



POLYTECH[®]
TOURS

Département
Aménagement et Environnement
École d'ingénieurs
polytechnique
de l'université de Tours

CITERES
UMR 6173
Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement

Projet de Fin d'Etudes

Quelles stratégies de développement pour les couples d'agglomérations connaissant un différentiel de croissance ?

Le cas de Lyon – Saint-Etienne



Detraux Nicolas

2015-2016

Directeur de recherche
THOMAS Éric

A.n.n.é.e

2015 - 2016

QUELLES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT POUR LES COUPLES D'AGGLOMÉRATIONS CONNAISSANT UN DIFFÉRENTIEL DE CROISSANCE ?

Le cas de Lyon - Saint-Etienne



Nicolas Detraux

Mémoire de fin d'études
dirigé par Eric THOMAS

- Polytech Tours -

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur de cette recherche a signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ÉTUDES EN GÉNIE DE L'AMÉNAGEMENT

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'École Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et de techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,

Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

Développer toute ou partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement

Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

Afin de valoriser ce travail de recherche nous avons décidé de mettre en ligne sur la base du Système Universitaire de Documentation (SUDOC), les mémoires à partir de la mention bien.





REMERCIEMENTS

Tout d'abord je tiens à remercier chaleureusement Monsieur Eric Thomas, en sa qualité de directeur de mémoire, pour sa disponibilité et le temps que nous avons pu passer à échanger. Son expérience du territoire stéphanois et ses conseils avisés ont été bénéfiques pour mon analyse.

Je tiens également à témoigner ma gratitude envers Frédéric Bossard, directeur de l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Saint-Etienne, et Agnès Goux, directrice adjointe du Pôle Métropolitain, interviewés pour ce mémoire. Leur connaissance approfondie du territoire lyonnais et stéphanois m'ont aidé à comprendre leurs enjeux actuels.

Enfin, je remercie mes amis pour les petits services rendus, pour leurs encouragements, mais aussi pour les nombreux temps de détente qui m'ont permis de souffler entre deux journées consacrées à la rédaction du mémoire.

SOMMAIRE

INTRODUCTION		15
CHAPITRE 1	LA PROXIMITÉ GÉOGRAPHIQUE AVEC UNE MÉTROPOLE : AVANTAGE OU INCONVÉNIENT ?	21
1.1	LA MÉTROPOLISATION COMME PROCESSUS D'ACCUMULATION ET DE CONCENTRATION DES RICHESSES	23
1.1.1	<i>La métropolisation: une définition polysémique</i>	23
1.1.2	<i>Aspects théorique des effets produits par la métropolisation</i>	26
1.2	DEUX VILLES, DEUX PROFILS, UN DÉSÉQUILIBRE	28
1.2.1	<i>Une évolution historique très différente</i>	28
1.2.2	<i>Lyon – Saint-Etienne : un contexte économique variable en fonction des territoires</i>	32
1.2.3	<i>Un lien entre le pôle lyonnais et stéphanois illustré par les déplacements domicile-travail</i>	38
CHAPITRE 2	S'AFFIRMER FACE À LA MÉTROPOLE : QUELLE PLACE POUR UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT «INDÉPENDANT » ?	43
2.1	UN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE HANDICAPANT	45
2.2	SAINT-ÉTIENNE : VILLE CRÉATIVE ?	48
2.3	SAINT-ÉTIENNE : PREMIER PÔLE MÉCANIQUE DE FRANCE	51
2.4	UN CONTEXTE INSTITUTIONNEL DIFFICILE	52
CHAPITRE 3	LES OPPORTUNITÉS DE LA COOPÉRATION : ENTRE DISCOURS ET RÉALITÉ	57
3.1	LA COOPÉRATION: ENTRE OPPORTUNITÉS ET COMPLÉMENTARITÉS	59
3.1.1	<i>La coopération : un « jeu à somme positive »</i>	59
3.1.2	<i>La coopération Lyon-Saint-Etienne : quelles opportunités ?</i>	60

3.2	QUELLE CONCRÉTISATIONS ENTRE LYON ET SAINT-ETIENNE ?	64
3.2.1	<i>Le pôle métropolitain comme pierre angulaire de la coopération Lyon – Saint-Etienne</i>	64
3.2.2	<i>Hormis la création du Pôle Métropolitain, quelles actions ?</i>	68
3.3	LA COOPÉRATION MÉTROPOLITAINE : DE NOMBREUX FREINS	72
3.3.1	<i>Une rivalité historique</i>	72
3.3.2	<i>Des logiques de développement spatial différentes</i>	73
3.3.3	<i>Un fonctionnement en réseau freiné par les infrastructures de transport</i>	75
3.3.4	<i>Une capacité de négociation inégale</i>	79
3.4	PARVENIR À UN MEILLEUR ÉQUILIBRE TERRITORIAL	80
3.4.1	<i>Une métropole pour Saint-Etienne</i>	80
3.4.2	<i>Un Pôle Métropolitain plus puissant</i>	82
3.4.3	<i>Urbanisme et patrimoine : un changement d'image nécessaire</i>	82
3.4.4	<i>Développer les complémentarités économiques avec la Métropole de Lyon</i>	85
	CONCLUSION	87

Chapitre introduction

A l'heure de la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et de l’Affirmation des Métropoles (MAPTAM), qui reconnaît le statut prépondérant de métropole dans le maillon territorial français et qui élargit le champ de compétences de ce type d’intercommunalité, les métropoles ont plus que jamais le vent en poupe. Les villes, considérées comme vecteurs de modernité, d’innovation, de compétitivité et de dynamisme, ont souvent été associées au progrès technique et économique. L’époque de la Révolution Industrielle a beaucoup joué dans ces représentations sociales de l’urbanité. Or, depuis les années 1980 et le passage d’une économie nationale à une économie mondialisée, seules les plus grandes villes appelées « métropoles » semblent compter. Considérées comme les « locomotives » du territoire national, voir comme « le seul moteur du développement économique » (VELTZ, 1999), ces dernières ont une aire d’influence toujours plus éloignée (NOURY, 2011). Pour Pierre Veltz, sociologue et économiste, il s’agit désormais de « la forme spatiale dominante » dans le paysage institutionnel français. Mais qu’appelle-t-on métropole ? Selon son étymologie, métropole signifie ville-mère. Cela renvoie à une idée de domination, où la métropole se situe en haut de la hiérarchie des villes. Selon Marcel Roncayolo (1990) cette domination « s’exprime par la taille de sa population et celle de l’agglomération qu’elle anime, par son poids économique, politique, social et culturel ainsi que par son pouvoir d’attraction et de diffusion ». De nombreux auteurs s’accordent à dire que l’implantation de centres décisionnels et la taille d’agglomération (au moins 500 000 habitants) sont des facteurs discriminants pour définir ce qu’est une métropole (LOBRY, 2010). Pour notre étude, une métropole sera considérée comme toute capitale régionale située dans une aire urbaine d’au moins 500 000 habitants, attractive au-delà de ses limites administratives et revendiquant le statut de métropole.

Ces dernières décennies, le poids démographique et économique des métropoles françaises s’est amplifié. En effet le libre-échange a changé les règles du jeu : on est passé d’un système de compétitivité nationale à une hypercompétitivité d’envergure mondiale sur la totalité des secteurs de l’économie. Pour devenir

compétitives, les entreprises privilégient la proximité des espaces les mieux connectés au reste du territoire (aéroports, TGV, autoroute...), ayant une bonne couverture numérique, et ayant une main d'œuvre suffisante et adaptée pour développer leurs activités¹. L'investissement « se concentre donc dans les villes qui possèdent à la fois des infrastructures de qualité, un capital humain et les acteurs économiques » (LANG, 2005). Cela conduit en partie à la polarisation des activités et des personnes dans les métropoles, et donc à une polarisation du territoire. C'est ce qu'on appelle la « métropolisation ».

A côté des grandes métropoles se trouvent des pôles urbains d'importance régionale comme Le Havre (pour Rouen), Saint-Etienne (pour Lyon), Douai-Lens (pour Lille) ou Thionville (pour Luxembourg), suffisamment proches pour être impactés par le processus de métropolisation, mais ne connaissant pas la même croissance que leur voisine. Ces derniers sont des pôles connaissant une faible croissance ou une stagnation en termes de population et d'emplois, et un certain nombre d'entre eux sont en décroissance urbaine. Selon Fol et Cunningham-Sabot (2010), ces pôles urbains, « souvent industriels, n'ont pas trouvé leur place dans la compétitivité économique ». Mais ce différentiel de croissance avec les métropoles voisines est-il seulement lié à la spécialisation économique de ces pôles ? La métropolisation joue-t-elle un réel rôle de captation de richesses sur ces pôles urbains ? Pour certains chercheurs comme Elisabeth Campagnac, la mise en réseau des villes est la clé pour dynamiser un territoire ayant des difficultés de croissance. Ce concept semble faire de plus en plus d'émules auprès de la communauté scientifique. Mais un couple d'agglomération connaissant de fortes inégalités tant en termes de poids démographique qu'en termes de croissance économique peut-il fonctionner ensemble ? Existe-t-il des intérêts partagés ? La question centrale de ce travail de recherche sera donc la suivante : **La coopération dans un couple d'agglomérations connaissant un différentiel de croissance, dont l'une connaît une dynamique de métropolisation, est-elle une stratégie de développement souhaitable pour la deuxième afin d'améliorer sa situation ?**

En effet, dans un contexte où « la compétitivité semble devenue le nouveau paradigme du développement territorial » (ARDIGNAT, 2012), qu'en est-il de certains pôles urbains, peu intégrés dans le processus de métropolisation ? Sont-ils les grands perdants de la mondialisation ? Ou est-ce une opportunité pour eux de se situer à proximité d'un pôle de plus grande envergure ? En France, il existe peu d'éléments permettant de répondre à ces questions. La recherche sur le phénomène de métropolisation s'est principalement attelée à analyser les grandes métropoles d'une part (SASSEN, ASCHER, VELTZ), et leurs effets sur le reste du territoire, dans sa globalité, d'autre part (DAVEZIES & TALANDIER, GUILLY).

L'hypothèse principale qui nécessitera d'être vérifiée au cours de ce mémoire

¹ D'autres facteurs de polarisation existent, comme la proximité avec d'autres entreprises pouvant jouer sur la dynamique entrepreneuriale et sur les économies d'échelles


est qu'un pôle urbain connaissant des difficultés de croissance ne pourra tirer bénéfice de la coopération avec une métropole géographiquement proche seulement s'il acquiert un pouvoir de négociation plus fort. Hormis les critères géographiques, les pôles urbains étudiés seront ceux dont les unités urbaines représentent plus de 100 000 habitants mais ne jouant pas le rôle de capitale régionale. Ces pôles constituent ainsi un maillon intermédiaire entre les métropoles et les petites agglomérations ayant un rôle infra-régional n'exerçant pas le même rayonnement. Le seuil de 100 000 habitants a été retenu pour pouvoir étudier des agglomérations suffisamment grosses pour exercer un pouvoir d'attraction sur son territoire et pour qu'elles aient un poids politique et une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir mener leurs propres stratégies de développement. Ensuite, un pôle urbain sera considéré comme géographiquement proche d'une métropole si la distance-temps en voiture ou TER n'excède pas 1h. Ce calcul en termes de distance/temps permet de s'astreindre des contraintes géographiques d'un territoire. Selon la loi de Zahavi², 1h correspond à la distance-temps critique qu'un individu est prêt à effectuer pour se rendre sur son lieu de travail.

Pour une commodité de lecture, le terme de « pôle urbain » fera référence aux unités urbaines de plus de 100 000 habitants, connaissant un différentiel de croissance avec la métropole la plus proche et situés à moins d'une heure de celle-ci.

Afin de répondre aux questions exposées précédemment, une étude plus fine du concept théorique de métropolisation nous mènera d'abord à nous interroger sur les avantages et les inconvénients, pour un pôle urbain, de se situer à proximité d'une métropole d'envergure européenne (I). Il s'agira aussi de comprendre qu'est-ce qui est ou n'est pas intégré dans une dynamique de métropolisation. Tout au long de cet exposé, l'exemple de la relation Lyon – Saint-Etienne sera utilisé pour mieux comprendre et illustrer les relations entre deux pôles de poids différent. Chaque territoire ayant ses particularités, il s'agira surtout d'ouvrir des pistes et de proposer quelques éclairages pour les pôles urbains ayant des similitudes avec le cas stéphanois.

Mais pourquoi parler de coopération dans le cadre d'un pôle urbain connaissant des difficultés de croissance ? On peut faire l'hypothèse que, dans le cas de ces villes, ces dernières n'ont pas toujours les capacités économiques ou politico-institutionnelles de se relever seules. Cependant il conviendra d'étudier, avec l'exemple de Saint-Etienne, les possibilités selon lesquelles ce type de ville peut se développer de façon « autonome » en menant leur propre stratégie (II). Puis, il faudra tirer les enseignements du cas stéphanois pour comprendre quels peuvent être les freins et les opportunités à saisir dans le cadre d'une coopération métropolitaine. En effet, même si la relation entre Lyon et Saint-Etienne peut paraître singulière, il faudra reprendre certaines pistes pour savoir dans quelles conditions une telle stratégie est souhaitable pour les pôles urbains connaissant une

² ZAHAVI (1970), mais ce concept a été révisé depuis cette date



croissance très inégale à celle des métropoles, et si certaines solutions peuvent être répliquables à d'autres territoires (III). Plusieurs entretiens avec des professionnels de la région rhônalpine viendront alimenter ces réflexions.

Chapitre

1

LA PROXIMITÉ GÉOGRAPHIQUE AVEC UNE MÉTROPOLE : AVANTAGE OU INCONVÉNIENT ?

1.1. LA MÉTROPOLISATION COMME PROCESSUS D'ACCUMULATION ET DE CONCENTRATION DES RICHESSES

1.1.1. La métropolisation: une définition polysémique

La notion de métropolisation est apparue dans les années 1980, corolaire pour les villes du processus de mondialisation des échanges (epures, 2015). La plupart des chercheurs s'entendent sur le fait que ce phénomène produit une accentuation des concentrations de population, d'activités économiques et de richesses dans les métropoles. Cependant, ce terme recouvre des acceptions de différentes nature, tant en terme d'échelles que d'entrées thématiques. Il convient donc de définir ce qu'est et ce qui participe à la métropolisation avant de pouvoir utiliser cette notion.

Tout d'abord, caractériser la métropolisation dépend de la posture et de l'échelle qu'on adopte pour définir la métropole. Car la métropolisation est le processus par lequel une ville devient métropole. Pour Saskia Sassen, l'appellation «métropole» est à réserver à un nombre limité de grandes agglomérations mondiales, telles que Tokyo, New-York ou Londres. Elle serait le lieu d'articulation des différents réseaux, le nœud de communication, le lieu de la coordination économique, chargée d'orchestrer la mondialisation. La métropolisation serait donc principalement liée à la concentration des centres de commandement d'envergure internationale, telles que les fonctions bancaires pour Londres. Au contraire, des auteurs comme Gilles Sénécal ou Claude Lacour ont une vision beaucoup plus large de la métropole. Ces auteurs se sont attachés à démontrer que, « loin de la poignée de villes globales, de nombreuses agglomérations, dont l'ouverture et le rayonnement sont moins considérables mais qui prétendent au statut de métropole, [participent] toutes à des degrés divers, aux multiples flux et interactions qui tissent la trame et la chaîne du système-monde » (MANZAGOL, 2009, p.28). Par la profonde transformation de leur base économique, ces villes redistribuent les rôles, remodelent les rapports sociaux, le contenu et les interrelations des territoires métropolitains. Ayant un spectre géographique plus varié, cette définition de la métropole implique plusieurs niveaux dans le processus de métropolisation, que Claude Lacour (1999) identifie de cette façon :

- La métropolisation mondiale, déjà évoquée précédemment. Elle repose sur le mécanisme d'internationalisation de quelques villes globales (New-York, Tokyo, Séoul...)
- La métropolisation continentale, qui dispose des mêmes caractéristiques que la métropolisation mondiale, mais elles s'appliquent aux villes ayant un rayonnement plus restreint (continent). Selon Lacour cela concerne les «villes incomplètes», c'est-à-dire qui ne disposent pas de toutes les fonctions entraînant une compétitivité d'ordre international. En Europe, c'est le cas de villes telles que Milan, Madrid, Lyon ou Rome. D'un point de vue démographique, les aires urbaines de ces villes concentrent toutes plus d'un million d'habitants.

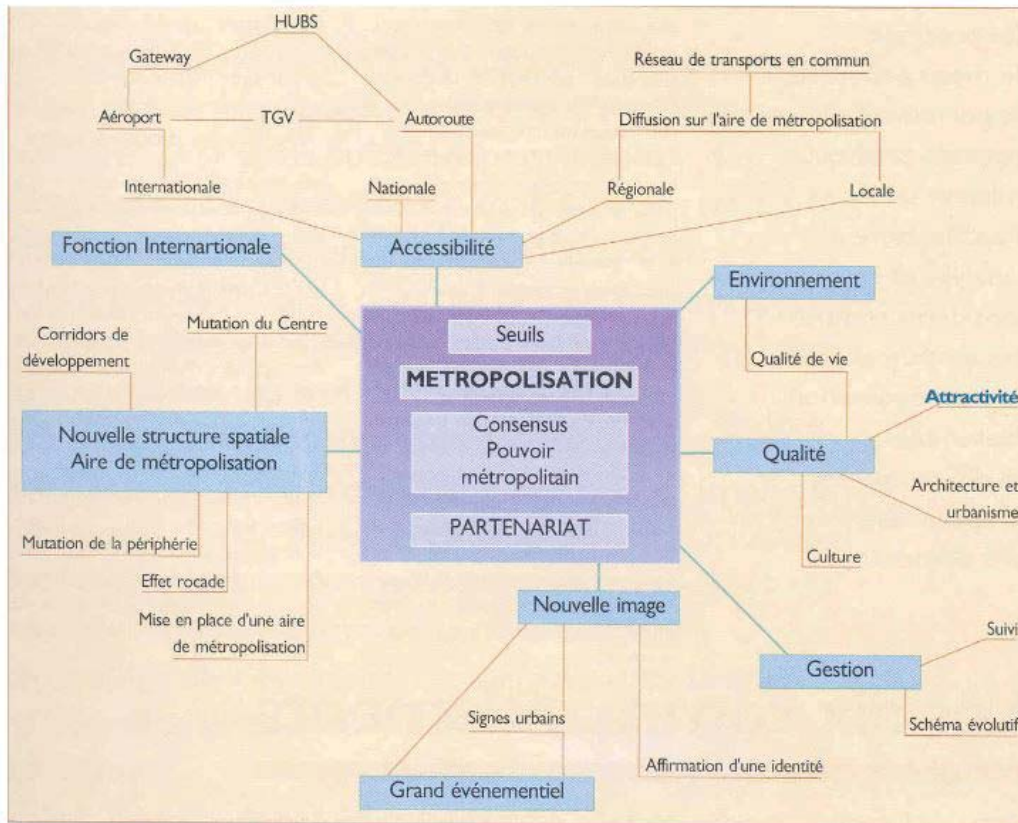


Figure 1: Carte mentale du concept de métropolisation ; source: Revue Urbanisme, Hors série n°2, mai-juin 1993

- La métropolisation de niveau régional qui s'applique aux villes possédant, éventuellement, une spécificité mondiale qui sont attractives au-delà de leurs limites administratives, mais qui « ne peuvent prétendre à des fonctions d'entraînement mondial » (LACOUR, 1999). L'auteur prend l'exemple de Toulouse réputé pour le secteur de l'aéronautique.

Ensuite, le concept de métropolisation est expliqué selon différentes entrées thématiques. D'abord les économistes tels que Baumont et Huriot (1997) expliquent le phénomène de métropolisation en mobilisant le concept d'économie d'agglomération. Grâce à son développement, l'agglomération entraîne des externalités positives, telles que la concentration d'équipements et infrastructures, ou des activités économiques modernes. Ainsi, les activités économiques choisissent de s'implanter dans ces agglomérations car elles bénéficient d'infrastructures de transport de qualité, de bons moyens de communication, d'une main d'œuvre potentielle. De la même façon, les habitants (notamment les plus qualifiés) choisissent de venir habiter dans l'agglomération qui propose un éventail d'emploi important, des infrastructures et des équipements de qualité, une offre culturelle et de loisirs... Cette concentration d'habitants entraîne par la suite une nouvelle offre d'équipements et d'infrastructures susceptibles d'attirer les entreprises : c'est le cercle vertueux où chacune des composantes s'auto alimente. Cependant la métropolisation ne peut se comprendre qu'avec cette simple définition puisque toute agglomération n'engendre pas forcément métropolisation.

Pour Pierre Veltz, le processus de métropolisation est principalement subordonné à l'organisation en réseau et aux stratégies d'implantations des entreprises, essentiellement de celles qui produisent et vendent des services. Ces choix stratégiques tendent à privilégier certains centres urbains au détriment d'autres (SAVY & VELTZ, 1993). Davezies et Talandier ont également démontré que, hormis le choix de localisation des entreprises, la métropolisation dépend de la spécificité économique du territoire. Selon leur analyse, ce sont les territoires à la fois productifs et résidentiels¹ qui sont les plus susceptibles d'engendrer ce phénomène d'économie d'agglomération (et donc de métropolisation).

D'autres, comme Richard Florida, expliquent que l'émergence d'une métropole dépend de la capacité d'une ville à attirer la « classe créative », classe qui participerait activement au développement économique et culturel d'une ville, ainsi qu'à sa polarisation.

Enfin, François Ascher (2005) émet l'hypothèse que la métropolisation est due à la « troisième révolution urbaine ». Pour lui, nous sommes entrés dans une économie de l'information (le « capitalisme cognitif »), une économie fondée

¹ Les auteurs se sont appuyés sur la théorie de la base pour établir leur modèle. Les territoires productifs sont ceux dont l'économie repose sur les activités de production (secteur primaire et secondaire) où l'argent, qui provient de l'extérieur, rentre dans le territoire. Les territoires à base résidentielle sont les territoires dont l'économie est focalisée sur le secteur domestique (sphère présente), sur la consommation des habitants / touristes. Il s'agit donc d'un territoire où les richesses proviennent du territoire ou sont captées à travers la consommation.

de plus en plus sur l'usage de la connaissance. La métropolisation ne conduirait donc pas vers la forme achevée des villes mais constituerait « une phase dans un processus d'urbanisation [...] structuré par l'usage de nouvelles techniques de communication, de déplacement des biens et des personnes » (ASCHER, 1995).

Ainsi la littérature est relativement fournie pour décrire le phénomène de métropolisation. Même si aucune définition ne fait consensus, certains angles d'approche ne sont pas contradictoires et peuvent se compléter. En effet, comment décrire un tel processus lorsque ses manifestations peuvent prendre des formes différentes en fonction des métropoles analysées ? Car « la métropole est moins une mosaïque d'univers séparés qu'un kaléidoscope, c'est-à-dire un espace façonné par un jeu de relations et de réciprocity entre des territoires diversement découpés et constitués » (KEATING, 2004, p. 214).

1.1.2. Aspects théorique des effets produits par la métropolisation

Si la traduction spatiale n'est pas la même selon les territoires, la métropolisation impacte à des degrés divers tous les espaces qui s'inscrivent dans des systèmes métropolitains. De fait, les métropoles ont une influence structurante sur des territoires de plus en plus éloignés et sur leur fonctionnement. En effet, la métropolisation engendre un double mouvement de concentration et de dilution : concentration car il existe une polarisation des activités dans les métropoles, et dilution car la bonne accessibilité en transport et le coût élevé de l'immobilier dans ces villes, poussent les ménages à habiter de plus en plus loin de leur lieu de travail². Selon une étude menée par le pays voironnais en 2015, il existe donc une modification des équilibres de l'économie territoriale avec une part désormais prépondérante de la base résidentielle dans les territoires non métropolitains. Théoriquement, le phénomène de concentration engendre un risque d'« aspiration » des richesses au détriment du territoire d'influence. C'est en tout cas la thèse d'auteurs comme Christophe Guilly (2014) dans son ouvrage sur « la France périphérique ». Cette théorie ne doit toutefois pas oublier que la richesse produite n'est pas forcément consommée sur le territoire. Car comme l'a montré Laurent Davezies (2008), il existe des mécanismes de redistribution, notamment via les personnes ayant un emploi dans les métropoles, mais habitant et consommant dans les territoires impactés par la métropolisation. Cependant aucune étude n'a été menée pour savoir si ces mécanismes de redistribution fonctionnaient également dans pour les pôles urbains étudiés, c'est-à-dire ceux situés à une échelle urbaine plus petite que celle des métropoles. La question restera donc à étayer au cours de ce mémoire. Pour Laurent Davezies, les territoires qui décrochent sont ceux qui « cumulent recul de l'appareil productif, faible qualité résidentielle et baisse des dépenses publiques ».

Le second risque de la métropolisation sur son territoire d'influence (hinterland) concerne la mobilité. En effet les métropoles constituent les portes d'entrée

² Le phénomène de périurbanisation s'explique, dans certains cas, par la métropolisation

permettant de se déplacer le plus rapidement vers une autre métropole. Mais les territoires situés entre elles peuvent être traversés par ces réseaux sans pour autant bénéficier de la proximité d'un point d'accès (aéroport, gare TGV, échangeur autoroutier) : c'est ce qu'on appelle « l'effet tunnel ». Notre étude se focalisant sur les agglomérations de plus de 100 000 habitants, cet effet négatif de la métropolisation aura peu d'impact. En effet, les pôles urbains sont rarement touchés par le phénomène d'effet tunnel.

D'autres externalités négatives concernent plus particulièrement les pôles urbains touchés par le processus de métropolisation de leur voisin. Elles reposent sur les effets de concurrence, c'est-à-dire d'avantages comparatifs entre les métropoles et les pôles urbains régionaux. Car si les territoires périurbains et ruraux peuvent bénéficier d'un cadre de vie apprécié, d'un foncier moins cher que dans les métropoles, attirant ainsi de nouveaux habitants, les pôles urbains d'envergure régionale ne peuvent pas, quant à eux, reposer leur économie sur les activités présentes. Si aucune règle institutionnelle n'est établie, ces territoires semblent, à première vue, être en concurrence directe avec la métropole voisine. La proximité géographique d'un pôle urbain avec une métropole serait, dans ce cas, particulièrement néfaste pour son développement. Cependant des différences concernant le prix du foncier et de l'immobilier entre les deux villes, les attaches des habitants pour un territoire, le temps de parcours, le cadre de vie et les représentations sociales sont des éléments à prendre en compte pour analyser les avantages comparatifs entre deux villes de taille différente. En l'état de la recherche, aucun élément ne permet de savoir si la proximité avec une métropole est réellement nuisible pour le développement d'une agglomération plus petite.

En France, des pôles urbains comme Béthune, Douai-Lens, Valenciennes (près de Lille), Le Havre près de Rouen, et Saint-Etienne, ont la particularité d'avoir connu une décroissance notable au cours des cinquante dernières années³ et de se situer à proximité d'une métropole. Les documents stratégiques de ces pôles urbains montrent que cette proximité a une forte influence sur leur attractivité et leur développement économique. Il est cependant difficile de mesurer son impact et de savoir si les externalités positives de cette proximité compensent les aspects négatifs. Bien que chaque territoire soit différent, il paraît nécessaire de s'appuyer sur un cas d'étude pour identifier l'influence d'une métropole sur un pôle urbain voisin en décroissance.

L'étude du pôle urbain de Saint-Etienne a été retenue pour ouvrir des pistes en la matière et pour s'interroger sur les opportunités de développement urbain de ce type de pôles (cf. II et III). Pourquoi Saint-Etienne ? Car il s'agit d'une commune située à seulement 60km d'une grande métropole (Lyon), dont les aires urbaines se touchent, ce qui révèle un niveau de connexion élevé entre les deux pôles. Ensuite, la coopération entre Lyon et Saint-Etienne a été imaginée très tôt par

³ Décroissance continue ou non, en termes de nombre d'emplois et de population

les services de l'Etat. Pensée comme Métropole d'équilibre (avec Grenoble) dès les années 1960, des études régionales avaient révélé le besoin de « réinventer la proximité » entre ces deux villes (région Rhône Alpes, 1992).

Ville en décroissance continue pendant une quarantaine d'années (population, emploi)⁴, Saint-Etienne est considérée comme l'archétype des «shrinking cities»⁵ à la française même si sa situation tend à s'améliorer aujourd'hui. Cette caractéristique positionne le pôle urbain de Saint-Etienne dans le champ de recherche de ce mémoire. De plus, même si la taille de son aire urbaine (508.000 habitants) la positionne parmi les vingt plus grandes aires urbaines de France, cette dernière représente à peine un quart du poids démographique de l'aire urbaine lyonnaise. Il existe donc un réel déséquilibre entre ces deux pôles urbains. Toutes ces raisons font de Saint-Etienne un excellent cas d'étude, même si chaque pôle urbain a ses particularités.

1.1. DEUX VILLES, DEUX PROFILS, UN DÉSÉQUILIBRE

1.2.1. Une évolution historique très différente

Afin de comprendre la relation entre ces villes, il est nécessaire de décrire brièvement leur évolution historique.

Saint-Etienne se situe dans le département de la Loire, sur les premiers reliefs du piémont du Pilat, à 57km au sud-ouest de Lyon, et à proximité des Monts du lyonnais qui s'étendent vers le nord.

A l'échelle des villes, Saint-Etienne s'est développée assez tardivement. En effet, ce n'est qu'au XVI^e siècle que Saint-Etienne devient un « bourg industriel » (FOURNIAL, 1976) grâce à ses activités manufacturières et artisanales. La ville se développe le long de la route commerciale reliant Lyon au Puy-en-Velay, mais aussi le long du Furan, rivière propice au travail du fer (armes), de la passementerie (rubans), et au fonctionnement des moulins. A cette époque l'excellence de la production métallurgique de la ville acquière une renommée de dimension européenne. Les armureries de Saint-Etienne deviennent les fournisseurs privilégiés de l'armée française et de certains Etats d'Italie.

Dans un même temps, l'extraction du charbon prend de l'importance dès le début du XVII^e siècle. Ces activités sont pourvoyeuses d'emplois : la population double en moins de cent ans, arrivant ainsi à 28.000 habitants en 1790.

Avec l'arrivée de la Révolution Industrielle, Saint-Etienne se développe considérablement. La production dans les secteurs traditionnels (rubanerie, armurerie) augmente, et l'industrie lourde apparaît. La production houillère croît fortement avec l'apparition de la première ligne de chemin de fer de France, destinée au transport du charbon. Saint-Etienne devient une grande ville industrielle attractive, acquiert le statut de préfecture en 1855, et connaît un afflux de population venant pour travailler. Entre 1821 et 1926 la population décuple. Elle

⁴ 25 ans de décroissance discontinue pour son aire urbaine

⁵ Ville rétrécissant (mot à mot), terme qui convient pour décrire les villes en décroissance



Figure 2: Carte de l'ex-région Rhône-Alpes; Source: CRCI Rhône-Alpes

passé de 19.000 à 193.700 habitants. Cela vaudra à Saint-Etienne son appellation de « ville-champignon ».

Malgré un nombre d'habitants toujours plus importants et une économie florissante, Saint-Etienne connaît ses premiers revers dès 1860. En effet la concurrence avec le bassin houlier du nord de la France et des industries sidérurgiques de Lorraine poussent les industriels stéphanois à moderniser leur appareil productif. Cependant ce n'est qu'à partir des années 1960 que la région est touchée par la crise : les mines de charbon, plus assez compétitives, ferment les unes après les autres. Et c'est à partir du premier choc pétrolier que l'emploi dans la région stéphanoise commence à décroître. La décennie 1970 voit disparaître « plus de 20.000 emplois dans l'industrie » (BEAL, DORMOIS, 2010, p.8). Cette situation va ensuite s'empirer pour l'industrie jusqu'à l'aube des années 2000, touchant à la fois les grands groupes, mais aussi leurs sous-traitants et les PME locales, dépendantes d'une manière ou d'une autre des entreprises touchées par la crise. Dû en partie à la crise économique qui touche Saint-Etienne, la ville voit diminuer sa population de 20% sur la période 1968-2011. Cette période est également marquée par le processus de périurbanisation qui touche la France entière. Une partie de la population quittant Saint-Etienne se trouve ainsi reportée dans la plaine du Forez, et certaines activités bénéficiant s'y installent, bénéficiant ainsi d'un foncier moins cher et d'un territoire de production moins contraint géographiquement⁶.

Contrairement à Saint-Etienne, Lyon est une ville très ancienne qui a été fondée en -43 par les romains, à partir d'un village gaulois. La ville se développe rapidement et devient en -27 la capitale des Gaules. La ville jouit alors d'un rôle de carrefour commercial et artisanal. Avec la chute de l'Empire Romain, Lyon est dévastée et perd de son importance. Elle devient une cité à l'écart des grandes routes commerciales durant toute la période du Moyen-Age.

C'est Charlemagne (années 800) qui rend à Lyon un peu de sa vitalité d'antan. Mais c'est pendant la Renaissance que la ville va connaître son second âge d'or. En effet Lyon obtient en 1420 le privilège royal de tenir deux (puis quatre) foires par an exemptées de taxes. La ville devient alors une place commerciale et bancaire d'envergure européenne au XVI^e siècle. Lyon capte le transit des principales routes commerciales reliant le Méditerranée à l'Europe du Nord. De grands négociants s'y installent. Mais la ville marchande se voit bientôt embourbé dans les guerres de religion qui opposent catholiques et protestants. Cela n'est pas bon pour les affaires et certains grands négociants décident de quitter la ville. Lyon perd ainsi peu à peu sa vocation commerciale.

Durant la monarchie absolue, Lyon reste néanmoins une cité importante en France, dont la principale richesse est le travail de la soie. La Révolution Française est

⁶ Contrairement à la plaine du Forez, Saint-Etienne a été construite sur un site à géographie contraignante (collines, massif du Pilat et du Lyonnais).



Figure 1 : Saint-Etienne vers 1772 (Cartes et Plans - Tonilla, Thomas, Vallat)

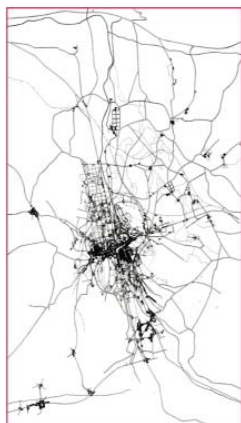


Figure 2 : Saint-Etienne vers 1842 (Cartes et Plans)



Figure 3 : Saint-Etienne vers 1924 (Cartes et Plans)



Figure 4 : Saint-Etienne dans les années 1950 (Cartes et Plans)



Figure 5 : Saint-Etienne vers 1985 (Cartes et Plans)

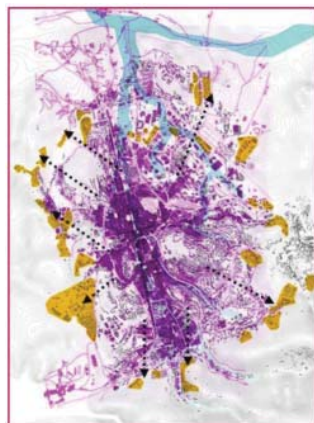


Figure 6 : Saint-Etienne en 2005 (F. Ch)

Figure 3: Evolution de la tâche urbaine de Saint-Etienne entre 1772 et 2005

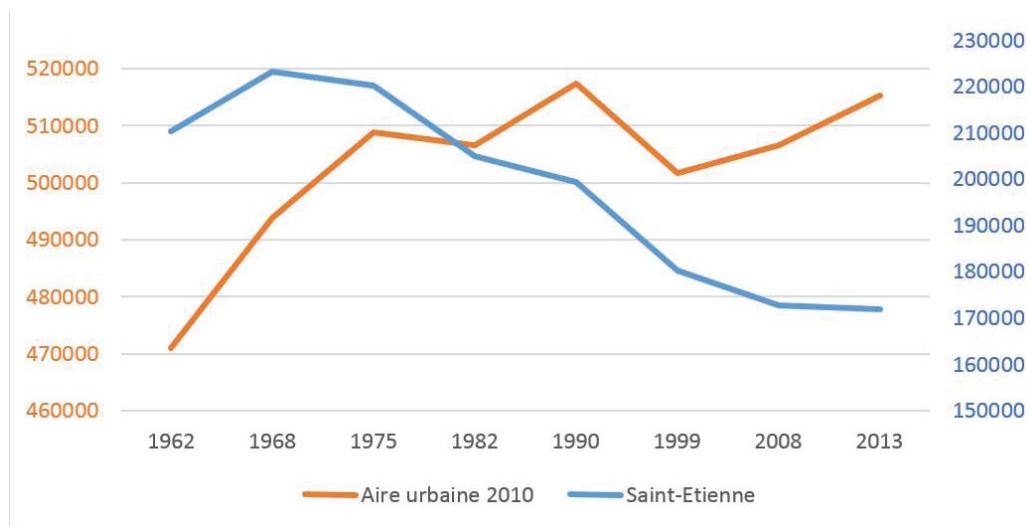


Figure 4: Evolution de la population de Saint-Etienne et de son aire urbaine (def. INSEE 2010) entre 1962 et 2013; chiffres: INSEE; Réalisation: Nicolas Detraux

une période de trouble pour l'histoire de la ville. Prise militairement elle est sévèrement réprimée et sort de la tourmente révolutionnaire très affaiblie.

Poussé par le courant hygiéniste de l'époque, le début du XIXe siècle est marqué par de nombreuses transformations urbaines. Lyon retrouve également une place importante dans l'économie nationale grâce à son activité traditionnelle de la soierie. Néanmoins, d'autres industries prennent progressivement place à ses côtés, ainsi qu'un secteur bancaire très actif. Ce siècle est également marqué par les révoltes des Canuts (révoltes ouvrières).

Au XXe siècle, Lyon déplace sa base industrielle de la Soie vers les secteurs de l'automobile, de la chimie textile ou de la pharmacie qui contribue encore aujourd'hui à la prospérité de la ville. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, Lyon est une ville profondément marquée par l'industrie, qu'elle soit traditionnelle comme la métallurgie ou plus novatrice comme la chimie et la construction mécanique. Mais il s'agit d'une industrie beaucoup moins spécialisée que Saint-Etienne. Avec le choc pétrolier de 1973, Lyon connaît des difficultés dans l'industrie textile, métallurgique et électrique. Les industries de la chimie et de la mécanique automobile parviennent en revanche à maintenir un bon niveau d'activité. Sa réorientation vers le secteur du service dès la fin des années 1970 permet également à Lyon de ne pas s'enfoncer dans la crise (PELLETIER, 2007, p. 853).

Entre les années 1960 et 1990, Lyon perd de son attractivité au profit de sa périphérie : le centre-ville est vieillissant, peu de travaux sont entrepris pour y remédier, et des politiques d'aides à l'accession à la propriété⁷ incitent les français à faire construire en périphérie. Habiter dans un pavillon aux portes de la ville est devenu un idéal social. Ainsi, entre ces deux dates Lyon voit sa population diminuer de 20%.

Depuis les années 1990, le centre de l'agglomération est devenu de nouveau attractif en raison des transformations urbaines qui ont eu lieu pour améliorer le cadre de vie, mais aussi grâce à la politique de rayonnement européen mis en place depuis le mandat de Michel Noir. Lyon, comme son aire urbaine, connaît une augmentation régulière de sa population jusqu'aujourd'hui. Elle est désormais vue comme une métropole dynamique et compétitive.

1.2.2. Lyon – Saint-Etienne : un contexte économique variable en fonction des territoires

La thématique de l'économie et de l'emploi est déterminante pour appréhender la spécialisation économique de ces deux territoires. Leur réorientation stratégique aide également à comprendre pourquoi ces deux villes ont évolué de manière différente et pourquoi elles n'ont pas subi la crise

⁷ C'est à cette époque qu'apparaissent les prêts d'accession à la propriété (PAP). Les terrains en périphérie étant moins chers, les français se tournent donc vers la construction neuve hors des centres. Ceci est également à mettre en parallèle avec l'apparition de problèmes dans les quartiers de grands ensembles, ce qui dégrade l'image des villes et participe à construire le mythe de la maison pavillonnaire en tant qu'idéal social.

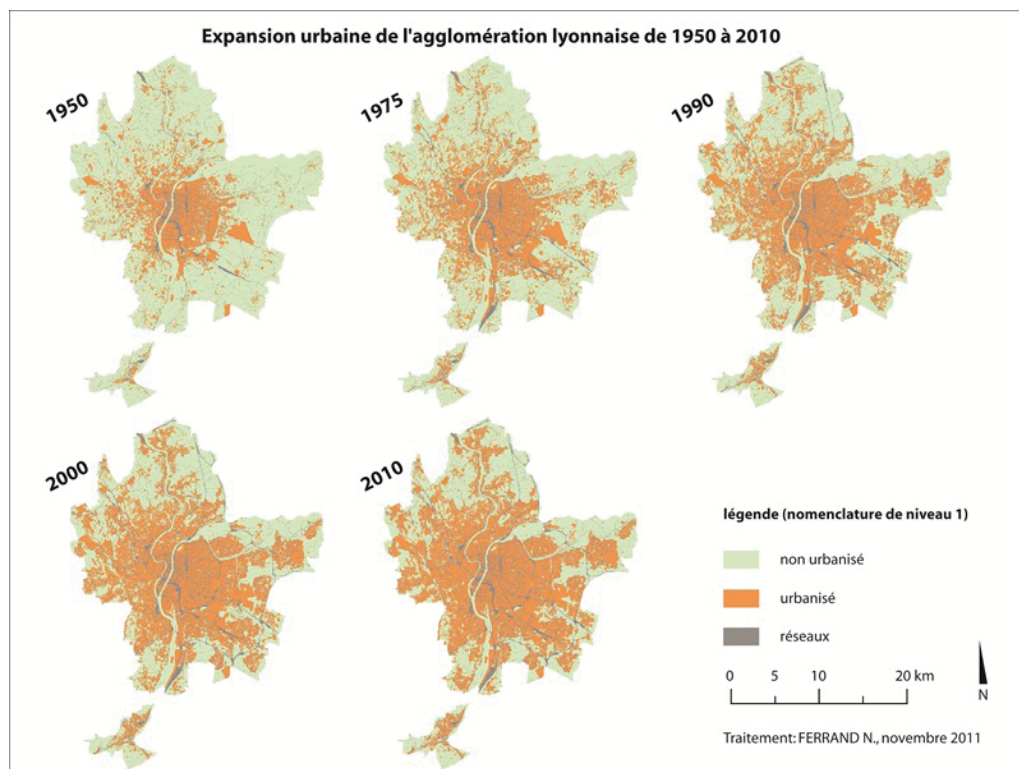


Figure 5: Expansion urbaine de l'agglomération lyonnaise de 1950 à 2010; Source: FERRAND Nicolas, 2012

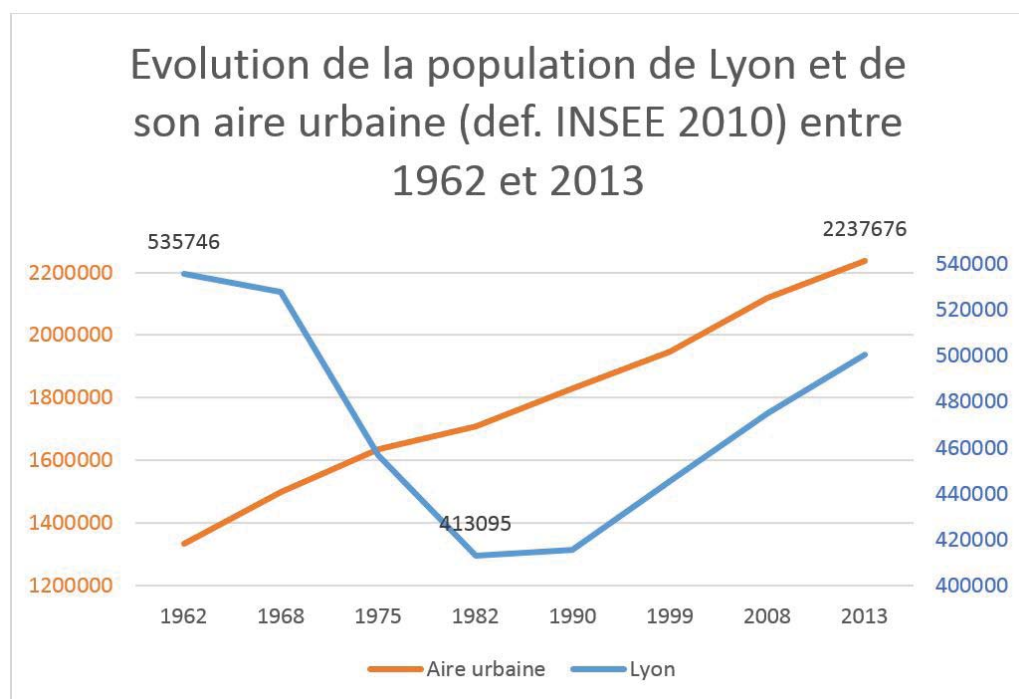


Figure 6: Evolution de la population de Lyon et de son aire urbaine (def. INSEE 2010) entre 1962 et 2013; chiffres: INSEE; Réalisation: Nicolas Detraux

économique qui a touché l'industrie de la même façon. L'objectif de cette partie n'est pas d'analyser leur stratégie économique de façon historique, mais plutôt de comprendre les différences entre Lyon et Saint-Etienne concernant cette thématique. Il s'agit donc d'établir un constat, de voir l'évolution du nombre d'emplois et d'analyser dans quels secteurs d'activités ces deux villes se sont spécialisées.

Pour ce sujet, une analyse à l'échelle de l'aire urbaine ou du bassin d'emploi auraient été préférables. Or le périmètre de ces derniers a changé dans les années 2000 et il existe peu d'archives en la matière. Il est donc difficile de replacer les chiffres de l'emploi dans une perspective historique à ces échelles. Pour cela, le niveau des SCoT⁸ a été retenu : bien qu'il s'agisse d'un périmètre institutionnel, il permet à la fois d'avoir des informations suffisantes pour traiter la donnée, et offre des résultats relativement comparables à ceux observés aux autres échelles (mêmes dynamiques).

Au niveau du nombre d'emplois, Le SCoT Sud Loire comptabilisait 205 335 emplois en 2009. Ce niveau est un peu plus faible comparé aux SCoT de villes de taille similaire⁹. Pour Saint-Etienne cela représente 1,01 emploi par actif occupé, ce qui signifie que le nombre d'emplois proposé est, théoriquement, tout juste capable d'absorber la demande des actifs ayant un emploi résidant dans le périmètre du SCoT Sud Loire.

L'évolution de l'emploi entre 1982 et 2009 permet de révéler deux choses. D'abord la situation de l'emploi a très peu évolué entre 1982 et 1999 pour le Sud Loire. Cela peut s'expliquer par les tentatives de reconversion économique qui sont à l'œuvre pendant cette période : les gains dans le secteur des services compensent les pertes d'emplois enregistrées dans le secteur de l'industrie. Ce n'est qu'à partir de 1999 que le SCoT stéphanois connaît à nouveau une hausse notable de l'emploi (+7,4%). Il faut cependant noter que ces hausses d'emplois se localisent principalement dans la périphérie de Saint-Etienne. La ville centre, elle, connaît une baisse continue du nombre d'emplois depuis 1976¹⁰ (INSEE, 2012), d'où son appellation de « shrinking city ». Il est également nécessaire de préciser que même si le niveau d'emploi paraît s'améliorer ces dernières années, la hausse est toujours nettement inférieure à la moyenne des 13 SCoT de la région urbaine de Lyon (cf. figure 7).

Dans le SCoT de l'agglomération lyonnaise, le nombre d'emplois n'a jamais cessé de progresser entre 1982 et 2009. Entre 1999 et 2009 ce dernier enregistre une hausse record d'emplois de 17,3%.

Les secteurs de spécialisation économique expliquent en partie les différentes

8 Schéma de cohérence territoriale

9 Le rapport moyen du nombre d'emplois/population active des communes comptabilisant entre 150 000 et 200 000 habitants est de 1,10 (INSEE, 2012)

10 Entre 2007 et 2012, la commune de Saint-Etienne enregistre, par exemple, une perte de 4171 emplois (-5%), contrairement à sa communauté d'agglomération (+4,8%)

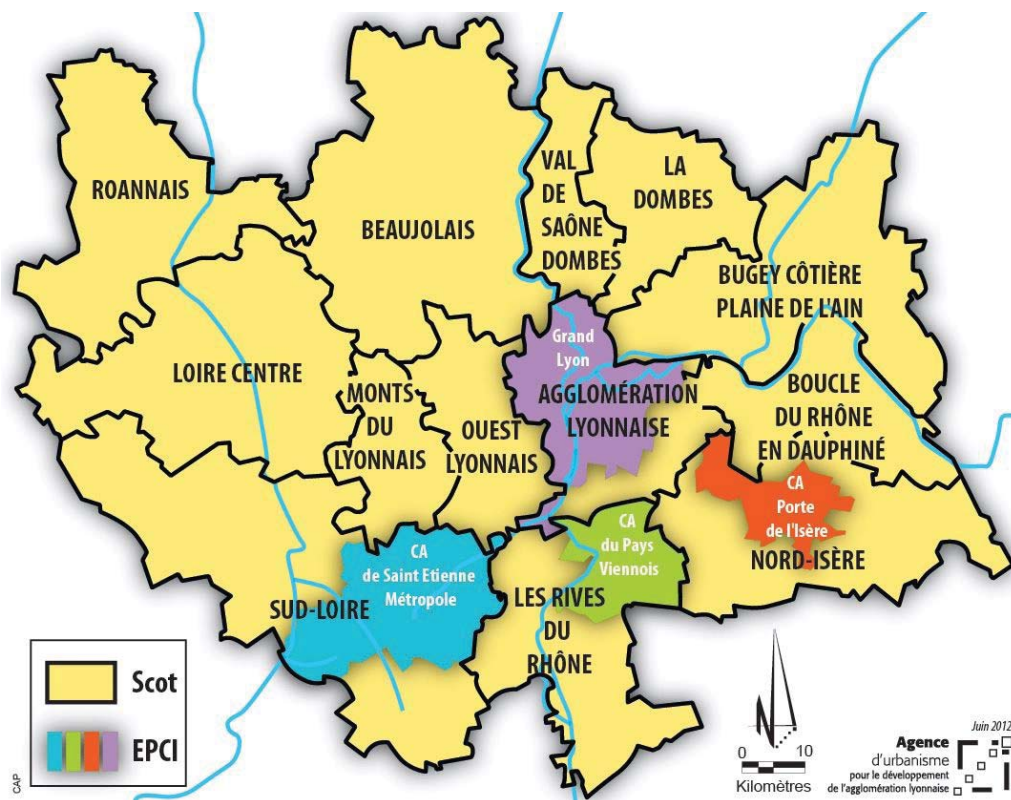


Figure 7: Les SCoT de la région urbaine de Lyon formant l'interSCoT; Source: Agence d'urbanisme de Lyon

L'évolution de l'emploi total entre 1982 et 2009

	1982	1990	1999	2009	Evolution 1982-1990		Evolution 1990-1999		Evolution 1999-2009	
					En valeur absolue	En %	En valeur absolue	En %	En valeur absolue	En %
Agglomération lyonnaise	543 392	581 780	591 865	694 324	38 388	7,1%	10 085	1,7%	102 459	17,3%
Sud Loire	191 264	190 733	191 168	205 335	-531	-0,3%	435	0,2%	14 167	7,4%
Total InterScot	1 063 852	1 118 115	1 158 589	1 322 972	54 263	5,1%	40 474	3,6%	164 383	14,2%

Source : INSEE, traitements epures

Figure 8: Evolution de l'emploi du SCoT Sud Loire et du SCoT de l'agglomération lyonnaise entre 1982 et 2009. Source : INSEE & SCoT Sud Loire (chapitre 2)

évolutions de l'emploi entre Lyon et Saint-Etienne. En effet, si Lyon a su se reconverter progressivement vers les activités de service et vers des secteurs industriels à haute valeur ajoutée, Saint-Etienne et le reste du « Sud-Loire se positionne vers des secteurs industriels historiquement ancrés dans le territoire ainsi que vers les services à la personne » (SCoT Sud Loire, p.45). L'industrie demeure donc une activité significative dans le bassin stéphanois malgré les importantes pertes d'emplois enregistrées au cours de la période 1975-1990. La figure 9 synthétise les spécialités économiques pour chacun des deux SCoT en comparaison avec la France.

Le document de présentation du SCoT Sud Loire révèle aussi un plus faible niveau de qualification dans le Sud Loire que dans l'agglomération lyonnaise. Cela est principalement lié à la spécialisation économique des deux villes centre, Lyon nécessitant des activités d'encadrement plus nombreuses. De plus, la différence de taille de ville n'implique pas la même position dans la compétitivité économique des métropoles.

Le graphique en figure 10 présente l'évolution des catégories socio-professionnelles dans l'aire urbaine de Saint-Etienne. Il permet de voir que le profil de qualification de la population active s'est nettement amélioré. Cependant cette évolution se fait principalement au bénéfice des professions intermédiaires, tandis que les cadres ont peu augmenté entre 1968 et 2007 (+8 points). Comme nous le verrons par la suite, cela est à mettre en lien avec la périurbanisation lyonnaise qui tend à capter les emplois les plus qualifiés.

Lorsqu'on compare le territoire du SCoT de Saint-Etienne avec celui de Lyon (cf. figure 11), on s'aperçoit que le Sud Loire est surreprésentée par ses fonctions de production concrète (fabrication), mais sous-représentée au niveau des fonctions métropolitaines¹¹, même en le comparant avec la France. Or ce sont ces activités métropolitaines qui participent à la visibilité et à l'attractivité des territoires. Pour l'agence d'urbanisme epures, cette sous-représentation du Sud Loire s'explique par la proximité de Lyon qui capte en grande partie ce type d'emplois (phénomène de métropolisation).

Cela pose une question : Saint-Etienne a-t-elle intérêt à basculer son économie vers les fonctions métropolitaines si ces emplois sont captés en grande partie par l'agglomération lyonnaise ?

Rappelons qu'en Rhône-Alpes, l'évolution de l'emploi dans le secteur secondaire est déclinant depuis les années 1970. Il suit strictement la tendance observée en France métropolitaines (cf figure 19).

11 Prestations intellectuelles, Recherche & développement, gestion

Les secteurs spécifiques du Sud Loire	Les secteurs spécifiques dans les deux territoires	Les secteurs spécifiques de l'Agglomération Lyonnaise
Optique Textile, habillement, cuir Métallurgie mécanique Intérim Santé, action sociale Carton, édition, imprimerie, reproduction Caoutchouc plastique Construction Services aux personnes Activités agroalimentaires Bois meuble	Administration publique Industrie automobile Education Environnement	Chimie-pharmacie R&D Numérique Autres industries manufacturières Conseil Services aux entreprises Production et distribution d'énergie Immobilier et agences de location Finance, banque, assurance Transport et entreposage

Source : Pôle emploi, traitements epures.

Figure 9 : Spécificités sectorielles des SCoT Sud Loire et Agglomération Lyonnaise par rapport à la France au regard du nombre d'emplois en 2011 ; Source : Pôle emploi, epures, SCoT Sud Loire

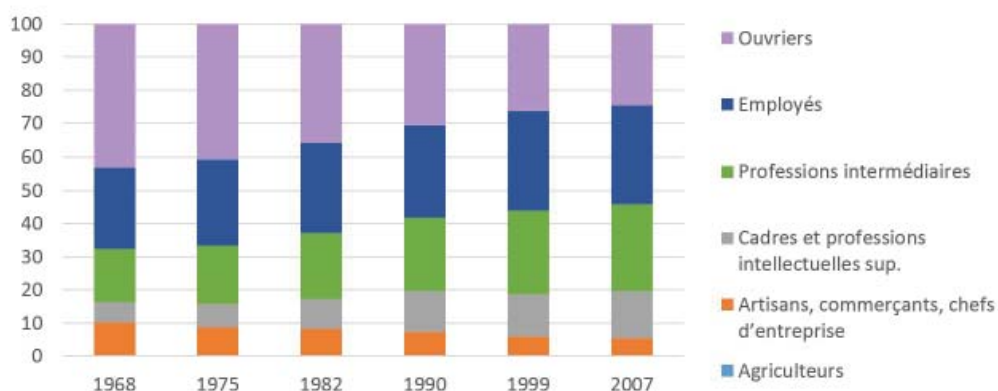


Figure 10 : Evolution du profil de la population active par PCS entre 1968 et 2007 dans l'aire urbaine de Saint-Etienne ; Source : INSEE, traitement Nicolas Detraux

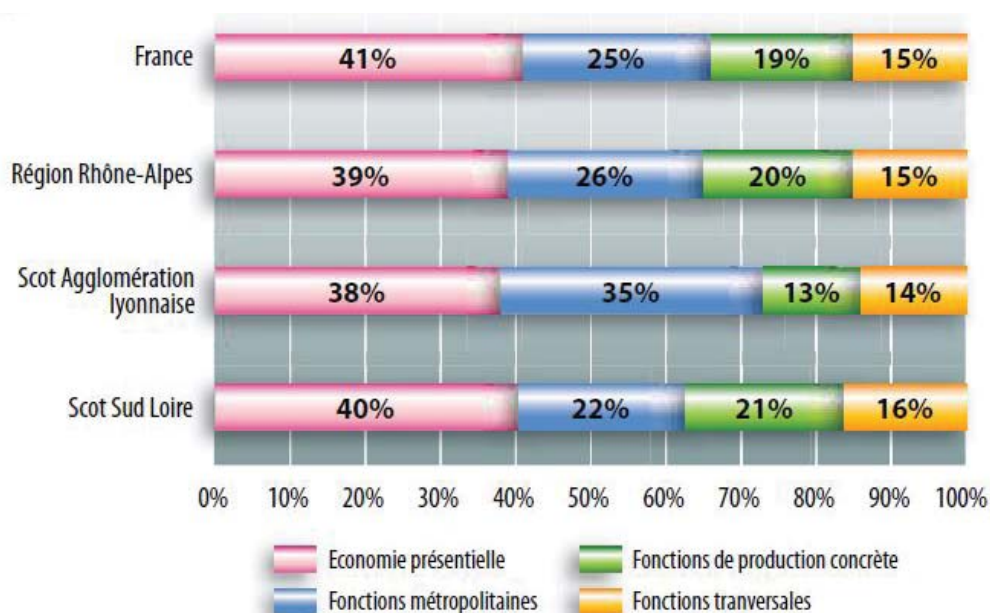


Figure 11 : Comparaison de la répartition fonctionnelle des emplois en 2009. Source : epures

1.2.3. Un lien entre le pôle lyonnais et stéphanois illustré par les déplacements domicile-travail

Selon l'INSEE, les déplacements domicile-travail sont le reflet des interactions qui existent entre deux territoires. C'est sur cette base que l'INSEE définit les aires urbaines et les zones d'emplois. L'étude de ce type de mobilité témoigne des habitudes de déplacements des ménages et indique les communes qui fonctionnent ensemble. En effet, même si nous vivons la « ville au choix » (CHALAS, 2002), nos modes de vie contemporains sont très orientés par nos lieux de vie et nos lieux de travail. Les relations entre le pôle lyonnais et stéphanois peuvent donc être illustrées par les migrations pendulaires.

Pour introduire cette thématique, la carte des aires urbaines de Rhône-Alpes montre la forte interaction qui existe entre l'aire urbaine de Lyon et celle de Saint-Etienne : Les deux aires se touchent au niveau des Monts du Lyonnais et de la vallée du Gier. Rappelons qu'une aire urbaine « est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci » (INSEE, 2010).

D'après l'agence d'urbanisme epures, la bipolarisation est très marquée dans la vallée du Gier car c'est dans cette vallée que passe l'autoroute et la voie ferrée reliant Saint-Etienne à Lyon. Il n'est donc pas rare de voir que dans une famille, les parents travaillent dans un pôle urbain différent.

« Parmi les 790 000 emplois de la Communauté urbaine de Lyon, 152 000 (soit 19%) sont occupés par des salariés résidant dans le reste de l'aire métropolitaine et venant chaque jour y travailler » (URBALYON, 2012). Parmi ces effectifs, l'agglomération stéphanoise est l'intercommunalité qui fournit le plus de main d'œuvre au Grand Lyon (cf. figure 13). Cela révèle l'interrelation qui existe entre Saint-Etienne et Lyon. A l'inverse, avec 2400 déplacements journaliers Saint-Etienne Métropole constitue seulement la sixième intercommunalité de l'aire métropolitaine lyonnaise à accueillir les flux de salariés sortants du Grand Lyon. En termes de déplacements il existe ainsi un fort déséquilibre dans la relation Lyon - Saint-Etienne puisqu'elle est appréciable principalement dans un seul sens : Pour 4 actifs à destination du Grand Lyon, 1 seul est à destination de Saint-Etienne Métropole. Cet élément confirme que la captation des emplois liés au processus de métropolisation a effectivement lieu dans les pôles urbains proches de métropoles.

Le SCoT Sud Loire apporte une précision vis-à-vis de la nature de cette captation d'emploi : Lyon exerce sur Saint-Étienne une double attraction, « non seulement elle tend à capter les emplois de cadres les plus qualifiés (conseil aux entreprises, bureaux d'études, etc.), mais en même temps, les actifs se déplacent en nombre

croissant vers Lyon pour occuper leur emploi ». Si on prend en compte la différence de taux entre flux entrants et flux sortants entre Saint-Etienne et Lyon, ce sont surtout les actifs des fonctions métropolitaines qui sont captés par la métropole lyonnaise. Dans son rapport sur la répartition fonctionnelle des emplois, epures (2010) confirme que la difficulté pour la région stéphanoise de développer des activités métropolitaines est principalement liée à la proximité géographique avec Lyon.

En termes de migrations résidentielles, les échanges entre le ScoT Sud Loire et le SCoT du Grand Lyon sont à peu près équivalents en effectif. En effet, le territoire du SCoT stéphanois enregistre une perte d'environ 5000 résidents en direction du Grand Lyon chaque année, tandis qu'il accueille un peu plus de 5000 nouveaux habitants en provenance du ScoT du Grand Lyon (EPURES, 2008). A première vue, on pourrait croire que la métropolisation lyonnaise a peu d'impact sur les flux migratoires résidentiels. Cependant, avec une analyse plus fine on découvre que ces flux sont spécialisés : ce sont les catégories sociales les plus aisées¹², les étudiants et les jeunes actifs qui sont le plus attirés pour venir habiter dans le Grand Lyon (INSEE, 2008 ; PLH SEM 2011) tandis que le SCoT Sud Loire attire plutôt les professions intermédiaires et les employés ayant plus de 40 ans¹³. Cette dynamique de captation des jeunes suit la tendance observée au niveau départemental. En effet, « bien que Saint-Étienne abrite un pôle universitaire, le département a perdu 3 500 jeunes en 5 ans » (INSEE, 2008). Ainsi la métropolisation lyonnaise n'est pas favorable à la région stéphanoise pour ce qui est des migrations résidentielles car, bien que les flux entrants et sortants avec Lyon soit à l'équilibre, ce sont les habitants qui assurent le dynamisme et l'avenir de Saint-Etienne qui se voient captés par Lyon.

Captation des emplois les plus qualifiés, attraction des populations étudiantes et des jeunes actifs diplômés : Si on s'en tient aux chiffres, la proximité avec la métropole de Lyon semble constituer un handicap pour le redressement de l'agglomération stéphanoise. Cela pose la question des stratégies à mettre en place pour les pôles urbains situés à proximité d'une métropole : Faut-il tenter de freiner les effets de la métropolisation en menant une stratégie « autonome », en déconnexion avec celle de la métropole voisine ? Ou bien est-il préférable de coopérer pour tirer bénéfice de la métropolisation, et ainsi compenser les effets négatifs ?

¹² Les professions intellectuelles supérieures sont surreprésentées dans le flux sortant du SCoT Sud Loire en comparaison au profil social des habitants résidant dans le Sud Loire (+10%)

¹³ Cette attractivité entre territoires est mesurée en % par rapport au profil social de départ (base 100).

↳ Migrations résidentielles à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise

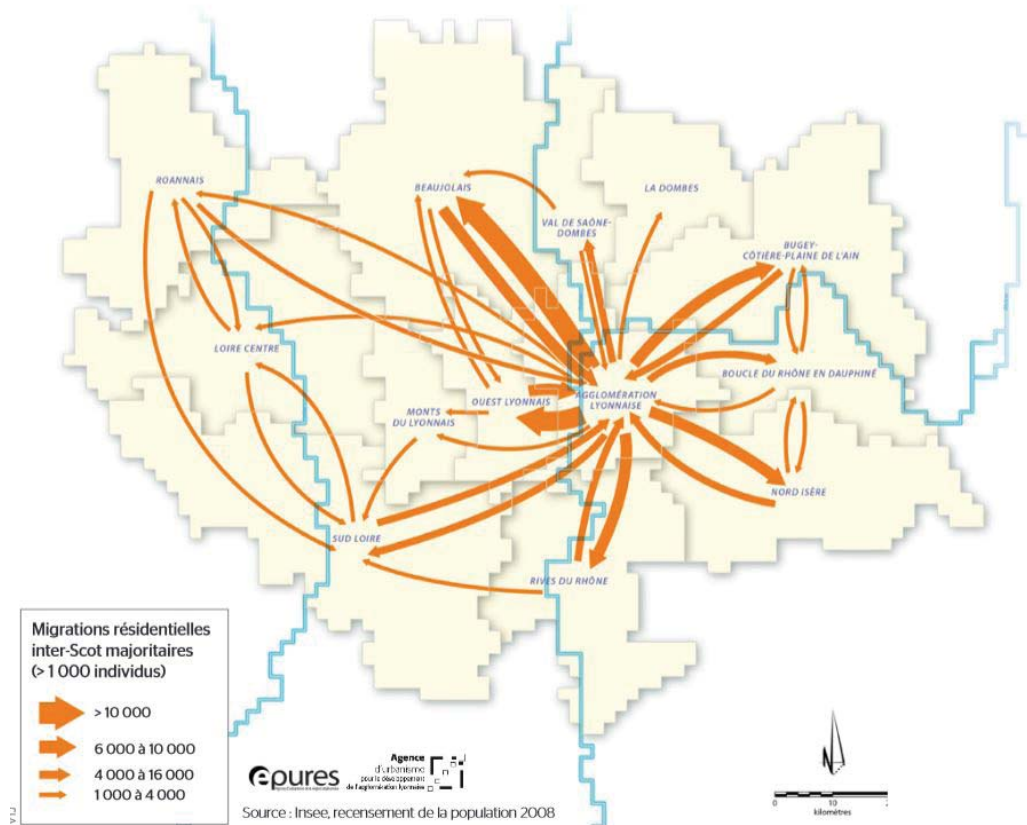


Figure 14: Migrations résidentielles entre SCOT à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise, source: epures (chiffres INSEE 2008)

Chapitre 2

S'AFFIRMER FACE À LA MÉTROPOLE : QUELLE PLACE POUR UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT « INDÉPENDANT » ?

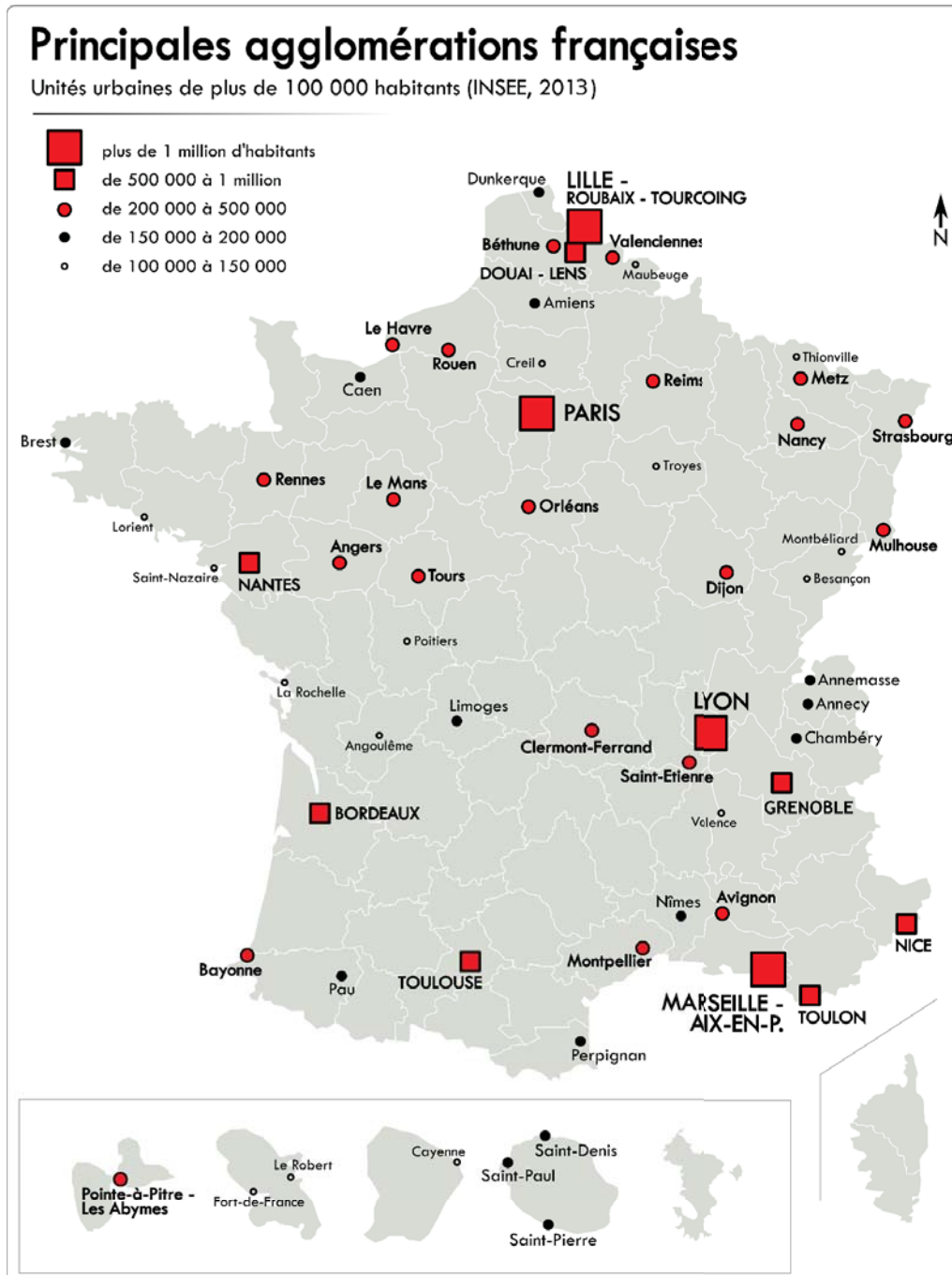


Figure 15: Les agglomérations françaises de plus de 100 000 habitants; chiffres INSEE 2013

Si on s'en tient à la vision classique de l'influence d'une métropole sur son territoire, qui viendrait capter les richesses d'une ville de rang secondaire, la question de la stratégie de développement de cette dernière mérite d'être posée : Est-il possible et souhaitable pour les pôles urbains étudiés de mettre en place leur propre stratégie de développement en s'appuyant sur leurs ressources spécifiques ? Une stratégie de développement « autonome » est-elle suffisante pour se libérer des effets négatifs de la métropolisation ? Est-elle viable dans un tel contexte ? Bien sûr, une stratégie de développement ne peut pas totalement être autonome et déconnectée du contexte régional, national et mondial, mais on peut émettre le postulat selon lequel les pôles urbains de plus de 100 000 habitants disposent d'une certaine marge de manœuvre pour aller ou non dans le même sens que la stratégie de la métropole voisine. Ces stratégies peuvent orienter le développement économique et social d'une ville et avoir de forts impacts sur son territoire¹.

2.1. UN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE HANDICAPANT

Avant de creuser ces questions, il est impératif de s'intéresser à la situation des pôles urbains de plus de 100 000 habitants et se situant à moins d'une heure d'une métropole. En France, 8 couples d'agglomérations correspondent à la situation étudiée. Il s'agit des pôles urbains de Valenciennes, Béthune, Dunkerque et Douai-Lens pour Lille, de Saint-Etienne pour Lyon, du Havre pour Rouen, de Thionville pour Luxembourg (situation bi-nationale) et de Saint-Nazaire pour Nantes. Aix-en-Provence constitue la même unité urbaine que celle de Marseille: elle ne peut donc pas rentrer dans ce champ d'études². Sur ces huit cas de figure, la totalité d'entre eux sont des villes de tradition industrielle ou portuaire, et sept connaissent ou ont connu une décroissance urbaine³ au cours des 30 dernières années. Ce constat permet d'établir un parallèle entre pôles urbains proches des métropoles, difficulté de croissance, et spécialisation industrielle. On pourrait se demander si ce sont les externalités négatives de la métropolisation ou la crise dans le secteur de l'industrie qui a engendré cette fragilisation de croissance de ces pôles urbains, mais cela ferait l'objet d'un autre travail de recherche. De plus, certains éléments ont déjà été étayés par la communauté scientifique (FOL 2010, WOLFF, ROTH & CUNNINGHAM-SABOT 2013) et ont montré que la décroissance urbaine n'était jamais liée à une seule cause. Elle est cependant « l'une des manifestations spatiales du processus de mondialisation » (p.369). Ceci étant dit, l'analyse des pôles urbains français de plus de 100 000 habitants, connaissant un différentiel de croissance avec la métropole voisine, révèle les aspects industriels de ce type d'agglomérations. Ce constat mène à s'interroger

¹ Mener une stratégie d'intégration à la métropole ou de territoire résidentiel pour la métropole voisine n'aura pas le même impact territorial que de jouer le rôle d'un pôle urbain constituant un contre-pouvoir au niveau régional, ou encore de jouer la complémentarité avec la métropole.

² Cf. définition de pôle urbain en introduction

³ La décroissance urbaine est considérée comme tout pôle urbain « ayant connu des pertes de population, un retournement économique, un déclin de l'emploi et des problèmes sociaux, symptômes d'une crise structurelle » (MARTINEZ-FERNANDEZ, 2012, p2).

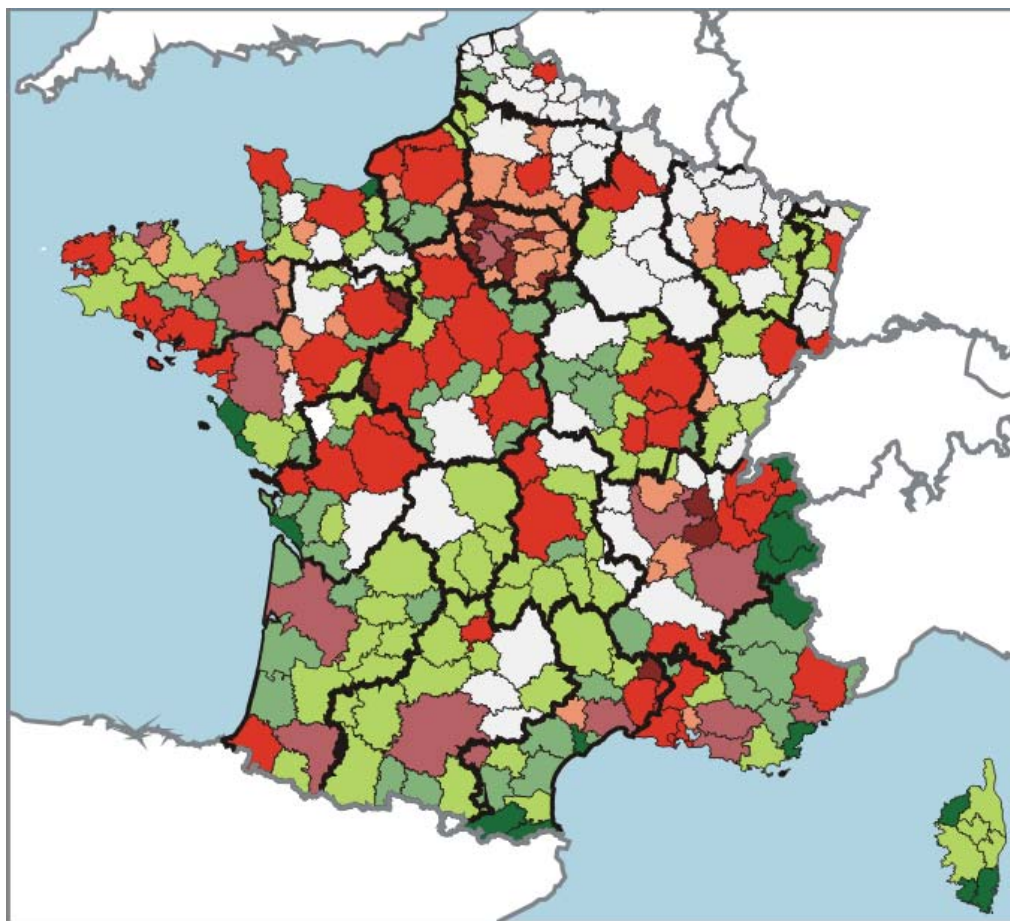
sur la capacité des pôles urbains de tradition industrielle à se développer seuls et à mener leurs propres stratégies. La littérature issue des sciences économiques apporte un éclairage en la matière.

En France, les villes et agglomérations de tradition industrielle ont connu une période de crise à partir des années 1970 liée à la délocalisation des unités de production des entreprises vers les pays dont le coût de main d'œuvre était moins élevé. Par effet boule de neige, cela a eu des répercussions sur l'emploi et sur la démographie de ces pôles urbains. Même s'ils étaient renommés pour leur savoir-faire, ces territoires, tournés autrefois quasi-exclusivement vers les activités industrielles, souffraient déjà d'une image négative auprès de la population. Par exemple, Saint-Etienne était surnommée « la ville noire » dès le début du XXe siècle en raison de la pollution dégagée par les industries. On venait y habiter pour trouver des opportunités d'emploi. Après les crises successives qui ont touché le monde de l'industrie, l'image de ces villes s'est encore dégradée. En effet, comment rendre attractifs des pôles urbains durement touchés par la crise, ayant un parc immobilier relativement dégradé, la population ouvrière n'ayant pas toujours les moyens de réhabiliter leur logement ? L'attrait résidentiel y est donc assez limité. Or, si on se réfère à la théorie de la base (SOMBART, 1916) actualisé par Laurent Davezies en 2003, l'économie résidentielle représente 40% des emplois (51% des revenus d'un territoire). Attirer les populations consommant sur place constitue donc un enjeu crucial de développement économique. Les pôles urbains étudiés dans ce travail de recherche se retrouvent donc dans cette situation, où les possibilités de reconversion sont limitées en raison de leur image à connotation industrielle et peu attractive.

Laurent Davezies distingue quatre sources de revenus extérieurs permettant le développement d'une ville :

- La base productive (25% de l'emploi) constituée par les revenus dégagés par les activités «exportatrices» : l'industrie, les matières premières, les productions agricoles et certains services.
- La base publique (10% de l'emploi), composée des salaires du secteur public (les fonctionnaires)
- La base résidentielle ou présenteielle (40% de l'emploi), qui dépend des retraites, des dépenses des touristes, des travailleurs ayant un emploi dans un autre territoire, des résidents secondaires.
- La base sociale (25% de l'emploi) : chômage et prestations sociales. Elle constitue un marqueur de précarité des territoires.

La base productive et la base résidentielle constituent les deux leviers pour le développement économique local. Pour transformer le potentiel généré par ces deux bases, il y a nécessité de favoriser la consommation sur le territoire afin



Typologie

- Faibles attractivités productive et résidentielle
- Faible attractivité productive et attractivité résidentielle moyenne
- Faible attractivité productive et attractivité résidentielle
- Très forte attractivité résidentielle (tourisme, retraités)
- Attractivité pour les emplois non présentsiels et les salariés hors zone
- zones productives
- Attractivité productive avec très forte attractivité pour les qualifiés
- Forte attractivité productive et pour les salariés travaillant hors zone

Source : Insee

Figure 16: Typologie des zones d'emplois de France métropolitaine selon leur type d'activités en 2009. Source : INSEE, 2009

d'éviter la fuite des ressources vers d'autres bassins de consommation.

Dans le cas des communes ayant connu un déclin industriel, la base productive est en berne et il n'y a pas de développement de la base résidentielle (problème d'image). Cela engendre un problème de captation des richesses. Or, pour être dynamiques, les territoires ont besoin d'être résidentiels et productifs.

C'est ainsi que les territoires étudiés partent avec un handicap de taille s'ils souhaitent développer leur propre stratégie de développement : Dans le cas où leurs ressources spécifiques s'illustrerait dans des domaines d'activité productifs, une stratégie « autonome » pourrait difficilement porter ses fruits. En effet les ressources produites seraient en grande partie captées par les territoires résidentiels voisins. Seule une stratégie marketing et portée sur le cadre de vie menée en parallèle, c'est-à-dire un changement d'image des pôles urbains en mutation pourrait rendre viable une telle stratégie de développement.

Le pôle urbain stéphanois ne fait pas figure d'exception. Selon une étude menée par la région en 2012, le modèle de développement de la zone d'emploi de Saint-Etienne repose plutôt sur la base sociale, même si on tend à se rapprocher d'un profil équilibré (cf. figure 17). Cette étude indique que ce profil est caractéristique des territoires de tradition industrielle « touchés par l'effondrement de leur base productive et confrontés à une multiplication des problèmes sociaux liée aux restructurations ». De plus, à l'image de la plupart des pôles urbains étudiés, le cas stéphanois vient étayer le fait que les territoires autrefois focalisés sur le secteur de l'industrie connaissent aujourd'hui des difficultés d'attrait résidentiel. En effet la base résidentielle est la moins élevée des 4 bases sur lesquelles repose l'économie stéphanoise. Néanmoins les revenus « dortoirs » demeurent satisfaisants. Cela peut s'expliquer par l'aire relativement étendue de la zone d'emploi de Saint-Etienne : il est en effet fort probable que les territoires périurbains à Saint-Etienne, qui connaissent une certaine attractivité résidentielle, rattrapent les mauvais scores qu'on pourrait enregistrer à l'échelle de l'unité urbaine.

Ainsi, l'analyse des pôles urbains rentrant dans le champ d'étude, notamment l'exemple de Saint-Etienne, révèlent qu'il est indispensable de se focaliser sur les aspects d'attractivité résidentielle et de changement d'image, et ce, quel que soit la stratégie de développement visé. Il paraît donc difficile de mener une stratégie de développement « autonome » sans agir en parallèle sur l'image du pôle urbain.

2.2. SAINT-ÉTIENNE, VILLE CRÉATIVE?

Saint-Etienne est un bon cas d'étude pour voir si dans les faits une stratégie de développement indépendante, voir concurrente à celle de la métropole, peut ou non fonctionner. En effet au cours des années 2000 le pôle urbain stéphanois tente de se construire une nouvelle image en se reposant sur le concept de «ville créative ». Cette notion repose sur l'analyse de Richard Florida (2002) qui a

	Base productive	Base publique	Base sociale	Base résidentielle	Pensions de retraite	Dépenses touristiques	Revenus "dortoirs"	Modèle de développement
Anney	112	85	91	101	83	112	97	Profil équilibré
Bourg-en-Bresse	99	88	109	99	104	47	126	Profil équilibré (dortoir)
Valence	93	87	103	103	98	91	103	Profil équilibré
Annonay	120	97	108	93	104	44	104	Productif
Oyonnax	146	67	103	91	75	45	144	Productif (dortoir)
Grenoble	145	120	99	86	90	71	75	Productivo-public
Lyon	141	121	108	84	92	25	104	Productivo- public
Villefranche-sur-Saône	163	115	107	79	89	51	71	Productivo- public
Ambérieu-en-Bugey	152	76	113	85	96	61	75	Productivo-social
Bourgoin-Jallieu	166	94	116	78	85	30	100	Productivo-social
Vienne – Roussillon	140	106	111	85	99	51	82	Productivo-social
Chambéry	94	110	99	101	100	86	97	Public
Mâcon	109	112	104	95	100	66	97	Public
Montélimar	74	62	98	112	100	125	107	Résidentiel (tourisme)
Vallée de l'Arve	87	28	79	119	57	153	176	Résidentiel (dortoir-tourisme)
Aubenas	32	67	66	133	77	342	34	Résidentiel (tourisme)
Chablais	46	64	79	126	71	251	86	Résidentiel (tourisme)
Maurienne	52	51	64	130	61	314	74	Résidentiel (tourisme)
Mont Blanc	33	45	58	138	49	339	93	Résidentiel (tourisme)
Tarentaise	36	54	57	137	47	360	75	Résidentiel (tourisme)
Genevois Français	85	77	133	97	93	93	85	Social
Romans-sur-Isère	98	83	117	97	106	28	132	Social (dortoir)
Roanne	111	104	113	92	124	35	81	Social (retraite)
Saint-Étienne	100	100	112	96	107	46	109	Social
Moyenne ZE Rhône Alpes	118	100	102	95	91	85	95	

Source : Estimations OPC d'après Insee (DADS, Fichiers migrations domicile-travail, Recensement rénové), Direction Générale des Impôts et Ministère du Tourisme

Figure 17: Modèle de développement des 24 zones d'emplois de Rhône-Alpes en 2006 en indice (base 100 = moyenne des zones d'emplois françaises) ; Source : Région Rhône-Alpes, 2012

observé l'existence d'une corrélation entre la présence de la « classe créative »⁴ dans les grandes villes et un haut niveau de développement économique. Mobiliser le concept de « ville créative » vise donc à attirer la « classe créative » en développant des aménités urbaines liées à la culture et en améliorant les espaces publics. A priori, on peut interpréter cette construction de politique publique comme étant destinée à attirer la classe créative installée à Lyon et ainsi « faire de l'ombre » à la métropole.

En réalité la mise en place d'une politique publique de « ville créative » n'a pas été inventée de toutes pièces par Saint-Etienne. Elle s'appuie en partie sur des ressources spécifiques à l'agglomération stéphanoise : l'ornementation et les arts décoratifs appliqués à l'industrie. Selon Frédéric Bossard, directeur de l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise, l'idée première remonte au premier mandat de Michel Thiollière (1994-2001) qui jugeait la stratégie immobilière menée par l'ancienne équipe municipale comme insuffisante. Hormis l'attractivité économique, il fallait aussi jouer sur l'attractivité résidentielle. C'est ainsi que, par la suite, les stratégies de renouvellement urbain se sont axées sous l'angle patrimonial et on est passé d'une logique de démolition à une logique de valorisation (MIOT, 2015, p.141). La culture devient aussi un levier pour le changement d'image de la ville : le musée de la mine est créé, le musée d'art et d'industrie rénové, une importance est donnée aux activités de design, et le directeur de Beaux-Arts de l'époque crée la Biennale internationale du design en 1998.

Pour Frédéric Bossard le point de départ repose sur la présence de l'école des Beaux-Arts qui s'était orienté vers les activités du design industriel dès les années 1950. C'est dans cette veine que la stratégie de « ville créative » a pris sa source :

« Pour se différencier il fallait avoir une politique de projets urbains, une politique culturelle ambitieuse, [...] et le design est venu naturellement dans cette logique entrepreneuriale comme un élément de différenciation locale. Il a trouvé son sédiment dans l'histoire même de la ville. Ce n'est qu'ensuite qu'il y a eu possibilité de monter la Cité du design, qui a été reconnue depuis pas très longtemps comme un pôle d'excellence en France ».

Il s'agit donc d'une stratégie de rupture mais aussi de continuité : rupture car la stratégie politique ne consiste plus à soutenir le tissu industriel traditionnel, et continuité car le projet se nourrit des ressources propres au pôle urbain. Pour attirer, Saint-Etienne vante l'image d'une ville en renouvellement, jouant sur une image branchée et culturelle (MIOT, 2015, p.149). En réalité cette politique publique de « ville créative » s'est formalisée à partir de 2006 lors de la création de l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne (EPASE). C'est à cette

⁴ Le concept de « classe créative » a sévèrement été critiqué par la communauté scientifique, jugeant la définition de cette classe très floue. Dans sa définition la plus large elle désigne une population urbaine, mobile, qualifiée et connectée, ayant souvent une appétence pour les activités créatives et culturelles

date qu'est intégré un volet économique basé sur les ressources patrimoniales issues de l'industrie mais surtout sur le design. L'ancienne manufacture d'arme devient alors la pierre angulaire de ce projet, le quartier de la Manufacture Plaine d'Achille est créé pour favoriser les activités d'application industrielles du design (Ibid).

Après avoir déposé un dossier de candidature, Saint-Etienne est rentrée depuis 2010 dans le réseau des villes créatives de l'UNESCO, dont seulement trois se situent en France⁵. Cette stratégie politique rentre ainsi directement en concurrence avec celle de Lyon qui avait obtenu la même reconnaissance deux années plus tôt grâce à ses atouts dans les arts numériques.

Malgré cette reconnaissance institutionnelle, la communauté scientifique semble s'accorder sur le fait que Saint-Etienne n'est pas une « ville créative », ce qui signifie que cette stratégie de développement relativement indépendante de celle la métropole lyonnaise peine à porter ses fruits. En effet si on s'en tient aux principes développés par Richard Florida, il existe « un décalage massif » (MIOT, 2015, p.143) entre la théorie et la situation réelle de Saint-Etienne. D'abord, le niveau d'emploi « créatif » reste conforme à la moyenne des villes françaises. Ensuite, la plupart des « créatifs » travaillant dans l'agglomération stéphanoise ne réside pas dans la ville-centre : la ville ne parvient donc pas à capter la « classe créative » grâce à ses atouts en termes de qualité de vie et de dynamisme culturel (ROUSSEAU, 2008, p.116). Enfin, grâce à une cinquantaine d'entretiens réalisés avec des stéphanois travaillant dans le secteur « créatif », Max Rousseau a démontré le fait que Lyon est identifié comme « le lieu de consommation culturelle et commerciale ». Il existe ainsi une « fuite de la pratique de consommation des créatifs vers la métropole lyonnaise » (p.118). Ces trois arguments contredisent donc la thèse développée par Florida.

L'exemple du pôle urbain stéphanois prouve ce qui a été analysé précédemment (cf.2.1.) : il est difficile pour les pôles urbains étudiés de mener leur propre stratégie en raison de leur modèle de développement économique traditionnel, du manque d'attrait en tant que cadre de vie et du fort pouvoir de rayonnement de la métropole voisine.

Néanmoins, même si peu d'éléments peuvent le démontrer, il est fort probable que cette politique publique de « ville créative » développée par Saint-Etienne participe à améliorer l'image de la ville et à développer son économie. On ne peut donc pas parler d'échec.

2.3. SAINT-ÉTIENNE : PREMIER PÔLE MÉCANIQUE DE FRANCE

Jouer sur un concept novateur, comme celui de la « ville créative » à Saint-Etienne, pour en faire un moteur de développement économique est un pari risqué pour les pôles urbains étudiés. Mais est-il encore possible de reposer son économie sur les activités industrielles en poussant les entreprises du secteur à

⁵ Trois à l'époque, 4 villes françaises font désormais partie du réseau des « creatives cities » de l'UNESCO

innover ? L'avantage concurrentiel d'une ville peut-il se faire sur un renouveau du secteur secondaire ? Si on prend le cas de l'agglomération stéphanoise, de nombreuses entreprises innovantes ont récemment développé ou recentré leur activité et participent au dynamisme du territoire. Selon Frédéric Bossard, elles « sont dans leur domaine hyper-leader, sauf que ce sont des grosses PME, qui ne sont pas des entreprises mondiales ». Il s'agit de domaines comme la hi-fi (Focal JM Lab), le tissu pharmaceutique (Thuasne), le tissu élastique, ou encore la fabrication de mobilier urbain (Metalink). Par leur petite taille, ces petites entreprises ne peuvent pas avoir un effet d'entraînement sur le territoire.

Ainsi, au niveau de l'industrie le pôle urbain stéphanois demeure spécialisé dans le domaine de la mécanique (cf. figure 18). Il s'agit d'une des filières d'excellence de l'agglomération et représente un très grand nombre d'emplois.

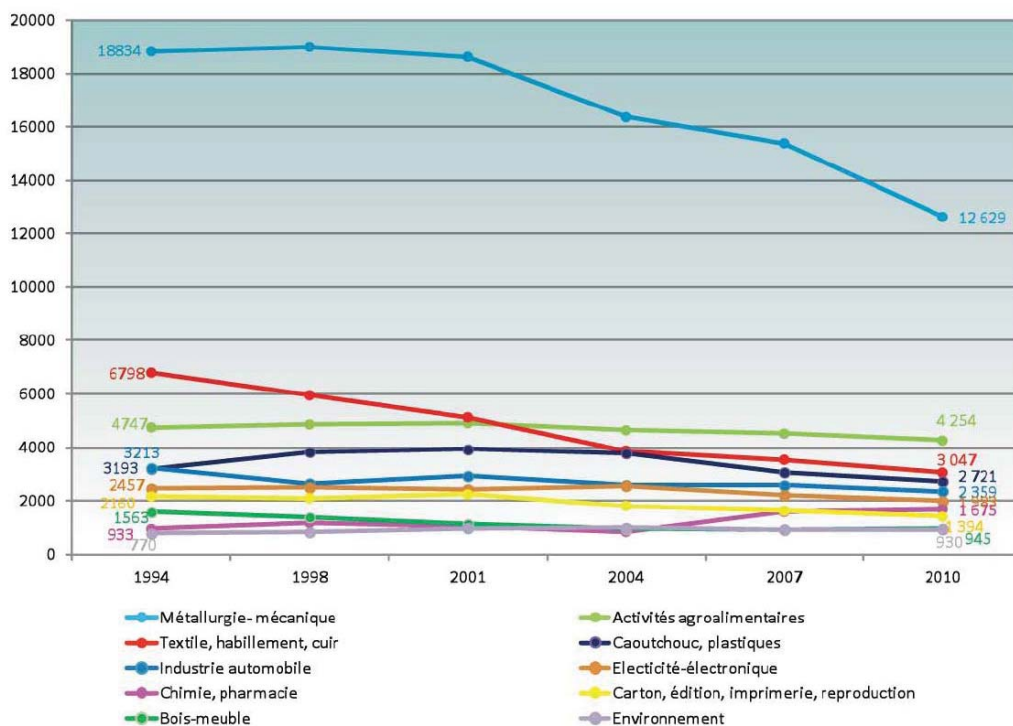
Cependant ce secteur est difficile à faire évoluer car il s'est déjà renouvelé. En France, le secteur de la mécanique s'est tourné vers la technologie de pointe et s'est automatisé rapidement. La capacité d'innovation semble donc limitée. De plus, au vue de la concurrence internationale exacerbée dans ce domaine d'activité, la mécanique est un secteur en perte de vitesse à Saint-Etienne. La tendance économique du Sud Loire en la matière suit strictement celle observée pour l'industrie à l'échelle de Rhône-Alpes et à l'échelle de la France (cf. figure 19).

On peut ainsi en conclure que, dans le cas de Saint-Etienne, le secteur traditionnel de l'industrie ne peut manifestement pas être utilisé comme avantage concurrentiel pour améliorer la situation économique du pôle urbain. Cependant cet élément n'est pas directement transposable aux autres pôles urbains étudiés puisque cela dépend de la spécialisation industrielle de chaque pôle, la tendance structurelle et la capacité d'innovation de ces domaines d'activités.

2.4. UN CONTEXTE INSTITUTIONNEL DIFFICILE

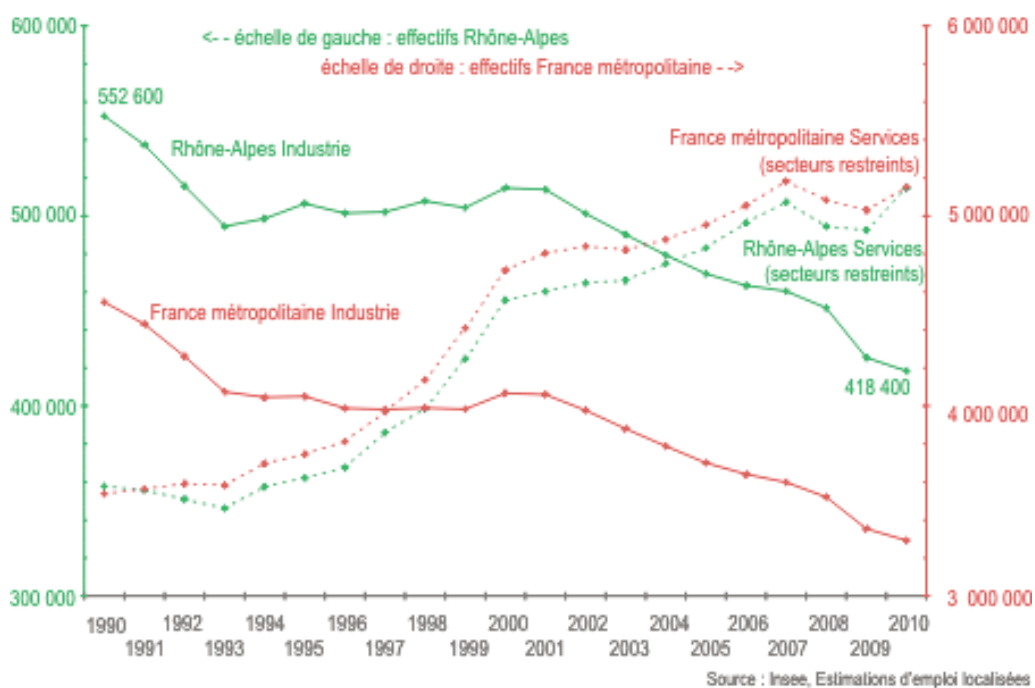
En s'appuyant sur le cas de Saint-Etienne, les trois parties vues précédemment montrent en quoi les pôles urbains de plus de 100 000 habitants, se situant à moins d'une heure d'une métropole et connaissant un différentiel de croissance vis-à-vis de celle-ci se trouvent handicapées par leur structure économique traditionnelle, ralentissant ainsi leur reconversion, leur attraction et leur capacité d'innovation. Cependant, cette capacité de « relance » de ces pôles urbains est également conditionnée par les capacités d'actions institutionnelles des différentes parties qui les composent. Mis à part les dynamiques économiques, l'objectif de cette partie est donc de comprendre de façon plus fine ce qui peut constituer un frein à la mise en place de stratégies de développement indépendantes de celles de la métropole voisine.

Les huit pôles urbains français rentrant dans le champ d'études connaissent tous un contexte politique et institutionnel différent. Une analyse fine de chacun



Source : Pôle emploi, traitements epures.

Figure 18: Evolution des effectifs salariés du Sud Loire dans les 10 principaux secteurs industriels entre 1994 et 2010 ; source : Epures



Source : Insee, Estimations d'emploi localisées

Figure 19: Evolution de l'emploi salarié dans l'industrie entre 1990 et 2010: source: INSEE

de ces pôles nécessiterait d'être menée pour avoir des résultats plus globaux. Néanmoins l'exemple de l'agglomération stéphanoise est un cas d'école pour montrer les difficultés pouvant subvenir pour mener une stratégie forte et collective dans ce type de pôles urbains. Etant remarquable en la matière, le cas de Saint-Etienne ne sera pas à généraliser mais il a le mérite de faire comprendre que les freins à une stratégie de développement propre au pôle urbain ne sont pas uniquement liés à la structure économique passée.

Selon Beal, Dormois et Pinson (2010), la première difficulté à Saint-Etienne réside dans la structure des rapports socio-politiques. En effet, au moment de la Seconde Guerre Mondiale l'élite industrielle locale qui possédait le capital productif et le pouvoir local se trouve évincée de leur entreprise et affaiblie politiquement. L'Etat devient alors l'acteur central du développement économique de la région et un fossé se creuse entre la sphère politique locale et la sphère économique (Ibid, p.8). Jusque dans les années 1970 l'Etat rationalise et investit dans l'économie stéphanoise. L'élite locale perd ainsi peu à peu son expertise dans le domaine économique.

C'est ainsi qu'à partir de 1970 et la crise dans le secteur de l'industrie, les acteurs politiques locaux ne se trouvent plus en capacité d'intervenir en matière économique. Cela a produit une perte en termes d'ingénierie. A cette époque l'équipe municipale ne consulte pas les acteurs économiques locaux. De droite comme de gauche, les acteurs économiques locaux tiennent une conception du développement économique comme affaire relevant de l'Etat (BEAL, DORMOIS, PINSON, 2010, p.8). L'Etat s'étant illustré dans le domaine économique pendant trente ans, la municipalité fait alors appel à lui pour injecter de l'argent et soutenir l'industrie. « Cette stratégie place les acteurs politiques locaux dans une position attentiste et ne les incite pas à élaborer un véritable projet de reconversion industrielle ». C'est un « Etat brancardier » (COHEN, 1985) qui agit pour soutenir financièrement l'économie stéphanoise, mais ces financements ne sont « reliés à aucun projet de reconversion cohérent » (p.9).

Jusqu'à la fin des années 1980, cette perte d'expertise en matière économique aura de fortes conséquences négatives pour le développement de la région puisque l'Etat agit seul et n'aide pas Saint-Etienne à élaborer sa propre stratégie de reconversion. Le retard pris par le pôle urbain en la matière est encore lourd de conséquence aujourd'hui puisqu'une telle stratégie est longue à mener.

Pour les auteurs, l'Etat n'a jamais cessé d'être présent sur le plan économique même si les lois de décentralisation ont forcé Saint-Etienne à faire ses propres choix. Par exemple l'intervention de l'Etat dans le renouvellement et le projet urbain a été plus forte que dans les autres villes françaises (p.16). En 2003, la création de l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne (EPASE) marque aussi le retour de l'Etat sur le plan opérationnel. Pour les auteurs, cet aspect n'est pas que positif puisqu'il incite les pouvoirs locaux à se reposer sur l'Etat.

Liée à la première, la seconde grande difficulté que rencontre Saint-Etienne est sa coopération intercommunale tardive. En effet dès les années 1980 les stratégies mises en place par la ville-centre ne sont pas suivies par les autres communes constituant le pôle urbain stéphanois. Il existe une forte concurrence entre villes voisines pour attirer populations et entreprises. Cette incapacité à agir collectivement se traduit par une fuite des entreprises dans la plaine du Forez et par la construction de nombreuses zones pavillonnaires périurbaines qui vide la population stéphanoise.

A la fin des années 1980 les grandes villes françaises se sont toutes organisées et regroupées en intercommunalités pour mener des stratégies communes... sauf Saint-Etienne (malgré des tentatives) qui subit l'héritage des tensions politiques. Ce n'est qu'en 1995 qu'une communauté de communes est créée, et en 2001 que la communauté d'agglomération voit le jour. Malgré cela, les rapports de forces demeurent bien présents (BEAL, DORMOIS, PINSON, 2010, p.17). Or sans intercommunalité forte, comment mener à bien une stratégie de développement collective ?

Que ce soit en raison d'éléments économiques ou politico-institutionnels, les pôles urbains de plus de 100 000 habitants, se situant à moins d'une heure d'une métropole et connaissant une difficulté de croissance peuvent difficilement mener une stratégie indépendante de celle de la métropole voisine. Il est donc temps de s'interroger sur les interdépendances entre les métropoles et les pôles urbains étudiés : Ces agglomérations de poids politique, démographique, institutionnel différent peuvent-ils fonctionner ensemble ? Les plus petites sont-elles vouées au déclin ? Quelles sont les raisons de coopérer ? La stratégie métropolitaine peut-elle être compatible avec celle des pôles urbains étudiés afin d'améliorer leur situation ?

Chapitre **3**

**LES OPPORTUNITÉS DE LA
COOPÉRATION : ENTRE
DISCOURS ET RÉALITÉ**

« L'existence d'une autre ville importante dans la région peut être un handicap si cette présence n'est pas mise en réseau pour faire synergie » (DUMONT, 2007). En effet, comme nous avons pu le voir précédemment (II), les stratégies individuelles menées par les pôles urbains étudiés peuvent difficilement contrebalancer les effets négatifs de la métropolisation. De plus, les dynamiques engendrées par la métropolisation étant très fortes, aucune stratégie politique ne pourrait totalement annuler les effets qu'elles produisent sur son territoire. La coopération avec la métropole voisine semble donc un levier indispensable pour en tirer des bénéfices. Cependant des questions demeurent : comment mettre en place et tirer parti de cette coopération lorsque la mise en réseau concerne deux villes de poids différent ? Comment les pôles urbains étudiés peuvent-ils acquérir une capacité de négociation avec les métropoles ? Quels sont les intérêts de coopérer avec un pôle urbain de « rang secondaire » pour une métropole ? L'analyse des interactions entre le pôle urbain stéphanois et la métropole de Lyon pourra apporter quelques éléments de réponse.

3.1. LA COOPÉRATION : ENTRE OPPORTUNITÉS ET COMPLÉMENTARITÉS

3.1.1. La coopération : un « jeu à somme positive »

Pour Abdel-illah Hamdouch, l'interaction entre deux agglomérations est complexe car leur intérêt diverge la plupart du temps, chacune voulant attirer emplois et richesses produites sur son territoire. Cette interaction produit trois types de « jeux » en fonction de leur relation :

- Les jeux à somme nulle : Le total des gains d'un territoire équivaut au total de ses pertes. Il n'y a pas de territoire gagnant et de territoire perdant. Au niveau opérationnel ce modèle est peu réaliste.
- Les jeux à somme négative, qui intervient plutôt dans les situations de compétition entre territoires : Chaque pôle urbain mène des actions incompatibles à une stratégie commune. Les territoires gênent le développement du territoire adverse. A long terme, ceci engendre une baisse de compétitivité du territoire à l'échelle régionale. L'absence de coopération fait apparaître des doublons et de plus fortes dépenses publiques.
- Les jeux à somme positive, qui intervient lorsque les territoires coopèrent : Les intérêts sont toujours divergents, mais ce type d'interaction engendre un surcroît de valeur. Les échanges sont facilités, la coordination politique mène à une rationalisation des dépenses publiques et à une mise en commun de certains dispositifs. Lorsque les territoires sont de poids inégaux, celui ayant un poids plus faible accepte le leadership de son voisin (AHIER, 2013).

De façon théorique, la coopération apparaît donc comme la stratégie la plus appropriée pour que les pôles urbains étudiés puissent croître. Selon Marie-Christine Jaillot, professeur à l'université de Toulouse II, le processus de métropolisation a un impact territorial large qui oblige les territoires à penser en termes

d'interdépendances, c'est-à-dire penser les territoires les uns par rapport aux autres et en termes d'égalité. Pour elle, cette égalité n'implique pas une logique d'homogénéisation : les villes de taille plus petite n'ont pas vocation à concurrencer les autres mais doivent être complémentaires, chaque territoire ayant son rôle à jouer.

Ces discours théoriques qui font l'apologie de la coopération entre territoires méritent de voir s'il est réellement possible de coopérer au sein des pôles urbains étudiés, jusqu'à quel point, et de connaître les bénéfices que les territoires participants à cette coopération peuvent en tirer. Une méthodologie basée sur des entretiens réalisés avec des professionnels de l'aménagement du territoire de la région rhônalpine et sur l'analyse des articles de presse permettra de considérer les opportunités de la coopération entre Lyon et Saint-Etienne, c'est-à-dire de confronter ce que dit la théorie et la pratique.

3.1.2. La coopération Lyon-Saint-Etienne : quelles opportunités ?

Par leur proximité avec une métropole, les pôles urbains étudiés peuvent tirer profit de la dynamique et des fonctions supérieures attirées par elle. Elles accèdent ainsi à l'espace mondialisé, facteur de menaces - comme on l'a vu - mais aussi d'opportunités.

Premièrement ces opportunités peuvent être d'ordre économique. Dans un contexte d'économie mondialisée, le tissu entrepreneurial de Saint-Etienne ne peut pas se suffire à lui-même pour rayonner et exister à échelle supra-locale. L'appui de Lyon et la mise en place de complémentarités économiques dans le secteur de l'industrie apparaît donc comme essentiel. Mais si « Saint-Etienne a besoin de Lyon pour exister à l'échelle européenne, la réalisation d'une diagonale de l'excellence entre Lyon et Saint-Etienne est aussi de nature à conforter le rayonnement européen de Lyon » (DATAR, 2004). En ce sens, les deux agglomérations ont intérêt à coopérer et développer les complémentarités d'ordre économique.

Pour le Schéma de cohérence territoriale du Sud Loire, ces complémentarités doivent s'appuyer sur les compétences d'excellence de ces deux territoires (cf. figure 20). Concrètement, l'objectif est de mettre en réseau des entreprises du même secteur ayant un savoir-faire spécifique et ayant intérêt à coopérer afin de procurer un avantage compétitif à échelle européenne. Ce fonctionnement potentiel en cluster, qui est rendu possible par la proximité entre Lyon et Saint-Etienne, peut rendre certains domaines d'activités plus compétitifs (échanges de savoirs, économie d'échelle, partenariats économiques plus performants). Lyon et Saint-Etienne faisant toutes les deux figure d'excellence en matière d'industrie créative, une complémentarité peut être imaginée entre le secteur du design (Saint-Etienne) et de l'image numérique et de la mode (Lyon) puisque quelques acteurs identiques sont sollicités. Le but est aussi d'acquérir une taille critique afin de pouvoir se positionner sur la scène européenne.



Figure 20: les filières d'excellence du pôle métropolitain ; SCoT Sud Loire, 2013

Pour Millénaire 3¹, cette complémentarité entre Lyon et Saint-Etienne peut également s'effectuer au niveau des biotechnologies et de la santé. En effet les deux agglomérations sont très innovantes en la matière mais dans des domaines précis. Saint-Etienne est réputé pour le textile de santé avec des poids lourds du secteur comme Thuasne, Gibaud et Ganzoni ; Mais il y a aussi l'orthopédie qui tire son savoir-faire de l'expérience stéphanoise en termes de traitement des métaux. L'agglomération lyonnaise, quant à elle, est beaucoup plus tournée vers la culture cellulaire, les vaccins. En somme, le pôle urbain stéphanois est spécialisé dans les dispositifs médicaux alors que le pôle urbain lyonnais est focalisé sur les biotechnologies. Cette spécialisation rend les deux agglomérations complémentaires pour aller vers l'innovation. En effet dans un entretien réalisé en 2007 par Millénaire 3, Jean-Marc Béraud (président du pôle Technologies Médicales) voit dans les biotechnologies une opportunité de développer les dispositifs médicaux:

« Aujourd'hui, le dispositif médical doit renforcer son côté biomimétique, renforcer son action fonctionnelle au niveau du patient. Cela passe par une meilleure interface entre le dispositif médical et les cellules du corps humain. C'est à ce titre que les biotechnologies intéressent nos entreprises. »

Cette complémentarité qui est train de se développer n'est qu'un exemple de politique publique que la coopération entre agglomérations rend possible. Car certains exemples ont montré que les freins à la coopération économique venaient plus de l'absence de liens entre acteurs politiques que des entreprises elles-mêmes².

Le développement de ce type de coopération peut également engendrer des rapprochements entre les entreprises et l'enseignement et la recherche, mais aussi entre les différents établissements des deux pôles urbains³. En effet les universités lyonnaises préparent à des formations très diversifiées pouvant intéresser les entreprises stéphanoises, et Saint-Etienne dispose d'écoles réputées comme l'école nationale supérieur des Mines ou l'Ecole Nationale d'Ingénieurs de Saint-Etienne.

En 2015 a émergé le projet de rapprochement entre 6 établissements d'enseignements en gestion et économie situés à Lyon et Saint-Etienne, avec fusion de certaines unités de recherche. Il tient du fait que la « grande proximité géographique des deux sites voisins (Lyon et Saint-Étienne) assure un effet d'agglomération non négligeable avec une masse critique de chercheurs intéressante. Cela va de pair avec une réelle diversité tant au niveau des thématiques, des disciplines, des méthodologies »⁴. Ce projet n'a pas été impulsé par les politiques publiques

1 Millénaire 3 est le service prospectif de la métropole de Lyon

2 Bocquet Rachel, dans son article « Gouvernance des pôles de compétitivité : la place des institutions publiques en question » a montré l'importance des instances publiques dans les groupements de type « cluster ».

3 Selon la DATAR (2004), « les activités de recherche stéphanoises n'ont pas atteint la taille critique » pour rayonner par elles seules.

4 Haut Conseil de l'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement supérieur, 2015, Rapport d'étude de la fédération « Management et économie Lyon Saint-Etienne »

locales mais elles montrent que la coopération est déjà en marche en la matière et que certaines opportunités méritent simplement d'être dévoilées.

En périphérie du domaine économique, le rapprochement entre Lyon et Saint-Etienne peut constituer un avantage mutuel dans le sens où le territoire stéphanois a de belles opportunités foncières à offrir pour l'implantation de zones d'activités⁵. Une stratégie commune au niveau de l'attraction des entreprises paraît donc essentielle pour que les deux territoires soient moteurs d'attractivité économique. Car à l'échelle européenne –voire nationale- la distance entre Lyon et Saint-Etienne peut paraître minime et les deux pôles urbains peuvent être vus comme un tout. A ces échelles, la concurrence entre territoires urbains proches paraît donc dénuée de sens.

Mais les opportunités de coopération ne se limitent pas au seul domaine économique mais tiennent aussi du changement d'image et de l'ampleur du rayonnement territorial. Ainsi, « le rapprochement de Saint-Étienne et de Lyon est issu d'un intérêt partagé, car Saint-Étienne n'a pas de capacité suffisante de développement autonome sur son territoire, et Lyon de son côté veut pour exister dans la compétition des métropoles, rassembler et développer ses forces à l'échelle métropolitaine. » (POLERE, 2008). Ainsi, d'un côté ce rapprochement institutionnel constitue une opportunité pour le pôle urbain stéphanois afin de changer son image de ville en déclin industriel et être ainsi assimilé à un pôle métropolitain dynamique ; de l'autre Lyon a besoin de Saint-Etienne pour rester dans le groupe des métropoles qui comptent en Europe. Car pour Franck Tannery, professeur de stratégie économique et territoriale à l'université Lyon II, la métropole lyonnaise apparaît pour l'instant comme une métropole entre deux tailles : Il lui faut parvenir à dépasser certains seuils pour rester dans le groupe des grandes métropoles européennes. Le renforcement de la métropole lyonnaise dépendra donc de l'existence d'une dynamique régionale, élargie, lui permettant d'acquérir une notoriété qui lui fait actuellement défaut⁶. L'agglomération stéphanoise se situant au deuxième rang des pôles structurants de l'aire métropolitaine de Lyon, tant par son poids démographique qu'économique, elle représente un enjeu essentiel pour le rayonnement européen de Lyon. En effet, le bassin de vie stéphanois représenterait un apport à la métropole lyonnaise d'une chalandise de plus d'un demi-million d'habitants, d'un tissu de PME/PMI qualifiées et de quelques spécialisations métropolitaines.

Il existe ainsi des convergences d'intérêts à la coopération entre les deux agglomérations. Il faut donc sortir de cette logique prédatrice entre agglomérations pour entrer dans une logique « gagnant-gagnant » (JAILLET, 2014). Mais en prenant le cas de Saint-Etienne, les pôles urbains étudiés ne risquent-ils pas d'être sous dépendance directe des métropoles en cas de coopération rapprochée ?

⁵ Le prix du foncier est beaucoup moins cher à Saint-Etienne qu'à Lyon

⁶ Selon Franck Tannery, la métropole de Lyon est vue comme une métropole généraliste

Sont-ils voués à devenir de simples villes satellites des métropoles ? Pour Gaël Perdriau, maire de Saint-Etienne, cette crainte est injustifiée si la coopération est menée de façon équilibrée, en s'appuyant sur les complémentarités les spécificités de chacune des agglomérations :

« Si nous sommes bien conscients de nos atouts, il n'y a pas à craindre d'être absorbés par Lyon. Pour sa part, Gérard Collomb a bien compris que, même avec un million d'habitants, Lyon seule n'a pas la taille d'une métropole européenne. »

3.2. VERS UNE CONCRÉTISATION

Bien qu'il existe des intérêts partagés dans le cadre d'une coopération, à la fois pour les pôles urbains étudiés mais aussi pour leur métropole de référence, ces opportunités ne peuvent être effectives qu'avec des actions menées bilatéralement. C'est donc en analysant ces actions prises de façon concrète qu'il sera possible d'affirmer ou non si la coopération permet réellement de créer un rapport gagnant-gagnant entre deux agglomérations de poids différent. Ainsi, cette partie s'attachera à traduire l'état de la coopération entre le pôle urbain stéphanois et la métropole lyonnaise vis-à-vis des mesures qui ont été prises.

3.2.1. Le pôle métropolitain comme pierre angulaire de la coopération Lyon – Saint-Etienne

Créés en 2010 par la réforme des collectivités territoriales, les pôles métropolitains ont pour vocation à favoriser la coopération entre grandes agglomérations proches, situées au sein de grandes régions urbaines afin « d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire »⁷. C'est ainsi qu'en 2012 les agglomérations de Lyon, Saint Etienne, Bourgoin-Jallieu et Vienne ont créé un pôle métropolitain pour faciliter la mise en œuvre d'actions communes sur le territoire métropolitain. Depuis fin 2015, les agglomérations de l'Est lyonnais et de Villefranche-sur-Saône ont adhéré à l'établissement public (cf. figure 21). La création du Pôle Métropolitain se présente comme « l'aboutissement institutionnel d'une coopération engagée depuis plusieurs années » (Pôle Métropolitain). En effet les discussions avaient été initiées dans d'autres instances non-institutionnalisées comme la Région Urbaine de Lyon (organisme dissout aujourd'hui), ou via la réponse à l'appel à coopération métropolitaine⁸ (cf. figure 22).

« Le pôle est vraiment issu de cette réflexion... qui au début était très informelle, qui transitait par les agglos avec, là aussi, un accord financier sur qui payait quoi en proportion, et dont l'appui en ingénie-

⁷ Article 20 de la loi no 2010-1563 du 16 décembre 2010

⁸ En 2004, la DATAR a lancé un appel à coopération métropolitaine « pour un rayonnement européen des métropoles françaises ». Une des priorités identifiées par l'organisme était d'encourager « la mise en place d'une coopération métropolitaine souple mobilisant les grandes villes et les villes moyennes qui les entourent dans une ingénierie adaptée »

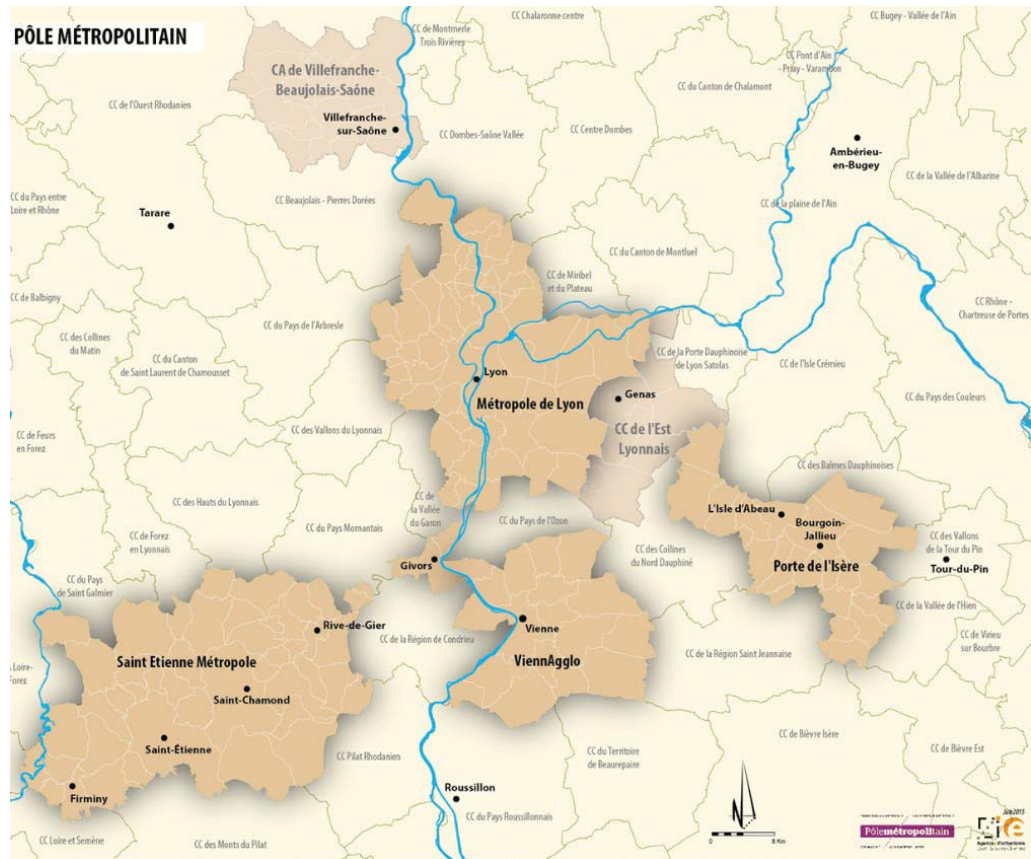


Figure 21: Intercommunalités membres du Pôle Métropolitain ; source : Pôle Métropolitain

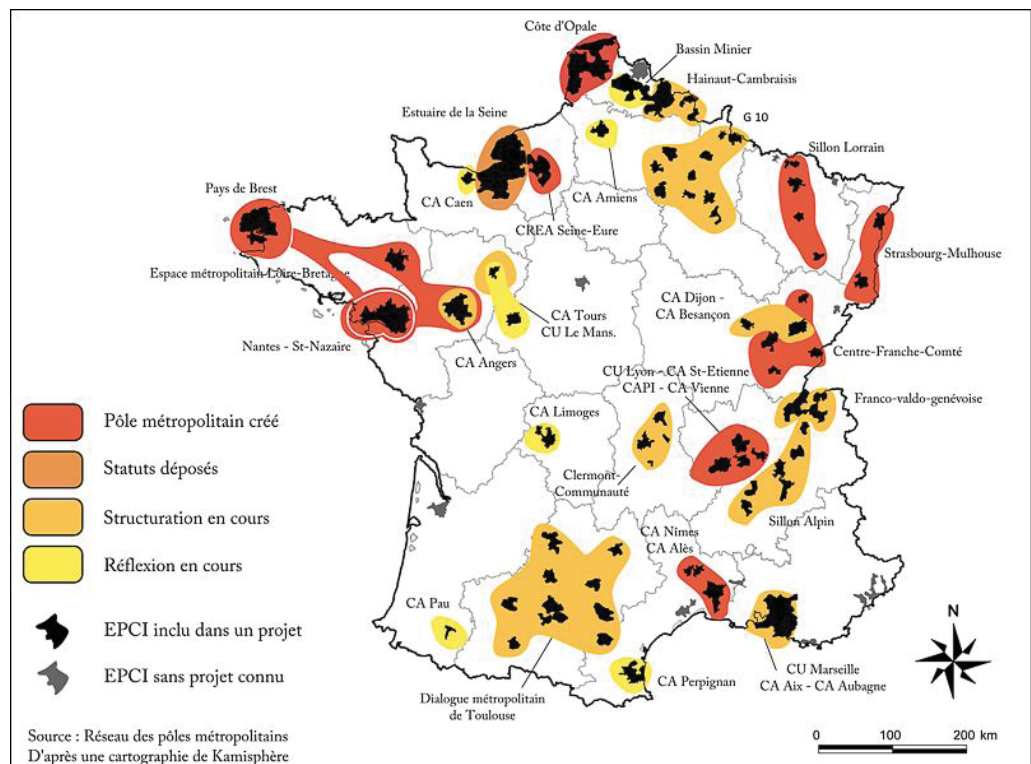


Figure 22: Etat d'avancement des pôles métropolitains, réflexion issue de l'appel à coopération métropolitaine de la DATAR (2004) ; Source : réseau des pôles métropolitains

rie a été appuyé par les agences d'urbanisme. » (Frédéric Bossard, directeur de l'épures)

Selon Agnès Goux, directrice adjointe du Pôle Métropolitain, cette association entre agglomérations repose sur un constat : Aujourd'hui l'économie mondialisée sélectionne les territoires les plus dynamiques, bénéficiant d'infrastructures de transport de qualité, et parvenant à concentrer des services à haute valeur ajoutée, des équipements de niveau mondial et un haut niveau de formation des populations. Les métropoles ont donc besoin d'avoir une taille suffisante pour pouvoir être visible à plus petite échelle⁹ et ainsi pouvoir concurrencer les métropoles d'envergure européenne (Barcelone, Milan, Francfort...). Aujourd'hui la métropole de Lyon c'est une métropole généraliste d'1,3 millions d'habitants qui se place à la 25^e position des plus grandes métropoles d'Europe¹⁰. Avec l'apport des cinq autres intercommunalités composant le Pôle Métropolitain, Lyon parvient à atteindre le seuil critique des 2 millions d'habitants. Le Pôle Métropolitain c'est aussi plus d'un million d'emplois, 8 pôles de compétitivité à valoriser, 3 aéroports, 4 gares TGV et 9 autoroutes . Le Pôle entend ainsi valoriser les atouts de son territoire et « organiser un bassin de vie cohérent ».

En somme, pour permettre cette reconnaissance en Europe, la vocation du Pôle Métropolitain est de traiter à la bonne échelle les sujets d'intérêt métropolitain. L'établissement public est compétent dans trois grands domaines :

- -La mobilité et les déplacements. Cela se traduit par le développement d'infrastructures et des services de transports. En ce moment, les études se concentrent sur l'intermodalité et la facilité de se déplacer au sein du pôle :

« Au niveau de la mobilité il y a toute une réflexion qui a été enclenchée sur les questions de zones billettiques et de facilité des échanges à l'intérieur du pôle métropolitain. » (Frederic Bossard)

C'est ainsi qu'en 2013 une nouvelle tarification multimodale s'appuyant sur un découpage zonal a été mis en place. Ce nouveau titre de transport, le pass « T-libr », permet à l'usager d'emprunter le réseau TER et un ou deux réseaux de transports urbains.

- Le développement économique, avec la promotion de l'innovation et de la recherche. Dans les faits la coopération n'en est qu'à ses débuts, mais des accords ont été signés pour présenter un stand commun lors de salons d'entreprises, ce qui est un symbole fort. Aux côtés de la communauté de communes de l'Est Lyonnais, le Pôle Métropolitain est également responsable de la production d'un schéma de développement économique de la Plaine Saint-Exupéry afin d'en faire un territoire clé pour l'accueil d'entreprises.
- L'aménagement et la planification, avec la création d'un cadre de référence

⁹ L'échelle est le rapport de réduction de réduction / agrandissement d'un objet : plus le dénominateur est petit, plus l'échelle sera petite, et plus le territoire sera grand (Cf. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/echelle>)

¹⁰ Classement selon le nombre d'habitants agglomérés

commun pour l'établissement des cahiers des charges en aménagement. Par exemple, un cahier des charges commun a été élaboré pour l'aménagement des quartiers de gare.

- La culture et le tourisme. C'est le domaine où la coopération est la plus avancée selon Agnès Goux. Des actions ont été entreprises pour inciter les touristes visitant un site à aller voir les autres sites touristiques du Pôle Métropolitain, notamment ceux de Saint-Etienne qui est plutôt bien pourvue au niveau de la culture. Le Pôle Métropolitain a également mis l'accent sur le design :

« On tente d'accroître la reconnaissance de la Cité du design au niveau régional. Concrètement cela se traduit par des financements et par des partenariats. Par exemple l'entrée à la biennale du design a été facilitée avec la mise en place d'un partenariat avec la SNCF. On a créé un pack billet SNCF réduit + entrée à la biennale ». (Agnès Goux)

Malgré ces avancées majeures et l'institutionnalisation de la coopération, les moyens financiers et humains du Pôle Métropolitain semblent, pour l'instant, peu conséquents pour une aire métropolitaine de cette ampleur. L'équipe permanente du Pôle est composée de seulement cinq personnes, effectif renforcé à temps partiel par quelques agents issus des intercommunalités membres. Son budget total pour 2015 était de 1,9 milliards d'euros, mais de seulement 815 000 euros pour mener le programme d'actions annuel.

En termes de gouvernance, le Pôle Métropolitain se compose d'une présidence tournante entre présidents des intercommunalités membres, de 5 vice-présidents, d'un bureau métropolitain composés d'élus préparant les commissions, et d'un conseil métropolitain qui vote les décisions (les élus de la métropole de Lyon n'étant pas majoritaires).

Les acteurs rencontrés s'accordent à dire que le Pôle Métropolitain constitue le maillon essentiel pour une bonne coopération, car « quand il y a une volonté politique, les choses vont toujours plus vite »¹¹. Pour sa directrice adjointe, la coopération entre Lyon et Saint-Etienne commence à fonctionner mais il faudra encore être patient car un tel chantier s'inscrit sur le long terme. Ces propos sont partagés par le directeur de l'agence d'urbanisme de Saint-Etienne qui précise que la coopération métropolitaine de la région lyonnaise est loin d'être en retard comparé aux autres métropoles françaises :

« Un autre territoire hyper dynamique : Montpellier n'a créé son pôle métropolitain que l'été dernier ! Donc vous voyez, ça veut dire qu'il se passe quand même quelque chose sur [notre] territoire qui est plutôt positif et qui a fait qu'il y a pu avoir une institutionnalisation beaucoup plus précoce que sur d'autres territoires. Après, la coopé-

¹¹ Citation issue de la plaquette de présentation du Pôle Métropolitain

ration elle se fait, elle est en marche, mais elle va prendre du temps. »

3.2.2. Hormis la création du Pôle Métropolitain, quelles actions ?

Saint-Étienne doit assumer le deuxième rang d'une métropole lyonnaise de dimension européenne que lui confère son poids démographique et économique. Hormis sa participation au Pôle Métropolitain, « cela doit se traduire par un passage des intentions aux actes en matière de complémentarité des fonctions métropolitaines entre Lyon et Saint-Etienne » (DATAR, 2004).

D'abord la coopération a été rendue nécessaire par l'établissement d'une Directive territoriale d'aménagement (DTA) approuvée en 2007, dont le périmètre couvre à la fois la Métropole de Lyon et l'agglomération stéphanoise (cf. figure 23). Une DTA étant une directive qui fixe « les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires »¹², elle impose un cadre réglementaire au sein de son périmètre. Les grands objectifs fixés au sein de la directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise concernent principalement la lutte contre l'étalement urbain, mais la volonté affichée est également de « construire une métropole solidaire de dimension internationale » ayant une « structuration multipolaire s'appuyant sur les pôles de Lyon, de Saint-Etienne et du Nord-Isère »¹³. L'appel à la coopération entre Lyon et Saint-Etienne est clairement énoncé dans la DTA :

« L'agglomération stéphanoise sort d'une période de reconversion industrielle où la priorité était de recréer des emplois ; elle peut aujourd'hui miser sur des spécialisations à partir de pôles d'excellence (optique/vision, technologies médicales, bureaux d'études liés à la mécanique et à l'automobile, design...), en jouant l'alliance et la complémentarité avec Lyon. L'Université de Saint-Etienne, qui ne peut plus espérer une croissance démographique doit, en liaison avec les universités lyonnaise et grenobloise, rechercher quelques filières d'excellence. »

Les documents d'urbanisme et de planification devant être compatibles avec la DTA, la coopération - ou du moins le rapprochement entre Lyon et Saint-Etienne- a presque été imposé par l'Etat.

De manière plus volontaire, la concrétisation de la coopération entre Lyon et Saint-Etienne passe par l'élargissement de l'agence pour le développement économique de la région lyonnaise (Aderly) à l'agglomération stéphanoise et à celle des Portes de l'Isère (CAPI). La vocation de l'Aderly est de « promouvoir la région lyonnaise, prospecter et accompagner de nouveaux investissements,

¹² Article L.111-1-1 du code de l'urbanisme

¹³ Préfecture de la région Rhône-Alpes, 2006, Directive Territoriale d'Aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise, 81 pages

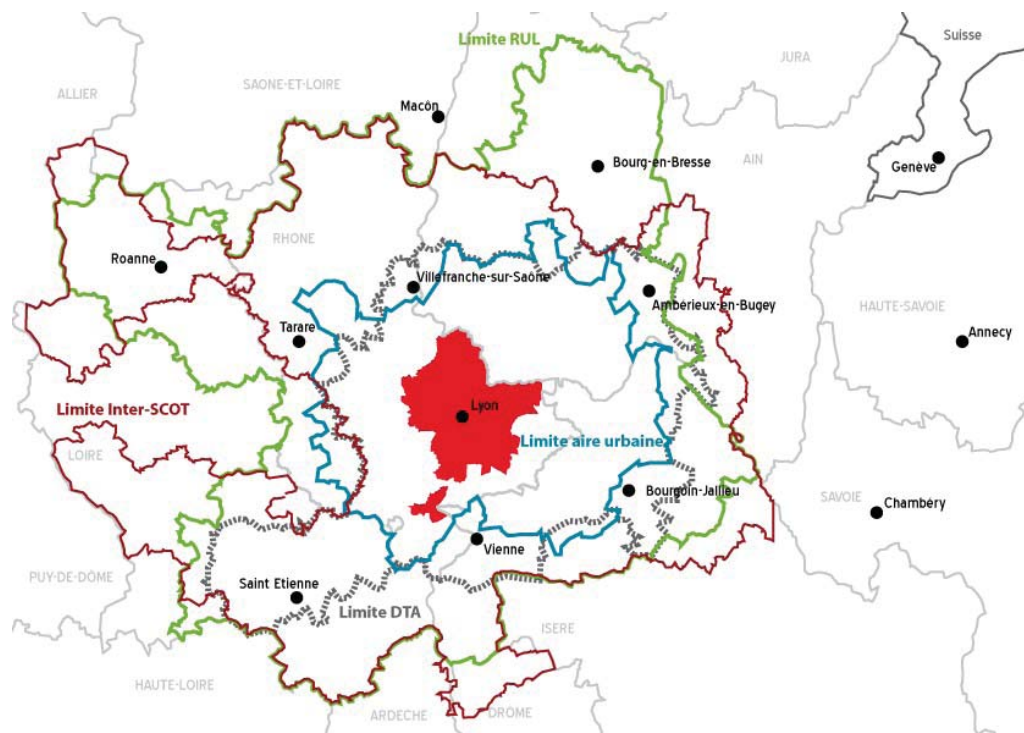


Figure 23: Du Grand Lyon à l'inter-SCoT : les différents périmètres au sein de la région métropolitaine de Lyon



Figure 24: Fusion de la CCI de Lyon, de Roanne et de Saint-Etienne; source: CCI Lyon métropole

créateurs de valeur et d'emploi »¹⁴. L'agence aide les entreprises nationales et internationales à s'implanter en région lyonnaise (environ 80 nouvelles entreprises par an). Ses territoires de prospection se concentrent principalement en Amérique du Nord, en Chine, aux pays frontaliers et en Ile de France. C'est ainsi que l'Aderly a contribué à l'installation d'entreprises comme EuroNews, Bank of China, Bayer ou Huawei.

Avec l'adhésion de Saint-Etienne Métropole et de la CAPI en 2015, l'Aderly devient l'agence de prospection internationale de la région lyonnaise. Elle engagera une promotion internationale de l'ensemble des territoires du Pôle Métropolitain en s'appuyant sur leurs spécificités fonctionnelles. Pour permettre cet élargissement de l'Aderly au Pôle Métropolitain, mais aussi pour rééquilibrer les responsabilités dans la nouvelle configuration métropolitaine, une refonte de la gouvernance est prévue avec la participation des nouveaux membres dans le Conseil d'administration de l'agence.

Cette participation de Saint-Etienne à l'Aderly implique une collaboration forte en symboles puisque les agglomérations membres ont développé un stand commun sous la bannière « OnlyLyon » lors de la participation à certains salons d'entreprise en France et à l'étranger, comme au MIPIM à Cannes en mars 2016. Le sénateur maire de Saint-Etienne pense que cette nouvelle collaboration va rapidement porter ses fruits :

« L'Aderly, c'est 77 implantations et plus de 2 000 emplois créés en un an. Quand une agence comme celle-là part en Chine pour vendre le territoire lyonnais et ses avantages, il est évident que l'on en fait partie. A l'international, la distance entre Saint-Etienne et Lyon est négligeable. Si nous avons des objectifs communs et que la confiance est mutuelle entre Lyon et Saint-Etienne, alors peu importe que nous soyons sous la bannière OnlyLyon. »¹⁵

Le rapprochement entre les deux agglomérations s'est également matérialisé par la fusion entre les chambres de commerces et d'industrie de Saint-Etienne, de Roanne et de Lyon. Cette fusion qui a été effective au 1er janvier 2016 n'a pas été portée politiquement mais révèle que les besoins de rapprochement entre les agglomérations de Lyon et de Saint-Etienne ne proviennent pas que d'en haut. Cette initiative des chambres de commerces et d'industrie a été prise suite à une réduction de leurs financements liée à la refonte des ressources fiscales¹⁶. L'objectif est de mutualiser les moyens des trois CCI mais aussi de répondre aux exigences territoriales qu'implique la métropolisation à travailler à l'échelle de territoires toujours plus grands. Fusionner c'est aussi s'impliquer avec un poids plus fort sur des projets d'envergure métropolitaine selon André Mounier, ex-président de la CCI de Saint-Etienne :

14 Pôle Métropolitain, 2015, dossier de presse du Conseil métropolitain du 19 mars 2015, p.3

15 Propos recueillis par Yann Petiteaux, La Tribune, février 2015

16 Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services

« En fait, nous avons plus que des projets communs, nous envisageons l'avenir d'une grande métropole Lyon/Saint-Etienne. Nous voulons lui donner de la force économique, de la cohérence politique. Nous voulons en faire une métropole qui pèse au niveau européen. Cela passe par des grands projets comme l'aéroport Saint-Exupéry, l'enseignement supérieur ou de nouvelles infrastructures autoroutières. Nous avons deux territoires interpénétrants, notamment au niveau de l'habitat. C'est le sens de l'Histoire, comme le rapprochement entre la France et l'Allemagne. A la Révolution, il n'y avait qu'un département Rhône-Loire. Peut-être que dans vingt ou trente ans, il n'y aura à nouveau plus qu'un seul département. »¹⁷

Enfin, parmi les rapprochements qui traduisent l'intégration métropolitaine, on peut citer celui des schémas de cohérence territoriale de l'aire métropolitaine de Lyon. Même si la directive territoriale d'aménagement imposait une coordination entre les SCoT situés dans son périmètre pour « encadrer le développement spatial et éviter l'étalement urbain » (DTA, 2007), l'élaboration d'un inter-SCoT va beaucoup plus loin que la simple réglementation de l'Etat. L'inter-SCoT c'est la réunion de 13 SCoT autour de Lyon qui sort du périmètre de la DTA et qui émane d'une volonté de cohérence entre territoires.

« L'inter-SCoT c'est la réunion sous la houlette de l'agence de Lyon des 13 SCoT autour de Lyon et de Saint-Etienne... On y a participé aussi un petit peu mais, rendons à César ce qui lui appartient : ça a été monté à Lyon, porté à Lyon, développé par Lyon, nous on est venu que dans un deuxième temps. » (Frédéric Bossard, directeur de l'Epures)

Portée par l'agence d'urbanisme de Lyon, cette démarche de coopération a été initiée en 2004 par la signature d'une convention engageant neuf présidents de SCoT et s'est élargie progressivement à l'espace ligérien et ardéchois (cf. annexe). En juillet 2006 les treize SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise s'accordent sur une vision partagée de l'évolution de ce territoire qui constitue la spécificité du modèle de croissance de l'aire métropolitaine lyonnaise via l'élaboration d'un chapitre commun. Cette élaboration est un signal politique fort et marque la volonté de dépasser les logiques politiques pour avancer ensemble. Le chapitre commun se compose de cinq grands principes déclinés en cinq livres thématiques. Parmi eux, le principe de multipolarité accorde les SCoT sur le fait que les polarités urbaines doivent être privilégiées pour l'accueil de populations supplémentaires et d'équipements structurants afin que l'ensemble du territoire métropolitain puisse rester compétitif.

D'autres événements comme la signature d'un engagement à la coopération par les quatre Conseils de développement qui composent l'aire métropolitaine de Lyon auraient pu être cités, mais ils paraissent comme plus anecdotiques vis-à-vis de la DTA ou de l'inter-SCoT.

¹⁷ Propos recueillis par Denis Meynard, L'essor, Juillet 2015

3.3. LA COOPÉRATION MÉTROPOLITAINE : DE NOMBREUX FREINS

Si pour l'exemple de Saint-Etienne le développement de complémentarités avec Lyon semble mutuellement bénéfique et que la coopération connaît quelques avancées, il existe également de nombreux freins à cette collaboration. Ces obstacles sont de nature géographique mais aussi historique et politico-institutionnelle.

3.3.1. Une rivalité historique

En premier lieu il existe une rivalité historique entre la ville de Lyon et celle de Saint-Etienne. Lorsqu'on parle de rivalité entre les deux villes on pense souvent à celle affichée dans les stades de football entre l'AS Saint-Etienne et l'Olympique Lyonnais. En effet la rencontre entre les deux clubs, dit Derby, se déroule régulièrement dans une atmosphère électrique aussi bien sur le terrain que dans les gradins. Mais cette rivalité n'est pas que sportive et tient ses origines de causes historiques plus profondes. D'abord on peut évoquer la création du département Rhône-Loire, puis sa scission en deux territoires distincts après la Révolution française qui ont pu faire naître une identité collective différente. Dès lors, l'histoire des deux villes se structure sur la base d'une rivalité en forme de balancier, le succès alternant avec la perte d'attractivité pour Lyon comme pour Saint-Etienne. Au début du XIXe siècle l'économie lyonnaise basée sur le commerce et l'industrie de la soie connaît une période de stagnation. Saint-Etienne, quant à elle, est en plein essor et développe une industrie du textile moins noble (le coton) conjugué avec l'exploitation des hauts-fourneaux et l'industrie de l'armement. Outre cette attractivité économique alternante entre Saint-Etienne et Lyon, c'est surtout le facteur de culture collective qui va peu à peu se différencier. Selon Georges Gay, professeur de géographie à l'université de Saint-Etienne, le bassin ligérien devient un territoire très ouvrier contrairement à Lyon où les classes sociales restent plutôt hétérogènes. Apparaissent ainsi les premières tensions liées aux différences socio-économiques. Pour l'universitaire ces discordes sont aussi marquées par l'arrivée, quelques décennies plus tard, d'entrepreneurs lyonnais ayant décidé d'investir dans le bassin minier et métallurgique stéphanois. Cela est mal vécu par les entrepreneurs locaux. A noter aussi que les donneurs d'ordre dans les industries stéphanoises proviennent essentiellement de Lyon. C'est ainsi qu'au fur et à mesure de l'histoire Saint-Etienne a développé une identité forte issue de la culture « prolétaire » tandis que Lyon est vue par certains stéphanois comme une ville de tradition bourgeoise.

« La grande rivale : Lyon. Tout l'opposé de Saint-Etienne, c'est sûr. Une ville beaucoup plus ancienne, à l'histoire plus riche, d'une autre dimension puisque capitale régionale. Et de tradition beaucoup plus marchande et financière que Saint-Etienne. Rien de commun également entre le Stéphanois bonhomme et avenant et le Lyonnais discret et pincé. » (VACHER, 1997)

Inconsciemment cette rivalité historique, qui s'est déplacé sur le terrain du football dans les années 1970 avec la désindustrialisation du territoire stéphanois, reste ancrée. La crainte d'une domination du territoire lyonnais sur Saint-Etienne est parfois difficile à gérer. Ainsi l'enjeu est de « passer d'une ancienne attitude de concurrence ou de refus de sujétion vis-à-vis de Lyon à des relations de complémentarité. » (DATAR, 2004, p.30)

3.3.2. Des logiques de développement spatial différentes

L'aménagement du territoire et la planification peuvent également engendrer des blocages dans les tentatives de rapprochement de deux agglomérations. Pour le cas de Lyon - Saint-Etienne, les logiques de développement spatial sont peu compatibles pour aménager un territoire métropolitain cohérent.

Récemment¹⁸ le report de populations et d'activités de Saint-Etienne s'est fait en direction de la plaine du Forez (vers le Nord). Cela ne provient pas d'une volonté politique mais plutôt d'un laisser-faire : Le territoire stéphanois a eu beaucoup de mal à se constituer en intercommunalité et a tardé à élaborer une stratégie de développement territorial commune (cf. II-4). Le SCoT Sud Loire, élaboré tardivement également, affiche néanmoins sa volonté de collaborer avec la métropole de Lyon en matière d'aménagement du territoire.

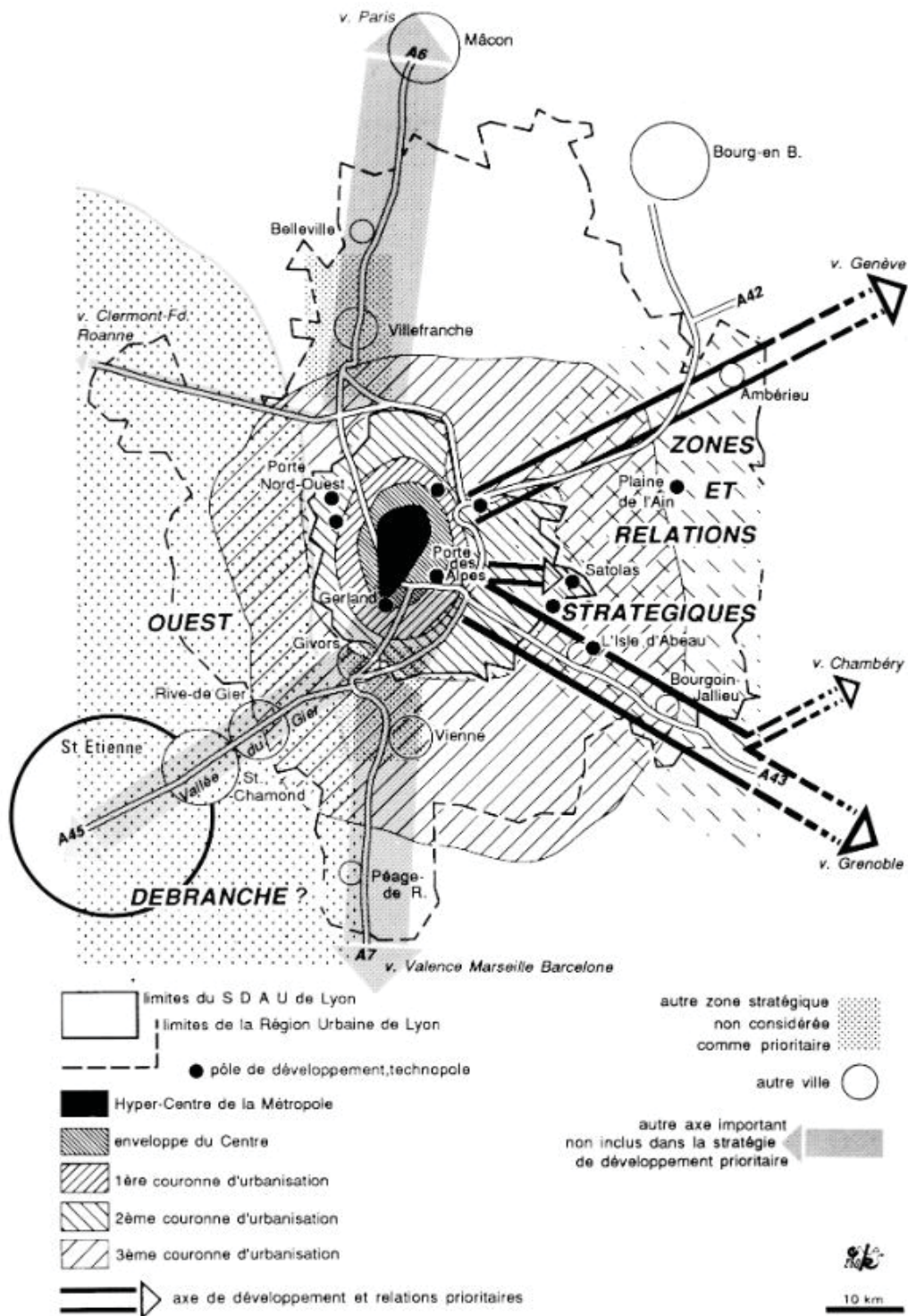
De son côté Lyon a depuis longtemps élaboré une stratégie « tout à l'est » (cf. figure X). Selon l'article de Marc Bonneville analysant le projet d'agglomération Lyon 2010 (1989) le triangle Lyon – Grenoble – Genève constitue la « base essentielle de la géostratégie lyonnaise » (p.17). Alors que seuls 21 km séparaient la Courly (actuellement Métropole de Lyon) de la région stéphanoise, aucun projet partenarial n'est évoqué dans le projet d'agglomération de l'époque. Même le rapport de la commission prospective Rhône-Alpes dirigé en 1988 par Jean Carrière fait quasiment l'impasse sur le sujet d'un éventuel rapprochement entre Lyon et Saint-Etienne.

« Tout se passe comme si l'évidence de cette proximité allant de soi, cela dispensait d'y réfléchir pour analyser au fond la nature d'une éventuelle complémentarité. » (BONNEVILLE, 1989, p.19)

Comme l'atteste le schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (SDAL) qui faisait foi jusqu'en 2010¹⁹, la réalité des proximités géographiques est donc peu prise en compte. Ce développement vers l'est, qui est également lié aux facteurs géographiques, a eu de grandes répercussions sur l'accueil d'équipements stratégiques. Cette stratégie « tout à l'est » nuit aujourd'hui à la coopération entre les deux agglomérations puisque l'agglomération stéphanoise a dû créer de grands équipements qui font doublon avec ce qui existe dans l'aire urbaine de Lyon. On peut citer l'exemple de l'aéroport d'Andrézieux-Bouthéon, au Nord de Saint-

¹⁸ A partir des années 1970

¹⁹ En 2010 le SDAL est remplacé par le SCoT de l'agglomération lyonnaise



Etienne, qui peine à fonctionner. Mais l'aéroport de Lyon – Saint-Exupéry, situé à l'est de Lyon, paraît relativement éloigné et peu stratégique pour l'agglomération stéphanoise. En l'absence de stratégie commune l'aéroport d'Andrézieux demeure, sous perfusion d'argent public, car il reste un atout pour attirer les entreprises.

Depuis l'approbation du nouveau schéma de cohérence territoriale de l'agglomération lyonnaise en 2010, cette logique de développement vers l'est n'existe plus. Le Scot actuel propose la mise en place d'une organisation multipolaire fondée sur une douzaine de bassins de vie et structurés par une vingtaine de polarités urbaines. Cependant, alors que Saint-Etienne constitue le deuxième plus grand pôle de l'aire métropolitaine lyonnaise, les polarités situées au sud-ouest de Lyon ne sont pas privilégiées (cf. figure 26). Dans le document d'orientation et d'objectifs, le nécessaire rapprochement avec le bassin stéphanois apparaît au même titre que celui avec Grenoble, Genève, le nord Isère ou encore Villefranche-sur-Saône. Dans cette pièce opposable aux documents d'urbanisme locaux, la coopération entre Lyon et Saint-Etienne n'apparaît donc pas comme une priorité

3.3.3. Un fonctionnement en réseau freiné par les infrastructures de transport

L'intégration de Saint-Etienne dans les dynamiques du développement métropolitain de Lyon est conditionnée par la qualité de ses relations avec tous les pôles qui constituent la métropole de Lyon. Sans système de mobilité performant, le pôle urbain stéphanois ne peut pas prétendre à un renouveau économique et démographique que lui apporterait la coopération avec Lyon. Or aujourd'hui il existe un manque de fluidité dans les déplacements entre Saint-Etienne et les autres pôles urbains de la région. Ce manque de fluidité est lié à la combinaison de plusieurs facteurs.

D'abord Saint-Etienne est une ville relativement enclavée. Les Monts du Lyonnais constituent une barrière physique entre le département du Rhône et celui de la Loire, rendant les mobilités entre l'agglomération lyonnaise et stéphanoise moins aisées. L'accès au sillon rhodanien est également complexifié par la présence du massif du Pilat. Grace à son fond plat, seule la vallée du Gier située entre les Monts du lyonnais et le massif du Pilat, permet de relier de façon rapide l'agglomération lyonnaise ainsi que les autres agglomérations situées à l'est de l'ex-région Rhônealpine. Bien qu'assez étroite²⁰ et déjà très urbanisée, la vallée du Gier s'est ainsi vue dotée de toutes les grandes infrastructures de transport comme l'autoroute A45 et le réseau ferré (TER, TGV, fret). Avec la tendance française au découplage entre lieux de vie et lieux de travail et les effets de la métropolisation ayant augmenté considérablement les déplacements pendulaires, la vallée du Gier se trouve, depuis quelques décennies, totalement engor-

²⁰ Les coteaux nord et sud de la vallée du Gier sont distants de seulement 150m à certains endroits

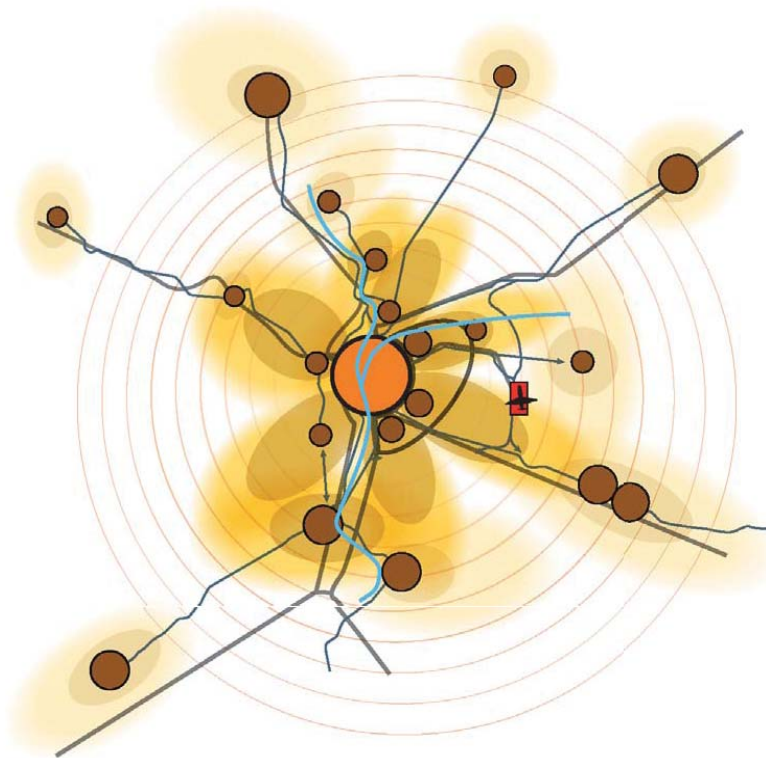


Figure 26: La métropole multipolaire de Lyon ; source : SCoT de Lyon (DOO)

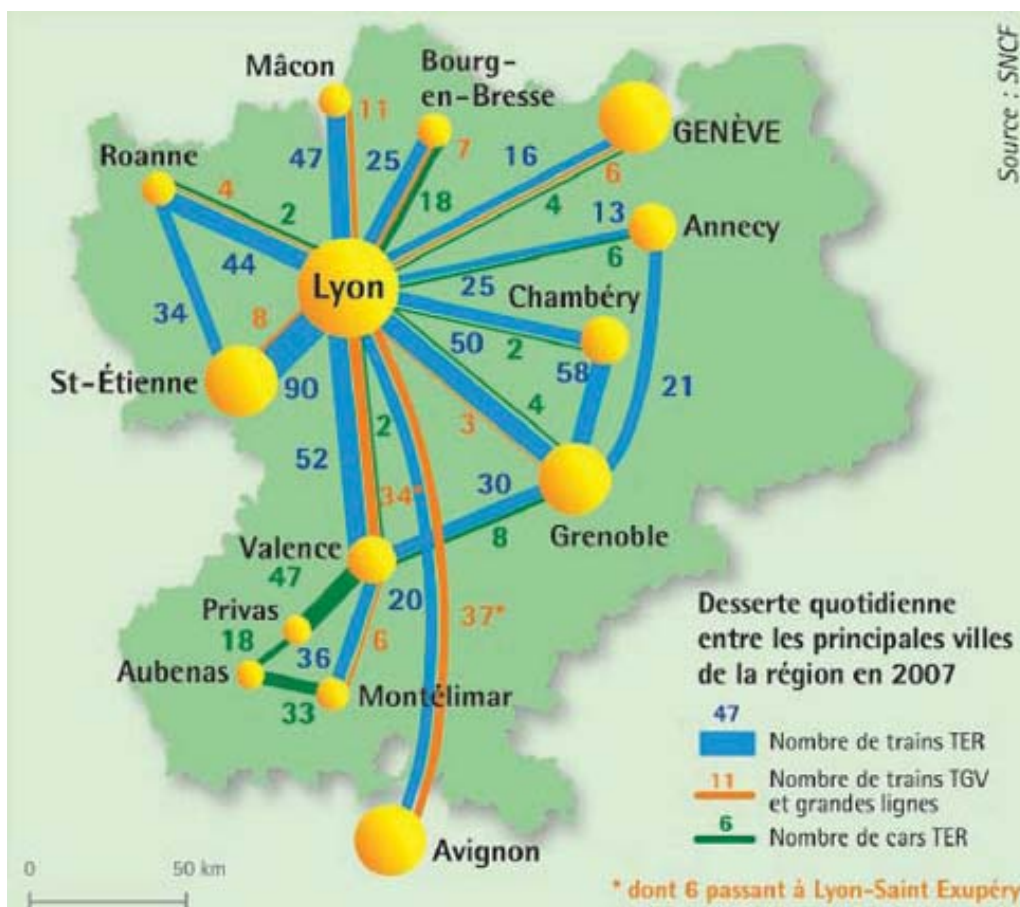


Figure 27: Desserte ferroviaire quotidienne entre les principales villes de l'ex région Rhône-Alpes en 2007; Source: SNCF

gée. Cet engorgement ne permet pas de véritable organisation intégrée et limite le lancement de projets communs.

Pour la DATAR (2004), « l'enclavement de Saint-Etienne ne résulte pas seulement de sa position géographique ». Elle est aussi marquée par une insuffisance dans les réseaux de transport. Qu'elles soient routières ou ferrées, « ni l'une ni l'autre de ces liaisons n'offrent les niveaux de qualité et de performance généralement attendus pour le bon fonctionnement des relations internes et externes d'une métropole de 2,5 millions d'habitants ».

En ce qui concerne le réseau ferroviaire, plus de 90 trains, dont 8 TGV, circulent quotidiennement sur la ligne Lyon – Saint-Etienne. Hors Ile-de-France, cet axe constitue la ligne TER la plus empruntée de France avec 15 000 voyageurs par jour. En période de pointe un train est mis en place tous les quarts d'heure. A priori, ce réseau apparaît comme étant très performant. Mais à y regarder de plus près la vitesse de transport semble peu satisfaisante pour relier deux grandes agglomérations géographiquement proches : Avec une vitesse moyenne de 85km/h sans arrêt pour les TGV et de 77km/h pour les TER, la liaison entre les deux agglomérations s'effectue en trois quart d'heure (42 minutes pour les TGV), sans compter les éventuels retards. Sur trois ans, la ligne Lyon - Saint-Etienne avait cumulé « 4 225 heures de retard et 883 suppressions de trains » selon l'association de défense de ses usagers de la ligne²¹. A titre de comparaison, le réseau autoroutier permet (en théorie) de relier les deux villes-centre en 38 minutes.

Améliorer le réseau ferré implique d'agir lourdement sur les infrastructures. Des investissements sur le matériel roulant et des travaux légers sur la régénération des voies avaient été réalisés dans les années 2000 (DATAR, 2004) ; Mais sans action sur les infrastructures, le temps de parcours n'avait pu être réduit que de deux minutes. Relier Saint-Etienne à Lyon en 30 minutes grâce à un TGV roulant à pleine vitesse semble une priorité pour que les deux agglomérations puissent coexister.

Du côté du réseau routier, la mission nationale d'expertise du grand projet d'urbanisme et de développement économique de Saint-Etienne²² estime que la situation est préoccupante car l'autoroute A47 est vétuste, saturée inadaptée et sous dimensionnée pour l'accueil de 60 à 75 000 véhicules par jour (cf. figure 28). Selon le Centre d'Etudes Techniques et d'Equipement de Lyon (CETE) ces conditions de circulation apparaissent relativement dégradées, notamment au niveau de la sécurité²³, alors même qu'il n'existe pas d'itinéraire de substitution satisfaisant. Les temps de parcours sont donc aléatoires et peuvent être soumis à des variations conséquentes. En définitive, cette situation est peu acceptable pour une autoroute qui devrait constituer un lien fort entre les deux agglomérations rhônalpines : « Il faut donc assurer une certaine continuité qualitative de

21 Roure Benjamin (Webzine Lyon Capitale), 2015, « TER, une association d'usagers fustige des propositions de la SNCF », publié le 2 octobre 2015

22 Mission dirigée par la DATAR et le Conseil général des Ponts et chaussées en 2004

23 Le tracé en 2x2 voies est exigü et les bandes d'arrêt d'urgence sont absentes sur la moitié de l'itinéraire

Traffics MJA en véhicules/jour	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 1998/2004
A47 Givors ouest	52 193	54 408	54 405	55 114	56 652	57 352	58 077	1.9%
A47 Grand Croix	64 533	67 296	68 372	69 715	70 623	72 512	73 279	2.3%
A47 St-Chamond-Paradis	54 853	57 705	57 911	58 665	61 432	62 573	63 249	2.6%

Figure 28: Traffic automobile quotidien de l'autoroute A47 ; source : CETE de Lyon, 2004

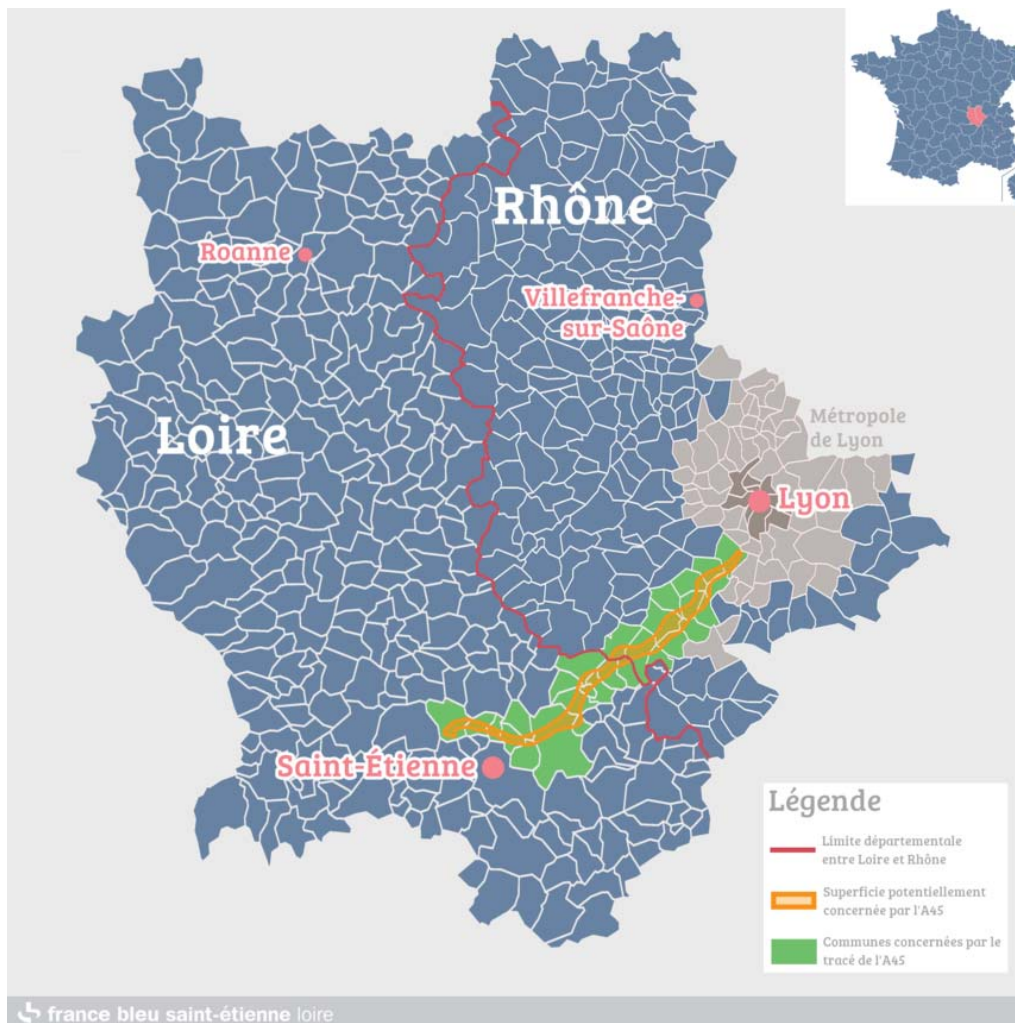


Figure 28: «Futur» tracé de l'autoroute A45; Source: France Bleu Saint-Etienne, 2015

cet espace, éviter que le point de passage ne devienne le point de rupture entre les deux bassins, mais au contraire un espace intermédiaire porteur d'image. » (DATAR, 2004).

Pour pallier aux insuffisances de l'A47, un doublement autoroutier est prévu d'ici une dizaine d'années dont le tracé traverserait les Monts du Lyonnais (cf. figure X) : c'est le projet de l'A45. Malgré des études poussées réalisées et la déclaration d'utilité publique actée en juillet 2008 par le Ministère de l'écologie et de l'aménagement du territoire, le projet peine à démarrer. En cause, la répartition des coûts de construction estimée à 1,2 milliards d'euros, mais aussi les acteurs politiques du Rhône et la population habitant aux abords du tracé qui refusent catégoriquement le doublement autoroutier. Ce projet qui avait été envisagé sérieusement dès le début des années 1990 connaît des avancées et des coups d'arrêt au grès des acteurs politiques en place. En 2015 Christophe Guillauteau, alors président du département du Rhône déclarait que le département mettrait « tous les moyens légaux et recours pour empêcher ce projet » (France Bleu Saint-Etienne, 2015). Du côté ligérien, c'est tout l'inverse :

« Cela fait 75 ans que l'on attend un calendrier et un budget pour l'A45. Jusqu'à aujourd'hui, la Région refusait de financer le tronçon d'autoroute. Maintenant que nous avons des chiffres précis, je vais leur poser à nouveau la question. D'autant plus que l'A45 serait un véritable trait d'union entre Rhône-Alpes et l'Auvergne. Et un désenclavement très important pour notre agglomération. »
(Gaël Perdriau, maire de Saint-Etienne, 2015)

Si on fait abstraction des rivalités politiques existantes, la création de l'A45 est une alternative pertinente à l'A47 et semble nécessaire pour renforcer la position stratégique de l'agglomération stéphanoise vis-à-vis de Lyon. Cette nouvelle infrastructure est également bénéfique à l'échelle de l'aire métropolitaine.

3.3.4. Une capacité de négociation inégale

Face à une métropole d'1,3 millions d'habitants ayant un poids économique et politique substantiel sur la scène nationale, quelle latitude est donnée au pôle urbain stéphanois pour faire valoir ses choix, les partager et les faire accepter dans le cadre de la coopération ? Est-il possible de négocier de façon équitable ? Ces questions restent encore ouvertes mais il semblerait que le pôle urbain de Saint-Etienne ne dispose pas d'un poids politique suffisamment fort pour contraindre la métropole voisine à accepter certaines de ses positions. On peut par exemple citer l'exemple du projet de l'autoroute A45 qui piétine depuis presque 25 ans : Malgré l'aval des gouvernements successifs et la forte position affichée par Saint-Etienne ainsi que son agglomération et son département, Gérard Collomb, président de la métropole de Lyon et du Pôle Métropolitain, n'a jamais voulu céder sur ce dossier.

Hormis le critère de taille d'agglomération qui place l'agglomération stéphanoise dans une position de faiblesse pour coopérer, l'insuffisance de Saint-Etienne dans sa capacité à négocier avec Lyon dépend de deux paramètres :

D'abord Gérard Collomb est un ténor de la politique de rang national. Maire de Lyon depuis quinze ans et sénateur depuis presque dix-sept, sa réputation est déjà installée. A l'inverse Gaël Perdriau a fraîchement été élu maire de Saint-Etienne. Il dispose de peu d'expérience dans la politique et est peu connu. Ainsi, contrairement à Perdriau, Collomb a acquis un réel savoir-faire pour négocier.

Ensuite Lyon s'est formé en intercommunalité de façon précoce. Malgré des réticences qui persistent²⁴, les choix de stratégie commune ont été rapidement élaborés et les projets sont portés à l'unisson. A l'opposé, en raison de l'interventionnisme de l'Etat dans le Sud Loire, la constitution d'une intercommunalité à Saint-Etienne s'est faite « à l'arrachée » et de façon très tardive (cf. chapitre 2). Par exemple ce n'est qu'au 1er janvier 2016 que l'agglomération stéphanoise a acquis de nouvelles compétences communes en passant de communauté d'agglomération à communauté urbaine. En 2010, Vincent Béal et Rémi Dormois qualifiait cette réunion de communes comme une intercommunalité « par défaut », avec des rapports de force qui continuent à prévaloir. Ces conditions ne sont pas favorables à la mise en place de projets communs et à les porter d'une seule voix. Or, sans intercommunalité forte ayant une volonté commune, le pouvoir de négociation reste faible face à une métropole.

Face à des difficultés qui peuvent être très différentes en fonction des couples urbains analysés, comment faire en sorte que la coopération avec les métropoles puisse être facilitée et avantageuse pour les pôles urbains étudiés ? Comment peuvent-ils retrouver une place privilégiée dans l'aire métropolitaine tout en conservant une part d'indépendance vis-à-vis des politiques publiques menées par la métropole voisine ? Encore une fois les solutions sont propres à chaque couple urbain et difficilement répliquables, et il n'existe pas de recettes miracles. Pour le cas de Lyon – Saint-Etienne, plusieurs pistes peuvent néanmoins être envisagées pour parvenir à un meilleur équilibre territorial.

3.4. PARVENIR À UN MEILLEUR ÉQUILIBRE TERRITORIAL

3.4.1. Une métropole pour Saint-Etienne

Pour faire échos au précédent paragraphe, il est primordial pour Saint-Etienne de construire un projet commun avec une agglomération puissante et plus soudée afin que les revendications qu'elle porte au niveau régional soient plus entendues. Cela passe avant tout par la mise en place de scènes de dialogue beaucoup plus régulières au niveau intercommunal.

Mais hormis la nécessité d'établir des liens plus étroits entre communes membres de l'agglomération stéphanoise, il est important de noter que le périmètre de

²⁴ Les riches communes de l'Ouest Lyonnais se positionnent traditionnellement en opposition à la métropole

l'agglomération n'est pas encore à l'échelle du bassin de vie. Car si on veut pouvoir agir sur le territoire vécu par les stéphanois, il faut intégrer aux réflexions l'ensemble des communes se situant dans ce territoire. Aujourd'hui l'absence de coopération avec les communes situées dans la plaine du Forez apparaît comme une ineptie pour un grand nombre de professionnels de l'aménagement du territoire :

« C'est ahurissant que les communes du Sud de la plaine du Forez ne soient pas encore dans Saint-Étienne Métropole. Le président de Saint-Etienne Métropole a raison lorsqu'il parle de bassin de vie. Lorsqu'on observe les mouvements quotidiens des populations, autour de Saint-Étienne, l'aire naturelle du bassin de vie va bien sûr jusqu'au Sud du Forez et Monistrol en Haute-Loire. » (Bernard Etlicher, enseignant chercheur à l'université de géographie de Saint-Etienne)

En effet selon l'équipe stéphanoise du Laboratoire social d'actions, d'innovations, réflexions et échanges (Lasaire) qui s'est penché sur la réforme territoriale en cours, Cette frange située au Sud de la plaine du Forez est « un continuum urbain, constitué à la fois d'habitat et de zones industrielles, qui vit en symbiose avec la ville-centre : Saint-Etienne »²⁵. Selon les chiffres de l'INSEE, presque 60% des habitants des communes de Veauce ou de Saint-Just-Saint-Rambert se déplacent quotidiennement dans au moins une des communes qui compose l'agglomération stéphanoise. Leur intercommunalité respective est totalement tournée vers Saint-Etienne.

Pour l'agglomération de Saint-Etienne, cette extension vers le Nord lui permettrait d'**accéder au statut de métropole en atteignant le seuil fatidique des 400 000 habitants**²⁶. L'acquisition de ce statut signifie des compétences élargies dans de nombreux domaines²⁷, mais signifie aussi de peser d'un poids plus lourd dans les négociations avec la Métropole de Lyon. Surtout que, dans une région récemment élargie, l'agglomération de Clermont-Ferrand devrait passer en communauté urbaine d'ici 2017, évolution considérée comme « une étape vers l'acquisition en 2020-2022 du statut de métropole » (Olivier Bianchi, maire de Clermont-Ferrand, 2015), et que l'agglomération grenobloise a déjà évolué en Métropole.

« Il est primordial que Saint-Étienne prenne le train des métropoles. Sinon Saint-Étienne sera déclassée face à Grenoble et Clermont-Ferrand. Saint-Étienne doit jouer dans la cour des métropoles, sinon elle sera reléguée dans les villes moyennes. » (Bernard Etlicher, 2016)

²⁵ Voir l'article du Progrès, 19 août 2015 par Jacques Perbey

²⁶ Actuellement la communauté urbaine de Saint-Etienne c'est 390 500 habitants

²⁷ Au sens de la loi MAPTAM (Modernisation de l'Action Publique Territoriale Affirmation des Métropoles, 2014), la Métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences en matière d'aménagement du territoire, d'environnement, de cadre de vie notamment. Certaines compétences issues du département et de la région peuvent leur être déléguées.

La première étape d'une telle formalisation pourrait s'appuyer sur la structure intercommunale existante, non pas pour l'approfondir en tant qu'instrument de lutte contre l'émiettement communal, ce qu'elle a principalement été jusque-là (DATAR, 2004), mais bien pour s'en emparer comme outil de coopération autour d'un projet commun. La création d'une métropole nécessite donc de s'emparer des enjeux métropolitains en évitant la juxtaposition de projets thématiques. L'acquisition de ces nouvelles compétences et les meilleures dotations de l'Etat permettrait ainsi de construire une réelle intercommunalité de projet. Reste à dépasser les importants clivages qui existent entre Saint-Etienne et les communes de la plaine du Forez.

3.4.2. Un Pôle Métropolitain plus puissant

L'ambition de la Métropole c'est aussi de peser plus au sein du Pôle Métropolitain. Car une des pistes qui pourrait être envisagée est de **rendre le Pôle Métropolitain comme une instance de dialogue et de décision beaucoup plus importante**. Bien qu'elle n'en soit qu'à ses débuts, cette structure manque cruellement de moyens humains et financiers pour pouvoir jouer pleinement son rôle de catalyseur des réflexions à l'échelle de l'aire métropolitaine. Car si l'aire métropolitaine de Lyon ne fait pas encore territoire « ce sont les politiques publiques et les coopérations, dans le sens long de l'histoire, qui feront basculer cet espace en territoire. » (Entretien avec Frédéric Bossard). On pourrait ainsi imaginer une structure de coopération beaucoup plus poussée, comme il en existe aux Pays-Bas. En effet l'Amsterdam Metropolitan Area (AMA) est une plateforme de négociation dont l'objectif est de réfléchir collectivement aux stratégies à adopter pour tout ce qui est pertinent à l'échelle de la région métropolitaine : aides sociales, développement économique, marché du logement, mais aussi compétitivité de la partie nord de la Randstad pour le cas d'Amsterdam. Les communes mais aussi les provinces et les agences d'urbanisme y jouent un rôle capital. L'intérêt de se rapprocher de ce mode de fonctionnement est de dégager des objectifs communs avec un nombre élargi d'acteurs. Pour la région amstellodamoise, cela a débouché sur des politiques publiques « intégrées », c'est-à-dire que chaque politique publique tient compte des enjeux de de toute nature révélées par les différents bureaux thématiques de l'AMA.

3.4.3. Urbanisme et patrimoine : un changement d'image nécessaire

La coopération avec Lyon est une chose, mais l'agglomération stéphanoise doit également améliorer ses caractéristiques internes pour pouvoir se développer dans de meilleures conditions. Ainsi, comme cela l'a déjà été pointé au cours de ce mémoire, Saint-Etienne est une ville qui souffre d'une image de ville industrielle en déclin. Cet enjeu avait déjà été identifié en 2004 par la Mission nationale d'expertise du grand projet d'urbanisme et de développement de Saint-Etienne. Elle estimait que « lorsque les handicaps d'image et de situation sont aussi importants, il est nécessaire de définir des actions de très grande ampleur

qui seules parviennent à renverser profondément et durablement la situation et sa perception », prenant alors l'exemple de Bilbao et son processus de revitalisation basé sur la culture (mais pas que).

En matière de renouvellement urbain et projets d'urbanisme, le chantier est en cours. Cela a été facilité par la création de l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne en 2007. La création du « quartier créatif » de la Manufacture Plaine d'Achille, le renouvellement du quartier-gare de Chateaucieux imaginé comme le quartier d'affaire de Saint-Etienne, le réaménagement de l'entrée de ville « Pont de l'Âne Monthieu », la réhabilitation des logements du quartier Jacquard : des travaux d'ampleur ont été entrepris avec l'aide de l'EPA ces dernières années. **Reste encore à travailler sur le renouvellement et l'embellissement des espaces publics ainsi que sur la création de « vides urbains »²⁸ en hyper-centre** afin d'améliorer l'image de la ville et le cadre de vie des habitants.

Changer d'image c'est aussi permettre les conditions d'accueil d'une nouvelle population en développant une offre de logement adaptée en centre-ville. Or à Saint-Etienne les « standards de confort ne correspondent plus du tout aux modes de vie actuels » (DUTREUIL ; 2015). Mais « l'objectif de développer une offre nouvelle de logements attractifs ne peut se concevoir que si l'ensemble du centre-ville se transforme, la trame urbaine est aérée, des équipements sont implantés, des espaces publics sont créés ou restructurés, des transports adaptés sont installés... La ville du design doit d'abord s'appliquer à elle-même la recherche de la forme et de l'imagination si elle veut être durablement crédible et attractive. » (DATAR & Conseil général des Ponts et Chaussées, 2004). Ainsi la nécessité d'agir en parallèle sur les espaces publics de l'hyper-centre est vitale si Saint-Etienne veut avoir un attrait résidentiel.

Ensuite, au niveau culturel le pôle urbain stéphanois a eu une politique volontariste, notamment avec la création – réhabilitation de plusieurs musées au cours de la décennie 1990 (cf. chapitre 2). Mais au niveau patrimonial peu d'éléments ont été mis en valeur : Seuls la Manufacture d'arme (cité du design) et le puits Couriot (parc & musée de la mine) ont été valorisés. L'agglomération ligérienne dispose pourtant d'atouts qui ne sont pas assez exploités et qui pourraient pourtant participer au changement de regard sur la ville. Dans le bassin minier du Nord de la France, cette valorisation patrimoniale s'est exprimée par l'aménagement de sentiers piétons, de points de vue et de grands parcs urbains sur ou à proximité des terrils, voir même de pistes de ski en hiver. Les terrils sont devenus des lieux de promenade et des sites touristiques convoités par les lillois, mais aussi par les habitants qui se sont réapproprié ce patrimoine. Ces amas de terre ne sont plus vus comme le symbole du déclin industriel de la région mais comme des opportunités de sortie. D'après mon expérience personnelle, de

²⁸ L'hyper-centre de Saint-Etienne est très dense en constructions. Il y a nécessité à aérer la ville grâce à des vides urbains (squares, parcs, places...). La notion de « vide urbain » fait référence aux 7 figures de la ville durable d'Yves Chalas qui a démontré que, dans une ville, les « vides » étaient aussi importants que les « pleins ».



Figure 28: Les terrils jumeaux 11/19 aménagés pour la promenade à Loos-en-gohelle (62); Nicolas Detraux, 2015



Figure 28: Le terril de Noeux-les-Mines (62) aménagé en piste de ski en hiver

nombreuses personnes gravissent les crassiers²⁹ stéphanois chaque année malgré leur accès difficile. Il existe donc un réel potentiel en la matière.

3.4.4. Développer les complémentarités économiques avec la Métropole de Lyon

Le changement d'image c'est aussi **valoriser les filières d'excellence du pôle urbain stéphanois grâce à des politiques publiques adaptées**. Pour Frédéric Bossard, directeur de l'agence d'urbanisme de Saint-Etienne, « la première piste c'est la complémentarité dans la spécificité, c'est-à-dire laisser le territoire stéphanois se développer sur ce qu'est en train de devenir son nouveau squelette ou sa nouvelle charpente : tout ce qui tourne autour des nouvelles technologies médicales, l'optique... Il faut aider le territoire stéphanois à s'étoffer dans ces filières là, tout en conservant une certaine spécificité dans l'industrie parce que cela permet aussi de nourrir l'emploi local ». Saint-Etienne ne peut en effet que très partiellement faire reposer son développement sur son marché local traditionnel. C'est donc sur l'excellence de son appareil productif qu'elle peut espérer fonder son dynamisme. Comme on l'a vu, le pôle optique, le tissu médical intelligent, les technologies audio, et bien sûr le design sont des secteurs très spécifiques qui emploient peu de personnes à l'échelle du territoire. Mais ces entreprises sont leader dans leur domaine et permettront au territoire stéphanois de se démarquer au niveau économique. Accompagner ces spécificités c'est renforcer et ancrer dans le territoire ces pôles d'excellence pour qu'ils soient plus compétitifs. Les bénéfices sont multiples : Cela pourrait permettre la création d'un réseau d'entreprises sous-traitantes, mais aussi de rompre peu à peu avec l'image de ville en déclin industriel qui colle à la ville-centre depuis trop longtemps. S'appuyer sur les pôles d'excellence c'est aussi jouer sur les différences et les complémentarités avec la métropole lyonnaise, c'est-à-dire se positionner en tant qu'acteur privilégié dans les négociations. Enfin, c'est en aidant ces entreprises innovantes offrant des emplois qualifiés que les étudiants formés à Saint-Etienne cesseront de quitter l'agglomération une fois leurs études terminées.

Pour cela il pourrait être nécessaire de favoriser le lien entre les entreprises du même secteur se trouvant dans la région lyonnaise et stéphanoise, voire les regrouper en pôle afin qu'ils acquièrent une taille critique nécessaire à leur reconnaissance à l'échelle nationale, européenne ou mondiale. Le Pôle Métropolitain a un grand rôle à jouer en la matière.

En parallèle, pour donner les conditions nécessaires à un véritable partenariat entre l'agglomération stéphanoise et lyonnaise, c'est-à-dire de jouer ensemble dans la compétition entre les métropoles, des actions devront être menées pour **améliorer les systèmes de transport qui lie les deux pôles urbains**. Les enjeux et mesures plus concrètes qui concernent la mobilité ont été détaillés en partie 3.3.

²⁹ Sortes de terrils

Conclusion

Après avoir analysé les possibilités de stratégies de développement « indépendantes » à celles des métropoles, il semblerait que les pôles urbains étudiés ont tout intérêt à coopérer avec les métropoles afin de ne pas être les grands perdants de la métropolisation. Bien qu'il faudrait s'appuyer sur un plus grand nombre de cas pour une étude plus pertinente, l'exemple de Saint-Etienne a souligné les difficultés à agir seul. En effet sa proximité géographique avec Lyon engendre des interactions trop fortes pour pouvoir avoir un fonctionnement autonome : les modes de vie des habitants sont très marqués par le processus métropolisation de Lyon. Cependant la recherche en science sociale et les entretiens réalisés avec des professionnels de l'aménagement du territoire ont révélé que cette coopération ne doit pas se faire dans n'importe quelle condition pour porter ses fruits. En effet « il faut trouver la capacité d'organiser ce dialogue entre villes et métropole. » (JAILLET, 2014)

La première condition pour les pôles urbains étudiés est de cultiver leurs différences et se positionner en tant que territoire complémentaire à la métropole voisine. Car si la coopération avec une métropole semble vitale pour le développement et la croissance durable des pôles urbains, l'inverse n'est pas forcément vrai. Les métropoles françaises ont besoin de se reposer sur des filières d'excellence et sur leurs différences pour pouvoir jouer dans la compétition urbaine à l'échelle européenne. Comme on l'a vu avec Saint-Etienne, les agglomérations étudiées peuvent leur apporter de nouvelles spécificités qui leur permettront de se démarquer. Le rapport gagnant-gagnant est donc l'une des conditions principales de la coopération.

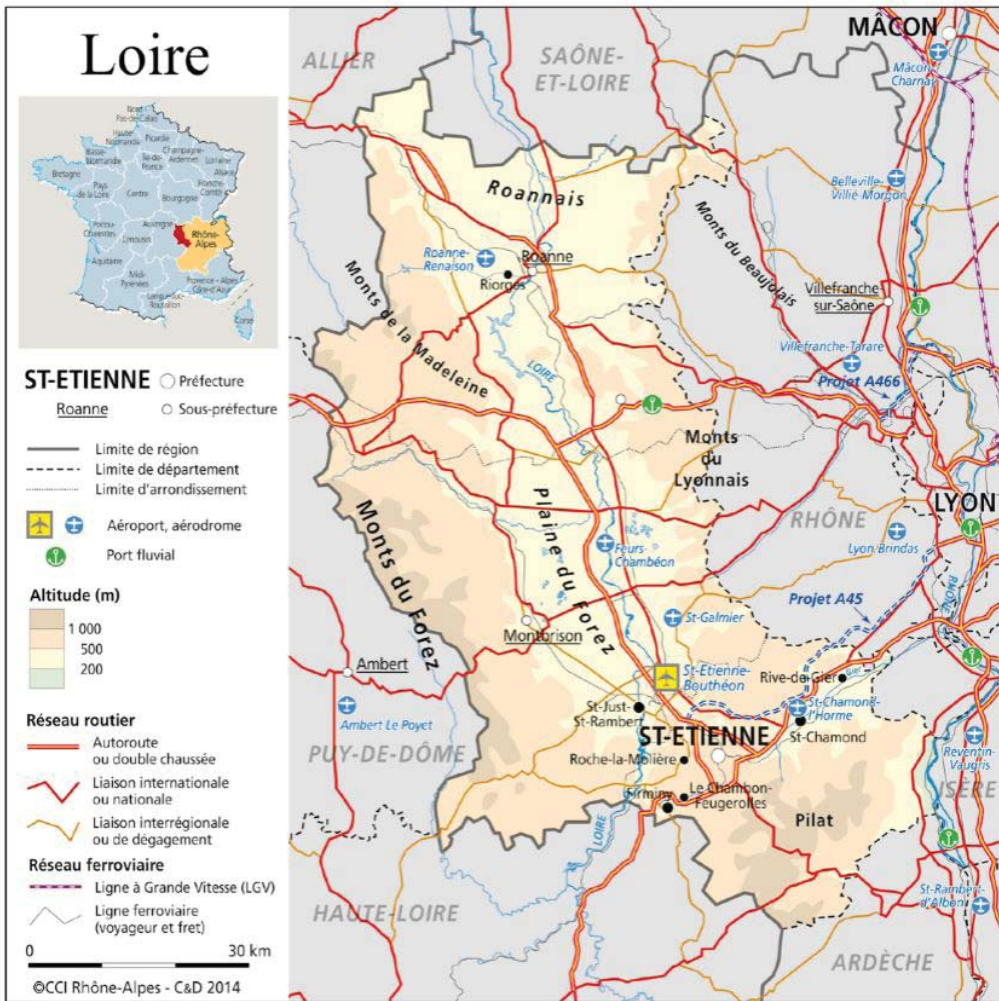
Ensuite la coopération au sein d'un couple d'agglomération de poids démographique et économique différent nécessite une capacité de négociation équitable entre les parties prenantes pour parvenir au bon équilibre territorial. D'après les acteurs interrogés, cela passe avant tout par un renforcement de la coopération au sein des communes qui composent le pôle urbain, ce qui tend à valider mon hypothèse de départ. En effet il est nécessaire de fonder un projet commun à l'agglomération et de dépasser les logiques communales pour pouvoir s'affirmer et peser dans les négociations. Car si la ville-centre connaît des désaccords stratégiques avec sa périphérie, comment peut-elle espérer bénéficier des éventuels avantages d'une coopération avec une métropole ? Renforcer son poids politique en rassemblant toutes les communes situées sur le même bassin de vie semble donc une condition sine qua non de la réussite d'un tel rapprochement.

Enfin, l'existence d'une structure de coopération institutionnalisée, à l'image

du Pôle Métropolitain pour la région lyonnaise, apparaît comme un paramètre indispensable à un partenariat entre pôle urbain et métropole. Car « qui dit institutionnel dit vote, dit travail politique pour faire basculer un vote » (Bossard F., directeur d'épures). L'institutionnalisation permet aussi un travail collectif pour la création d'orientations communes et un budget commun pour pouvoir les mener. Cela permet ainsi de limiter le leadership que peut avoir une métropole. Malgré ces trois conditions essentielles à la coopération entre un pôle urbain et une métropole se situant à proximité, il existe un certain nombre de freins qui sont spécifiques à chaque couple urbain. Ces « freins » peuvent concerner la mobilité, la politique, l'économie ou encore l'histoire. Et si les difficultés sont propres à chaque situation, les solutions pour y remédier le sont aussi.

Avec la réforme des collectivités territoriales et loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et de l'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) qui ont créé puis renforcé le statut de métropole, la coopération semble plus que jamais un atout pour le développement des pôles urbains étudiés. Car si les opportunités de rapprochement ne sont pas saisies, ces derniers seront sans doute considérés à l'avenir comme des territoires à la marge des métropoles et de leur développement.

Annexes



Annexe 1: Situation de Saint-Etienne; Source: CCI Rhône-Alpes

3-Des évolutions contrastées au sein du département de la Loire

Note typologique

Baisse continue croissante : la commune subit une perte démographique sur la période 1990-1999 et sur la période 1999-2010. Mais, la perte de population est plus importante sur la deuxième période. La baisse s'accélère.

Baisse continue décroissante : la commune subit une perte démographique sur la période 1990-1999 et sur la période 1999-2010. Mais, la perte de population est plus importante sur la première période. La baisse diminue.

Baisse récente : la commune subit une perte de population entre 1999 et 2010, mais bénéficiait d'une hausse démographique entre 1990 et 1999. Cette baisse est donc récente.

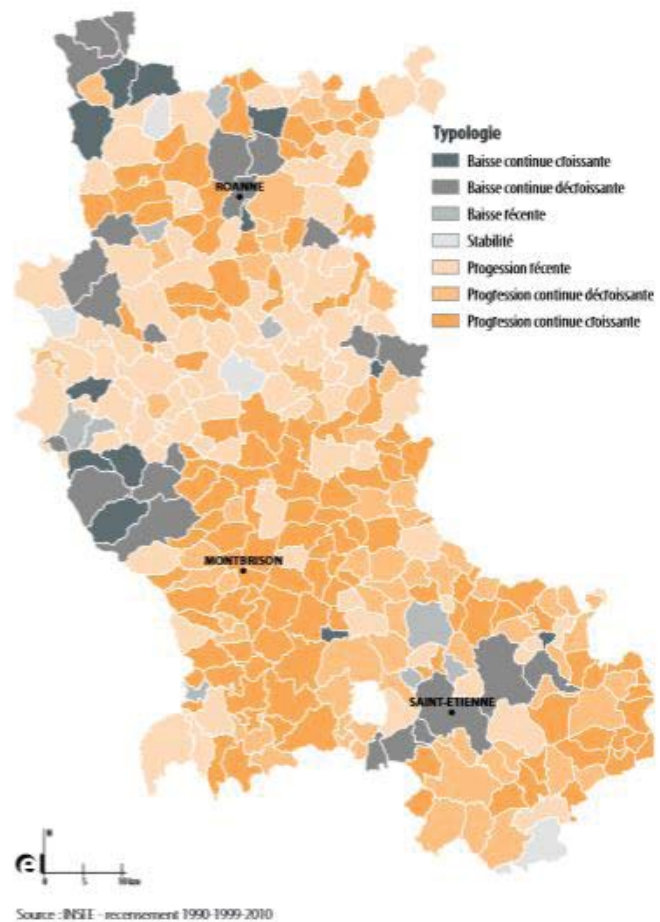
Stabilité : la commune a connu une stabilité démographique entre 1990 et 1999 et/ou entre 1999 et 2010.

Progression récente : la commune subissait une baisse démographique entre 1990 et 1999 et bénéficie d'une hausse de population entre 1999 et 2010. Cette progression démographique est donc récente.

Progression continue décroissante : la commune bénéficie d'une hausse démographique sur la période 1990-1999 et sur la période 1999-2010. Néanmoins la croissance de la seconde période est moins importante que celle de la première. La progression démographique diminue.

Progression continue croissante : la commune bénéficie d'une hausse démographique sur la période 1990-1999 et sur la période 1999-2010. Cette progression s'accélère et la hausse démographique de la seconde période est plus importante que la première.

Typologie des communes selon leur évolution démographique

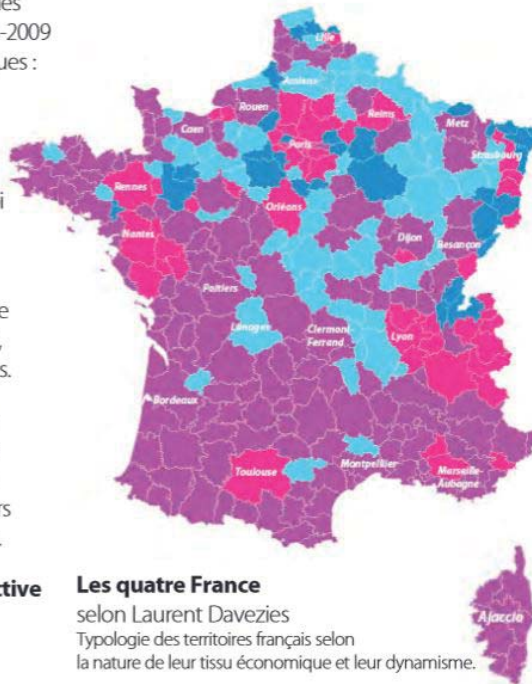


Annexe 2: Evolution démographique dans le département de la Loire; Source: Epires

Les quatre France

Dans son ouvrage paru en octobre 2012⁽²⁾, Laurent Daveziez dessine quatre France en fonction des conséquences territoriales de la crise de 2008-2009 et de la baisse à prévoir des dépenses publiques :

- Une France dynamique, productive et marchande, concentrée dans les plus grandes villes, où se forge la compétitivité du pays. Les zones d'emploi de Nantes et Rennes en font partie.**
- Une France dynamique, non productive et non marchande, dont le développement est basé sur le tourisme, l'attrait des retraités et les emplois publics.**
- Une France en difficulté, productive et marchande, composée de bassins industriels en déclin. Elle conserve un potentiel de production, mais les secteurs porteurs n'y progressent que faiblement.**
- Une France en difficulté, non productive et non marchande. Elle connaît des difficultés si grandes qu'elle dépend des injections de revenus sociaux.**



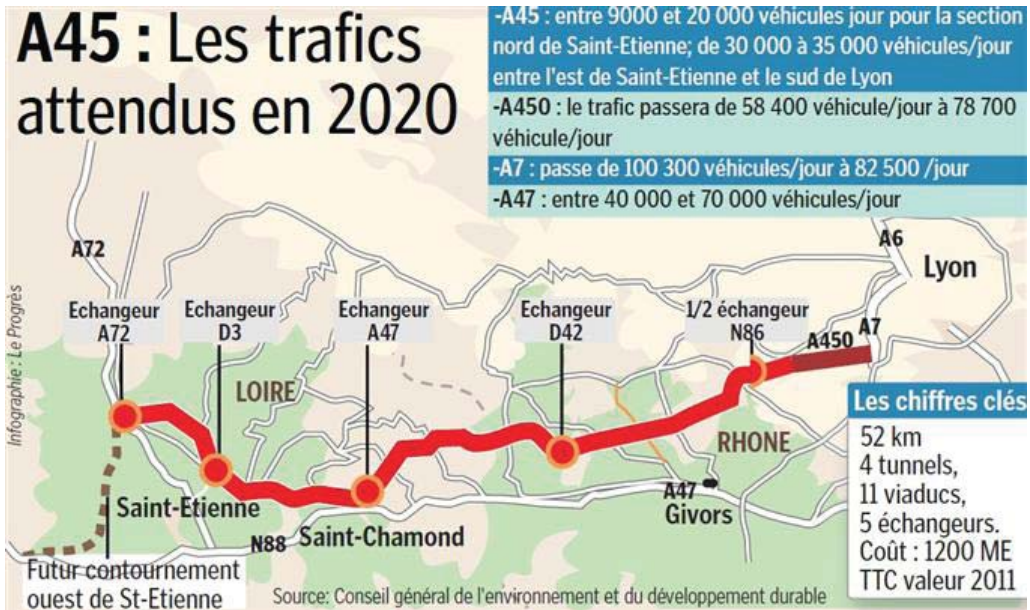
Les quatre France
selon Laurent Daveziez
Typologie des territoires français selon la nature de leur tissu économique et leur dynamisme.

Réalisé par l'Auran (2013)

Annexe 3: Les « 4 France » issues des recherches de Laurent Daveziez; Source: Territoires 2040



Annexe 4: Les périmètres possibles pour un éventuel élargissement de l'agglomération stéphanoise; Source: Le Progrès



Annexe 5: Tracé détaillé de la future autoroute A45; Source: Conseil général de l'environnement et du développement durable

<p>Le président du Scot de l'Agglomération lyonnaise Gérard COLLOMB, sénateur-maire de Lyon,</p> 	<p>La présidente du Scot de la Dombes Françoise BERNILLON, maire de Saint-Nizier-le-Désert</p> 	<p>Le président du Scot Ouest lyonnais Michel OZIOL, maire de Chassagny</p> 
<p>Le président du Scot Beaujolais Daniel PACCOUD, maire de Pommiers</p> 	<p>Le président du Scot Loire Centre Christian BERNARD, maire de Marclopt</p> 	<p>Le président du Scot Rives du Rhône Patrick GAGNAIRE, maire des Côtes-d'Arcy</p> 
<p>Le président du Scot Boucle du Rhône en Dauphiné Serge MENUET, adjoint à la commune de Vézeronce-Curtin</p> 	<p>Le président du Scot Monts du Lyonnais Régis CHAMBE, maire de Saint-Martin-en-Haut</p> 	<p>Le président du Scot Roannais Roland DEVIS, maire de Riorges</p> 
<p>La présidente du Scot Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain Jacqueline SELIGNAN, maire de Saint-Eloi</p> 	<p>Le président du Scot Nord-Isère André COLOMB-BOUVARD, maire de l'Isle-d'Abeau</p> 	<p>Le président du Scot Sud Loire Maurice VINCENT, sénateur-maire de Saint-Etienne,</p> 
		<p>La présidente du Scot Val de Saône-Dombes Jacqueline FOURNET, maire de Jassans-Riottier</p> 

Annexe 6: La signature des 13 présidents de SCoT pour la réalisation d'un interSCoT; Source: InterSCoT

BIBLIO GRAPHIE

OUVRAGES & ARTICLES SCIENTIFIQUES

- AHIER Alexandre, 2013, « Multifonctionnalité des espaces et conflits d'usages », mémoire de fin d'études encadré par Abel-illah Hamouch, Polytech Tours
- Beal Vincent, Dormois Rémi, Pinson Gilles, 2010, « Relancer Saint-Etienne: conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », Métropoles, ENTPE
- Bonneville Marc, 1989, « Le centre et ses périphéries dans la prospective de Lyon 2010 », Revue de géographie de Lyon, vol. 64, n°1
- Chalas Yves, 2002, « Villes contemporaines », Ed. Cercle d'art, 208 pages
- Davezies Laurent, 2008, « La République et ses territoires: la circulation invisible des richesses », Paris, La République des idées, éd. du Seuil
- Davezies Laurent, 2006, « La métropole, Joker du développement territorial... sur le papier ». In: Revue d'économie financière, n°86, pp.13-28
- Dumont Gérard-François & Chalard Laurent, 2007, « Les métropoles régionales intermédiaires en France : quelle attractivité ? », Paris, La Documentation Française/DIACT, Population et Avenir
- Florida Richard, 2006, « The rise of creative class », international editions, 416 pages
- Fol Sylvie, Wolff Manuel, Roth Hélène & Cunningham-Sabot Emmanuèle, 2013, « Shrinking cities et villes en décroissance: une mesure du phénomène en France », cybergéo, document 661, 26 pages
- Fournial Etienne, 1976, « Saint-Étienne, histoire de la ville et de ses habitants », Roanne, Horvath
- Keating Anne-Durkin., 2004, « Chicagoland more than the sum of its parts », Journal of Urban History, vol. 30, n°2, p. 213-230
- Lacour Claude, PUISSANT Sylvette, 1999, « La métropolisation : croissance, diversité, fractures », Paris, Anthropos
- Manzagol Claude, 2009, « La nouvelle économie et les territoires de la mé-

tropole au temps de la métropolisation et de la mondialisation », in La métropolisation et ses territoires, sous la direction de Senecal Gilles, Presses de l'Université du Québec, 318 pages

- Miot Yves, 2015, « De la ville industrielle à la ville créative, les cas de Roubaix et de Saint-Etienne » in L'économie créative et ses territoires, Presses universitaires de Rennes, pp.137-154
- Pelletier André et al., 2007, « Histoire de Lyon : Des origines à nos jours », Editions Lyonnaises d'Art et d'Histoire, 955 pages
- Polère Cédric (Millénaire 3), 2008, « la recherche de cohérence de l'action publique à l'échelle de la grande région lyonnaise : une longue marche », Centre ressources prospectives du Grand Lyon, 27 pages
- Rousseau Max, 2008, « Richard Florida in Saint-Etienne », les annales de la recherche urbaine, n°105, novembre 2008
- Sassen Saskia, 1997, « La Ville globale : New York - Londres - Tokyo », Descartes et Cie
- Savy M., Veltz Pierre, 1993, « Les nouveaux espaces de l'entreprise », Datar/Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues
- Sombart Werner, 1916, « Der moderne kapitalismus », Salzwasser-Verlag GmbH, 948 pages
- Vacher Jean-Pierre, 1997, « Saint-Etienne réveille-toi ! Ton avenir fout le camp », Editions Aux Arts, Lyon, 136 pages

ARTICLES DE PRESSE

- Meynard Denis (L'essor), 2015, « Fusion des CCI de Saint-Etienne, Roanne et Lyon, publié en ligne le 23/07/2015, consulté le 03/04/16, <http://lessor.fr/fusion-des-cci-de-saint-etienne-roanne-et-lyon-10817.html>
- Montagnon Mathilde (France Bleu Saint-Etienne), 2015, « A45 : le département du Rhône a décidé de se battre pour empêcher le projet d'autoroute », publié le 01/09/15, <https://www.francebleu.fr/infos/societe/a45-le-departement-du-rhone-decide-de-se-battre-pour-empêcher-le-projet-d-autoroute-1441119144>
- Perbey Jacques (Le Progrès), 2015, « Saint-Etienne Métropole : s'étendre au Nord et accéder au statut de métropole », journal du 19 août 2015, p.13
- Petiteaux Yann (La Tribune), 2015, « Gaël Perdriau : j'aime me présenter comme le VRP de Saint-Etienne », article du 26/02/2015, consulté en ligne en mars 2016, <http://acteursdeleconomie.latribune.fr/debats/grands-entretiens/2015-02-26/gael-perdriau-j-aime-me-presenter-comme-le-vrp-de>

[saint-etienne.html](#)

- Roure Benjamin (Webzine Lyon Capitale), 2015, « TER, une association d'usagers fustige des propositions de la SNCF », publié le 2 octobre 2015, accessible en ligne : <http://www.lyoncapitale.fr/Journal/Lyon/Politique/Transports-publics/TER-une-association-d-usagers-fustige-les-propositions-de-la-SNCF>
- Weka, 2015, « L'agglomération clermontoise planche sur sa transformation en communauté urbaine », publié en ligne le 11/09/15, <http://www.weka.fr/actualite/intercommunalite/article/lagglomeration-clermontoise-planche-transformation-en-communaute-urbaine-30192/>

RAPPORTS & ÉTUDES

- CETE de Lyon, 2004, « Avant-projet de l'autoroute A45 »
- DATAR & Conseil général des Ponts et Chaussées, 2004, « Mission nationale d'expertise d'un grand projet d'urbanisme et de développement économique à Saint-Etienne », 99 pages
- Domange Mireille (INSEE), 2008, Rhône-Alpes : de nombreuses arrivées de jeunes actifs diplômés et d'étudiants, consulté le 25/02/16, disponible à cette adresse : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=8&ref_id=15188
- Epures, 2012, « Migrations résidentielles dans le Sud Loire », Les données du territoire, n°21, octobre 2012, 12 pages
- Epures, 2010 (novembre), « Réparation fonctionnelle des emplois : Saint-Etienne Métropole comparée aux autres agglomérations rhônalpines », 48 pages
- INSEE Rhône-Alpes (& epures), 2013, « Pôle urbain de Saint-Étienne : un poids des cadres modeste, mais une tendance récente à la hausse », la lettre n°209, 4 pages
- Pays Voironnais, 2015, « Projet de territoire durable du pays voironnais 2020 »
- Pole métropolitain, 2013, « Dynamiques résidentielles dans l'aire métropolitaine lyonnaise », consulté le 25/02/16, disponible sur : http://www.urbalyon.org/AffichePDF/Pole_metropolitain_-_Dynamiques_residentielles_dans_l_aire_metropolitaine_lyonnaise_-_presentation_aux_elus_du_Conseil_metropolitain_du_21_mars_2013--3785
- Préfecture de la région Rhône-Alpes, 2006, Directive Territoriale d'Aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise, 81 pages, disponible en ligne: http://www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DTA_AML-Fichier_Imprimeur-02-07_cle621331.pdf, consulté le 26 mars 2016

- Région Rhône-Alpes, 2012, « Etat des lieux de l'économie résidentielle en Rhône-Alpes », disponible en ligne : http://territoires.rhonealpes.fr/IMG/pdf_Synthese_EcoRes_Vfinale.pdf, consulté le 17 février 2016
- SCoT Sud Loire, 2013, accessible en ligne: <http://www.scot-sudloire.fr/node/262>
- URBALYON, 2012, « Observatoire partenarial déplacements », Transport & Mobilité, février 2012, n°7, 12 pages
- Ville de Saint-Etienne, « Laissez-vous conter Saint-Etienne », Ville et pays d'Art et d'Histoire

SÉMINAIRES

- Jaillet Marie-Christine (séminaire de promotion de l'INET), 2014, « L'égalité territoriale à l'épreuve de la métropolisation : enjeux et défis pour l'action locale », compte-rendu du séminaire du 28 février 2014, promotion Simone de Beauvoir
- Tannery Franck (séminaire Millénaire 3), 2002, « Journée prospective métropolisation »

CITERES
UMR 6173
Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement



35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche:
THOMAS Eric

DETRAUX Nicolas
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2015-2016

QUELLES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT POUR LES COUPLES D'AGGLOMÉRATIONS CONNAISSANT UN DIFFÉRENTIEL DE CROISSANCE ?

Le cas de Lyon - Saint-Etienne

RÉSUMÉ :

Le sujet des stratégies de développement des pôles urbains français situés à proximité d'une métropole a peu été développé par la recherche en sciences sociales. Ce thème pose pourtant un certain nombre de questions, notamment au niveau des relations que le couple urbain doit entretenir alors que les métropoles prennent toujours plus de place : La proximité avec une métropole rend-t-elle impossible une stratégie de développement économique et territoriale « indépendante » qui s'appuierait sur les propres spécificités des pôles urbains étudiés ? Et dans un contexte où la recherche en aménagement du territoire fait l'apologie de la coopération entre agglomérations, quelles sont les opportunités d'un éventuel rapprochement ? Quelles en sont les conditions ?

L'objectif de ce travail de recherche est donc d'analyser en quoi la proximité avec une métropole (<1h) peut être facteur de dangers et d'opportunités pour le développement d'un pôle urbain. Cette analyse repose essentiellement sur l'étude du cas du couple d'agglomérations Lyon – Saint-Etienne afin de dégager les grands enjeux qui peuvent exister.

MOTS CLÉS : Pôle urbain - métropole - coopération - stratégie - Saint-Etienne