

CHRISTELLE MOREL JOURNAL VALERIE SALA PALA

**AGIR SUR LES MOBILITES RESIDENTIELLES EN SITUATION
URBAINE INCERTAINE**

REFLEXIONS A PARTIR DE L'EXEMPLE STEPHANOIS

Regards Sociologiques, n°45-46, 2013, pp111-133

Cet article interroge le rôle des politiques urbaines contemporaines dans la construction des mobilités résidentielles, en faisant l'hypothèse que ce rôle est en profonde recomposition, sous l'influence notamment de la nouvelle doxa néolibérale et de son référentiel quasi-absolu d'attractivité. Tout un ensemble de travaux académiques a souligné la montée en puissance des stratégies d'attractivité et leur impact sur le peuplement des villes, lisibles dans des processus de gentrification parfois agressive et dans l'éviction des plus modestes. L'enquête de terrain conduite à Saint-Etienne et dans son agglomération conduit à nuancer cette analyse. La tentation de faire de l'attractivité le moteur principal des politiques urbaines stéphanoises est bien présente à la fin des années 1990 et amène les acteurs locaux à formaliser une stratégie Habitat inexistante avant 2004, qui traduit bien la volonté d'agir sur le peuplement et les mobilités résidentielles. De fait, la Ville de Saint-Etienne, bien souvent adossée aux services de l'Etat local, s'efforce de développer une capacité d'action en la matière – inédite dans la configuration urbaine locale. Cette mobilisation et stabilisation du système d'acteurs local autour des enjeux d'habitat, si elle constitue une ressource pour un projet urbain qui peine encore à se définir, ne suffit pas à infléchir les mobilités résidentielles dans une situation urbaine caractérisée par des incertitudes multiples.

Quiconque se penche sur l'évolution des politiques urbaines à Saint-Etienne depuis une quinzaine d'années ne peut qu'être frappé par l'ampleur du « tournant urbain » accompli. Tandis que, jusqu'à la fin des années 1990, les municipalités stéphanoises ont répondu à la crise liée à la désindustrialisation en cherchant avant tout à maintenir l'emploi par un soutien aux entreprises, celles qui se sont succédé depuis ont réorienté l'action vers des enjeux d'attractivité du territoire, et tout particulièrement d'attractivité résidentielle dans un contexte de déclin démographique de la ville. Faire venir ou garder certaines catégories de ménages, autrement dit peser sur les – ou plutôt certaines – mobilités résidentielles, en influençant l'offre produite de sorte qu'elle s'adresse aux publics cibles identifiés, ou en tentant de créer la demande au travers des opérations de marketing territorial, est devenu un enjeu auquel les municipalités stéphanoises, depuis le milieu des années 1990, reconnaissent une dimension hautement stratégique.

Comment comprendre ce tournant des politiques urbaines stéphanoises, initié sous une municipalité de droite, poursuivi – dans quelles modalités ? – sous une municipalité de gauche depuis 2008¹ ? Comment les acteurs locaux en sont-ils

venus à désigner certaines mobilités résidentielles comme problématiques et d'autres comme désirables ? Par quels moyens ont-ils cherché à agir sur elles ? Quels effets socio-spatiaux la nouvelle stratégie urbaine, notamment en matière d'habitat et d'action sur les mobilités résidentielles, a-t-elle engendrés ? Cette reconfiguration des politiques urbaines stéphanoises peut-elle être lue comme une réponse à la nouvelle doxa néolibérale et de son référentiel quasi-absolu d'attractivité ? Peut-on déceler, dans l'analyse des dimensions substantielle et procédurale de ces politiques publiques, une évolution des manières de gouverner la ville de Saint-Etienne ? De nombreuses études ont souligné le lien entre la néolibéralisation des politiques urbaines et le développement de stratégies d'attractivité, conduisant dans certains cas à des politiques agressives de gentrification et à l'éviction des plus pauvres des quartiers centraux². L'enquête¹ menée à

ainsi le retour de la gauche après vingt-cinq ans d'une gestion politique municipale de droite.

² Voir, entre autres : Brenner Neil, « Cities and Territorial Competitiveness », in Chris Rumford (dir.), *The Sage Handbook of European Studies*, LA, Sage, 2009, pp.42-463 ; Brenner Neil & Nik Theodore (dir.), *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford, Blackwell, 2002 ; Harvey David, « From Managerialism to Entrepreneurialism : The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71/1, 1989, pp.3-17 ; Smith Neil, « New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy », *Antipode*, 34(3), 2002, pp.434-457 ; Smith Neil, *New*

¹ A la démission de François Dubanchet, maire de droite de 1983 à 1994, son « dauphin » Michel Thiollière lui succède. Il est élu en 1995 puis réélu en 2001. L'élection municipale de 2008, remportée par le socialiste Maurice Vincent, marque

Saint-Etienne nous conduit à analyser le tournant urbain des politiques stéphanoises à partir d'une lecture qui, sans occulter le glissement néolibéral, ne l'y réduit pas. Nous voulons souligner la complexité et les ambivalences de transformations stratégiques urbaines peut-être plus fortement liées aux contraintes engendrées par la périurbanisation et le déficit d'image de la ville – qui n'a rien de nouveau – qu'à un projet de gentrification « néolibérale ». Du même coup, il nous semble que l'action sur les mobilités résidentielles ne peut se lire dans les seuls termes de la domination, d'autant moins qu'elle se heurte, dans le cas stéphanois, à une situation urbaine que nous qualifierons ici d'« incertaine ». Ces incertitudes sur lesquelles vient buter l'action sur les mobilités résidentielles ont plusieurs sources : sur une situation de *shrinking city* marquée par la déprise démographique et la déprime du marché de l'habitat se sur-impriment les contradictions des dispositifs locaux et nationaux d'action publique mais aussi les effets de la crise économique et immobilière née en 2008 sur un marché local fragile et grevé par l'inertie des représentations négatives « subies » par la ville de Saint-Etienne. L'hypothèse centrale de cet article est ainsi que, alors même que les acteurs locaux, et en particulier la Ville², s'efforcent de construire une capacité d'action collective locale en vue d'agir sur des mobilités résidentielles perçues comme stratégiques, à travers une régulation accrue du marché du logement et de l'habitat, leur action est confrontée à des incertitudes et difficultés majeures qui, sans réduire leurs efforts à néant, obèrent malgré tout fortement leur capacité à agir sur les mobilités résidentielles souhaitées. Ainsi, après avoir retracé la genèse d'une

stratégie habitat ancrée dans un référentiel urbain d'attractivité et analysé la façon dont cette stratégie définit certaines mobilités comme plus ou moins souhaitables, nous montrerons comment la Ville cherche à construire une capacité d'action collective locale en vue d'agir sur ces mobilités résidentielles, puis comment les effets socio-spatiaux de cette action, du reste très difficilement mesurables, se trouvent limités ou déviés par des incertitudes, contraintes et difficultés plus ou moins spécifiques à la configuration stéphanoise.

L'attractivité comme moteur des politiques urbaines stéphanoise ? genèse d'une stratégie habitat

Sans être née de la Révolution industrielle, la ville de Saint-Etienne ne s'est pas moins développée pour l'essentiel à partir des années 1820 lorsque l'ensemble de la région est saisie par un mouvement d'industrialisation orchestré, pour l'essentiel, par l'Etat central. De 1821 à 1968, la croissance de la population urbaine de Saint-Etienne ne se dément pas, même si les périodes de crise économique – les années 1880, les années 1930 – correspondent à des récessions démographiques ponctuelles. Cette histoire est aisée à rapporter au premier type de « *shrinking cities* » identifié en France par E. Sabot-Cunningham et S. Fol, celui des villes (et aires urbaines associées) dont le déclin est le résultat de la désindustrialisation³, la typologie étant complétée par de petites aires urbaines de moins de 50 000 habitants principalement localisées à l'intérieur du pays et par des agglomérations où les centres-villes déclinent au profit des zones périphériques (Marseille, Toulon, Perpignan ou Avignon par exemple).

Dans une situation urbaine que nous qualifierons d'« incertaine », émerge depuis le début des années 2000 une stratégie habitat, subordonnée à un objectif d'attractivité résidentielle, visant à influencer les mobilités résidentielles et le peuplement

Urban Frontier : Gentrification and The Revanchist City, Londres, Routledge, 1996.

¹ La recherche a été conduite dans le double cadre du pôle stéphanois TemiS (depuis 2008) et du projet ANR SPACECONTROL (depuis 2011, ANR 10 ESVS 001 01). Elle a donné lieu à un premier texte focalisé sur la construction de la stratégie habitat : Morel Journel Christelle et Sala Pala Valérie, « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? », *Métropoles* [En ligne], 10 | 2011, URL : <http://metropoles.revues.org/4536>. Le présent article s'appuie sur un prolongement de l'enquête de terrain initiale (2009-2011) effectué au second semestre 2012 (entretiens semi-directifs et analyse des sources institutionnelles locales les plus récentes).

² On entend par « Ville » le dispositif spécifique que forment une municipalité, caractérisée par son orientation politique et ses modalités d'organisation, les services municipaux, caractérisés par des savoir-faire, des règles et des normes d'action, des habitudes et un organigramme évolutif, et les relations qu'ils entretiennent.

³ Sabot-Cunningham Emmanuelle et Fol Sylvie, « Shrinking cities in France and Great Britain. A Silent process ? », in *The Future of Shrinking Cities - Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context*, Center for Global Metropolitan Studies, Institute of Urban and Regional Development and the Shrinking Cities International Research Network, 2007, http://metrostudies.berkeley.edu/pubs/proceedings/Shrinking/5Fol_and_Sabot_PA_final.pdf.

de la ville, là où auparavant le laisser-faire l'emportait.

une situation urbaine incertaine

Si la population de la ville de Saint-Etienne diminue depuis 1968 (cf. figure 1), la mise à l'agenda de la question démographique n'intervient véritablement qu'à la toute fin des années 1990. Certes, les données du recensement de 1975, indiquant une perte démographique de plus de 3 000 habitants, constituent un premier choc pour les édiles locaux : elles mettent fin à une croissance continue de la ville depuis le début du XIX^e siècle et mettent à mal les projections démographiques optimistes mobilisées dans la première tentative de planification opérée à l'échelle régionale après la loi d'orientation foncière de 1967. En effet, les scénarii du projet de Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) se heurtent à la réalité des désengagements industriels : la répartition des populations et des dynamiques démographiques entre Saint-Etienne, les vallées industrielles et les communes situées dans la plaine du Forez, se modifient profondément au profit de ces dernières. Pour autant, la poursuite du phénomène dans les deux périodes intercensitaires suivantes (1972-1982 et 1982-1990, avec une atténuation apparente¹ entre 1982 et 1990) ne mobilise pas fortement les décideurs locaux. La prise de conscience intervient avec les résultats du recensement de 1999, d'autant plus alarmants que leur diffusion est facilitée par les ordres de grandeur auxquels ils sont aisément rapportés : la ville a perdu presque 10% de ses habitants en une dizaine d'années². Les acteurs locaux en tirent les leçons suivantes : l'action en faveur des entreprises et de l'emploi, jusqu'alors privilégiée par les municipalités stéphanoises adossées aux politiques et outils nationaux³, ne suffit pas et des efforts d'intervention sur la ville, son image et son attrac-

tivité résidentielle doivent être entrepris pour tenter de pallier la spirale de la dévalorisation-paupérisation, objectivée par la construction d'indicateurs de fragilité sociale et urbaine.

D'autres constats s'adjoignent à celui de l'érosion démographique : l'accroissement des disparités entre Saint-Etienne et sa couronne⁴, le vieillissement, la population étrangère nombreuse⁵, la paupérisation croissante, en particulier dans les quartiers centraux. La perception subjective de la ville et celle de son habitat – une « ville de logement social »⁶ dont les quartiers centraux sont aussi marqués par l'importance d'un parc privé ancien dégradé jouant le rôle d'un parc social de fait – sont mauvaises. Tout semble alors concourir à l'actualisation du stigmatisme encore vif de la « capitale des taudis » développé après la Seconde Guerre mondiale, lequel ne fait que traduire le déficit récurrent de prise en charge de la question du logement par la municipalité, les milieux patronaux ou leurs opérateurs d'« habitations à bon marché », la laissant de fait aux couches moyennes de la société locale et ses immeubles de rapport.

Si la perte de population constitue dès lors une question publique locale, les préoccupations se focalisent principalement sur le départ des classes moyennes et supérieures de la ville-centre⁷. À l'instar d'autres configurations urbaines, ce départ constitue un des symptômes de la crainte du déclassement de la ville. À regarder de plus près les évolutions démographiques de Saint-Etienne, il est aisé de confirmer que le déficit de population tient bien à un solde migratoire négatif et non à un solde naturel qui, malgré le vieillissement de la population

¹ Ce terme d'« apparent » nous est imposé par la démarche engagée par l'INSEE auprès du procureur de la République, sur la base du soupçon de manipulation des résultats du recensement de 1990, dont l'enjeu était le seuil de 200 000 habitants. Cf. Gubry Patrick, « Recensement et démocratie », in Vallin Jacques (dir.), *Clins d'œil de démographes à l'Afrique et à Michel François*, Paris, CEPED, 1995, pp.43-56.

² Entre 1990 et 1999, le nombre d'habitants de la ville de Saint-Etienne passe de 199 396 à 180 438, soit une baisse inédite de 9,5% de la population.

³ Vincent Béal, Rémi Dormois et Gilles Pinson, « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *Métropoles* [En ligne], 8 | 2010, URL : <http://metropoles.revues.org/4380>.

⁴ Ville de Saint-Etienne [VSE], document interne, *Politique de l'habitat et du logement à Saint-Etienne depuis 1980*, avril 1995. Dans les notes de bas de pages suivantes et pour référencer les documents qui en émanent, la Ville de Saint-Etienne sera mentionnée par le sigle VSE.

⁵ Un document interne aux services de la Ville indique, pour 1990, 12% de personnes étrangères et 16% de personnes d'« origine étrangère ». Le rapport ne précise pas la façon dont est définie et mesurée cette dernière catégorie de population. VSE, document interne, *Pour une politique de l'habitat (Du constat aux propositions d'actions)*. *Horizon 2010*, août 1995.

⁶ VSE, *Politique de l'habitat et du logement...*, *op. cit.*

⁷ « Saint-Etienne souffre d'un problème d'image et son atout de ville à la campagne joue contre elle. Les familles aux revenus moyens et supérieurs fuient Saint-Etienne pour s'installer en proche périphérie (environnement et cadre de vie, proximité de Saint-Etienne, de ses activités et équipements, facilités de communications, fiscalité plus légère) » (VSE, *Pour une politique de l'habitat...*, *op. cit.*)

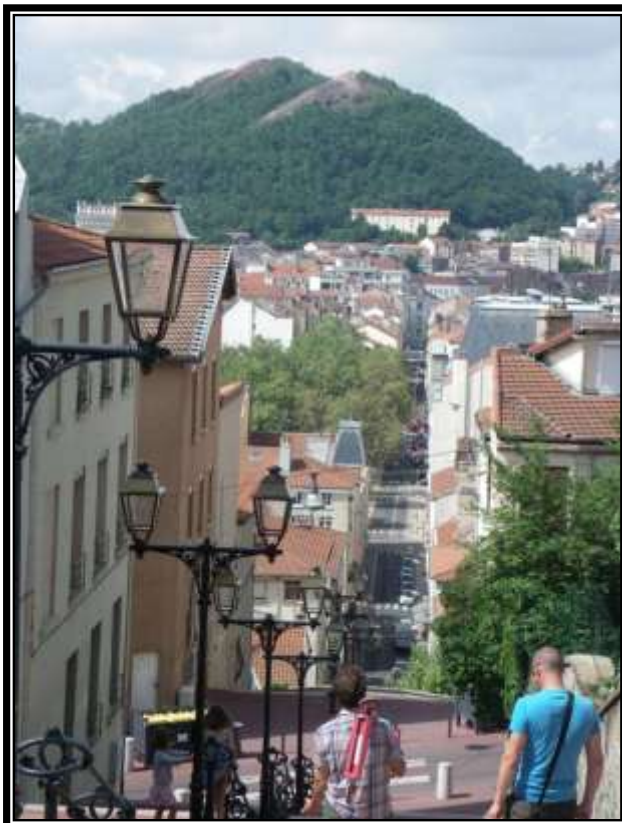
⁸ Miot Yoan, « Diversifier le peuplement des quartiers anciens

Figure n°1 – Saint-Etienne | évolution démographique de 1793 à 2009



Source : INSEE

Figures n°2 et 2 bis – Quartier du Crêt de Roc | deux vues



Source-s : photos des auteures, 2012

se maintient à +0,3% de moyenne annuelle depuis 1990. Les acteurs locaux évoquent une « mobilité d'évasion »¹ vers la plaine du Forez ou en direction des coteaux des vallées du Gier ou de l'Ondaine, associée à l'idée que seuls les habitants captifs, dont les ressources n'autorisent pas un « vrai » choix résidentiel, restent dans la ville². Pour le dire autrement, Saint-Etienne, délaissée par les investisseurs en raison d'un marché immobilier atone, est alors associée – un peu rapidement ?³ – aux « *weak market-cities* »⁴, caractérisées par la dégradation de leurs conditions économiques et la paupérisation de leurs habitants.

De fait, la question de l'attractivité résidentielle stéphanoise s'impose au cours des années 2000 sur la scène politique locale et génère l'émergence d'une stratégie en matière d'habitat et de logement à l'échelle communale, qui peine encore à s'articuler à d'autres dispositifs d'intervention sur la ville et à se déployer à l'échelle intercommunale.

L'attractivité et l'habitat comme éléments-clefs des politiques urbaines stéphanoises

Comme nous avons eu l'occasion de le montrer par ailleurs⁵, l'appropriation des enjeux autour de l'habitat constitue une sorte de « révolution »

de rénovation urbaine – Les cas de Mulhouse, Roubaix et Saint-Etienne », Communication au colloque international « Le peuplement, catégorie insaisissable des politiques urbaines ? », Saint-Etienne-Lyon, 17-18 novembre 2011.

¹ Entretien avec un(e) chargé(e) de mission du Service foncier, VSE, décembre 2009.

² Entretien avec un(e) responsable du Service Renouvellement urbain, VSE, novembre 2009.

³ Le tissu économique stéphanois, pour affecté qu'il ait été par la disparition des grands donneurs d'ordre, est reconnu pour les qualités de ses PME-PMI : au milieu des années 2000, « Saint-Etienne dispose [...] d'un tissu économique dense, 150 000 emplois dans plus de 11 000 entreprises qui constituent un tissu de PME-PMI diversifié, souple, inventif. Saint-Etienne est la cinquième concentration de PME-PMI au niveau national et le troisième pôle Mécanique et Biens d'équipement. Elle accueille aussi des leaders nationaux (Casino, Thuasne, Chambon, Desjoyaux (n°1 européen), SNF Floerger (n°1 mondial)... » (CGPC, DATAR, *Mission nationale d'expertise pour un grand projet d'urbanisme et d'aménagement à Saint-Etienne*, juillet 2004, p.19).

⁴ Furdell Kimberly, Wolman Harold, *Toward understanding urban pathology : creating a typology of "weak market" cities*, Washington, George Washington Institute of Public Policy (GWIPP), Working Paper n°21, 2006, <http://www.gwu.edu/~gwipp/papers/wp021.pdf>, consulté le 29-10-2012.

⁵ Morel Journal Christelle et Sala Pala Valérie, « Le peuplement... », *art. cit.*

dans l'histoire de la ville, qui se caractérise par une faible mobilisation des outils de planification urbaine⁶. Jusqu'aux années 1990, l'action de la municipalité stéphanoise reste largement limitée à la mise en œuvre d'Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) pour la réhabilitation des logements privés dégradés dans les quartiers anciens du centre-ville tandis que le logement social n'est que peu « piloté » par les équipes municipales qui se succèdent. Quant à l'échelle intercommunale, elle émerge tardivement et ne constitue qu'une scène « minimale »⁷.

Le « tournant urbain » des politiques stéphanoises, pour visible qu'il soit dans la transformation des espaces publics et la mise en scène de bâtiments-phares conçus par de grands noms de l'architecture (Norman Forster, Finn Geipel, Manuelle Gaudrand, etc.), comporte aussi un volet « habitat » qui bénéficie, du point de vue de ses modalités d'élaboration, de l'acclimatation locale de dispositifs de politiques nationales. En effet, l'expérience du Grand Projet de Ville (GPV) joue un rôle décisif dans l'émergence d'une politique locale de l'habitat. Il faut dire que cette phase de mobilisation sur un dispositif national est nourrie d'un basculement local important qui se produit à propos des quartiers Sud-Est de la ville et notamment de l'hypothèse de la démolition de l'immeuble dit « Muraille de Chine ». À une période où le directeur général des services de Saint-Etienne peut considérer que les problèmes de l'office municipal de l'habitat ne sont pas ceux de la Ville⁸, succède une mise en commun des ressources – notamment d'étude – sur ces grands ensembles de logement construits entre 1953 et 1972. De fait, la démolition de la Muraille de Chine, opérée en mai 2000, est obtenue par une alliance forte entre la municipalité de droite, conduite par M. Thiollière, et l'office mu-

⁶ Le premier Plan d'occupation des sols (POS) de la ville, établi en 1976, est un POS partiel, qui a été élaboré, sans commande politique, par les techniciens de la jeune agence d'urbanisme mobilisés sur les enjeux fonciers liés au désengagement des Houillères de la Loire.

⁷ Vant André et Gay Georges, « Saint-Etienne Métropole ou le découpage du territoire minime », *Revue de Géographie de Lyon*, 72/3, 1991, pp.177-190.

⁸ « Il y a eu une prise de conscience très forte avec les quartiers Sud-Est, j'en suis persuadé. Et ensuite ils ont défini une stratégie habitat, et maintenant, les choses, ça y est... Et si on revient, ça fait moins de 10 ans, c'était 1998-99, où le

Figure n°3 – Quartier de Tarentaize-Beaubrun(-Séverine) | vue



Source : les auteures, 2012.

Figure n°4 – Quartier de Montreynaud | la Tour Plein Ciel avant sa démolition en novembre 2011



Source-s : les auteures, 2011.

Figure n°5 – Quartiers Sud-Est | immeubles rue Pierre Loti (secteur Montchovet) aujourd'hui démolis



nicipal gestionnaire, avant que la démolition de logements sociaux ne devienne légitime aux yeux de l'Etat¹.

Quoi qu'il en soit, la mise en place d'un groupement d'intérêt public (GIP), réunissant l'Etat (au travers de la Direction Départementale de l'Équipement – DDE²), la Ville de Saint-Etienne, la nouvelle Communauté d'agglomération et la Caisse des Dépôts, tant pour l'animation de la phase d'étude que pour le pilotage stratégique de la politique de rénovation urbaine, permet l'instauration d'une scène partenariale inédite à Saint-Etienne. Son apport majeur consiste sans doute dans le choix d'intégrer, à côté des deux principaux quartiers d'habitat social de la ville, deux quartiers centraux anciens d'habitat privé dégradé³ dans le dispositif GPV, dont les problématiques complexes renforcent encore – au moins pendant un temps – la dynamique partenariale. Cette dernière ne se limite pas aux collectivités, aux services déconcentrés de l'Etat et/ou aux opérateurs d'aménagement issus de la sphère publique. Elle enrôle aussi, comme en témoigne le directeur de l'office municipal de l'habitat, les bailleurs publics et privés, et le GIP constitue une « instance de coordination » aussi indispensable qu'inédite⁴. L'expérience du GPV est ensuite réinvestie dans la construction du projet de rénovation urbaine dans le cadre de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU), qui

bénéficie de la création d'un service municipal dédié dès septembre 2003. Ces deux dispositifs ont constitué les laboratoires de la construction d'une capacité d'action collective et d'un pilotage politique municipal en matière d'habitat. Ils ont aussi révélé l'ampleur de la dégradation du bâti et des conditions de vie de la population dans le centre-ville qui, au-delà des deux quartiers finalement choisis, apparaît clairement « en perte de vitesse »⁵ (cf. figure 6). Un voyage à Marseille organisé par la DDE42 en mars 2003 fait basculer les acteurs locaux : la mise en place d'un établissement public d'aménagement, instrument emblématique de l'Etat-aménageur (ré)actualisé dans le projet d'Euroméditerranée⁶, est sollicitée dans un contexte urbain marqué par les héritages industriels⁷. L'EPA de Saint-Etienne (EPASE) est créé en janvier 2007 avec la volonté de renouveler les ressorts d'attractivité, notamment pour les activités caractéristiques de la nouvelle économie⁸ : « Il fallait passer à une économie de services et avoir la stratégie d'habitat qui allait avec »⁹. Cette inflexion des stratégies du développement urbain vers le référentiel d'attractivité est incorporée dans les objectifs majeurs de l'EPASE qui doit « contribuer à renforcer Saint-Etienne dans sa position de second pôle urbain de l'Eurométropole Lyon/Saint-Etienne », « pérenniser le dynamisme économique du bassin d'emploi »

directeur de l'urbanisme disait [...] : "Si tu veux continuer à réfléchir sur sud-est, c'est ton problème, fais ton étude". Je lui ai dit : "Il n'est pas question de faire une étude si tu n'es pas avec moi [et que tu ne paies pas]." [...] Donc on a mis en an pour arriver à se mettre d'accord pour lancer un schéma d'aménagement des quartiers sud-est » (Entretien avec le directeur de l'office municipal de l'habitat, avril 2007).

¹ Berland-Berthon Agnès, *La démolition des ensembles de logements sociaux : l'urbanisme entre scènes et coulisses*, Université Bordeaux III – Michel de Montaigne, thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, 2004.

² Compte tenu des évolutions dans l'organisation des services de l'Etat local, nous utiliserons le sigle DDE42 pour les faits antérieurs à décembre 2008, puis DDEA42 (Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture de la Loire) pour l'année 2009 et, enfin, DDT42 (Direction Départementale des Territoires de la Loire) à partir de janvier 2010.

³ Les quartiers du Crêt-de-Roc (figure 2), bordant le centre-ville à l'est, et de Tarentaize-Beaubrun-Séverine (figure 3), à l'ouest, sont ainsi inscrits aux côtés de quartiers périphériques d'habitat social, Montreynaud (figure 4) et « Montchovet » – pour lequel l'expression géographique plus neutre de « quartiers sud-est » (figure 5), englobant les quartiers proches, a été progressivement retenue –, dans les dispositifs du GPV puis de l'ANRU.

⁴ Entretien avec le directeur de l'office municipal de l'habitat, avril 2007.

⁵ Entretien avec un(e) des responsables de la DDE42, février 2011 : « [Avec les collègues du Service Habitat de la DDE42 et de la Ville], on se dit que si on y arrive sur ces deux quartiers très difficiles – ce qui n'est pas évident – même aujourd'hui, c'est en train de se casser la figure ailleurs... ce sera un puits sans fin ».

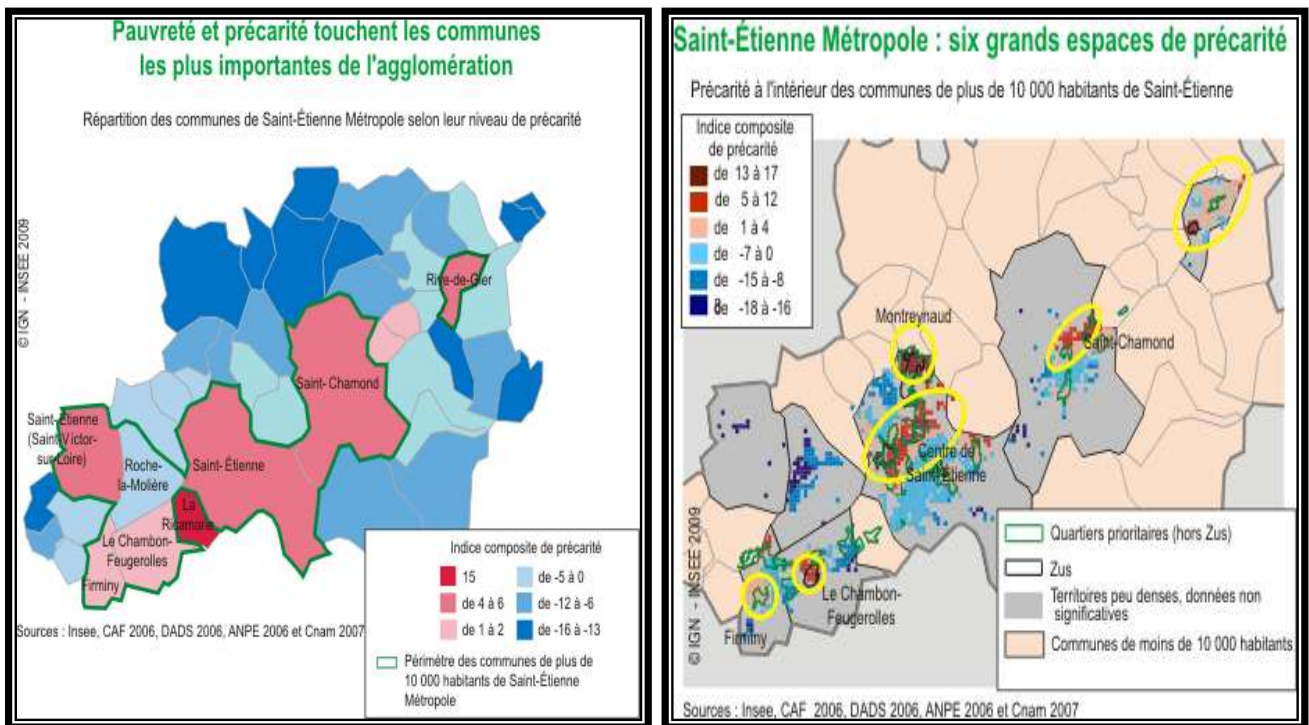
⁶ Morel Journal Christelle et Pinson Gilles, « Les Etablissements Publics d'Aménagement. Le néo-management au service du projet local ? », in Guénod Jean-Michel (dir.), *Une nouvelle donne urbaine : aménageurs mobilisez-vous*, La Tour d'Aigue, Editions de l'Aube, 2012, pp.172-216.

⁷ « A Saint-Etienne, on va renouveler un quartier, il y aura une usine occupée, il y aura des logements insalubres avec des gens à reloger, il y aura un puits de mine dessous donc on ne pourra plus construire à tel endroit, il y aura de la pollution, donc rien que [pour] le coût de libération du foncier, on aura un facteur 10 ou 15 ou 100 parfois par rapport à ce qui peut se passer ailleurs » (Entretien avec un(e) responsable du Service foncier, VSE, décembre 2009).

⁸ Est entériné l'épuisement des stratégies locales basées sur le développement de l'offre de zones d'activités confinant à l'« obsession foncière et immobilière » : Levy Jonah, *Tocqueville's Revenge. State, Society and Economy in Contemporary France*, Cambridge, Harvard University Press, 1999 ; cf. aussi Béal et al., *art.cit.*

⁹ Entretien avec un(e) des membres du cabinet du maire de Saint-Etienne, juin 2011.

Figure n°6 et 6 bis – Concentration géographique de la précarité dans l'agglomération stéphanoise | communes et fonds des vallées industrielles



Figures n°7 – La Condition des Soies | un logement de standing



Quartier Manufacture – Figures n°8
Plaine Achille | vue



Sources : photographies des auteures, respectivement 2012 & 2011

et « restaurer l'attractivité résidentielle du centre-ville »¹.

En amont de cette création, la municipalité et ses services ont tiré parti des réflexions conduites à partir du milieu des années 1990, notamment dans la mise en œuvre du GPV et dans le contexte d'élaboration du dossier ANRU : la Ville de Saint-Etienne dispose depuis 2003 d'une Stratégie Habitat, avec l'objectif « d'enrayer durablement le déclin démographique, de redonner de l'attractivité à l'habitat de la Ville Centre d'une agglomération forte de 390 570 habitants et d'attirer de nouveaux habitants »². La stratégie Habitat définit des moyens d'action, définit des volumes de logements à construire, à rénover ou à détruire, des segments privilégiés, des quartiers à enjeux, dans un document cadre et évolutif dont l'horizon temporel est de 10 ans (2003-2012). Son processus d'élaboration constitue en tant que tel un cheminement important pour les techniciens de la Ville, notamment dans la transformation des relations avec les bailleurs locaux, lesquels s'organisent dans la même période à l'échelle intercommunale en développant l'association créée auparavant au niveau communal, qui prend alors le nom d'AMO2SM (Association des maîtres d'ouvrage sociaux de Saint-Etienne Métropole). Parmi les éléments novateurs contenus dans la Stratégie Habitat, la règle dite « des trois tiers », visant à construire dans des proportions équilibrées des logements locatifs sociaux, des logements locatifs privés et des logements en accession à la propriété dans les différentes opérations, constitue clairement une rupture dans les politiques urbaines stéphanoises puisque, jusqu'alors, les quelques opérations de logements privés avaient été produites sans exigence de la collectivité quant à la présence de logements sociaux. En termes de volume, l'objectif est de parvenir à une production de 800 à 900 logements (privés et sociaux) par an, là où la production n'atteignait pas 100 unités au début des années 1980.

Si la tentation « gentrificatrice » se lit encore dans les documents rédigés au milieu des années 2000, le référentiel des politiques de logement et d'habitat glisse peu à peu vers la formulation de cibles différenciées, tant en termes de groupes sociaux souhaités que de quartiers. Le développement des outils de connaissance des populations et des marchés conduit les acteurs locaux, de manière

relativement convergente si ce n'est coordonnée, à redéfinir les publics visés par leurs intervention. Du côté du nouveau service Habitat de la Ville ou du chargé de projet « Quartiers anciens » de l'EPASE, c'est la jeune famille de deux enfants, souvent qualifiée de « stable » d'un point de vue professionnel, qu'il importe de garder dans la ville centre par le biais de produits logements adaptés, tant en matière de prix³ qu'en matière de forme urbaine⁴ pour constituer des alternatives au départ en périphérie. Quelques opérations ponctuelles ciblant les groupes sociaux plus aisés sont développées dans des logiques de « niche » par l'EPASE : ainsi de la dizaine de logements aménagés par le groupe Créquy dans l'ancienne Condition des Soies de Saint-Etienne⁵ (cf. figure 7). De manière globale et d'un point de vue plus spatialisé, les différentes opérations en cours dans la ville composent une offre d'habitat et de logement légèrement différenciée autour de la règle des « tiers » : l'aménagement des nouveaux quartiers de Manufacture Plaine Achille (cf. figure 8) – quartier créatif, écoquartier, campus – et du quartier de Châteaureux (cf. figure 9) vise avant tout le changement d'image de la ville et l'attraction de nouvelles activités et de nouveaux profils d'habitants, tandis que les quartiers anciens sont davantage dédiés à l'amélioration du quotidien des habitants « déjà là » et notamment des jeunes familles évoquées plus haut.

³ « Donc on essaie ici [...] un truc qui commence à porter ses fruits, qui est un vrai raisonnement, en disant aujourd'hui, un ménage modeste, donc 3 SMIC, avec enfants, il a 10% d'apports, il emprunte sur 25 ans, c'est quoi le prix du logement qu'il peut acheter, sachant que ce ménage-là, il lui faut un T3 ou un T4. Voilà. Et ensuite dans la discussion avec les opérateurs immobiliers, l'idée c'est de discuter avec eux et de dire il faut que vous sortiez des logements à ces prix-là » (entretien avec un(e) chef de projet de l'EPASE, février 2011).

⁴ Le développement d'une offre de maisons individuelles en ville mobilise les acteurs locaux : « L'enjeu [pour la ville] est de trouver une solution de logement un peu attractif, individuel. On pourrait garder ces ménages en produisant du logement individuel » (entretien avec un(e) des responsables de la DDT42, octobre 2012).

⁵ Voir <http://www.groupecrequy.fr/programmes/programme-immobilier-la-condition-des-soies>, consulté le 1/11/2012.

¹ <http://www.epase.fr/fr/L-EPASE-un-outil-d-exception/Grand-projet-urbain>, consulté le 1/11/2012.

² VSE, *Stratégie Habitat*, 2003.

agir sur les mobilités résidentielles : vers la construction d'une capacité d'action collective ?

Dans ce contexte, les tentatives de régulation des mobilités résidentielles, à travers l'action sur le marché du logement (offre et demande), s'élaborent à travers trois principaux instruments : la stratégie habitat de la Ville de Saint-Etienne, qui s'articule étroitement au programme de rénovation urbaine conventionné avec l'Etat mais porte, au-delà des quatre quartiers ANRU, sur l'ensemble du territoire communal ; les projets d'aménagement de l'EPASE, qui visent à transformer sensiblement des quartiers définis comme stratégiques en y injectant des moyens publics lourds ; le Programme Local de l'Habitat (PLH), qui se veut l'outil d'une politique à l'échelle intercommunale. Si divers acteurs publics sont impliqués dans cette régulation (Ville, Saint-Etienne Métropole, EPASE, DDT42), la Ville joue néanmoins un rôle moteur que nous analyserons en insistant sur trois points. Nous nous attacherons d'abord à montrer comment elle cherche à développer les outils d'une connaissance fine et partagée du marché de l'habitat et des processus territoriaux qui le structurent, condition nécessaire à l'élaboration d'une stratégie et à la maîtrise du marché. Nous verrons ensuite comment elle s'appuie sur cette connaissance pour construire une capacité d'action collective et mobiliser l'ensemble des acteurs de l'habitat, publics et privés, autour de sa stratégie, ce qui ne va pas sans obstacles.

connaître pour agir

Depuis le début des années 2000, la Ville a mobilisé de façon croissante une expertise externe. Dès 2003, elle a recours au conseil de Stratis¹, la mobilisation de ce bureau d'étude visant à approfondir un diagnostic territorial initié quelques mois auparavant, mais aussi à renforcer sa légitimité à définir une stratégie et à l'imposer tant en interne qu'à ses partenaires potentiels : « C'est plus facile quand on construit tout un discours appuyé sur des données objectives, et porté par un partenaire extérieur, ça aide »².

Progressivement, la Ville et la DDE42 incitent l'agence d'urbanisme à développer ses missions d'observatoire. Dès 1999, l'agence développe un « Dispositif de veille des quartiers de Saint-Etienne » (DVQS) dont la maîtrise d'ouvrage glisse ensuite de la DDE42, initiatrice du projet, à la Ville. Le dispositif vise à objectiver des évolutions d'écart entre quartiers, et en particulier à alerter en cas de décrochage des quartiers les plus fragiles. Surtout, l'Observatoire de l'habitat, créé en 1998, s'impose peu à peu comme lieu de mise en commun et en débat des enjeux territoriaux de l'habitat pour ses partenaires³. Son contenu s'étoffe progressivement, en termes de connaissance tant du logement social que du logement privé. Il est aujourd'hui complété par un observatoire de la promotion privée, mené par Adequation/Cecim et nourri par les données des promoteurs privés. Sa création témoigne du renforcement des liens de ces derniers avec les acteurs publics et notamment la Ville.

Enfin, en 2009, sous l'impulsion du Service des Etudes générales de la DDE42 et en lien avec la Ville, un observatoire des mobilités résidentielles est impulsé. La DDE42 est un acteur central dans la phase de prise de conscience et de diagnostic du tout début des années 2000⁴. Partenaire des différents projets qui « saisissent » la ville, cet organe de l'Etat local, et plus spécifiquement des équipes des services Habitat et Etudes générales, s'inquiète des mutations à venir au regard d'un enjeu dont elle se veut le garant, celui de « mixité sociale ». Cette préoccupation amène la création d'une nouvelle mission auprès de l'équipe de direction de la DDE42, en charge du suivi spécifique des deux établissements publics qui opèrent dans la ville : l'EPASE et l'EPORA (établissement public foncier de l'Ouest Rhône Alpes), établissement public foncier intervenant dans les territoires situés à l'ouest de la Région Rhône-Alpes. Prenant acte du fait que « le territoire de Saint-Etienne est quasiment couvert dans la totalité par des périmètres

³ A savoir : VSE, instances intercommunales (Saint-Etienne Métropole, Loire Forez, Pays de Saint-Galmier), DDE42, EPASE, bailleurs sociaux, promoteurs privés, Chambre des notaires, et Cecim/Adéquation.

⁴ On retrouve ici le rôle fort de l'Etat local dans l'accompagnement des acteurs locaux (Béal et *al.*, 2010, *art.cit.* ; Morel Journal, Pinson, 2012, *art.cit.*), dont témoigne un des responsables de la DDE42 en novembre 2006 : « Il y a un rapport de force qui s'est créé [...], en disant, soit monsieur le maire on vous accompagne sur la rénovation de la ville, nous ça nous intéresse, mais si vous n'avez pas de politique du logement on n'ira pas, parce qu'on peut pas, parce qu'on va merder, parce qu'on va pas y arriver ».

¹ La fusion de Stratis Conseil avec Socoprism en avril 2007 a abouti à la création d'Adequation.

² Entretien avec un(e) responsable du service Habitat, VSE, octobre 2012.

d'intervention publique » (cf. figure 10), dans lesquels l'Etat est partie prenante – directement ou indirectement par le biais des établissements publics mentionnés –, la direction de la DDEA42 estime nécessaire d'exercer une vigilance informée, notamment pour vérifier « qu'on ne déplace pas le problème sur d'autres quartiers »¹ et pour affiner l'analyse des dynamiques de mobilités entre quartiers centraux et périphériques – provisoirement confondues dans la logique de montage du dossier ANRU². Les réflexions sur un outil spécifique pour connaître les évolutions de la géographie sociale et les effets des opérations dans les quartiers débutent au sein de la DDEA42, font l'objet d'une commande³ de recherche exploratoire conduite par une étudiante⁴ et débouchent sur un projet d'observatoire des mobilités résidentielles. Peu à peu partagé avec le Pôle Développement urbain de la Ville de Saint-Etienne, cet observatoire est conçu comme une scène partenariale qui permet de (re) mettre en débat les projets urbains stéphanois au travers de leurs conséquences sociospatiales⁵.

Nourri par des enquêtes quantitatives à l'échelle globale de la ville et qualitatives à l'échelle de quartiers urbains, toujours en construction au sein

de l'agence d'urbanisme, cet observatoire suscite un certain intérêt parmi les acteurs et opérateurs locaux. Il bénéficie de l'attention du dispositif local de coordination des projets urbains stéphanois, mis en place dans le cadre de la mission de préfiguration de l'EPA et qui perdure depuis sous le nom de « G ». Ce dispositif, jugé indispensable à l'articulation des actions et décisions qui affectent le territoire municipal, réunit autour de lui les dirigeants de la DDT42, de la Ville et de Saint-Etienne Métropole et d'un certain nombre d'agences locales, dont l'agence d'urbanisme elle-même. Quoi qu'il en soit, l'aboutissement du projet d'observatoire reste incertain étant données les difficultés générales de financement des activités d'observation mais aussi le glissement pragmatique de ses objectifs : saisir les mobilités résidentielles reste une gageure et les qualités d'une observation socio-urbaine fine laissent encore de côté la question des parcours et des mobilités résidentielles des ménages, au risque de le transformer, de fait, en « observatoire des quartiers »⁶ plutôt que des mobilités. Quoi qu'il en soit, ces différents observatoires, à la fois lieux de production et de partage de connaissances, jouent un rôle clé dans la construction de représentations communes et d'un diagnostic partagé du territoire par les acteurs locaux de l'habitat.

Quant au service Habitat de la Ville, il a très nettement renforcé son expertise interne, affinant progressivement une base de données informatique, la « base habitat ». Des croisements entre cette base et le système d'information géographique (SIG) municipal permettent de faire des simulations et des projections, et en particulier de tester l'impact que pourrait avoir un programme neuf sur un quartier en termes d'équilibre logement social/logement privé, et de mixité sociale, pour ensuite discuter de façon argumentée, avec les opérateurs, du contenu et de la localisation de leurs programmes.

Cette démarche se fonde sur le constat qu'il ne suffit pas de connaître et d'orienter l'offre mais qu'il lui faut aussi mieux comprendre la demande, les attentes individuelles, pour, au final, chercher à

¹ Entretien avec un(e) chargé(e) de mission auprès de la direction, DDEA42, novembre 2009.

² « Jusqu'ici, on a fait un amalgame entre les populations des grands ensembles et ceux des quartiers centraux parce que c'était nécessaire pour monter les dossiers ANRU. Ces amalgames sont dommageables à un moment donné quand on veut comprendre les mécanismes [de mobilité] » (*op. cit.*).

³ « Dans l'optique de la construction d'un observatoire du peuplement à Saint-Etienne, la DDE souhaite connaître le peuplement de Saint-Etienne et la mobilité résidentielle des habitants. Face au constat de la dilution de la ville, de la fuite vers le périurbain (plaine du Forez notamment), l'objectif des décideurs locaux est de favoriser la reconcentration de la ville sur son centre. L'objet de l'étude est donc de brosser le tableau de la population stéphanoise et de la mobilité résidentielle actuelle, et de comprendre les aspirations résidentielles des Stéphanois, afin de pouvoir répondre à leurs attentes dans le centre-ville et attirer à nouveau ceux qui fuyaient ce centre, par le biais d'un aménagement portant à la fois sur le logement et sur les activités (services notamment), réalisé notamment par l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne » (*in* Leostic Fanny, *Etude de la rénovation urbaine et des trajectoires résidentielles à Saint-Etienne – Etude méthodologique préalable à la construction d'un observatoire du peuplement et des mobilités résidentielles à Saint-Etienne*, 2009, p.4).

⁴ *Ibid.*

⁵ Il est ainsi prévu de suivre les ménages ayant fait l'objet de relogements dans le cadre de l'ANRU (« le plus facile »), de suivre les nouveaux ménages arrivant dans les programmes de logement sociaux et privés et les ménages pauvres du centre-ville tout en étant attentif au problème global du vieillissement et aux questions émergentes dans les quartiers suivis.

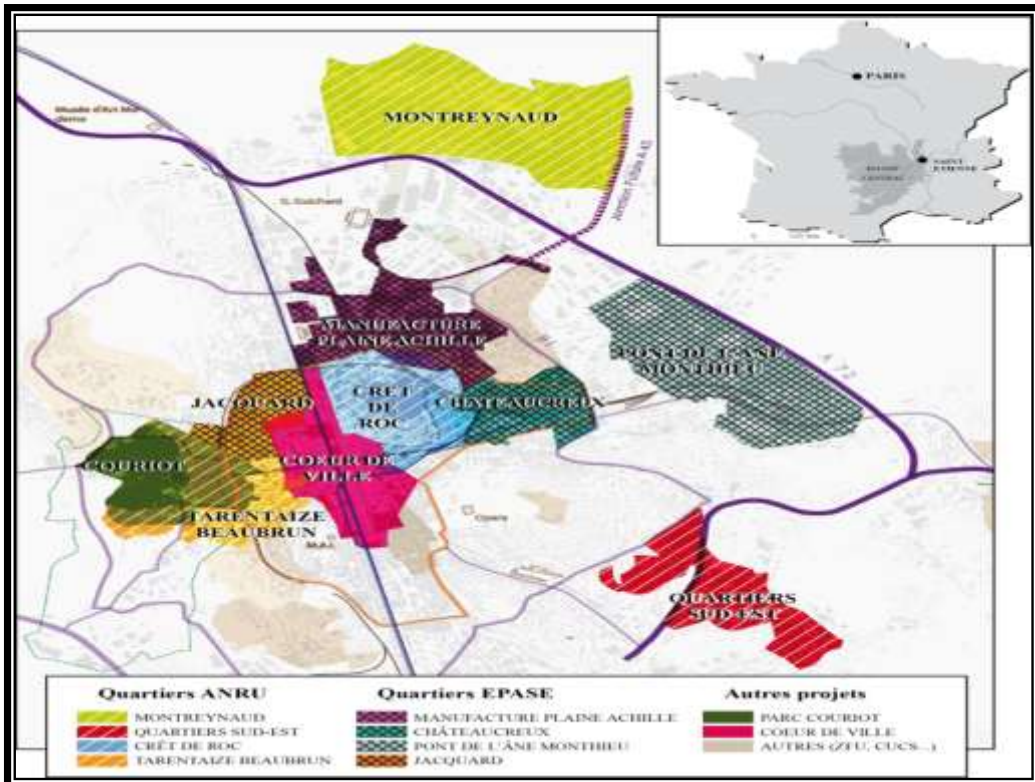
⁶ Entretien avec un membre partenaire de l'observatoire, octobre 2012.

Figures n°9 – Châteaureux (quartier EPASE) |
 l'esplanade de la gare et *l'arbre multicolore* de Philippe Million |
 au second plan, le siège social de l'entreprise Casino



Sources : photographie des auteures, 2011.

Figures n°10 – Saint-Etienne | les périmètres des différents projets urbains



peser sur elles. Deux études de 2010¹ se penchent sur les attentes résidentielles des ménages. La première débute par le constat suivant : « La Stratégie Habitat de la Ville de Saint-Etienne, dont la formalisation a demandé beaucoup de travail est, pour l'instant, essentiellement basée sur l'offre de logements. Il convient de s'intéresser, également à la demande, afin de la connaître dans toute sa finesse »². Elle formule alors plusieurs objectifs : « Avoir une idée qualitative de la demande ; trouver des moyens de provoquer l'envie de venir vivre en centre-ville (particulièrement en centre d'agglomération) ; formuler des pistes d'investigations et des propositions ; [...] dans le cadre de la formalisation de la stratégie Habitat et du travail conduit par le service Habitat, comparer les résultats de l'enquête menée avec l'offre produite, en tirer les conclusions et si besoin ouvrir d'autres pistes en matière d'offre »³. L'enjeu principal de l'attractivité résidentielle est énoncé ainsi : il s'agit de « fixer les ménages d'âge moyen avec enfants, par nature plus volatiles »⁴. Constatant que « [la] qualité de vie est un des éléments qui conditionne l'attractivité d'une ville, [...] [qu'il] existe un "coefficient de sympathie", "ce quelque chose qui donne le goût et l'envie d'aller visiter ou s'installer dans une ville" », les auteurs se demandent « de quoi pourrait être composé l'art de vivre de Saint-Etienne »⁵.

Sur la base de ces constats, la deuxième étude suggère « une approche atypique pour "doper" la demande »⁶ et identifie trois principales voies d'action. Il s'agit premièrement de concentrer le travail sur deux groupes : d'abord les cadres, parce qu'ils constituent un groupe référent qui influence les autres groupes, qu'ils aiment la vie en centre-ville et qu'ils forment une clientèle à reconquérir ; et dans une moindre mesure les étudiants, désignés comme « ambassadeurs » de la Ville et pour certains d'entre eux, « futurs cadres ». La deuxième piste d'action consiste à travailler sur la demande en « scénarisant la Ville » : scénariser les quartiers, raconter une his-

toire, différencier les identités de quartiers, « vendre un mode de vie ». Enfin, la troisième perspective, qui s'inscrit en réponse à la question « comment donner l'envie d'habiter et vivre en centre urbain ? », souligne la nécessité de renforcer la qualité de vie, la qualité d'habitat, mais aussi de « donner l'envie », de renforcer le « coefficient de sympathie » de la Ville. C'est sur cette base qu'en 2010, la Mission Formalisation des politiques publiques du Pôle Urbanisme lance un travail spécifique pour tenter de définir les identités de plusieurs quartiers du centre stéphanois (Crêt de Roc, Beaubrun-Colline des Pères, Le Soleil, Jacquard-Montaud, Cité-Peuple-Saint-Jacques). Dans une optique assumée de marketing territorial, l'enjeu est de rendre ces quartiers « attractifs et vendables », afin de convaincre les (ou certains) ménages de s'y installer.

construire une capacité d'action collective

Le développement des outils de connaissance du marché local de l'habitat (offre et demande) permet aux pouvoirs publics et notamment à la ville de mieux comprendre et anticiper les processus qui affectent le territoire, de définir des objectifs pour l'action et de construire une stratégie à même d'être reconnue comme légitime par les acteurs locaux. Reste que cette stratégie ne peut pas être portée par la Ville seule, ni même par les seuls acteurs publics. Il lui faut donc la faire connaître et partager, convaincre les opérateurs du marché de l'habitat, publics (offices publics HLM notamment) et privés (SA HLM, promoteurs privés), de son bien-fondé, les « acculturer » aux objectifs et aux règles définis. La construction d'une capacité d'action collective sous pilotage de la Ville s'élabore à deux niveaux : un niveau politique et un niveau plus technique.

A un niveau politique/stratégique, la municipalité et ses services dédiés aux projets urbains s'efforcent de (co)produire une réflexion continue sur la stratégie Habitat et de garantir son partage par les principaux acteurs de la scène locale. C'est d'abord l'animation, sous la houlette du maire, de la démarche du « projet urbain », dont l'enjeu est de construire un horizon commun pour l'action. L'attractivité constitue un mot d'ordre central : « Forger l'attractivité du territoire »⁷ est la formule qui sub-

¹ VSE, Pôle Urbanisme, Mission Formalisation des politiques publiques, *Les attentes des ménages en matière de modes de vie en centre urbain. Approche contemporaine et prospective*, avril 2010, 37p. ; et : *Des attentes résidentielles au désir d'habiter*, juillet 2010. En 2006-2007, l'EPASE a également mis en place un groupe de travail sur l'attractivité résidentielle

² VSE, *Les attentes des ménages en matière de modes de vie en centre urbain. Approche contemporaine et prospective*, avril 2010, p.4.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 36.

⁵ *Ibid.*, p. 10.

⁶ VSE, juillet 2010, *op.cit.*, p.13.

⁷ Dans l'un des derniers livres « vendant » le projet urbain stéphanois, livre soutenu par SEM, la VSE, l'EPASE et Saint-Etienne Atelier visionnaire, la deuxième partie s'intitule « Tisser actions et stratégies : forger l'attractivité du territoire ». Un chapitre consacré aux « nouvelles manières

sume les actions et stratégies à tisser. À l'échelle de l'agglomération, Saint-Etienne Métropole s'est également engagée dans une démarche d'attractivité, tournée vers l'économie plus que vers l'habitat, visant à promouvoir et valoriser le territoire stéphanois. Cette démarche passe par la naissance d'une signature, une marque territoriale, intitulée « Saint Etienne, atelier visionnaire »¹. Dans cette opération de marketing territorial, les atouts du territoire – érigé en « agglomération verte » – sont nommés « créativité », « design » et « collectif »².

Au niveau municipal, un Groupe spécifique Politique Habitat a été mis en place après l'alternance politique de 2008, qui a vu une équipe socialiste, conduite par M. Vincent, l'emporter sur l'ancien maire UMP, M. Thiollière. Cette instance, qui se réunit une fois par mois pour rediscuter de points stratégiques en matière d'habitat, [s'inscrit dans] une démarche pédagogique vis-à-vis des élus, des partenaires, et quand je dis partenaires c'est à la fois les partenaires institutionnels (l'Etat, Saint-Etienne Métropole dans le cadre du PLH) et les opérateurs, bailleurs sociaux ou promoteurs privés »³.

A un niveau plus technique et opérationnel, la capacité d'action collective se renforce d'abord en interne. Elle se construit grâce au développement d'une culture de la transversalité au sein des services municipaux, et en particulier du pôle Développement urbain puis Urbanisme. Au milieu des années 2000, le constat prévalait encore d'une absence de culture municipale de la transversalité, révélée notamment par les blocages rencontrés par une mission Renouvellement urbain dans ses tentatives de croiser enjeux sociaux et urbains : « Dans la pratique ça ne marche pas parce que personne ne comprend ce que c'est dans la culture locale. La

transversalité ici, ça ne fonctionne pas »⁴. Cette culture de la transversalité semble s'être installée progressivement au moins au sein du pôle, sans doute favorisée par le renouvellement et le rajeunissement des équipes : « Aujourd'hui, la culture professionnelle interne est mieux partagée, la stratégie habitat est beaucoup mieux assimilée par tout le monde, parce qu'avant d'en parler à l'extérieur il faut qu'il y ait une acculturation technique et politique interne, et ça, ça prend énormément de temps »⁵. Les relations techniciens/élus se sont également resserrées, grâce notamment aux réunions régulières du Groupe Politique Habitat déjà évoqué.

Les relations avec les opérateurs, tant bailleurs sociaux que promoteurs privés, se sont elles aussi renforcées. Peu à peu, la municipalité parvient à maîtriser les programmes neufs et à imposer ses objectifs aux opérateurs. Cette montée en puissance est révélée par les évolutions nettement perceptibles depuis le premier programme emblématique du « renouveau » de l'habitat stéphanois, l'opération Nexity sur le site du GIAT, à Carnot, en 2003. Pour l'ensemble des acteurs municipaux, cette opération marque un tournant et le « retour » des promoteurs sur un marché stéphanois déprimé. Mais surtout, elle est évaluée *a posteriori* comme le révélateur d'une problématique absence de maîtrise publique. Cette lecture est partagée par les acteurs tant du côté de l'Etat local⁶ que du côté municipal où l'opération fait l'objet d'une double lecture : elle révèle que vendre des logements neufs à Saint-Etienne est bien possible, tout en rendant flagrante la nécessité d'une régulation publique des programmes neufs. En effet, malgré le succès commercial, le programme Nexity est considéré comme problématique en raison de l'absence de tous logements sociaux – quelles que soient leurs modalités de financement et partant leur destination sociale –, de la part importante de produits inves-

d'habiter » évoque « la reconquête du centre ». Pour autant, l'éditorial du maire Maurice Vincent ne comporte que deux fois le terme « attractivité » dans l'avant-dernier paragraphe et se différencie de discours plus caricaturaux en mettant l'accent sur les articulations entre attractivité, innovation, cohésion, capacités du territoire, etc. Cf. Gravelaine Frédérique de, *Saint-Etienne, un territoire se réinvente*, Paris, Domaine carré éditeur, 2012.

¹ Voir le film de présentation de la « marque » Saint-Etienne atelier visionnaire : <http://www.saint-etienne.fr/videotheque/saint-etienne-atelier-visionnaire>, consulté le 2/11/2012.

² <http://www.agglo-st-etienne.fr/economie/attractivite-stephanoise/>, consulté le 2/11/2012.

³ Entretien avec un(e) responsable du service Habitat, VSE, octobre 2012.

⁴ Entretien avec un(e) responsable du Service Renouvellement urbain, VSE, novembre 2009.

⁵ Entretien avec un(e) responsable du service Habitat, VSE, octobre 2012.

⁶ « Le GIAT, 300 logements, pas un logement social. Aujourd'hui, on ne laisserait pas faire ça. [...] A l'époque, ils ont fait ce qu'ils ont voulu parce qu'il n'y avait pas système de régulation, il n'y avait pas de lieu de débat [...] Aujourd'hui, je dis "on ne refait pas le GIAT deux fois"... tout le monde est d'accord pour dire "non, ça c'est pas possible !" » (Entretien avec un(e) responsable du service Habitat, DDEA42, juin 2007).

tisseurs et de la non-maîtrise des prix de sortie¹. Les acteurs municipaux tirent rapidement les leçons de l'expérience : « Derrière, ça nous a permis de vite rebondir en disant, on définit des territoires d'intervention, des volumes, des segments etc. Aujourd'hui il va falloir qu'on ait une relation autre avec les promoteurs, notamment sur les fonciers qu'on maîtrise. Et là on a commencé à travailler tout de suite sur la notion de cahier des charges, de consultation, donc on définit des prix de vente maxi, des typologies de logements qu'on veut, [parce que] la stratégie habitat ce ne sont pas que des volumes et des logements [...], c'est surtout pour garder l'attractivité résidentielle, garder les ménages à Saint-Etienne, et notamment les familles, les ménages CSP plus si possible etc. Donc on avait déjà toutes ces préoccupations dans la tête, on a essayé de les écrire noir sur blanc pour les opérateurs »².

Afin de faciliter l'arrivée des opérateurs, de leur donner envie d'investir sur le marché stéphanois, en limitant leur prise de risque, le service foncier les pourvoit en informations, leur fait bénéficier d'une décote, témoigne de l'engagement de la collectivité sur certains quartiers, « mesurable » par le niveau d'investissement public déployé (en particulier *via* le programme ANRU et l'action de l'EPASE). Parallèlement, la Ville met sur pied des commissions paritaires afin de mieux orienter le contenu des programmes neufs privés, sociaux ou mixtes, sur les fonciers aménagés : « On a créé une sorte de commission paritaire qui regroupait élus, techniciens de la Ville, et les deux ou trois opérateurs dont on avait retenu les offres, avec leurs architectes. On analysait chacun des projets, chaque opérateur arrivait avec deux ou trois architectes, donc il y avait vraiment une discussion qualitative sur les projets, sur les prix, sur les critères qu'on avait établis »³. Témoignage d'une maîtrise municipale accrue, la part des programmes réalisés sur du foncier aménagé augmente sensiblement. Jusqu'en 2005-2006, environ 80% des nouveaux logements sont construits en diffus contre 20% sur du foncier aménagé. En 2012, la tendance est inversée : 60% des logements neufs sont construits sur du foncier aménagé contre 40% en diffus. Soucieux d'éviter certains promoteurs nationaux qui viendraient faire des « programmes investisseurs » de faible qualité, le service Habitat

privilégie les promoteurs, plus souvent locaux ou régionaux, « qui aiment Saint-Etienne et qui aiment voir ce qui s'y passe aujourd'hui... qui font de bonnes affaires parce qu'ils connaissent bien le marché stéphanois, tant en termes de foncier que de clientèle [...], et ils contribuent au partage de ces échanges et à affiner ces réflexions »⁴.

En matière de logement social, la Ville a également considérablement renforcé sa maîtrise de la production. Jusqu'au début des années 2000, elle intervenait peu sur la programmation du logement social, d'ailleurs limitée en volume. Par la suite, elle met en place des groupes de travail partenariaux d'instruction qui, durant la période la plus active du programme ANRU, « se réunissai[ent] quasiment deux fois par mois, sous le pilotage de la Ville, avec tous les partenaires, et pour un examen vraiment approfondi des projets [...], où on [allait] quasiment [jusqu'aux] papiers peints ou [aux] peintures [...] tout en maintenant des loyers assez bas »⁵.

La Ville, au travers du service Renouvellement urbain et de son chargé de mission dédié, cherche aussi à maîtriser les relogements dans le cadre des opérations de démolition-relogement du programme de rénovation urbaine. Dans cette perspective, elle a instauré une commission chargée de donner un avis sur l'attribution des logements voués au relogement, la commission d'attribution des organismes bailleurs restant souveraine dans la décision finale d'attribution. Parallèlement, elle a négocié avec les bailleurs sociaux une convention de mobilisation de l'offre dédiée au relogement, selon laquelle, en contrepartie d'un niveau d'aides publiques élevé, les bailleurs s'engagent à maintenir des niveaux de loyers bas afin de garantir la possibilité de reloger les ménages à faibles ressources dans l'offre nouvelle en centre-ville. Cette convention est le fruit de deux années de négociation et concerne 635 logements jusqu'en 2009. Elle témoigne des limites d'une lecture qui réduirait la stratégie municipale à un souci de gentrification.

Ainsi, les relations Ville/bailleurs ont été radicalement transformées en l'espace d'une dizaine d'années, à la satisfaction globale des organismes qui défendent leur rôle de « partenaire des collectivités »⁶. Les bailleurs semblent aujourd'hui avoir

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ « Nous, on a à la fois ce savoir-faire de nos métiers, et pas seulement de nos métiers de constructeurs mais, aussi de gestionnaires et à ce titre-là, on accompagne et on est partenaires des collectivités. Et on est là pour des durées très longues, donc il faut qu'on compte avec nous, mais ce n'est

¹ Entretien avec un(e) responsable du service Habitat, VSE, octobre 2012.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

trouvé leur compte dans le renforcement de l'intervention municipale, à tel point qu'ils ont eux-mêmes réclamé le passage de leur(s) projet(s) devant l'atelier de qualité urbaine : « Parce qu'ils y gagnent de la performance. Ils y gagnent du temps. [...] Et surtout, ce qui a fondamentalement changé : [...] ce n'est plus la collectivité locale qui est au service des organismes, c'est l'inverse aujourd'hui. Mais ça a pris quelque temps ! »¹. Ils restent cependant en attente d'une stratégie habitat claire à l'échelle de Saint-Etienne Métropole, laquelle peine toujours à s'établir.

les obstacles à la construction de l'action collective

Malgré ces recompositions fortes des jeux d'acteurs locaux, la construction d'une capacité d'action collective se heurte à deux obstacles significatifs : d'abord l'incapacité à « partager » la problématique des attributions et du peuplement du logement social ; ensuite la faible intercommunalisation de l'action collective et de son pilotage.

La première limite tient au faible partage de l'enjeu des attributions et du peuplement. Certes, les années 2000 ont témoigné d'efforts de la Ville pour intervenir sur les attributions des logements sociaux, en particulier dans le cadre des relogements. La politique de rénovation urbaine a indéniablement favorisé un net repositionnement de la municipalité stéphanoise sur la question des attributions. À partir de 2003, cette action se raffermi à plusieurs égards. En la personne de l'adjoint à l'Urbanisme et en mobilisant systématiquement des techniciens, la Ville se fait davantage présente au sein des commissions d'attribution des organismes bailleurs. Le service Logement s'empare également de ses compétences anciennes en matière de réservation d'une partie des logements sociaux. Jusqu'au milieu des années 2000, il proposait aux bailleurs des candidats sans aucun critère et, le plus souvent, *via* des interventions d'élus : « Il n'y avait rien. Aucune liste à jour des logements Ville réservés ! Aucune information des bailleurs ou quasiment pas

pas nous qui faisons la politique du logement, c'est sûr, ce n'est pas notre rôle. Mais il est important que l'on soit associé, c'est ce qui se passe en ce moment » (*entretien avec le directeur d'une Société anonyme d'HLM, décembre 2009*). Il faut noter que ce discours est tenu en référence aux promoteurs réputés réaliser des opérations financières avant tout et ne pas être « fidèles » comme le sont les bailleurs sociaux.

¹ Entretien avec un(e) responsable du Service Renouvellement urbain, VSE, novembre 2009.

quand les logements se libéraient ! Pas de gestion de fichier susceptible de rentrer dans cette offre. Et pour couronner le tout, aucun critère »². Peu à peu, des critères municipaux sont formalisés et hiérarchisent les besoins en relogement opérationnel.

Malgré tout cela, le partage de la question des attributions et du peuplement demeure manifestement hypersensible et – donc – limité. En témoigne l'extinction d'une mission « Peuplement et habitat » initiée pour le quartier Montreynaud³ par la Ville en lien avec la réflexion sur les opérations de démolition-relogement. Associant les bailleurs sociaux et l'Etat local et s'appuyant sur le bureau d'étude Stratis, elle devait se mobiliser sur les questions suivantes : que faire face au développement de la vacance et à l'absence de demande ? Faut-il développer une vacance volontaire ou prendre le risque que les bailleurs sociaux n'aient recours à des stratégies de « remplissage » par les ménages les plus captifs ? Or la réflexion collective sur le sujet s'avère délicate à construire : « La politique de peuplement, on essaie d'expérimenter la chose, mais c'est un processus long et complexe »⁴. Dès le départ, les bailleurs sociaux subissent : « Il faut les tirer. Ils ne sont pas moteurs. Ils viennent parce qu'il y a l'Etat et que s'ils ne sont pas là on va leur dire, "mais pourquoi vous ne venez pas ?" »⁵. La mission n'aboutit finalement pas à des résultats, ni en termes opérationnels ni en termes de progression dans une réflexion collective : « De temps en temps, ce sont des chantiers qui se ré-ouvrent mais qui se referment vite. Parce que ce sont des dossiers sensibles, sur lesquels on ne parle que de problèmes et sur lesquels on envisage très peu de solutions parce que c'est difficile de les envisager »⁶. Malgré un rapport de la MILOS de 2005 révélant les stratégies de peuplement ethnicisées développées par l'office public municipal⁷, et malgré le jugement consécutif

² *Ibid.*

³ La consultation pour un marché public est lancée en 2007.

⁴ Entretien avec un(e) responsable du service Habitat, VSE, octobre 2012.

⁵ Entretien avec un(e) responsable du Service Renouvellement urbain, VSE, novembre 2009.

⁶ Entretien avec un(e) responsable du service Habitat, VSE, octobre 2012.

⁷ Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS), *Office public d'aménagement et de construction de Saint-Etienne*, Rapport définitif n°2004-121, juillet 2005. L'analyse conduite par la MILOS la conduit à dénoncer comme « anormal[e] » une « politique de peuplement [qui] se résume à cibler les attributions pour l'essentiel sur l'origine ethnique des demandeurs » et ce, quelle que soit la situation des immeubles.

du tribunal correctionnel de Saint-Etienne condamnant, en 2009, l'office pour discrimination, cet enjeu semble avoir été « endormi »¹ au plan local. Si les bailleurs sociaux s'en sont saisis *via* leur association départementale, la problématique des discriminations et des politiques de peuplement reste manifestement très peu partagée et publicisée sur la scène locale, alors même qu'elle ne peut être traitée par les seuls bailleurs sociaux.

Le deuxième obstacle que rencontre la constitution d'une capacité d'action collective tient à la faiblesse de l'intercommunalisation des enjeux et de la régulation, faiblesse d'autant plus frappante que les mobilités résidentielles « problématiques » sont en majeure partie liées au processus de périurbanisation des ménages qui souhaitent, et peuvent, accéder à la propriété dans les communes périphériques. Là où la Ville semble être parvenue, jusqu'à un certain point, à s'ériger en pilote de l'action dans le champ de l'habitat, la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole reste en retrait relatif de cette régulation. Plusieurs indices en témoignent : un budget certes en augmentation mais demeurant faible, au regard d'autres agglomérations ; des services encore peu étoffés ; l'absence de délégation des aides à la pierre ; un PLH jouant un rôle d'acculturation des communes mais demeurant limité en termes de régulation, puisqu'il impose principalement un nombre de logements sociaux à construire par commune. Au-delà du territoire du PLH, les difficultés du SCOT Sud-Loire, récemment annulé, témoignent des tensions entre communes, l'habitat et le peuplement comptant parmi les dossiers les plus sensibles.

Cette faible capacité d'action collective intercommunale interroge : la Ville de Saint-Etienne peut-elle prétendre maîtriser seule les mobilités si la régulation publique ne s'étend pas au-delà du territoire communal ? C'est pourtant bien à cette échelle intercommunale que la maîtrise des mobilités semble devoir être pensée et construite aujourd'hui, et même au-delà puisqu'il apparaît que l'évasion hors de la ville-centre se joue de plus en plus au-delà même des limites du territoire intercommunal.

effets avérés, discrets ou attendus : quelles traductions de la montée en capacité d'action collective ?

A la lecture de ce qui précède, le processus de construction d'une capacité d'action sur le logement et l'habitat constitue bien, pour la Ville de Saint-Etienne, plus ou moins appuyée sur les ressources d'autres acteurs locaux, une composante importante de son projet urbain. Sans subsumer la partie au tout, ce processus, comme le projet urbain dans son ensemble, poursuit un objectif de mobilisation par la mise en œuvre d'une logique interactionniste et processuelle avec l'idée d'affirmer une convergence d'action en tentant de stabiliser des systèmes d'acteurs solidarisés par la poursuite d'un projet commun² : la réinvention de la ville de Saint-Etienne³. Si elle comprend bien cet enjeu de mobilisation et de stabilisation d'un système d'acteurs, la question des « effets » d'une politique publique ne peut y être réduite. Dans cette dernière partie, nous voulons explorer les effets de la stratégie Habitat de la Ville de Saint-Etienne qu'ils soient mesurés, discrets ou attendus par les acteurs.

Nous l'avons rappelé : le « tournant urbain » des politiques locales date d'une quinzaine d'années à Saint-Etienne et la mise en place d'une stratégie en matière d'habitat et de logement est encore plus récente. De fait, les changements opérés dans les modalités d'action comme les opérations concrètes de renouvellement urbain sont en cours. Les décalages entre les phases de conception, de production et de transformation de la ville, insérées de surcroît dans la « complexité du temps urbain »⁴, constituent indéniablement une difficulté pour les aménageurs : il est « trop tôt »⁵ pour disposer d'une évaluation fiable des effets des politiques conduites en matière d'habitat et logement voire il est nécessaire d'assumer une certaine indétermination de ces derniers. Au fond, c'est la question de l'évaluation des politiques publiques que nous touchons ici : de plus en plus complexes, reposant sur des confi-

² Pinson Gilles, *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

³ Pour reprendre les termes mobilisés par le maire de Saint-Etienne dans la préface à l'ouvrage de F. de Gravelaine cité plus haut.

⁴ Varlet Caroline, « Les temps de l'urbanisme : enquête d'histoire urbaine. A Paris, la ZAC Reuilly –Diderot », *Les annales de la recherche urbaine*, n°77, décembre 1997, pp.78-84.

⁵ Entretien avec un(e) des responsables de la DDT42, octobre 2012.

¹ *Ibid.*

gurations contrastées de consensus ou dissensus entre acteurs, les politiques publiques et leurs effets appellent sans doute des formes d'expertise plus collaboratives. Dans cette partie, nous n'apporterons donc pas de réponse définitive quant aux effets produits par les politiques menées. Nous chercherons plutôt à pointer et à analyser les incertitudes mêmes de ces effets.

incertitudes et contradictions

Si l'action municipale en matière de logement et d'habitat s'est indéniablement musclée, l'articulation avec les logiques des autres acteurs impliqués dans la transformation de la ville soulève quelques interrogations quant à de possibles contradictions. Les objectifs et les modalités d'action de l'EPASE posent question aux acteurs municipaux, tout comme « l'économie » de dispositifs nationaux qui apparaissent accentuer les disparités des marchés immobiliers locaux plutôt que de contribuer à leur rééquilibrage. L'incertitude provient aussi de la discrétion de Saint-Etienne Métropole sur les enjeux d'habitat, au-delà bien sûr de l'élaboration des deux PLH de 2002 et 2011. Enfin, la crise de 2008 a particulièrement affecté l'activité immobilière locale.

des contradictions dans les interventions publiques

La mise en place d'un EPA à Saint-Etienne, bien que sollicitée par les acteurs locaux, ne s'est pas faite sans difficulté. L'appropriation locale de cet outil, actualisé dans la perspective d'« accélérer la mue des réseaux et pratiques locales d'aménagement vers une pratique moderne de l'urbanisme que l'on peut qualifier de néolibérale »¹, n'est pas simple². Le positionnement de l'EPA, certes acclimaté à la spécificité territoriale locale, est avant tout celui d'un aménageur : son « métier », sa légitimité face aux commanditaires de l'Etat central, reposent sur sa capacité à sortir des opérations. À plusieurs reprises, les actions de la Ville et de l'EPASE ont paru se télescoper : ainsi, en 2010, l'EPASE annonce un nouveau développement du projet de Manufacture Plaine Achille alors que la Ville essaie de sortir la ZAC Desjoyaux sur un

positionnement similaire de « quartier durable »³ ; ou encore, début 2011, un programme de logements engagé par Paribas dans le quartier de Châteaureux et soutenu par l'EPASE est repoussé par une alliance Ville/DDT au vu de sa faible qualité urbaine. L'irruption de la crise n'a, semble-t-il, pas fluidifié les relations entre Ville et EPASE ; si les enjeux sont partagés, la logique d'aménageur de l'établissement prime parfois sur une observance fine des accords initiaux.

Au-delà de l'EPASE – qui, nous le rappelons, fonctionne à 50% sur des fonds de l'Etat –, les dispositifs nationaux d'aides fiscales à l'investissement locatif privé apparaissent parfois contre-productifs pour les secteurs de marché détendu comme Saint-Etienne. En mai 2009, les communes ont été réparties en cinq zones en fonction de la cherté de l'immobilier et de la demande locative. Les aides fiscales sont orientées vers les zones dans lesquelles les besoins de logement sont prioritaires et où le marché du logement locatif est tendu. Le classement de Saint-Etienne en zone B2 a logiquement favorisé les investissements sur des zones plus intéressantes en termes d'aides fiscales. Cette interrogation sur la logique globale de répartition des investissements publics⁴ et leur mise en cohérence n'est pas limitée au seul domaine du logement et de l'habitat. Un membre de la direction de l'EPASE lui-même s'en fait écho en juillet 2011 : « On aurait pu imaginer un deal beaucoup plus large et beaucoup plus global sur Saint-Etienne. [...] On fait un EPA avec 120 millions d'euros pour faire de l'aménagement, mais, en plus, on met en place un cofinancement pour A45 ou autre chose... Et, en plus, on tombe d'accord sur le fait de mettre des crédits spécifiques dans les ZEP, les quartiers sensibles, [...]... Et, en plus, dans le cadre de l'Opération d'intérêt national, on délocalise, on

³ Entretien avec un(e) responsable du service Renouvellement urbain, VSE, février 2011.

⁴ « J'ai quand même l'impression que [l'Etat] s'achemine vers des poches de trucs exemplaires, OIN ou écoquartiers... une espèce de varicelle du territoire. Ce qui est quand même un peu gênant... on va avoir des endroits exemplaires, où l'on mettra de l'argent, des moyens, des procédures dérogatoires, etc. et le reste du territoire que l'on va laisser partir à vau-l'eau. [Dans le cadre] des opérations écoquartiers, on a des quartiers très bien mais le reste de l'habitat, il faut bien s'en occuper ?! Et l'écoquartier, c'est peanuts par rapport à l'envergure du problème. [Cette] logique de parsemer le territoire de petites choses exemplaires, ça permet de faire de la communication et du marketing mais ça ne règle pas les problèmes » (entretien avec un(e) responsable de la Préfecture de Région, juin 2011).

¹ Morel Journel, Pinson, *art.cit.*, p.213.

² Entretien avec un(e) responsable du service Renouvellement urbain, VSE, décembre 2009.

implante un équipement symbolique de l'Etat, un truc qui est à Lyon, on le fait venir ici.... Et ça, ça n'a pas lieu ».

le manque de moyens des acteurs publics

La situation financière de la Ville de Saint-Etienne n'est pas florissante : la dette est importante¹, aggravée par les emprunts toxiques contractés sous le mandat de Michel Thiollière. Au niveau de Saint-Etienne Métropole, les moyens financiers sont également difficiles à mobiliser. Les acteurs locaux, qui comparent aux investissements en matière de logement de Grenoble Alpes Métropole ou de Rennes Métropole, en sont bien conscients. De fait, Saint-Etienne Métropole, malgré l'intérêt marqué du vice-président en charge de l'habitat, n'a pas les moyens de se saisir des aides à la pierre tant du point de vue des ressources humaines – même si un arrangement aurait pu être trouvé sur ce terrain avec l'Etat local – que du point de vue financier². Ce manque de moyens, auquel il ne peut être pallié par l'impôt, retentit sur l'ambition du projet urbain stéphanois³, notamment pour ce qui concerne la situation des quartiers les plus dégradés.

la crise économique comme élément perturbateur

Dans ce processus de construction et de mise à l'épreuve d'une politique publique, la crise joue un rôle perturbateur évident. Un(e) des responsables du service Habitat de la Ville de Saint-Etienne en témoigne aisément : « ça a bien fonctionné jusqu'en 2008 tout ça, avec des prix qui ont monté, monté, monté. [...] On partait au début des années 2000 de 90 logements, et en 2008 on était à 700 ou 800 logements par an, donc quasi multiplié par 10. Avec des commercialisations qui se passaient plutôt bien.

¹ Elle s'élève à 2 264 € par habitant en 2011, ce qui place Saint-Etienne au 15^e rang des villes les plus endettées de France.

² Entretien avec un(e) responsable du service Renouvellement urbain, VSE, décembre 2009 ; Entretien avec un(e) responsable du service Habitat, VSE, octobre 2012. Voir aussi la note d'éclairage réalisée sur la délégation des aides à la pierre par le Conseil de développement de Saint-Etienne Métropole : s.d., http://www.agglo-st-etienne.fr/fileadmin/user_upload/06_vie_demo/le_fonctionnement/conseil_de_developpement/vie_du_conseil/telecharger/Note_eclairage_aides_%20a_la_pierre.pdf.

³ « L'adéquation entre les ressources et l'objectif est parfois trop éloignée. On a envie d'être très ambitieux mais on n'en a plus les moyens » (entretien avec un(e) responsable du service Renouvellement urbain, VSE, décembre 2009).

D'un coup, la crise. Beaucoup d'opérateurs nationaux, régionaux qui entretenaient la dynamique, qui ont aussi entretenu l'inflation des prix, ont quitté le territoire [pour] aller sur des territoires un peu plus sécurisés, dans des marchés un peu plus tendus où on commercialisera peut-être un peu plus vite »⁴. La tentative de revaloriser les prix du marché immobilier local s'est donc heurtée à la crise à un moment crucial : la montée des prix, intéressante pour les opérateurs, ne dépassait pas ce que la demande locale pouvait absorber. Une réponse provisoire a été trouvée par certains promoteurs dans le développement de programmes en vente en état futur d'achèvement (VEFA) mais, globalement, les délais de commercialisation des programmes de logements neufs ou rénovés sont aujourd'hui très longs dans la plupart des quartiers de Saint-Etienne, en dehors de quelques opérations de niche évoquées plus haut. De fait, les acteurs locaux éprouvent les limites du volontarisme et des progrès accomplis : « Ce n'est pas la faute aux opérateurs ou aux produits logements, c'est la faute au marché »⁵, « libre »⁶ par définition. La capacité des politiques publiques à orienter les mobilités résidentielles apparaît bien faible, ce qui génère parfois un découragement palpable parmi les acteurs des politiques locales de l'habitat.

des effets à géométrie variable

Il n'en reste pas moins que l'attention portée aux évolutions des quartiers, notamment dans le cadre de l'Observatoire des mobilités résidentielles, permet de percevoir certains frémissements dans les structures socio-démographiques. L'ampleur des transformations urbaines à Saint-Etienne ne pouvait évidemment rester sans traductions socio-spatiales. En effet, entre 2005 et 2013, ce sont plus de 2 000 logements qui ont été démolis dans l'ensemble de la ville pour 3 500 (re)construits et plus de 4 500 réhabilités⁷.

Pour nous limiter aux quartiers sur lesquels les interventions ont été les plus lourdes et leurs effets les mieux suivis, les changements sont con-

⁴ Entretien avec un(e) responsable du service Habitat, VSE, octobre 2012.

⁵ *Ibid.*

⁶ Entretien avec un(e) responsable du service Renouvellement urbain, VSE, décembre 2009.

⁷ Saint-Etienne Métropole, Programme Local de l'Habitat. Annexe 4 : Ville de Saint-Etienne, enjeux, objectifs, mars 2011, <http://www.epures.com/pages/a-pdf/EPU-2012/11%202019.pdf>.

trastés. Malgré les actions développées, Montreynaud et Tarentaise-Beaubrun¹ ne semblent pas connaître d'évolutions majeures, que ce soit en termes de mobilités résidentielles, de composition socio-démographique, d'image et d'attractivité. Le quartier périphérique de Montreynaud, pour majeure partie composé de logements sociaux bâtis dans le cadre d'une ZUP à partir de 1966², est depuis une trentaine d'années maintenant, le sujet de dispositifs spécifiques de la politique de la ville puis de l'ANRU. En 2004, dans la phase initiale de l'élaboration du dossier ANRU, Montreynaud est, sinon « oublié », du moins inscrit *a minima*³ : le sentiment qu'il est impossible de « récupérer » ce quartier nourrit la tentation de l'abandonner aux processus de paupérisation qui y dominent. Exigée par l'Etat, la revalorisation du projet de Montreynaud conduit à des investissements lourds : 400 logements ont été détruits, 250 reconstruits sur place en accession, le solde reconstruit ailleurs dans la ville ; la Zone Franche Urbaine a été relancée avec profit ; les équipements du quartier se sont étoffés d'un « pôle de centralité » qui comprend un centre commercial, la mairie de proximité, la Poste et la Maison des projets du quartier.

Pour Tarentaise-Beaubrun, les évolutions sont peu significatives, le traitement apparaît « homéopathique »⁴ par rapport aux besoins de ce quartier qui a accueilli les différentes générations de migrants à Saint-Etienne et dont les indicateurs socio-démographiques traduisent la précarité globale des habitants. La complexité des opérations (qualité des immeubles, identification des propriétaires, fragilité

des personnes, etc.) est telle que la rénovation ne progresse que lentement et sur la base de l'engagement des opérateurs publics ou parapublics. Le quartier n'attire pas de nouveaux arrivants et les opérations entreprises, si elles ont changé la qualité des logements, ne sont pas encore très visibles à l'exception sans doute de la restructuration de l'îlot Franche-Amitié engagée par la Société d'Équipement de la Loire (SEDL) pour le compte de la Ville.

Les perspectives semblent plus ouvertes du côté des deux autres quartiers ANRU. Au Crêt-de-Roc, la diversification sociale est en cours avec l'arrivée de nouveaux habitants : la population du quartier progresse légèrement tout comme les revenus moyens des ménages. Les atouts de ce quartier (proximité du centre-ville, de la gare et de projets-phares comme Manufacture Plaine Achille, qualités urbaines et paysagères), et les projets urbains en cours (création d'une deuxième montée sur la colline, l'écoquartier de Desjoyaux combinant un programme de la Foncière Logement, un programme de promotion privée et un projet d'auto-promotion immobilière baptisé « les Castors Desjoyaux ») alimentent l'espoir du renouvellement, malgré le ralentissement récent du rythme de commercialisation des opérations qui y sont implantées. Roc-Horizon pour Créa-Dôme ou les Terrasses du Crêt pour Créquy. Du côté des Quartiers Sud-Est, la baisse de population est à mettre en lien avec les démolitions (800 logements concentrés pour l'essentiel dans le secteur de Montchovet), même si une part de reconstitution de l'offre a été mise en œuvre dans le quartier : un programme de 22 maisons de ville en location libre de la Foncière Logement qui porte aussi un programme associant reconstitution de l'offre sociale et accession à la propriété⁵ ; les 54 logements du programme de la Petite Marandinière porté par Métropole Habitat, complété par la restructuration de 160 logements existants, etc. Les données de l'Observatoire montrent une hausse des revenus des ménages habitant le secteur supérieure à la hausse des revenus sur l'ensemble de la ville⁶.

Les effets de ces transformations débordent bien sûr les territoires de projet. La vigilance est de mise sur les quartiers ou îlots qui pourraient constituer des territoires exutoires pour les popu-

¹ La dénomination du périmètre de projet a escamoté le troisième « terme » de « Séverine » après la démolition de la cité du même nom en 2009.

² Tomas François, Blanc Jean-Noël, Bonilla Mario, *Les grands ensembles, une histoire qui continue...*, Saint-Etienne, Publication de l'Université de Saint-Étienne, 2003.

³ « Il y a eu un premier temps avec un projet de Montreynaud au rabais, entre guillemets... le terme n'est pas tout à fait exact mais quand même [...]. Quand le projet a été présenté à l'agence, l'agence a carrément fait l'observation, sévère : "attendez, vous avez un quartier qui est en ZUS, et qui fait partie... qui est classé en catégorie 1 au niveau national, au même titre que Vaulx-en-Velin et le reste, et c'est là que vous mettez le moins de moyens, 30 millions d'euros...". La position du Comité d'engagement [de l'ANRU], confirmé par le Conseil d'administration, ça a été de dire "pour le quartier de Montreynaud, monsieur le maire, dans un délai de six mois, vous présenterez un projet complémentaire cohérent"... sous-entendu : "il n'y en a pas aujourd'hui" » (*entretien avec un chargé de mission, Service Habitat, DDE42, juin 2007*).

⁴ Entretien avec un(e) responsable du Service Renouvellement Urbain, VSE, décembre 2009.

⁵ Ce programme, initialement prévu en totalité en accession, a été adapté devant les difficultés de commercialisation.

⁶ Entretien avec un(e) technicien(ne) de l'agence d'urbanisme, octobre 2012.

lations les plus fragiles. La Cotonne-Montferré, quartier « non-ZUS » inscrit en Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), n'a pas été retenu dans le dossier ANRU. Depuis, des études ponctuelles, comme celle engagée en 2009 sur les copropriétés, tentent d'appréhender les évolutions socio-démographiques du quartier. De manière symptomatique, la situation du quartier du Soleil, situé à l'est de la ville à proximité de trois territoires de projet – Manufacture Plaine Achille, Châteaureux et Pont de l'Ane Monthieu – fait l'objet de davantage d'attention encore. Qualifié de « quartier préoccupant »¹ tout comme le secteur de Saint-Roch, le Soleil semble entré dans un « processus de paupérisation et d'obsolescence »² comme en témoignent la baisse du revenu moyen de ses habitants depuis 2006 et le développement d'une économie parallèle qui inquiète les acteurs locaux. De manière plus émergente encore, l'Observatoire des mobilités résidentielles a récemment révélé des dynamiques de précarisation dans une portion du quartier de Solaure, marquée par le vieillissement de sa population.

L'évocation des effets des politiques de renouvellement urbain à Saint-Etienne, notamment en matière de logement et d'habitat, ramène à l'enjeu déjà évoqué de l'échelle d'observation et d'action pour l'instant réduite à la ville-centre alors que les mobilités résidentielles se déploient bien au-delà du seul territoire de Saint-Etienne Métropole comme en témoignent les récentes dynamiques de périurbanisation enregistrées sur les zones éloignées de la plaine du Forez.

quels effets sur l'attractivité urbaine ?

La mobilisation des acteurs locaux sur les enjeux d'habitat et de logement trouve ses fondements dans l'exigence d'un renouveau d'attractivité urbaine dont les édiles stéphanois pensent depuis longtemps qu'il repose sur un changement d'image de la ville³. Le retour d'opérateurs privés est indéniablement un signal positif de ce changement d'image, tout comme le fait que Saint-Etienne commence à apparaître dans les différents classements de ville produits par des revues plus ou

moins spécialisées. Il n'est pas dans notre intention de réifier ces classements⁴ mais simplement de les mobiliser comme indice d'une notoriété qui progresse, en prenant au sérieux le fait qu'ils incorporent un certain nombre d'« images toutes faites »⁵. Le dernier classement de *L'Express* distingue ainsi la cité stéphanoise parmi les « cinq métropoles où il fait bon vivre » avec une mention particulière pour le logement (notamment les prix de l'immobilier) et la sécurité, en compagnie de Rennes, Bordeaux, Toulouse et Nantes⁶. Plus spécifiquement, Saint-Etienne apparaît également en cinquième position des « meilleures villes étudiantes côté études »⁷ dans le palmarès du magazine *L'Etudiant*.

Dans le discours des acteurs locaux, l'impératif d'attractivité, s'il ne faiblit pas, semble quelque peu reconfiguré autour d'une figure de la « ville durable », celle dont les coûts modestes de fonctionnement et de vie permettent un développement intégrateur valorisant une forme d'équilibre social. Si les évolutions en cours ne sont pas toujours encourageantes comme en témoigne le décrochage du revenu médian de la ville centre par rapport à celui de la couronne⁸, l'inflexion des discours engage à travailler sur la ville telle qu'elle est et non telle qu'on la voudrait.

conclusion

Au terme de cette analyse, nous pouvons formuler deux principaux éléments de conclusion.

Le premier a trait à l'ambivalence des intentions et objectifs sous-jacents à la nouvelle stratégie urbaine de l'habitat menée à Saint-Etienne, qui ne

⁴ Pour une analyse critique de ces palmarès, voir : Moriset Bruno, « Palmarès et classements de villes dans la presse hebdomadaire. Essai sur une géographie du jugement de valeur », *Géographies et Cultures*, 1999, n°29, printemps, pp.4-23.

⁵ Alexandre Hervé, Cusin François & Juillard Claire, « L'attractivité résidentielle des agglomérations françaises », *L'observatoire de l'immobilier*, 76, 2010, pp.3-66. Disponible sur : http://hal.archivesouvertes.fr/docs/00/67/26/01/PDF/attr_activite_residentielle.pdf, consulté le 31/10/2012.

⁶ *L'Express*, « Le palmarès des 50 villes où il fait bon vivre », publié le 25/10/2012, http://www.lexpress.fr/emploi-carriere/emploi/le-palmares-des-50-villes-ou-il-fait-bon-vivre_1178446.html, consulté le 4/11/2012.

⁷ Voir : <http://www.letudiant.fr/etudes/rendezvous--etudier-en-region/les-villes-ou-il-fait-bon-etudier/les-meilleures-villes-etudiantes-cote-etudes-16607.html#anc3>

⁸ Entretien avec un(e) technicien(ne) de l'agence d'urbanisme, octobre 2012.

¹ Entretien avec un(e) responsable du Service Habitat, VSE, octobre 2012.

² Entretien avec un(e) responsable du Service Renouvellement Urbain, VSE, décembre 2009.

³ Vant André, *Imagerie et urbanisation. Recherches sur l'exemple stéphanois*, Saint-Etienne, Centre d'études foréziennes, 1981.

peuvent être lus dans les seuls termes d'une politique de gentrification ni au seul regard d'une néolibéralisation des politiques urbaines caractérisée par la montée en puissance des stratégies d'attractivité. Si le souci de freiner l'hémorragie démographique et en particulier celle des catégories supérieures a très clairement constitué un élément déclencheur de la stratégie Habitat de la Ville, cette stratégie et plus largement les régulations publiques des mobilités résidentielles qui se sont construites sur le territoire stéphanois depuis une dizaine d'années ne peuvent se comprendre en référence à cette seule préoccupation. Du reste, dans la configuration stéphanoise d'une ville centre très paupérisée, chercher à attirer ou à maintenir les catégories sociales supérieures sur le territoire municipal revient à promouvoir une forme de mixité sociale. Les catégories cibles identifiées par cette stratégie Habitat ont été progressivement redessinées : si les « cadres lyonnais » ou les « classes créatives » ont pu, au début des années 2000, être érigés en figures de l'habitant désirable, la municipalité, et notamment l'équipe issue des élections de 2008, ainsi que l'EPASE dont les objectifs s'ajustent au fur et à mesure de l'acculturation de ses dirigeants à la situation locale, ont ensuite largement réorienté leur action vers celle de la famille stable, à revenus moyens, avec pour enjeu d'empêcher son « évasion » dans le périurbain au bénéfice d'une trajectoire d'accession à la propriété en ville. À ce réajustement pragmatique des figures cibles, né d'une prise de conscience progressive du caractère plus ou moins réaliste des publics visés, s'ajoute un second réajustement, porté par l'équipe municipale dirigée par le socialiste Maurice Vincent, qui renforce la dimension économique au sein de la stratégie de développement urbain.

Le second élément conclusif renvoie aux effets produits par l'élévation de l'habitat au rang d'objet stratégique. À un premier niveau de lecture, les effets en termes de recomposition des jeux d'acteurs locaux sont flagrants. Sous le pilotage de la Ville, les acteurs locaux de l'habitat ont très nettement renforcé leur capacité d'action collective, tandis que la communauté d'agglomération reste encore, à ce stade, un acteur fragile de la régulation de l'habitat. Surtout, cette capacité d'action collective en construction n'est pas mobilisée à la seule fin d'un renforcement de l'attractivité résidentielle envers des groupes sociaux relativement privilégiés. Elle est tout autant mobilisée pour développer le logement social, favoriser une mixité des logements dans les quartiers, ou encore contrôler les reloge-

ments liés à la rénovation urbaine au bénéfice des ménages modestes en favorisant la construction de « parcours résidentiels » qui confine parfois à l'injonction à la mobilité. À un second niveau de lecture, les effets des actions développées sur les mobilités résidentielles sont très difficiles à saisir, en raison des obstacles à l'objectivation de ces mobilités et plus encore de la difficulté à démontrer une relation de cause à effet entre les politiques menées et les recompositions socio-spatiales qui semblent s'esquisser. Il apparaît en tout cas que le volontarisme d'acteurs publics désireux de transformer la ville en y favorisant des formes de mobilités résidentielles spécifiques se traduit par des recompositions qui ne sont pas réductibles à des effets de gentrification et d'éviction des plus pauvres. Mais on perçoit aussi que ce volontarisme achoppe tant sur les limites des moyens publics que sur la difficile mise en cohérence des actions, la puissance des logiques du marché ou encore l'inertie des « mauvaises réputations » de certains espaces urbains.