



Métropoles

8 | 2010
Varia

Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin

Vincent Béal, Rémi Dormois et Gilles Pinson



Éditeur

ENTPE - École Nationale des Travaux
Publics de l'État

Édition électronique

URL : <http://metropoles.revues.org/4380>

ISSN : 1957-7788

Référence électronique

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, mis en ligne le 30 novembre 2010, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://metropoles.revues.org/4380>

Ce document a été généré automatiquement le 30 septembre 2016.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin

Vincent Béal, Rémi Dormois et Gilles Pinson

- 1 Les trajectoires économiques des villes du monde occidental ont fait l'objet d'une attention soutenue depuis une trentaine d'années. Confrontées à la crise de l'économie fordiste, elles ont toutes –à des degrés divers– subi de profondes transformations de leurs structures économiques et de leurs compositions sociales. Certaines ont pu négocier le tournant de la spécialisation flexible et de la tertiarisation et se positionner en nœuds de l'économie informationnelle. D'autres, à l'inverse, davantage marquées par l'industrialisation et le fordisme, n'ont pu trouver ce second souffle et ont été confrontées à des processus de déclin économique dramatiques et à de véritables hémorragies démographiques. Comme l'a montré la géographie marxiste, les transformations des logiques d'accumulation ont débouché sur de nouvelles logiques de fixation spatiale du capital – ou « *spatial fixes* » – (Harvey, 1985), bouleversant de manière extrêmement rapide la géographie du capital et les hiérarchies urbaines (Massey, 1984 ; Beauregard, 1993 ; Brenner, 2004). Ces travaux ont ainsi montré que toutes les villes n'étaient pas logées à la même enseigne dans la grande transition de l'après-fordisme et qu'une nouvelle géographie de l'« *uneven development* » avait émergé à la faveur de cette transition.
- 2 Les travaux d'économie politique (Piore et Sabel, 1984 ; Amin et Thrift, 1995 ; Veltz, 1996 ; Storper, 1997 ; Crouch et al., 2001 ; Wood et Valler, 2003) et sur la gouvernance urbaine (Le Galès, 2002 ; Pichierri, 2002 ; Dormois, 2006 ; Pinson, 2006 ; 2009) ont permis d'enrichir les constats faits par la géographie marxiste en leur apportant un « complément institutionnel » (March et Olsen, 1995 :28), autrement dit en montrant que la fortune diverse des villes et des régions dans l'après-fordisme résultait certes pour partie de la rigueur des impératifs imposés par le capitalisme postfordiste aux territoires mais aussi des conditions institutionnelles locales. Par conditions institutionnelles, il faut entendre

ici la variété des normes en vigueur dans une société locale mais aussi la nature des relations entre groupes sociaux telles qu'elles se sont structurées au fil du temps. Ces conditions, ce peut être l'identité locale, le sens de l'appartenance, le degré de confiance existant entre groupes et organisations locaux ou encore l'intensité des coopérations entre organisations de différentes natures. Elles peuvent se traduire par une propension des acteurs à la *voice*, autrement dit à l'interpellation des autres dans des situations de crise, ou bien, à l'inverse par une tendance à l'*exit* compromettant toute possibilité de mobilisation collective (Picchieri, 1986). On sait aujourd'hui que ces conditions institutionnelles déterminent en partie –aux côtés de facteurs plus structurels- la manière dont les territoires ont réagi et réagissent aux défis des transformations du capitalisme et de la globalisation. L'histoire des territoires de la spécialisation flexible a montré l'importance de ces conditions institutionnelles (Bagnasco et Trigilia, 1988 ; Benko et Lipietz, 1992). Les travaux sur les régimes urbains (Stone, 1989, 1993) ont tenté une opérationnalisation de cette approche néo-institutionnaliste aux villes nord-américaines en s'intéressant aux conditions de construction d'une capacité politique permettant d'élaborer des réponses collectives à un contexte devenu plus incertain et plus concurrentiel.

- 3 C'est cette question de la capacité des villes à se « relancer » dans le cadre de l'économie postfordiste qui est au centre de cet article. Si l'on fait l'hypothèse, avec les auteurs précités, que ce n'est plus uniquement l'intervention de l'Etat central mais davantage la capacité collective des acteurs d'un territoire à s'organiser, à élaborer une stratégie de positionnement ou de spécialisation et à la décliner en politiques territoriales qui détermine la fortune de ce territoire dans la globalisation, alors il faut s'interroger sur les conditions institutionnelles qui permettent à cette capacité collective d'émerger. Nous entendons ici le terme « capacité » au sens où Clarence Stone l'a défini, à savoir comme la faculté qu'ont collectivement des acteurs urbains à définir des projets et à agir collectivement dans des environnements fragmentés, pluralistes, caractérisés par la dispersion des ressources politiques (Stone, 1989 ; 1993). Selon Stone, cette capacité est moins le produit de l'action d'un acteur central prenant des décisions et ordonnant des acteurs périphériques pour mettre en œuvre ces décisions, que de la faculté d'une pluralité d'acteurs à se reconnaître mutuellement, à mettre en commun des ressources, à constituer des coalitions et à recourir à des modes d'action ne recourant que marginalement à l'imposition hiérarchique.
- 4 L'hypothèse centrale de cet article est une hypothèse de type néo-institutionnaliste. La possibilité de faire émerger cette capacité d'action collective à l'échelle d'une ville dépend en partie des conditions institutionnelles qui s'y sont historiquement sédimentées. Une hypothèse incidente est que ces conditions institutionnelles dépendent en partie du type d'activités économiques qui se sont développées dans cette ville et des rapports sociaux que ces activités ont engendrés. En ce sens, nous entendons situer nos hypothèses néo-institutionnalistes dans le courant de l'économie politique qui les a vues naître (Hall et Soskice, 2001) et qui considère qu'il existe un rapport dialectique, toujours situé et daté, entre institutions sociales, politiques et morales, la structure et la nature des rapports sociopolitique, d'une part, et les institutions économiques et les types d'interactions qu'elles engendrent, d'autre part. Toutefois, si notre approche entend réencastrier la et les politiques urbaines dans un substrat économique et social, elle se distingue des approches marxistes des années 1960 qui postulaient un rapport plus unilatéral entre infrastructures économiques et superstructures sociales et politiques

(Lefebvre, 1970 ; Coing et Bercoff-Ferry, 1971 ; Castells, 1972). Dans une perspective néo-institutionnaliste, il existe bien un rapport génératif bilatéral entre institutions sociales et politiques d'une part et institutions économiques d'autre part.

- 5 Dans cet article, nous appliquons ce programme néo-institutionnaliste ancré dans une économie politique urbaine à la ville française de Saint-Étienne. A première vue, Saint-Étienne fait partie des territoires perdants de la transition vers l'après-fordisme et la spécialisation flexible. D'une part, parce que bien que n'étant pas une ville typiquement fordiste, Saint-Étienne a abrité certaines des activités qui ont le plus souffert de la transition postfordiste (charbonnages, métallurgie, textiles) ; d'autre part, parce qu'elle ne figure pas parmi les villes ayant réussi la conversion tertiaire, patrimoniale, *hi-tech* et résidentielle qui permet aujourd'hui de figurer aux classements des villes « qui gagnent ». Saint-Étienne fait ainsi figure d'archétype de la ville en déclin, de la « *shrinking city* » marquée par des processus de déclin économique et de « décroissance » démographique (Kallagst et al., 2009 ; Fol et Cunningham-Sabot, 2010).
- 6 La thèse que nous voudrions exposer à propos du cas de Saint-Étienne est que si déclin et difficulté à élaborer des stratégies de crise il y a, cela n'est pas uniquement lié à la vétusté de l'appareil productif vétuste, à une spécialisation dans des secteurs en déclin compromettant une insertion favorable dans la division internationale du travail, mais aussi aux conditions institutionnelles propres à cette ville. En effet, de son histoire industrielle, Saint-Étienne a hérité d'une structure de rapports sociaux, économiques et politiques particuliers qui, à partir de l'entrée en crise de l'économie locale dans les années 1970, se sont avérés peu favorables à la construction d'une capacité d'action collective et de stratégies concertées de sortie de crise. A titre d'exemples, on peut mentionner les rapports très conflictuels entre les milieux économiques locaux et les entrepreneurs allogènes qui sont précocement venus tirer partie des richesses naturelles de la région stéphanoise, les relations houleuses entre ces mêmes milieux économiques locaux et les ingénieurs civils venus développer le secteur des charbonnages pour le compte de l'État, les relations hiérarchiques unissant grandes entreprises et sous-traitants ou encore la rupture assez précoce des liens entre intérêts économiques et classe politique locale. Ces différentes caractéristiques ont débouché à Saint-Étienne sur un système de relations sociopolitiques marqué par l'évitement et le cloisonnement, l'absence d'un système de corporatisme local et, au final, la difficulté à échafauder collectivement des stratégies de sortie de crise. A ces conditions institutionnelles générées par le type de développement industriel qu'a connu la ville, il faut ajouter celle qu'a engendrée une présence forte, précoce et durable de l'État et de ses services dans la ville. En France, l'État central est intervenu massivement dans les villes et les territoires industriels au travers de politiques de reconversion, de réindustrialisation, de décentralisation industrielle et de soutien aux PME. Si cette intervention a permis de limiter le coût social de la désindustrialisation sur ces territoires, elle a aussi eu pour effet à la fois de retarder la construction d'une capacité autonome des autorités locales à mener des politiques de développement économique et de léguer à ces localités un système de relations politico-institutionnelles marqué par une faible propension à s'organiser et à définir collectivement des stratégies de sortie de crise.
- 7 Dans la première partie de cet article, nous analyserons la période qui s'étend de la phase d'industrialisation de la région stéphanoise jusqu'aux Trente Glorieuses. Nous verrons que, dès cette période, un certain nombre de « constantes institutionnelles » sont posées qui marquent fortement les rapports entre différents acteurs et groupes. Dans une

seconde partie, nous verrons que ces conditions institutionnelles, et notamment les rapports d'évitement entre les différentes élites locales et le recours systématique à l'État, ont fortement marqué les stratégies de sortie de crise élaborées dans les années 1980 et 1990. On peut même dire que, dans cette période, ces constantes institutionnelles se renforcent et se sophistiquent. La dernière partie traite de la période allant de 2001 à 2008. Nous y montrons que, si des éléments de changement montrent un semblant d'affranchissement des conditions institutionnelles historiquement constituées, les éléments de continuité demeurent et constituent toujours des obstacles à l'élaboration de stratégies concertées de sortie de crise.

- 8 Le matériau de recherche qui a servi de base à ce travail est de trois types différents. Pour les périodes historiques les plus anciennes, nous nous sommes principalement basés sur des sources de seconde main tirées de travaux universitaires portant sur Saint-Étienne. L'analyse des jeux d'acteurs et des rapports de pouvoir pour la période contemporaine (1977-2008) a été menée grâce à la réalisation d'entretiens avec des élus, des décideurs économiques, des techniciens et des académiques dans le cadre de différentes recherches (sur les politiques d'internationalisation, de développement durable, de développement économique notamment). Des données quantitatives –principalement démographiques, économiques et sociales– ont été collectées auprès de l'INSEE et de l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise (EPURES) pour renseigner les grandes évolutions affectant la structure démographique, économique et sociale de la région stéphanoise dans la longue durée¹.

L'héritage industriel : organisation économique et structure des rapports sociopolitiques

- 9 Pour comprendre la nature des rapports sociopolitiques qui structurent la vie politique et la production des politiques de développement économique à Saint-Étienne, il convient de s'attarder sur la période d'industrialisation de la ville. Cette période est déterminante du point de vue de la structuration des rapports entre élus, d'une part, et entre acteurs économiques et sociaux, d'autre part. Deux groupes d'intérêts économiques se forment et s'affrontent pendant cette période. Un premier groupe, plus anciennement implanté, se compose des acteurs impliqués dans l'économie de la rubanerie et de la passementerie, des petits fabricants d'armes et des grands propriétaires fonciers locaux. Pour défendre leurs intérêts, ces acteurs investissent les institutions locales (chambre de commerce et mairie). Le second groupe, de développement plus récent et composé d'éléments allogènes (ingénieurs d'État, industriels venant d'autres régions), s'est constitué autour des activités charbonnières et sidérurgiques. La naissance de ce second groupe est largement liée à l'intervention de l'État et des grands capitaux parisiens dans l'économie locale, intervention qui va croissante à mesure que le charbon et l'industrie des armes deviennent des éléments stratégiques pour l'État. Les acteurs qui composent ce groupe organisent davantage leur action collective à l'échelle nationale. L'opposition entre ces deux groupes structure la vie politique, sociale et économique locale tout au long du XIX^e siècle. Elle laissera des traces bien au-delà et se traduira, au XX^e siècle, par des rapports très difficiles entre les élites politiques et économiques locales, d'une part, et l'État central et les grandes entreprises nationales plus ou moins liées à l'État, d'autre part.

Le système productif local

- 10 L'opposition entre les milieux économiques locaux et les élites économiques allogènes trouve son origine dans la juxtaposition de secteurs industriels différents marqués par des logiques et intérêts contradictoires et cherchant à contrôler la production de l'espace et le développement économique de la ville (Vant, 1981). Après une plongée dans cette histoire industrielle visant à présenter la structuration progressive du système productif local, nous analyserons les formes prises par cette opposition.
- 11 Saint-Étienne ne s'est pas développée avec l'industrie à partir de la fin du XVIII^e siècle, elle est née avec. En 1820, la ville – et ses quatre communes limitrophes – compte 19 100 habitants. La révolution industrielle induit une explosion démographique : en 1856, l'agglomération stéphanoise compte plus de 94 000 habitants, et presque 150 000 en 1911. L'industrialisation de la ville s'opère autour de deux secteurs productifs distincts correspondant à deux réseaux d'acteurs : la rubanerie, d'une part, les industries minières et métallurgiques, d'autre part. La rubanerie est caractéristique de la phase de proto-industrialisation. L'activité est ancienne dans la région stéphanoise, les évolutions techniques n'y sont que très graduelles. Elle associe des négociants, d'une part, qui obtiennent des marchés auprès de maisons de gros ou de commissionnaires, et des passementiers, d'autre part, qui travaillent à domicile et parfois sous-traitent certaines tâches à des compagnons disséminés dans la ville. Hormis quelques rares manufactures importantes, ce secteur se caractérise donc par une structure atomisée et une faible intensité capitalistique. Cependant, il prospère tout au long du XIX^e siècle² et se maintient jusqu'à la Première Guerre mondiale.
- 12 Le développement des industries métallurgiques et minières est, lui, caractéristique de l'industrie moderne et capitalistique. Il se fait essentiellement au XIX^e siècle, en deux étapes. Des hommes de l'art venus souvent d'autres régions françaises ou d'autres pays européens (Allemagne, Grande-Bretagne) s'implantent en région stéphanoise et rachètent des forges artisanales pour y développer de nouvelles technologies. A partir de 1850, on assiste à un phénomène de concentration et à la naissance de grandes entreprises de sidérurgie et de métallurgie : Fonderies de la Loire et de l'Isère, Aciéries de Saint-Étienne, Compagnie des Mines de fer. Ces concentrations sont voulues par l'État qui souhaite moderniser le secteur et par le système bancaire qui y voit un facteur de réduction des risques financiers. L'industrie métallurgique stéphanoise se spécialise progressivement dans la fabrication des aciers spéciaux et des alliages complexes. Elle trouve aussi de nouveaux débouchés dans les constructions mécaniques et le cycle, secteurs qui se développent avec intensité dans l'entre-deux guerres, grâce notamment à des instruments de commercialisation efficaces tels que ceux mis en place par Manufrance, créée en 1895.
- 13 Le développement des industries minières commence à partir de 1810 avec l'attribution de concessions par l'État aux notables locaux. Dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, la plupart des propriétaires locaux, incapables de faire face aux investissements nécessaires au développement de l'activité d'extraction de charbon, se défont de leurs droits de concession. En revanche, ils conservent la propriété des sols, ce qui leur permet de bénéficier d'une rente financière – les droits de tréfonds – calculée à partir des quantités de charbon extraites dans le sous-sol de la propriété foncière. La cession des droits de concession et d'exploitation aboutit à la différenciation complète de deux types de

milieux économiques : les notables stéphanois percevant leurs droits de tréfonds, d'une part, et les cadres dirigeants des entreprises minières, d'autre part. Au cours du XIX^e siècle, le contrôle de l'État sur l'industrie minière s'intensifie³. Dans un premier temps, l'État exerce un contrôle sur la production au travers de l'intervention des ingénieurs du corps des mines. Par la suite, son intervention va s'intensifier avec la nationalisation de ce secteur économique qui conduira à la création de l'entreprise Charbonnages de France après la Seconde Guerre mondiale.

- 14 L'évolution à des rythmes différents de ces secteurs industriels se traduit par une organisation sociale et politique marquée par l'opposition de deux élites distinctes (Vant, 1981 ; Chaut-Morel Journal, 1999 ; Verney-Caron, 1999 ; Gay et Morel Journal, 2002). La première est issue des industries liées à la rubanerie, la fabrication d'armes et de cycles. Cette élite est locale et son approche de l'industrie est typique du malthusianisme des élites économiques provinciales en France. La maximisation des profits est recherchée par le maintien à un niveau très bas du coût de la main d'œuvre davantage que par l'accroissement des volumes, l'invention de nouveaux produits ou l'investissement dans les nouvelles technologies. A mesure que le poids de l'État et des capitaux extérieurs sur l'économie locale se renforce, cette élite locale tend à réinvestir les ressources tirées de l'accumulation primitive dans la rente foncière et immobilière. Son horizon est local et son ambition consiste à asseoir un pouvoir social et économique par un investissement dans les institutions politiques locales (municipalité, chambre de commerce, etc.). La deuxième élite est issue des industries métallurgiques et minières. Les dirigeants, financiers et ingénieurs qui font vivre ces activités se recrutent généralement en dehors des cercles locaux et s'investissent dans l'espace politique national plutôt que local.
- 15 Les relations entre ces deux bourgeoisies sont émaillées de tensions et de conflits. Craignant que la présence des grandes industries métallurgiques et minières induise la dévalorisation de leurs biens immobiliers et le renchérissement de la main d'œuvre, les fabricants de rubans œuvrent dès le début du XIX^e siècle au refoulement de ces activités dans des communes périphériques, usant notamment de leurs positions institutionnelles⁴ et en particulier au sein du conseil municipal de Saint-Étienne. Les deux élites s'affrontent également sur des questions religieuses et politiques. Les élites allogènes sont souvent de confession protestante alors que les notables locaux sont très attachés au catholicisme. Les notables locaux ne se sentent pas concernés par les grands débats de société et s'accommodent des différents régimes qui se succèdent au cours du siècle alors que les élites allogènes s'investissent dans les débats nationaux et militent, notamment, contre les traités de libre échange signés sous le Second Empire.

La structure des rapports sociopolitiques

- 16 Tout au long du XIX^e siècle et jusqu'au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, la vie politique stéphanoise est dominée par l'élite économique locale. Cette dernière développe une stratégie de contrôle des institutions locales – conseil municipal, chambre de commerce et d'industrie, conseil des prud'hommes, bourse, etc. – afin de contenir l'influence des élites allogènes. Le style de gestion des affaires municipales que met en œuvre la bourgeoisie traditionnelle – et qu'elle prônera jusqu'aux années 1970 alors même que son emprise directe sur les institutions aura été entamée par la montée en puissance de professionnels de la politique – est là aussi typique du malthusianisme des élites économiques locales françaises (Levy, 1999). Face à une évolution démographique

de Saint-Étienne qui appellerait des politiques municipales de planification et d'équipement ambitieuses, les élites traditionnelles reconduisent dans leur action au sein des institutions locales les principes de gestion éprouvés dans leur activité industrielle et commerciale : faible investissement, priorité accordée à l'autofinancement, utilisation de l'emprunt comme ultime recours, etc. Ce malthusianisme s'illustre également dans le refus de la bourgeoisie traditionnelle de développer une action municipale en matière sociale et éducative. L'action en faveur des pauvres et le développement d'un enseignement secondaire sont laissés à l'initiative de l'Eglise.

- 17 Cet agenda malthusien est remis en cause au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, ce qui va avoir pour effet de réagencer profondément les équilibres de pouvoir dans la ville. Le dépassement de l'agenda malthusien est le produit de deux processus principaux : la prise en main de l'appareil productif local par l'État d'une part ; la professionnalisation du personnel politique local et la différenciation croissante entre sphère économique et sphère politique locales d'autre part. Au plan national, la période qui s'étend de la fin de la Seconde Guerre mondiale à l'avènement de la V^e République voit l'affirmation d'une élite politique d'un type nouveau, essentiellement composée de technocrates, qui impose progressivement son emprise sur l'État au détriment des parlementaires (Dulong, 1997 ; François, 2004). L'ambition de cette élite technocratique est de faire de l'État un acteur central du développement économique de la France – notamment au travers de l'outil de la planification– et de marginaliser les parlementaires, élus locaux et élites économiques locales tenants du « compromis malthusien » afin d'imposer un référentiel modernisateur dans les différents secteurs d'activités économique et sociale (Jobert et Muller, 1987).
- 18 A Saint-Étienne, les stratégies de modernisation engagées par l'État vont déboucher sur un conflit durable entre les milieux économiques locaux et les élites modernisatrices de l'État, conflit qui prolonge celui qui opposait les bourgeoisies locale et allogène au XIX^e siècle. L'État cherche d'abord à moderniser le système productif local en favorisant l'investissement productif et en œuvrant au renouvellement du management des grands groupes. Dès le 1^{er} Plan quinquennal (1946-1952), le préfet de la Loire est chargé d'organiser les concentrations et l'investissement productif dans les secteurs du charbon et de l'acier. Malgré la résistance des milieux patronaux, l'État parvient à regrouper les entreprises de la sidérurgie au sein de la *Compagnie des Ateliers et Forges de la Loire*. Des efforts similaires sont entrepris dans les secteurs du textile, de l'armement et du cycle. Pour favoriser l'investissement productif, le préfet met sur pied en 1954 le *Comité d'Etudes et d'Action pour l'Expansion Economique et Sociale de la Région Stéphanoise* (CARS) à la tête duquel il place un Inspecteur des Finances. Parallèlement, anticipant le déclin des activités industrielles traditionnelles de la ville, l'État tente d'attirer de nouvelles industries à Saint-Étienne afin de renouveler l'appareil productif local. Les entreprises charbonnières tombées dans le giron de l'État sont contraintes d'offrir des terrains libres pour de nouvelles implantations, notamment après 1966 et l'annonce de la fermeture graduelle des mines de charbon de Saint-Étienne.
- 19 Ces initiatives suscitent une résistance farouche du patronat local. Cinq mois après la création du CARS, des entrepreneurs locaux répliquent en créant *l'Association pour le Développement Economique du Département de la Loire*, puis militent pour la fusion des deux structures dans le but de contrôler l'ensemble. Ils y parviennent un an plus tard avec la création du *Comité d'Expansion*, dont la présidence est assurée par le président de la Chambre de commerce d'industrie. Le patronat local se saisit de cette nouvelle structure

pour décourager l'arrivée de grandes entreprises sur le territoire stéphanois. Selon certains auteurs (Vant, 1981 ; Levy, 1999), ces agissements ont empêché l'implantation d'une usine de Ford dans la ville. Les milieux économiques locaux ont deux craintes : se voir dépossédés du contrôle de l'économie locale par des capitaux et une élite managériale extérieurs ; voir leur rente remise en cause par une augmentation des salaires du fait d'un enrichissement technologique des activités industrielles locales.

- 20 La position des milieux économiques locaux est également fragilisée dans la période de l'après-guerre par la différenciation croissante entre sphère économique et sphère politique locales. Dans cette période, les logiques de professionnalisation du champ politique s'accroissent et le recrutement des élites politiques locales est de plus en plus déterminé par des logiques propres à la sphère politique (cumul des mandats, conquête d'une position de force dans les partis politiques) et de moins en moins par des logiques notabiliaires (occupation de positions de pouvoir dans la sphère économique et sociale locale). Si, dans les années 1950 et 1960, la bourgeoisie industrielle et commerçante semble encore capable de « faire les maires », c'est de moins en moins le cas à partir des années 1970. Par exemple, Michel Durafour, candidat du centre-droit, remporte les élections de 1971 contre Lucien Neuwirth, candidat gaulliste proche des élites modernisatrices nationales qui s'aliène la bourgeoisie locale en faisant campagne pour une réindustrialisation orchestrée par l'État. Mais au cours de son mandat, Durafour se rapproche très nettement du management des entreprises nationales et des administrations déconcentrées de l'État, à mesure que l'influence de la bourgeoisie économique locale faiblit.
- 21 A la fin des années 1970, Saint-Étienne hérite de cette histoire économique, sociale et politique une structure des rapports sociaux, économiques et politiques caractérisée par les trois traits suivants. D'abord, les acteurs économiques locaux opèrent un repli sur leurs activités et abandonnent peu à peu les institutions du pouvoir local qu'ils jugent affaiblies du fait de la prise en main de l'économie locale par des acteurs supralocaux. Ensuite, les élites économiques et administratives nationales qui peuplent les directions des grandes entreprises tombées dans le giron de l'État et les services déconcentrés de l'État maintiennent à distance les acteurs locaux. Enfin, les acteurs politiques locaux sont progressivement coupés des liens qui les unissaient aux élites économiques et se voient marginalisés par ces dernières et les élites administratives nationales sur bon nombre d'enjeux politiques locaux. Si les liens sont maintenus sur tous les secteurs d'action municipale qui ont trait à l'accompagnement du processus d'urbanisation intense que subit la ville dans les Trente Glorieuses (logement, équipements et services sociaux), les élites politiques locales tendent à l'inverse à laisser à l'État et ses représentants le secteur du développement économique.

Crise économique et stratégies antidéclin

- 22 A l'approche de la crise de l'économie fordiste, la situation qui prévaut à Saint-Étienne est marquée par un éclatement du système de relations qui existait avant la guerre et qui était basé sur une forte intégration entre milieux économiques et élites politiques locaux. Un nouveau système de relations se met en place qui est marqué, d'une part, par une distance croissante entre milieux économiques et classe politique locaux et, d'autre part, par une division du travail entre les acteurs locaux et les milieux décisionnels liés à l'État (services déconcentrés et management des grandes entreprises), les premiers voyant leur

domaine de compétences et d'activités s'étioler inexorablement alors que les seconds prennent en charge l'aménagement et le devenir économique du territoire. Ce système de relations ne prépare guère les acteurs locaux à la prise en charge de l'élaboration de stratégies⁵ de sortie de crise, responsabilité qui leur incombera pourtant avec les réformes de décentralisation.

La stratégie du socialisme municipal

- 23 Les premières stratégies antidéclin inventées à la fin des années 1970 à Saint-Étienne témoignent de la forte volonté de l'équipe municipale d'Union de la Gauche élue en 1977 de s'impliquer dans le domaine économique. C'est à ce titre que l'on parlera de stratégies de socialisme municipal. Toutefois, cet interventionnisme se caractérise par deux éléments qui trouvent leur origine dans l'héritage des rapports sociopolitiques légués par le passé industriel : l'absence de lien entre acteurs politiques et économiques, et l'attente de solutions formulées au niveau central.
- 24 La décennie 1970 est marquée dans la région stéphanoise par une diminution importante de l'emploi industriel avec la disparition de plus de 20 000 emplois dans l'industrie. La crise frappe l'économie stéphanoise dès les années 1960, avec l'annonce de la fermeture programmée des houillères, mais le véritable tournant se situe en 1973. Jusqu'à cette date, le nombre des emplois industriels, à l'exception de ceux liés aux activités minières qui ont déjà presque totalement disparu, continue à croître. L'économie industrielle est encore solidement structurée autour de quelques grands groupes qui assurent l'essentiel des commandes à destination des PME locales. A partir de 1973, les difficultés que connaissent ces grands groupes contribuent à plonger l'économie locale dans une crise durable. En se retirant progressivement des réseaux locaux de sous-traitance, ils vont être à l'origine de la fermeture de nombreuses entreprises locales, petites ou moyennes, qui étaient dépendantes des commandes réalisées par ces groupes. La région stéphanoise, qui présentait de fortes complémentarités productives territorialisées, tend à devenir un simple « site » de production (De Banville et Vérilhac, 1983).
- 25 Cette évolution va s'amplifier à partir de 1976, avec les difficultés que commencent à rencontrer deux entreprises emblématiques du développement industriel à Saint-Étienne : Manufrance et Creusot-Loire⁶. La tenue des élections municipales en 1977 se fait donc dans un contexte particulier. La crise industrielle y constitue l'enjeu central. En effet, les dépôts de bilans de nombreuses PME, les compressions d'effectifs au sein des grands groupes, et surtout l'annonce faite d'un plan de licenciement de grande ampleur à Manufrance au début de l'année 1977, contribuent à la victoire surprise d'une liste d'Union de la gauche, menée par le communiste Joseph Sanguedolce. La stratégie de sortie de crise adoptée par la nouvelle équipe municipale s'enracine dans une certitude partagée par l'ensemble des forces de gauche stéphanoises. La victoire de l'Union de la Gauche lors des élections législatives qui auront lieu en 1978 est acquise. Dès lors, l'urgence pour la municipalité est d'apporter un soutien financier direct aux entreprises en difficulté en attendant qu'une politique nationale de relance offre des garanties plus durables aux industries locales (Levy, 1999). Cette stratégie place les acteurs politiques locaux dans une position attentiste et ne les incite pas à élaborer un véritable projet de reconversion industrielle.
- 26 Le cas de l'entreprise Manufrance⁷ est éclairant quant à la stratégie de la municipalité et aux difficultés à laquelle elle se heurte. Au milieu des années 1970, l'activité de

Manufrance connaît un ralentissement. Peu avant les élections municipales de 1977, Michel Durafour fait appel à un haut fonctionnaire, André Blanc, pour redresser la situation. Ce dernier préconise le licenciement de 1000 employés. L'arrivée de J. Sanguedolce au pouvoir modifie radicalement le traitement de l'affaire. Avec l'appui des syndicats ouvriers, et notamment de la CGT⁸, il rejette le Plan Blanc, ainsi que les autres « solutions » proposées par l'État, pensant que les législatives de 1978 allaient créer une situation plus favorable pour la ville avec l'arrivée de la Gauche au pouvoir. Mais l'alternance ne se produit pas et oblige la municipalité stéphanoise à renforcer son implication dans le dossier. En 1979 est conclu un contrat de location-gérance avec la Société Nouvelle Manufrance (SNM), qui vient tout juste d'être créée par la ville. L'État propose alors de garantir un prêt de 22 millions de francs, à condition que la municipalité parvienne à obtenir des garanties pour un montant de 50 millions provenant d'autres sources. Faute de proposition du secteur privé, la ville décide de souscrire un emprunt de 40 millions de francs. La méfiance des banques françaises vis-à-vis d'une municipalité communiste oblige alors les élus à se tourner vers une banque suisse et ainsi à s'exposer aux fluctuations des taux de change. La mise en liquidation judiciaire de la SNM en 1980 contraint la ville à se porter garant d'un nouvel emprunt d'un montant légèrement supérieur. Cet emprunt permet de relancer Manufrance et facilite la création d'une Société Coopérative Ouvrière de Production et de Distribution (SCOPD) par la CGT. Dès lors, la production repart. La victoire de la gauche aux élections présidentielles de 1981 permet à Manufrance de survivre au travers du versement d'une aide de 257 millions de francs, qui n'est toutefois reliée à aucun projet industriel cohérent. Il s'agit plutôt d'un « cadeau empoisonné » du gouvernement Mauroy qui souhaite donner des gages à son allié communiste et contenir les velléités de contestation de la CGT. En 1985, le gouvernement Fabius décide de stopper le versement de cette aide. Quelques mois plus tard la SCOPD dépose le bilan.

- 27 La stratégie mise en œuvre par le gouvernement municipal d'Union de la Gauche est une parfaite illustration de cette nouvelle structure des rapports sociopolitiques qui est le produit à la fois de l'histoire industrielle de la ville et de l'intervention croissante des acteurs supralocaux durant les Trente Glorieuses. La municipalité d'Union de la Gauche élabore une stratégie de sauvetage de Manufrance sans aucune consultation des acteurs économiques locaux. Cette absence de recours aux acteurs économiques locaux est certes le produit du positionnement idéologique de la majorité municipale mais également d'une conception du développement économique comme affaire relevant de l'État, conception que partagent les élus locaux de droite et de gauche. L'intervention directe dans le dossier Manufrance ne s'apparente pas à une stratégie de sortie de crise conçue localement et collectivement mais constitue davantage une solution intérimaire fondée sur l'attente d'une action décisive de l'État. Les élus comme les syndicats sont convaincus qu'il ne peut y avoir de réponse locale à la crise. Les appels incessants à « l'État brancardier » (Cohen, 1985) n'ont pas contribué à la construction d'un diagnostic de crise, ni à l'élaboration d'un véritable projet de reconversion industrielle. Les acteurs économiques locaux se satisfont de ce *statu quo*. Les cadres dirigeants des grandes entreprises bénéficient du refinancement par les collectivités territoriales et l'État. Les sous-traitants des grands groupes espèrent que ce refinancement se traduira par une relance des commandes. Les commerçants considèrent que cette politique de soutien aux grandes entreprises est légitime car elle vise à maintenir l'emploi et, *in fine*, un niveau minimum de consommation locale. Bref, les voix qui s'élèvent contre cette politique de soutien sont très rares⁹ et ce, d'autant plus qu'à cette période la croyance dans le

caractère conjoncturel de la crise qui affecte le bassin économique stéphanois est encore largement partagée.

La stratégie immobilière

- 28 L'élection de François Dubanchet (UDF) et l'arrivée d'une majorité de droite à la mairie en 1983 provoquent un changement dans le type de stratégie mis en œuvre pour sortir de la crise, mais la nouvelle stratégie s'enracine dans le même système de rapports socioéconomiques locaux. Certes, le contexte est différent de celui de 1977. Après le tournant de l'austérité pris au niveau national, le soutien aux grands groupes industriels n'est plus à l'ordre du jour (Jobert, 1994). Les élus locaux passent alors de stratégies visant la survie des entreprises locales à une stratégie visant davantage à attirer de nouvelles entreprises sur le territoire stéphanois¹⁰. Pour cela, une politique immobilière volontariste de rachat et de réhabilitation des friches industrielles et d'aménagement de zones d'activités est mise en œuvre. Toutefois, cette stratégie n'est pas davantage fondée que la précédente sur une analyse des dynamiques auxquelles est confrontée l'économie stéphanoise, ni sur une définition de ses forces et faiblesses, desquelles découlerait une stratégie collective. Les stratégies immobilières sont menées par la municipalité en l'absence de consultation des milieux économiques locaux.
- 29 Selon Levy (1999), cette « obsession foncière et immobilière » qui caractérise les deux mandats de Dubanchet s'explique certes par des facteurs nationaux mais également par des facteurs locaux. Au niveau national, les lois de décentralisations de 1982 et 1983 n'ont pas réglé la douloureuse question de la fiscalité locale ni celle de la fragmentation de la carte communale (Rondin, 1985). La fiscalité locale rend les municipalités dépendantes des entreprises qui constituent, au travers notamment de la taxe professionnelle, leur principale ressource fiscale. Corrélativement, l'absence de refonte de la carte communale conduit à maintenir un système marqué par des relations de concurrence entre les communes pour attirer les entreprises. Au surplus, les communes bénéficient de la possibilité de vendre des terrains à des prix largement inférieurs à ceux du marché. On voit donc que le contexte légal est favorable au déchaînement de la concurrence entre les municipalités pour l'attraction des entreprises au moyen de la politique immobilière. La prise de conscience de la nécessité d'attirer des entreprises est aussi renforcée par le changement qui s'opère dans la perception de la crise industrielle au niveau central. En effet, dès 1983, le gouvernement Mauroy décide de mettre en place une politique de rigueur budgétaire. Le soutien financier aux grands groupes n'est plus au centre des préoccupations de l'État (Beslay et al., 1998). Celui-ci entend désormais encourager la diversification économique, notamment au travers de la création d'un tissu économique dense de PME-PMI, et inciter les communes à investir dans l'immatériel (transfert de technologie, formation, etc.). À ces facteurs nationaux s'ajoutent d'autres facteurs, locaux cette fois, qui favorisent les stratégies de sortie de crise centrées sur l'immobilier. L'ampleur des friches industrielles en constitue un premier exemple. Considérées par les acteurs locaux comme des symboles d'échec, leur requalification est rendue nécessaire par l'image négative qu'elles confèrent à la ville. Le départ des classes moyennes salariées de la ville-centre pour les zones pavillonnaires suburbaines en est un autre, qui déprime le marché immobilier stéphanois. Enfin, dernier facteur local, l'absence de structures intercommunales génère des stratégies de *free rider* de la part des communes de l'agglomération qui se lancent dans une compétition effrénée pour l'accueil des

entreprises, dont la ville-centre, Saint-Étienne -qui doit supporter seule les charges de centralité- est la principale victime.

- 30 Dès le premier mandat de Dubanchet, la ville lance 600 opérations immobilières pour un coût total d'un milliard de francs. Cette politique de grande ampleur est permise, malgré l'impécuniosité de la ville¹¹, par l'aide financière fournie par la Caisse des Dépôts et Consignations. De nombreuses zones industrielles et artisanales sont créées. Quelques résultats en termes d'implantations d'entreprises sont visibles. Ce tropisme immobilier qui caractérise la période Dubanchet irradie l'ensemble des politiques municipales, qu'il s'agisse de la construction d'infrastructures de grande ampleur -aménagement d'un golf municipal sur une ancienne décharge, création d'un Musée d'art moderne et d'un Musée de la mine avec un financement de l'État de l'ordre de 40%- ou encore de la réhabilitation de l'ancien site Manufrance, qui accueille un centre des congrès, une école de commerce, la CCI et un planétarium. Toutefois, ces efforts démesurés pour aménager des conditions favorables à l'implantation d'entreprises restent marqués par un recours systématique à l'État et par une faible mobilisation des acteurs économiques locaux.
- 31 Si cette frénésie immobilière va, pendant un temps, porter ses fruits, elle ne permet pas à la commune de Saint-Étienne de faire face à la concurrence des communes voisines, qui s'accroît après l'échec de la création d'une structure de coopération intercommunale. Faute de véritable projet mobilisateur porté par la ville-centre, les entreprises se tournent vers les communes périphériques, notamment celles du sud de la plaine du Forez (Cretin, 1995), qui mettent à disposition des entreprises un foncier abordable et peu contraint et leur offrent des conditions fiscales avantageuses. Les stratégies immobilières de la ville de Saint-Étienne prennent donc sens davantage par rapport à un contexte de compétition entre communes que par rapport à un éventuel projet de développement économique négocié entre communes et avec les milieux économiques locaux. Quand bien même les élus voudraient mobiliser ces milieux économiques, ceux-ci se caractérisent dans les années 1980 et 1990 par leur très faible degré d'organisation. Ni la chambre de commerce et d'industrie, ni les organisations patronales locales ne parviennent à établir un projet cohérent (De Banville et Venin, 2000). Cette incapacité des milieux patronaux locaux à agir collectivement est le résultat du démantèlement du système productif local¹² et se manifeste à la fois dans le retrait qu'ont opéré les acteurs économiques locaux des scènes institutionnelles locales, notamment du conseil municipal, et dans la conviction partagée par l'ensemble des entrepreneurs qu'aucune action pour le développement économique n'est envisageable au niveau local, ce qui les dispose peu à se reconnaître réciproquement comme des acteurs pertinents du développement économique, et encore moins à reconnaître les institutions municipales comme chef d'orchestre du développement. Cette léthargie s'explique aussi par une forme de rente dont bénéficient les entrepreneurs locaux. L'activisme de la municipalité stéphanoise en matière immobilière et foncière se traduit par une offre de loyers à des prix très attractifs qui profitent largement aux entreprises locales¹³.
- 32 Cette période des mandats Dubanchet (1983-1994) montre bien l'incapacité dans laquelle sont les acteurs locaux - politiques et économiques - de penser que l'action en matière de développement local puisse procéder d'une mobilisation locale et de l'élaboration collective de stratégies de sortie de crise. L'avènement progressif de l'État comme acteur central du développement économique pendant les Trente Glorieuses et la déstructuration du système de relations issues de la période d'industrialisation empêchent les différentes élites de se reconnaître réciproquement une légitimité à

intervenir dans la définition et la mise en œuvre de stratégies antidéclin. Même les actions qui pourraient être interprétées comme une volonté de mettre les acteurs locaux en réseaux, comme la mise en place du technopôle ou la création de différents pôles productifs – pôle productique Rhône-Alpes, pôle de la viande, pôle de l'eau, pôle mécanique, pôle vision/optronique – relèvent d'une stratégie immobilière consistant à offrir des « contenants » aux entreprises et à lotir des friches, selon une stricte logique de guichet consistant à capter des fonds étatiques par une labellisation artificielle de banales zones d'activités (Tirmarche, 1999). Cette situation explique l'absence à Saint-Étienne, à la fin des années 1980, d'une véritable capacité d'expertise autonome en matière de développement économique. Alors que la plupart des administrations municipales des grandes villes françaises se sont déjà réorganisées pour faire face au nouvel environnement marqué par des logiques de compétition accrues (Borraz, 2000 ; Le Galès, 2002), la ville de Saint-Étienne ne dispose ni de structure intercommunale, ni – et c'est sans doute plus révélateur – de service municipal de développement économique.

Les stratégies de l'Etat : de l'Etat dirigiste à l'Etat expert

- 33 Les difficultés qu'éprouvent les acteurs locaux – politiques, économiques et sociaux – à se regrouper autour d'un travail de définition d'une politique articulée de développement économique associant, par exemple, repérage des avantages compétitifs du tissu économique local, transfert de technologie et formation ne sont pas le fruit d'une incurie des acteurs locaux, ni d'une culture ancestrale. Elles sont davantage le résultat des relations si particulières qui se sont instaurées entre les acteurs locaux, d'une part, notamment au cours de la période de l'industrialisation, et entre ces acteurs locaux et les représentants de l'État et des grands groupes nationaux, d'autre part, essentiellement à partir de 1945. Dans cette période, à mesure que l'État s'impose comme acteur et médiateur central dans les contextes locaux, des rapports d'évitement s'instaurent entre les différents segments des élites locales. Ce phénomène n'est pas propre à Saint-Étienne ou aux villes d'ancienne industrialisation (Grémion, 1976), mais on peut penser que c'est dans ce type de configuration qu'il a produit les effets les plus nets car l'intervention de l'État y fut plus précoce et plus soutenue. A Saint-Étienne, l'intervention de l'État depuis la Libération a pris des formes différentes selon les périodes, mais elle va avoir à chaque fois pour effet de défaire les relations horizontales existant entre les élites locales et d'imposer l'État comme acteur central des politiques de développement économique. On peut distinguer *grosso modo* trois périodes distinctes correspondant à trois modes d'intervention différents de l'État, de ses services et des entreprises qui lui sont liées.
- 34 Dans une première période qui va du lancement du premier plan quinquennal aux années 1970, l'État intervient à Saint-Étienne sur le modèle du dirigisme modernisateur. Les élites bureaucratiques centrales et le management des grandes entreprises nationales entreprennent la rationalisation des secteurs qui constituent la colonne vertébrale de l'économie stéphanoise – les charbonnages, la métallurgie et l'armement – et tentent d'organiser la localisation de nouvelles activités à plus forte teneur technologique. Les élites centrales agissent alors dans le cadre cognitif de la planification centralisée. Le système productif et les complémentarités se pensent et s'organisent à une échelle nationale et non locale. L'objectif n'est donc pas de renforcer les systèmes productifs locaux mais de faire participer les territoires locaux à un effort de reconstruction nationale. Dans cette optique, les bourgeoisies économiques locales ne sont pas vues

comme des acteurs qu'il faut investir d'une mission d'animation économique locale mais comme des obstacles à la modernisation qu'il s'agit de marginaliser. Les acteurs politiques locaux vont progressivement se convertir à ce point de vue et considérer l'État et ses services comme seuls interlocuteurs valables en matière de développement économique.

- 35 A partir des années 1970 et avec l'approfondissement de la crise économique, « l'État brancardier » succède à l'État dirigiste. Au départ, hostiles à l'idée de soutenir les « canards boiteux », les gouvernements conservateurs de Giscard d'Estaing s'y convertissent à l'approche d'échéances électorales – législatives en 1978, présidentielle en 1981 – qui s'annoncent défavorables à la droite. Des fonds gouvernementaux sont donc alloués pour soutenir les entreprises en difficulté, et notamment Manufrance, sans que l'octroi de ces aides ne soit accompagné d'une véritable réflexion autour d'un projet industriel. L'arrivée de la gauche au pouvoir au niveau national en 1981 ne fait qu'aggraver la tendance. Tenus par un programme électoral fondé sur le maintien des activités industrielles et la relance par la consommation, les socialistes injectent des fonds dans les entreprises en difficulté sans résultat probant. Il faut attendre le tournant de l'austérité, pris en 1984 par le gouvernement Fabius, et la sortie des communistes du gouvernement pour assister à l'abandon de ces politiques de soutien des entreprises en difficulté. Par la suite, si l'État cesse de renflouer les entreprises en difficulté, il entend toujours apparaître comme le grand ordonnateur de la relance de l'économie locale, mais cette fois-ci sur un registre beaucoup plus symbolique. Il met en place au milieu des années 1980, par l'intermédiaire de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), des « pôles de conversion ». Ces pôles sont censés conduire une politique ambitieuse de réorientation de la base économique des territoires en proposant des aides à la création d'entreprises. En réalité, leur activité à Saint-Étienne consistera à absorber les effets sociaux de la crise économique et du retrait progressif de l'État aménageur. La création du « pôle de conversion » n'aura pas servi à élaborer une stratégie de développement économique pour la ville. La période de l'État brancardier aura servi de sas d'adaptation à une nouvelle ère dans laquelle l'État central n'a plus les moyens de ses politiques d'aménagement du territoire du fait notamment du tournant de la rigueur et des privatisations. Toutefois, ce maintien symbolique de la présence d'un État aménageur – qui dure jusqu'au début des années 1990 lorsque l'État envoie à Saint-Étienne un sous-préfet chargé du développement économique sans pouvoir ni moyens – tend à détourner les acteurs locaux de réponses néocorporatistes locales à la crise et à renforcer l'incapacité de l'administration municipale en matière de développement économique.
- 36 Dans la décennie 1990, une troisième période s'ouvre avec la substitution d'un État expert à un État brancardier. Mais là aussi, ce type d'action de l'État va avoir des effets assez néfastes sur la capacité des acteurs locaux à se reconnaître mutuellement comme protagonistes des politiques de développement économique local. L'État expert va surtout s'imposer grâce au réseau des services déconcentrés du Ministère de l'Industrie dans le domaine des politiques d'aide aux PME, domaine dont on aurait pu penser qu'il constituerait un terrain privilégié d'intervention des acteurs locaux (collectivités locales, chambres consulaires, associations d'employeurs ou encore syndicats). Dominé au niveau national par le Ministère des Finances, le Ministère de l'Industrie va tenter après la décentralisation de réaffirmer son rôle en développant sa présence dans les territoires locaux, au service notamment des PME. A Saint-Étienne, cette présence se concrétise par

l'implantation d'antennes de la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), de l'Agence Nationale pour la Valorisation de la Recherche (ANVAR) et de l'Agence de Développement de la Productique Appliquée (ADEPA). Chacune dans son domaine, ces agences du Ministère, qui peuvent compter sur un staff performant et un accès aux mannes financières ministérielles, vont capter la clientèle des PME en leur offrant une expertise en matière d'informatisation des procès industriels, d'amélioration des produits et de transferts de technologie. Ce repositionnement d'un segment particulier de l'État rend encore plus improbable le développement d'une expertise crédible et d'une capacité d'action des collectivités locales en matière économique et rend, par conséquent, difficile une reconnaissance réciproque entre élites et institutions politiques et économiques, d'une part, et la construction d'un lien corporatiste en acteurs économiques, pouvoir locaux et syndicats, d'autre part.

- 37 Les différentes stratégies antidéclin, mises en place du milieu des années 1970 au milieu des années 1990, ont en commun de mettre au jour une structure de rapports sociopolitiques dans laquelle les différentes élites locales (élites politique, économique, institutions consulaires, associations d'employeurs, syndicats) ne se reconnaissent mutuellement pas un statut d'interlocuteur et de protagoniste valable des politiques de développement économique. Cette situation est à la fois due aux déchirements issus de la période de l'industrialisation mais aussi aux formes qu'ont prises la présence et l'action de l'État tout au long de la deuxième moitié du XX^e siècle.

L'émergence ambiguë de nouvelles stratégies

- 38 Depuis une dizaine d'années, les stratégies mises en place par les acteurs politiques locaux semblent procéder de logiques différentes. Le contenu et les formes de ces politiques, associés à l'évolution des modalités d'action de l'État vis-à-vis des territoires, pourraient laisser croire que l'on assiste à une transformation des rapports entre acteurs politiques, économiques et sociaux. En effet, le développement d'une stratégie ambitieuse de renouvellement urbain et l'intensification de la coopération intercommunale peuvent être appréhendés comme des signes de l'émergence d'une capacité d'action collective à Saint-Étienne. Toutefois, l'analyse que nous en proposons dans ce paragraphe tend à relativiser ce changement, en faisant apparaître, d'une part, que ces « nouvelles » stratégies sont construites, pour l'essentiel, à l'écart des acteurs économiques et, d'autre part, que leur survenance n'est pas étrangère à l'intervention de l'État. L'absence d'élaboration collective de ces stratégies ne permet donc pas de mettre au jour une évolution nette de la structure des rapports entre acteurs.

La stratégie de renouvellement urbain

- 39 Les années 1990 ont été marquées en France par une recomposition des agendas politiques des grandes villes françaises, accordant une importance croissante aux stratégies de renouvellement urbain. Ces dernières visent des objectifs qui vont bien au-delà de la réhabilitation du cadre physique. Elles sont en effet traversées par des enjeux économiques de réintroduction des logiques de marché dans des territoires qui en étaient jusqu'alors exclus (Le Garrec, 2006). Inspirées des politiques de régénération urbaine expérimentées dans les villes industrielles britanniques, ces stratégies visent à améliorer l'offre commerciale et résidentielle pour attirer des ménages issus des classes moyennes

et supérieures, conçues comme les moteurs essentiels de la mutation du système économique local (développement de filières à haute valeur ajoutée, tertiarisation de l'économie, renforcement de la dimension résidentielle de l'économie locale, etc.). Elles sont également marquées par des logiques partenariales propices à la structuration de coalitions d'acteurs (Dormois, 2008). Ce qui nous intéresse ici, ce ne sont pas tant les opérations de renouvellement urbain en tant que telles, mais leur nouvel usage en tant que levier de développement économique. La requalification des espaces urbains –des espaces publics, de l'habitat- prend place dans le cadre d'une stratégie qui voit dans l'arrivée de couches moyennes solvables, et travaillant dans l'économie informationnelle et créative, un vecteur de redynamisation de l'économie et de positionnement favorable de la ville.

- 40 A Saint-Étienne, ce virage stratégique correspond à l'arrivée à la mairie de Michel Thiollière, en 1994. Mais le nouveau maire va faire des politiques de renouvellement urbain davantage un outil de consolidation de sa légitimité dans un contexte politique difficile qu'un outil de construction d'une coalition associant les institutions du gouvernement municipal et les milieux économiques. Par ailleurs, encore une fois, les services extérieurs de l'État vont jouer un rôle inhabituellement central dans ces politiques.
- 41 En 1994, Michel Thiollière accède à la tête de la mairie. Ce changement va avoir de fortes conséquences sur le contenu de l'agenda politique. En effet, jusqu'au début des années 1990, les stratégies de sortie de crise étaient centrées sur le soutien à l'industrie. L'arrivée de Michel Thiollière se traduit par un élargissement de l'agenda local à des enjeux tels que l'attractivité résidentielle, la qualité du cadre de vie, et plus généralement l'image de la ville (Béal, 2006). Au-delà du répertoire d'action du nouveau maire –ancien adjoint à l'urbanisme et plus fortement impliqué dans les différents réseaux internationaux de villes que son prédécesseur- l'émergence des enjeux de renouvellement urbain s'explique par deux facteurs principaux. Premièrement, on assiste à une évolution sociologique de la composition de la ville qui laisse apparaître une montée en puissance de certains groupes sociaux et professionnels liés à l'urbanisme, à la culture et à l'enseignement. Ces groupes sociaux voient leur influence démographique¹⁴ et surtout politique se renforcer dans les années 1990. Fortement représentés au sein du conseil municipal¹⁵, ces groupes vont donner naissance à un véritable réseau d'acteurs sociaux et professionnels offrant au maire les ressources nécessaires à la mise en place d'une stratégie de renouvellement urbain. Deuxièmement, l'émergence des thématiques liées au renouvellement urbain s'explique par la prise de conscience des problèmes démographiques de la ville. Partiellement occultés par les difficultés économiques dans les années 1980, ces problèmes voient leur visibilité se renforcer au tournant des années 2000¹⁶. Cette montée en puissance de la question démographique incite les élites politiques locales à élaborer une stratégie ambitieuse visant à renforcer l'attractivité de la ville, à briser son image négative et *in fine* à repeupler le centre-ville déserté par les classes moyennes et supérieures (Rousseau, 2008). Enfin, au niveau national, une réflexion se met en place autour d'une réforme des outils d'urbanisme visant à faciliter la reconstruction de la ville sur la ville. La Caisse des Dépôts et des Consignations missionne la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme pour rédiger un guide des bonnes pratiques en matière de renouvellement urbain. Cette production d'expertise couplée à un travail administratif et parlementaire déboucheront sur la mise à l'agenda national pour la première fois de la

notion de renouvellement urbain avec l'adoption de la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » en décembre 2000.

Saint-Étienne - Répartition de la population active par CSP (Source INSEE)

	1968	1975	1982	1990	1999	2007
Agriculteurs	0,12	0,17	0,16	0,12	0,06	0,06
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	10,14	8,68	8,13	7,27	5,89	5,28
Cadres et professions intellectuelles sup.	5,98	7,01	8,85	12,29	12,76	14,22
Professions intermédiaires	16,00	17,48	20,07	22,01	25,19	26,17
Employés	24,71	25,94	26,97	27,76	29,82	29,75
Ouvriers	43,05	40,72	35,82	30,55	26,28	24,52

- 42 Cette nouvelle stratégie est perceptible à l'état embryonnaire dès 1992. La ville demande à l'architecte de renommée internationale Ricardo Boffil de concevoir un projet urbain dont l'objectif réside dans l'affirmation d'une identité urbaine forte par le renouvellement de l'image du centre-ville. Par contre, comme l'a montré François Tomas, le développement économique du centre-ville, déserté par un grand nombre d'organismes (CCI, Chambre des métiers, agence d'urbanisme, etc.), et la question des autres quartiers ne sont pas évoqués (Tomas, 1995). Cette politique de revalorisation de l'image de la ville, qui s'aligne, avec un certain retard, sur les stratégies d'autres villes françaises (Nay, 1994), est basée sur l'idée suivant laquelle les entreprises et les ménages viendront s'installer à Saint-Étienne si la ville dispose d'une image positive lui permettant d'être attractive dans un contexte de compétition interurbaine. Cette idée servira de « fil rouge » au premier mandat de M. Thiollière qui fait de la rénovation du centre-ville et de la sélection de Saint-Étienne comme ville d'accueil de certains matchs de la coupe du monde de football en 1998 les temps forts de sa politique municipale.
- 43 Cet élargissement de l'agenda politique, qui s'est produit au cours des deux dernières décennies du XX^e siècle dans de nombreuses villes françaises et européennes, a généralement contribué à une redistribution du pouvoir dans les villes. En effet, il a contribué à disperser les ressources nécessaires à la production des politiques publiques, ce qui a eu pour conséquence, dans de nombreux cas, de réduire l'influence de l'État et de ses segments locaux dans la gestion municipale au profit d'une implication plus forte des acteurs économiques (Pinson, 2006). Toutefois, à Saint-Étienne, cette pluralisation de la scène des acteurs locaux n'est pas visible. La réorientation des politiques urbaines n'est pas le résultat d'une stratégie concertée, définie dans le cadre d'un projet porté par une coalition d'acteurs ouverte aux acteurs économiques et sociaux. Que ce soit pour le projet urbain de 1992, dont la phase de concertation a été réduite à l'organisation de deux réunions d'information avec les habitants (Tomas, 1995), pour le projet de création d'une Cité du design autour de laquelle l'adhésion des milieux économiques a été, à son lancement, relativement faible, ou encore pour les politiques de développement durable qui sont marquées par des relations d'évitement entre les différents acteurs locaux, les

élus stéphanois ne parviennent pas à développer une capacité à structurer les interactions en vue de favoriser l'apparition de modes d'action plus collectifs. Cette incapacité à mobiliser les acteurs locaux fut d'ailleurs visible dans la controverse qui a pris naissance autour de la construction de la Cité du design. Faute de véritables relais au sein de la société civile et de soutiens au sein des milieux économiques locaux, le maire vit son action fustigée par l'opposition, diverses associations et une part importante de la population¹⁷.

- 44 Finalement, l'évolution de l'agenda politique semble davantage liée à la volonté du maire et de ses « *followers* » d'affirmer leur *leadership* en axant les politiques urbaines sur des domaines qu'ils maîtrisent. Cette stratégie leur permet de renforcer leur emprise sur les services municipaux, de développer une capacité d'expertise locale sur certaines politiques, tout en neutralisant les acteurs susceptibles de contester leur légitimité. De plus, l'élaboration de « *flagship physical development projects* » (Harding et al., 1994) tels que la Cité du Design, un Zénith ou une seconde ligne de tramway, permet au maire de renforcer sa légitimité en se voyant imputer l'affirmation d'une identité forte pour la ville (Béal et Pinson, 2009). Toutefois, l'évolution de l'agenda politique municipal et le recours à une rhétorique de changement ne sont pas suivis par une évolution des pratiques et ne procèdent pas d'une modification radicale du système des rapports sociopolitiques à Saint-Étienne.
- 45 Par ailleurs, l'analyse de la politique de renouvellement urbain à Saint-Étienne révèle le maintien, sous d'autres formes, de l'influence de l'État dans la gestion urbaine. Cette politique d'intervention se traduit notamment par la mise en place du dispositif « Grand Projet de Ville » (GPV) sur quatre quartiers¹⁸. La sélection du dossier permet à la ville de bénéficier d'une enveloppe de 12 millions d'euros pour la période 2001-2006. L'alternance politique de 2002, au niveau national, suivie de la création de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU) par le Ministre délégué à la Ville et la Rénovation urbaine, Jean-Louis Borloo, contribue à réorienter le projet. Le montant des crédits alloués à la ville est réévalué à la hausse, pour atteindre la somme de 60 millions d'euros et un Groupement d'Intérêts Publics (GIP)¹⁹ est créé. Las de voir que l'allocation de crédits ne s'accompagne pas de l'émergence d'une capacité d'organisation autonome chez les acteurs locaux, l'État créé donc un cadre d'action souple visant à renforcer une coopération structurée et productive entre les acteurs locaux dans la conduite du projet de rénovation urbaine. Cette décision s'inscrit dans le droit fil de l'évolution des modes d'intervention de l'État visant non plus tant à définir des contenus ou allouer des ressources, mais davantage à créer les conditions favorables à la structuration des échanges entre acteurs, et ainsi à participer à l'institutionnalisation de l'action collective (Duran et Thoenig, 1996). Cependant, sur le territoire de Saint-Étienne, ce changement des modes d'intervention de l'État semble s'être opéré plus tardivement et moins nettement qu'ailleurs.
- 46 En 2003, l'intervention de l'État en matière de renouvellement s'intensifie. Sur l'impulsion du directeur de la DDE, une coalition de directeurs d'organisations locales (Ville de Saint-Étienne, Saint-Étienne Métropole, DDE, GPV, l'agence d'urbanisme EPURES, l'établissement public foncier EPORA) monte un dossier de demande de création d'un Établissement Public d'Aménagement (EPA). La candidature porte autour de trois thèmes : la rénovation de l'habitat dans les quartiers ne bénéficiant pas du dispositif GPV, le développement économique, le redressement de Saint-Étienne dans l'objectif de favoriser la constitution d'une métropole de niveau européen avec Lyon. Fin 2003, le

projet stéphanois est accepté et en 2007, après une mission de préfiguration de deux ans, l'EPA acquiert une existence officielle²⁰. Dans un premier temps, l'accent est mis sur une fonction de coordination des structures existantes. L'EPA a donc pour objectif de faire monter en puissance les « équipes locales », de faire émerger une capacité à mobiliser les différents acteurs au sein de coalitions territoriales durables. Il s'agit, avant tout, de ne pas activer les tensions entre les différentes structures techniques locales et, également, de ne pas crisper les élites politiques qui auraient pu interpréter la mise en place de l'EPA comme une forme de dessaisissement de leur contrôle sur l'urbanisme. Toutefois, progressivement, l'échec de cette stratégie – visant à offrir des cadres d'action aux acteurs locaux dans l'espoir qu'ils les investissent –, couplé au renforcement des pouvoirs dévolus à l'EPA et des équipes qui le composent, va contribuer à ce que cette structure dépasse son rôle de coordination pour devenir un acteur technique aux pouvoirs très larges, capable d'actionner différents types de leviers.

- 47 Ce retour de l'État dans un champ opérationnel a permis de timides évolutions dans le contexte institutionnel et technique local, telles que le renforcement de l'expertise des services municipaux, le renouvellement de la scène des acteurs locaux²¹ et l'apparition d'une dynamique partenariale entre les différents acteurs publics et parapublics dans le champ du renouvellement urbain (Bonneville, 2004). Néanmoins, la difficulté des élus locaux à mobiliser des acteurs privés (acteurs économiques, associations, habitants, etc.) est toujours aussi patente. La montée en puissance des partenariats entre acteurs publics ne semble donc pas avoir débouché à ce stade sur la structuration d'une capacité d'action collective permettant d'impliquer des porteurs de ressources locales (entreprises, associations,...) au-delà des professionnels de l'économie immobilière et foncière.

La coopération intercommunale

- 48 A l'image des rapports entre acteurs économiques, politiques et sociaux dans les politiques de renouvellement urbain, les pratiques en matière de coopération intercommunale restent empreintes de l'héritage de rapports sociopolitiques qui se sont cristallisés dans les années 1970 et 1980. Le développement économique de la région stéphanoise – puis sa crise – se sont déroulés dans un contexte de luttes politiques intestines entre la ville-centre et les communes périphériques, d'une part, et entre les différentes entités du bassin de vie stéphanois, d'autre part. Cet héritage de tensions politiques explique la prévalence des logiques d'action communales dans le fonctionnement de l'actuelle Communauté d'agglomération de Saint-Étienne Métropole, même si des initiatives récentes semblent marquer une évolution vers la construction d'un véritable projet collectif. Le caractère récent et encore partiel de la coopération intercommunale combiné à la permanence de la mémoire de la crise économique se retrouvent dans le contenu de la politique intercommunale menée en matière de développement économique.
- 49 Ce qu'il convient d'abord de noter, c'est que la structuration institutionnelle de l'intercommunalité a pâti d'un passé de luttes politiques entre communes de l'agglomération stéphanoise. Ce conflit s'est d'abord structuré, on l'a vu, autour de l'opposition entre élites économiques traditionnelle et moderniste. Il a ensuite perduré autour de l'enjeu de l'accueil des entreprises et de la perception de la taxe professionnelle. Il a opposé Saint-Étienne –supportant l'essentiel des « charges de centralité » liées à la présence sur son sol d'équipements publics structurants et

confrontée à une hémorragie démographique continue depuis les années 1970, à une concentration de population modeste et au départ d'entreprises en quête d'espace- à certaines communes périphériques, pouvant offrir de vastes espaces d'activités et peu disposées à partager le produit fiscal de la présence des entreprises. Ces rivalités entre communes autour de l'accueil des entreprises ont laissé des traces durables dans la mémoire des maires et ont longtemps obéré les chances de rapprochement de ces communes dans une intercommunalité. Cette situation n'est pourtant pas spécifique du cas stéphanois. Certains travaux sur la coopération intercommunale en France ont bien montré le maintien, jusqu'à une période récente, des logiques communales et des tensions entre communes (CURAPP, 1997 ; Baraize et Négrier, 2001 ; Bué et al., 2004). Toutefois, à Saint-Étienne, les difficultés de la coopération intercommunale ont été prégnantes et se sont maintenues plus longtemps que dans la plupart des grandes agglomérations françaises²². Ainsi, Saint-Étienne est longtemps apparu comme l'une des rares agglomérations françaises ne disposant ni d'une institution de coopération intercommunale, ni d'un schéma directeur (Vant et Gay, 1997).

50 Pourtant, plusieurs initiatives ont vu le jour dès le début des années 1970, qu'elles soient le fait de techniciens et des représentants des services de l'État ou de leaders politiques locaux. En 1971, l'État et l'agence d'urbanisme lancent l'élaboration d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) avec la publication d'un livre blanc « St-Étienne vers l'avenir ». Faute d'accord politique sur les perspectives de développement démographique et économique entre les communes anciennement industrielles et les communes situées au Sud de la Plaine du Forez, l'élaboration du SDAU n'aboutit pas. La relance de l'élaboration d'un Schéma Directeur au début des années 1990 avec la mise en place du Syndicat d'Etudes Pour l'Agglomération Stéphanoise (SEPASE), regroupant plus de cinquante communes, n'aboutit pas, elle non plus, malgré le soutien de l'État. Des initiatives sont prises aussi par des leaders politiques locaux pour doter l'agglomération stéphanoise d'une institution intercommunale. Parmi celles-ci, relevons le projet de création d'un district urbain porté par le maire de Saint-Étienne, François Dubanchet, soutenu par deux maires de communes périphériques. Toutes ces tentatives se soldent par des échecs. Le paysage institutionnel de l'agglomération stéphanoise du début des années 1990 se caractérise donc par un grand nombre de structures intercommunales de gestion exerçant leurs compétences sur des périmètres souvent différents les uns des autres mais ayant en commun d'être bien plus limités que les contours du bassin de vie stéphanois (Vant et Gay, 1997). Ce paysage institutionnel est également marqué par un encerclement de la ville-centre par le Syndicat Intercommunal de la Couronne Stéphanoise (SICOS), créé en 1991, et regroupant les communes de la première couronne de Saint-Étienne. Ce n'est donc qu'en 1995 qu'un accord public est trouvé pour créer une Communauté de communes et il faudra attendre 2001 et le coup de pouce de l'État au travers de la Loi Chevènement pour que Saint-Étienne Métropole devienne une Communauté d'agglomération dotée de compétences plus élargies.

51 Dans ce contexte historiquement difficile et malgré quelques améliorations récentes²³, l'intercommunalité stéphanoise semble encore être, au début des années 2000, une intercommunalité au service des communes davantage qu'une intercommunalité de projet, même si la construction d'un véritable projet collectif intercommunal fait son chemin. Plusieurs éléments permettent d'affirmer que les communes entretiennent encore un rapport instrumental à l'intercommunalité. Sur un plan financier, les règles de redistribution des recettes liées à la TPU montrent que la priorité a été donnée à un

reversement financier à destination des communes plutôt qu'à la dotation de budgets intercommunaux importants pour mettre en œuvre des politiques d'agglomération. Sur le plan du fonctionnement institutionnel de l'intercommunalité, tout est fait là aussi pour préserver les intérêts des communes et la capacité des maires à les faire entendre et pour freiner l'avènement d'un véritable pouvoir d'agglomération s'imposant aux communes. Ainsi, les maires des 43 communes de Saint-Étienne Métropole siègent tous au bureau de la Communauté d'agglomération, 16 des 23 vice-présidences sont occupées par des maires, ce qui leur assure un contrôle sur le processus décisionnel intercommunal²⁴. La création de groupes politiques au sein du conseil communautaire a également longtemps été retardée afin que les débats intercommunaux ne se structurent pas en termes politiques et idéologiques mais en termes strictement territoriaux, plus spécifiquement en termes d'échanges entre communes. La mise en place de groupes politiques en 2005 au sein du conseil communautaire s'est soldée finalement par un demi-échec dans la mesure où elle n'a pas abouti à l'établissement d'un rapport de force partisan dans le fonctionnement de Saint-Étienne Métropole. En effet, plusieurs maires et vice-présidents socialistes ont refusé de rejoindre le groupe socialiste, préférant continuer à défendre les intérêts de leur commune en des termes non-partisans au sein du bureau.

- 52 Malgré cette « captation » de l'institution intercommunale au profit des intérêts des communes, plusieurs événements laissent entrevoir les prémices d'une dynamique de construction d'un projet collectif entre 2003 et 2008. La mobilisation de Michel Thiollière, président de la Communauté d'agglomération, et de plusieurs vice-présidents autour de différents projets – projet d'agglomération, agenda 21 local, etc. – a permis d'amorcer l'ébauche d'une intercommunalité de projet en favorisant l'émergence d'une vision partagée quant au développement urbain et économique de l'agglomération. Ces projets ont débouché sur les prémices d'un agenda intercommunal ne se limitant pas à la somme des intérêts communaux. Un des signes majeurs de cette dynamique a été l'élaboration réussie du premier document de planification territoriale stratégique à l'échelle du Sud Loire entre 2003 et 2009. Le SCOT Sud Loire fixe des objectifs de développement et de protection dans un bassin de vie de plus de 500 000 habitants. Mais ces démarches restent menées dans le cadre de l'institution intercommunale et ne sont pas encore discutées avec les acteurs économiques et sociaux locaux. Certes, un Conseil de développement a été mis en place en 2004. Mais, à l'instar de ce qui se passe dans beaucoup d'autres territoires, son influence sur la prise de décision reste limitée.
- 53 En matière de développement économique, la mémoire de la crise et la jeunesse de l'intercommunalité ont surdéterminé les contours de la politique communautaire mise en place lors du passage en Communauté d'agglomération. L'héritage de la crise économique des années 1970 et des luttes institutionnelles qui l'ont émaillée agit comme un chemin de dépendance dans la nature de l'action intercommunale menée en matière de développement économique. La crainte de passer à côté d'une implantation nouvelle ou de perdre une entreprise locale, faute d'avoir su lui proposer des terrains pour son projet de transfert, a conduit les élus communautaires à privilégier une action de soutien pragmatique plutôt qu'une stratégie sélective ciblant des aides en direction de projets d'implantation ou de transfert cohérents avec la stratégie économique retenue par l'institution intercommunale. L'approche pragmatique a l'avantage de donner une satisfaction immédiate aux acteurs économiques qui en retirent des aides financières mais aussi aux maires qui peuvent craindre qu'une stratégie plus sélective n'aboutisse à une situation dans laquelle certaines communes bénéficieraient d'implantations

valorisantes alors que d'autres se verraient contraintes d'accueillir des activités bas de gamme ou génératrices de nuisances.

- 54 L'adoption du projet d'agglomération en 2003 (Saint-Étienne Métropole, 2003) a marqué toutefois un effort de formalisation d'une stratégie économique plus ambitieuse et sélective, stratégie reposant sur l'appui aux nouvelles technologies pour accélérer la mutation du tissu industriel local et sur la promotion du *design* comme nouvelle compétence transversale. Mais cette stratégie n'a pas été totalement réappropriée par les milieux économiques dans les années qui ont suivi l'adoption du projet d'agglomération – en particulier le bien-fondé économique du choix du *design* comme vecteur de mutation et de développement économique ne fait pas l'unanimité– et n'a pas été portée de façon très nette par l'ensemble des élus communautaires. Outre un scepticisme rémanent dans les milieux économiques stéphanois quant à la capacité des collectivités locales à peser sur le développement local, cette faible réappropriation tient aussi au mode d'élaboration du projet d'agglomération. Celui-ci a donné la priorité aux enjeux de gouvernance interne – la construction d'un projet collectif au sein de la Communauté d'agglomération – au détriment des enjeux de mobilisation de la société locale (Le Galès et Vion, 1998).
- 55 Au début du XXI^e siècle se dessine donc une politique intercommunale en matière de développement économique qui présente deux faces : l'une, séduisante et ambitieuse, faite d'incitations en faveur d'une mutation de l'économie locale, mais qui n'a pas encore porté ses fruits, et l'autre, cachée, structurée autour du soutien foncier et immobilier aux entreprises, qui n'a plus besoin de faire ses preuves auprès des élus et des chefs d'entreprise. Dans ce contexte, le programme des pôles de compétitivité soutenu par le Gouvernement en 2005 a été saisi comme une opportunité pour les tenants d'une politique de conversion économique volontariste et ce, non seulement en raison des moyens financiers accompagnant ce programme mais aussi, et surtout, du fait de sa propension à légitimer leur action dans un contexte où l'innovation, la recherche et développement ne font pas partie de la culture économique locale.

Conclusion

- 56 Ce qui handicape le redéveloppement de Saint-Étienne et son agglomération, ce ne sont pas tant un environnement dégradé par la présence séculaire de l'industrie lourde, la vétusté de ses infrastructures ou encore son enclavement, c'est de manière plus certaine la nature des rapports entre les différents types d'élites –politiques, technocratiques, étatiques, économiques– qui composent la société locale. Ces rapports, marqués tantôt par l'évitement, par la non-reconnaissance mutuelle en tant qu'interlocuteurs valables ou par la dépendance (notamment vis-à-vis de l'État), entravent la construction d'une capacité d'action collective à Saint-Étienne dans un contexte de compétition territoriale qui exige des acteurs, institutions et groupes sociaux composant les villes une capacité à « faire système » et à élaborer des stratégies collectives (Le Galès, 2002 ; Pinson, 2002). Cette structure de rapports sociopolitiques est le produit, on l'a vu, à la fois de l'histoire économique de la ville et des modes d'intervention de l'État dans l'économie locale depuis la seconde guerre mondiale.
- 57 Il paraît difficile de généraliser à d'autres villes françaises touchées par des crises de désindustrialisation les conclusions auxquelles nous sommes parvenus pour Saint-Étienne. On peut néanmoins penser que la place prise par l'État central et ses différentes composantes – management des grands groupes nationalisés, services déconcentrés et

agences – a pu avoir des effets identiques en termes de structuration des rapports sociopolitiques locaux²⁵. La prise en charge par les élites étatiques de la modernisation des appareils productifs locaux a sans doute là aussi accéléré la déstructuration des systèmes productifs locaux et des systèmes de relations unissant élites politiques et économiques locales. Le monopole de l'État sur l'expertise en matière de reconversion industrielle a pu aussi dissuader les acteurs locaux de s'impliquer dans des coalitions locales et les amener à privilégier les rapports verticaux avec l'État et ses services. Si on a pu observer une légère évolution à Saint-Étienne à cet égard dans les dernières années, il faut peut-être encore y voir la main de l'État. En réorientant ses politiques d'aménagement du territoire et en favorisant les politiques constitutives au détriment des politiques redistributives, il a créé une série d'incitations à la constitution de coalitions d'acteurs locaux fédérés autour d'un projet de développement.

- 58 Si cette stratégie semble un temps avoir porté ses fruits, les événements récents tendent à montrer à l'inverse un maintien de la structure des rapports entre acteurs. Ainsi, l'élan autour de la candidature au titre de Capitale européenne de la culture est vite retombé faute de réussite du projet stéphanois²⁶. La récente alternance politique ne semble pas non plus avoir transformé la situation au moins en ce qui concerne les rapports entre les sphères publique et privée locales. Notre recherche ayant été menée en 2008, il conviendrait de vérifier cette affirmation. Toutefois, les premiers temps du mandat de la nouvelle équipe municipale apparaissent comme des signes d'une reconduction des modes d'action identifiés dans cet article. Empêtrées dans des difficultés financières liées à la souscription d'emprunts « toxiques », les élites politiques locales semblent pour l'heure, sinon paralysées, en tout cas peu mobilisées autour de l'élaboration de stratégies collectives ou de l'activation de nouvelles coopérations.

BIBLIOGRAPHIE

Amin A., Thrift N. (Eds.) (1995), *Globalization, institutions and regional development in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Bagnasco, A., Trigilia, C. (1988), *La costruzione sociale del mercato : studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Baraize F., Négrier E. (dir.) (2001), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.

Béal V. (2006), « L'évolution du gouvernement municipal dans une ville en industrielle : le cas de Saint-Étienne », *Pôle Sud*, n° 25.

Béal V., Pinson G. (2009), « Du petit chose au '5th best mayor'. Un maire urbain entre stratégies de légitimation et recherche de ressources pour l'action », *Pôle Sud*, n° 30.

Beauregard R. (1993), *Voices of Decline : The Postwar Fate of American Cities*, New York, Blackwell.

Benko G., Lipietz A. (dir.) (1992), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF.

- Berndt M. (2009), « Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, n° 3.
- Beslay C., Daynac M., Grossetti M., Guillaume R., Salles D., Tautelle F. (1998), *La construction des politiques locales. Reconversion industrielle et systèmes locaux d'action publique*, Paris, L'Harmattan.
- Bonneville M. (2004), « Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 97.
- Borraz O. (2000), « Le gouvernement municipal en France : un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, n° 13.
- Brenner N. (2004), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of the Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- Bué N., Desage F., Matejko L. (2005), « Enjeux (inter)communaux ? Constitution, traduction et euphémisation des questions intercommunales lors des élections municipales de 2001 dans la Communauté urbaine de Lille », in Lagroye J., Lehingue P., Sawicki F. (dir.), *Mobilisations électorales*, Paris, PUF/CURAPP.
- Castells M. (1972), *La question urbaine*, Paris, Maspero.
- Chaut-Morel Journal C. (1999), *De la construction du bassin aux enjeux de la mémoire minière : les territoires du charbon en région stéphanoise, XIXe-XXe siècles*, Thèse de géographie, Université de Saint-Étienne.
- Coing H., Bercoff-Ferry (1971), *La planification urbaine à Dunkerque, 1973*, Paris, Presse de Copedith.
- Cohen E. (1989), *L'État brancardier*, Paris, Calman-Lévy.
- Cretin C. (1995), *Saint-Étienne n'est plus Saint-Étienne...*, Saint-Étienne, Presses de l'Université de Saint-Étienne.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H. (Eds.) (2004), *Local Production System in Europe: Rise or Demise?*, Oxford, Oxford University Press.
- CURAPP (1997), *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, Paris, PUF.
- De Banville E., Vennin B. (2000), « Un ancien 'territoire industriel' peut-il devenir un 'territoire de PME' ? Le cas de Saint-Étienne », in Courault B., Trouvé P. (dir.), *Les dynamiques de PME. Approches internationales*, Paris, PUF.
- De Banville E., Vérilhac J. (1983), *Saint-Étienne. Le capital redistribué (histoires industrielles 1970-1982)*, Saint-Étienne, CRESAL.
- Dormois R. (2006), « Structurer une capacité collective à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 5.
- Dormois R. (2008), « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes », *Métropoles*, n° 4.
- Dubanchet F. (1996), *Saint-Étienne par cœur*, Saint-Étienne, Edi Loire.
- Dulong D. (1997), *Moderniser la politique. Aux origines de la Ve République*, Paris, L'harmattan.
- Duran P., Thoenig J.-C. (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4.
- Fol S., Cunningham-Sabot E. (2010), « 'Déclin urbain' et 'Shrinking Cities' : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine », *Les Annales de Géographie*, n° 674, p. 359-383.
- François B. (2004), *Le régime politique de la Ve République*, Paris, La Découverte.

- Gay G., Morel Journal C. (2002), « La vraie fausse identité du bassin houiller de la Loire. Pour comprendre les insuffisances de la mobilisation autour d'une destinée industrielle », in Rabier J-C. (dir.), *Formes de mobilisation dans les régions d'activités minières*, Colloque international de Béthune, 24, 25 et 26 mai 2000.
- Grémion P. (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.
- Hall, P.A. & Soskice, D.W. éd., 2001. *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Harding A., Dawson J., Evans R., Parkinson M. (Eds.) (1996), *European Cities toward 2000. Profiles, Policies and Prospects*, Manchester, Manchester University Press.
- Harvey D. (1985), *The Urbanization of Capital*, Oxford, Blackwell.
- Jobert B., Muller P. (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- Jobert B. (Dir.) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Kukawka P. (1980), *Manufrance. Radiographie d'une lutte*, Paris, Éditions sociales.
- Le Galès P. (2002), *European Cities, Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Le Galès P. (2006), « La restructuration des PMI à Saint-Étienne après la crise : traces du passé et limites à l'intégration horizontale », *Sociologie du Travail*, vol. 48, n° 1.
- Le Galès P., Vion A. (1998), « Politiques culturelles et gouvernance urbaine : l'exemple de Rennes », *Politique et Management Public*, vol. 16, n° 1.
- Le Garrec S. (2006), *Le renouvellement urbain. Genèse d'une notion fourre-tout*, Paris, PUCA.
- Lefebvre H. (1970), *La révolution urbaine*, Paris, Gallimard.
- Levy J. (1999), *Tocqueville's Revenge. State, Society and Economy in Contemporary France*, Cambridge Mass., Harvard University Press.
- March, J.G., Olsen, J.P (1995), *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- Massey D. (1984), *Spatial Division of Labor: Social Structures and the Geography of Production*, New York, Routledge.
- Nay O. (1994), « Les enjeux symboliques du développement local : l'exemple de la politique de communication de Montpellier », *Politiques et Management Public*, vol. 12, n° 4.
- Pallagst K et al. (Eds.) (2009), *The Future of Shrinking Cities - Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context*, Berkeley, Center for Global Metropolitan Studies.
- Pichierri A. (1986), *Strategie contro il declino in aree di antica industrializzazione*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Pichierri A. (2002), « Concertation and Local Development », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26, n° 4.
- Pinson G. (2002), « Political government and governance: strategic planning and the reshaping of political capacity in Turin », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26, n° 3.
- Pinson G. (2006), « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 4.

- Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Piore M., Sabel C. (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books.
- Politix* (2001), « Le temps des mairies », n°53.
- Rondin J. (1985), *Le sacre des notables*, Paris, Fayard.
- Rousseau M. (2008), « Richard Florida in Saint-Étienne? Sociologie de la classe créative à Saint-Étienne », *Annales de la recherche urbaine*, n° 113.
- Saint-Étienne Métropole (2003), *Projet d'agglomération*.
- Stone C. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta (1946-1988)*, University Press of Kansas.
- Stone C. (1993), « Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n° 1.
- Storper M. (1997), *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, London/New York, Guilford Press.
- Tirmarche O. (1999), « L'action publique de développement industriel à Saint-Étienne : le territoire réduit au plus petit dénominateur commun ? », *Sociologie du travail*, vol. 41 n° 4.
- Tomas F. (1995), « Projets urbains et projets de ville », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 69.
- Veltz P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, PUF.
- Vant A. (1981), *Imagerie et urbanisation : recherches sur l'exemple stéphanois*, Saint-Étienne, Centres d'études foréziennes.
- Vant A., Gay G. (1997), « Saint-Étienne Métropole où le découpage du territoire minimise », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 72, n° 3.
- Verney-Caron N. (1999), *Le ruban et l'acier : les élites économiques de la région stéphanoise au XIXe siècle (1815-1914)*, Saint-Étienne, Presses de l'Université de Saint-Étienne.
- Wood A., Valler D. (Eds.) (2004), *Governing Local and Regional Economies: Institutions, Politics and Economic Development*, Aldershot, Ashgate.

NOTES

1. Nous tenons à remercier les trois évaluateurs désignés par la revue pour la grande qualité de leurs remarques. Elles ont très largement inspiré la réécriture de cet article.
2. En 1850, le secteur de la rubanerie emploie 50 % des effectifs globaux de la ville et son chiffre d'affaire dépasse ceux des houillères et de la métallurgie réunis (Verney-Caron, 1999). Cette position dominante sera remise en cause dès la fin du XIX^e siècle.
3. Un processus similaire peut être identifié autour du secteur de l'armement, qui constitue l'un des secteurs industriels importants de l'économie stéphanoise. Dans un souci de lisibilité, nous avons préféré développer le cas de l'exploitation minière.
4. Les élites traditionnelles disposaient d'une influence très importante au sein du conseil municipal, leur permettant de déployer des stratégies de « cantonnement spatial » (Vant, 1981 : 55). Sous couvert d'une argumentation « neutre » – la proximité des haut-fourneaux serait susceptible de nuire à la qualité des tissus – ces élites ont cherché à contrôler l'espace en empêchant toute intrusion de capitaux extérieurs.

5. On définira ici une stratégie urbaine comme un ensemble articulé mais plus ou moins formalisé d'objectifs de développement et de positionnement d'un territoire. Une stratégie est généralement ancrée dans des conceptions des enjeux de développement tels qu'ils se posent, selon les concepteurs de la stratégie, à une époque donnée. Elle peut être conçue au travers de la confrontation des contraintes et des opportunités que comporte l'environnement, d'une part, et des ressources (avantages comparatifs, spécialisations productives, etc.) dont le territoire dispose, d'autre part. Elle est ensuite déclinée en une série de politiques urbaines d'aménagement, d'équipement et de développement économique.
6. Le groupe Creusot-Loire, issu de la fusion en 1970 de la Compagnie des ateliers et forges de la Loire et de la Société des forges et ateliers du Creusot, est alors l'un des acteurs centraux de l'économie locale. Ses effectifs représentent plus du quart des emplois industriels de la région stéphanoise. Entre 1976 et 1980, le nombre des employés de Creusot-Loire passe de 2060 à 1160 et le groupe est contraint de céder trois de ses établissements stéphanois.
7. Cette entreprise, qui fut pendant longtemps un des leaders français de la fabrication d'armes de chasse, de bicyclettes et de vente par correspondance, employait encore 3800 personnes en 1976. Elle constitue un cas unique en France, dans la mesure où, en 1941, l'un de ses fondateurs a légué à la ville de Saint-Étienne 30 % des parts de l'entreprise. Ce legs incita sans doute la municipalité à « prendre ses responsabilités » pendant la crise industrielle.
8. La municipalité Sanguedolce était très proche de la CGT. Plusieurs membres de l'équipe municipale étaient d'anciens membres de ce syndicat (Kukawka, 1980). Le maire lui-même fut pendant longtemps secrétaire général de l'union départementale de la CGT.
9. Une fraction du milieu économique local stéphanois tire partie de cette situation. Il s'agit des cadres précédemment employés par les grandes industries qui vont créer leurs propres entreprises, profitant ainsi de leur savoir-faire et des aides publiques débloquées pour la reconversion du bassin économique stéphanois. Plusieurs témoignages recueillis au cours des entretiens convergent pour dénoncer un « pillage organisé » des usines appartenant aux grands groupes. Les machines outils sont « délocalisées » vers des ateliers appartenant à des PMI locales. On comprend dès lors que ce nouveau groupe d'entrepreneurs, qui se forme largement sur les « restes » de la grande industrie, ne cherche pas à se mobiliser sur un projet économique global de reconversion. En effet, l'exercice d'introspection qui aurait dû accompagner une telle démarche était porteur d'une mise à jour de ces pratiques souterraines.
10. Cette stratégie ne concerne pas que l'immobilier d'entreprise. L'ère Dubanchet verra aussi la municipalité s'engager dans une politique visant à inciter la construction de maisons individuelles sur le territoire de Saint-Etienne pour tenter d'atténuer ce « *middle class flight* » vers les communes périphériques.
11. Les emprunts souscrits par la municipalité Sanguedolce ont pesé très lourdement sur les finances de la ville du fait de la fluctuation des taux de change. Ainsi, tout au long des années 1980, l'équipe Dubanchet aura systématiquement recours à la pratique de la location-gérance. Dans un rapport publié en 1993, la Chambre Régionale des Comptes dénombre 130 contrats de location-gérance pour un montant de 870 millions de francs (Dubanchet, 1995). Cette pratique, qui n'est pas sans risque pour les finances municipales, aura pour effet de perpétuer la difficile situation financière de la ville.
12. La crise économique des années 1970 a débouché sur une désorganisation profonde et durable du système productif local. Le départ, la disparition ou l'érosion de la présence des grands groupes (Creusot-Loire, Manufrance, Les Houillères, mais aussi Thomson ou Rhône-Poulenc) a laissé place à un paysage économique local dominé par un tissu de PME-PMI très diversifié et fragmenté. Ces PME-PMI ont toutefois pour point commun leur faible disposition à agir collectivement et à peser sur les politiques urbaines. En ce sens notre analyse se rapproche de celle de Le Galès qui considère que les acteurs économiques stéphanois sont « peu présents

dans des démarches collectives plus intégrées ou contraignantes dans le temps, ils sont réticents à s'engager dans des coopérations structurées » (Le Galès, 2006 : 32).

13. On note d'ailleurs de nombreux mouvements « internes » de délocalisation d'entreprises, c'est-à-dire se réalisant depuis certains quartiers stéphanois (La Rivière, Châteaureux, Le Soleil) vers les zones aménagées en périphérie du tissu urbain (Molina La Chazotte, Technopôle du Marais).

14. La faible présence des classes moyennes constitue une des caractéristiques de la société urbaine stéphanoise. Toutefois, depuis les années 1980, on assiste à une évolution marquée par l'augmentation progressive des employés, des professions intermédiaires et des cadres. Si ces catégories sont encore plus faiblement représentées dans la société locale stéphanoise que dans celle de la plupart des autres grandes villes françaises, leur influence tend à se renforcer comme le montre l'évolution des revendications de la société urbaine, qui font une plus large place aux enjeux postmatérialistes.

15. Le maire est lui-même un enseignant du secondaire, tout comme de nombreux élus appartenant à sa garde rapprochée. Ainsi, huit des dix premiers adjoints de l'équipe municipale qui se constitue en 2001 appartiennent aux milieux de l'enseignement secondaire et supérieur.

16. Alors que la ville regroupait plus de 220 000 habitants en 1975, elle n'en compte plus que 180 000 aujourd'hui. L'annonce des résultats du recensement de 1999 fut vécue comme un véritable traumatisme par les élites politiques locales. Alors que la tendance générale était celle d'un repeuplement de la France urbaine pour la période allant de 1990 à 1999, Saint-Étienne connut l'une des baisses les plus spectaculaires avec une perte de 19 000 habitants pour la seule ville-centre.

17. L'opposition de ces groupes portait sur le choix du site. Il correspondait à l'emplacement sur lequel est située l'ancienne Manufacture impériale d'armes qui est un ensemble architectural très bien conservé construit sous le Second Empire. La construction de la Cité du design nécessitait la destruction d'une partie de ces bâtiments qui font partie, pour beaucoup d'habitants, de la mémoire industrielle de la ville.

18. Il s'agit de deux quartiers d'habitat social situés à la périphérie de la ville (Montreynaud et les Quartiers Sud-Est) et de deux quartiers centraux caractérisés par une forte dégradation de l'habitat et par la présence de couches sociales défavorisées (le Crêt de Roc et Tarentaise-Beaubrun-Séverine).

19. Il s'agit d'une formule créée en 1982, permettant l'association de plusieurs partenaires publics et privés en vue de réaliser une œuvre commune. Ce dispositif GPV permet de renforcer les échanges entre la ville de Saint-Étienne, la communauté d'agglomération, la Caisse des Dépôts et Consignations ainsi que certains bailleurs sociaux.

20. Le président de l'Établissement est le maire de Saint-Étienne (Michel Thiollière à la création, Maurice Vincent aujourd'hui). La composition du Conseil d'administration a été arrêtée comme suit : 8 représentants de l'État, 1 de l'ANRU, 2 de la Région Rhône-Alpes, 2 du Département de la Loire, 2 représentants de la Communauté d'agglomération Saint-Étienne Métropoles, 2 de la Ville de Saint-Étienne et 1 pour la commune de Saint-Jean-Bonnefonds. Dans le cadre du Contrat de projet État-Région 2007-2013, les financements apportés à l'EPA de Saint-Étienne par les différents partenaires se décomposent comme suit : 65 millions euros pour l'État, 24 millions euros pour la ville, 12 millions euros chacun pour la Région, le Département et la CA. Depuis sa création, l'EPASE est dirigé par Nicolas Ferrand, X-Ponts, précédemment membre du cabinet de Dominique Perben, ministre de l'Équipement.

21. Au-delà de la création du GIP et de l'EPA, l'implication croissante de l'établissement public foncier EPORA dans le renouvellement de l'habitat et l'élargissement du champ d'action de la Société d'Équipement du Département de la Loire (SEDL) sont deux changements importants (Bonneville, 2004).

22. Exception faite de la Communauté urbaine de Marseille qui se caractérise encore par une très faible intégration. Il est d'ailleurs intéressant d'opérer ce rapprochement entre Saint-Etienne et Marseille dans la mesure où les facteurs – poids de l'héritage fordiste et forte présence de l'Etat – que nous considérons comme étant à la base de cette difficulté à coopérer se retrouvent également à Marseille.

23. La situation semble s'être débloquée depuis 1995 avec, d'abord, la création d'une Communauté de Communes en 1995, l'adoption d'une Taxe Professionnelle Unique (TPU) d'agglomération en 2000, puis la transformation de la Communauté de Communes en Communauté d'agglomération en 2001 et enfin son élargissement territorial en 2003 à la partie Est du bassin de vie stéphanois.

24. En effet, les dossiers sont présentés et discutés d'abord au bureau. Seuls ceux qui recueillent l'accord du bureau sont soumis ensuite au conseil communautaire, composé de l'ensemble des délégués des communes.

25. Dans un article récent, Matthias Bernt dresse des conclusions similaires en ce qui concerne les villes de l'ancienne Allemagne de l'Est. Il montre que dans ces villes la difficile gestion du déclin urbain s'explique par une incapacité à bâtir des coalitions public-privé performantes et par une prédominance des financements étatiques qui donnent, le plus souvent, naissance à des « *grant coalitions* » éprouvant des difficultés à élaborer des stratégies autonomes de redéveloppement (Bernt, 2009).

26. On peut toutefois signaler que, malgré l'échec de la candidature stéphanoise, un collectif d'acteurs issus des administrations locales, des milieux culturels ou encore de l'université ont voulu prolonger la dynamique de mobilisation et de structuration du milieu culturel stéphanois. Pour l'heure, ce collectif éprouve toujours des difficultés à trouver des relais parmi les acteurs politiques. Nous remercions l'évaluateur qui nous a transmis cette information.

RÉSUMÉS

L'objectif de cet article est de comprendre comment une capacité d'action collective peut se construire dans une ville marquée par une industrialisation ancienne et, plus récemment, par un déclin démographique et économique. La thèse principale de l'article, inspirée par l'économie politique et le néo-institutionnalisme, est que la difficulté d'un territoire d'ancienne industrialisation à constituer une capacité d'action collective peut certes s'expliquer par une position défavorable dans la nouvelle division internationale du travail mais aussi par les conditions institutionnelles engendrées par ce passé industriel et la crise économique et démographique. Dans le cas de Saint-Étienne analysé dans cet article, les modalités historiques de l'industrialisation mais aussi les modalités de gestion de la crise de désindustrialisation ont engendré des conditions institutionnelles –dispositions à la prise de parole et à la coopération, nature des rapports entre les différents types d'organisation (milieux économiques, classe politique locale, État)- peu favorables à l'émergence d'une capacité d'action collective et à l'élaboration de stratégies partagées de sortie de crise.

The objective of the article is to understand how a political capacity can emerge in a city characterised by an ancient process of industrialisation and, more recently, by an economic and demographic decline. The central thesis of the article is inspired by political economy and neo-institutionalism. One considers that the difficulties faced by a place of old industry to build up a

political capacity can admittedly be explained by an unfavourable position in the international division of labour but also the institutional conditions generated by the industrial past and the economic and demographic crisis. In the case of the French city of Saint-Étienne, analysed in this article, the historical modalities in which industrialisation occurred and the way deindustrialisation has been managed have engendered institutional conditions –propensity to voice and cooperation, relations between different types of organisations (business milieus, local political class, central State representatives)- that have not been favourable to the emergence of a collective political capacity and to the building up of shared anti-decline strategies.

INDEX

Mots-clés : Saint-Étienne, économie politique, néo-institutionnalisme, politiques urbaines, capacité d'action collective, désindustrialisation, développement économique

Keywords : political economy, neo-institutionalism, urban policies, political capacity, deindustrialisation, economic development

AUTEURS

VINCENT BÉAL

Doctorant en science politique, TRIANGLE (UMR 5206), Université Jean Monnet de Saint-Étienne, Université de Lyon, bealvincent@yahoo.fr

RÉMI DORMOIS

Docteur en science politique, Ingénieur des Ponts, des Eaux et des Forêts, remi.dormois@hotmail.fr.

GILLES PINSON

Professeur de science politique, TRIANGLE (UMR 5206), Sciences Po Lyon, Université de Lyon, gilles.pinson@sciencespo-lyon.fr.