



Séminaire

Résister au Grand Paris ? Planification métropolitaine et stratégies locales

Mardi 3 novembre 2020, 14h00-17h30

Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Paris-Belleville ou Cité

Descartes

<https://www.inventerlegrandparis.fr/link/?id=918>

« Grand Lyon » des plans contre « Grand Lyon » des gens ? Histoire d'une autoroute urbaine avortée, le boulevard des Etats-Unis dans l'agglomération lyonnaise, années 1970-années 1990

par Louis BALDASSERONI

Résumé

Si Lyon est connue comme la seule ville française entièrement traversée par une autoroute, plusieurs projets d'autoroutes urbaines sont abandonnés ou profondément modifiés à cause de mobilisations collectives au cours des années 1970 à 1990. Parmi ceux-ci, le réaménagement du boulevard des Etats-Unis, artère intercommunale qui relie Lyon à sa banlieue Sud-Est Vénissieux, se prête bien à une analyse historique car il connaît deux moments conflictuels, au début des années 1970 et au début des années 1990. Une approche comparée de ces deux moments permet de mettre en évidence les stratégies de centralité mobilisées par les divers acteurs, dont les conflits révèlent une double opposition : d'échelles, entre promotion de l'intercommunalité et défense du cadre de vie du quartier, mais aussi au sujet des processus de concertation, avec un décalage patent entre la planification par des techniciens et les attentes des populations réunies au sein d'un puissant comité de quartier.

Les archives publiques et associatives sur ces conflits permettent de réfléchir sur les acteurs, les arguments mobilisés (environnementaux et politiques/institutionnels) et les aménagements concrets qui font suite aux conflits et témoignent de nouvelles stratégies des aménageurs.

Travail présenté le 3 novembre 2020 par visioconférence, transcription à retrouver sur le site : <http://www.inventerlegrandparis.fr/> (<http://www.inventerlegrandparis.fr/>)

Consultez l'article en ligne

<https://www.inventerlegrandparis.fr/link/?id=2206>

DOI

10.25580/IGP.2020.0037

Le boulevard des Etats-Unis, reliant Lyon à la commune voisine de Vénissieux, est un exemple typique du décalage important entre l'intercommunalité de papier et le résultat concret, reflet d'un repli sur la municipalité de Lyon. « Boulevard industriel » pensé pour des circulations intercommunales lourdes (poids-lourds pour les industriels, double voie de tramway au milieu), il voit sa vocation initiale contrariée avec une réorientation de ses priorités vers le logement social (objectif de 50 000 habitants en 1922). La partie de cette percée reliant Lyon à Vénissieux n'est d'ailleurs terminée qu'en 1960.

L'usage de cette voie est remis en débat au début des années 1970, alors que la Communauté Urbaine de Lyon (COURLY) vient d'être mise en place, que les problèmes de circulation sont particulièrement aigus et que le nouveau centre de la Part-Dieu est en construction. Le boulevard est alors vu comme une potentielle voie d'accès privilégiée depuis l'Est de Lyon, à condition de le prolonger. Des projets sont alors conçus par les services municipaux et la DDE, visant à prolonger et transformer ce boulevard pour accueillir encore plus de voitures. Leur échec, en partie dû à la résistance des populations locales, constitue un bon laboratoire d'étude des stratégies des acteurs, d'autant que ce conflit d'aménagement se reproduit au début des années 1990, avec un autre projet du même type.

Une approche comparée de ces deux moments conflictuels, fondée sur l'examen d'archives publiques sur ces opérations et d'archives du Comité d'Intérêt Local des Etats-Unis, permet d'étudier les évolutions de la centralité revendiquée à l'échelle de ce quartier, face à des pouvoirs publics qui envisagent cette voie comme un axe de transit intercommunal. Il s'agit de montrer que, malgré les différences de contexte et les accommodements des pouvoirs publics dans les deux cas, **les acteurs du comité de quartier développent des stratégies de mobilisation fondées sur la centralité, qui conduisent à des modifications substantielles des projets.**

1. Les fausses évidences d'une opposition pouvoirs publics/populations locales

Tout d'abord, les mobilisations riveraines contre les projets d'autoroute urbaine sont à considérer avec plus de nuances qu'une classique opposition entre riverains et pouvoirs publics. En effet, les relations entre le comité de quartier, considéré comme le principal représentant des riverains, et le pouvoir municipal ont varié entre les années 1970 et les années 1990, passant de la confiance à la méfiance. Le contexte de création du boulevard des États-Unis et du quartier de logement social qui l'entoure dans les années 1920 explique le fait que les riverains soient particulièrement actifs à travers un Comité d'Intérêt Local (CIL) créé dès l'arrivée des premiers habitants[1] ([applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftn1](#)). Ce type de comité de quartier, courant à Lyon, agit dans une relation de confiance mutuelle avec la municipalité, qui le considère comme représentant des riverains et partenaire de l'action publique, jusqu'aux années 1980[2] ([applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftn2](#)). Le CIL Etats-Unis obtient ainsi des équipements publics pour ce quartier neuf dans les années 1930, dans le but de créer une véritable centralité (marché, bureau de poste, bains-douches). Il réclame à plusieurs reprises l'achèvement du boulevard pour le relier à l'avenue Berthelot et à Vénissieux, en lien avec une meilleure desserte par les lignes de transports en commun, demandes satisfaites plus tardivement au début des années 1960. [Voir Fig. 01]

Le mouvement d'opposition du début des années 1970 se déroule ainsi dans un climat de confiance et de dialogue avec la municipalité de Louis Pradel, maire de 1957 à 1976. Il n'est pas dirigé contre la municipalité, car le projet d'autoroute urbaine sur le boulevard des Etats-Unis vient de la Direction Départementale de l'Équipement, dans le cadre d'un plan d'aménagement de 13 autoroutes urbaines (nommées LY) conçu en 1970. Ce projet, codé LY4, doit permettre de relier rapidement le boulevard périphérique au quartier d'affaires de la Part-Dieu alors en construction[3] ([applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftn3](#)). Comme on le voit dans les archives de ce service décentralisé du ministère de l'Équipement, les réflexions sur la transformation de cette artère sont assez avancées, avec des plans qui ne font pas l'objet de communication avec la municipalité. Celle-ci est prévenue par les riverains du CIL, qui ont eu vent du projet et s'inquiètent de sa concrétisation. L'interpellation par Louis Pradel du directeur de la DDE est à rebours de l'image de maire « bétonneur » et plus attentif à la circulation automobile qu'aux populations[4] ([applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftn4](#)). Il exprime son opposition à ce projet au nom d'arguments esthétiques (il « enlaidirait le site de ce magnifique boulevard »), économiques (la menace qui pèserait sur une usine du constructeur de poids-lourds Berliet) et politiques (le nécessaire accord de la municipalité, qui n'a pas encore été demandé), tout en montant en généralité sur l'ensemble du schéma des LY[5] ([applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftn5](#)). Le maire met donc un coup d'arrêt au projet de réseau d'autoroutes urbaines, dont une seule est finalement achevée sur le territoire lyonnais.

L'idée de prolonger le boulevard réapparaît au début des années 1990, alors que Michel Noir vient de conquérir la mairie (qu'il

gouverne entre 1989 et 1995) avec de grandes ambitions dans l'aménagement de la voirie. Il n'est alors plus question de transformer le boulevard existant par des infrastructures autoroutières et des trémies, mais simplement de le prolonger pour rejoindre la Part-Dieu. Pourtant, la mobilisation des riverains est relancée, dans un contexte où les CIL sont en perte de vitesse[6] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftn6). Contrairement à celui des années 1970, ce conflit d'aménagement monte rapidement en généralité, au-delà du CIL des Etats-Unis qui l'a initié. Avec le CIL Bellecombe, également opposé à cette opération, il s'unit en créant une association spécifique, à vocation plus générale, REUSSIR (Repenser les Équipements Urbains Sans Sacrifier l'Intérêt des Riverains). L'enjeu est alors de se présenter comme une force de proposition et de rassemblement d'autres comités de riverains autour de thématiques larges, y compris hors de Lyon, comme l'indique l'absence d'indication géographique dans l'intitulé de l'association[7] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftn7). Ce collectif ne rassemble finalement que ces deux comités lyonnais, situé à chaque extrémité du boulevard projeté.

L'Union des CIL (UCIL), créée en 1960, approfondit cette montée en généralité en affirmant « qu'il s'agit d'un projet concernant l'ensemble de l'agglomération », dont six CIL lyonnais directement concernés. Les arguments mobilisés tiennent en partie à la centralité à l'échelle de chaque quartier, avec le risque de « voir leur quartier coupé en deux » par une voie qui verrait sa circulation augmentée par ce nouveau débouché. Cette intervention de l'UCIL, relativement inhabituelle pour un projet d'aménagement localisé, s'explique par le caractère divisé de la mobilisation des comités de quartier. Si deux d'entre eux sont mobilisés, les autres ne le sont pas. Ce projet serait même vu de manière positive par les riverains de la Part-Dieu, car susceptible de favoriser la création d'une nouvelle centralité, avec une nouvelle place à l'Est de la gare de la Part-Dieu (ouverte en 1983) et une liaison vers le Sud et l'Est. Nuisances routières et/ou/contre centralité, telle est l'équation difficile à résoudre pour dépasser la division des comités de riverains, sur laquelle l'UCIL ne prend d'ailleurs pas position, se contentant d'inciter les pouvoirs publics à « poursuivre la concertation » et « affiner la réflexion sur l'intérêt, l'urgence et le coût de cet ouvrage » [8] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftn8). Cependant, l'inscription de cette question à une échelle intercommunale n'est pas sans ambiguïté : elle est probablement revendiquée par l'UCIL pour se mettre au même niveau que les pouvoirs publics, dont la COURLY pilote cette opération, mais les riverains de Vénissieux, de Villeurbanne ou de Caluire, communes de banlieue potentiellement concernées car situées aux extrémités du futur boulevard, ne sont à aucun moment mentionnés et ne sont pas contactés par les comités d'habitants lyonnais.

Si la mobilisation des riverains reste identique en apparence entre les années 1970 et 1990, les configurations politiques ont donc considérablement varié. Cela s'observe aussi dans la prise en compte de ces mobilisations par les pouvoirs publics, qui les conduisent à transformer les projets d'aménagement du boulevard pour une meilleure acceptabilité.

2. De l'autoroute urbaine au boulevard : changements de projet, persistance des mobilisations

Après l'échec du projet d'autoroute urbaine porté par les ingénieurs de la DDE entre 1970 et 1973, l'opération ne disparaît pas pour autant des documents de planification urbaine publique. Elle figure ainsi dans l'Étude préliminaire des Infrastructures de Transports (ÉPIT) de 1975, destinée à déterminer les projets d'infrastructures à inscrire au VII^e Plan (1976-1980). Le conflit d'aménagement est pudiquement résumé par la formule « difficulté d'insertion sans nuire à l'environnement » : les protestations contre les nuisances attendues de l'infrastructure semblent donc prises en compte, mais l'ambition d'un itinéraire continu de Vénissieux à Caluire demeure, sans pour autant être concrétisé. Le projet refait surface au début des années 1990, avec l'arrivée de Michel Noir à la mairie de Lyon et à la tête de la Communauté Urbaine de Lyon (COURLY). Il n'est cette fois plus porté par la DDE mais par l'intercommunalité, dont Noir veut affirmer la dimension intégratrice par de grands projets d'infrastructures.

Dès les premiers projets, confiés à des bureaux d'études extérieurs, la prise en compte des conflits précédents est bien visible. Le terme de « autoroute urbaine » est ainsi remplacé par celui de « boulevard », à connotation plus urbaine. Dans ce scénario centré sur la circulation, le terme d'autoroute est d'ailleurs mis entre guillemets, dans un contexte où ce type de voies est de moins en moins bien accepté, dans la plupart des villes françaises[9] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftn9). Le bureau d'étude recommande d'ailleurs le second scénario, intitulé « protection centre », avec un boulevard « aux caractéristiques urbaines, adaptées au tissu traversé »[10] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftn10). Concernant le boulevard des Etats-Unis, ce scénario ne comporte aucune transformation autre que son prolongement vers la Part-Dieu. Suivant ces préconisations, la COURLY lance un projet de boulevard de l'Europe, devenu « avenue de l'Europe » en 1993, avec l'ambition revendiquée de créer une « avenue de prestige ». Ces précautions n'empêchent pas la relance des

mobilisations riveraines, toujours fondées sur la critique des nuisances induites par une circulation qui serait fortement augmentée. La lettre de l'association REUSSIR envoyée à la mairie de Lyon le 15 septembre 1993 permet de mettre en évidence d'autres arguments, de nature plus politique qu'environnementale[11] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftn11). En premier lieu, la crise de confiance entre les riverains et la municipalité est bien visible, avec la mention d' « éléments nouveaux dissimulés » au public et l'accusation de camoufler sous le vocable d' « avenue de prestige » une opération destinée avant tout à accroître la circulation. On relève également des arguments qui ont trait à la justice sociale, protestant contre les expropriations de populations peu favorisées (qui composent une grande partie des populations des deux quartiers concernés). Le président de cette association, Eddie Gilles-Di Pierno, par ailleurs président du CIL des Etats-Unis, lie explicitement cette question à celle de la désindustrialisation du quartier, avec notamment la fermeture en 1989 de l'usine Renault-Véhicules Industriels de Monplaisir, dont une partie se trouve sur le tracé du prolongement du boulevard des Etats-Unis. Cette protestation s'appuie donc aussi sur un contexte de disparition d'activités fondamentales dans le fonctionnement du quartier, mobilisé ici pour renforcer le sentiment de délaissement de ce quartier périphérique de Lyon avec une certaine exagération dans les termes : « il ne reste plus rien ... que le cimetière ! ».

Face à cette protestation, l'intercommunalité tente de relancer le projet en le couplant avec des réflexions sur un nouveau réseau de transport en commun en site propre (tramway) en cours depuis le début des années 1990[12] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftn12). [Voir Fig. 02]

La végétalisation de l'itinéraire est au cœur de ce plan, qui s'appuie en fait sur des espaces verts existant déjà (arbres d'alignement, cours plantées des résidences), à l'exception de la « Zac de l'Europe » qui reste à créer et du « parc de l'échangeur » qui ne renvoie à aucun projet de végétalisation. La principale nouveauté réside dans le « verdissement » des toponymes, avec une voie renommée « avenue du parc », dénomination insistant sur le lien avec le parc de la Tête-d'Or (au nord de Lyon) au lieu de la Part-Dieu. Ce tournant environnemental apparent ne convainc pas les opposants au projet, qui poursuivent leur mobilisation, y compris sur le terrain judiciaire. Concrètement, cela donne une ZAC de l'Europe incomplète, avec la percée d'une avenue de l'Europe longue d'environ 200 mètres, qui se termine en impasse et bordée de seulement deux immeubles. Cette situation de transition, durant laquelle cette voie n'est pas reconnue officiellement, dure jusqu'au milieu des années 2000. Elle prend fin avec la reprise des travaux de prolongement du boulevard sous le premier mandat de maire de Gérard Collomb (2001-2008), qui décide d'en faire une voie exclusivement dédiée au tramway, entre la fin de l'avenue de l'Europe et la gare de la Part-Dieu. Cette nouvelle ligne (T4) est prolongée jusqu'à Vénissieux par le boulevard des Etats-Unis et inaugurée en 2006. Reprenant une idée défendue par les collectifs de riverains au début des années 1990 (avant qu'elle ne soit abandonnée par la municipalité Noir), ce principe permet aussi de terminer la ZAC de l'Europe en construisant d'autres immeubles comportant des activités commerciales, donnant une nouvelle centralité à ce quartier.

Cependant, on remarque toujours l'absence, tant dans les mobilisations que dans les archives sur les débats politiques autour de cette opération dans les années 1990, des acteurs de Vénissieux, alors même que cette nouvelle ligne de tramway réalise pleinement une ambition intercommunale vieille d'une centaine d'années. L'examen des archives du Sytral ou du Conseil de Communauté permettrait certainement de nuancer ce poids écrasant de la ville de Lyon sur des projets d'aménagement qui concernent les liens avec les communes de banlieue.

Conclusion : que retenir de ce cas d'étude ?

Au-delà des postures politiques, les archives des débats autour des projets d'aménagement permettent d'en dégager les principaux enjeux et surtout les évolutions. Ici, ce sont à la fois les rapports de force entre acteurs qui ont changé (union des comités de riverains pour monter en généralité, en parallèle d'une montée en puissance de l'intercommunalité) et le contenu du projet (d'une autoroute urbaine à une voie mieux insérée dans son environnement).

Les jeux d'acteurs apparaissent bien plus complexes qu'une simple opposition habitants/pouvoirs publics. L'analyse des archives des aménageurs conduit ainsi à mettre en lumière le rôle important des oppositions entre la municipalité et l'administration des Ponts-et-Chaussées (devenue DDE) dans les années 1970, bien différentes du conflit des années 1990 qui marque une montée en généralité des habitants protestataires et un rôle nouveau de l'intercommunalité.

Ces affaires ne peuvent pas non plus être réduites à un décalage entre planification et réalités du terrain. L'approche comparée de deux conflits apparemment similaires à une vingtaine d'années d'écart permet de mettre en évidence les efforts d'adaptation des aménageurs par rapport aux attentes des populations. Bien qu'ils aient intégré les préoccupations environnementales des riverains, il semble qu'ils aient moins réfléchi à la dimension d'équité territoriale et de centralité, dans le cadre d'un projet

essentiellement centré sur une opération qui couple amélioration de la circulation et promotion immobilière.

Dans ces conflits d'aménagement, en apparence fortement liés aux contextes du moment (tant du point de vue du territoire que des tendances dans l'aménagement urbain ou les représentations des modes de transports), la prise en compte des héritages apparaît trop souvent impensée, tant chez les observateurs que chez les acteurs eux-mêmes. L'utilité de cette démarche apparaît particulièrement visible en cas de conflits antérieurs, dont les conséquences se diffusent souvent au-delà de la mémoire des événements.

(applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftnref1)

Notes et références

- [1] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftnref1) Claire Berthet, *Contribution à une histoire du logement social en France au XXe siècle : des bâtisseurs aux habitants : les HBM des États-Unis de Lyon*, Mons, Autrement dit, 1997.
- [2] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftnref2) Thierry Joliveau, *Associations d'habitants et urbanisation : l'exemple lyonnais (1880-1983)*, Paris, CNRS, 1987.
- [3] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftnref3) AGL 2077WM006, Plan du réseau routier lyonnais, DDE du Rhône, 1970.
- [4] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftnref4) Laurent Sauzay, *Louis Pradel, maire de Lyon : voyage au coeur du pouvoir municipal*, Lyon, Editions Lyonnaises d'Art et d'Histoire, 1998.
- [5] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftnref5) ADR 2222W6, Lettre de Louis Pradel à Paul Funel (directeur de la DDE du Rhône), 3 décembre 1973.
- [6] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftnref6) Malika Amzert, « Les comités d'intérêt locaux de l'agglomération lyonnaise, Grandeurs et incertitudes d'une forme associative », *Annales de la Recherche Urbaine*, 2001, n° 89, p. 70-78.
- [7] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftnref7) Archives du CIL Etats-Unis (non classées), Lettre de l'association REUSSIR, 15 septembre 1993.
- [8] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftnref8) Archives du CIL Etats-Unis (non classées), Note de l'UCIL sur le boulevard de l'Europe, v. 1993.
- [9] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftnref9) Cécile Féré, Paul Lecroart et Nicolas Pech, *Les métamorphoses de l'autoroute urbaine*, Paris, Alternatives, 2014.
- [10] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftnref10) AGL 2081 WM 003, *A propos du boulevard de l'Europe ... Notice technique*, Transitec/Courly, décembre 1990, 28 p.
- [11] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftnref11) Archives du CIL Etats-Unis (non classées), Lettre de l'association REUSSIR, 15 septembre 1993.
- [12] (applewebdata://021538FC-3C30-497D-B95E-F9747A9B354B#_ftnref12) Sébastien Gardon, *Quarante ans de tramways en France*, Lyon, Libel, 2018, 508 p.

A propos de l'auteur


Université de Nîmes, Laboratoire CHROME

Figures et illustrations

2^e Année

Offert gratuitement par l'Union des Commerçants

Décembre 1935.



L'ÉCHO DES ÉTATS UNIS

Rédaction : 64, Boulevard des Etats-Unis

Organe d'information de la Cité des Etats-Unis

Administration : 64, Boulevard des Etats-Unis

NOTRE QUARTIER

Ce qui a été obtenu	Ce qu'il reste à obtenir
<ul style="list-style-type: none">Viabilité de la Cité (mars 1934).Eclairage de la Cité (mars 1934).Recette auxiliaire P.T.T. (avril 1934).Recette buraliste (avril 1935).Des boîtes aux lettres de grandes dimensions (mars 1935).Plantations d'arbres sur le Boulevard (octobre 1934).Clôture du terrain sur le Boulevard (mars 1935).Le terminus de la ligne D, départs fréquents le matin (août 1934).Augmentation du nombre de poubelles par maison (mars 1935).L'adresse du concierge dans chaque maison (mars 1935).Création d'un marché alimentaire (avril 1935).Goudronnage des rues de la Cité (avril 1935).	<ul style="list-style-type: none">Le nettoyage et le nivelage des cours.L'éclairage des cours.Un trottoir bitumé autour des maisons de la Cité.Un lavoir-bain-douche.Un urinoir sur le boulevard.Une pouponnière.Un dispensaire.Une salle de réunion.Goudronnage et viabilité de la rue Sarrazin (côté Etats-Unis).

Figure 1:

Revue locale « L'Echo des Etats-Unis », décembre 1935 (Archives départementales du Rhône et de la métropole de Lyon, PER 264/1)

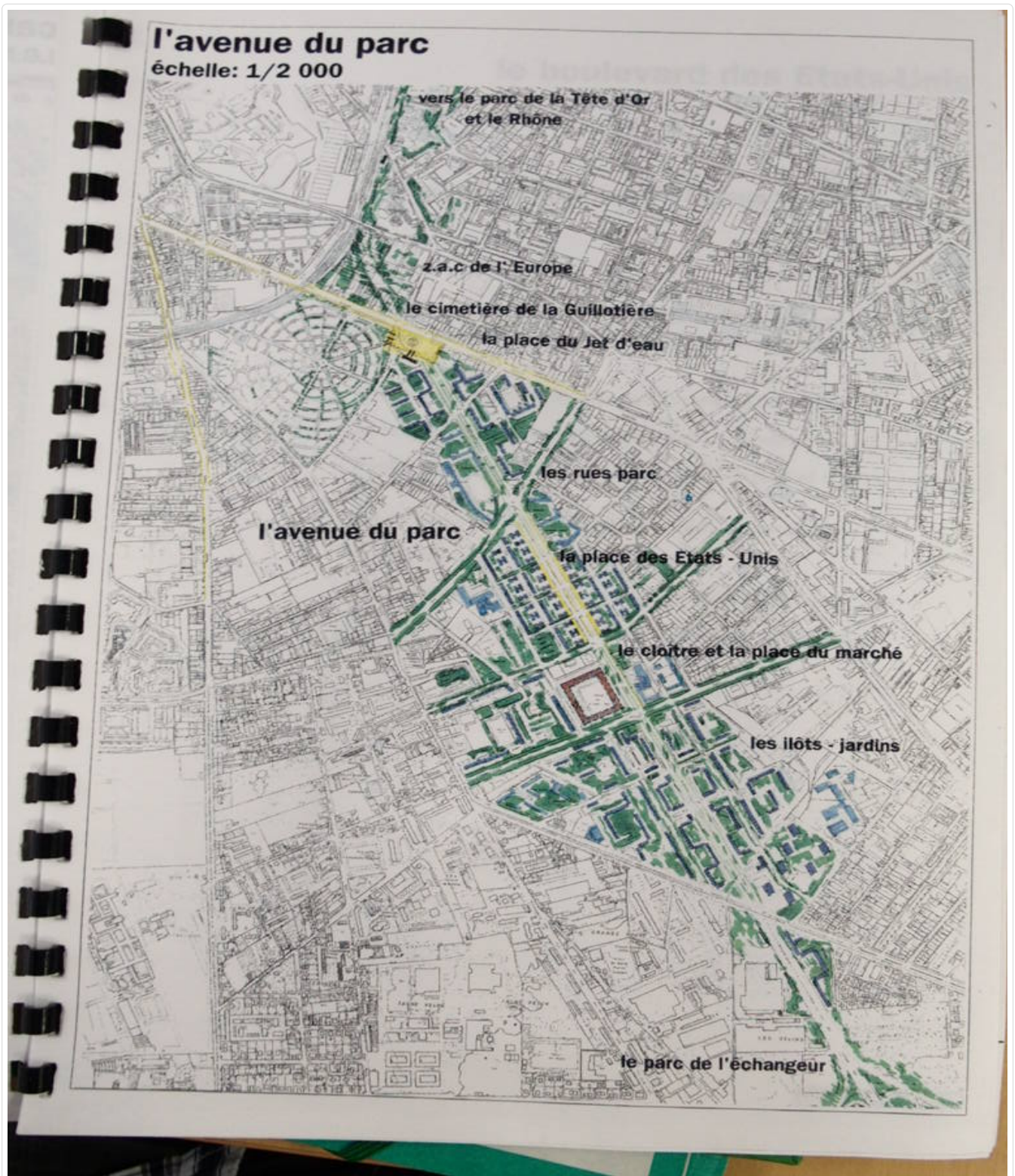


Figure 2:
Étude de prolongement du boulevard et de transport en commun en site propre, Grand Lyon/Sytral, 1994 (AGL 1926 WM 004)