi, surtout à l'époque où on vit : déficit quoi. (...) Il y a aussi un sélection qui se fait comme ça, de la parole euh, qui a l'air très euh bien quoi. Euh, oui les gens disent c'est pas possible donc vous voyez c'est pas sérieux [rires].¹⁹³ »

Ne pouvant faire entendre le discours dont elle est porteuse, l'association ACI va chercher à agir hors de la CTS. Les 23 et 24 février 2002 a lieu à Lyon une rencontre entre des collectifs pour la gratuité des transports issus plusieurs villes de France. Les représentants de ACI prendront modèle sur ces groupes pour créer le 28 février 2002, avec une dizaine de militants de la CNT et de la FA, le Collectif « Transports en Commun Libérés » (Collectif TCL).

¹⁸⁷ Entretien n°4 avec Jean-Claude LESVENTES, le 26 avril 2006, durée : 1h55, p. 16 : « c'est la précarité qui m'intéresse et comment faire sortir les gens de cette précarité. (...) Parce que vous avez deux façons d'aborder la précarité. Vous avez certaines personnes qui vous disent regardez, je suis pauvre. Euh..., euh... et moi je leur dis : 'mais attendez, c'est une épreuve, ce n'est pas une fin. Et nous on est là pour vous aider à vous en sortir'. »

¹⁸⁸ Entretien n°4 avec Jean-Claude LESVENTES, le 26 avril 2006, durée : 1h55, p.16.

¹⁸⁹ Entretien n°5 de François GUILLOT, 18 mai 2006, durée : 2h07, p. 5 : « ils étaient dans une logique de la militance, de la manifestation ».

¹⁹⁰ Entretien n°4 avec Jean-Claude LESVENTES, le 26 avril 2006, durée : 1h55, p.10.

¹⁹¹ Entretien n°5 avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07, p. 10.

¹⁹² Pierre BOURDIEU définit le concept « violence symbolique » comme la capacité à perpétuer des rapports de domination en les faisant méconnaître comme tels par ceux qui les subissent. Cette « violence symbolique » s'exerce avec le consentement implicite des dominés, car ceux-ci ne disposent, pour penser cette domination, que des catégories de pensée des dominants.

BOURDIEU Pierre et PASSERON Jean-Claude. *La reproduction*, Paris : Editions de Minuit, 1970, 279 p.

¹⁹³ Entretien n°5 avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07, p. 24.

2.2.1.2 Le pôle des tarifs réduits adaptés aux revenus

Jean-Pierre IVALDI porte un regard critique sur le discours du Collectif ALERTE. Il le considère comme fondé sur la « charité », un trop conformiste et bien pensant, teinté de valeurs chrétiennes¹⁹⁴ :

« ATD Quart Monde le problème... enfin, ils sont gentils, on dirait qu'ils sont là pour contrôler ce que disent les pauvres quoi. Ou en tout cas, ils mettent une forme pour essayer de façonner un petit peu... un discours à la sauce catho quoi »

Le représentant de ACI considère également les exigences du Collectif ALERTE comme trop molles. En particulier, il critique le faible engagement des représentants de ce collectif pour la gratuité¹⁹⁵. En effet, il est conscient que le positionnement plus conciliant des associations du Collectif ALERTE, qui ont une connaissance du monde social et aident les personnes en situation de précarité¹⁹⁶, discrédite son propre discours.

De fait, l'énoncé porté par les associations de lutte contre l'exclusion est audible par les acteurs du Sytral. Ceux-ci le considèrent comme « pragmatique¹⁹⁷ » et rejoignent les représentants du Collectif ALERTE sur l'opposition à l'assistantat, et la nécessité de ne pas entretenir les précaires dans leur situation¹⁹⁸.

2.2.2 Filtrer et sélectionner les interlocuteurs : l'étude du LET *Mobilité et grande pauvreté*¹⁹⁹ comme politisation de l'expertise

¹⁹⁴ Entretien n°5 avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07, p. 11.

¹⁹⁵ Entretien n°5 avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07, p. 25 : « Ben, des fois ATD Quart Monde disait « Oui, la gratuité. Mais c'est pas possible maintenant... ». Enfin bon, des fois ils éludaient quoi. Ils disaient « Pourquoi pas, mais pour l'instant, les gens, ils faut qu'ils payent, c'est la dignité (...) c'est dans une autre logique euh... ». Eux ils étaient plus... terre à terre quoi, à essayer de grappiller quelque chose quoi. Plutôt que la gratuité qui leur semblait euh pffiou, quelque chose d'inatteignable quoi. »

¹⁹⁶ Entretien n°4 avec Jean-Claude LESVENTES, le 26 avril 2006, durée : 1h55, p.16 : « Hein, il y a des chômeurs qui sont pauvres effectivement, mais il y a aussi des travailleurs qui sont pauvres et de plus en plus. Et nous c'était vraiment les gens dans la précarité ».

¹⁹⁷ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 14.

¹⁹⁸ Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2005, durée : 1h47, pp. 14-15.

¹⁹⁹ **MIGNOT Dominique.** *Mobilité et grande pauvreté*. Rapport intermédiaire 1, recherche financée par le PREDIT et l'UTP, Laboratoire d'Economie des Transports – Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise – Observatoire Social de Lyon, Lyon, 2000, 224 p.

Philippe ROQUEPLO définit l'expertise comme « la mobilisation de connaissances dans le cadre d'un processus de décision publique²⁰⁰ ». L'expertise a ainsi pour objet d'« exporter un savoir et une légitimité acquis dans le champ scientifique pour fonder des décisions sur des questions discutées dans le champ politique²⁰¹ ». Cette définition de Pierre-Benoît JOLY rencontre tout à fait le cas de l'étude du LET *Mobilité et Grande Pauvreté* dont nous allons montrer qu'elle a joué un rôle majeur dans le filtrage et la sélection des interlocuteurs et des énoncés dont ils sont porteurs.

Les deux premières réunions de la CTS n'ont pas été le lieu de débats. Elles ont essentiellement consisté pour chacun des acteurs à se positionner et à définir ensemble l'espace des possibles. Nous avons vu précédemment que les deux énoncés sur la tarification sociale jouissaient à ce moment là d'une légitimité équivalente, la gratuité pour certaines catégories de population sans ressources étant même proposée par le Collectif ALERTE. Dans cette situation problématique, un expert, détenteur d'un savoir spécialisé, va être désigné en vertu de ses compétences par les acteurs du Sytral, Fawzi BENARBIA et Raymond DESCHAMPS, et mandaté pour apporter un avis à la CTS. Il s'agit de Dominique MIGNOT, Directeur Adjoint du Laboratoire d'Economie des Transports (LET). Celui-ci interviendra lors de la troisième réunion de la CTS, le 26 avril 2002, pour présenter l'étude *Mobilité et Grande Pauvreté* réalisée dans le cadre d'un appel à propositions de recherches du PREDIT²⁰². Cette étude consiste en une analyse globale des politiques tarifaires menées sur l'ensemble des réseaux français, et a notamment conduit les chercheurs à effectuer une analyse plus fine des politiques sociales et tarifaires du réseau de transport lyonnais. L'expertise du LET est montrée aux participants de la CTS comme un « instrument de gouvernance neutre ».

Afin de bien comprendre en quoi cette expertise, au-delà d'un simple outil d'aide à la décision, correspond bien à une action stratégique de la part des représentants du Sytral, il est intéressant de s'intéresser aux liens qui peuvent exister entre le chercheur et les acteurs de l'AO. Nous verrons ensuite comment l'irruption au sein de la CTS d'une parole experte sur la tarification sociale va avoir un impact fort sur la légitimité des énoncés portés par chacun des acteurs associatifs.

2.2.2.1 L'axe Dominique MIGNOT – Fawzi BENARBIA – Raymond DESCHAMPS

²⁰⁰ ROQUEPLO Philippe. *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*. Paris : Editions INRA, coll. « Sciences en question », 1997. 111 p.

²⁰¹ JOLY Pierre-Benoît, « La sociologie de l'expertise : les recherches françaises au milieu du gué », in *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, Cahiers du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise, n°3, mars 2005, p. 118.

Pour comprendre comment l'étude du LET vient à être présentée dans la CTS, revenons un peu sur les relations qui peuvent lier Dominique MIGNOT, Fawzi BENARBIA et Raymond DESCHAMPS.

En ce qui concerne Dominique MIGNOT et Fawzi BENARBIA, nous avons dit précédemment ce que cette relation permettait de comprendre sur le choix de Fawzi BENARBIA de se positionner, au Sytral, sur la question de la tarification sociale. En fait, les deux hommes sont amis et font parti du même Parti Politique, Les Alternatifs. En 2001, ils étaient ainsi tous les deux sur la même liste électorale à Villeurbanne.

Par ailleurs, dans le cadre de ses responsabilités d'enseignement à l'ENTPE, Dominique MIGNOT organise tous les ans un Séminaire consacré aux Transports Publics Urbains. En 2001, il recherchait quelqu'un à même d'intervenir devant les élèves sur la question du financement des transports urbains. Le LET travaillant régulièrement avec le Sytral, il a donc pensé contacter un membre de l'AO, et c'est Raymond DESCHAMPS qui s'est présenté. Au cours de cette intervention à l'ENTPE, Raymond DESCHAMPS et Dominique MIGNOT vont échanger en particulier sur les questions de tarification²⁰³.

En 2002, Fawzi BENARBIA et Raymond DESCHAMPS ont de fait connaissance des travaux du LET sur la question de la tarification sociale, et en particulier de l'étude *Mobilité et Grande Pauvreté* publiée en 2000. Dans le cadre de la CTS, avec un énoncé sur la gratuité porté par ACL qui est fort, ils pensent stratégiquement demander à Dominique MIGNOT de venir présenter son étude afin de « caler certaines choses²⁰⁴ », c'est-à-dire en fait de venir apporter une légitimité scientifique à un énoncé qu'ils jugent plus pragmatique, celui du Collectif ALERTE.

2.2.2.2 L'étude « Mobilité et Grande Pauvreté », actant qui sélectionne l'énoncé légitime

La notion d'actant²⁰⁵ est utilisée par Michel CALLON pour parler d'un humain ou non humain (animal ou objet) dans la mesure où celui-ci peut agir dans le système d'acteurs. Précisément, dans le cadre de la CTS, l'étude *Mobilité et Grande Pauvreté* peut bel et bien être considérée comme un actant. En effet, celle-ci va jouer un rôle déterminant dans le processus de sélection de l'énoncé légitime.

²⁰² PREDIT : Programme National de Recherche et d'Innovation dans les Transports Terrestres.

²⁰³ Entretien n°11 avec Dominique MIGNOT, le 22 mai 2006, durée : 1h02, p. 3 : « [Donc là, les premiers liens, c'étaient des liens institutionnels entre institut de recherche, qui mobilise effectivement des personnes du Sytral, et avec des discussions ensuite qui viennent sur la question de la tarification, alors que ce n'était pas la question au départ](#) ».

²⁰⁴ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 3.

²⁰⁵ CALLON Michel. Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs de la baie de Saint-brieuc. *L'année sociologique*, 36, 1986, p.169-208.

D'une part, en définissant ce que devrait être une tarification sociale pertinente et équitable comme un « [système de tarification fondé] sur le revenu comme seul critère ouvrant droit à une tarification discriminante²⁰⁶ », l'étude du LET vient apporter une légitimité scientifique forte à l'énoncé des représentants du Collectif ALERTE. D'autre part, dans le même temps, cette étude disqualifie la thèse de la gratuité et marginalise les représentants de AC.

En effet, pour justifier la nécessité d'un dispositif basé sur les revenus, cette étude met en exergue l'exemple de l'AO de Dunkerque, qui après avoir mis en place la gratuité, l'a supprimée pour la remplacer par un système basé sur une tarification très réduite en fonction de critères de revenus, et précise que le nouveau système est unanimement considéré comme « juste²⁰⁷ » par les usagers de l'agglomération dunkerquoise.

L'étude, réalisée par pas moins de trois instituts de recherche, jouit d'une forte légitimité scientifique et ne sera pas contestée sur le fond. En cela la CTS n'est pas le lieu d'un « scepticisme généralisé²⁰⁸ » vis-à-vis de l'expertise. D'autant moins que, en l'occurrence, elle vient conforter l'un des deux pôles associatifs. Nous sommes précisément ici dans le cadre d'une « politisation de la science », le travail de recherche du LET est utilisé « comme une ressource dans la compétition politique, une ressource qui permet à certains groupes de défendre au mieux leurs intérêts et de renforcer leur pouvoir [c'est le cas pour le Sytral et le Collectif ALERTE] tandis que d'autres en sont exclus²⁰⁹ », comme AC. La science et son travail d'objectivation sert ainsi de source de pouvoir pour l'action. Dominique MIGNOT explique ainsi qu'à l'issue de cette réunion et à l'exception de AC marginalisé, il y avait un début de consensus entre les participants de la CTS :

« Donc, je crois que au moins un des résultats de la... de cette Commission, c'était un avis plutôt positif de ceux qui étaient présents, sur l'idée de retenir – sauf AC ! qui n'était pas sur ces revendications là – l'idée d'une tarification progressive selon le revenu, c'était plutôt l'idée générale. ²¹⁰ »

Suite à cette réunion, le représentant d'AC!, qui ne pourra plus porter légitimement son discours sur la gratuité des transports pour tous, décidera de se mettre en retrait de cette commission et de ne plus participer aux réunions de la CTS²¹¹. Cette participation d'AC ! a défaut d'avoir été entendu

²⁰⁶ **MIGNOT Dominique.** *Mobilité et grande pauvreté*, op. cit., p. 142.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ **BARTHE Yannick et GILBERT Claude.** Impuretés et compromis de l'expertise, une difficile reconnaissance. A propos des risques collectifs et des situations d'incertitude. *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques.* Coordonné par L. Dumoulin, S. La Branche, C. Robert, P. Warin, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2005, pp. 43-62.

²⁰⁹ **SAURRUGER Sabine** citée par **BARTHE Yannick et GILBERT Claude**, Impuretés et compromis de l'expertise, une difficile reconnaissance. A propos des risques collectifs et des situations d'incertitude, op. cit., 2005, p. 47.

²¹⁰ Entretien n°11 avec Dominique MIGNOT, le 22 mai 2006, durée : 1h02, p. 9.

²¹¹ Il reviendra toutefois pour la dernière réunion avec deux autres partisans de la gratuité totale, François MENDUNI de AC! et Monsieur JACQUAZ de la FNAUT/DARLY.

a probablement participé à renforcer la légitimité du discours des autres acteurs en les positions comme « non extrême ». La disqualification du discours d'AC ! opère ainsi comme un processus de qualification des autres discours devenu « raisonnables » et « scientifique ».

A la réunion suivante du 07 juin 2002, consacrée à la présentation par les associations des scénarios de tarification qui seront étudiés par le Sytral, il n'y aura plus alors dans la CTS qu'un seul énoncé validé par le Sytral. Néanmoins, Fawzi BENARBIA tiendra à faire étudier l'ensemble des propositions recensées lors de la première réunion sous la forme des six scénarios suivants²¹² :

- scénario 1 : Elargir le système actuel, Pass 2 et Pass S à toutes les personnes qui ont le même revenu indépendamment du statut : enjeu toucher les personnes dont le revenu est inférieur à environ 600 euros ;
- scénario 2 : Offrir un tarif réduit aux bénéficiaires de la CMU ;
- scénario 3 : Mettre en place un système de tarification sociale en fonction du quotient familial ;
- scénario 4 : Gratuité pour les personnes dont les revenus sont au niveau des minima sociaux ;
- scénario 5 : Gratuité totale sur tout le réseau ;
- scénario 6 : Gratuité pour les personnes sans ressources, puis tarifs sociaux avec plusieurs échelons en fonction des ressources.

Ces six scénarios seront étudiés entre le 07 juin et le 04 octobre 2002 par les services du Sytral et de SLTC²¹³. Ces études auront pour but principalement d'apporter une évaluation chiffrée du coût financier de chaque scénario pour le Sytral.

Les trois dernières réunions seront l'objet de débats, non plus sur les énoncés sur lesquels comme l'explique Raymond DESCHAMPS « il y a eu consensus²¹⁴ », mais plutôt sur le niveau de la réduction à apporter et sur les modalités de mise en œuvre d'un nouveau système de tarification sociale basée sur le critère du revenu. En quoi ces deux points font-ils débat au sein de la CTS ?

Rappelons que ACI, n'ayant pas pu peser à l'intérieur de la commission, va chercher à peser sur le Sytral de l'extérieur. L'association organisera, avec la CNT et la FA, sous l'égide du Collectif TCL, deux manifestations lors de la semaine des transports pour demander la gratuité des transports en commun et la garantie d'un vrai service public: le samedi 14 septembre 2002, une manifestation place Carnot et le samedi 21 septembre 2002, un rassemblement à la station de tramway Guilloitière. (C.f. article du Progrès du 13 septembre 2002, et tracts du Collectif TCL, archives de ACI).

²¹² SYTRAL. Compte-rendu de la réunion de la Commission Tarification Sociale du 04 octobre 2002.

²¹³ Pierre TAVERNIER, ingénieur au département Marketing de la Société Lyonnaise de Transport en Commun (SLTC), qui est l'Exploitant du réseau et une filiale du groupe Keolis, participera aux calculs du chiffrage des six scénarios proposés aux côtés de Yvette LARTIGAU et Laurent DEFAUT.

C'est la question sur laquelle nous allons nous pencher à présent, en étudiant ce qui constitue les ressources et les représentations des deux acteurs : le Sytral et le Collectif ALERTE, représenté par François GUILLOT²¹⁵. C'est-à-dire que nous allons essayer de voir comment ces deux acteurs vont mettre en scène chacun une expertise propre et jouer avec les zones d'incertitude²¹⁶ pour arriver, à travers un processus d'apprentissage cognitif, à élaborer une solution partagée.

²¹⁴ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 15.

²¹⁵ En fait, à partir de cette réunion Michel GONTIER du CHRS Rencontre AJD ne sera plus présent. Il a en effet été licencié du CHRS peu de temps auparavant. Il sera remplacé par Madame POUTIGNAT, qui continuera d'assurer une représentation pour le CHRS, mais qui, de l'avis des acteurs rencontrés, n'a pas joué un rôle important dans les débats qui ont mené au choix de la solution CMUC.

²¹⁶ Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG expliquent que « tout problème matériel comporte une part appréciable d'incertitude, c'est-à-dire d'indétermination quant aux modalités concrètes de sa solution ». Or, nous disent-ils, « l'incertitude en général ou des incertitudes spécifiques (...) constituent la ressource fondamentale dans toute négociation. S'il y a incertitude, les acteurs capables de la contrôler l'utiliseront dans leurs tractations avec ceux qui en dépendent. Car ce qui est incertitude du point de vue des problèmes est pouvoir du point de vue des acteurs : les rapports des acteurs, individuels ou collectifs, entre eux et au problème qui les concerne, s'inscrivent donc dans un champ inégalitaire, structuré par des relations de pouvoir et de dépendance. En effet, les acteurs sont inégaux devant les incertitudes pertinentes du problème. Ceux qui par leur situation, leurs ressources ou leurs capacités (qui sont, bien entendu, toujours personnelles et sociales puisqu'on ne peut concevoir de champ non structuré) sont capables de les contrôler, utiliseront leur pouvoir pour s'imposer face aux autres. ».

Voir CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard. *L'acteur et le système*. Editions du Seuil, 1977, p. 23-24.

2.3 Expertises et apprentissage cognitif au cœur de la construction d'une solution partagée

Comme l'explique Charlotte HALPERN : « La décision publique est le produit d'un arbitrage constant entre faisabilité politique et rationalité économique ou technique, de l'articulation entre *policies* et *politics*, entre l'action politique et ses publics²¹⁷ ». Il s'agit d'un processus dynamique au cours duquel interviennent de nombreux acteurs, notamment les « experts », en particulier lorsqu'il s'agit de situations d'incertitudes²¹⁸.

En ce qui nous concerne, la CTS est préparatoire à la décision publique, il s'agit pour les acteurs de parvenir à produire une proposition commune, qui sera ensuite débattue par l'autorité publique. Les débats au sein de la commission intègrent donc les aspects de la décision publique mentionnés par Charlotte HALPERN. Face au problème qui est posé, c'est-à-dire comment définir un nouveau titre de tarification sociale fondé sur le revenu et non plus sur le statut, de nombreuses zones d'incertitudes existent : quel est le public que l'on veut toucher ? A quel niveau placer la réduction afin de pouvoir toucher ces personnes en situation difficile ? Quelle est la mobilité de ses personnes ? Comment évaluer l'impact pour le Sytral ? etc. Les acteurs vont mobiliser leurs savoirs spécifiques, et élaborer une expertise afin de contrôler ces zones d'incertitudes, et pouvoir jouer dans la définition de la nouvelle tarification à mettre en œuvre par le Sytral.

2.3.1 Une expertise partagée

Nous considérons que l'expertise n'est pas le fait des seuls techniciens mandatés par la puissance publique, au contraire l'expertise est partagée : les profanes et les représentants associatifs sont porteurs de savoirs particuliers, mobilisent eux aussi des connaissances propres et développent ce que nous pouvons appeler une « expertise associative²¹⁹ ». Le débat au sein de la commission est

²¹⁷ HALPERN Charlotte. Décision. In : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), op. cit., 2004, p. 153.

²¹⁸ On peut aussi penser aux situations de crise, ou lorsqu'il s'agit de justifier de grands projets d'équipement : développement d'un TGV, construction d'une autoroute.

L'incertitude est au cœur de tout processus politique : Voir **JOBERT Bruno et MULLER Pierre**. *L'état en action, politiques publiques et corporatismes* – PUF, coll. « recherches politiques », 1987, pp. 35-49 : « Les incertitudes de l'Etat en action ».

²¹⁹ **ENJOLRAS Bernard et TCHERNONOG Viviane**. Expertise associative et co-construction des politiques publiques. In : ENGELS Xavier, HELY Matthieu, PEYRIN Aurélie, TROUVE Hélène (dir.). *De l'intérêt général à l'utilité sociale. La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne.*, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 2006. 280 p.

donc aussi l'occasion pour les acteurs associatifs de faire entendre leur voix et leurs arguments techniques et/ou idéologiques.

2.3.1.1 Ouvrir la « boîte noire » : impuretés et ressources de l'expertise technique

Les experts techniciens du Sytral ont pour eux *a priori* une légitimité technique et symbolique²²⁰ qui les autorisent à parler, voire, comme nous l'avons souligné précédemment, à cadrer le débat par rapport à ce qui peuvent être les contraintes formulées par l'autorité politique. Leur travail vise pour l'essentiel à chiffrer le coût financier des différents scénarios pour le Sytral, et ainsi à l'aider à prendre une décision²²¹. Pour ce faire, ils formulent des hypothèses et font « tourner des modèles²²² ». Nous proposons ici de nous pencher sur la « boîte noire », que constituent ces modèles que l'« on fait tourner » et dont « on regarde les résultats », afin, non seulement de mettre en exergue les imperfections du travail de l'expert, mais aussi afin de montrer comment cette même impureté peut être mobilisée comme une ressource par les experts.

Le travail de chiffrage réalisé par les techniciens du Sytral consiste, en ce qui concerne la tarification sociale, à mettre le pauvre en équivalence avec un coût financier pour le Sytral, à donner une valeur monétaire au pauvre, sur le mode « donner un tarif réduit à tel niveau, à telle catégorie de pauvres, nous coûte tant ». Par exemple, pour les bénéficiaires de la CMUC, les experts du Sytral ont estimé les pertes entre 500 000 et 800 000 euros²²³. Intéressons nous à la manière dont les techniciens évaluent ce coût financier pour le Sytral, c'est-à-dire en fait à la méthode de conversion utilisée par les experts pour transformer des pauvres en chiffrages monétaires²²⁴. Si nous reprenons

²²⁰ Le niveau de qualification des techniciens leur confère un capital symbolique important qui pèse dans leur légitimité à agir. « On a un Directeur Général, qui est un X-Ponts, qui sait faire euh... techniquement voilà », entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, p. 14.

Le Directeur Financier, Raymond DESCHAMPS, est lui à la fois ingénieur de l'Ecole Centrale de Lyon et titulaire d'un DESS en comptabilité. La Directrice de l'Exploitation est elle ingénieur des TPE.

²²¹ Entretien n°10 avec Pierre TAVERNIER, le 19 mai 2006, durée : 34 min, p. 5 : « Le Sytral pour pouvoir prendre sa décision avait besoin d'une vue d'ensemble sur les plus et les moins de chaque chose ».

Pierre TAVERNIER est ingénieur en transports. Il est responsable « études et stratégies marketing » à SLTC (aujourd'hui Keolis Lyon) au Département Marketing jusqu'en 2004, époque où il prend la Direction d'un bureau d'études de Keolis, Transétudes. Il connaît bien Yvette LARTIGAU et Laurent DEFAUT car, dans le cadre de son travail à SLTC, il assistait le Sytral sur les questions tarifaires. Il a eu l'occasion fin 2004, début 2005 de remplir de petites missions pour le compte du Sytral afin de pouvoir aider Yvette LARTIGAU à finaliser ses calculs pour la refonte de la grille tarifaire qui a été votée en mars 2005.

²²² Entretien n°13, Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, p. 14.

²²³ Entretien n°2 avec Laurent DEFAUT, le 18 avril 2006, durée : 1h46, p. 6.

²²⁴ Cette façon de formuler le travail de l'expert renvoie à la monétarisation réalisée en politique des transports pour évaluer par exemple la valeur du temps, ou le coût des accidents. La valeur du mort est

la méthode de calcul pour l'estimation du coût de l'élargissement de l'abonnement Pass Partout S aux bénéficiaires de la CMUC, nous pouvons observer que la démarche des experts se déroule en sept étapes²²⁵. Nous proposons ci-dessous une description littérale de la méthode de calcul utilisée par les techniciens :

- Etape 1 : Estimation du nombre **X** de personnes concernées par la mesure tarifaire, non aidés actuellement.
- Etape 2 : Prendre une hypothèse du nombre de déplacements/jours **d**, la part de marché TC²²⁶, **pTC** est connue (13%) ; on obtient le nombre de déplacements TC/jour tel que:

$$Y = X * d * pTC ;$$

- Etape 3 : Hypothèse de taux de fraude²²⁷ haute et basse, **fh** et **fb** :

on obtient un intervalle de déplacements payants/jour : **Yh = Y * fh** et **Yb = Y * fb** ;

- Etape 4 : Calcul de la recette actuelle en million d'euros/an (avec le prix de la recette moyenne au déplacement²²⁸) :

on obtient un intervalle de recette actuelle [Rb ; Rh] où **Rh = Yh * 0,8** et **Rb = Yb * 0,8** ;

- Etape 5 : Estimation du trafic futur (hypothèse : on augmente le trafic actuel de la baisse de tarif prévue par la nouvelle mesure tarifaire, soit 50% pour un Pass Partout S ; taux de fraude fixé à 10 %),

on obtient le trafic futur estimé : **Yfutur = Y * 150% * 90%** ;

- Etape 6 : Calcul de la recette future en million d'euros/an (en fonction du prix futur d'un déplacement, soit 0,33 pour un Pass Partout S) : **Rfutur = Yfutur * 0,33** ;
- Etape 7 : Bilan = recette future – recette actuelle ;

on obtient un intervalle [Bilanb ; Bilanh] où **Bilanb = Rfutur – Rh** et **Bilanh = Rfutur – Rb**.

par exemple fixée, dans le rapport BOITEUX II, à 1 million d'euros 2000 en transports routiers, et à 1,5 million d'euros 2000 en transports collectifs, car on considère que ce dernier est usager d'un service. On le voit sur cet exemple, les activités de monétarisation reposent bien sur des représentations cognitives.

²²⁵ SYTRAL. Compte-rendu de la réunion de la Commission Tarification Sociale du 04 octobre.

Dans le cas de la CMUC, les hypothèses hautes et basses sont prises sur le taux de fraude. Dans le cas de l'estimation du coût de l'élargissement de l'abonnement Pass Partout S aux bénéficiaires de l'AAH les hypothèses hautes et basses étaient prises par rapport à la mobilité, la fraude étant estimée fixe à 14 %. SYTRAL. Délibération 01.160, 20 septembre 2001, pp. 1847-1849.

²²⁶ La « part de marché TC » correspond au nombre de déplacements qui sont effectivement faits par le moyen des transports en commun ; les autres étant effectués par d'autres modes de transport. La part de marché TC est de 13 % en 2002.

²²⁷ Le taux de fraude traduit le nombre de voyages en situation de fraude par rapport à la totalité des voyages.

Comme nous pouvons le constater la méthode de chiffrage du Sytral repose assez largement sur des hypothèses de calcul²²⁹ (repérées en vert) qui permettent aux experts d'appréhender « la réalité ». Ces hypothèses font des calculs réalisés des approches partielles qu'un ingénieur en transports n'hésite pas à qualifier de « pifométr[iques] ». Le travail de l'expertise, présenté comme un pur outil rationnel et scientifique d'aide à la décision, est ainsi bel et bien rempli d'imprécisions²³⁰.

Pour réduire les incertitudes inhérentes à une réalité par définition complexe et irréductible, les experts opèrent un travail d'objectivation en s'appuyant sur des hypothèses lourdes simplificatrices et réduisant les incertitudes. Elles reposent pour partie sur l'expérience des techniciens, et la comparaison qu'ils peuvent faire avec les évaluations réalisées pour des mesures tarifaires antérieures²³¹. Cependant, nous pensons qu'elles relèvent aussi des représentations cognitives propres aux experts :

« [...] les experts ont eux-mêmes de la peine à maîtriser la complexité : difficulté à établir des causalités, à effectuer des mesures, à évaluer des risques qui varient très fortement dans le temps, plus encore à intervenir sur la totalité des paramètres pertinents. Dans ces situations de doute, c'est souvent l'idéologie qui permet de trancher et les analyses de leurs discours montrent que les spécialistes ne recourent souvent pas à d'autres types d'argumentation que celles du langage ordinaire, comme l'exemplification, l'argument d'autorité, les considérations pragmatiques, etc.²³² » .

²²⁸ Ce prix moyen correspond à la moyenne des titres sociaux, scolaires et étudiants. Il est à 0,8 euros en 2002.

²²⁹ Entretien n°10 avec Pierre TAVERNIER, le 19 mai 2006, 34 minutes, p. 6 : « bon quand on a fait ce calcul, à un moment on a dit « bon, ben il y a... », on a fait des calculs en disant « le marché potentiel c'est tant, on pense que les gens couvrent tant, c'est-à-dire que grâce à la tarification on a déjà... on répond à la demande d'un certain nombre de titulaires (tant de personnes, tant de pourcents). Et puis après on a fait des hypothèses de mobilité des personnes, des hypothèses de parts de marché, et puis ça donnait un calcul, et c'est avec tout ça qu'on donnait une sorte de calcul... oui, c'est ça... on regardait le nombre qu'il y avait au total, combien il en manquait par rapport à ça, la mobilité, parts de marché, euh et puis on essaye de faire une approche. »

²³⁰ **BARTHE Yannick et GILBERT Claude.** Impuretés et compromis de l'expertise, une difficile reconnaissance. A propos des risques collectifs et des situations d'incertitude, op. cit., 2005, p. 47.

Les auteurs expliquent comment les sociologues des sciences ont pu étudier l'expertise en tant que « processus de politisation de la science ». « Ils ont plutôt mis l'accent sur les « cadrages » implicites qui traversent ce genre de pratiques, en particulier sur la manière dont les savoirs experts véhiculent inévitablement des présupposés sociaux concernant la nature humaine et le comportement des « profanes » à l'égard des dangers collectifs ». Voir **WYNNE Brian.** Framework of Rationality in Risk Management : Towards the Testing of Naïve Sociology. In : **BROWN (ed).** *Environmental Threats : Perception, Analysis and Management.* Londres : Belhaven Press, 1989. pp. 33-47. **WYNNE Brian.** Les moutons peuvent-ils paître en toute sécurité ? Une approche réflexive du partage entre savoir expert et savoir profane, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°38, 1989, pp. 221-236.

Nous pensons que ce type d'analyse peut se généraliser à toute activité d'expertise au-delà des seuls dangers collectifs.

²³¹ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 23. Raymond DESCHAMPS explique que l'évolution du niveau des tarifs est déterminée de manière empirique, dans le cadre d'évolution générale de la grille tarifaire fixé par le Président du Sytral et le Comité Syndical. Ce cadre général consiste généralement à suivre le cours de l'inflation au niveau de la masse globale des recettes tarifaires.

²³² **PAPADOPULOS Yannis.** *Complexité sociale et politiques publiques.* Paris : Montchrestien, 1995, p. 111.

Par exemple, le personnage du fraudeur est décrit non pas seulement à partir d'une analyse statistique, même si des études sont faites qui vont légitimer la parole experte, mais à partir d'anecdotes et d'argumentation du langage ordinaire : les élus et les techniciens du Sytral le décrivent comme quelqu'un qui ne se rend pas compte du coût réduit des transports en commun, et se plaint de devoir payer un abonnement mensuel 8 euros alors qu'il fume un paquet de cigarettes à cinq euros par jours, ou encore qu'il possède un téléphone portable²³³.

Plutôt que de nous arrêter à dénoncer les écarts observables entre le modèle de la pureté scientifique et les pratiques concrètes, nous proposons, comme le suggèrent Yannick BARTHE et Claude GILBERT²³⁴, de suivre un déplacement dans l'analyse et de considérer ces écarts comme une ressource mobilisée par les acteurs. Pour le montrer, nous allons nous appuyer sur l'usage du taux de fraude par les techniciens du Sytral.

Par définition, le taux de fraude ne peut être connu avec précision. La fraude constitue de fait une zone d'incertitude majeure. Sa maîtrise est d'autant plus stratégique que la fraude a un impact direct sur le chiffre des recettes du Sytral, et tient par conséquent une place centrale dans le modèle de monétarisation du pauvre²³⁵. L'évaluation du niveau de fraude pourrait ainsi faire débat entre les experts du Sytral et les représentants associatifs. Or, cela n'est pas le cas²³⁶. En effet, le Sytral, en réalisant des études depuis 1997²³⁷, en développant une expertise sur la fraude, s'est assuré la

²³³ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 6.

²³⁴ **BARTHE Yannick et GILBERT Claude**, op. cit., 2005, p. 43 : « [P]lutôt que de se contenter de dénoncer les écarts observables entre ce modèle et les pratiques concrètes de l'expertise scientifique, nous proposons de l'analyser également comme une ressource mobilisée par les acteurs eux-mêmes afin de maintenir leur identité professionnelle et la spécificité de leur rôle, et ce en dépit des impuretés et transgressions diverses qui caractérisent ce genre de pratiques ».

²³⁵ Entretien n°2 avec Laurent DEFAUT, le 18 avril 2006, durée : 1h46, p. 6 : « Nous quand on chiffre une mesure de tarification sociale ou autre, on prend toujours en compte autant que possible l'impact sur la fraude. »

²³⁶ Entretien n°4 avec Jean-Claude LESVENTES, le 26 avril 2006, durée 1h55, p.7 « C'est eux qui nous ont donné en fait un certain nombre d'informations. Et moi j'avoue que quand j'ai... quand euh j'ai fait euh... l'importance de la fraude globale [rires] enfin, j'ai été affolé quoi [rires] et puis euh bon ben par contre dans cette population ben ça m'a pas choqué hein, parce qu'on sait très bien que... se payer des tickets, c'est cher. Et puis euh, les gens sont pas toujours euh se demandent pas toujours à quoi ça sert. »

²³⁷ **SYTRAL**. Note au Comité Syndical du 26 septembre 2002, « Bilan de l'évolution de la fraude depuis 1997 ».

Trois mesures annuelles sur le jour type de la semaine (mardi, jeudi et week-end) sont réalisées par an. Les mesures sont réalisées à partir d'un échantillon de courses établi pour chaque unité de transport. Trois sous-échantillons sont tirés de manière aléatoire, un pour chaque enquête. A chaque vague d'enquête, environ 13000 voyageurs sont enquêtés. Les enquêtes sont présentées comme des enquêtes-clients dans lesquelles il est demandé au client de présenter son titre de transport (la note précise que le taux de refus se situe aux alentours de 5%).

La note du Sytral met en évidence trois caractéristiques pour le profil des fraudeurs :

maîtrise de cette zone d'incertitude. Au sein de la CTS, les techniciens du Sytral ont alors une légitimité pour dire la sociologie des fraudeurs, et par là objectiver le résultat de leurs calculs :

« Parce que malgré tout, la fraude, il ne faut pas se dire que les fraudeurs ne sont que des gens qui n'ont pas les moyens de payer. On a des gens qui fraudent dans toutes les catégories sociales. Il n'y a pas que de la « fraude obligée », on va dire, parce que il n'y a pas moyens de faire autrement...²³⁸ »

Cette maîtrise du sens du taux de fraude permet aux techniciens du Sytral de l'utiliser de manière différenciée suivant les cas de figure. Pour un même abonnement social, le taux de fraude n'est pas utilisé de la même manière, ni même fixé au même niveau, suivant les catégories de populations à qui sont destinées les futures mesures tarifaires. C'est le cas par exemple entre les bénéficiaires de la CMUC et ceux de l'AAH. En ce qui concerne les bénéficiaires de la CMUC, les techniciens ont choisis de faire jouer les hypothèses hautes et basses sur le taux de fraude considéré entre 20 et 30 %. Par contre, dans le cas de l'estimation du coût pour les bénéficiaires de l'AAH, les hypothèses hautes et basses étaient déterminées en fonction du nombre de déplacements par jour et le taux de fraude fixé à 14%²³⁹.

Nous pouvons ainsi schématiquement représenter le travail de l'expertise du Sytral de la manière suivante :

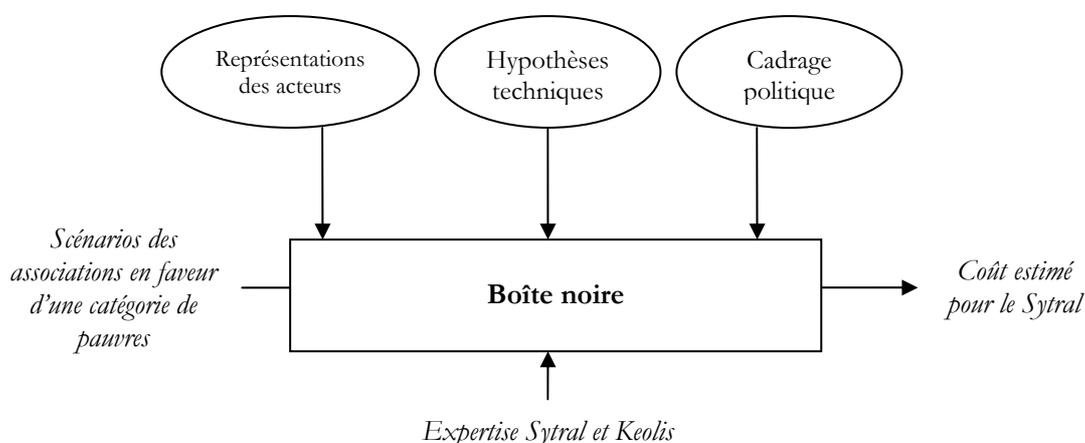


Figure 4 Modèle de monétarisation du pauvre par l'expertise technique

- l'âge : le phénomène de la fraude est décroissant avec l'âge. Les jeunes de 18-24 ans représentent plus de 44% de la fraude pour 1/3 des voyages sur l'ensemble du réseau ;
- la catégorie socioprofessionnelle : il y a une forte proportion de fraudeurs parmi les catégories aux plus bas revenus, mais les cadres représentent tout de même 8,1 % du taux de fraude ;
- le motif de déplacement : le motif travail génère le plus grand nombre de voyages fraudés 30,7%.

²³⁸ Entretien n°12 avec Laurent DEFAUT, le 18 avril 2006, durée : 1h46, p. 7.

²³⁹ SYTRAL. Délibération 01.160 du Comité Syndical du 20 septembre 2001, pp. 1847-1849.

Le modèle de monétarisation du pauvre par l'expertise technique intègre bien, nous l'avons vu, à la fois un cadrage politique (*pas de gratuité, contraintes financières, et conservation du taux de participation des usagers au financement du Sytral*), des hypothèses techniques (*hypothèse de déplacement, hypothèse sur le taux de fraude...*) et aussi, liées à ces hypothèses techniques, des représentations cognitives propres aux acteurs eux-mêmes (*par rapport à un comportement probable de telle ou telle catégorie de clients par exemple*).

Malgré ce caractère construit sur des hypothèses techniques, le modèle élaboré par les experts du Sytral pour transformer les scénarios des associations en chiffrage monétaire est jugé « intéressant²⁴⁰ » par les représentants associatifs. Par contre, ce modèle de monétarisation du pauvre est discuté par les représentants associatifs²⁴¹. Non pas techniquement, mais bien sur les principes et les représentations cognitives qu'il véhicule en tant qu'outil statistique²⁴². C'est sur l'interprétation de la mobilité des pauvres et le sens de la fraude qu'a lieu le débat.

Les représentants du Collectif ALERTE considèrent en effet que les pauvres sans ressources ne se déplacent pas, ou alors le font en situation de fraude²⁴³. Par conséquent, ils ne comprennent pas que les acteurs du Sytral puissent parler de coût par rapport aux réductions tarifaires. Pour eux il s'agit bien plutôt de rentrées d'argent²⁴⁴.

Ce débat entre les représentants du Collectif ALERTE et les acteurs du Sytral, est l'occasion pour les militants de AC! de réinvestir la scène du débat. D'une part, ils rejoignent l'analyse de la fraude comme une nécessité pour les personnes sans ressources qui ne bénéficient pas d'aide au transport²⁴⁵. D'autre part, ils trouvent là un nouvel intérêt pour la solution de la gratuité en arguant du fait que « la fraude [n']existe [que] parce que c'est payant²⁴⁶ ».

²⁴⁰ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p. 6.

²⁴¹ Idem, p. 9.

²⁴² **DESROSIERES Alain. DESROSIERES Alain.** *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique.* La Découverte, 2000 (1^{ère} édition en 1993), p. 22 : « Le travail statistique vise à réduire la multiplicité des situations, et à en fournir une description résumée mémorisable et utilisable comme point d'appui pour l'action. Cela implique, d'une part, la construction d'un espace politique d'équivalence et de codage et, d'autre part, un traitement mathématique, souvent appuyé sur le calcul des probabilités ». C'est bien cet « espace politique d'équivalence » porteur des représentations cognitives des experts du Sytral, qui va être contesté par les représentants associatifs.

²⁴³ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée 1h08, p. 9 : « Elle [Yvette LARTIGAU] pense que les gens bougent... enfin, ils ont évalué que les gens, même s'ils n'ont pas de tarification sociale, les gens se déplacent et payent des transports, et alors si on leur donne un tarif moins cher, on va gagner moins d'argent. Et franchement, ça c'est faux. Je pense que si les gens n'ont pas d'argent, ils ne se déplacent pas ! Ou ils fraudent ! Mais c'est pas de l'argent qui rentre dans les caisses ! ».

²⁴⁴ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée 1h08, p. 46. On retrouve ici l'élément qui faisait débat déjà lors de la réunion de présentation des comptes du Sytral.

²⁴⁵ Entretien n°5 avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07, p. 25.

²⁴⁶ Idem, p. 13.

2.3.1.2 L'expertise associative et l'irruption des personnes en situation difficile au sein de la CTS

Au sein de la CTS, en même temps que l'expertise technique détenue par les acteurs du Sytral, une autre forme d'expertise s'exprime. Les représentants associatifs détiennent eux aussi un savoir spécifique : ils ont une légitimité symbolique qui leur permet de parler du monde social :

« moi je rencontre des gens qui en parlent, des personnes qui sont bénéficiaires des minima sociaux hein, on peut parler de cela avec eux, moi je vois bien comment ils vivent, si ils n'ont pas les moyens de bouger²⁴⁷ »

Plus que des « personnes ressources²⁴⁸ », ces acteurs jouent un rôle dans la commission. Ces personnes, travailleurs sociaux pour la plupart, côtoient au quotidien des personnes en situation difficile, ils détiennent une information directe de ce que sont les difficultés d'accès au réseau TCL, et maîtrisent là une zone d'incertitude dont ils peuvent jouer, par exemple pour essayer de définir des seuils de revenus en dessous desquels il convient que le Sytral intervienne.

Plus précisément, l'expertise associative qui va nous intéresser ici correspond à celle de l'association ATD Quart Monde, et de François GUILLOT, qui reste le seul représentant du Collectif ALERTE au cours des trois dernières réunions de la CTS²⁴⁹. Elle renvoie aussi à l'irruption de profanes, en situation de pauvreté, au sein de la CTS : car, conformément à la philosophie de l'association ATD Quart Monde qui consiste à faire participer les pauvres pour qu'ils sortent de leur situation de pauvreté, François GUILLOT va faire participer des personnes du Quart Monde, membres des associations ATD Quart Monde et Droit pour Tous²⁵⁰. Pour expliquer sa démarche François GUILLOT insiste sur le fait que « les gens qui connaissent la misère [et] l'exclusion ont (...) un savoir, une intelligence des situations (...) [une] expertise [qu'il est nécessaire de prendre en compte] (...) pour construire avec eux les actions pour permettre aux gens de trouver leur place dans la société²⁵¹ ».

²⁴⁷ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p. 10.

²⁴⁸ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 3.

Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, pp. 11-12, et pp. 24-26 Le Directeur Financier explique comment les différents acteurs de la CTS jouaient tous un rôle, et à la manière de « grands sportifs », cherchaient à emporter le match autour de la solution à retenir.

²⁴⁹ Madame POUTIGNAT du CHRS Eugène PONS, qui remplace Michel GONTIER ne fera pas parti des signataires des lettres du Collectif ALERTE au Sytral et aux élus lyonnais, qui auront pour objet de rappeler la nécessité de la mise en œuvre de l'extension du tarif Pass Partout S aux bénéficiaires de la CMUC.

²⁵⁰ Droit pour Tous est une association nationale régie par la Loi du 1er juillet 1901 et le décret du 16 août 1901, qui vient en aide par le droit aux personnes en situation difficile. L'antenne lyonnaise, située à Bron, est très proche de ATD Quart Monde Rhône Alpes. Les deux associations partagent les mêmes locaux à BRON.

²⁵¹ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p.1.

Il opère une distinction entre les acteurs du Sytral 'cloîtrés' dans leurs bureaux et le monde social : les premiers ne pouvant pas connaître la réalité sociale de la vie des gens en situation difficile, ce savoir spécifique, cette expertise sociale étant détenue par les personnes du Quart Monde elles-mêmes. Il lie la construction d'une « tarification sociale plus juste » avec la participation des « personnes pauvres »²⁵² à cette construction. Ainsi, dès la réunion du 26 avril 2002, François GUILLOT sera accompagné de personnes qui viendront participer aux débats et témoigner avec leurs mots de leur vie et de leurs propres difficultés personnelles face aux transports et à la tarification TCL²⁵³.

Or, lors de la première réunion de la CTS, le 25 janvier 2002, Fawzi BENARBIA avait proposé un outil concret pour que les associations puissent faire remonter les situations difficiles non prises en compte par la tarification TCL : un formulaire à remplir intitulé « Exclusion du droit aux tarifs sociaux »²⁵⁴. Cette « formalisation concrète de la réalité »²⁵⁵ avait pour but de dépasser le mode de l'expression affective directe, afin de pouvoir entrer dans un débat constructif. La démarche d'ATD Quart Monde se situe donc au-delà des règles fixées au départ pour le débat.

L'irruption de ces personnes du Quart Monde au sein de la CTS vient renouveler le cadre du débat au-delà de sa « formalisation concrète », et du travail d'abstraction qu'opère le « modèle de monétarisation de la valeur du pauvre » que nous avons mis en exergue. Il s'agit pour François GUILLOT de faire découvrir la réalité vécue par des personnes en situation difficile aux représentants du Sytral²⁵⁶. Nous pouvons aussi interpréter cette démarche comme une manière de relancer le travail de production d'une solution, après trois premières réunions riches en explications et présentations financières et techniques, mais qui n'ont pas vu avancer les travaux de fonds sur l'élaboration d'une solution tarifaire adaptée aux revenus des personnes en situation difficile. Car, comme il l'explique par ailleurs à propos du faible investissement des associations d'usagers des transports en commun, lorsque l'« on ne connaît pas la situation des pauvres on a du mal à les

²⁵² Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p.2.

²⁵³ Madame BAEZ et Madame BRIK de l'association « Droit pour Tous » seront présentes à la réunion du 26 avril 2002, consacrée à la présentation de l'étude du LET. Pour les deux dernières réunions du 04 et du 25 octobre ce seront Madame BAEZ et Madame DECOURCELLE d'ATD Quart Monde qui accompagneront François GUILLOT.

²⁵⁴ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 3.

²⁵⁵ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 20.

²⁵⁶ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, pp. 7-8 : « Peut être qu'elle [Madame LARTIGAU] a découvert les personnes, enfin la réalité des personnes qui... enfin que nous on rencontre, qu'on accompagne, alors je pense elle était... je la sentais ouverte sur la réalité qu'on pouvait présenter. Parce que au départ ils nous avaient demandé quelles sont les situations des gens qui sont hors du dispositif existant. Voilà, donc on a fait un premier travail là-dessus. (...) ça c'est la réalité qu'ils ont découverts, et qu'on leur a apporté, qu'ils ignoraient... complètement. »

défendre²⁵⁷ ». Cependant, par rapport à cette initiative de ATD Quart Monde, il convient de souligner deux choses que rappelle Fawzi BENARBIA, l'une : le débat n'est pas passé sur un mode affectif²⁵⁸ ; l'autre : même si cette double concrétisation du problème, à la fois par des témoignages réels et en même temps, sur une formalisation objective, a permis de faire avancer la construction d'une solution commune²⁵⁹, elle ne semble pas avoir produit d'effet déterminant dans le déroulement des réunions.

2.3.2 Apprentissage cognitif et légitimation croisée autour de l'élaboration de la solution CMUC

Nous avons vu comment les deux acteurs de la CTS détiennent tous deux une expertise, et se positionnent par rapport à des zones d'incertitude : le Sytral d'un point de vue technico-financier, et le Collectif ALERTE sur une connaissance de la pauvreté. Nous allons voir à présent comment les représentants du Sytral et des associations vont être « acteurs de l'apprentissage ». C'est-à-dire comment ils vont chacun apprendre un peu du système de croyance de l'autre, intégrer au moins pour partie leurs modes de raisonnement, et les mobiliser selon leur propre intérêt.

2.3.2.1 *Ce que les représentants associatifs du Collectif ALERTE apprennent du Sytral*

Au sortir de la CTS, les acteurs associatifs se félicitent d'avoir acquis une connaissance sur le fonctionnement du Sytral, sur son mode de financement notamment. Auparavant, simples usagers des transports en commun, ils ont après ces rencontres appris des informations, acquis une connaissance du fonctionnement global du système de transport dont ils ne disposaient pas auparavant²⁶⁰. Le Sytral n'est plus un acteur institutionnel opaque, des liens se sont créés entre les personnes. Le point de vue sur le Sytral de certains représentants associatifs a évolué. Par exemple, Jean-Claude LESVENTES explique qu'il a compris la réalité du travail des représentants du Sytral :

²⁵⁷ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p. 13. François GUILLOT parle du faible engagement de la DARLY dans la démarche pour une tarification sociale fondée sur le revenu.

²⁵⁸ Peu être est-il nécessaire de nuancer un peu ce propos au vu de ce que nous raconte Jean-Claude LESVENTES : « moi j'avais été bouleversé quand euh le représentant d'ATD Quart Monde nous avait expliqué que une fois il avait été voir euh je crois que c'était euh la fête des lumières, et c'était des gens je crois de Vaulx-en-velin, ou quelque chose comme cela, qui n'avaient jamais vu les quais de Saône. », entretien n°4, le 26 avril 2006, durée : 1h55, p. 12.

²⁵⁹ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 20.

« on pourrait presque me prendre pour un représentant du Sytral, parce que je trouve qu'ils font plein de choses, mais que bon je suis à ma place, et j'ai entendu la réalité.²⁶¹ »

Cette réalité dont parle l'ancien éducateur du CHRS Eugène PONS renvoie directement aux contraintes techniques et financières que les acteurs du Sytral ont produites face aux scénarios des associations :

- difficulté de connaître les ayants droits pour le chiffrage ;
- difficulté à instruire des dossiers de personnes en situation difficile au sein des agences, donc nécessité de passer par un tiers qui devra produire un justificatif ;
- nécessité de mettre en place des critères facilement identifiables par des agents TCL ;
- contraintes liées à la billettique pour la distribution des titres et les arrondis nécessaires au rendu de la monnaie, etc.

Au cours des débats, les acteurs associatifs ont progressivement intégrés ces contraintes techniques et la limitation de l'espace des possibles qu'elles engendrent :

« faut pas rêver hein le Sytral a aussi ses obligations et donc (...) tout n'est pas possible tout de suite²⁶² »

Par ailleurs, le fait de participer aux travaux de la CTS aux côtés des experts du Sytral donne aux associations du Collectif ALERTE une légitimité à produire des solutions techniques. Ainsi, à la réunion du 25 octobre, elles proposent au Sytral des pistes d'élargissement de la tarification sociale. Il est intéressant de souligner comment dans la mise en forme de ces propositions, les associations du Collectif ALERTE vont veiller à intégrer les contraintes posées par le Sytral. En effet, elles prennent bien soin de mettre en forme leurs propositions sous la forme d'un tableau qui reprend pour chaque public identifié, les pièces justificatives à produire et le montant du tarif. Elles vont même jusqu'à proposer la localisation géographique des guichets du Sytral qui pourraient s'occuper de la distribution de certains titres à destination des demandeurs d'asile.

2.3.2.2 *Ce que les représentants du Sytral apprennent du Collectif ALERTE*

Les travaux de la CTS ont vu la formulation d'un nouveau principe : une tarification sociale plus juste doit être basée uniquement sur des critères de revenus. Cet énoncé porté par le Collectif

²⁶⁰ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p. 16 : « on connaît une réalité, on connaît les plus défavorisés, on voit leur vie, mais on n'est pas dans une vision d'ensemble, ils ont essayé de nous l'amener ça et c'est bien ».

²⁶¹ Entretien n°4 avec Jean-Claude LESVENTES, le 26 avril 2006, durée : 1h55, p.11.

²⁶² Idem, p. 9.

ALERTE a fini par faire consensus au sein de la commission²⁶³. Précisément, c'est l'introduction de la notion d'équité dans la tarification sociale qui a permis l'élaboration de ce consensus. L'apprentissage par les membres du Sytral est ainsi à rechercher dans la définition qu'ils donnent de la notion d'équité. Michèle VULLIEN²⁶⁴ définit l'équité comme la capacité à pouvoir bénéficier d'une offre de transport, quelque soit son lieu d'habitation dans l'agglomération et quelle que soit sa situation financière :

« Bon, hein, l'équité qu'est-ce que ça veut dire ? C'est d'une part, pouvoir circuler d'un bout à l'autre de l'agglomération, quelque soit le quartier où on habite pouvoir avoir une offre de transport, et quelque soit la situation dans laquelle on est pouvoir avoir une offre adaptée à sa situation financière. Donc avec de grosses difficultés, puisqu'on est revenu en fait récemment, on a bougé la tarification des plus de 65 ans, des seniors qui n'étaient pas euh... imposables. (...) On avait été sur la gratuité, et on se rend compte qu'ensuite si on veut être sur l'équité... Que veut dire l'équité dans ce cas là ? Puisqu'on se rend compte qu'un chômeur euh... quelqu'un qui par exemple a le RMI, euh lui on va lui faire payer quelque chose... et puis, le retraité, au motif qu'il est plus âgé, il va pas payer.²⁶⁵ »

Par ce témoignage Michèle VULLIEN nous rappelle que la notion d'équité sera mobilisée par le Sytral comme une ressource symbolique auprès des responsables associatifs pour légitimer un ajustement dans la tarification sociale.

En effet, le Sytral va s'appuyer sur la légitimité acquise par l'organisation de cette phase de concertation de plusieurs mois avec des représentants du monde social pour supprimer un abonnement gratuit : l'abonnement 3*²⁶⁶. Les techniciens du Sytral vont proposer, pour pouvoir réaliser l'ouverture du Pass Partout S aux bénéficiaires de la CMUC, de faire payer un peu les personnes âgées non imposables.

²⁶³ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 15 : « Dans le dossier au fil du temps on a tous suivi le même chemin, on a tous convergé vers ce qu'ils [les représentants du Collectif ALERTE] voulaient hein ».

²⁶⁴ Elle a fait ses études à l'Institut d'Etudes et de Développement Economique et Social (IEDES) de Paris. Elle a une formation économique, avec une « vision sociale de l'économie ».

Maire de Dardilly et 7^{ème} vice-président du Grand Lyon. Elle est élue au Sytral depuis les élections de 1995. En 1999, elle fait partie de la Commission Tarification mandatée pour rencontrer les représentants des associations et syndicats de chômeurs. Aujourd'hui elle est membre du Bureau Exécutif du Sytral, et préside la Commission Tarification, ex-Commission d'adaptation de l'offre, chargée de discuter des modifications de l'offre du réseau, notamment en ce qui concerne l'évolution de la tarification. Dernièrement en mars 2005, elle a rapporté le dossier sur la simplification de la tarification TCL et l'évolution tarifaire en mars 2005, qui comportait la proposition d'ouverture à l'abonnement Pass Partout S pour les bénéficiaires de la CMUC.

Michèle VULLIEN est Présidente de la Commission Tarification. A ne pas confondre avec la CTS, cette Commission Tarification est interne au Sytral. Elle réunit des élus du Comité Syndical et des techniciens dans le but d'étudier des propositions d'évolution de l'offre de transport. En mars 2005, Michèle VULLIEN est, avec Fawzi BENARBIA, rapporteuse du dossier sur la refonte de la grille tarifaire contenant l'extension de l'abonnement Pass Partout S aux bénéficiaires de la CMUC.

²⁶⁵ Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, p. 2.

²⁶⁶ Depuis le 1^{er} janvier 2006, les personnes âgées de plus de 65 non imposables doivent s'acquitter de 3 euros par mois pour recevoir l'abonnement 3*.

Au cours de la réunion du 25 octobre 2002, Yvette LARTIGAU, Directrice de l'Exploitation, propose aux participants le principe d'une participation financière des personnes âgées non imposables²⁶⁷. Pour justifier cette proposition, elle va exploiter l'argumentaire des associations. Ces dernières, dans une lettre au Président du Sytral, remarquent l'existence d'une gratuité pour les personnes âgées non imposables, qui disent-elles « **ont pourtant des revenus parfois supérieurs aux RMistes et aux précaires**²⁶⁸ ». En fait, Yvette LARTIGAU va expliquer que la pauvreté s'est déplacée des retraités de plus de 65 ans aux jeunes de moins de 25 ans²⁶⁹. Par ce moyen, elle va parvenir à utiliser le principe d'équité, au départ outil utilisé par les associations, au profit des intérêts du Sytral et contre l'avis des représentants associatifs²⁷⁰.

2.3.2.3 Un apprentissage collectif limité

L'apprentissage collectif à l'œuvre entre les différents protagonistes de la CTS est bien réel. Comme nous l'avons vu les différents acteurs échangent des perspectives et intègrent réciproquement les uns des autres des éléments cognitifs. Mais il ne faudrait pas en déduire une parfaite unification des logiques d'action entre les membres de la CTS. Paul SABATIER et Hank JENKINS-SMITH insistent sur le fait que l'apprentissage au sein des politiques publiques peut concerner deux niveaux différents des systèmes de croyances : *secondary aspects* et *policy core*²⁷¹. Dans les relations au sein de la CTS, l'apprentissage se limite à la première dimension. Les acteurs modifient partiellement leurs systèmes de croyances afin d'y intégrer des éléments relatifs aux attentes des autres acteurs, et pouvoir avancer dans les travaux de la commission pour aboutir à un consensus autour de la solution CMUC. Cependant, les systèmes de croyances demeurent différents dans ce qu'ils ont de plus profond. Le noyau central du système de croyances (*policy core*) de chacun des acteurs, lui, n'a pas été altéré. Les acteurs continuent à s'inscrire dans des rationalités disjointes. Par exemple, l'idée

²⁶⁷ Compte-rendu de la réunion de la CTS du 25 octobre 2002, p. 2.

Entretien n°10 avec Pierre TAVERNIER, le 19 mai 2006, durée : 34 min, p. 10.

²⁶⁸ Fax de la lettre du Collectif ALERTE à Bernard RIVALTA datée du 28 juin 2002, archives personnelles de Michel GONTIER.

²⁶⁹ Entretien n°4 de Jean-Claude LESVENTES, le 26 avril 2006, durée : 1h55, p. 17.

²⁷⁰ Entretien avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p. 17.

Entretien avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07, p. 20.

²⁷¹ **JENKINS-SMITH Hank C. et SABATIER Paul A.** The advocacy coalition framework : An assessment ». In : SABATIER Paul A. éd. *Theories of the policy process*. Boulder (Colo.), Westview Press, 1998. Cité par **De MAILLARD Jacques**. Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ?, Lien social et politique, RIAC, 48, *La démocratisation du social*, 2002, p. 62.

que l'ouverture du Pass Partout S aux bénéficiaires de la CMUC pourrait coûter de l'argent au Sytral ne passe toujours pas auprès des représentants associatifs²⁷².

2.3.2.4 La solution CMUC : apprentissage cognitif et enjeux stratégiques

Les participants à la CTS, membres du Collectif ALERTE et agents du Sytral, soulignent que les premières réunions ont pu être tendues. Mais, ils insistent pour dire comment il s'est instauré un « sentiment de confiance²⁷³ » entre eux, à partir du moment où un consensus a été établi sur la nécessité de faire évoluer la tarification sociale vers un « système qui soit juste et simple²⁷⁴ ». Juste, c'est-à-dire équitable du point de vue des associations²⁷⁵, i.e. adapté aux revenus des personnes, et simple dans sa mise en œuvre par le Sytral. Laurent DEFAUT exprime bien l'apprentissage qu'ont du parcourir les participants de la CTS, et le caractère consensuel de la solution CMUC :

« Donc, quand on a étendu aux bénéficiaires de la CMU-C, c'était qu'en fait, là pour le coup, on avait un moyen d'utiliser toujours un statut, mais c'est un statut qui est attribué en fonction d'un critère de revenus, et que toute personne dont les ressources sont inférieures à un plafond..., peuvent bénéficier de l'offre tarifaire CMU-C. Ca c'est traité par les Caisses d'Assurance Maladie, ce sont elles qui font l'analyse des revenus, et à partir du moment où elles accordent le bénéfice de la CMU, on sait qu'il y a des revenus qui ont été comptés. Donc c'est pour cela qu'on a malgré tout un système plus lié aux revenus par ce biais là²⁷⁶ ».

D'ailleurs, le choix de la catégorie « bénéficiaires de la CMUC » est présenté par les acteurs comme s'être « naturellement dessiné », c'était « la » bonne mesure :

« Ben, parce que c'est tout simplement... tout simplement quelque chose qui regroupe (...) les gens qui ont le RMI, qui regroupe des gens qui ont (...) un certain nombre de minima sociaux, (...) ou alors, des gens aussi qui ont des difficultés d'insertion professionnelle, qui sont là effectivement très difficilement identifiables, parce qu'ils ne sont pas chômeurs de longue durée, c'est pas des gens (...) parce qu'ils travaillent de temps en temps, ce ne sont pas gens qui sont sans ressources, mais des gens qui ont très peu de moyens. Donc euh c'est en fait (...) la

Voir aussi : **JENKINS-SMITH Hank C. et SABATIER Paul A.** The Dynamics of Policy-Oriented Learning. In : *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder (Colo.), Westview Press, 1993.

²⁷² Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p. 17.

Entretien n°14 avec Claire DUPASQUIER, le 30 mai 2005, durée : 1h45, p. 7 et pp. 13-14.

²⁷³ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 14.

²⁷⁴ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p.8.

²⁷⁵ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p.9 : « On veut un système juste quoi, équitable » ; Entretien n°14 avec Claire DUPASQUIER, 30 mai 2006, durée : 1h45, p. 4 : « Nous on était plus sur une tarification équitable pour tous en fait ».

²⁷⁶ Entretien n°2 avec Laurent DEFAUT, le 18 avril 2006, durée : 1h46, p. 5.

procédure d'obtention de la CMU qui met en évidence, je vais dire, leur précarité. Enfin, ça s'est imposé quoi.²⁷⁷ »

Cette solution aurait été adoptée parce qu'elle permettrait de regrouper un certain nombre de catégories, de privilégier le critère de revenu dans son attribution, tout en permettant l'attribution d'un justificatif facilement vérifiable par les agents TCL²⁷⁸. Lors de la réunion de la CTS du 04 octobre 2002, la Directrice de l'Exploitation, Madame LARTIGAU, expose les premiers éléments de réflexion du Sytral par rapport aux différentes propositions exprimées par les représentants associatifs. Elle insiste sur quatre points. Durant les trois premiers, elle s'attache à souligner les éléments négatifs des différentes solutions (gratuité, quotient familial etc.). Cela pour mieux conclure en quatrième point à l'intérêt du critère de la CMUC, définissant même cette solution de « première piste d'action très intéressante »²⁷⁹.

Le Directeur Financier du Sytral confirme cette hypothèse d'une démarche stratégique du Sytral dans le débat au sein de la CTS. Raymond DESCHAMPS explique que, suite au vote de la Loi Solidarité et Renouveau Urbain²⁸⁰, les techniciens du Sytral avaient déjà commencé à travailler sur des scénarios de mise en œuvre de cette mesure :

« R. D. : Avant de prendre une décision c'est complexe comme démarche... Il y a eu plusieurs scénarios qui ont été bâti.

R. A. : Déjà avant la mise en place de la commission ?

R. D. : Ah oui bien sûr, il y a eu plusieurs scénarios. Pendant la commission on a fait également d'autres scénarios...²⁸¹ »

Sans présupposer de l'existence d'un scénario préalable, il est intéressant de noter une forme d'instrumentalisation de la participation des représentants associatifs à la CTS par le Sytral. Celui-ci utilise cette participation pour mieux légitimer une solution qu'il était invité à mettre en place de par la loi. Cette solution déjà étudiée par les experts techniciens du Sytral, vient rencontrer le problème de l'accès au réseau pour les personnes sans ressources, porté par les représentants associatifs du Collectif ALERTE.

²⁷⁷ Entretien n°4 avec Jean-Claude LESVENTES, le 26 avril 2006, durée : 1h55, p. 10.

²⁷⁸ Compte-rendu de la réunion de la CTS du 04 octobre 2002, p. 2.

²⁷⁹ Les représentants du Sytral s'engagent cependant « à poursuivre l'étude et le chiffrage de l'ensemble des 6 scénarios ». Idem.

²⁸⁰ L'article 123 de la Loi SRU du 13 décembre 2000 préconise d'accorder une réduction de 50% aux bénéficiaires de la CMUC.

²⁸¹ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 9.

C'est ainsi qu'entre tension et apprentissage au sein de la CTS, les représentants du Collectif ALERTE, les experts du Sytral, et le Président de la CTS concluent à l'opportunité d'ouvrir l'abonnement Pass Partout S aux bénéficiaires de la CMUC pour parvenir à une politique tarifaire plus équitable pour tous. Afin d'équilibrer les recettes du Sytral, compte tenu de la baisse attendue par la mise en place de cette mesure, et dans une volonté affichée d'équité, la CTS préconise la suppression de la gratuité pour les personnes âgées de plus de 65 ans non imposables. C'est l'ensemble de ses deux préconisations que nous appelons la « solution CMUC ».

Cependant, alors que cette solution fait consensus au sein de la CTS fin 2002, la décision de sa mise en œuvre ne sera actée par le Comité Syndical que trois ans plus tard, le 10 mars 2005. Ce délai s'explique en partie par deux éléments de contexte. D'une part, 2003 est l'année de la révision du Plan de Déplacement Urbain (PDU), ce qui, selon Monsieur BENARBIA, a « [obligé à différer les prises de décision](#)²⁸² ». D'autre part, en 2004, le Sytral décide une refonte générale de sa grille tarifaire. A ces éléments s'ajoutent des difficultés économiques contextuelles qui favorisent une certaine prudence de la part des responsables politiques du Sytral. De fait, la solution CMUC a dû faire l'objet d'un portage politique²⁸³ : d'une part, cette solution a dû être défendue au sein d'autres espaces de concertation ; d'autre part, il a fallu réduire les résistances politiques existantes pour voir sa mise en œuvre par le Sytral, dans le cadre de la nouvelle grille tarifaire de 2005. Penchons nous donc sur le portage politique de la solution CMUC et le processus décisionnel du Sytral.

²⁸² Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 11.

²⁸³ Idem. Fawzi BENARBIA explique notamment que le portage politique a été « plutôt faible ».

3 PORTAGE POLITIQUE DE LA SOLUTION CMUC ET PROCESSUS DECISIONNEL : 2003-2005

Fin 2002, la Commission Tarification Sociale a rempli ses objectifs puisqu'elle aboutit à la préconisation d'une solution tarifaire consensuelle, qui, à priori, remplit les conditions fixées par le Président Bernard RIVALTA concernant le niveau global de la contribution des usagers du réseau et l'équilibre financier du Sytral. Cependant, cette commission n'avait pas capacité à prendre de décision au nom de l'Autorité Organisatrice²⁸⁴. Dès lors, il était donc nécessaire de soumettre la solution CMUC au vote du Comité Syndical du Sytral. Mais plusieurs aspects vont faire reculer la mise en œuvre de la solution CMUC par le Sytral. 2003 correspond à une fermeture de la « fenêtre d'opportunité » qui semblait s'être ouverte à la suite des élections de 2002. Un contexte financier difficile pour le Sytral, la révision du Plan de Déplacement Urbain de l'agglomération lyonnaise en 2003, une certaine prudence de la part des élus du Sytral, et la décision d'inscrire l'ouverture de l'abonnement Pass Partout S aux bénéficiaires de la CMUC dans une refonte globale de la grille TCL notamment, feront que la mise en œuvre d'un tarif social basé sur des critères de revenu n'aura lieu finalement que le 1^{er} juin 2005, suite au vote de la nouvelle grille tarifaire en mars 2005.

3.1 L'après CTS : recomposition du champ associatif et fermeture de la fenêtre d'opportunité

3.1.1 Une recomposition du champ associatif

3.1.1.1 Le Collectif TCL et les limites de l'action militante en faveur de la « gratuité pour tous »

Comme nous l'avons vu précédemment, les représentants d'AC ! Rhône ont été marginalisés au sein de la CTS. Dès lors, ils vont quitter toute posture de participation au débat avec les autorités responsables du transport pour poursuivre des activités militantes sous l'égide du Collectif TCL. Leur idée est de sensibiliser l'opinion publique et les usagers des transports en commun en particulier à la gratuité pour tous.

²⁸⁴ Entretien n°14 avec Claire DUPASQUIER, le 30 mai 2006, durée : 1h45, p. 10.

Le 22 février 2003, le Collectif TCL organise une action « trottoir payant » devant l'entrée de la gare de la Part-Dieu, côté Boulevard Vivier-Merle. Des tracts sont diffusés sur « la répression des pauvres », le business sécuritaire engendré par les contrôles, et la solution qu'il prône : la gratuité des transports. Jean-Pierre IVALDI nous raconte comment avec deux bouts de cartons avec ses camarades il avait bricolé un faux portillon pour matérialiser l'espace de trottoir payant :

« J-pI : On avait fait des petits panneaux comme ça tu vois.

RA : Ah oui, oui.

J-pI : Avec la même chose de l'autre côté. [inaudible] Donc on avait des petits trucs comme ça, et puis on distribuait un tract aux gens. (...) On avait fait, c'était le contrôle des espaces piétons. Donc l'idée c'était de mettre en parallèle que ce qui est financement des transports, et voirie tout ce qui est tout ça, qui lui est libre quoi, parce qu'il y a des voitures dessus et qui est financé par l'impôt à 100%. Et donc on disait, ben oui, à partir d'aujourd'hui... pour montrer un petit peu aux gens, à partir d'aujourd'hui on va vous faire payer le passage sur ce morceau de trottoir (...).

Sur un tract distribué le 17 avril 2003, on peut lire : « Défaites vos idées toutes faites sur le transport gratuit pour tous et toutes ». L'argumentaire développé cherche à démonter quatre « idées reçues » sur la gratuité :

Idée reçue	Contre-argument du Collectif TCL
La gratuité pour tous est une utopie.	Des réseaux gratuits pour tous (Chateauroux), ou au moins pour les chômeurs (Besançon), existent déjà.
« si ce ne sont pas les usagers qui payent, ce seront les contribuables »	Faire payer la gratuité aux entreprises en augmentant le Versement Transport (VT).
La gratuité entraînerait plus de dégradations.	Avec une gestion et un financement collectif (impôt et VT), les usagers s'approprieraient le matériel, et donc ne le dégraderaient pas. Plus de violences vis-à-vis des chauffeurs de bus.
La gratuité serait du gaspillage et entraînerait une sur-fréquentation.	Cela correspondrait à un réel besoin, et de toute façon le réseau fonctionne à vide, donc l'augmentation du nombre de passagers n'augmente pas le coût de manière importante.

Tableau 1 Collectif TCL : les idées reçues sur la gratuité pour tous des transports en commun

Cependant, outre le fait qu'ils n'ont pas l'oreille des responsables du Sytral²⁸⁵, les membres du Collectif TCL, malgré une activité relativement dense en ce début d'année 2003, sont obligés de constater l'absence d'écho de leur discours au sein de la population lyonnaise. Jean-Pierre IVALDI, militant de AC !, explique que certains des membres du Collectif ont fini par se lasser de cette lutte

²⁸⁵ Entretien avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07, p. 4.

pour la gratuité pour tous dans les transports en commun lyonnais, et vont finir par la mettre de côté :

« Ben, il y a des... par exemple, je crois que c'est la CNT ou les anars qui avaient décidé de quitter le Collectif parce qu'ils avaient d'autres préoccupations, et euh peut-être aussi parce que l'on voyait que cela avait du mal à marcher quoi. Et puis bon, il y avait des gens à peu près toujours les mêmes qui étaient présents²⁸⁶ ».

Ainsi, le discours de la gratuité pour tous, après avoir été marginalisé au sein du champ associatif sous l'effet de la participation à la CTS, perd définitivement en force, et finit par être abandonné par ses supporters. Le Collectif TCL est dissout fin 2003 après deux ans d'existence.

Avec la politique de fermeture du réseau en avril 2005, une dizaine de militants des mouvements libertaires lyonnais, issus de la Fédération Anarchiste et de la Confédération des Groupes Anarchistes²⁸⁷, cherchent à redonner vie au Collectif TCL pour défendre l'idée d'un réseau de transport en commun libre²⁸⁸. Les militants de l'association AC ! Rhône eux ont mis de côté ce combat et ne participe pas à la relance du Collectif.

3.1.1.2 Un réseau de porteurs de solution autour de la CMUC comme critère pour la tarification sociale TCL

Avec la Commission Tarification Sociale s'est constituée une proximité entre représentants associatifs²⁸⁹ et membres du Sytral²⁹⁰. Comme nous l'avons vu, même s'il existe des divergences profondes sur certains aspects de la tarification sociale (en particulier l'idée d'un coût pour le Sytral),

²⁸⁶ Entretien avec Jean-Pierre IVALDI, le 02 mai 2006, durée : 2h07, p. 5.

²⁸⁷ Entretien avec Antonin GOYARD, le 26 avril 2006, durée : 1h45. Agé de 28 ans, après un Bac Economique option économie, il a obtenu une maîtrise à la faculté de Sociologie de Lyon II. Il est artiste peintre, infographiste. Il fait partie de la Confédération des Groupes Anarchistes et a participé aux actions des collectifs de chômeurs entre 95 et 98. Il fait partie de la dizaine de militants libertaires lyonnais qui essayent de relancer le Collectif TCL depuis mars-avril 2005.

²⁸⁸ A l'image du débat-bouffe organisé le 21 avril 2006 à la Marmite Colbert, ces jeunes militants libertaires cherchent à agréger de futurs militants pour être en mesure de mener de nouvelles actions en direction du public, voire du Sytral.

²⁸⁹ Les représentants du Collectif ALERTE de l'URIOPSS : François GUILLOT pour ATD Quart Monde, Claire DUPASQUIER pour le Secours Populaire, et Stéphanie SIMON pour le Secours Catholique.

Stéphanie SIMON est employée au Secours Catholique, animatrice en charge de l'action institutionnelle²⁸⁹ et des aides financières depuis 1999. Sur l'invitation de Claire DUPASQUIER, elle a adhéré à la démarche du Collectif Alerte de l'URIOPSS en 2002-2003. Elle n'a pas participé à la Commission Tarification Sociale, mais elle a été présente le 03 juin 2003 à la réunion du Groupe Equité et Solidarité de la révision du PDU, consacrée ce jour là, à la tarification sociale. Elle a continué à suivre l'évolution du dossier de la tarification CMUC, par l'intermédiaire de Claire DUPASQUIER et François GUILLOT. Elle a cosigné chacune des lettres du Collectif ALERTE sur la tarification sociale en 2004-2005.

une relation de confiance s'est instaurée entre les acteurs concernés. Ils se rejoignent pour former un réseau²⁹¹ qui porte la solution CMUC. Au sein de ce réseau, les deux groupes d'acteurs occupent des positions asymétriques puisque seuls les membres du Sytral disposent de l'information technique et politique, en particulier l'accès direct aux élus et la connaissance de l'agenda politique du Sytral. Claire DUPASQUIER explique comment les représentants associatifs du Collectif ALERTE ont été tenus informés par les membres du Sytral avec lesquels ils s'étaient rapprochés :

« C.D. : (...) on avait des interlocuteurs... On avait quand même Madame Lartigau, Monsieur Benarbia, Monsieur Defaut, donc on avait quand même des interlocuteurs. Mais c'est pas non plus...

R. A : C'était pas silence total...

C.D. : Non. Il y a eu la CTS de mise en place, on a été intégré dans le travail pour le PDU... Enfin, donc du coup, on n'était pas face à un mur hein, loin de là²⁹² ».

François GUILLOT insiste pour dire que c'est bien cette proximité, cette relation de confiance entre les partenaires de la CTS, ces liens qu'ils ont tissés entre eux, qui ont valu au Collectif ALERTE d'être invité par le Sytral à participer à la réflexion autour de la révision du PDU²⁹³.

En particulier, entre mars et juin 2003, ce réseau d'acteurs issu de la CTS se retrouvera au sein du groupe de travail intitulé « Equité et Solidarité » pour porter l'idée de la CMUC comme critère pour la tarification sociale TCL.

²⁹⁰ Notamment le Directeur Financier, Raymond DESCHAMPS, et la Directrice de l'Exploitation, Yvette LARTIGAU, et Fawzi BENARBIA Conseiller du Sytral.

²⁹¹ **THATCHER Mark.** Réseau (policy network). In : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), op. cit., 2004, pp. 384-390.

²⁹² Entretien n°14 avec Claire DUPASQUIER, le 30 mai 2006, durée : 1h45, p. 11.

²⁹³ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p. 12.

Le Plan des Déplacements Urbains est un document d'orientation à dix ans sur la politique de déplacements de l'agglomération lyonnaise.

L'article 28 de la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs stipule que : « Un plan de déplacements urbains est élaboré sur tout ou partie du territoire à l'intérieur d'une Périphérie des Transports Urbains (PTU), par l'autorité compétente pour l'organisation de ces transports, après avis du ou des conseils municipaux concernés. Il définit les principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement dans le périmètre de transports urbains. Il a comme objectif une utilisation plus rationnelle de la voiture et assure une 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 ». Le PDU lyonnais est approuvé par le Sytral, qui a pour rôle de mettre en œuvre ses prescriptions en matière d'organisation des transports urbains.

3.1.2 2003 : Fermeture de la fenêtre d'opportunité

En 2003, la fenêtre d'opportunité²⁹⁴ qui s'était ouverte à la suite des élections, tend à se refermer. Le « courant politique » est moins disponible pour le problème de l'accès au réseau des personnes sans ressources. D'une part, le contexte économique difficile, marqué par l'aggravation du déficit du Sytral et le désengagement de l'Etat²⁹⁵, rend les responsables politiques du Sytral, en particulier le Président RIVALTA, soucieux de préserver l'équilibre financier de l'AO avant toute chose²⁹⁶. Alors que début 2002, il était prévu que Fawzi BENARBIA présente les conclusions de la CTS devant le Comité Syndical, qui alors aurait pu voter, dans le contexte de 2003, il n'a pas paru possible à Fawzi BENARBIA de porter ses propositions devant le Comité Syndical. D'autant moins qu'il n'était pas en mesure de proposer de recettes supplémentaires pour combler le coût de l'ouverture de l'abonnement Pass Partout aux bénéficiaires de la CMUC²⁹⁷. D'autre part, la révision du PDU qui arrive à échéance accapare l'espace politique. Nous verrons que le sujet de la tarification sociale n'est pas pour autant écarté, mais en fait intégré au débat public qui accompagne la révision du PDU.

3.1.2.1 2003-2004 : un contexte économique difficile pour le Sytral

Comme tout réseau de transport en commun, le Sytral doit gérer le paradoxe du coût des investissements. Ce que Raymond DESCHAMPS exprime par la formule suivante : « dans le transport en commun, il y a vraiment une gageure en fait c'est que plus on produit, et plus on perd d'argent²⁹⁸ ». La mise en service de nouveaux équipements a pour conséquence l'augmentation des

²⁹⁴ **RAVINET Pauline.** Fenêtre d'opportunité. In : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), op. cit., 2004. pp. 217-225.

Comme l'explique Pauline RAVINET, KINGDON considère que la sphère politique est divisée en trois courants possédant chacun un développement autonome selon une logique et un calendrier propre : le courant des problèmes (*problem stream*), le courant des solutions (*policy stream*), et le courant politique (*political stream*). C'est la réunion des trois courants qui correspond à l'ouverture de la fenêtre. Le modèle de KINGDON est probabiliste, c'est-à-dire que lors de l'ouverture d'une fenêtre une solution a de fortes chances de passer de l'agenda gouvernemental à l'agenda décisionnel, mais ce n'est pas une nécessité. Il peut arriver par ailleurs que le couplage de deux courants suffisent pour expliquer la décision.

²⁹⁵ **PEIGNE Hubert et SYLVESTRE Gérard.** *Evaluation de la politique de l'Etat en faveur des transports collectifs urbains de province.* Rapport n°2002-0293-01, Conseil Général des Ponts et Chaussées, 2004, pp. 73-74.

Voir aussi l'intervention de Georges BARRIOL sur le thème « Les effets du financement de l'Etat dans le développement des TC à Lyon », p. 71.

²⁹⁶ Entretien n°16 avec Raymond DESCHAMPS, le 27 juillet 2006, durée : 1h15, p.6 : « Les élus en fait ils étaient en fait forts mécontents que l'Etat en fait décrète une loi, et leur impose effectivement... parce qu'en fait cette loi venait en fait contribuer à peser sur l'équilibre financier des collectivités locales ».

²⁹⁷ Compte-rendu de la réunion de l'atelier « Equité et Solidarité » du 03 juin 2003, p. 1.

²⁹⁸ Entretien n°16 avec Raymond DESCHAMPS, le 27 juillet 2006, durée : 1h15, pp. 7-8.

coûts d'exploitation. A cela s'ajoutent les dépenses d'équipements, mais aussi le poids de la dette²⁹⁹. Le Sytral a en effet recours à l'emprunt³⁰⁰ pour compléter le financement des investissements³⁰¹. En 2003, le Sytral a un endettement de l'ordre de 1 250 000 000 d'euros. Il doit donc faire face aux frais financiers liés à cette dette. Or, les taux d'intérêts ne sont pas favorables début 2003. Pour pouvoir continuer à investir sans trop aggraver la dette, le Sytral décide de bloquer toute réforme tarifaire³⁰². Une augmentation du versement transport est également négociée avec le MEDEF. Le VT passe ainsi de 1,63% à 1,75% avec un engagement du Sytral de ne plus le faire évoluer jusqu'au terme du mandat³⁰³. Et dans le cadre de la révision du PDU de 2003, la question du financement des transports publics sera au cœur des ateliers et des groupes de travail.

Malgré ces difficultés économiques réelles pour le Sytral, Fawzi BENARBIA insiste bien cependant sur le fait qu'il s'agit là de choix politiques :

« **R.A : Oui, donc vous avez on peut expliquer ces contraintes financières là, euh ...**

F.B. : C'est pas des contraintes financières, c'est des choix.

R.A. : Oui ?

F.B. : C'est des choix politiques. Comment vous dire ? Enfin, je réagis un petit peu... C'est pas... Enfin, moi je... ne voulais pas me dissimuler derrière la réalité. Parce qu'on pourrait toujours dire "il y a la loi du marché, la dure loi d'airain, la main invisible qui nous guide..." euh... non. Ce sont des choix politiques³⁰⁴ ».

C'est aussi le choix d'une certaine prudence de la part des responsables politiques du Sytral qui a été la cause du délai avant la mise en œuvre de la solution CMUC. C'est cette 'prudence de gestionnaire' que le réseau des porteurs de la solution CMUC devront s'attacher à réduire.

En 2004, une nouvelle contrainte vient peser sur les finances du Sytral : le désengagement de l'Etat. Alors qu'il contribuait auparavant à hauteur de 50 millions d'euros aux investissements du Sytral, l'Etat, sous le gouvernement de Jean-Pierre RAFFARIN, va supprimer cette aide

²⁹⁹ Le plan de mandat prévoit des pointes d'endettement sur 2010, 2011 et 2012. C.f. **SYTRAL**. Comptes-rendu de la réunion du Comité Syndical du 09 décembre 2004, p. 549.

³⁰⁰ L'emprunt représente environ 25% des recettes du Sytral. Pour comparaison, les collectivités et les clients contribuent respectivement à hauteur de 20% au recettes de l'AO.

³⁰¹ **SYTRAL**. Délibération 02.192 du Comité Syndical du 21 novembre 2002, p. 2539. La réalisation de nouveaux moyens structurants, tels que deux lignes de tramway, et l'extension de la ligne B du métro, amène trois types de conséquences financières : un endettement supplémentaire et donc des frais financiers correspondants ; la nécessité d'étudier à l'avenir l'amortissement comptable de tout investissement ; de nouvelles charges d'exploitation qui aggravent progressivement le déficit d'exploitation.

³⁰² Entretien n°10 avec Pierre TAVERNIER, le 19 mai 2006, durée : 34min, pp. 7-8.

³⁰³ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 8.

C.f. **SYTRAL**. Délibération 02.192 du Comité Syndical du 21 novembre 2002, pp. 2555-2557.

³⁰⁴ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 9.

financière³⁰⁵. Cette nouvelle difficulté économique contribuera encore à la prudence du Président du Sytral quant à un élargissement de la tarification sociale TCL³⁰⁶.

3.1.2.2 2003 : l'année de la révision du PDU

Le Plan des Déplacements Urbains (PDU) de l'agglomération lyonnaise a été élaboré en 1997³⁰⁷. La LOTI³⁰⁸ stipule dans son article 28-2 que les PDU doivent faire l'objet d'une évaluation au bout de 5 ans et éventuellement être révisés. La loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbains) a imposé la mise en conformité des PDU avec ses nouvelles dispositions :

- contribuer à un développement économique durable en développant les « modes doux » et en luttant contre la pollution ;
- développer une politique de proximité en luttant contre le bruit et en favorisant un partage de l'espace public plus équilibré, afin que la voiture ne soit plus un seul mode attractif de déplacements ;
- renforcer la sécurité des déplacements en ville, en luttant contre la dérive des comportements, en aménageant les infrastructures et en rendant les déplacements plus sûrs.

Pour élaborer la révision du PDU, le Sytral et le Grand Lyon ont mis en place 3 groupes thématiques et 9 ateliers qui se sont réunis entre mars et juillet 2003 :

1^{er} groupe : les transports en commun/ modes doux : *Présidente Michèle VULLIEN* ;

³⁰⁵ **RIVALTA Bernard**, « Quand l'Etat renie sa signature... », communiqué de presse du 29 septembre 2004.

³⁰⁶ Entretien n°11 avec Dominique MIGNOT, le 22 mai 2006, durée : 1h02, p. 11 : «**Donc une des raisons c'est aussi que ça a été voté au niveau national, mais euh l'Etat vote la loi, enfin l'Assemblée vote la loi, en disant « il faut que les réseaux appliquent... » mais euh c'est à eux de financer. Bon. Donc c'est un peu particulier aussi. Parce qu'en même temps, on est à une époque où l'Etat réduit ses financements au niveau des transports collectifs. Parce que c'est le gouvernement Raffarin qui, du jour au lendemain, décide d'arrêter les aides à l'investissement pour les réseaux de transports collectifs, sur les investissements seulement, mais dans un contexte où l'Assemblée dit « il faut faire ça », et ça va coûter plus cher au réseau, et en même temps l'Etat, le Gouvernement supprimer les aides à l'investissement. Donc euh, il y a une raison... il aurait pu y avoir une raison financière qui aurait été de se dire « Oui, attendez il faut étudier... ».**

³⁰⁷ Il s'agissait du premier PDU de France. Il était orienté vers trois enjeux forts : l'amélioration de la qualité de l'espace urbain et la réduction des nuisances (accidents de la circulation, bruit routier et pollution), le maintien de l'accessibilité en tous points du territoire et la promotion des modes doux.

³⁰⁸ Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs du 30 décembre 1982.

2^{ème} groupe : la place de la voiture : *Président* **Jean-Louis TOURAINÉ**³⁰⁹ ;

3^{ème} groupe : les finances : *Président* **Georges BARRIOL**.

Ces groupes ont rassemblé des élus, des techniciens et des acteurs du monde économique et associatif. La révision du PDU entend ainsi, comme l'explique Bernard RIVALTA : « **affirmer de nouvelles approches en matière de modes doux, de stationnement, sécurité, bruit, financement des déplacements et équité sociale**³¹⁰ ». C'est au sein du troisième groupe, présidé par Georges BARRIOL³¹¹, Vice-Président du Sytral, que les réflexions développées au sein de la CTS vont être prolongées au sein de deux ateliers. Un premier atelier « Compte déplacement, financement des projets et tarification », présidé par Georges BARRIOL et Jacky DARNE³¹², est consacré à la question du financement du réseau de transport en commun lyonnais, à la réflexion autour de nouvelles sources de financement pour l'AO. C'est surtout dans un second atelier, « Equité et Solidarité », présidé par Maurice CHARRIER³¹³, que les porteurs de la solution CMUC vont se retrouver, pour y poser le problème de « l'accès au réseau pour les personnes en situation difficile », et la demande d'une tarification sociale basée non plus sur des critères liés au statut social, mais aux revenus, de ces personnes.

³⁰⁹ Jean-Louis TOURAINÉ est le Premier Adjoint de la Ville de Lyon, 8^{ème} Vice-Président du Grand Lyon, responsable du pôle « Déplacements urbains et Grandes infrastructures routières » au Grand Lyon (groupe socialiste), membre du Comité Syndical du Sytral, membre du Bureau Exécutif du Sytral.

³¹⁰ **Grand Lyon**, « PDU, la révision est lancée », *Grand Lyon Magazine*, décembre 2003-janvier 2004, p. 14.

³¹¹ Originaire de Saint-Etienne, Georges BARRIOL a été Directeur de la Maison Familiale d'Horticulture de Sainte Consorce. Il est député suppléant de Jean BESSON pour la 10^{ème} circonscription du Rhône entre 1988 et 1997, puis élu maire de Sainte Consorce (Rhône) de 1989 à 2001. Il est Conseiller Général du Canton de Vaugneray depuis 1982, aujourd'hui pour le groupe UMP, vice-président du Conseil Général du Rhône chargé des transports depuis 1992. Il est Conseiller au Sytral depuis de nombreuses années (il a connu le Sytral présidé par le Docteur DUGOUJON) où il occupe les fonctions de vice-président depuis 1995. Il a présidé, aux côtés de Jacky DARNE, le groupe de travail « Compte déplacement, financement des projets et tarification » lors de la révision du Plan de Déplacement Urbain de l'agglomération lyonnaise.

³¹² Jacky DARNE est Premier Adjoint de la ville de Rilleux-la-pape, délégué au développement durable et à la politique de la ville. Il est également 12^{ème} Vice-Président du Grand Lyon chargé des finances et des moyens, président du groupe « Socialistes et apparentés » au Grand Lyon.

³¹³ Maurice CHARRIER est Maire de Vaulx-en-velin, Conseiller Général du Rhône, 6^{ème} Vice-Président du Grand Lyon, responsable du pôle « Urbanisme et Aménagement ». Il a été entre 1995 et 2002. Conseiller au Sytral (groupe GAEC).

3.2 La révision du PDU : prolongement des réflexions de la CTS, pour une tarification sociale basée sur les revenus des personnes en situation difficile

3.2.1 La révision du PDU et la question du financement des transports en commun lyonnais : la lutte contre la fraude comme solution

La synthèse du groupe de travail « Compte déplacement, financement des projets et tarification » souligne un diagnostic : avec 5172 PKO/habitants/an³¹⁴, 140 déplacements/habitants/an³¹⁵, le réseau TCL est le premier réseau de province en terme de service rendu au client. Il est aussi le réseau de province dont le coût des charges d'exploitation est le plus élevé avec 209 euros/habitant/an³¹⁶. Compte tenu du caractère déficitaire de l'activité du Sytral, et dans un contexte économique difficile marqué par le désengagement de l'Etat, la question du financement des transports en commun revêt une importance particulière³¹⁷.

Au sein du groupe de travail présidé par Georges BARRIOL, différentes nouvelles sources de financement sont mises en débat³¹⁸ :

³¹⁴ La place-kilomètre offerte (PKO) est un indicateur d'offre du réseau : il s'agit du produit des kilomètres commerciaux que parcourent les différents véhicules par leur capacité unitaire. Ainsi un bus de 80 places parcourant 10 km produit 800 PKO.

³¹⁵ Le déplacement correspond à un aller simple entre une origine et une destination. Ainsi, un usager empruntant successivement le métro puis le bus pour relier sa destination réalise deux voyages, mais un seul déplacement.

³¹⁶ Les autres réseaux (Strasbourg, Grenoble, ou Marseille) ont des charges d'exploitation qui varient entre 160 et 170 euros/habitants/an.

³¹⁷ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 7.

Entretien n°16 avec Raymond DESCHAMPS, le 27 juillet 2006, durée : 1h15, p. 14 : « [Le vrai sujet, ce n'est pas la tarification, c'est le financement des transports en commun](#) ».

³¹⁸ **SYTRAL**, Révision du PDU de l'agglomération lyonnaise. Synthèse du groupe de travail « Compte déplacement, financement des projets et tarification », juillet 2003, 29 p.

Nouvelles sources de financement possibles pour le PDU révisé	Moyens d'action
Maîtriser la contribution du Sytral à l'exploitation du réseau TCL ³¹⁹	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction des coûts unitaires d'exploitation - Accroissement de la fréquentation du réseau à offre globale constante - Lutte contre la fraude
Accroître ou capter des ressources existantes	<ul style="list-style-type: none"> - Faire contribuer les communes hors PTU desservies par le réseau TCL au financement de l'offre - Obtenir de meilleures conditions d'emprunt pour le Sytral - Développer la prise en charge des abonnements de TC par les employeurs - Améliorer le rendement du VT - Accroître la contribution de l'Etat au financement des transports collectifs urbains - Confier la gestion et le contrôle du stationnement au Sytral
Créer une nouvelle ressource pérenne	<ul style="list-style-type: none"> - Instauration d'une taxe forfaitaire sur les voitures - Mise en place d'un péage urbain.

Tableau 2 Nouvelles sources de financement possibles pour le PDU révisé

En fait, Georges BARRIOL nous explique que, pour trouver de nouvelles ressources financières, le choix du Sytral s'est porté sur une « [solution pragmatique](#) », plus « [acceptable par la population](#) » que ne pouvait l'être l'instauration d'une taxe automobile ou un péage urbain : la lutte contre la fraude³²⁰. La fraude s'élève en effet à près de 20% sur le réseau TCL, et elle représente, selon le Sytral, un manque à gagner de l'ordre de 8 millions d'euros. Malgré une opposition de certains élus, notamment les Verts³²¹, les élus du Sytral vont donc décider la fermeture du métro avec la mise en place de portillons automatiques, et la montée par l'avant dans les bus. Michèle VULLIEN explique que : « [\[s\]i on veut pouvoir faire une aide financière, il faut que chacun paye le juste prix en fonction de ses capacités³²²](#) ».

³¹⁹ Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, p. 13.

³²⁰ Entretien n°17 avec Georges BARRIOL, le 07 septembre 2006, durée : 1h15, p. 5.

³²¹ Michèle VULLIEN considère la position des Verts par rapport à la fermeture du réseau comme « [trop dogmatique, trop radicale](#) ».

Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, p. 10.

³²² Idem.

Par ailleurs, la fermeture du réseau représente une forme de reconquête pour les élus du Sytral. En effet, le réseau ouvert était selon eux source de peur pour certains clients, et également cause pour partie de l'irrespect de certains clients qui commettaient des dégradations :

« Parce que beaucoup de gens ne prennent pas les transports en commun, en croyant, moi je dis en croyant – parce que peut-être qu'à certains horaires c'est vrai, mais globalement c'est faux le reste du temps – en croyant que c'est la jungle. Or, un métro complètement ouvert, sans contrôle ni rien c'est la jungle. Donc ceux qui en auront besoin n'iront plus. Parce que ce sera complètement déréguler. Déjà, on a un gros problème de... de... de vandalisme. Donc si en plus, on ne paye pas, on ne respecte plus... Puisque payer veut dire que... on participe et on... on respecte³²³ »

Même si la tarification sociale n'est pas au centre des débats de cet atelier, ces derniers sont révélateurs des préoccupations des membres du Sytral quant au financement des transports publics. Ces préoccupations, qu'il s'agisse de la maîtrise des coûts d'exploitation, de la lutte contre la fraude avec la fermeture du réseau et la montée par l'avant dans les bus, ou encore de l'idée de convaincre de l'intérêt financier à prendre les transports en commun plutôt que son véhicule particulier, seront présents au moment de débattre et de voter la solution CMUC en 2005.

Intéressons nous plus précisément aux débats au sein de l'atelier « Equité et Solidarité », plus largement dédié aux questions d'équité dans les transports en commun.

3.2.2 La tarification sociale au sein du groupe de travail « Equité et Solidarité »

3.2.2.1 *Comment la tarification sociale s'impose comme thème de débat pour le groupe de travail « Equité et Solidarité »*

Le groupe de travail 3.2 « Equité et Solidarité » présidé par Maurice CHARRIER se réunit à quatre reprises entre mars et juin 2003 dans la salle du Comité Syndical du Sytral à la Part-Dieu. Le groupe de travail réuni de manière variable une vingtaine de personnes, des élus, des chefs d'entreprises, des travailleurs sociaux, et quelques représentants d'associations caritatives. Parmi les représentants du Collectif ALERTÉ, c'est François GUILLOT, Délégué Régional d'ATD Quart Monde, qui a été invité par ses contacts au Sytral à participer aux débats. Il en a tenu informé Claire

³²³ Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, pp. 10-11.

DUPASQUIER et Stéphanie SIMON, les invitant pour la réunion spécifique devant porter sur la tarification sociale.

« F.G. : Alors, qui avait été convoqué dans cette commission ? Comment les personnes qui étaient présentes étaient là ? Enfin, il y avait... en fait, du fait de notre dialogue avec le Sytral on a été au courant de cette commission là, on a pu venir, mais sinon on n'y aurait pas été, non on n'y aurait pas été invité.

R.A. : C'est les acteurs du Sytral qui vous en ont parlé ? Comment avez-vous fait pour y aller ?

F.G. : Euh, je ne sais plus comment j'ai eu la..., je ne sais plus comment c'est venu. Oui, mais comme j'étais en lien avec eux j'ai eu l'information. J'ai eu l'information, et comme ça correspondait aussi à ce travail et notre souci que les choses avancent, alors du coup j'y ai été. Voilà oui.

(...)

R.A. : Donc vous avez profité de cet espace là pour ramener...

F.G. : Pour ramener le groupe oui.³²⁴ »

Sa composition plurielle indique bien que le groupe de travail n'a pas pour objectif seulement d'aborder la question de la tarification sociale. En fait, cette question ne constitue qu'un objectif secondaire par rapport aux deux thèmes suivants :

- la desserte des quartiers prioritaires de la politique de la ville (objectif 1)³²⁵;
- l'insertion et l'accès à l'emploi par les déplacements et la mobilité (objectif 2)³²⁶.

En fait, le fait que le sujet de la tarification sociale ait fait l'objet d'une réunion spécifique, repose sur l'action de François GUILLOT et Fawzi BENARBIA. Le représentant d'ATD Quart Monde, est, avec les organisateurs de l'atelier, l'un des seuls à avoir participé à toutes les réunions. Alors qu'il sent que devant la multiplicité des sujets abordés, le droit à la mobilité pourrait être mis à part, François GUILLOT s'appliquera systématiquement à mettre ce thème au cœur des débats :

« F.G. : (...) on n'aurait pas été là, euh la façon de travailler n'aurait pas euh, de cette commission, n'aurait pas du tout été celle là.

R.A. : Ah oui ?

F.G. : Il y avait des... des questions... c'était très intéressant, mais... enfin c'était, enfin c'était Equité et Solidarité enfin je ne sais plus le nom de la commission, mais ça dérivait des transports avec la banlieue, bon des lignes de bus qui ne convergent pas vers le centre, donc ça c'est bien, et puis des initiatives... des associations, des structures qui présentaient des initiatives très ponctuelles, limitées à un secteur par exemple pour permettre à des jeunes d'emprunter des mobylettes pour aller à machin, je ne me rappelle plus des exemples

³²⁴ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p. 12.

³²⁵ SYTRAL, Révision du PDU de l'agglomération lyonnaise. Synthèse du groupe de travail « Equité et solidarité », juillet 2003, p. 2.

³²⁶ SYTRAL, op. cit., 2003, p. 7.

mais bon euh... c'était autre chose que ce que le droit à la mobilité pour tous, c'était une autre euh...³²⁷ »

Dès le tour de table de la première réunion du 31 mars 2003, soutenu par Fawzi BENARBIA, il rappelle le travail effectué, avec la CTS, « sur le sujet de la tarification en direction des personnes les plus exclues³²⁸ », et le pose comme l'un des thèmes de débat de l'atelier. Insistant bien sur la nécessité de modifier le système de la tarification sociale pour tenir compte, non plus seulement des statuts, mais aussi des revenus, « premier obstacle pour l'accès aux transports en commun³²⁹ », il souligne les deux solutions qui sont apparues pour résoudre ce problème :

- s'appuyer sur la CMUC et les conditions nécessaires à son attribution ;
- utiliser le quotient familial de la Caisse d'Allocation Familiale comme base de revenus.

C'est ainsi que la tarification sociale prend une première fois place dans le groupe de travail « Equité et Solidarité » au côté des deux sujets principaux.

La deuxième réunion du groupe de travail a lieu le 16 avril 2003. Elle a pour objet la présentation du plan de mandat et les thèmes de la desserte des quartiers en difficulté, et celui de la desserte d'une zone industrielle depuis les grands quartiers sociaux. Une nouvelle fois la tarification sociale va s'inviter aux débats. La présentation de l'étude de la desserte des secteurs et quartiers en difficultés permet en effet d'engager le débat autour de deux volets liés à la tarification sociale. D'une part, la question de l'information des usagers et de l'inégal accès à la tarification sociale TCL d'une commune à l'autre du Périmètre de Transport Urbain est posée :

« Certains participants ont souligné que ces mesures relevant pour partie des communes (CCAS ou autres), leur usage n'est pas égal sur le territoire de l'agglomération.

[Laurent DEFAUT, chef de projet au Sytral, a] rappelé que n'étant pas un organisme social, [le Sytral] pouvait difficilement traiter les cas individuels et qu'[il lui] paraissait plus judicieux de laisser faire les professionnels³³⁰ ».

D'autre part, alors qu'à l'issue de la CTS, un consensus à minima³³¹ s'était fait jour autour de l'ouverture de l'abonnement Pass Partout S aux bénéficiaires de la CMUC, l'atelier « Equité et

³²⁷ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h08, p. 12.

³²⁸ Compte-rendu de la réunion de l'atelier « Equité et Solidarité » du 31 mars 2003, p. 2.

³²⁹ Idem.

³³⁰ Compte-rendu de la réunion de l'atelier « Equité et Solidarité » du 16 avril 2003, p. 1.

³³¹ En fait, les représentants associatifs du Collectif ALERTE, considérant que les revenus étaient le premier frein à la mobilité, demandaient essentiellement la mise en place d'une tarification adaptée aux revenus. Ils rejetaient à minima la mise en place d'un abonnement réduit pour les bénéficiaires de la CMUC, mais préconisaient d'aller plus loin avec une tarification selon le quotient familial de la Caisse d'Allocation Familiale.

Solidarité » est encore le lieu de débat autour de la compétence sociale et du financement de la tarification sociale :

« [L]a question a été posée de savoir si cela incombait au Sytral de financer la tarification sociale ou si cela ne devrait pas revenir aux collectivités qui en ont la compétence de par la loi³³² ».

Comme nous le remarquions précédemment³³³, le noyau central du système de croyances (*policy core*) de chacun des acteurs de la CTS, n'ayant pas été altéré, ceux-ci continuent à s'inscrire dans des rationalités disjointes. Le débat commencé en 2002 n'était pas clos³³⁴ et reprend donc sur les aspects qui n'ont pas été tranchés entre les participants de la CTS : la question de la compétence sociale et le coût de la tarification sociale notamment.

Par contre, encore une fois grâce aux interventions de François GUILLOT, la tarification sociale occupe une large place dans les débats de cette réunion. La récurrence de la tarification sociale comme thème de débat incite même Maurice CHARRIER, à l'issue de cette réunion du 16 avril 2003, à l'inscrire au programme de la réunion suivante, le 16 mai, avec pour objectif de « faire le bilan quantitatif de ce qui existe, du nombre d'usagers et du coût de ces mesures ; de regarder les possibilités d'évolution de ces mesures notamment en intégrant la proposition de s'appuyer sur la CMUC, mais en ne regardant que les conséquences financières de ces propositions³³⁵ ».

3.2.2.2 Une réunion spécifique pour la tarification sociale : « favoriser la mobilité pour tous et dans toutes les circonstances de la vie »

Le 16 mai 2003 les trois représentants du Collectif ALERTE, François GUILLOT, Claire DUPASQUIER et Stéphanie SIMON, se retrouvent pour défendre le « droit à la mobilité pour tous³³⁶ ». C'est-à-dire « l'application de tarifs sociaux en fonction des ressources des personnes (et non des statuts)³³⁷ » de manière à pouvoir toucher toutes les personnes en difficulté. Ceux-ci font

³³² Compte-rendu de la réunion de l'atelier « Equité et Solidarité » du 16 avril 2003, p. 1.

³³³ Voir paragraphe 2.3.2.3. pp. 81-82.

³³⁴ Entretien n°16 avec Raymond DESCHAMPS, le 27 juillet 2006, durée : 1h15, p. 9.

³³⁵ Compte-rendu de la réunion de l'atelier « Equité et Solidarité » du 16 avril 2003, p. 2.

³³⁶ Entretien n°7 avec François GUILLOT, le 18 mai 2006, durée : 1h, p. 12.

³³⁷ Contribution du Collectif ALERTE à la réunion de l'atelier « Equité et Solidarité » du 16 mai 2003, p. 1 (Archives de François GUILLOT).

part, à l'ensemble des participants, d'une lettre présentant les propositions qu'ils avaient eu l'occasion de faire au sein de la CTS et qu'ils résumant sous la forme du tableau suivant :

Public	Pièces justificatives	Tarif
Personnes bénéficiant de la CMU complémentaire et leurs ayants droits	Attestation CMU complémentaire	7,90 euros (Pass 2 Partout)
Personnes dont le QF CAF est inférieur à 650 euros Etudiants boursiers	Attestation CAF	15,80 euros (Pass Partout S) 15,80 euros
Sans ressources : - Jeunes de - de 25 ans - DAC hors AI ³³⁸ - DAT ³³⁹ - Sans papiers	Certificat de non-droit ASSEDIC	Gratuit
	APS, récépissé ou convocation préfecture + certificat de non droit ou fin de droit ASSEDIC	Gratuit
	Attestation de dépôt, récépissé ou convocation préfecture	Gratuit
	AME	Gratuit

Tableau 3 Propositions de tarifs sociaux du Collectif ALERTE

Nous pouvons noter ici qu'en ce qui concerne les bénéficiaires de la CMUC, les représentants du Collectif ALERTE en demandent pas précisément la mise en œuvre de la solution CMUC, puisqu'ils souhaitent l'ouverture de l'abonnement Pass 2 Partout, à 80% de réduction, et non pas celle du Pass Partout S à 65% de réduction.

Dans leur lettre, les représentants du Collectif ALERTE demandent également, qu'à la manière « [d]es personnes âgées non-imposables [qui] bénéficient d'une quasi-gratuité », les publics mentionnés puissent bénéficier de frais de dossier à l'année d'un montant de 5 euros.

Cependant, le 16 mai 2003, compte tenu des dates de réunion et des délais d'invitation, Maurice CHARRIER propose de modifier l'ordre du jour pour traiter uniquement du sujet de la mobilité liée à l'insertion³⁴⁰. La question de la tarification sociale est repoussée à la dernière réunion, le 03 juin 2003. Celle-ci sera présidée par Fawzi BENARBIA, Maurice CHARRIER devant se faire excuser.

³³⁸ DAC hors AI : Demandeur d'Asile Conventionnel ne percevant pas ou plus l'allocation d'insertion.

³³⁹ DAT : Demandeur d'Asile Territorial.

³⁴⁰ Compte-rendu de la réunion de l'atelier « Equité et Solidarité » du 16 mai 2003, p. 1.

Le 03 juin 2003, Fawzi BENARBIA commence par expliquer comment le contexte économique difficile fin 2002-début 2003 avait fait repousser la présentation de la solution CMUC à un réexamen complet de la tarification TCL, et souligne la nécessité d'informer sur la tarification sociale existante pour le moment. De leur côté, les représentants du Collectif ALERTE, par la voix de François GUILLOT insistent sur « le droit à la mobilité pour tous en s'appuyant sur un document d'identification simple autant pour le Sytral que pour les usagers³⁴¹ ». De même que quelques mois auparavant au sein de la CTS, le débat s'engage autour de l'évaluation du déficit supplémentaire qu'entraînerait l'ouverture de l'abonnement Pass Partout S aux bénéficiaires de la CMUC (600 000 euros). Comme le souligne Claire DUPASQUIER, cette réunion sur la tarification sociale sera dans la continuité du travail de la CTS, mais restera de l'ordre de l'informatif sans véritable travail de fond, chacun exposant ses propositions, ou justifiant de ses limites :

« Dans le cadre du Groupe Equité c'était plus une information qu'un travail collectif. Moi, je l'ai vu plutôt comme ça. Oui, le travail, il avait été fait en amont, euh dans le cadre de la CTS. Là c'était un résumé de ce qui avait été fait, et nous un rappel de nos revendications enfin... plus que, finalement, un travail collectif avec un débat etc³⁴² »

Le débat s'enrichit toutefois des témoignages d'autres participants, tels Christian MICHEL pour le CCAS de Vénissieux et Odile LANDREAU pour la Mission Locale Rhône Sud-Est. Ceux-ci racontent comment ils interviennent avec la revente d'abonnement Pass Partout S à des personnes dont les statuts ne sont pas pris en compte dans la grille tarifaire, mais dont les ressources sont faibles.

On pourrait croire que cette nouvelle scène de débat autour de la tarification sociale n'apporte rien dans le processus qui conduira à sa mise en œuvre par la suite. En fait, comme le souligne Fawzi BENARBIA le PDU est l'occasion de relancer le débat. C'est aussi une opportunité pour les défenseurs d'une tarification sociale basée sur les revenus des personnes en situation difficile, notamment basée sur les critères d'obtention de la CMUC, d'essayer de l'inscrire dans le PDU révisé comme objectif à mettre en œuvre :

« En conclusion, M. BENARBIA réaffirme la nécessité de favoriser la mobilité pour tous dans toutes les circonstances de la vie et pour tous les motifs. La question de la prise en charge financière du coût reste ouverte mais il serait nécessaire qu'à minima l'ouverture de ce droit soit faite aux titulaires de la CMU. Enfin par rapport à la commission l'idée d'un suivi de sa mise en œuvre paraît une proposition possible dans le cadre de la révision du PDU³⁴³ ».

³⁴¹ Compte-rendu de la réunion de l'atelier « Equité et Solidarité » du 16 mai 2003, p. 1.

³⁴² Entretien n°14 avec Claire DUPASQUIER, le 30 mai 2006, durée : 1h45, p. 16.

³⁴³ Compte-rendu de la réunion de l'atelier « Equité et Solidarité » du 03 juin 2003, p. 2.

Ainsi « favoriser la mobilité pour tous et dans toutes les circonstances de la vie³⁴⁴ » sera inscrit comme l'objectif 3 de l'atelier « Equité et Solidarité » dans la synthèse rédigée par le rapporteur, Rémy NOUVEAU. Pour parvenir à cet objectif, l'atelier propose quatre mesures principales à mettre en œuvre³⁴⁵ :

Intitulé	Nature	Descriptif	Echéance
Compléter la tarification sociale existante, en passant d'une logique de statut social identifié à une logique de revenus.	Action	La tarification sociale pour les titres de transports en commun actuellement en place repose sur la reconnaissance de statuts sociaux identifiés (RMIstes, chômeurs dont les revenus sont inférieurs à un certain niveau, AAH, etc.). Elle ne permet pas de répondre aux situations des publics à très faibles revenus qui sont exclues de ces dispositifs. Le critère d'accès à la CMUC ou à l'AME pourrait répondre à ces situations.	Approbation du PDU
Développer au niveau de l'ensemble des CCAS de l'agglomération l'usage de la convention d'accès aux titres sociaux de l'agglomération.	Concertation	Elargir l'usage de la convention Sytral/CCAS ou structures sociales à toutes les structures notamment le CCAS de la ville de Lyon et les MDR.	Septembre 2003
Mettre en place une réelle progressivité du montant des abonnements en fonction des revenus.	Etude	Pour éviter les effets de seuil dans l'accès aux titres de transports à tarif sociaux, une progressivité des tarifs en fonction du quotient familial ne pourrait-elle pas être étudiée ? De même, il existe des « chèques vacances » ne pourrait-on pas imaginer des « chèques déplacement » fonction du quotient familial ?	2004
Développer l'information des usagers et des professionnels sur l'existence et les modalités d'accès aux titres de transports à tarification sociale.	Concertation	Le Sytral vient d'élaborer une plaquette d'information qu'il faut diffuser et expliquer.	Septembre 2003

Tableau 4 Les principales mesures proposées par l'atelier "Equité et Solidarité"

De la même manière que dans les conclusions de la CTS, dans ce document préparatoire au PDU révisé qui sera soumis au vote du Comité Syndical, la CMUC est proposée comme une piste pertinente pour venir compléter la tarification sociale vers davantage d'équité. C'est-à-dire une tarification sociale passant d'une « logique de statut social identifié » à une « logique de revenu ». Le

³⁴⁴ SYTRAL, Révision du PDU de l'agglomération lyonnaise. Synthèse du groupe de travail « Equité et solidarité », juillet 2003, p. 10.

³⁴⁵ SYTRAL, op. cit., 2003, annexes, p. 3.

document final du PDU révisé reprendra effectivement les conclusions de l'atelier « Equité et Solidarité » parmi ses objectifs programmés.

3.2.3 L'inscription des préconisations de la CTS dans le PDU

Même s'il considère que la révision du Plan de Déplacement Urbain en 2003 a, quelque part, éloigné un peu la prise de décision quant aux propositions de la CTS, Fawzi BENARBIA explique que, dans le même temps, les débats qui ont accompagné cette révision ont permis d'élargir le travail effectué par la CTS et de valider politiquement une partie de ses propositions:

« F.B : Mais, [les] conclusions [de la CTS] n'ont pas été reprises directement par le Sytral, parce que au même moment il y avait la révision du...

R.A : PDU...

F.B. : Plan de Déplacement... Urbain, et euh la problématique de la Commission a été reprise par un groupe de travail euh qui s'intitulait « Equité [et Solidarité] », qui était présidé par Monsieur Charrier.

R.A. : Hm hm.

F.B. : Donc en fait euh... d'une certaine façon le groupe de travail a été élargi par ce moyen et a prolongé... dans nos réflexions... Je dirais même qu'il nous a plus servi à faire valider politiquement, à travers les échanges, les orientations qu'on avait...³⁴⁶ »

Les préconisations de la CTS en matière de tarification sociale ont pu être intégrées au PDU, leur donnant un caractère programmatique. En effet, dans le document soumis au vote du Comité Syndical du Sytral le 02 juin 2005³⁴⁷, l'un des objectifs affichés est de faire de l'agglomération une « agglomération équitable » en matière de transports urbains. Cet objectif général est décliné à travers différents sous-objectifs, chacun décomposé en mesure concrètes à mettre en œuvre. Nous proposons ci-dessous, sous la forme d'un tableau, un résumé des mesures concernant la tarification sociale³⁴⁸ :

³⁴⁶ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 4.

³⁴⁷ SYTRAL, Révision du PDU de l'agglomération lyonnaise. PDU approuvé le 2 juin 2005, 66 p.

³⁴⁸ SYTRAL, op. cit., p. 56. Nous reprenons l'ensemble des sous-objectifs concernant la réponse aux besoins de solidarité, mais nous ne détaillons que les mesures préconisées pour une meilleure adaptation des tarifications sociales à leurs destinataires.

Objectifs	Echéances
Répondre aux besoins de solidarité	
<i>Améliorer la desserte en TC des quartiers d'habitat social</i>	
<i>Mieux adapter les tarifications sociales à leurs destinataires</i>	
Ouvrir l'accès de la tarification sociale aux bénéficiaires de la CMUC	2005
Etudier une prise en charge tarifaire basée sur les revenus réels des personnes, par exemple, par des chèques transport	2005
Faire utiliser plus largement par les services sociaux de l'agglomération la convention d'accès aux titres sociaux	continu
Aider à la mobilité dans l'accès à l'emploi	

Tableau 5 Les objectifs du PDU révisé en matière d'aide à l'accès au réseau TCL

Conformément aux débats qui ont eu lieu au sein de l'atelier « Equité et Solidarité », à ses objectifs s'ajoute l'engagement d' « informer les personnes en situation de précarité de leurs droits en matière de tarification sociale³⁴⁹ ».

Ainsi, les débats accompagnant la révision du PDU en 2003 ont offert une nouvelle arène au « droit à la mobilité pour tous » et à la tarification sociale. Mais aussi la révision du PDU a été l'occasion de marquer un pas supplémentaire vers le processus décisionnel conduisant à la mise en œuvre de l'accès à la tarification sociale pour les bénéficiaires de la CMUC. De fait, ces objectifs sont désormais inscrits dans un document programmatique officiel avec une échéance fixée. Pour autant, bien sûr, toutes les questions ne sont pas réglées : qui prendra en charge le coût de cette mesure, le Sytral ou les collectivités dont c'est la compétence ? Comment inscrire cette mesure dans la nouvelle grille tarifaire à définir ? Quel niveau de réduction accorder ? Comment financer cette mesure ? En outre, si les critères d'attribution de la CMUC sont envisagés comme une piste pour une tarification basée sur des critères de revenus, la solution CMUC en tant que telle reste absente des débats. C'est-à-dire que la question du financement de cette mesure est posée, mais la solution évoquée lors de la CTS, à savoir la suppression de la gratuité pour les personnes âgées de plus de 65 ans non imposables, n'est pas proposée. Nous verrons que la solution CMUC prendra plus clairement forme par la suite, au fur et à mesure du processus décisionnel qui conduira à une tarification sociale basée sur les revenus des personnes en situation difficile.

³⁴⁹ SYTRAL, op. cit., p. 61.

3.3 Portage politique et processus décisionnel pour une tarification sociale basée sur les revenus des personnes en situation difficile : 2004 – 2005

Alors que, un an après la CTS, le critère de la CMUC est, une nouvelle fois, validé pour répondre à une tarification sociale basée sur les revenus, comment comprendre que sa mise en œuvre n'intervienne que deux ans plus tard en juin 2005 ? Pour répondre à cette question nous allons nous pencher sur le processus décisionnel au Sytral et le portage politique de la solution CMUC.

3.3.1 Le processus décisionnel au Sytral : entre « prudence de gestionnaire » et « volontarisme politicien »

Le processus décisionnel au Sytral, tel que nous l'explique Georges BARRIOL³⁵⁰, peut schématiquement se représenter à travers les cinq étapes suivantes :

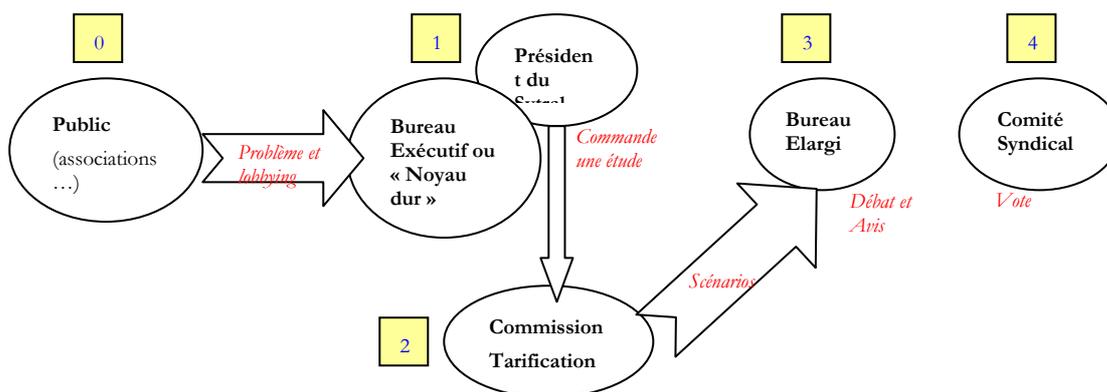


Figure 5 Processus décisionnel pour une tarification sociale basée sur les revenus des personnes en situation difficile

Nous allons essayer de décrire ce processus à partir des éléments d'entretien ou d'archives dont nous disposons. Nous verrons comment la prudence des membres du Sytral a été de mise durant les différentes étapes du processus décisionnel.

³⁵⁰ Entretien n°17 avec Georges BARRIOL, le 07 septembre 2006, durée : 1h15, p. 1.

3.3.1.1 Le Bureau Exécutif et le « noyau dur³⁵¹ » du Sytral

Le Sytral est dirigé par un Comité Syndical composé de seize élus de la Communauté Urbaine de Lyon et dix du Conseil Général du Rhône. Parmi ces élus, huit forment le Bureau Exécutif du Sytral : 5 pour le Grand Lyon³⁵² et 3 pour le Conseil Général du Rhône³⁵³, le Président du Sytral, issu du Grand Lyon, et le Vice-Président du Sytral, issu du Conseil Général, étant membres. Ce Bureau Exécutif a la charge de préparer les décisions qui seront par la suite soumises au vote du Comité Syndical.

Dans les faits, Georges BARRIOL, Vice-Président du Sytral, explique qu'au Sytral la décision d'entreprendre une étude de faisabilité concernant une mesure résulte d'un petit nombre d'élus, qui forment ce qu'il appelle le « noyau dur »³⁵⁴. Celui-ci plus restreint que le Bureau Exécutif, rassemble de manière informelle cinq élus qui s'impliquent davantage dans la préparation de la politique du Sytral. En effet, le Sytral étant une « instance de troisième niveau³⁵⁵ » de gouvernement, il rassemble des élus qui ont tous par ailleurs d'autres mandats et d'autres responsabilités³⁵⁶. Certains élus même continuent à avoir une activité professionnelle³⁵⁷. Tous ne s'impliquent donc pas de la même manière dans l'élaboration de la politique du Sytral, que ce soit au sein du Bureau Exécutif ou dans le travail en commissions.

Ainsi sur le dossier de la tarification sociale, le Vice-Président du Sytral explique que la décision de créer la CTS, et ensuite de poursuivre des études de faisabilité, s'est prise entre sept personnes : du côté des élus, le Président Bernard RIVALTA, lui-même, Fawzi BENARBIA, Michèle VULLIEN,

³⁵¹ Entretien n°17 avec Georges BARRIOL, le 07 septembre 2006, durée : 1h15, p. 7.

³⁵² Les cinq membres du Bureau Exécutif du Sytral issus de la Communauté Urbaine sont : Bernard RIVALTA, Fawzi BENARBIA, Christian PHILIP, Jean-Louis TOURAINE, et Michèle VULLIEN.

³⁵³ Les trois membres du Bureau Exécutif issus du Conseil Général sont : Georges BARRIOL, Christiane BERNARDIN et Odette GARBRECHT.

³⁵⁴ Entretien n°17 avec Georges BARRIOL, le 07 septembre 2006, durée : 1h15, p. 4 : « au Sytral [...] il n'y a en fait que quelques personnes qui sont vraiment impliquées. Au niveau des élus, il y a le Président, le Vice-Président, et deux ou trois membres qui sont plus actifs. Ils forment un peu le noyau exécutif de la structure. Quand il faut décanter les dossiers difficiles, ça se passe en fait entre ces personnes là. On arrive plus vite à dégager des consensus à cinq hein... ».

³⁵⁵ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 21.

En effet, les élus du Sytral sont en fait désignés parmi les membres de deux assemblées élues au suffrage indirect.

³⁵⁶ Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, p. 6. Michèle VULLIEN explique comment certains élus du Sytral cumulent des mandats à la fois à la Communauté Urbaine, au Conseil Général, et au Sytral.

³⁵⁷ Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, p. 29.

et du côté de l'administration du Sytral, le Directeur Général Gilles GODARD, le Directeur Financier Raymond DESCHAMPS, et la Directrice de l'Exploitation Yvette LARTIGAU. Au sein de ce noyau dur, au moment de la mise en place de la CTS en 2002 tous n'étaient pas convaincus de la nécessité d'agir sur la tarification sociale³⁵⁸. Puis, entre les conclusions de la CTS et les discussions de l'atelier « Equité et Solidarité », qui ont vu l'inscription d'une mise en œuvre de l'ouverture de la tarification sociale aux bénéficiaires de la CMUC à l'horizon 2005, l'idée d'une tarification sociale basée sur les revenus a fait petit à petit son chemin dans les esprits :

« Donc tout ça à mon avis ça a dû effectivement quelque part prédisposer les esprits des élus euh des associations, et également de nous hein, je dirais les techniciens, pour dire effectivement il y a des catégories aujourd'hui de clients du réseau qui n'ont pas malheureusement euh beaucoup euh beaucoup de moyens³⁵⁹ ».

Si les représentants politiques du Sytral étaient un peu réticents à voir la tarification sociale évoluer c'était du fait de leur sens de la responsabilité de gestionnaires, dans un contexte économique difficile pour le Sytral :

« on n'est pas sur des visions étiquées comme on pourrait le croire hein. On est sur... et bien, qu'est-ce qu'on veut , mais tout en étant toujours conscient qu'il y a quelqu'un qui paye hein, donc c'est pour ça qu'on n'ouvre pas les cordons de la bourse n'importe comment. On est aussi comptables des deniers publics hein³⁶⁰ ».

Les questions du financement de la tarification sociale et de la compétence juridique en terme d'action sociale sont en fait au cœur des premières préoccupations des élus du Sytral par rapport à l'évolution de la tarification sociale TCL³⁶¹. Le problème souligné par l'ensemble des élus et des techniciens du Sytral rencontrés résulte du fait que l'AOTU lyonnaise est la seule à financer la tarification sociale³⁶². Il n'existe pas à Lyon comme ailleurs (par exemple Lille) de compensation tarifaire par les autres collectivités, notamment le Conseil Général du Rhône³⁶³. Ceux-ci vont chercher, sans trop y croire, à solliciter d'autres collectivités comme le Conseil Général du Rhône, sans succès. Etant pour certains eux-mêmes élus du Conseil Général et connaissant tous ses propres préoccupations financières par rapport au RMI, ils ne sont pas étonnés du refus du Conseil Général :

³⁵⁸ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 4. En particulier, les élus s'interrogent si c'est au Sytral de remplir un rôle social en matière de tarification sociale. Voir par exemple Entretien n°17 avec Georges BARRIOL, p. 4 ; entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, p. 17.

³⁵⁹ Entretien n°16 avec Raymond DESCHAMPS, le 27 juillet 2006, durée : 1h15, p. 2.

³⁶⁰ Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, p. 13.

³⁶¹ Entretien n°17 avec Georges BARRIOL, le 07 septembre 2006, p. 2 et p.4 : « il y avait au niveau du Président et des membres du Sytral une prudence : "faut-il qu'on mette notre doigt là dedans ?" ».

³⁶² Entretien n°2 avec Laurent DEFAUT, pp. 10-11 ; Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA p. 14 ; Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, p. 16 ; Entretien n°17 avec Georges BARRIOL, p. 2 ;

« On est quand même raisonnables pour se dire : le Conseil Général fait déjà de gros efforts. Il faudra lui demander petit à petit comment vous participez, comment on participe aux transports de l'agglomération. Mais ça ne peut pas se décréter du jour au lendemain, il n'y a pas de baguette magique hein³⁶⁴ ».

Avec la pression des associations, et depuis le travail effectué au sein de la CTS et la révision du PDU, le principe d'une tarification sociale basée sur les revenus ne fait plus problème. Aussi les élus du Sytral, sous l'impulsion du Président RIVALTA, qui a donné son feu vert, vont commencer à réfléchir, au sein de la Commission Tarification³⁶⁵, aux modalités de mise en œuvre d'une tarification sociale reposant sur des critères de revenus.

3.3.1.2 Le travail de la Commission Tarification : l'inscription de la solution CMUC dans la restructuration de la grille tarifaire TCL³⁶⁶

Initialement prévu pour fin 2003, le travail de la Commission Tarification présidée par Michèle VULLIEN n'a pu commencer qu'à partir de janvier 2004. Car durant la fin de l'année 2003, les élus et les techniciens de l'administration du Sytral ont été accaparés par la renégociation en 2003 du contrat de délégation de service public avec l'entreprise exploitant le réseau TCL : KEOLIS Lyon (SLTC). Durant le premier semestre 2004, la Commission Tarification a étudié comment restructurer la grille tarifaire selon quatre « grands objectifs », dont celui de « [poursuivre le] travail mené par la Commission Tarification Sociale, sur les titres sociaux, conformément aux orientations du PDU en la matière³⁶⁷ ». Une note de travail de la Commission Tarification³⁶⁸ place bel et bien le

³⁶³ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, pp. 6-7.

³⁶⁴ Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, p. 18. Voir aussi Entretien n°17 avec Georges BARRIOL, le 07 septembre 2006, durée : 1h15, p. 4.

³⁶⁵ Sur un dossier concernant l'offre en transport ou la tarification TCL, une fois que le Président du Sytral a donné son aval, est chargée de travailler à élaborer des scénarios qui seront d'abord soumis à l'avis de la Direction Générale, puis à celui du Bureau Elargi qui émettra une préférence, et enfin proposés au vote du Comité Syndical. Cette Commission, auparavant intitulée « Commission adaptation de l'offre », est Présidée par Michèle VULLIEN. Elle réunit des membres du Comité Syndical volontaires et les techniciens de l'administration du Sytral, en particulier ceux de la Direction de l'Exploitation. Sont membres de la Commission Tarification : Mesdames FRIEH, GARBRECHT, PEYTAVIN, VESSILIER et Messieurs BAYLE, BENARBIA, BLEIN, GONON, POLGA, SANGALLI, THIERS, UGAUD.

SYTRAL, compte-rendu de la réunion du Comité Syndical du 04 décembre 2003, p. 337.

³⁶⁶ Nous avons peu d'éléments sur les débats ou les discussions qu'il y a pu avoir à l'intérieur de cette Commission Tarification. Nous proposons de décrire à partir des éléments d'entretien et de quelques documents d'archives le déroulement des travaux relatifs à la solution CMUC.

³⁶⁷ **SYTRAL**. Délibération 05.044, 10 mars 2005, p. 3.

Les trois autres objectifs sont : simplifier et rendre plus lisible la grille tarifaire, tout en améliorant l'attractivité du réseau ; prendre en compte les préconisations du PDU : ticket liberté 2h, tarifs sur les parcs relais, tickets petits parcours... ; inclure les demandes actuelles des clients : titre hebdomadaire, ticket soirée et dimanche, titre multijours... ;

transport, et quelque soit la situation dans laquelle on est pouvoir avoir une offre adaptée à sa situation financière. Donc avec de grosses difficultés, puisqu'on est revenu en fait récemment, on a bougé la tarification des plus de 65 ans, des seniors qui n'étaient pas euh... imposables.

[...]

On avait été sur la gratuité, et on se rend compte qu'ensuite si on veut être sur l'équité... Que veut dire l'équité dans ce cas là ? Puisqu'on se rend compte qu'un chômeur euh... quelqu'un qui par exemple a le RMI, euh lui on va lui faire payer quelque chose... et puis, le retraité, au motif qu'il est plus âgé, il va pas payer. Donc euh, ce qui pouvait être considéré comme une marche arrière, est pour nous, en fait, une marche en avant sur l'équité. Euh... au premier abord, bon ça a fait un petit peu de trouble...³⁷² »

En fait, il s'agit pour les membres de la Commission Tarification, dans le cadre d'une augmentation générale de 2% de l'ensemble des recettes tarifaires, de ventiler ces 2% et d'arbitrer entre les différents titres sociaux existants ou à créer³⁷³ dans le sens de l'équité telle que la définit Michèle VULLIEN – c'est-à-dire pouvoir circuler sur l'ensemble du réseau quelque soit son lieu de résidence et sa situation sociale et financière. Pour cela ils mobilisent des représentations du rôle des différents tarifs sociaux. Par exemple, aider les chômeurs à se déplacer est vu comme une aide à l'emploi³⁷⁴.

Ce travail de sélection des abonnements selon la notion d'équité permet à Fawzi BENARBIA d'affirmer l'intérêt de la solution CMUC. Les techniciens du Sytral, qui étaient déjà intervenus sur ce sujet lors de la CTS de 2002, vont, par un travail de pédagogie, l'aider à convaincre une majorité des élus de la Commission Tarification de l'intérêt de corréliser l'ouverture de la tarification sociale aux bénéficiaires de la CMUC avec la suppression de l'abonnement gratuit³⁷⁵ 3* à destination des personnes de plus de 65 ans non imposables sera au cœur de leurs discussions. Comme l'explique le Directeur Financier du Sytral³⁷⁶, ces personnes « gagnent plus que le minimum garanti », les faire contribuer au financement des transports collectifs représenterait un « gisement » qui serait à même d'équilibrer la mise en œuvre d'une ouverture de la tarification sociale aux bénéficiaires de la CMUC.

³⁷² Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, p. 2.

³⁷³ Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, p. 8. Michèle VULLIEN souligne notamment la difficulté de travailler sur des niveaux de revenu pour ce type de calculs.

³⁷⁴ Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, pp. 14-15.

³⁷⁵ Les personnes âgées de plus de 65 ans non imposables n'avaient qu'à s'acquitter des frais de dossier de 5 euros pour pouvoir voyager gratuitement toute l'année.

³⁷⁶ Entretien n°16 avec Raymond DESCHAMPS, le 27 juillet 2006, durée : 1h15, p. 4.

Finalement, la solution CMUC, qui avait déjà les faveurs des techniciens du Sytral en 2002, est celle que retient la Commission Tarification. Elle sera soumise pour avis au Bureau Elargi³⁷⁷, au même titre que les autres mesures tarifaires envisagées dans le cadre de cette restructuration de la grille TCL³⁷⁸. Dans une volonté d'« afficher plus d'équité³⁷⁹ », la Commission Tarification préconise de corrélérer l'extension de l'accès au Pass Partout S pour les bénéficiaires de la CMUC, à un « rééquilibrage entre titres sociaux et gratuités (3 étoiles)³⁸⁰ ». En fait, en terme de coût pour le Sytral, ces deux mesures corrélées ont un solde positif : l'ouverture aux bénéficiaires de la CMUC est évaluée à une perte de l'ordre de 500 000 à 800 000 euros, tandis que la suppression de la gratuité, pour un alignement sur le tarif Pass 2 Partout à 7,90 euros, laisse envisager une recette de 1 à 3 millions d'euros.

Deux scénarios, A et B, sont ainsi élaborés par la Commission Tarification. Ils se présentent sous la forme de tableaux représentant les grilles virtuelles pour 2005, et permettant de visualiser les évolutions proposées pour chacun des 26 titres que compte la grille TCL en 2004, auxquels s'ajoutent les montants des frais de dossier et d'élaboration de la carte Técély.

3.3.1.3 *Le Bureau Elargi : lieu de débats politiques et de pédagogie*

Nous avons précédemment évoqué le fait que le Sytral soit une instance de 3^{ème} niveau de gouvernement pour expliquer l'implication variable des Conseillers dans la politique du Sytral. Cette particularité est aussi avancée par les membres du Sytral pour expliquer le caractère consensuel du Syndicat mixte³⁸¹. Si ce consensus est possible en Comité Syndical, c'est sans doute parce que les tensions ont pu être évacuées et les explications apportées lors des réunions du Bureau Elargi. La réunion du Bureau Elargi du 15 juillet 2004, consacrée à la présentation par la Commission Tarification du dossier de restructuration de la grille tarifaire, est à ce titre exemplaire. Cette réunion a été, en effet, l'occasion d'un débat musclé entre les élus, qui finalement sont parvenus, après

³⁷⁷ Le Bureau Elargi réunit l'ensemble des membres du Comité Syndical ainsi que les techniciens des différentes directions de l'administration du Sytral. Ses réunions ont lieu à huis clos et aucun compte-rendu, aucune note, n'en résulte. Précédent les réunions du Comité Syndical lorsque les dossiers à voter font controverse, les réunions du Bureau Elargi ont pour but affiché de permettre un débat ouvert et par là de parvenir à un consensus sur les propositions à soumettre au vote du Comité Syndical.

³⁷⁸ Archives de Fawzi BENARBIA, Evolution de la tarification TCL : Enjeux, Trafic et Recettes, Diapositives PowerPoint, 02 juillet 2004, 19 p.

³⁷⁹ Archives de Fawzi BENARBIA, Evolution de la tarification TCL : Enjeux, Trafic et Recettes, Diapositives PowerPoint, 02 juillet 2004, p. 13

³⁸⁰ Idem. Il est envisagé à ce moment là de faire passer les personnes âgées de plus de 65 ans non imposables de la gratuité, à l'abonnement Pass 2 Partout (7,90 euros/mois) ou de faire passer leurs frais de dossier annuel de 5 à 32 euros.

³⁸¹ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h15, p.20.

quelques explications, à dégager une majorité de consensus. En ce qui concerne la tarification sociale, les débats font se focaliser autour de deux questions : celle de la compétence sociale et celle des arbitrages proposés par la Commission Tarification, notamment la suppression de la suppression de la gratuité pour les personnes âgées non imposables³⁸².

Les élus qui n'avaient pas participé aux travaux de la Commission Tarification, refaisant le même chemin réflexif que leurs collègues, se sont interrogés sur la compétence sociale du Sytral. Certains ont même argumenté pour une baisse des tarifs, compensée par une augmentation de la contribution des collectivités territoriales, en particulier le Conseil Général. Ce premier argument a été assez vite désamorcé par Fawzi BENARBIA, expliquant comment cette idée séduisante était en fait trompeuse : une telle augmentation se reporterait sur les impôts locaux, lesquels sont particulièrement inégalitaires, ce qui serait contraire à l'objectif d'équité recherché³⁸³.

C'est la suppression de la gratuité pour les personnes âgées de plus de 65 ans non imposables, et surtout le montant de leur contribution au transport qui "déchaînera les passions" entre les élus³⁸⁴ :

« R.D. : Donc là il y a eu une vraie discussion qui était vraiment intéressante hein, là au niveau des élus hein, au niveau des élus. Les élus avaient faits justement une séance spéciale là dessus. Une séance qui était non pas en Comité Syndical, mais à huis clos.

R.A. : Oui, le bureau élargi...

R.D. : Et là ils ont donc convenu, mais quasiment à l'unanimité qu'il était normal que ces gens du troisième âge, qui avaient les moyens payent leur abonnement euh mensuel. Alors après la discussion c'était plutôt sur combien doivent-ils payer ? Alors là c'était folklorique parce que l'idée d'instituer pour ces catégories le passage à une carte TCL ça semblait pour certains que c'était trop d'un seul coup. Vous savez quand on ne paye rien, et que d'un seul coup...³⁸⁵ »

A partir des propositions de la Commission Tarification, différents montants étaient avancés : 7,90 euros, 5 euros, 3 euros, ou des frais de dossier de 30 euros annuels. Durant un débat intense, le groupe des porteurs de la solution CMUC rejoint par Michèle VULLIEN, Fawzi BENARBIA en tête, va expliquer le caractère équitable de cette mesure. Fawzi BENARBIA tenait effectivement à cette évolution dans la mesure où celle-ci permettait d'équilibrer l'ouverture du Pass Partout S aux bénéficiaires de la CMUC³⁸⁶. Afin d'en expliquer le bien fondé, le groupe des porteurs de la solution

Entretien n°2 avec Laurent DEFAUT, le 18 avril 2006, durée : 1h46, p. 15.

³⁸² Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 33 : « Il y a eu un débat qui était fort hein, impressionnant. Enfin moi, je trouvais ça impressionnant. Et puis les personnes âgées, c'est elles qui votent... Ce sont les élus qui ont dit ça ».

³⁸³ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 25.

Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, durée : 1h47, p. 24.

³⁸⁴ Entretien n°16 avec Raymond DESCHAMPS, le 27 juillet 2006, durée : 1h15, pp. 3-4.

³⁸⁵ Entretien n°16 avec Raymond DESCHAMPS, le 27 juillet 2006, durée : 1h15, p. 4.

³⁸⁶ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 18.

CMUC va comparer le niveau de revenu de différentes catégories. En particulier, il va souligner que le niveau de revenu des RMistes est de l'ordre de 100 euros inférieur à celui du minimum vieillesse. Pour la première fois au Sytral, les élus débattent autour d'une tarification sociale adaptée aux revenus des personnes. Finalement, un consensus va se dégager entre une majorité d'élus, et ceux-ci vont retenir le principe d'un abonnement de 3 euros par mois ou de 30 euros par an pour les personnes âgées de plus de 65 ans non imposables.

3.3.2 Un portage politique faible³⁸⁷ de la solution CMUC

3.3.2.1 Des élus faiblement mobilisés

On l'a vu, la solution CMUC a du être portée politiquement par Fawzi BENARBIA. Il raconte avoir été peu épaulé par les autres Conseillers du Sytral, en dehors de Michèle VULLIEN (Synergies), Georges BARRIOL (UMP), Christiane BERNARDIN (UDF) et Claudine FRIEH (UMP). En particulier, il déplore l'absence des élus « de gauche » pour porter la solution CMUC. Fawzi BENARBIA fustige les élus, Verts et Communistes, qui parfois prennent des positions tranchées fortes, mais sans pour autant s'impliquer suffisamment dans le travail des Commissions :

« Là où j'en veux c'est ceux qui viennent dire « oui, oui, il faut pas prendre dans la poche des pauvres », mais qui ne viennent pas aux réunions où on doit discuter des choses. Parce que si ne pas faire évoluer les tarifs, ça aboutit à supprimer des bus dans les quartiers de pauvres, je ne vois pas où est la différence, je pense même que c'est pire.³⁸⁸ »

La solution CMUC a-t-elle souffert de ce faible portage politique ? C'est ce que laisse entendre Fawzi BENARBIA. D'une part, il souligne le manque d'intérêt du Président RIVALTA pour la tarification sociale³⁸⁹. D'autre part, il ne peut s'empêcher de comparer le processus décisionnel de cette mesure et celui qui a permis la mise en œuvre d'un abonnement Etudiant Boursier :

« Sauf qu'à un moment donné, c'était le rôle euh... il y a eu une accélération pour les étudiants. Parce que pour les étudiants, comme il y a eu une pression très forte, parce que ça c'est un problème, à un moment donné l'UNEF est monté au créneau, et a fait pression... et pour des raisons X ou Y, que je ne connais pas et que je ne veux pas

³⁸⁷ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 11.

³⁸⁸ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 17.

³⁸⁹ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 12 : « Euh, bon le Président il délégait. Enfin... c'est pas un sujet qui l'intéresse forcément beaucoup, et il m'a fait confiance. Je dois dire qu'après débat, les propositions qui lui ont été soumises... Enfin, après qu'on lui ait démontré que ça... finalement l'effort pour le Sytral serait limité, il nous a entendus. »

connaître euh voilà, euh... Bernard Rivalta a jugé nécessaire d'accélérer le mouvement...³⁹⁰ »

Les syndicats étudiants présents lors de la révision du PDU ont effectivement très rapidement obtenu une baisse de leur abonnement et la mise en place d'un abonnement étudiant boursier en sachant profiter du calendrier électoral³⁹¹. En effet, dès le 09 décembre 2004 le Comité Syndical prend la décision de satisfaire aux demandes des étudiants et de créer un titre Campus Boursier à 24,20 euros par mois, et un titre campus à 30 euros par mois³⁹². Il est même décidé « d'acter que la part des recettes consécutives à ces deux dispositions, qui représentent près de 1% de l'ensemble des recettes du réseau, sera compensée lors de l'adoption de la nouvelle tarification 2005 ».

Fawzi BENARBIA souligne là l'une des faiblesses de la solution CMUC, à savoir un pouvoir de pression des associations caritatives relativement faible. Pour lui le monde associatif est insuffisamment structuré, incapable de mobiliser en nombre, pour peser sur la décision politique³⁹³. Pourtant, comme nous allons le voir, les représentants du collectif ALERTE ne sont pas restés inactifs à la fin de la révision du PDU.

3.3.2.2 *Le collectif ALERTE, un « lobbying » inefficace entre 2003 et 2005 ?*

Durant les presque deux ans qu'auront durés les travaux du Sytral pour aboutir à la mise en œuvre d'une tarification sociale adaptée aux revenus des personnes en situation difficile, les représentants associatifs du Collectif ALERTE ont essayer de faire accélérer les choses en entreprenant une démarche de lobbying à travers des courriers et des appels téléphoniques³⁹⁴.

Dès la troisième réunion de l'atelier « Equité et Solidarité » pour laquelle ils avaient préparé une contribution, les représentants du Collectif ALERTE avaient écrit au Président du Sytral pour lui demander de mettre en place l'ouverture de la tarification sociale aux bénéficiaires de la CMUC³⁹⁵.

³⁹⁰ Idem.

³⁹¹ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, pp. 27-28.

³⁹² **SYTRAL**, Délibération 04.310 du 09 décembre 2004, p. 4.

³⁹³ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 12.

Raymond DESCHAMPS confirme aussi ce point de vue d'une organisation des syndicats étudiants qui leur permet de peser davantage sur les élus. (Entretien n°15, pp. 3-4).

³⁹⁴ Entretien n°14 avec Claire DUPASQUIER, le 30 mai 2006, durée : 1h45, p. 17 : « Ca s'est fait beaucoup par téléphone, hein. Moi j'ai appelé souvent Monsieur Defaut euh... J'appelais souvent pour demander où ça en était. Donc, il y avait beaucoup de relances téléphoniques. Après, quelques courriers qu'on a fait... ».

³⁹⁵ Lettre du Collectif ALERTE, cosignée par Claire DUPASQUIER, François GUILLOT, et Stéphanie SIMON, à l'attention de Bernard RIVALTA, 16 mai 2003. Archives de François GUILLOT.

Devant l'absence de réponse du Président du Sytral et ne voyant toujours pas l'application de la solution CMUC, les représentants du Collectif ALERTE vont écrire une nouvelle lettre le 18 juin 2004, dans laquelle ils demandent notamment l'ouverture du Pass 2 Partout aux bénéficiaires de la CMUC :

« Il faut rappeler aussi que le montant pour être bénéficiaire de la CMUC est situé en dessous du seuil de pauvreté et qu'il prend en compte toutes les ressources y compris l'aide au logement, ce qui justifie des abonnements au niveau du Pass 2 Partout à 7,90 euros³⁹⁶ ».

Cette fois-ci ils vont chercher à atteindre Bernard RIVALTA en utilisant des relais politiques. La lettre du 18 juin est envoyée en copie à Gérard COLLOMB, Maire de Lyon et Président du Grand Lyon, ainsi qu'à Maurice CHARRIER, Maire de Vaulx-en-velin, qui a présidé le groupe de travail « Equité et Solidarité ». Ceux-ci adresseront une réponse à François GUILLOT un mois plus tard³⁹⁷, et l'un et l'autre précisant dans leur courrier qu'ils ne manqueraient pas d'attirer l'attention de Bernard RIVALTA³⁹⁸.

Ces démarches, si elles ont contribué à ancrer « le principe de l'élargissement de la tarification sociale à tous les bénéficiaires de la CMUC³⁹⁹ », n'ont eu semble-t-il qu'un impact limité sur le processus décisionnel, comparativement à l'action par exemple des syndicats étudiants que nous évoquions précédemment. La solution CMUC ne sera adoptée qu'avec le vote de la nouvelle grille tarifaire le 10 mars 2005, i.e. dans les délais habituels au Sytral lors des révisions de la grille⁴⁰⁰.

Fawzi BENARBIA dit regretter cette faiblesse des associations d'aide aux plus démunis. En particulier, il aurait souhaité qu'il y ait un « vrai mouvement collectif⁴⁰¹ » autour de propositions réalistes « qui peuvent effectivement être mises en place dans notre système concret d'aujourd'hui⁴⁰² ». On peut aussi rejoindre l'analyse de Raymond DESCHAMPS sur le comportement électoral des personnes en situation de précarité pour essayer de comprendre cette faiblesse du lobbying des associations caritatives comparativement aux syndicats étudiants⁴⁰³.

³⁹⁶ Lettre du Collectif ALERTE, cosignée par Claire DUPASQUIER, François GUILLOT, et Stéphanie SIMON, à l'attention de Bernard RIVALTA, 18 juin 2004. Archives de François GUILLOT.

³⁹⁷ La réponse de Maurice CHARRIER est datée du 12 juillet 2004, celle de Gérard COLLOMB du 16 juillet 2004. Archives de François GUILLOT.

³⁹⁸ Maurice CHARRIER adresse un courrier le 12 juillet à Bernard RIVALTA : « J'ai pris connaissance du courrier commun que les associations [...] vous ont adressé en date du 18 juin [...]. Sachez que je partage et je soutiens leur démarche et vous demande d'apporter une attention particulière pour que cette mise en œuvre soit effective à la prochaine rentrée de septembre ». Archives de François GUILLOT.

³⁹⁹ Lettre du Collectif ALERTE, cosignée par Claire DUPASQUIER, François GUILLOT, et Stéphanie SIMON, à l'attention de Bernard RIVALTA, 02 février 2005. Archives de François GUILLOT.

⁴⁰⁰ Les révisions annuelles de la grille tarifaire sont votées au mois de mars, pour une mise en application échelonnée à partir du 1^{er} avril. C'est-à-dire que certains tarifs sont modifiés dès le 1^{er} avril, d'autres, les scolaires par exemple, à des dates ultérieures.

⁴⁰¹ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, durée : 2h, p. 24.

⁴⁰² Idem.

⁴⁰³ Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, le 12 juin 2006, durée : 2h15, p. 3.

3.3.3 10 mars 2005, le vote de la nouvelle grille tarifaire

Lors de la réunion du Comité Syndical du 10 mars 2005, la nouvelle grille tarifaire préparée par la Commission Tarification du Sytral est soumise au vote. S'intéresser aux interventions des différents élus précédant le vote éclaire sur le faible portage politique dont la solution CMUC a été l'objet. En effet, si les élus se félicitent dans leur ensemble de l'avancée que constitue cette nouvelle grille, en terme de simplicité et de solidarité, un certain nombre d'entre eux tient à manifester une prise de distance vis-à-vis de la suppression de la gratuité pour les personnes âgées, notamment ceux marqués à gauche⁴⁰⁴. On retrouve là la matérialisation de la faiblesse du portage politique de la solution CMUC dont parlait Fawzi BENARBIA.

En fait, Bernard RIVALTA explique que, pour l'abonnement trois étoiles, après discussion avec Michel MERCIER, Président du Conseil Général du Rhône et Gérard COLLOMB, Président de la Communauté Urbaine, un processus évolutif a été envisagé : « [e]n accord avec [eux], il a été convenu que l'on pouvait faire une proposition médiane à 3 € par mois. [Bernard RIVALTA] a obtenu du Président de la Communauté Urbaine et du Président du Conseil Général un accord de principe d'une aide supplémentaire sur le manque à gagner. C'est pourquoi, [Bernard RIVALTA] la proposition à 3 € par mois, une rediscutions du prix du ticket étant programmée avec les deux Présidents pour 2006⁴⁰⁵ ».

Finalement, la mise en œuvre d'une tarification sociale basée sur des critères de revenus est actée par le vote de la nouvelle grille tarifaire lors de la réunion du Comité Syndical du 10 mars 2005. Il est proposé ainsi l'ouverture, au 1^{er} juin 2005, de l'abonnement Pass Partout S aux bénéficiaires de la CMUC. Le réseau TCL devient par là le premier réseau de transport en commun en France à mettre en application l'article 123 de la loi SRU, allant même au-delà des préconisations de la loi, qui demandait une réduction de 50% pour ces personnes, puisque pour un prix mensuel de 15,80 euros, l'abonnement Pass Partout S représente une réduction de l'ordre de 65% par rapport à l'abonnement mensuel Pass Partout auquel ont accès l'ensemble des clients du réseau.

⁴⁰⁴ Parmi les élus qui prennent la parole et qui prennent leur distance vis-à-vis de la suppression de la gratuité pour les personnes âgées : Yolande PEYTAVIN (PC), Jean-Louis TOURAINE (PS), Béatrice VESSILIER (Les Verts), Odette GARBRECHT (PS) et Renaud GAUQUELIN (PS). Seules Claudine FRIEH (UMP) et Christiane BERNARDIN (UDF) s'en félicitent et même auraient préféré la mise en place d'un tarif plus élevé pour les personnes âgées, arguant du fait qu'une augmentation future sera plus difficile à faire passer.

SYTRAL, Compte-rendu de la réunion du Comité Syndical du 10 mars 2005, pp. 11-14.

⁴⁰⁵ **SYTRAL**, Compte-rendu de la réunion du Comité Syndical du 10 mars 2005, p. 14. Voir aussi l'entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, p. 19.

CONCLUSION :

Le problème de l'accès des personnes en situation difficile au réseau TCL émerge en 1995-1996. Sous l'action d'associations d'aide aux chômeurs, le système de la tarification sociale se transformait en 1995, pour passer d'un système à gestion externalisée de l'aide à l'accès au réseau TCL – où le Sytral n'intervenait ni dans la distribution, ni financièrement, mais laissait les communes libres de mettre en place les dispositifs de leur choix par le biais des CCAS – à un système de tarification sociale où le Sytral prend à sa charge à la fois la distribution et le financement de l'abonnement réduit Pass 2 Partout en juillet 1996, puis également du Pass Partout S en mars 1999. Le Sytral a pu parvenir à ce premier changement dans la politique de tarification sociale en opérant une traduction des « ayants droits » en clients par l'intermédiaire des CCAS, chargés de distribuer des justificatifs.

Dans le même temps, entre 1995 et 1999, se développaient des formulations du problème de l'accès au réseau TCL par les associations AC! et, les associations caritatives Rencontre AJD et Secours Populaire.

C'est le 12 décembre 2000, lors d'une Université Populaire (UP) consacrée au droit à la mobilité, que l'association ATD Quart Monde va rejoindre la scène d'affrontement des énoncés associatifs. A partir des témoignages directs des participants à l'UP, ATD Quart Monde produit son propre discours fondé sur le droit et la lutte contre l'assistance. Insistant sur la nécessité de prendre en compte la notion de revenu et non plus celle du statut pour la tarification sociale, François GUILLOT, le représentant de ATD Quart Monde parvient à fédérer autour de lui les représentants du CHRS Rencontre AJD, Michel GONTIER et du Secours Populaire, Claire DUPASQUIER. Ces trois acteurs, rejoints par François BOURSIER de l'URIOPSS vont se placer sous l'égide du Collectif ALERTE de l'URIOPSS. La création de ce Collectif marque la genèse d'un nouvel énoncé reposant sur la notion de revenu qui va parvenir, grâce au travail et aux ressources des acteurs qui le porte, à se positionner face au Sytral. La mobilisation des représentants du Collectif ALERTE permettra effectivement une première rencontre avec Bernard RIVALTA et Fawzi BENARBIA, qui va être chargé de Présider la Commission Tarification Sociale, réunissant les acteurs associatifs, AC et le Collectif ALERTE, et des techniciens du Sytral, Raymond DESCHAMPS, Yvette LARTIGAU, et dans une moindre mesure Laurent DEFAULT.

Lors des premières réunions de la CTS, les acteurs vont chercher à délimiter les limites de l'espace des possibles en confrontant leurs argumentaires. En même temps que le discours porté par AC! est marginalisé au sein de la CTS, le Collectif ALERTE gagne lui en légitimité.

L'intervention du Directeur Adjoint du LET, Dominique MIGNOT, présentant l'étude *Mobilité et Grande Pauvreté*, marquera la perte de légitimité du discours de AC! et la sélection du Collectif ALERTE comme acteur dans le processus de négociation qui va s'engager au cours des trois dernières réunions. Ces dernières réunions vont être le théâtre de l'affrontement de deux formes d'expertise : une expertise technique détenue par le Sytral et une expertise associative développée par ATD Quart Monde. Alors que l'expertise technique cherche par des hypothèses à dire le réel, François GUILLOT invitera des personnes en situations difficiles, membres de l'association Droit pour Tous, à participer aux réflexions de la CTS.

Entre tension et apprentissage émerge une nouvelle solution à la fois « juste et simple » défini sur les notions de revenus et d'équité : l'extension de l'abonnement Pass Partout S aux bénéficiaires de la CMUC.

Cependant, cette solution, faisant apparemment consensus au sein de la CTS, ne sera pas mise en œuvre à l'issue de ses travaux en 2002. Entre un contexte jugé financièrement difficile et la révision du Plan des Déplacements Urbains (PDU), les responsables du Sytral estiment devoir la reporter. Le réseau des porteurs de la solution CMUC qui s'est agrégé au sein de la CTS, constitué par les représentants du Collectif ALERTE et Fawzi BENARBIA notamment, va profiter de la révision du PDU pour remettre en avant le problème de l'accès au réseau des personnes en situation difficile, et en particulier la nécessité d'adapter la tarification sociale au revenu de ces personnes. Avec la rencontre d'acteurs volontaires et un apprentissage collectif au sein de commissions de travail hybrides, réunissant des élus, des experts, et des représentants associatifs, le principe de l'ouverture de la tarification sociale aux bénéficiaires de la CMUC finit par être accepté. Pour autant, la question de la mise en œuvre d'une telle ouverture devra faire l'objet d'un travail d'évaluation entre les élus et les experts du Sytral. Le Président du Sytral, encore réticent, propose d'étudier à l'issue de la révision du PDU, les modalités de la prise en charge des bénéficiaires de la CMUC par le Sytral, dans le cadre d'une restructuration globale de la grille tarifaire TCL.

Durant le premier semestre 2004, il va confier à la Commission Tarification du Sytral – aussi appelée Commission d'adaptation de l'offre –, présidée par Michèle VULLIEN et animée par Fawzi BENARBIA, l'étude des modalités de restructuration de la grille tarifaire TCL, dans le respect d'une augmentation globale des recettes tarifaires égale à l'inflation. Fawzi BENARBIA, épaulé par les techniciens du Sytral qui ont participé à la CTS, et rejoint par quelques uns des élus membres de la Commission Tarification, va parvenir à insérer la solution CMUC dans le cadre de la nouvelle grille tarifaire.

Le 15 juillet 2004, la Commission Tarification va soumettre au Bureau Elargi les conclusions de ses travaux sous la forme de trois scénarios : pour compenser les pertes tarifaires liées à l'ouverture de l'abonnement Pass Partout S aux bénéficiaires de la CMUC, elle propose de supprimer la gratuité dont bénéficiaient jusque là les personnes âgées de plus de 65 ans non imposables (abonnement 3*), et de les faire payer 3, 5, ou 7,90 euros (Pass 2 Partout) par mois. Cette proposition sera l'objet de vifs échanges entre les élus du Sytral, mais les porteurs de cette solution, élus et techniciens du Sytral, parviendront à dégager un consensus autour d'un prix de 3 euros par mois pour l'abonnement 3*.

Néanmoins, le portage politique de la solution CMUC est faible de la part des élus du Sytral. Les représentants du Collectif ALERTE, qui interpellent régulièrement le Sytral sur le retard dans la mise en œuvre, ne parviennent pas à peser sur la décision. De fait, la solution CMUC sera finalement votée en même temps que l'ensemble de la nouvelle grille tarifaire en mars 2005, et sa mise en œuvre interviendra encore quelques mois plus tard, au 1^{er} juin 2005.

Ainsi, nous avons vu comment par étapes successives se construisait entre les acteurs une nouvelle politique publique basée sur l'émergence de la notion de revenu dans la tarification sociale TCL. Pour comprendre ce processus qui aboutit à un changement, nous avons essayé de suivre ces différentes étapes en nous intéressant en particulier au discours des acteurs. Procédant de cette manière nous avons mis en exergue les représentations cognitives de chacun des groupes d'acteurs, et les processus d'apprentissage collectifs à l'œuvre au sein des différents groupes de travail. Il nous est possible de conclure dans le sens de l'hypothèse que nous formulions en introduction. C'est la rencontre, au sein de commissions de travail, d'acteurs porteurs d'énoncés concurrents ou opposés qui, entre tension et processus d'apprentissage, permet le changement matérialisé dans la mise en œuvre d'un tarif social basé sur des critères de revenus.

Il est possible de prolonger notre analyse. D'une part, nous avons fait le choix d'une analyse en terme de représentations et d'apprentissage. D'autres choix méthodologiques auraient pu être faits, qui auraient permis d'appréhender davantage certains des aspects que nous n'avons fait parfois qu'évoquer. Nous pensons notamment qu'une analyse stratégique de l'évolution de la tarification sociale en se focalisant sur les intérêts et les enjeux des acteurs individuels et collectifs compléterait certains manques de notre recherche. Fawzi BENARBIA explique par exemple que la complexité de la mise en œuvre résulte aussi bien de critères techniques que d'un compromis politique⁴⁰⁶.

⁴⁰⁶ Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, le 26 mai 2006, p. 21.

D'autre part, il aurait été possible d'élargir notre focale autour de l'objet d'étude. D'un côté, il aurait été possible de s'intéresser d'une manière plus générale à la politique de financement des transports en commun, ou même à la politique de transport en commun à Lyon. En effet, avec la notion de revenu, c'est un principe nouveau qui semble orienter la politique tarifaire du Sytral : l'équité⁴⁰⁷. Or, il semble qu'il y ait un glissement. C'est-à-dire que l'équité entendue sous son acceptation sociale, depuis 2004 et la révision du PDU, comme un des objectifs de la politique tarifaire du Sytral devient, devient aussi dans le discours des membres du Sytral un objectif à part entière de la politique de transport en commun à Lyon :

« MV : Il faut de l'équité, mais il faut de la solidarité.

RA : D'accord oui.

MV : Et qui dit solidarité, dit qu'il faut bien payer quelque part hein. Il ne faut pas que chacun se défile en disant « c'est le copain qui paye », nous on veut bien gratuit, pas payer... que nos usagers, j'aime pas ce mot, que nos clients soient servis mais voilà quoi hein.

RA : Oui, oui.

MV : C'est un grand débat de fond, hein ça va au-delà du... du tarif lui-même. C'est les péréquations entre les collectivités qui permettent d'avoir des tarifs sociaux.⁴⁰⁸ »

Par ailleurs, nous ne pensons pas avoir épuisé ici l'étude de l'ensemble des représentations véhiculées par la tarification dans les transports en commun. D'autres sujets peuvent être l'objet d'un travail de recherche, notamment comme le suggère Raymond DESCHAMPS autour de l'appréciation paradoxale du prix des transports par les usagers⁴⁰⁹.

On le voit bien le secteur des transports publics urbains, avec le thème de la politique de tarification ou celui du financement des transports en commun étudiés jusqu'à présent essentiellement avec les outils de l'économie des transports, appelle à de nombreux développements et, à notre sens, représente un espace d'investigation privilégié pour les outils de la science politique.

⁴⁰⁷ SYTRAL, Rapport Financier 2004, p. 3 et pp. 22-25.

SYTRAL, Rapport d'Activité 2005, p.10 : « [Le Sytral] fixe la tarification en privilégiant une politique de prix équitable adaptée au contexte économique de chacun (étudiants, boursiers, familles nombreuses, personnes âgées, bénéficiaires d'aides...). Le réseau TCL est également le premier réseau français à avoir appliqué une tarification sociale avec le Pass Partout S et avec le Pass 2 Partout pour les plus démunis ».

⁴⁰⁸ Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, le 29 mai 2006, p. 12.

⁴⁰⁹ Entretien n°16 avec Raymond DESCHAMPS, le 27 juillet 2006, pp. 18-19. Le Directeur Financier du Sytral explique comment pour une majorité de personnes le réseau de transport TCL a l'image d'un réseau cher.

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

Sources

Archives :

- Archives du Sytral :

Type de doc	N°	Date	Description
Délib	05.311	15/12/2005	Evolutions tarifaires pour l'année 2006 - Approbation
CR CS		Idem	
CR CS		02/06/2005	Prise en compte des demandes de la population au cours de la révision du PDU
CR CS		21/04/2005	Compte administratif – Exercice 2004
Délib	05.044	10/03/2005	Simplification de la tarification TCL et évolution tarifaire pour 2005
CR CS		Idem	
CR CS		03/02/2005	
Délib	04.310	09/12/2004	Tarification en faveur des étudiants - Approbation
CR CS	pp. 541-599	Idem	Débat d'Orientations budgétaires pour 2005; Réduction tarification étudiants, et étudiants boursiers.
CR CS	pp. 359- 363	15/07/2004	Bilan social (ie sur les salariés)
CR CS	pp. 185-211	15/04/2004	Elections du Président; Vice-Président et des membres du Bureau exécutif.
Bilan de la concertation préalable à la révision du PDU		17/03/2004	
CR CS	pp. 151-183	11/03/2004	Arrêt du PDU
Délib	04.038	26/02/2004	Tarification des réseaux TCL et OPTIBUS pour l'année 2004
CR CS	pp. 47-123	29/01/2004	Débat d'Orientations budgétaires pour 2004; Tarification 2004 sur le réseau TCL - Approbation (Hausse tarifaire de 2% sauf ticket unité et abonnements sociaux)
CR CS	pp. 321-345	04/12/2003	Elections au Comité Syndical, Bureau Exécutif et Commissions.
Délib	03.242	06/11/2003	Tarification sociale: accès à certains enfants d'ayants droits non-scolarisés.
CR CS		Idem	
Délib	02.192	21/11/2002	Débat d'Orientations Budgétaires - Exercice 2003

Délib	02.120	11/07/2002	Extension de l'accès au tarif PASS PARTOUT "S" à 15,40 euros pour les bénéficiaires du Fond spécial invalidité, non imposables, domiciliés dans le PTU, à partir du 1er Septembre 2002.
CR CS		Idem	idem
CR CS		28/03/2002	Grèves TCL; Sécurité;
Délib	01.202	20/12/2001	Clarification des conditions d'attribution de la carte gratuite "trois étoiles"
CR CS		20/12/2001	idem
Délib	01.160	20/09/2001	Accès au tarif Pass Partout "S" pour les bénéficiaires de l'AAH - Approbation de la convention à conclure avec la Ville de Lyon pour la mise à disposition de titres à tarifs réduits.
CR CS		20/09/2001	
Procès verbal de l'installation des membres du Sytral		21/06/2001	Procès verbal de l'installation des membres du Sytral
Délib		12/03/1999	Extension de la tarification sociale pour les demandeurs d'emploi
CR CS		Idem	
Délib	99.001	05/02/1999	Tarification - Bilan et orientations budgétaires - Approbation de la Tarification 1999 sur le réseau TCL
CR CS		Idem	
Délib	97.158	26/09/1997	Tarification sociale - Bilan et renouvellement des conventions .
CR CS		Idem	idem
Délib	97.031	21/02/1997	Tarification 1997 - Réseau TCL
Délib	96.1230	22/11/1996	Aide à l'accès au réseau TCL pour les personnes en situation difficile - Extension de la mesure.
CR CS		Idem	
Délib	95.1160	05/07/1996	Aide à l'accès au réseau TCL pour les personnes en situation difficile
CRCS		Idem	
Délib	95.966	21/04/1995	Tarification réseau TCL. Participation du réseau à la solidarité envers les demandeurs d'emploi et les personnes en situation précaire.
CR CS	pp.10-11	Idem	

- Comptes-rendus et délibérations du Sytral ayant trait à la tarification sociale entre le 21 avril 1995 et 2006.
- Communiqués de presse.
- Rapports Financiers 2003 et 2004.

- Archives de AC ! Rhône (tracts, compte-rendu de réunion du Sytral, autres).
- Archives de ATD Quart Monde (correspondance, compte-rendu de l'Université Populaire du 12 décembre 2000, compte-rendu de la réunion du 16 mai du Groupe Equité)
- Archives du Collectif « Transports en Commun Libérés » .
- Archives personnelles de Michel GONTIER (correspondances, fax, notes, autres entre 1995 et 2002).

Liste des entretiens et observations non participantes :

- Entretien n°1 avec Fawzi BENARBIA, membre du Comité Syndical du Sytral, président de la Commission Tarification Sociale, dans les locaux du GAEC, le 10 février 2006, durée : 1h32'.
- Entretien n°2 avec Laurent DEFAUT, chef de projet à la Direction de l'Exploitation au Sytral, responsable de la tarification, siège du Sytral (Part-Dieu), le 18 avril 2006, durée : 1h46'.
- Entretien n°3 avec Antonin GOYARD, militant de la CGA, membre du Collectif TCL, à son domicile, le 24 avril 2006, durée : 1h42'.
- Entretien n°4 avec Jean-Claude LESVENTES, directeur du CHRS Eugène PONS, bureaux du CHRS (rue Sébastien GRYPHE), le 26 avril 2006, durée : 1h55'.
- Entretien n°5 avec Jean-Pierre IVALDI, militant de AC!, permanence de AC! Rhône à Villeurbanne, le 02 mai 2006, durée : 2h07'
- Entretien n°6 avec Michel GONTIER, ex-éducateur du CHRS Rencontre AJD, à son domicile à Vaise, le 17 mai 2006, durée : 1h42'.
- Entretien n°7 avec François GUILLOT, coordonnateur de ATD Quart Monde Rhône, locaux de ATD Quart Monde (1^{er}), le 18 mai 2006, durée : 1h08'.
- Entretien n°8 avec Evelyne CARRET, adjointe à la Mairie de Lyon chargée de l'Insertion par l'Economique, Hôtel de ville de Lyon, le 19 mai 2006, durée : 51'.
- Entretien n°9 avec Stéphanie SIMON, animatrice au Secours Catholique en charge de l'action institutionnelle, des aides financières, bureaux du Secours Catholique, le 19 mai 2006, durée : 55'.
- Entretien n°10 avec Pierre TAVERNIER, Directeur de Transetudes, aux bureaux de Transetudes (Part-Dieu), le 19 mai 2006, durée : 34'.

- Entretien n°11 avec Dominique MIGNOT, Directeur-adjoint du Laboratoire d'Economie des Transports, salle de réunion du LET, le 22 mai 2006, durée : 1h02'.
- Entretien n°12 avec Fawzi BENARBIA, membre du Comité Syndical du Sytral, président de la Commission Tarification Sociale, locaux du GAEC (rue du Griffon), le 26 mai 2006, durée : 2h.
- Entretien n°13 avec Michèle VULLIEN, membre du Comité Syndical du Sytral, Présidente de la Commission Tarification au Sytral, et responsable avec du pôle mobilité et déplacement au Grand Lyon, Grand Lyon, le 29 mai 2006, durée : 1h47'.
- Entretien n°14 avec Claire DUPASQUIER, Secours Populaire, responsable de l'accès au droit, bureaux du Secours Populaire (2^{ème}), le 30 mai 2006, durée : 1h45'.
- Entretien n°15 avec Raymond DESCHAMPS, Directeur Général Adjoint, Directeur Financier du Sytral, son bureau au siège du Sytral (Part-Dieu), le 12 juin 2006, durée : 2h15'.
- Entretien n°16 avec Raymond DESCHAMPS, Directeur Général Adjoint, Directeur Financier du Sytral, son bureau au siège du Sytral (Part-Dieu), le 27 juillet 2006, durée : 1h15'.
- Entretien n°17 avec Georges BARRIOL, Vice-Président du Sytral, son bureau au siège du Sytral (Part-Dieu), le 07 septembre 2006, durée : 1h15.
- Questionnaire à Yvette LARTIGAU, ex-Directrice de l'Exploitation au Sytral, par email, réponse reçue le 22 mai.
- Observation non participative au « Débat-bouffe » organisé par le Collectif TCL, le 21 avril 2006.
- Observation non participative au Comité Syndical du Sytral, le 1^{er} Juin 2006.

Bibliographie

Ouvrages et articles de sciences politiques :

- **AMBLARD Henri et ali.** *Les nouvelles approches sociologiques des organisations* – 2^e éd. Paris : Edition du Seuil, coll. « Sociologie », 1997. 244 p.
- **BARTHE Yannick et GILBERT Claude.** Impuretés et compromis de l'expertise, une difficile reconnaissance. A propos des risques collectifs et des situations d'incertitude. In : L. Dumoulin, S. La Branche, C. Robert, P. Warin. *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques.* Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2005, pp. 43-62.
- **BLATRIX Cécile.** Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective. *Politix*, volume 15, n°57/2002, pp. 79-102.
- **BLONDIAUX Loïc et SINTOMER Yves.** L'impératif délibératif. *Politix*, volume 15, n°57/2002, pp. 17-35.
- **BRACHET Philippe.** Démocratie participative : du slogan à la mise en œuvre. *Mouvements*, n°19, janvier-février 2002, pp. 115-119.
- **BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.).** *Dictionnaire des politiques publiques* – Presses de Sciences Po, 2004. 518 p.
- **CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick.** *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique* – Paris : Le Seuil, 2001. 362 p.
- **CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard.** *L'acteur et le système* – Editions du Seuil, 1977. 504 p.
- **DE MAILLARD Jacques.** Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ?, Lien social et Politiques, RIAC, 48, *La démocratisation du social*, 2002, pp. 53-65.
- **DESROSIERES Alain.** *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique* – La Découverte, 2000. 460 p.
- **GAUDIN Jean-Pierre.** *Gouverner par contrat. L'action publique en question* – Presses de Sciences Po, 1999. 233 p.
- **HERMITTE Marie-Angèle.** L'expertise scientifique à finalité politique, Réflexion sur l'organisation et la responsabilité des experts. *Justice*, n°8, octobre-décembre 1997, pp.79-103.
- **IHL Olivier, KALUSZYNSKI Martine, POLLET Gilles (dir.).** *Les sciences de gouvernement* – Paris : Economica, 2003. 218 p.
- **ISRAEL Liora.** Faire émerger le droit des étrangers en le contestant ou l'histoire paradoxale des premières années du GISTI. *Politix*, volume 16, n°62, 2003, pp.115-143.
- **JOBERT Bruno.** Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques, *RFSP*, vol. 42, n°2, 1992, pp. 219-233.
- **JOBERT Bruno et MULLER Pierre.** *L'état en action, politiques publiques et corporatismes* – PUF, coll. « recherches politiques », 1987. 242 p.
- **JOLY Pierre-Benoît.** La sociologie de l'expertise : les recherches françaises au milieu du gué. In : BORRAZ Olivier, GILBERT Claude, JOLY Pierre-Benoît. *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique.* Cahiers du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise, n°3, mars 2005, pp. 117-174.

- **JOUVE Bernard et PURENNE Anaïk.** Une politique des déplacements urbains en quête d'expertise : les expériences lyonnaises. In : JOUVE Bernard. *Les politiques de déplacements urbains en Europe. L'innovation en question dans cinq villes européennes*. L'Harmattan, Logiques politiques, février 2003, pp. 81-110.
- **LATOUR Bruno.** *La science en action : introduction à la sociologie des sciences* – 4e édition, Paris : La Découverte, 2005. 663 p.
- **LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick (dir.).** *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, 2004. 370p.
- **LENOIR Rémi.** Groupes de pression et groupes consensuels. Contribution à une analyse de la formation du droit. *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°64, septembre 1986, pp. 30-39.
- **MOUCHARD Daniel.** 'Politique délibérative' et logiques de mobilisation. Le cas d'Agir ensemble contre le chômage. *Politix*, volume 15, n°57/2002, pp. 125-145.
- **OFFERLE Michel.** *Sociologie des groupes d'intérêt* – Montchrestien « Clefs », 1998 (1ère édition 1994). 158 p.
- **PADIOLEAU Jean-Gustave.** *L'Etat au concret* – Paris : PUF, 1982. 222 p.
- **PAPADOPULOS Yannis.** *Complexité sociale et politiques publiques*. Paris : Montchrestien, 1995. 153 p.
- **ROQUEPLO Philippe.** *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*. Paris : Editions INRA, coll. « Sciences en question », 1997. 111 p.
- **SAINT-MARTIN Denis.** Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de « l'investissement dans l'enfance » au Canada et en Grande-Bretagne. *Politique et Sociétés*, vol. 21, n°3, 2002, pp. 41-67.
- **ZITTOUN Philippe.** Partis politiques et politiques du logement entre dons et dettes politiques. *RFSP*, vol. 51, n°5, octobre 2001, pp. 683-706.

Ouvrage et études sur la tarification Sociale :

- **CERTU.** Compte-rendu du Club Mobilité n°6, « Mobilité et équité sociale ». 2001, 19 p.
- **DE BORAS Sandrine.** *La tarification sociale dans les transports de voyageurs : Etat, opérateurs, collectivités*. Mémoire de fin d'études. Lyon : Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2003, 173 p.
- **DUJARDIN Florence et ROVIRA Isabelle.** *La tarification sociale dans les transports collectifs en 2005*. GART, 2005, 65 p.
- **GODARD Xavier et DIAZ OLVERA Lourdes.** *Poverty and urban transport. French experience and developing cities*. The World Bank Group, 2000, 124 p.
- **ORFEUIL Jean-Pierre (dir.),** *Transports, pauvretés, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir* – Editions de l'aube, 2004, 184p.
- **MIGNOT Dominique (dir.).** *Mobilité et grande pauvreté*. Rapport intermédiaire 1, recherche financée par le PREDIT et l'UTP, Laboratoire d'Economie des Transports – Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise – Observatoire Social de Lyon, Lyon, 2000, 61 p. + annexes.
- **MIGNOT Dominique.** Transport et justice sociale. *Reflète et perspectives*, XLIII, 2004/4, pp.123-131.

Manuels :

- **LAZEGA Emmanuel.** *Réseaux sociaux et structures relationnelles* – Paris : PUF, coll. « Que sais-je ? », 1998. 127 p.
- **MERCKLE Pierre.** *Sociologie des réseaux sociaux* – Paris : La Découverte, coll. « Repères ». 121 p.
- **AUBIN Emmanuel.** *L'essentiel du Droit des politiques sociales* – Gualino éditeur, 2005. 141 p.
- **MULLER Pierre.** *Les politiques publiques* – Paris : PUF, coll. « Que sais-je ? », 1990, 5e édition, 2002. 128 p.

Ouvrages et articles méthodologiques :

- **BEAUD Stéphane.** L'usage de l'entretien en sciences sociales. *Politix*, n°35, 1996, pp. 226-257.
- **BEAUD Stéphane et WEBER Florence.** *Guide de l'enquête de terrain* – Paris : La découverte, 2003.
- **BECKER Howard S.** *Les ficelles du métier* – Paris : La Découverte, 2002.
- **CALLON Michel.** Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs de la baie de Saint-brieuc. *L'année sociologique*, 36, 1986, p.169-208.
- **BLANCHET Alain.** *Dire et faire dire : L'entretien* – Armand Collin, 1991, pp. 146-160.
- **ZITTOUN Philippe.** Agencement et circulation des énoncés de politiques publiques, esquisse d'un tournant « discursif » pour l'analyse. (à paraître *RFSP*).

Autres :

- **PEIGNE Hubert et SYLVESTRE Gérard.** *Evaluation de la politique de l'Etat en faveur des transports collectifs urbains de province.* Rapport n°2002-0293-01, Conseil Général des Ponts et Chaussées, 2004, 86 p.
- **Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.** *Concertation / Débat public, quelques leçons de l'expérience* – Edition Conseil général des Ponts et Chaussées et service de l'information et de la communication, 2002, 112 p.
- **SYTRAL,** Révision du PDU de l'agglomération lyonnaise. Synthèse des différents groupes de travail Documents provisoires, juillet 2003. En particulier les synthèses des groupes de travail « Compte déplacement, financement des projets et tarification » 29 p., et « Équité et solidarité » 12 p.
- **SYTRAL,** Révision du PDU de l'agglomération lyonnaise. PDU approuvé le 2 juin 2005, 66 p.

Revue de presse et autres sources d'information :

- Le Progrès : revue de presse entre le vendredi 30 janvier 1998 et le vendredi 31 mars 2006.

- Lettres du GART.
- Délibérations du Conseil Municipal de Lyon.

INDEX DES ABREVIATIONS ET DES SIGLES

- AAH** : Allocation Adultes Handicapés.
- AC!** : Agir Ensemble Contre le Chômage.
- ANPE** : Agence Nationale Pour l'Emploi.
- AO** : Autorité Organisatrice.
- AOTU** : Autorité Organisatrice des Transports Urbains.
- ASS** : Allocation Spécifique de Solidarité.
- AUD** : Allocation Unique Dégressive.
- CCAS** : Centre Communal d'Action Sociale.
- CES** : Contrat Emploi Solidarité.
- CEC** : Contrat Emploi Consolidé.
- CHRS** : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale.
- CMUC** : Couverture Maladie Universelle Complémentaire.
- Collectif TCL** : Collectif « Transports en Commun Libérés ».
- CNT** : Confédération Nationale du Travail.
- CPAM** : Caisse Primaire d'Assurance Maladie.
- CS** : Comité Syndical du Sytral.
- CTS** : Commission Tarification Sociale.
- DARLY** : Se Déplacer Autrement dans la Région Lyonnaise.
- FA** : Fédération Anarchiste.
- FAJ** : Fond d'Aide aux Jeunes.
- FNAUT** : Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports.
- FSI** : Fonds Spécial d'Invalidité.
- GART** : Groupement des Autorités Responsables de Transport.
- LET** : Laboratoire d'Economie des Transports.
- MDR** : Maison du Département du Rhône.
- ML** : Mission Locale.
- PAIO** : Permanence d'Accueil d'Information et d'Orientation.

PDU : Plan des Déplacements Urbains.

PLIE : Plan Local d'Insertion par l'Economique.

PTU : Périmètre de Transport Urbain.

PREDIT : Programme National de Recherche et d'Innovation dans les Transports Terrestres.

PUCA : Plan Urbanisme Construction Architecture.

RMI : Revenu Minimum d'Insertion.

SLTC (ou **Keolis**⁴¹⁰) : Société Lyonnaise de Transports en Commun.

SPF : Secours Populaire Français.

SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain.

Sytral : Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise.

TCL : Transports en Commun Lyonnais.

URIOPSS : Union Régionale Inter-fédérale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux.

VT : Versement Transport.

⁴¹⁰ SLTC est la filiale lyonnaise du groupe Keolis. Nous emploierons indifféremment l'une ou l'autre terminologie pour désigner l'Exploitant des transports en commun à Lyon.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	3
PROLEGOMENES	11
Mobilité et pauvreté : fondements et objectifs de la tarification sociale	11
Le « droit au transport » et la tarification sociale dans les textes législatifs	12
La Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI) :	12
La Loi relative à la Lutte contre l'Exclusion	13
Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (loi SRU)	13
Le contexte lyonnais en matière de transports urbains	14
L'émergence d'une tarification sociale dans les années 1990 à Lyon	15
Problématique	16
De l'intérêt de la science politique pour l'étude de l'émergence d'un problème	17
Méthode d'investigation et travail de terrain	18
L'entretien avec les différents types d'acteurs	18
Le dépouillement d'archives	20
Annonce du plan	21
1 L'ACCES AU RESEAU TCL POUR LES PERSONNES A FAIBLES RESSOURCES : CHEMIN DE DEPENDANCE POUR LA POLITIQUE TARIFAIRE DU SYTRAL ET RENOUVELLEMENT DE L'ENONCE DU PROBLEME EN 2000-2001	22
1.1 De « l'aide à l'accès au réseau TCL pour les personnes en situation difficile » à la tarification sociale ou comment le Sytral s'engage sur un chemin de dépendance	23
1.1.1 L'aide à l'accès au réseau TCL pour les personnes en situation difficile : constitution d'une frontière symbolique entre deux mondes	24
1.1.1.1 Les caractéristiques de l'aide à l'accès au réseau TCL en 1995-1996	24
1.1.1.2 Constitution d'une frontière symbolique entre le monde social et le monde du Sytral	26
1.1.2 Tarification sociale et chemin de dépendance pour la politique des transports	30
1.2 Acteurs et énoncés du problème de l'aide à l'accès au réseau TCL	33
1.2.1 AC! : Entre syndicalisme et mouvements libertaires, deux discours pour la gratuité	35
1.2.1.1 1995-2001, AC et les syndicats : un premier discours pour la gratuité au bénéfice des demandeurs d'emploi	36
1.2.1.2 2002-2004, AC! et les mouvements libertaires : l'énoncé se transforme pour demander la gratuité totale	37

1.2.2	Les associations caritatives : de la gratuité pour les chômeurs à un droit pour les personnes sans ressources	38
1.2.3	ATD Quart Monde : un nouveau discours sur le Droit et contre l'assistance	40
1.2.3.1	La philosophie d'ATD Quart Monde : lutter contre l'assistance	40
1.2.3.2	L'Université Populaire Quart Monde du 12 décembre 2000 et les prémisses d'un nouvel énoncé	41
1.3	Constitution d'une « coalition discursive » au sein de l'URIOPSS	48
1.3.1	Comment ATD Quart Monde va rassembler les acteurs au sein du Collectif ALERTE de l'URIOPSS	48
1.3.2	Construire un énoncé commun	50
1.4	La mise en place de la Commission Tarification Sociale	53
2	LA COMMISSION TARIFICATION SOCIALE : ENTRE TENSION ET APRENTISSAGE COGNITIF	57
2.1	Ouverture et fermetures de l'espace des possibles	58
2.1.1	La réunion du 25 janvier 2002 : entre premier cadrage et ouverture de l'espace des possibles	59
2.1.2	La réunion du 08 mars 2002 : un cadrage financier stratégique	60
2.2	Un processus de sélection de l'énoncé légitime	65
2.2.1	Deux « pôles associatifs » concurrents	65
2.2.1.1	ACI et le « pôle gratuité des transports »	65
2.2.1.2	Le pôle des tarifs réduits adaptés aux revenus	67
2.2.2	Filter et sélectionner les interlocuteurs : l'étude du LET <i>Mobilité et grande pauvreté</i> comme politisation de l'expertise	67
2.2.2.1	L'axe Dominique MIGNOT – Fawzi BENARBIA – Raymond DESCHAMPS	68
2.2.2.2	L'étude « Mobilité et Grande Pauvreté », actant qui sélectionne l'énoncé légitime	69
2.3	Expertises et apprentissage cognitif au cœur de la construction d'une solution partagée	73
2.3.1	Une expertise partagée	73
2.3.1.1	Ouvrir la « boîte noire » : impuretés et ressources de l'expertise technique	74
2.3.1.2	L'expertise associative et l'irruption des personnes en situation difficile au sein de la CTS	80
2.3.2	Apprentissage cognitif et légitimation croisée autour de l'élaboration de la solution CMUC	82
2.3.2.1	Ce que les représentants associatifs du Collectif ALERTE apprennent du Sytral	82
2.3.2.2	Ce que les représentants du Sytral apprennent du Collectif ALERTE	83
2.3.2.3	Un apprentissage collectif limité	85
2.3.2.4	La solution CMUC : apprentissage cognitif et enjeux stratégiques	86

3 PORTAGE POLITIQUE DE LA SOLUTION CMUC ET PROCESSUS DECISIONNEL : 2003-2005	89
3.1 L'après CTS : recomposition du champ associatif et fermeture de la fenêtre d'opportunité	89
3.1.1 Une recomposition du champ associatif	89
3.1.1.1 Le Collectif TCL et les limites de l'action militante en faveur de la « gratuité pour tous »	89
3.1.1.2 Un réseau de porteurs de solution autour de la CMUC comme critère pour la tarification sociale TCL	91
3.1.2 2003 : Fermeture de la fenêtre d'opportunité	93
3.1.2.1 2003-2004 : un contexte économique difficile pour le Sytral	93
3.1.2.2 2003 : l'année de la révision du PDU	95
3.2 La révision du PDU : prolongement des réflexions de la CTS, pour une tarification sociale basée sur les revenus des personnes en situation difficile	97
3.2.1 La révision du PDU et la question du financement des transports en commun lyonnais : la lutte contre la fraude comme solution	97
3.2.2 La tarification sociale au sein du groupe de travail « Equité et Solidarité »	99
3.2.2.1 Comment la tarification sociale s'impose comme thème de débat pour le groupe de travail « Equité et Solidarité »	99
3.2.2.2 Une réunion spécifique pour la tarification sociale : « favoriser la mobilité pour tous et dans toutes les circonstances de la vie »	102
3.2.3 L'inscription des préconisations de la CTS dans le PDU	106
3.3 Portage politique et processus décisionnel pour une tarification sociale basée sur les revenus des personnes en situation difficile : 2004 – 2005	108
3.3.1 Le processus décisionnel au Sytral : entre « prudence de gestionnaire » et « volontarisme politicien »	108
3.3.1.1 Le Bureau Exécutif et le « noyau dur » du Sytral	109
3.3.1.2 Le travail de la Commission Tarification : l'inscription de la solution CMUC dans la restructuration de la grille tarifaire TCL	111
3.3.1.3 Le Bureau Elargi : lieu de débats politiques et de pédagogie	114
3.3.2 Un portage politique faible de la solution CMUC	116
3.3.2.1 Des élus faiblement mobilisés	116
3.3.2.2 Le collectif ALERTE, un « lobbying » inefficace entre 2003 et 2005 ?	117
3.3.3 10 mars 2005, le vote de la nouvelle grille tarifaire	119
CONCLUSION :	121
SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE	125
Sources	125

Archives :	125
Liste des entretiens et observations non participantes :	127
Bibliographie	129
INDEX DES ABREVIATIONS ET DES SIGLES	133
TABLE DES MATIERES	135
Liste des figures et tableaux	139

LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

Figure 1 Transformer les personnes à faibles ressources en clients.....	31
Figure 2 Sources de financement du Sytral en 2001 (en million d'euros).....	61
Figure 3 Le dilemme de l'action sociale dans les Transports Publics Urbains.....	64
Figure 4 Modèle de monétarisation du pauvre par l'expertise technique.....	78
Figure 5 Processus décisionnel pour une tarification sociale basée sur les revenus des personnes en situation difficile.....	108
Tableau 1 Collectif TCL : les idées reçues sur la gratuité pour tous des transports en commun.....	90
Tableau 2 Nouvelles sources de financement possibles pour le PDU révisé.....	98
Tableau 3 Propositions de tarifs sociaux du Collectif ALERTE	103
Tableau 4 Les principales mesures proposées par l'atelier "Equité et Solidarité"	105
Tableau 5 Les objectifs du PDU révisé en matière d'aide à l'accès au réseau TCL.....	107

Résumé :

Le problème de l'accès des personnes en situation difficile au réseau TCL a été porté par des représentants associatifs dès le début des années 90. Il a fait l'objet d'une action publique par le Sytral, autorité organisatrice, depuis 1995-1996. Cette action publique a consisté dans la mise en place progressive d'une tarification sociale, offrant des réductions tarifaires aux personnes en difficulté, sur des critères de statuts. Avec l'arrivée d'un nouvel acteur en 2000, ATD Quart Monde, la façon dont les associations caritatives se saisissent du problème va être renouvelée. Ces acteurs vont se fédérer pour produire, au sein d'une « coalition discursive », un nouvel énoncé du problème. Ce dernier, fondé sur les principes d'équité et de lutte contre l'assistance, va, entre tension et apprentissage cognitif avec les acteurs du Sytral, changer la politique tarifaire TCL.

Comment s'élabore une nouvelle politique publique en matière de tarification sociale TCL avec l'émergence de la notion de revenu en 2002 ?

A l'aide des outils des analyses discursives et cognitives, nous proposons ici de suivre le processus qui a abouti à l'ouverture de la tarification sociale aux bénéficiaires de la CMUC au 1^{er} juin 2005, mesure qui concrétise un changement vers une tarification sociale TCL orientée vers une logique de revenus et non plus seulement de statuts.

Mots clefs : *acteur, action publique, énoncé, apprentissage, tarification sociale, transport public urbain, revenu, équité, CMUC*