Lucrările Seminarului Geografic Dimitrie Cantemir
Vol. 38, October 2015, pp. 95-113
http://dx.doi.org/10.15551/lsgdc.v38i0.07

La fin du périurbain? Enjeux institutionnels et nouvelle donne des mobilités métropolitaines

Sébastien Gardon[1]

[1]Ecole Nationale des Services Vétérinaires, **France**

To cite this article: Gardon, S. (2015). La fin du périurbain? Enjeux institutionnels et nouvelle donne des mobilités métropolitaines. *Lucrările Seminarului Geografic Dimitrie Cantemir*, Vol. 38, pp. 95-113. DOI: 10.15551/lsgdc.v38i0.07

To link to this article: http://dx.doi.org/10.15551/lsgdc.v38i0.07

ISSN: 1222-989X www.seminarcantemir.uaic.ro
© Editura Universităţii Alexandru Ioan Cuza din Iasi, Romania.
This is an open access article under the CC BY.

LUCRĂRILE SEMINARULUI GEOGRAFIC "DIMITRIE CANTEMIR" NR. 38, 2015
pp. 95-113.

LA FIN DU PERIURBAIN? ENJEUX INSTITUTIONNELS ET NOUVELLE DONNE DES MOBILITES METROPOLITAINES

Sébastien GARDON[1]

Résumé. Cette contribution souhaite apporter un nouveau regard sur l'analyse des enjeux de la mobilité dans les territoires en périphérie des villes. Il s'agit de prendre en considération le caractère structurant de l'organisation et des pratiques de transport dans nos sociétés contemporaines. La mobilité et les transports jouent un rôle important dans les modes de vie périurbains, et dans les revendications des habitants de ces espaces : attachement à l'automobile ; mobilisation pour l'amélioration des dessertes et des lignes existantes ; augmentation des contraintes financières liées aux transports ; etc. L'accroissement des distances entre le domicile et les lieux d'activités et l'augmentation des déplacements placent la mobilité au centre de l'organisation des rythmes de vie des individus et de la vie en collectivité. Cependant, si les zones périurbaines se sont développées grâce à la démocratisation des transports, notamment automobiles, de nouvelles contraintes et pratiques de mobilités transforment les territoires périphériques aux villes. Cette présentation montre que le périurbain (en tant que catégorie d'analyse) ne semble plus adapté pour comprendre les nouvelles dynamiques territoriales à l'œuvre en matière de mobilité. D'une part, les pratiques de mobilité observées dans les zones périurbaines s'organisent autour des pôles urbains. D'autre part, les zones périphériques aux centres-villes développent de nouvelles centralités en matière de mobilité (centre commerciaux, gares, pôles d'échanges, etc.). Enfin, une nouvelle donne institutionnelle et politique semble se dessiner à travers la construction des métropoles. Le développement de ces dernières permettra-t-il d'apporter une prise en charge institutionnelle cohérente dans l'organisation des transports ? Les prises de position politique en faveur de la métropolisation montre une volonté d'en finir avec le périurbain et de passer à une échelle supérieure dans le développement des transports.

Mots-clé: périurbain, mobilités, institutions, gouvernance, innovations.

Introduction

Depuis plusieurs années, les territoires périurbains font l'objet d'une attention récurrente dans les médias et auprès des décideurs politiques. Cette préoccupation s'est accélérée depuis 2012 avec la perspective d'une nouvelle réforme territoriale (Acte III de la décentralisation), le projet de création d'un commissariat général à l'égalité des territoires (censé remplacer la DATAR) et la mise en place d'un Haut conseil des territoires (soutenu notamment par l'association des petites villes de France)[2]. De nombreux travaux sont venus préciser la

[1] Ecole Nationale des Services Vétérinaires, gardon.sebastien@gmail.com
[2] Cf. Rapport de Eloi Laurent, *Vers légalité des territoires, Dynamiques, mesures, politiques*, remis à Cécile Duflot le 22 février 2013.

diversité de ces territoires et soulever de nouvelles questions[3] : enjeux de mobilité[4], vulnérabilité économique et énergétique[5], enjeux politiques et électoraux[6], logiques résidentielles[7]. Plusieurs manifestations ont notamment permis de relayer ces recherches[8].

Pour prolonger ces questionnements, cette étude propose de revenir sur les rapports qu'entretiennent les villes avec leurs périphéries (territoires de première et deuxième couronne) à partir du développement des moyens de transports, des dynamiques démographiques et des activités de plus en plus diversement localisées. Comment l'évolution du système de transports, l'élargissement des périmètres institutionnels (intercommunalité, logiques métropolitaines ou régionales) et l'évolution des modes de travail transforment-elles les frontières entre villes et campagnes et parfois accentuent même les « fractures territoriales » ? L'évolution des territoires périurbains est ici analysée à partir des conceptions et des représentations des habitants, des travailleurs et des élus locaux, au niveau notamment de la prise de conscience ou non d'appartenir à un espace plus large, intercommunal, voire métropolitain. Il s'agit de revenir sur la transformation des façons d'habiter, de se déplacer et de travailler dans ces territoires situés aux marges des villes. A partir d'une analyse des enjeux de mobilité (que ce soit en termes d'accessibilité et d'enclavement, en termes de contraintes et de ressources locales, ou au niveau des expérimentations et des innovations locales), l'analyse met l'accent sur la manière dont les transports ont contribué à modifier les représentations locales et identitaires de ces territoires.

Pour questionner les problématiques liées aux enjeux politiques et institutionnels dans les zones périurbaines, l'exemple d'une commune de moins de 2000 habitants située dans les Monts du Lyonnais à l'Ouest de la région Rhône-Alpes sera mobilisé. La commune de Saint-Christo-en-Jarez fait partie du Département de la Loire à proximité du Département du Rhône (une seule commune la sépare de ce département), distante de 18 km de la Ville de Saint-Étienne et de 49 kilomètres de la Ville de Lyon. C'est une commune rurale, assez grande (2177 hectares), à dominante agricole[9]. En quelques années, elle a été confrontée à des dynamiques périurbaines, institutionnelles, métropolitaines et démographiques qui ont

[3] Voir notamment le numéro de la revue Esprit : « Tous périurbains », n° 393, mars-avril 2013, pp. 18-162 et *Périurbains, Territoires, réseaux et temporalités*, Actes du colloque d'Amiens 30 septembre-1er octobre 2010, Éditions Lieux Dits, Lyon, 2013.

[4] Berger Martine, « Entre mobilités et ancrages : faire territoire dans le périurbain », *Métropolitiques*, 11 janvier 2013 ; et *Les nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux*, Centre d'analyse stratégique, Rapport de la mission présidée par Olivier Paul-Dubois-Taine, février 2002.

[5] Davezies Laurent, *La crise qui vient, La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, Paris, 2012 ; Guilly Christophe, *Fractures françaises*, François Bourin, Paris, 2010.

[6] Girard Violaine, « Les votes à droite en périurbain : « frustrations sociales » des ménages modestes ou recompositions des classes populaires ? », *Métropolitiques*, 30 avril 2012.

[7] Dodier Rodolphe, « Quelle articulation entre identité campagnarde et identité urbaine dans les ménages « périurbains »?, *Norois Environnement, Aménagement, Société*, 2007, n°202, vol. 1, pp. 35-46;Rivière Jean, *Le pavillon et l'Isoloir, Géographie sociale et électorale des espaces périurbains français (1968-2008) à travers le cas de trois aires urbaines françaises (Caen, Metz et Perpignan)*, Thèse de géographie, Université de Caen, 2009 ; Dodier Rodolphe (avec la collaboration de Cailly L., Gasnier A. et Madoré F.), *Habiter les espaces périurbains*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2012; Morel-Brochet A., Ortar N. (dir.), *La fabrique des modes d'habiter, Homme, lieux et milieux de vie*, L'Harmattan, Paris, 2012.

[8] Soulignes notamment les 2èmes rencontres internationales du Forum Vies Mobiles sur « Des mobilités durables dans le périurbain, est-ce possible ? », qui se sont tenues à Paris les 24 et 25 janvier 2013.

[9] Il existe encore une trentaine d'exploitations (33) spécialisées pour la plupart en production laitière. Une cinquante était encore en fonctionnement en 1998.

transformé son territoire, ses habitants et leurs activités. Tout d'abord depuis 1996, elle est intégrée à la communauté d'agglomération de Saint-Étienne Métropole (SEM)[10]. Progressivement les services de SEM se déploient sur la commune (transports en commun, ramassage des ordures, assainissement, etc.) ou sont mutualisés entre communes et structure intercommunale (développement durable entre autres). Depuis le printemps 2012, elle se retrouve au cœur du nouveau Pôle métropolitain « G4 » qui regroupe quatre structures intercommunales autour de l'agglomération lyonnaise. Parallèlement elle connaît la plus forte hausse démographique des communes qui composent SEM[11] : + 29 % en dix ans (entre 1999 et 2008). Sa population a ainsi doublé en 30 ans : passant de 988 habitants en 1975 à 1822 en 2010.

Protocole d'enquête :

Les matériaux recueillis dans le cadre de cette enquête proviennent de différentes sources. Nous avons réalisé des entretiens avec des acteurs (élus et fonctionnaires de la commune, des intercommunalités ou de la région correspondantes). Un questionnaire anonyme adressé à tous les habitants du village a été élaboré et envoyé avec la gazette municipale (*Le P'tit Christo*) en mars 2013. Nous avons recherché et collecté des témoignages (personnalités du village ou de communes proches, usagers des transports). Nous avons fait des entretiens embarqués avec certains usagers et mis en place un suivi des trajets pour d'autres à travers des discussions indirectes et informelles. Les entretiens embarqués consistent à suivre une personne durant son déplacement (voiture ou train) pour observer et questionner ses comportements de mobilité et les activités effectuées durant le trajet. Nous avons enfin collecté des informations à partir d'archives, de littérature grise, de la presse locale, de données INSEE ou du dossier de révision du Plan Local d'Urbanisme pour la commune de Saint-Christo-en-Jarez.

Le cas d'étude présenté ici[12] servira de fil conducteur pour revenir sous différents angles sur les enjeux de la fracture territoriale. Il nous permet d'analyser les transformations des territoires ruraux et périurbains, de questionner leurs rapports à des espaces plus larges : centres villes, agglomérations, métropoles, régions, de présenter les problématiques institutionnelles et politiques qui traversent ces territoires et enfin de souligner les enjeux de mobilité qui les caractérisent. Cette contribution s'organise autour de deux parties. Dans un premier temps, nous reviendrons sur les enjeux institutionnels qui ont provoqué ou accompagné ces transformations (développement de l'intercommunalité, prise en compte des logiques métropolitaines, changement de la figure du maire). Puis nous analyserons les logiques de mobilité qui caractérisent ces territoires.

1. Les mutations invisibles de la décentralisation

Jusqu'aux années 1990, l'avenir de la commune semblait s'inscrire de manière immuable selon des desseins plutôt ruraux et agricoles. Pourtant depuis les années 1980, son développement encore imperceptible et son urbanisation « rampante » étaient bien présents mais sous des signes un peu trompeurs. D'un point de vue cartographique, on observe que cette commune est située aux portes de deux intercommunalités, insérée dans Saint-Étienne Métropole mais à seulement 30 km du Grand Lyon (de Givors), tout en étant localisée au

[10] Communauté de communes créée en 1995 qui devient une communauté d'agglomération en 2001.
[11] Qui comprend 45 communes depuis le 1er janvier 2013.
[12] L'étude présentée ici est tirée d'un rapport réalisé pour le compte de la SNCF : Sébastien Gardon et Maxime Huré, *Les cahiers de la mobilité territoriale (coffret de 3 livrets)*, Secrétariat Général de la SNCF, Paris, 2013.

cœur du niveau Pôle métropolitain G4 créé en 2012. Or, une bonne partie des habitants n'a même pas conscience de faire partie de Saint-Étienne Métropole ou d'un territoire périurbain. Certains s'imaginent encore vivre dans un village rural, alors que la transition vers le Pôle métropolitain lyonnais ou l'appartenance à la région urbaine lyonnaise fait son chemin que ce soit dans les pratiques de mobilité ou dans le sentiment d'appartenir à un espace d'échanges plus large. Malgré la résurgence de clivages identitaires (opposition ville-campagne, opposition département de la Loire – département du Rhône et opposition Saint-Étienne - Lyon), les choses commencent à changer du moins symboliquement à partir de la prise de conscience d'appartenir à un même bassin d'emploi, de la mise en place de cartes d'étudiants communes (Université de Lyon) et de l'élaboration de cartes de transports mutualisées (billettique intégrée).

1.1. L'effacement de l'État et du Conseil général

Pendant de nombreuses années, les communes rurales étaient aidées soit par le Conseil Général (au titre notamment de l'équipement rural), soit par l'État via notamment l'action des Directions Départementales de l'Équipement ou des Direction Départementale de l'Agriculture. De nombreux chercheurs ont mis en évidence le système politico-administratif local qui fait tenir ensemble les élus locaux d'un côté et les représentants de l'Etat de l'autre et dans lequel le conseiller général joue un rôle important tout particulièrement pour les espaces ruraux[13]. Ce système a permis de financer nombre d'investissements locaux : salle des fêtes, écoles, routes, etc. Néanmoins, depuis les premières Lois de décentralisation en 1982-1983, l'équilibre politique local a été profondément modifié au fur et à mesure du transfert de compétences de l'État vers les collectivités locales, de la restructuration des collectivités locales et surtout de la montée en puissance des structures intercommunales. Le rôle du Conseil Général a décliné, que ce soit pour les communes et leur maire à la recherche de subventions, ou pour les habitants qui n'identifient plus cet acteur comme une échelon majeur sauf pour ceux qui ont recours à des aides sociales du Conseil Général. De fait, le Conseil Général, dont les compétences étaient depuis la fin du 19ème siècle assez larges et qui subventionnait divers investissements, a vu son rôle se spécialiser avec la décentralisation. Il est aujourd'hui un acteur majeur des politiques sociales pour lesquelles les communes rurales sont moins directement concernées. Or les élus ruraux ont tendance à attendre davantage du Conseil Général des soutiens en matière d'équipement ou d'investissement. En face certains élus du Conseil Général (notamment ceux qui sont situés à droite sur l'échiquier politique) veulent également maintenir ce rôle du Département en faveur de l'aménagement du territoire en insistant sur la dimension Développement économique qu'il entraîne. Ils se positionnent ainsi clairement en faveur d'un soutien aux infrastructures, au développement de réseaux (numériques, etc.) mais les difficultés financières des Conseils généraux les incitent de plus en plus à se ranger derrière leurs compétences obligatoires.

Parallèlement le déclin de l'État est également perceptible sur les territoires au gré des réorganisations territoriales : suppression progressive avec la décentralisation des échelons infra-départementaux (arrondissement et subdivisions), fusions départementales des anciennes DDE et DDAF ainsi que des bureaux environnement des Préfectures autour des nouvelles Directions Départementales des Territoires (DTT). Ainsi, les réformes successives de l'Etat et

[13] Voir sur ce point les travaux des sociologues des organisations et notamment : Crozier Michel et Thoenig Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, vol. 16, n° 1, janvier-mars 1975, pp. 3-32.

les différentes étapes de la décentralisation confirment la montée en puissance de l'échelon régional à travers notamment les nouvelles Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL). Pourtant historiquement, on constate une forte présence de l'État sur le territoire stéphanois au gré des enjeux de reconversion du bassin industriel et des problématiques d'aménagement[14]. Cette action s'est maintenue ces dernières années sous l'impulsion de l'Établissement Public d'Aménagement de Saint-Étienne (EPASE) notamment pour la requalification de friches industrielles et avec le projet de quartier d'affaires autour de la Gare de Chateaucreux.

Face à ces effacements, les communes, et notamment les plus petites, ont progressivement eu tendance à jouer la carte de la collaboration ou de la mutualisation, et différentes formes de coopérations intercommunales ont pris forme dès les années 1950 pour les plus anciennes. En effet ce travail de solidarité s'est d'abord organisé avec les communes voisines. Par exemple, en 1954 un syndicat intercommunal d'adductions d'eau entre les communes de Valfleury et Saint-Christo-en-Jarez est mis en place pour l'exploitation de certaines sources de la commune. Dans les années 1970, un syndicat intercommunal pour la voirie (achat et prêt de matériel, travaux réalisés en commun, prêt de personnels) s'est mis en place entre les communes de Sorbiers, Saint-Christo-en-Jarez, Marcenod puis Fontanès. Pourtant le fait intercommunal n'était pas très avancé. Les fusions entre communes n'étaient pas évoquées et les querelles de clochers étaient (et restent) encore asses vives. Il faudra attendre les années 1990 pour que les choses évoluent.

1.2. La difficile émergence de l'intercommunalité stéphanoise

A l'inverse de celle de Lyon où la communauté urbaine est mise en place dès 1969[15], l'intercommunalité stéphanoise est plutôt récente et n'est officialisé qu'en 1995[16] tout juste avant celle de Marseille mise en place en 2000. Plusieurs facteurs expliquent ce retard. En effet comme Marseille mais contrairement à Lyon, Saint-Étienne a très tôt bénéficié de l'annexion de communes limitrophes, et ce dès le dix-neuvième siècle. En 1855, les communes de Montaud, Outre-Furan et Valbenoîte sont annexées, puis en 1969, celle de Saint-Victor-sur-Loire, en 1970, la commune de Terrenoire, et enfin en 1973 celle de Rochetaillée. Ainsi le territoire de la commune suffisait à son expansion administrative (Saint-Étienne devient Préfecture du département de la Loire en 1855), industrielle et économique. Ainsi en termes de superficie, Saint-Étienne est presque deux fois plus grande que la commune de Lyon (78 km2 contre 47 km2)[17]. De fait, la plupart des grands équipements sont situés sur la commune centre[18], sauf à quelques exceptions, comme la prison et une zone

[14] Voir sur ce point Béal Vincent, « L'évolution du gouvernement municipal dans une ville industrielle : le cas de Saint-Étienne », *Pôle Sud*, 2006, n°25 vol. 2, pp. 89-105.

[15] Dans le cadre de la Loi sur les communautés urbaines de 1966 qui introduit ce type de structure à Bordeaux, Lille, Strasbourg et Lyon. A Lyon, il a fallu attendre une modification des limites départementales (intégration de plusieurs communes de l'Ain et de l'Isère au Département du Rhône) pour mettre en place la communauté urbaine.

[16] Voir sur ce point André Vant et Georges Gay, « « Saint-Étienne Métropole » ou le découpage du territoire minime », Revue de géographie de Lyon, vol. 72, n° 3, 1997, pp. 177-190.

[17] Pour donner un autre exemple, la commune de Marseille est plus de cinq fois plus grande que celle de Lyon.

[18] Cela peut d'autant plus rendre sensible la question de l'appartenance à Saint-Étienne Métropole pour les communes périphériques : quels intérêts pour la commune et ses habitants d'être intégrés à SEM ? Quelles différences avec d'autres intercommunalités (comme Grammond, une commune voisine membre de la Communauté de communes de Forez en Lyonnais)? Quels impacts sur les constructions (nombre de permis de construire autorisés) ? sur les services (transports publics) ? En termes de taxes ? Est-ce que les habitants profitent

d'activités agroalimentaires (abattoirs et marchés aux bestiaux, à proximité du Marché de gros) situées sur La Talaudière ainsi que l'Hôpital Nord et le Musée d'art moderne (localisés sur Saint-Priest-en-Jarez)[19]. Autre signe de l'étendue de la commune centre, actuellement, le tramway de Saint-Étienne n'est prolongé que sur la commune de Saint-Priest-en-Jarez quand celui de Lyon dessert plus de dix communes périphériques. Seules les extensions (zones d'activités économiques et commerciales, zones logistiques, aéroport) sur la commune d'Andrézieux-Bouthéon, qui vient toute juste d'intégrer Saint-Étienne Métropole (SEM), contrariaient l'hégémonie de la ville centre. Les réflexions sur l'aménagement d'un territoire à l'échelle d'une agglomération comme Saint-Étienne ont donc été moins importantes et moins anciennes qu'à l'échelle de la métropole lyonnaise où étaient en jeu la construction du métro, de zones d'activités et de campus universitaires sur des communes périphériques.

Ainsi si SEM est effectivement en retard par rapport aux historiques communautés urbaines nées en 1966, cette structure peut également s'avérer innovante sur certains aspects car elle ne pâtit pas du poids du passé et de certaines lourdeurs administratives. En effet, elle développe sur certaines compétences une logique de mutualisation des services que ce soit entre la ville centre et la structure intercommunale, ou entre la structure intercommunale et les autres communes. Au fur et à mesure de son développement et de la prise en charge de compétences, la structure se développe et avance en tâtonnant. Si cet apprentissage est constructif, il manque parfois des moments et des espaces de réflexions plus larges sur ce qui peut ou doit se faire à l'échelle de la structure intercommunale et ce qui doit rester à l'échelle d'une ou des communes, comme le soulignent certains élus : « Il y aurait une grande réflexion à faire en amont mais pas sur une compétence au coup par coup »[20].

A ce titre la question des équipements sportifs montre que la répartition des compétences entre communes et intercommunalités n'est pas encore clairement posée. Avec la nouvelle réforme territoriale qui se dessine, les décideurs stéphanois devront trancher dans les mois à venir sur l'opportunité de passer à une communauté urbaine mieux intégrée, puisque le seuil pour devenir communauté urbaine devrait être abaissé (et passer à 250 000 habitants) et permette à la communauté d'agglomération de Saint-Étienne Métropole d'adopter ce statut.

1.3. Un développement démographique déséquilibré, source de tensions entre le centre et les périphéries

Depuis quelques années, le développement des communes périphériques est corrélé aux dynamiques propres de l'agglomération stéphanoise. Concernant la ville centre, Saint-Étienne, on est proche du « modèle de la ville américaine » que l'on retrouve dans une moindre mesure et selon les périodes à Mulhouse, Caen et Perpignan ou dans quelques villes moyennes comme Béziers, Mâcon ou Roanne. En effet depuis les années 1990, le centre-ville se dépeuple et a tendance à se paupériser quand les communes de première et surtout seconde couronne se développent[21]. Ces évolutions posent des problèmes démographiques (où situer

---

des équipements qu'ils paient (comme le Zénith, le Stade Geoffroy Guichard ou le Musée d'art moderne) et qui sont gérés par Saint-Étienne Métropole?

[19] Cela n'empêche pas SEM de gérer certains équipements en dehors de la ville centre comme le Musée d'art moderne à Saint-Priest-en-Jarez ou le château et le parc de Fontanès.

[20] Entretien avec le Maire de Saint-Christo-en-Jarez du 24 juillet 2013.

[21] En effet un bon nombre de communes de la première et de la deuxième couronne stéphanoise ne sont pas autant dynamiques sur le plan démographique : Saint-Chamond, Saint-Héand, Firminy, Le Chambon-Feugerolles, Saint-

les collèges, les lycées, les équipements et les services publics ?) et économiques (prix du foncier, de l'immobilier) aux responsables locaux, d'autant plus que Saint-Étienne est déjà une ville étendue. Surtout, cette situation génère des tensions lorsqu'il s'agit d'organiser le développement et l'aménagement d'un territoire à l'échelle d'un bassin plus large, comme dans le cadre du SCOT Loire Sud. Saint-Christo-en-Jarez a bénéficié pendant plusieurs années de ce phénomène de report du développement aux périphéries, en captant une partie de la population qui quitte les villes. D'autres villes, telles Sorbiers ou La Talaudière, plus près géographiquement de Saint-Étienne, avaient largement absorbé cet afflux démographique il y a quelques années. Aujourd'hui avec les limites concernant le développement et la constructibilité dans certaines zones prévues dans le SCOT, cette évolution devrait se stabiliser, à défaut de s'inverser. En effet, les principaux objectifs du SCOT sont de densifier et de favoriser le développement des centralités et des fonds de vallées (les vallées du Gier, du Furan, c'est-à-dire le bassin stéphanois, et de l'Ondaine), de mettre en place des corridors naturels ou de lutter contre la consommation de l'espace (notamment agricole)[22]. La constructibilité dans les zones périphériques et de montagnes se trouve limitée, ce qui peut entraver le développement de communes comme Saint-Christo-en-Jarez. Aussi, cette limitation peut générer des tensions du côté des habitants et des élus des communes périphériques, qui souhaiteraient plus de souplesse pour favoriser le développement de leur commune, comme cela s'est fait jour lors de certaines réunions de concertations et de présentation du SCOT.

Ces tendances structurelles questionnent les responsables de la ville de Saint-Étienne comme ceux de Saint-Étienne Métropole, étant donné qu'à la fois la ville de Saint-Étienne et l'agglomération stéphanoise perdent des habitants. Cette situation n'est pas sans poser problème sur le plan de l'organisation des mobilités.

1.4. Territoire de projets, jeu institutionnel ou compromis politique ?

Sur le plan territorial, l'agglomération stéphanoise se situe entre plusieurs bassins et vallées qui ne facilitent pas sa construction identitaire ni la cohérence de certains rapprochements ou la construction de projets. En effet, elle doit intégrer des bassins de vie assez différents entre le bassin stéphanois, la vallée du Gier, la Haute-Loire, une partie des Monts du Lyonnais, le Pilat, dont une assez grande partie se situent sous l'orbite de la région lyonnaise. Cette configuration peut générer des conflits d'intérêts que ce soit au sujet de la localisation de certains équipements ou de la mise en place de services (comme le transport scolaire) entre les communes qui sont plutôt proches de la Haute-Loire, celles qui sont connectés sur l'agglomération lyonnaise, ou celles qui développent des liens avec la Plaine du Forez.

Ce foisonnement des projets et la prise en compte d'un territoire plus large passe par la mise en place d'outils comme le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) qui permet d'équilibrer le développement en fonction de plusieurs bassins de vie. A ce titre, le SCOT constitue un espace où se dessinent des projets et où donc se construit un territoire de projets. Les logiques de concertation et de négociation, la participation de différents partenaires (Etat,

---

Genest-Lerpt, Villars, La Ricamarie, La Talaudière, Lorette, Saint-Paul-en-Jarez entre autres perdent des habitants. Saint-Étienne Métropole a d'ailleurs perdu des habitants entre 1999 et 2009. Le dynamisme démographique se situe plutôt plus loin sur la 2ème couronne et au-delà.

[22] Cf. entretien avec Aline Druivet, chargée de mission Développement local à SEM, le 12 juillet 2013.

collectivités locales, associations) favorisent le recul et les débats avec davantage de hauteur de vue. Si bien que les décisions prises peuvent être douloureuses et vont souvent à l'encontre des intérêts locaux et particuliers puisqu'il s'agit de défendre un équilibre global pour l'ensemble du territoire. Par contre, les structures intercommunales peuvent apparaître uniquement comme des arènes politiques ou le jeu d'acteurs et les compromis politiques prennent le pas sur les projets de territoire. A ce niveau les intérêts particuliers et locaux sont encore maintenus puisque que c'est le jeu du compromis qui prime.

D'autres questions beaucoup plus larges qui entrent en résonance avec l'élargissement des périmètres institutionnels de l'agglomération lyonnaise. L'intercommunalité lyonnaise s'est construite tout au long du vingtième siècle en partant des premiers syndicats intercommunaux de gestion de réseaux (transports, eaux, assainissement) jusqu'à une intégration relativement poussée à travers la communauté urbaine de Lyon mise en place en 1969[23]. Au-delà de ce fonctionnement administratif qui répondait aux contraintes communales de l'agglomération lyonnaise, un territoire de projet s'est construit parallèlement dans le cadre de la planification « à la française » mise en place avec la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale créée en 1963). En effet, cette politique conduit à la mise en place des métropoles d'équilibre et des OREAM (Organismes régionaux d'études et d'aménagement de l'aire métropolitaine) dont celle de Lyon-Saint-Etienne mise en œuvre en 1965 et qui intègre Grenoble en 1968[24]. C'est dans ce cadre que les grands équipements et les politiques de transports sont en partie pensés : aéroports, lignes à grande vitesse, autoroutes.

Une dynamique supra-intercommunale a conduit les responsables lyonnais à voir plus loin en mettant en place sous forme associative la Région urbaine de Lyon en 1989. Le territoire choisi pour cette nouvelle structure est particulièrement large et correspond effectivement au bassin de l'agglomération lyonnaise comprenant quatre départements : Rhône, Loire, Ain, Isère et Saône-et-Loire. Cette structure, qui a en charge l'animation de projets à l'échelle de la métropole, permet l'adhésion de plusieurs collectivités de différents niveaux : villes, structures intercommunales, départements, région. Enfin, à partir de réflexions engagées dès 2009, est créé en 2012 un Pôle métropolitain, sous forme de syndicat mixte prévu par la loi du 16 décembre 2010 mais avec un périmètre plus petit que la RUL (qui ne comprend pas Roanne, ni Mâcon ou Bourg-en-Bresse). En revanche, la région et les départements n'en font pas partie: il s'agit d'un regroupement de quatre structures intercommunales : Grand Lyon, Saint-Étienne Métropole, Communauté d'Agglomération des Portes de l'Isère et ViennAgglo. Cette situation a généré des tensions en partie résolues lors de la mise en place du syndicat métropolitain des transports en janvier 2013 qui a permis à la région d'être intégrée aux échanges.

Depuis fin 2012, dans le cadre de la préparation de la nouvelle réforme territoriale, une nouvelle structure est annoncée : l'Eurométropole ou Métropole. Elle émane de la fusion sur le territoire du Grand Lyon des compétences du Département et de la Communauté urbaine. De fait il est prévu que le Département du Rhône se retire sur ses autres territoires plus ruraux

[23] Sur cette évolution, voir Scherrer Franck, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon », *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 70, n° 2, 1995, pp. 105-114.
[24] Voir sur ces points Meillerand Marie-Clotilde, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20ème siècle, Enjeux territoriaux, acteurs locaux et politique publique dans la région lyonnaise*, Thèse d'histoire, Université Lyon 2, 2010.

ou périurbains situés principalement au Nord (Beaujolais) mais également à l'Ouest, à l'Est et au Sud de l'agglomération lyonnaise. Cette nouvelle organisation territoriale se rapproche de celle que l'on pour la Ville de Paris, où le Conseil municipal et le Conseil général sont également regroupés en une seule entité. La mise en place à Marseille d'une métropole de même type mais au périmètre plus large (couvrant la quasi-totalité du Département des Bouches-du-Rhône) est également annoncée. C'est une première marche vers la métropole souhaitée par le Maire de Lyon Gérard Collomb. Le problème est que certaines responsables lyonnais souhaiteraient une entité assise sur un territoire plus large, plus proche de celui du Pôle métropolitain et qui aurait pu comprendre le périmètre de l'agglomération stéphanoise. Ainsi comme à l'échelle de l'Europe, dont les responsables hésitent entre une plus forte intégration sur un espace plus restreint ou une extension (sans limite) de l'espace européen, les responsables lyonnais se trouvent dans une impasse : soit ils renforcent l'intégration des compétences via la Métropole, soit ils favorisent le développement de la métropole sur un territoire plus grand, avec le Pôle Métropolitain.

A l'échelle nationale, les débats en cours et les réformes annoncées vont bouleverseront le paysage politico-institutionnel de la France. Celui-ci est marqué par une différenciation territoriale originale étant donné que semblent se dessiner des territoires administrés différemment selon la taille des métropoles. Si l'empilement des niveaux institutionnels est plutôt la norme dans l'histoire française avec la mise en place puis le maintien des communes, départements et régions, le morcellement intercommunal risque à présent de devenir assez déroutant entre les anciennes intercommunalités (communautés de communes, d'agglomération ou urbaines), les territoires de projets (comme les pôles métropolitains) ou les nouvelles métropoles (inspirées de la Loi de 2010 comme celle de Nice ou de la réforme en cours pour Lyon ou Marseille). Les prochaines élections municipales de 2014 devraient ainsi susciter de nouveaux débats sur ces questions intercommunales et métropolitaines avec la désignation pour la première fois au suffrage universel selon un fléchage des conseils communautaires.

Au-delà des clivages politiques, l'enjeu est de mettre en place au niveau des métropoles regroupant plusieurs agglomérations un croisement des compétences de manière transversale et non plus empiler les délégations et les secteurs d'interventions, niveau par niveau. Comme d'autres champs d'action publique (culture, développement durable), la mobilité souffre tout particulièrement d'un éparpillement des compétences entre les communes, les structures intercommunales, les autorités organisatrices de transports, les conseils généraux, les conseils régionaux, l'État et les opérateurs privés car chaque niveau a une compétence sur un domaine particulier. Il s'agit de favoriser des espaces de rencontres et des lieux de décisions au sein de la métropole et de définir un véritable chef de fil à l'échelle de la métropole qui travaillerait avec une seule autorité organisatrice des transports. Les décideurs vont être amenés à trancher entre la région, qui préside le nouveau syndicat métropolitain des transports, le Pôle métropolitain qui héberge ce syndicat, la nouvelle métropole définie par la réforme territoriale en cours et les structures intercommunales restantes. Enfin les citoyens et les usagers doivent prendre une part active aux décisions qui les concernent en désignant très clairement leurs représentants et en participant à des espaces d'échanges et de concertation.

1.5. Jusqu'où aller dans l'intégration des périmètres institutionnels ?

Avec le développement d'un côté de bassins de vie de plus en plus larges et de l'autre des périmètres institutionnels (structures intercommunales, Pôle métropolitain, Région

Urbaine de Lyon) qui ne se recoupent que partiellement ou restent incohérents et inadaptés, une commune périurbaine comme Saint-Christo-en-Jarez se trouve au cœur de plusieurs « failles » institutionnelles et territoriales, alors que le même type de commune pourrait être dans une situation fort différente[25]. Le fait d'être situé au bord d'une agglomération, au milieu d'une métropole est indéniablement un atout dont tirent parti les habitants de la commune que ce soit pour trouver du travail, pour les études des enfants (avec une métropole de 130 000 étudiants et de 12 000 chercheurs), pour les entreprises, pour le secteur agricole (débouchés de proximité), pour bénéficier d'équipements métropolitains, pour les commodités commerciales et administratives, ou pour les loisirs et l'offre culturelle.

Les contreparties financière et institutionnelle étaient, il y a quelques années, synonymes d'âpres luttes politiques. Aujourd'hui elles sont de plus en plus assumées par les élus locaux et passent par la collaboration et la construction de projets avec d'autres communes et à d'autres échelles. Les enjeux de mutualisation, les logiques de décision collective, de solidarité et d'équipement qui étaient organisés avant au niveau du Conseil Général et de l'État sont aujourd'hui portés par les structures intercommunales.

Cette nouvelle configuration enserre ce territoire dans des logiques politiques et institutionnelles qui la dépassent largement, alors que jusqu'à récemment elle était très largement maître de son destin et de son développement. Ainsi si cette commune a beaucoup bénéficié ces vingt dernières années de largesses au niveau de la constructibilité et du développement de pavillons, elle doit aujourd'hui stabiliser son développement et assumer de nouveaux services pour ses habitants.

Alors que les citoyens n'ont pas encore réellement pris conscience de ces enjeux, les élus se posent de plus en plus la question de savoir jusqu'où aller avec l'intercommunalité. Faut-il construire une intercommunalité à deux vitesses en élargissant l'assiette territoriale pour mieux correspondre aux bassins économiques et en renforçant des modes de collaborations locales internes avec le regroupement de quelques communes selon les besoins et les équipements (gestion d'une piscine, etc.) ; ou faut-il renforcer les capacités d'intégration des structures déjà existantes ? Schématiquement se joue alors le même problème que celui qui se pose à l'échelle de l'Europe : faut-il une Europe plus large, plus grande avec moins d'intégration, ou une Europe plus petite mais mieux intégrée.

La question de la prise de décision collective et des modes d'élection se pose. En l'état, les plus gros budgets et les décisions les plus importantes pour le territoire sont gérés et pris par des collèges qui ne sont pas élus au suffrage universel direct.

A présent que les destins des agglomérations lyonnaise et stéphanoise sont liés, les solutions pour un développement plus équilibré (entre ville centre et périphérie, entre agglomérations) sont à trouver pour certains à l'échelle du Pôle métropolitain, de la Région Urbaine Lyonnaise ou de la métropole lyonnaise (mais sur un périmètre plus large que celui prévu dans le cadre de la nouvelle réforme territoriale). À cette échelle-là, certains espaces stéphanois peuvent redevenir attractifs (en termes de prix du foncier ou de terrains disponibles) pour attirer des actifs et des habitants de la métropole lyonnaise ou d'ailleurs. Au-

[25] En effet, d'autres communes rurales, comme celles situées dans des bassins d'emplois éloignés des grandes métropoles, ce qui est le cas du centre de la France, du Massif central ou de certaines zones de montagne, ne connaissant pas de ce type de dynamique, synonyme à la fois de contraintes et en même temps d'attractivités.

delà quelle est la place des territoires périurbains, ruraux ou interstitiels entre les grosses agglomérations ? Dans un contexte de réforme territoriale[26], la pertinence des découpages politiques et administratifs et la construction de territoires de projets (à l'échelle d'une commune, de quelques communes, d'une agglomération, d'une métropole, d'une région) sont également des questions cruciales. Ces interrogations renvoient à des logiques d'autonomie, d'indépendance et de solidarités entre les territoires ruraux et périurbains d'un côté et les structures intercommunales et la métropole de l'autre[27]. Les habitants et les entreprises du village peuvent tirer profit (sans toujours le reconnaître) du fait d'être situés dans un espace métropolitain pour travailler, étudier, avoir des clients, se déplacer, avoir des loisirs, etc.[28].

2. Problèmes et enjeux de mobilité au cœur de la métropole

Certaines campagnes avaient pris le train de la révolution ferroviaire dès le 19ème siècle[29]. D'autres, plus isolées, ont dû attendre la seconde moitié du vingtième siècle et la démocratisation de l'automobile pour voir pénétrer jusqu'aux confins des routes les plus sinueuses ce nouveau mode de transport[30]. On a alors assisté à une motorisation galopante ainsi qu'à une accélération des mobilités : les premières automobiles sont apparues dans les années 1930, les autocars dans les années 1940, les premiers tracteurs dans les années 1950, puis les motos, et enfin l'automobile de masse. Les paysages ruraux ont été transformés par cette révolution automobile[31]. Ainsi certains de ces espaces sont devenus des territoires périurbains, profitant de la proximité des centres urbains pour se développer.

Les besoins de mobilité se sont considérablement accrus ces dernières années, que ce soit pour le travail (les gens travaillent de plus en plus loin ; dans les couples notamment dans les communes rurales ou périurbaines, les conjoints travaillent tous les deux ; les jeunes travaillent aussi pour financer leurs études : cueillettes de fruits, travail à l'usine ou dans un commerce), les études (avec des études de plus en plus longues et de plus en plus loin) ou les besoins domestiques (santé, commerce, administratif). Surtout, la mobilité de loisir ou dans le cadre des vacances a considérablement augmenté.

2.1. Un territoire relativement accessible

La situation géographique de Saint-Christo-en-Jarez renforce les logiques d'attractivité multipolaire puisqu'elle se situe à proximité de quatre communes assez importantes : Saint-Chamond, Sorbiers, La Talaudière, Saint-Héand et à équidistance de Saint-Étienne, de la Vallée du Gier et de la Plaine du Forez. Cette localisation explique le fait que les habitants ont plus de choix en termes de travail et que les enfants ont plusieurs possibilités en termes de choix d'études (collèges ou lycées[32]) que ce soit à La Talaudière, Saint-Héand, Saint-Étienne,

[26] Voir sur ce point Emmanuel Bellanger, « Réforme territoriale : un état des lieux », *Métropolitiques*, 17 octobre 2012.
[27] Cf. entretien avec le directeur du Pôle Métropolitain G4, le 29 mai 2013.
[28] Voir sur ce point Ludovic Halbert, *L'avantage métropolitain*, PUF, Paris, 2010.
[29] Cf. Weber Eugen, *La fin des terroirs, La modernisation de la France rurale, 1870-1914*, Paris, Fayard, 1983
[30] Voir sur ce point le travail d'Étienne Faugier : *L'économie de la vitesse : l'automobilisme et ses enjeux dans le Rhône et la région de Québec (1919-1961)*, Thèse d'Histoire, Université Lyon 2 et Université Laval de Québec, 2013.
[31] En référence à l'ouvrage de Jean-Pierre Bardou, Jean-Jacques Chanaron, Patrick Fridenson et James M. Laux, *La Révolution automobile*, Paris, Albin Michel, 977.
[32] D'autant plus qu'il y a beaucoup de collèges et lycées privés dans la région stéphanoise, ce qui perturbe les cartes scolaires.

voire Saint-Chamond ou Saint-Symphorien-sur-Coise dans le Rhône. Par ailleurs, les actifs travaillent soit sur place, dans l'agglomération stéphanoise, dans la Vallée du Gier, dans la Plaine, sur Lyon ou ailleurs[33]. Ainsi en 2009[34], on recensait 879 actifs sur la commune : 19% (167) travaillent dans la commune, 81% (712) travaillent dans une autre commune : dont 70,9% dans le département de la Loire (623), 8,7% (77) dans un autre département et 1,2% (11) dans une autre région en France Métropolitaine et 0,1% (1) dans une région hors de France Métropolitaine. Cet éclatement tend à montrer que la commune commence à profiter de sa situation au cœur de la métropole.

L'accessibilité aux espaces urbains centraux et l'offre de transports se sont globalement renforcées ces dernières années pour les habitants de Saint-Christo-en-Jarez. D'une part, on observe une amélioration de l'état des routes départementales par des travaux avec l'objectif de faire circuler plus facilement les bus et les camions (destruction parfois de maisons, élargissement des voies, rectification de virages, amélioration de la visibilité, etc.). Ces améliorations ont accompagné l'augmentation continue du trafic sur ces voies (allers-retours pendulaires le matin, le midi puis le soir).

L'offre des différentes gares SNCF situées aux alentours (accès à Saint-Chamond : 13 km ; Rive-de-Gier : 17 km ; Saint-Étienne : 15 km) a été améliorée au niveau de la fréquence et du cadencement des trains, comme au niveau de l'aménagement de parcs relais et de services. Depuis les années 1990, la gare TGV de Saint-Étienne a été rénovée en plusieurs étapes : réhabilitation du viaduc ferroviaire, des bâtiments, aménagements intérieurs (salles d'attente, espaces de vente, ascenseurs, aménagement d'un espace Transports à l'extérieur), construction d'un parking aérien, réaménagement de la place extérieure (suppression du parking de surface), accueil de la deuxième ligne de tramway. Les gares de Rive-de-Gier et de Saint-Chamond ont également été récemment rénovées avec l'appui de SEM et de la région Rhône-Alpes : accès, parkings pour voitures, vélos, nouveaux services. La ligne de TER Saint-Étienne-Lyon est d'ailleurs la ligne la plus fréquentée de France en dehors de la région parisienne (avec plus de 15 000 voyageurs par jour). Par ailleurs, la ligne Saint-Etienne-Fiminy a été modernisé et électrifiée. En théorie cela devrait permettre ultérieurement d'accueillir des tram-trains jusqu'au centre-ville.

Les accès aux aéroports (depuis Saint-Christo-en-Jarez, Andrézieux-Bouthéon est à 22 km et Saint-Exupéry à 63 km) ont été renforcés *via* notamment l'aménagement de l'A 46 ouverte depuis Givors en 1993. L'offre de vols, notamment Low Cost a été considérablement étoffée ces derniers années y compris pour l'aéroport d'Andrézieux-Bouthéon. Enfin, les transports urbains de Saint-Étienne Métropole (avec la Société des Transports de l'Agglomération Stéphanoise) sont arrivés sur la commune en 2008[35] et ont remplacé l'ancien ramassage scolaire (qui était organisé autour de deux passages chaque matin et chaque soir)[36]. Deux lignes (6 passages dans chaque sens par jour) ont été prolongées depuis Sorbiers jusqu'à

[33] Certains même très loin en dehors de la Région Rhône-Alpes sur Le Puy, en Auvergne notamment.
[34] Cf. données INSEE.
[35] Sur le lien entre l'intercommunalité et les transports dans l'agglomération stéphanoise, voir Caroline Gallez, « Intercommunalité, transports urbains et pouvoir d'agglomération. Cinq trajectoires urbaines », *Flux*, n° 68, vol. 2, 2007, pp. 43-61.
[36] Ce qui n'est pas sans poser problème car la suppression du ramassage scolaire a fortement augmenté les temps de parcours des élèves de la commune (et donc diminué la qualité de service) puisque avant il n'y avait pas d'arrêt aménagés au-delà de la commune, alors qu'avec une ligne de transport urbain, une succession d'arrêts jalonne le parcours jusqu'à la ville centre, cf. entretien avec le Maire de Saint-Christo-en-Jarez, le 1er mars 2013.

Fontanes et Marcenod ou Valfleury. Une ligne en direction de la Vallée du Gier est aménagée à partir de la commune de Valfleury. Ces nouveaux modes de transport permettent surtout aux non-scolaires (bien que peu utilisés) de bénéficier d'un mode de transport alternatif à l'automobile.

2.2. L'arrivée des transports en commun sur la commune

L'arrivée de lignes de transports collectifs s'est faîte en plusieurs étapes sur la commune en fonction de la réorganisation du transport scolaire. Jusqu'en 2008, le ramassage scolaire était géré par le Conseil général. Au niveau du primaire, un ramassage scolaire était organisé sur la commune. Étant donné la taille de la commune, certains enfants en bord de commune pouvaient se rendre dans des écoles de communes limitrophes. Par ailleurs, une ligne de transport passait par la route de Sorbiers (sur la commune de Saint-Christo) pour amener les enfants habitant à Saint-Christo à l'école de Valfleury, commune voisine. Au niveau du secondaire, les passagers autorisés étaient uniquement des collégiens et des lycées. Plusieurs ramassages étaient organisés : un départ tôt le matin et un retour tard le soir pour les élèves des établissements de Saint-Étienne. Progressivement l'offre a été étoffée dans les années 1990 avec deux départs le matin et deux retours le soir. Plusieurs lignes descendaient sur Saint-Étienne avec échange et correspondances à La Talaudière puis convois express (sans arrêt) jusqu'à la Place Chavanelle (ancienne gare routière de Saint-Étienne) pour l'un des cars et la Place Carnot pour l'autre car. Au niveau du collège uniquement, deux autres lignes fonctionnaient, l'une pour le collège de La Talaudière et l'autre pour le collège de Saint-Héand.

Dès la fin des années 1990, des personnes non scolarisées dans le secondaire (étudiants puis adultes) ont été admis dans les bus de ramassage scolaire, non sans mal, mais cela constituait déjà un progrès (voir sur ce point le témoignage de Danièle). Depuis 1995, Saint-Étienne Métropole est progressivement montée en compétence notamment sur le secteur des transports urbains, et a repris en 2008 au Conseil Général la compétence transports scolaires pour les communes de son territoire. Cela a conduit à une extension du réseau STAS à d'autres communes. Néanmoins, toutes les communes de SEM ne sont pas desservies par la STAS. Pour les communes non desservies par le réseau STAS, des lignes de transports scolaires sont organisées par SEM qui prend le relais du Conseil Général. Pour l'exploitation des lignes de transports scolaires, des contrats entre SEM et des sociétés de transports sont organisés, sous le contrôle de la STAS. Pour les communes desservies par les transports en commun, cela signifie également un transfert de la compétence « Voirie » des communes à la structure intercommunale. Au début de l'année 2008, un moment de discussion et de négociation s'est ouvert pour intégrer au réseau STAS des communes du Nord de l'agglomération comme Saint-Christo-en-Jarez, Marcenod, Valfleury ou Fontanès.

Cette évolution a suscité beaucoup d'espoirs mais est en même temps à l'origine de nombreux mécontentements. Une commune comme Saint-Christo-en-Jarez n'aurait jamais pu bénéficier du réseau STAS sans une intégration dans Saint-Étienne Métropole[37]. Cette situation ouvre des perspectives intéressantes pour ses habitants : une liaison quotidienne en TC depuis le bourg jusqu'au centre-ville de Saint-Étienne et sa Gare TGV ou vers d'autres gares de l'agglomération (via des correspondances). Néanmoins, la transformation du réseau de

[37] Entretien avec Thomas Vercasson, responsable du Service Exploitation au sein de la Direction Transports de SEM, le 12 juillet 2013.

transport scolaire en transport urbain collectif ouvert à tous a posé plusieurs problèmes aux usagers. Les nombreux arrêts sur les communes traversées le long du parcours ont considérablement augmenté les temps de parcours. Certains élèves mettent parfois plus d'une heure pour se rendre dans leurs lycées ou rentrer chez eux le soir. En cas d'intempéries ou de problèmes de circulation, les temps de trajets peuvent être encore bien plus élevés : jusqu'à deux heures certains jours d'hiver. Ainsi pour contourner ces difficultés, certains parents ont cherché à placer leurs élèves dans d'autres collèges ou lycées qui bénéficient d'un transport scolaire plus direct, comme les établissements privés, qui deviennent de véritables « aspirateurs à élèves »[38] (comme le Collège de Saint-Héand ou celui de Saint-Symphorien-sur-Coise dans le Rhône, bien que celui-ci n'entre pas dans la carte scolaire prévue pour le périmètre de la commune de Saint-Christo-en-Jarez). Cette situation impose aux parents de s'arranger pour covoiturer leurs enfants sur la commune voisine de Marcenod, à partir de laquelle une liaison est disponible jusqu'au lycée Champagnat de Saint-Symphorien-sur-Coise. Par ailleurs un autre problème a suscité la crainte de nombreux parents d'élève : le passage d'autocars de transports scolaires classiques avec uniquement des places assises à des bus urbains où certains élèves effectuent tout le trajet en position debout étant donné la configuration du véhicule.

Ces difficultés ont été à l'origine de nombreuses tensions et de plusieurs plaintes entre les parents d'élèves et les agents de SEM ou de la STAS. Elles s'expriment lors des réunions annuelles organisées sur la commune, à travers des lettres, des appels téléphoniques ou sont relayées directement par le Maire. Pour pallier ces difficultés, à partir de la rentrée 2014, un nouveau mode de fonctionnement des lignes desservant le Nord de l'agglomération devrait être mise en place. Il permettra l'organisation de trajet « express » entre le pôle d'échanges de La Talaudière et le centre-ville de Saint-Étienne. Cela nécessite donc de reconfigurer les trajets et les arrêts de certaines lignes. Ce système devrait permettre des gains de cinq à huit minutes par parcours. Néanmoins, cette augmentation de l'offre de transports collectifs urbains au niveau de SEM témoigne d'une difficulté à assurer un service de qualité (régularité, nombre de lignes, etc.) sur un territoire particulièrement vaste et contraignant (vallée, territoire montagneux). On remarque également que l'offre de transports collectifs est surtout utile pour les personnes qui sont dépendantes de ce moyen de transport. Les réseaux d'entraides (familles, voisins, amis) permettent encore à la plupart de se déplacer sans offre de transport public.

2.3. Une diversité des déplacements

Pour répondre aux attentes des usagers et offrir du report modal (de la voiture vers les transports en commun ou le train), les perspectives de développement sont faibles et complexes à mettre en place. En effet, si l'on observe la diversité des fréquences, des horaires, des motifs, des combinaisons et des modes de déplacements possibles, des activités réalisées pendant le trajet, on se rend compte qu'il est très difficile de répondre à chacune des attentes exprimées. Cette grande variété des déplacements s'expliquent par un changement des temps de travail : jours dans la semaine, le week-end, amplitude horaire ; une évolution des contenus et des supports du travail : télétravail, travail pendant le trajet (téléphone, mails, lecture de dossiers). Par ailleurs, certaines personnes ont plusieurs lieux de travail, ce qui complique l'organisation de leurs déplacements. Il ressort également du questionnaire et des entretiens

[38] Idem.

que ceux qui travaillent dans la région lyonnaise le font pour des raisons économiques : il y a plus de travail sur Lyon et parfois un travail mieux rémunéré ou plus intéressant. Enfin les déplacements pour des motifs familiaux, amicaux ou de loisirs sont de plus en plus importants et se combinent parfois aux déplacements pour le travail. Au-delà des personnes qui se déplacent des villages vers la ville, nombreux sont ceux qui habitent dans le Rhône et reviennent dans la Loire le WE ou en semaine pour différentes raisons (famille, loisirs, liens amicaux).

Ainsi les solutions de transports massives et cohérentes qui tendraient vers quelques lignes de transport structurées permettant un rabattement vers certaines gares ou pôles d'échanges (aire de co-voiturage) semblent difficiles à mettre en œuvre. Ainsi une grande partie des personnes qui travaillent dans le Rhône (Lyon, Villeurbanne, Vénissieux, Vaulx-en-Velin, Saint-Priest) optent pour des déplacements en voitures jusqu'à la gare pour prendre un train ou du covoiturage. Seuls ceux qui y sont vraiment contraints utilisent seuls leurs véhicules personnels sur tout le trajet. L'utilisation de la ligne TER Saint-Etienne-Lyon et le recours au covoiturage peuvent encore donc être développés et améliorés. Prenons l'exemple d'un ménage arrivé sur Saint-Christo-en-Jarez en 1991. Il comprend 2 parents et 2 enfants. Tous les 4 travaillent, ils ont 4 voitures. Ils travaillent à Saint-Symphorien-sur-Coise, Saint-Bonnet-les-Oules, Saint-Étienne et Villeurbanne. Pour les 3 premiers, le mode de déplacement (voiture) convient très bien. Pour le 4ème qui se rend à Villeurbanne, étant donné les bouchons, il exprime la « volonté de reprendre le train : aller jusqu'à Saint-Chamond en voiture, puis prendre le train jusqu'à la Part-Dieu, puis le tramway, jusqu'à Villeurbanne. ». Par ailleurs, ils pratiquent tous le covoiturage avec des amis pour les loisirs.

2.4. Le portage politique « démultiplié » des problématiques de transports

En dehors du maire, qui joue un rôle central dans la gestion de sa commune et de ses projets et qui constitue un relais important vers la structure intercommunale, plusieurs élus ont en charge la question des transports au sein de SEM. D'une part, le maire de Firminy, qui est le 2ème vice-président, est en charge de la prospective des transports, du plan de déplacements urbains et de l'étoile ferroviaire. Il travaille en lien avec la Direction de l'aménagement du territoire de SEM au sein du Pôle « Prospective et aménagement durable du territoire ». A ses côtés, on retrouve un autre VP (15ème VP), le maire de Fraisses, qui a en charge l'organisation du service des transports, c'est-à-dire les transports au quotidien. C'est l'un des élus les plus présents pour la gestion des transports urbains. Il travaille avec une autre direction de SEM : la Direction des transports et mobilité au sein d'un autre pôle : le Pôle « Environnement, transports et service aux usagers ». Enfin, un 3ème VP (le 14ème VP de SEM), le maire de Saint-Jean-Bonnefonds, a en charge la billettique, les modes doux et le volet relationnel (relations avec la Région, avec la RUL, avec le Pôle métropolitain[39] et avec la STAS[40]). C'est lui qui représente SEM dans ces instances-là. Dans les faits, c'est l'élu le plus actif sur la question des transports et qui reste le plus visible à l'extérieur[41]. Au quotidien, un 4ème élu est également très présent, le président de la Commission « Organisation du service des Transports / Billettique », qui est l'élu en charge des transports à la Ville de Saint-Étienne. Cette commission ne joue pas le rôle d'organe décisionnel, elle est davantage une

[39] Il est VP du Syndicat Métropolitain des Transports au sein du Pôle métropolitain.
[40] Il a suivi la procédure de renouvellement de délégation de service public à la STAS.
[41] Entretiens avec le président du Pôle métropolitain (29 mai 2013) et avec le président de la Commission Transports de la région Rhône-Alpes (2 juillet 2013).

instance informative vis-à-vis des communes (chaque commune membre a un ou deux représentants à cette commission). En son sein, il y a des débats, la présentation des projets, mais ce n'est pas une instance de décision comme cela a pu l'être il y a quelques années[42].

Sur le plan politique, d'autres acteurs jouent un rôle très important à des échelles différentes dont la complémentarité n'est pas toujours évidente : le maire de Saint-Étienne et président de SEM ; le maire de Lyon, président du Grand Lyon et président du Pôle Métropolitain ; le président des syndicats des transports des agglomérations ; le président du Conseil Général de la Loire et le VP Transport au Conseil Général ; le président de la Région, le VP Transport et le président de la Commission Transports au sein du Conseil Régional. Tous ces acteurs ont leur mot à dire en matière de transports et participent aux réflexions et aux décisions concernant ce secteur à l'échelle de la métropole. Politiquement, ce secteur est très sensible pour les collectivités locales. Les élus sont très présents sur ces thématiques et les politiques de mobilité sont au cœur des enjeux de fonctionnement, de stratégie et d'affichage des agglomérations ou des métropoles. En revanche, étant donné les périmètres qu'il recouvre (transport ferroviaire, transport urbain, aménagement, transports scolaires, modes doux, nouveaux services, billettique), son découpage entre différentes délégations et niveaux d'interventions empêche une meilleure efficacité.

2.5. Comment gérer la mobilité à l'échelle de la métropole dans un paysage automobile ?

Sur les enjeux de mobilité, les compétences de SEM et les réflexions portées par le Pôle métropolitain devraient permettre de faire avancer plusieurs dossiers (tarification multi-agglomérations, plate-forme de calcul d'itinéraires[43], sites de covoiturage, parcs relais ou aires de covoiturage). La mise en place du syndicat métropolitain des transports (syndicat mixte présidé par la région) à l'échelle du Pôle Métropolitain doit reprendre certaines réflexions prometteuses déjà entrevues dans le cadre du projet REAL (Réseau Express de l'Aire métropolitaine Lyonnaise) mais qui n'avaient finalement pas pu aboutir (tarification unique, lignes de tram-train, nouvelles haltes ferroviaires, etc.). D'autres innovations qu'elles soient techniques, sociales, politiques ou institutionnelles sont encore à construire notamment pour encourager le développement des modes doux, favoriser les combinaisons entre différents modes de transports et une meilleure utilisation des réseaux actuels. Des pistes sont également à creuser du côté de la relocalisation d'activités ou de services, comme au niveau du travail à domicile, des e-services ou du télétravail[44]. Sur ces aspects, le développement du numérique pour améliorer l'accessibilité de certains territoires est un levier déterminant.

D'autres solutions sont à explorer, telles les nouvelles formes de transport à la demande, qui sont de plus en plus nombreuses dans les Conseils généraux et que développent également les structures intercommunales, qui peuvent être étendues ou mieux calibrées. La mise à disposition de véhicules de locations (vélos à assistance électrique, voiturette électrique ou voitures de tourisme) dans les bourgs et à proximité des gares, peut être expérimentée car

[42] Entretien avec Thomas Vercasson, responsable du Service Exploitation au sein de la Direction Transports de SEM, le 12 juillet 2013.

[43] La Région Urbaine Lyonnaise (association créée en 1989 sur un périmètre plus large que celui du Pôle métropolitain car correspondant à celui de l'aire métropolitaine lyonnaise et donc comprenant les agglomérations de Mâcon, Bourg-en-Bresse, Impérieux, ou Roanne) a déjà expérimenté la plate-forme Multitude qui permet des calculs d'itinéraires multimodaux à l'intérieur de l'aire métropolitaine : hutte://multitubulaire/.

[44] Fortement encouragés dans certains départements, comme la Lozère.

elle répond à des attentes en termes de souplesse. Les autorités organisatrices de transports peuvent proposer à partir des territoires périurbains de nouvelles lignes de rabattement sur les gares et les fonds de vallées. Le couplage du transport de personnes et de marchandises (colis) peut être expérimenté afin par exemple de se servir des passages à vide de certains bus. Le potentiel de développement du vélo dans les communes périurbaines, notamment avec les vélos à assistance électrique, est encore sous-estimé quand on compare notre situation à celles de certains pays du Nord de l'Europe[45]. La complémentarité du vélo avec d'autres modes de transports peut être favorisée (en favorisant la place du vélo dans les TC, dans les trains, le développement de vélos pliables, de parkings). Enfin des formes d'encouragement financier ou matériel à la pratique cycliste peuvent être développées comme dans le cadre de la contribution au versement transports à l'échelle des entreprises, des administrations ou des collectivités locales.

En termes de report modal, l'agglomération stéphanoise a les pires résultats des grandes agglomérations françaises. Selon l'enquête ménage déplacement de 2010, c'est la seule agglomération de cette taille à voir la part de l'automobile augmenter et la part des transports en commun diminuer[46]. Cette situation s'explique en partie comme on l'a vu par le développement urbain en périphérie du centre-ville, en première, deuxième et troisième couronne. Dans ces espaces, la position de l'automobile est largement confortée et constitue un marqueur du périurbain.

Sur la commune de Saint-Christo-en-Jarez, le taux d'équipement en voitures des ménages a progressé puisqu'en 2009, 60,9 % des ménages possèdent 2 voitures ou plus contre 57,8% en 1999. 96,2% des ménages (615 sur 640) ont au moins une voiture (contre 93,4% en 1999 : 438 sur 469). De même 81,1% des ménages possèdent un emplacement réservé au stationnement (contre 74,8% en 1999)[47]. Majoritairement motorisés, les possibilités de déplacements restent néanmoins ouvertes. Si la plupart utilise les transports individuels, certains s'en servent pour se rendre à une gare (Gare de Saint-Chamond ou de Rive-de-Gier pour se rendre à Lyon), de plus en plus font du covoiturage pour des raisons économiques[48] à partir du domicile ou à partir d'un échangeur autoroutier[49], et dans de très faibles proportions certains utilisent les transports en commun. Le travail à domicile et télétravail se développent mais de manière encore très marginale (atelier de création ou d'études par exemple).

L'automobile a un bel avenir dans les communes rurales et périurbaines. Les couples qui travaillent, ce qui est le cas d'une assez grande majorité des ménages habitant ce territoire, ou mêmes les célibataires, peuvent largement continuer à utiliser leur voiture. C'est un choix de vie qui a un coût mais qui reste supportable économiquement pour de nombreux ménages. Quelques personnes isolées peuvent se retrouver en situation de difficultés comme les personnes seules ou séparées mais d'autres systèmes d'entraide fonctionnent : covoiturage, regroupement de courses. Surtout la commune n'atteint pas encore certaines caractéristiques

[45] Voir sur ce point Héran Frédéric, *Le retour de la bicyclette, Une histoire des déplacements en Europe, de 1817 à* 2050, Paris, La Découverte, 2014.
[46] Entretien avec Thomas Vercasson, responsable du Service Exploitation au sein de la Direction Transports de SEM, le 12 juillet 2013.
[47] Cf. données INSEE.
[48] Sur ces nouvelles pratiques, notamment dans les zones rurales ou périurbaines, voir Clochard Fabrice, Rocci Anaïs et Vincent Stéphanie (dir.), *Automobilités et altermobilités, Quels changements ?*, L'Harmattan, Paris, 2008.
[49] Un parc dédié au covoiturage, au départ «spontané », a ensuite notamment été aménagé depuis quelques années par le Conseil Général de la Loire aux abords d'un des échangeurs de l'A 47 sur la Vallée du Gier.

des villes. Il n'y a que 4 % de chômage, on retrouve beaucoup de propriétaires et le taux de divorce est faible. Pour ces territoires, la fragilité des ménages qui pourraient avoir des conséquences sur les choix de consommation (de mobilité, énergétiques) ne constitue pas encore un déterminant du choix des mobilités. Reste à appréhender dans quelle mesure ces choix de mobilité s'intègre dans une approche environnementale responsable…

Conclusion : des territoires encadrés ou marginalisés ?

Cette étude analyse un territoire qui a connu de lentes mais profondes mutations au cours des dernières années. Contrairement à plusieurs résultats de travaux concernant les territoires périurbains, ce cas d'étude montre qu'il n'y a pas forcément de relégation sur cette commune « d'habitants chassés » des centres villes[50]. D'une part les habitants expriment un vrai choix de vie en s'installer ou en restant sur ce village. Ils en mesurent les avantages et sont prêts à en payer les inconvénients en termes de transports et d'éloignement des centres urbains. De manière générale, ils peuvent en assumer les coûts puisque la crise économique ou énergétique les a encore peu affectés (taux de chômage faible, nombreux ménages avec au moins deux travailleurs, nombreux propriétaires) et qu'ils obtiennent d'autres gains du fait d'habiter dans le périurbain (logements moins chers, auto-construction, auto-consommation, loisirs accessibles à moindre coût). Par ailleurs, cette commune connaît une dynamique qui lui est propre et qui vient contredire l'hypothèse d'une non prise en compte de ces territoires par des pouvoirs publics là où justement la crise économique serait rampante. On retrouve en effet le développement d'équipements et de services, l'augmentation de l'offre de transport en commun, la relocalisation d'activités et le développement d'entreprises. Différentes aménités peuvent même se développer à partir de cette commune qui développe une forme de centralité pour les communes voisines du fait de la localisation de certains services sur place.

L'exemple de ce village, plutôt isolé jusqu'aux années 1990, qui se confronte progressivement à la proximité de la ville et au loin de la métropole, et voit se développer depuis quelques années plus de services (service à la personne, commerces différents, écoles, transports publics), souligne la diversité des territoires périurbains. La complexité des relations entre villes et périphéries se révèle au niveau des tensions entre revendications d'autonomie et logiques de solidarité à l'échelle d'une métropole. Ainsi les périmètres politico-institutionnels s'enchevêtrent autour de ces territoires alors que les habitants ne semblent pas prendre la mesure de ces nouveaux découpages et n'ont pas de prise sur leur pilotage. En effet, ces citoyens ne peuvent pas encore désigner leurs représentants dans ces arènes supra-communales ou supra-intercommunales et ne peuvent pas prendre part aux processus de décision qui les concernent avec d'autres à une échelle plus large. Dans ce cadre, le rôle du Maire devient de plus en plus central pour « traverser » et faire fonctionner l'ensemble de ces espaces politico-institutionnels.

Pourtant à l'échelle d'une métropole, ces territoires se trouvent aujourd'hui dans une impasse. Ils tirent profit de leur situation entre des espaces plus ou moins dynamiques (accès à l'emploi, aux services : écoles, universités, Hôpitaux, etc.) mais ils ont bien conscience que cette situation est précaire ou du moins temporaire. Jusqu'à quand pourront-ils profiter de cet avantage sachant que les réglementations en matière d'urbanisme et de développement (SCOT) conduisent à freiner leur dynamisme pour favoriser les centralités déjà existantes,

[50] Sur le plan immobilier, le centre-ville de Saint-Étienne peut être moins cher que la première et la deuxième couronne de l'agglomération.

celles qui concernent les anciens centres situés en fond de vallée ? Les solutions en termes de transports invitent également à partir des centralités existantes pour mieux mailler le territoire d'une offre plus cohérente. Ces territoires se trouvent donc dans l'incapacité à organiser d'autres moyens de transport alternatifs à l'automobile, hormis des solutions d'entraide et de collaboration entre habitants.

Références

1. Bauer G. et Roux J.-M. 1976. La rurbanisation ou la ville éparpillée, Paris, Le Seuil.
2. Clochard F., Rocci A. et Vincent S. (dir.) 2008. Automobilités et altermobilités, Quels changements ?, L'Harmattan, Paris.
3. Centre d'analyse stratégique 2002. Les nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux, Rapport de la mission présidée par Olivier Paul-Dubois-Taine.
4. Davezies L. 2012. La crise qui vient, La nouvelle fracture territoriale, Seuil, Paris.
5. Guilly C. 2010. Fractures françaises, François Bourin, Paris.
6. Desage F. et Guéranger D. 2011. La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales, Éditions du Croquant, Paris.
7. Dodier R. (avec la collaboration de Cailly L., Gasnier A. et Madoré F.) 2012. Habiter les espaces périurbains, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
8. Eloi L. 2013. Vers légalité des territoires, Dynamiques, mesures, politiques, Rapport remis à Cécile Duflot.
9. Gardon S., Huré M. 2013. Les cahiers de la mobilité territoriale (coffret de 3 livrets), Secrétariat Général de la SNCF, Paris, 2013.
10. Halbert L. 2010. L'avantage métropolitain, PUF, Paris.
11. Gallez C. 2007. Intercommunalité, transports urbains et pouvoir d'agglomération. Cinq trajectoires urbaines, Flux, n° 68, vol. 2, pp. 43-61.
12. Morel-Brochet A., Ortar N. (dir.) 2012. La fabrique des modes d'habiter, Homme, lieux et milieux de vie, L'Harmattan, Paris.
13. Périurbains, Territoires, réseaux et temporalités 2013. Actes du colloque d'Amiens 30 septembre-1er octobre 2010, Éditions Lieux Dits, Lyon.
14. Renahy N. 2006. Les gars du coin, Enquête sur une jeunesse rurale, La Découverte, Paris.
15. Rivière J. 2009. Le pavillon et l'Isoloir, Géographie sociale et électorale des espaces périurbains français (1968-2008) à travers le cas de trois aires urbaines françaises (Caen, Metz et Perpignan), Thèse de géographie, Université de Caen.
16. Rougé L., Gay C., Landrième S., Lefranc-Morin A., Nicolas C. (dir.) 2013. Réhabiliter le périurbain, Comment vivre et bouger durablement dans ces territoires, Loco/Forum Vies Mobiles, Paris.
17. «Tous périurbains » 2013. Esprit, n° 393.
18. Vant A. et Gay G. 1997. « « Saint-Étienne Métropole » ou le découpage du territoire minime », Revue de géographie de Lyon, vol. 72, n° 3, pp. 177-190.
19. Weber E. 1983. La fin des terroirs, La modernisation de la France rurale, 1870-1914, Paris, Fayard.