



La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques - Acteurs - Territoires

Rachel Linossier

► To cite this version:

Rachel Linossier. La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques - Acteurs - Territoires. Géographie. Université Lumière - Lyon II, 2006. Français. NNT: . tel-00356525v2

HAL Id: tel-00356525

<https://theses.hal.science/tel-00356525v2>

Submitted on 4 May 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE LUMIERE LYON II
Faculté de Géographie, Histoire, Histoire de l'Art et Tourisme
INSTITUT D'URBANISME DE LYON

**LA TERRITORIALISATION DE LA REGULATION
ECONOMIQUE DANS L'AGGLOMERATION
LYONNAISE (1950-2005)**

POLITIQUES – ACTEURS – TERRITOIRES

Thèse pour l'obtention du Doctorat en Géographie, Aménagement et Urbanisme,
présentée et soutenue publiquement
le **7 février 2006** par

Rachel LINOSSIER

Sous la direction de

Marc BONNEVILLE

Professeur Emérite de l'Université Lumière Lyon II

JURY :

Paul BOINO, Professeur – Université Lumière Lyon II

Christophe DEMAZIERE, Maître de Conférence HDR – Université F. Rabelais de
Tours

Bernard JOUVE, Directeur de Recherche – Ecole Nationale des Travaux Publics de
l'Etat

Bernard MOREL, Professeur – Université de Provence Aix-Marseille I

« Il ne suffit pas d'avoir tracé de gigantesques programmes, je veux encore écrire mon idée sur le sol et lui donner consistance »

Emile PEREIRE, résumant son action et son ambition (Autin, 1983)

Famille, ami(e)s, « collègues » enseignants, chercheurs ou étudiants,
proches et moins proches qui m'avez soutenue tout au long de ce
cheminement intellectuel et personnel, je vous remercie et vous en serai
longtemps reconnaissante.

Sommaire

Sommaire	5
Introduction	7
Première partie : Le territoire local à la rencontre de l'Economie et de la Politique	
Cadrage théorique	15
Section 1 : REGULATION, ECONOMIE ET TERRITOIRE	19
Section 2 : REGULATION, POLITIQUE ET TERRITOIRE	61
Conclusion de la 1 ^{ère} Partie	105
Deuxième partie : La régulation économique sous domination étatique (1950-1980)....	107
Section 1 : LA POLITIQUE ECONOMIQUE NATIONALE ET SES DECLINAISONS A LYON	111
Section 2 : LA PLACE DU SYSTEME D'ACTEURS LYONNAIS DANS LA CONDUITE DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE.....	157
Section 3 : VERS LA TERRITORIALISATION DE LA REGULATION ECONOMIQUE SPATIALE.....	211
Conclusion de la 2 ^{ème} Partie.....	263
Troisième partie : la territorialisation de la politique économique dans la métropole lyonnaise (1980-2005)	265
Section 1 : IMPERATIF ECONOMIQUE ET MONTEE EN PUISSANCE DES POUVOIRS PUBLICS LOCAUX DEPUIS 1980	269
Section 2 : LA STRATEGIE COMME MODALITE DE REGULATION ECONOMIQUE TERRITORIALE	321
Section 3 : CONFIGURATIONS ET LIMITES DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE ECONOMIQUE LYONNAISE	389
Conclusion de la 3 ^{ème} Partie	453
Conclusion	455
Bibliographie générale	461
Table des matières	481

Introduction

Au départ de notre réflexion, un constat : la métropole lyonnaise est le deuxième pôle économique de France, elle jouit d'une base productive et tertiaire relativement diversifiée et dynamique. Pourtant, les autorités publiques en charge de son administration déploient des actions économiques de plus en plus élaborées destinées à attirer les entreprises et à favoriser le développement des activités sur le territoire.

Elles sont toutefois limitées dans leur volonté d'agir par le caractère encore neuf de leur compétence et de leur légitimité d'intervention dans le domaine économique, ainsi que par le strict bornage de cette compétence économique : aides indirectes, aménagement de l'espace et création d'infrastructures, animation territoriale et marketing urbain. L'Etat français garde en effet le monopole de l'action économique directe et du contrôle de la quasi totalité des formes institutionnelles permettant la régulation de l'économie, à l'exception cependant de celles qu'il a volontairement abandonnées au profit du niveau supranational (Union Européenne), comme la monnaie et l'organisation de la concurrence.

Pourquoi cette politique économique locale ? Comment et par qui est-elle définie et mise en œuvre ? Quels sont ses contenus, ses modes de faire et ses cibles ? Quelles évolutions profondes de la régulation économique territoriale et du rôle des pouvoirs publics locaux révèle-t-elle ? Pour répondre à ses questions, nous avons choisi de mobiliser les apports de la théorie de la régulation développée par les économistes, ainsi que les prolongements et adaptations à la sphère décisionnelle apportés à cette approche théorique de la régulation économique par la science politique, pour tenter de comprendre l'émergence, l'organisation et les modalités de mise en œuvre des dynamiques d'intervention économique territorialisées à partir du cas lyonnais.

Notre objet d'étude consiste ainsi à analyser l'intervention publique en faveur du développement économique sur le territoire local. Il s'agit de mettre en relation la question de la régulation économique et celle de la dimension territoriale de l'action publique, afin de caractériser la politique économique conduite dans l'agglomération lyonnaise, parallèlement à l'émergence du rôle de la Communauté urbaine de Lyon en matière de régulation de l'économie depuis la fin des années 1960.

Notre réflexion s'appuie sur la reconnaissance préalable de l'importance du temps long et de la sédimentation historique des systèmes d'action et d'acteurs pour comprendre les phénomènes actuels de territorialisation de l'action économique publique au niveau local. Les relations entre la sphère politique et la sphère économique présentent en effet une grande antériorité historique dans l'agglomération lyonnaise, qui permet de lire les phénomènes actuels de réorganisation du système d'acteurs local autour de la compétence économique, comme le résultat d'un long processus de repositionnement

respectif des responsables politiques et des structures de représentations des intérêts économiques, tant à l'échelle strictement locale qu'à l'échelle nationale.

De la même façon, l'analyse des modes de faire utilisés pour conduire et mettre en application les orientations de la politique de développement économique territorialisée dans l'agglomération lyonnaise nécessite de prendre en considération la manière dont l'intervention publique en faveur de l'économie est conçue et menée durant la période précédente, qui a vu non seulement la conception, mais également la mise en place et les premières limites opérationnelles des principaux leviers de régulation économique mobilisés.

Ces aspects nous conduisent à privilégier une approche monographique et pluridisciplinaire de l'action économique dans l'agglomération lyonnaise qui remonte jusqu'aux années 1950, afin de pouvoir replacer *in fine* la qualification de la politique économique actuelle de la Communauté urbaine de Lyon dans une perspective analytique inscrite en référence à la théorie de la régulation, d'un point de vue à la fois économique et politique.

Il nous semble en effet que le lien entre la dimension politique et la dimension économique de l'action publique dans le champ de la régulation territoriale, tant au niveau local qu'aux niveaux national et international, présente une importance toute particulière qu'il est indispensable de mettre en avant. L'intervention économique publique est même sans doute le domaine d'action publique le plus politique par essence et le plus idéologiquement marqué, en témoignent les incessants affrontements qui opposent les partisans de l'intervention de la puissance publique d'un côté aux plus fervents tenants des théories libérales de l'autre depuis au moins deux siècles.

Notre postulat de départ concernant le processus de territorialisation de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise est donc précisément de voir le phénomène d'ancrage de l'action publique de régulation économique dans le territoire local, comme le reflet du mouvement de balancier politique entre keynésianisme et libéralisme, qui traverse toute la seconde moitié du 20^{ème} siècle en France et en Europe. Il s'agit ainsi de dépasser une simple approche technique et méthodologique des évolutions de l'intervention publique en faveur du développement économique sur le territoire, pour proposer une analyse également politique des phénomènes de réorganisation des modes de pilotage et d'encadrement décisionnel que donne à voir ce type de politique publique territorialisée.

Notre attention est également retenue par le caractère très spécifique du champ de l'action publique territoriale en faveur du développement économique, par rapport aux autres champs plus classiques que sont l'aménagement, le logement, les déplacements, la culture, etc. Celui-ci tend en effet à englober tous les autres, du moins une grande partie d'entre eux, et ce de façon particulièrement exacerbée depuis la survenue de la crise économique et l'émergence des politiques publiques locales de développement territorial.

Durant les Trente Glorieuses toutefois, le lien très étroit existant entre l'aménagement du territoire et le développement commence déjà à être tissé : les impératifs de réalisation des objectifs du second conditionnent en priorité les principes d'organisation et de mise en œuvre du premier à travers le système de la planification. Plus récemment, même la manière dont s'organisent les territoires politiques et institutionnels au niveau local, notamment autour des enjeux nouveaux de la coopération intercommunale, est en grande partie déterminée par des considérations d'ordre économique (ressources de taxe

professionnelle, gestion des grands équipements collectifs à vocation économique, bassins d'emplois, etc.).

Notre problématique s'intéresse donc à la caractérisation du processus de territorialisation de la régulation économique à partir de l'exemple de la métropole lyonnaise, sur le plan des méthodes et moyens d'action utilisés, mais aussi sur le plan politique de l'organisation des systèmes d'acteurs, de la répartition des rôles entre sphères publique et privée et des référentiels idéologiques mobilisés pour justifier cette action.

Notre hypothèse de départ est que les pouvoirs publics locaux (la Communauté Urbaine de Lyon ou Grand Lyon) s'instituent comme des acteurs économiques à part entière, en se plaçant dans une posture volontaire d'intervention dans le champ de l'économie. Ils mettent en place des programmes d'action spécifiques mobilisant différents champs de compétences pour favoriser le développement économique. Ils organisent une forme de gouvernance de la régulation économique territoriale dans l'agglomération lyonnaise, fondée sur le partenariat entre acteurs concernés par l'économie et sur laquelle ils exercent leur leadership politique.

Cette hypothèse s'inscrit dans une démarche de recherche qui met en avant le retour des économies urbaines et l'augmentation du rôle politique et économique des villes dans le fonctionnement du système capitaliste au niveau mondial (Boino, 2005 ; Le Galès, 2003). Cette montée en puissance des gouvernements urbains s'accompagne d'un certain recul du pouvoir des Etats Nations en matière de régulation économique et d'une remise en question des grands équilibres territoriaux sur le plan économique. Elle est aussi caractérisée par un important processus de repositionnement relatif des différents acteurs impliqués dans la régulation économique territoriale depuis cinquante ans.

On assiste ainsi à une reconfiguration des rôles entre l'Etat central et les collectivités locales, mais également entre les institutions publiques et les organismes de représentations des intérêts économiques. Les acteurs économiques locaux, qui occupent historiquement une place importante, voire dominante en matière de régulation économique territoriale au niveau local, voient leur position être escamotée par l'intervention de l'Etat central durant les années de croissance. Le désengagement de ce dernier consécutivement à la survenue de la crise économique leur ouvre à nouveau la voie de l'implication active en matière de régulation économique au niveau local dans les années 1970. Cependant, l'émergence des pouvoirs publics locaux qui revendiquent désormais le leadership en matière d'action publique et de régulation économique, entraîne une certaine remise en question de la place occupée par les organismes de représentation des intérêts économiques dans le système d'action local à partir des années 1980.

Deux phases de reconfiguration des rôles et de transfert de charge se succèdent donc pour expliquer la montée en puissance des pouvoirs publics locaux dans l'organisation et la mise en œuvre des politiques publiques de régulation économique territoriale : de l'Etat vers le niveau local, puis des acteurs économiques locaux vers la puissance publique locale.

L'implication croissante des autorités publiques locales dans le domaine de l'économie passe par la mise en œuvre de méthodes de conduite et de gestion de l'action publique inspirées de la culture managériale des acteurs économiques. Le transfert conceptuel (acculturation des pouvoirs publics aux logiques du marché) accompagne l'émergence de la politique publique économique locale. Ce recours à la question des méthodes

utilisées pour conduire l'action économique locale permet notamment de mettre en évidence l'hypothèse centrale de notre travail, qui porte sur le transfert de la culture des acteurs économiques et l'intégration progressive de l'intérêt des entreprises par les pouvoirs publics locaux. Ce phénomène n'est toutefois pas sans poser différents types de problèmes (techniques, politiques, de cohérence des politiques urbaines, démocratiques, etc.).

Le problème de fond que nous souhaitons aborder dans cette thèse est en effet celui de la difficile conciliation entre l'intérêt général, porté traditionnellement par la sphère publique nationale et locale, et l'intérêt économique et privé des entreprises, qui peut être également promu et défendu de façon plus ou moins directe par le biais de l'intervention publique dans le champ de la régulation, que ce soit au niveau national ou au niveau local. L'action économique déployée par les pouvoirs publics vise en général à offrir un accompagnement aux entreprises et à favoriser leur fonctionnement et le développement de leurs activités sur le territoire. Elle a été essentiellement mise en place et élaborée (outils, leviers, modes opératoires) durant les années de croissance de l'après-guerre en France par l'Etat central, mais elle s'est considérablement développée depuis les années 1980 et la pérennisation de la crise économique, essentiellement au niveau local.

Cependant, la question de sa légitimité et de ses limites se pose, notamment dès lors qu'elle est prise en charge par les collectivités territoriales et que les entreprises ne sont envisagées que comme des cibles et des partenaires privilégiés, dont le point de vue et les intérêts priment sur les autres considérations relatives à l'intérêt général dans la définition et la conduite de l'action. C. Demazière rappelle en effet que « *l'action économique des collectivités locales reste à légitimer* » (Demazière, 2005). Le respect des règles du libre marché et de la concurrence, les risques financiers encourus, les résultats limités de l'action publique économique et la difficulté de l'évaluer, ou encore l'exacerbation des logiques de concurrence et de compétitivité entre les territoires locaux, sont autant de risques politiques qui peuvent fragiliser, voire remettre en question l'impartialité et la légitimité des pouvoirs publics locaux dans leur choix d'intervenir de façon trop poussée en matière de régulation économique.

La loi qui encadre les politiques économiques locales est très ancienne (loi Le Chapelier de 1791). Elle se limite à énoncer le principe de la liberté de commerce et d'industrie sur le territoire national, et semble donc de plus en plus inadaptée pour gérer le rôle et les prérogatives d'action de la puissance publique dans le domaine de la régulation économique. La question est d'autant plus problématique que les entreprises ne votent pas pour élire les responsables politiques locaux, et qu'elles peuvent en outre opter librement pour une délocalisation ou une réorganisation spatiale et structurelle de leurs établissements, qui remettent éventuellement en cause les investissements consentis par la collectivité publique pour améliorer leur environnement territorial. Elles sont ainsi les principales destinataires des actions en faveur du développement économique mises en œuvre par la puissance publique locale, mais jouissent également d'un très large choix en matière de localisation et n'ont de compte à rendre à personne à propos de ce type de décision, qui relève de leur stratégie de développement interne.

L'exemple récent et fortement médiatisé de la stratégie de redéploiement de la firme Hewlett Packard en France et dans le reste du monde illustre bien ce problème. L'entreprise annonce des suppressions d'emplois et une éventuelle fermeture prochaine de certains de ses sites (Isle d'Abeau et Eybens en Isère, région parisienne, etc.), en raison de la profonde restructuration de ses activités engagée pour s'adapter aux

évolutions du marché de la microinformatique. Les collectivités locales et l'Etat ont pourtant réalisé de nombreux équipements et aménagements sur le territoire pour faciliter l'installation et le développement de l'entreprise à la fin des années 1990 (zones d'activités, voies de desserte, etc.), tout comme ils ont fourni des terrains à des prix avantageux. Malgré leur protestation et leur demande de remboursement des aides financières indirectes ainsi consenties, l'entreprise refuse de payer en arguant du fait qu'elle n'a pas reçu de subvention directe.

Au-delà du problème de l'investissement public réalisé, en définitive, à fonds perdus, ce cas d'école illustre également plus largement la difficulté de mettre en cohérence les intérêts et enjeux du développement territorial propres au point de vue des entreprises, et ceux qui sont liés à l'intérêt collectif local, relevant en particulier de l'aménagement de l'espace, de l'urbanisme, de la planification, de la protection de l'environnement ou de la préservation du patrimoine historique. Les institutions publiques locales, notamment intercommunales, chargées de conduire les politiques de régulation économique territoriale, se trouvent ainsi de plus en plus confrontées à la nécessité de gérer des intérêts antagonistes au travers de l'action publique, à mesure que leurs compétences officielles dans le champ du développement économique s'élargissent et se précisent.

Est-ce le rôle de la puissance publique locale de porter l'intérêt des entreprises ? Agit-elle pour la défense de l'emploi et pour garantir l'intérêt général ou intervient-elle plutôt pour promouvoir et favoriser le développement des acteurs économiques sur le territoire local ? Quel point de vue favorise-t-elle dans la conception et la mise en œuvre de sa politique de régulation économique territoriale ? Les deux aspects sont-ils conciliables ? La collectivité publique locale a-t-elle les moyens techniques et l'expertise nécessaires à l'accomplissement de son ambition d'intervention ? Qu'advient-il des organismes traditionnels présents au niveau des territoires locaux, et dont le rôle est précisément de représenter l'intérêt des entreprises et de défendre leur point de vue auprès des sphères décisionnelles de l'action publique et des responsables politiques ?

Notre thèse cherche donc à analyser jusqu'où va le curseur de l'action économique du Grand Lyon dans la participation au fonctionnement même de l'économie, notamment par rapport aux considérations aménagistes plus classiques et mieux maîtrisées de l'action publique en faveur de la régulation économique territoriale. Cet angle de questionnement pose non seulement le problème de la légitimité politique et institutionnelle de son intervention, mais également celui plus technique des compétences, des savoir-faire et de la capacité d'expertise des services techniques publics en la matière. Le Grand Lyon a-t-il une grande marge de manœuvre pour intervenir de façon efficace et véritablement décisive dans le fonctionnement de l'économie sur le territoire ? En est-il réellement capable ?

Sur un plan plus politique, notre travail s'intéresse au positionnement du gouvernement local et des pouvoirs publics sur le champ de l'économie. Il s'agit ainsi de mobiliser les concepts de la science politique pour analyser le rôle de l'idéologie et de l'imprégnation aux représentations culturelles propres à la sphère économique, dans le choix de positionner l'agglomération lyonnaise au cœur du jeu de la compétition territoriale et de la logique concurrentielle.

Nous accordons donc une grande attention tout au long de notre développement à la place privilégiée qu'occupent les acteurs économiques et leurs structures de

représentation auprès du pouvoir politique en charge de la régulation économique territoriale. Celle-ci peut en effet renseigner l'analyse concernant les phénomènes d'acculturation des responsables publiques aux intérêts des entreprises et à l'esprit du monde économique de façon générale. Elle alimente aussi l'analyse sur le plan des méthodes de gestion et de conception de l'action employées par les services techniques chargés de la régulation économique.

La concurrence et la compétitivité sont des notions opérant d'abord pour les acteurs économiques, qui sont rattachées à des conceptions pragmatiques et managériales, caractéristiques de la pensée stratégique néolibérale. La grande influence historique exercée par la sphère économique sur le monde politique explique en grande partie l'intégration de la rhétorique concurrentielle par les acteurs politiques, ainsi que sa mise en application au niveau local pour penser et gouverner le territoire dans une économie hyperconcurrentielle et mondialisée. La situation de compétition permanente entre les villes et l'impératif de développement économique territorial, qui pèsent sur l'organisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise, résulteraient donc de la prise en charge de plus en plus directe de l'intérêt des entreprises par les pouvoirs publics locaux.

Cette hypothèse permet notamment d'expliquer pourquoi le système d'action et de décision de la régulation économique est relativement verrouillé dans l'agglomération lyonnaise. Celui-ci reste en effet très peu accessible pour les représentants de la population et des habitants, qui sont pourtant tout autant concernés que les entreprises par les questions de développement de l'économie au niveau local et plus particulièrement d'emploi. Elle pose cependant la question des limites de la légitimité politique et démocratique du choix d'orientation de l'intervention économique, décidé par une structure de coopération intercommunale garante de l'intérêt général comme le Grand Lyon.

Notre démonstration s'organise selon trois parties. La première partie propose un cadrage théorique approfondi de la problématique de recherche générale que nous venons d'esquisser de façon très rapide, ainsi qu'une première approche économique des caractéristiques du système productif lyonnais. Elle est construite à partir d'une double lecture économique et politique du territoire, envisagée à la lumière de travaux de sciences économiques, de géographie, de sociologie de l'action publique et de science politique découlant en grande partie de la théorie de la régulation.

Les deux parties suivantes sont consacrées à l'étude détaillée de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise, selon un découpage chronologique s'appuyant sur cette théorie. Pour chaque période, notre propos vise à caractériser la politique économique appliquée au territoire de l'agglomération lyonnaise, en combinant l'analyse de trois facteurs complémentaires et emboîtés : le fonctionnement d'ensemble de l'économie et les grands référentiels qui encadrent la régulation économique, les modalités techniques et opérationnelles de l'action publique en faveur du développement économique et leur déclinaison sur le territoire local, l'organisation politique de la conduite de la régulation et la configuration spécifique du système d'acteurs permettant de qualifier le mode de gouvernement de la régulation économique.

Les deux périodes ainsi mises en évidence correspondent chacune à un type de politique publique en faveur du développement économique et à un mode particulier de régulation de l'économie, au sein duquel le territoire et les acteurs locaux occupent une

place spécifique. Les méthodes et les moyens d'intervenir dans le champ de l'économie sont analysés, ainsi que les référentiels qui guident l'action publique et son rapport au territoire. Les modes de gouvernance, les logiques de domination politique et l'organisation des systèmes d'acteurs sont également étudiés, afin de mettre en évidence les logiques de recomposition des rôles respectifs de l'Etat, des collectivités locales, des acteurs économiques et du reste de la société civile, que donne à voir le processus de territorialisation la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise.

Première partie :
Le territoire local à la rencontre de
l'Economie et de la Politique
Cadrage théorique

Nous avons choisi d'inscrire notre analyse du processus de territorialisation de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise dans la lignée des travaux portant sur la théorie de la régulation.

L'Ecole de la Régulation, dans la continuité des travaux fondateurs de M. Aglietta puis de R. Boyer, est le principal courant des Sciences Economiques qui prend en considération à la fois l'espace (ou variable territoriale) et le temps dans ses analyses. La théorie de la régulation véhicule en effet un discours sur les politiques économiques très spécifique, en mettant l'accent d'une part sur les dynamiques temporelles longues et les « effets de structure », et d'autre part en prenant en considération l'existence et l'évolution des formes institutionnelles pour expliquer le fonctionnement de l'économie (Lordon, 2002).

Elle propose ainsi une approche historique du phénomène économique, fondée sur l'identification de périodes, caractérisées chacune par des formes particulières de régularité dans l'accumulation capitaliste, ainsi que par un mode de régulation, c'est-à-dire par un type spécifique d'association entre le mode de régulation et le régime d'accumulation, tels qu'ils ont été définis par R. Boyer (1986). Cette approche permet de concevoir l'évolution économique comme une succession de phases présentant une certaine unité et une relative stabilité des processus, en alternance avec des phases de crise, correspondant à une inadéquation entre le mode de régulation (formes institutionnelles) et l'évolution du régime d'accumulation.

La théorie de la régulation offre en outre une approche de l'économie qui met non seulement en avant l'historicité des modes de développement et de régulation, mais aussi de manière plus récente leur inscription territoriale à différentes échelles, du local au supranational, en passant d'abord par le plan national. L'espace est ici considéré comme le résultat, la manifestation, la dimension matérielle et physique des rapports économiques et sociaux (Lipietz, 1977), et non pas comme un simple support de rapports et d'activités, voire un simple coût en relation avec la distance. Dans la lignée des travaux développés en géographie sociale, l'espace est envisagé comme une partie intégrante des logiques de régulation : c'est une composante de la société qu'il contribue à produire et à reproduire, et le cadre d'enjeux de pouvoirs autant que de pratiques individuelles et collectives socialement et économiquement construites.

Grâce à son ouverture sur les formes et structures institutionnelles de la régulation, cette théorie offre enfin des possibilités de prise en compte des modalités organisationnelles et des relations entre acteurs dans l'analyse des politiques publiques et de l'action développées dans le champ de l'économie. Elle offre donc un cadre conceptuel pertinent pour aider à la compréhension de l'émergence de la politique économique locale dans l'agglomération lyonnaise. En partant des institutions au niveau macro-économique et non du niveau micro-économique des firmes, cette théorie présente une analyse des cohérences des économies politiques qui confère une place importante à la prise en compte de la dimension politique dans l'explication des crises du système économique capitaliste actuel.

Elle s'appuie pour cela sur une approche pluridisciplinaire, mêlant entre autres l'histoire, les sciences économiques, la sociologie, les sciences politiques, la géographie, ce qui n'est pas sans trouver d'écho dans les démarches de recherche conduites dans notre domaine de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme. Elle s'appuie également sur des notions de base générales qui sont adaptables et applicables aux évolutions dans le temps et dans l'espace du couple régime d'accumulation / mode

de régulation, permettant ainsi le repérage de configurations institutionnelles selon une périodisation de la dynamique historique du capitalisme (Boyer, Saillard, 2002).

Sur la base de ce positionnement théorique, notre cadre d'analyse s'organise à partir de deux entrées disciplinaires complémentaires, l'une économique et l'autre politique, permettant chacune d'aborder la question territoriale et l'action publique locale en regard des logiques de la régulation.

L'approche par la théorie économique ouvre le questionnement sur l'identification de la dimension territoriale de la crise du mode de régulation de l'économie et sur l'émergence d'un nouveau modèle de développement, faisant la part belle au territoire. Elle permet également de présenter les atouts et les faiblesses de la base économique lyonnaise, qui constitue la cible et le référentiel premiers de la politique économique locale (voir infra, Section 1).

L'approche par la politique favorise quant à elle la prise en compte des représentations collectives et des référentiels idéologiques, de l'évolution de l'action publique et du fonctionnement des systèmes d'acteurs locaux dans l'analyse du processus de territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise. Elle ouvre notamment la réflexion sur la problématique de la gouvernance et sur ses implications en termes d'intégration par les pouvoirs publics locaux des logiques de compétition économique portées par les entreprises (voir infra, Section 2).

Section 1 : REGULATION, ECONOMIE ET TERRITOIRE

Dans cette première section, nous souhaitons poser les éléments fondamentaux de la détermination économique du cadre théorique nécessaire à l'analyse du processus de territorialisation de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise.

Il s'agit ainsi de mettre en évidence la relation existant entre le mode de régulation de l'économie capitaliste et le territoire, afin de caractériser la dimension territoriale de la crise que traverse l'économie mondiale depuis le début des années 1970. Celle-ci se traduit notamment par l'émergence du niveau local comme une forme d'adaptation possible de l'organisation de la régulation économique territoriale aux nouveaux enjeux de fonctionnement flexible et hyperconcurrentiel du régime d'accumulation.

La caractérisation d'un nouveau modèle de développement économique centré sur le rôle du territoire, comme facteur agissant et comme source d'avantages comparatifs pour les entreprises, est très importante pour comprendre le profond changement de référentiel d'ensemble qui accompagne l'avènement des politiques économiques territorialisées. Celles-ci sont en effet de plus en plus placées sous la domination de l'impératif de compétitivité et de l'exacerbation des logiques de concurrence entre les territoires. Elle nous permet en outre de présenter une première approche descriptive du système productif de l'agglomération lyonnaise, qui tente de mettre en avant les atouts et les faiblesses de celui-ci face à ce changement de paradigme économique.

I - La caractérisation théorique de la régulation économique

L'action économique territoriale a pour vocation de prendre part aux tentatives de régulation publique de l'économie (Joye, 2002). Les notions d'interventionnisme économique et de régulation renvoient ainsi aux actions de la sphère publique dont l'objet est « *d'influer sur le comportement des agents économiques privés et publics de manière à lutter contre les dysfonctionnements du système économique capitaliste. Elles illustrent la propension des collectivités publiques à intégrer le concert de l'économie. (...) L'interventionnisme économique (...) a pour objet de faciliter directement les conditions du développement de l'économie* » (Joye, 2002, p.17).

Si le terme « interventionnisme » renvoie à la fois à l'interposition des pouvoirs publics entre les composantes de la sphère économique et à la dimension dogmatique de ce positionnement intermédiaire de l'institution publique dans le cadre d'une économie dirigée par l'Etat, le terme « régulation » semble être plus consensuel et adapté à un contexte de crise économique et d'incertitude, dominé par le retour en force des thèses libérales.

Pour autant, la régulation existe déjà durant la période d'économie dirigée, mais elle s'opère selon un registre d'encadrement de la croissance et des pratiques économiques, alors qu'elle relève plutôt d'un mouvement offensif et décentralisé en période de crise,

destiné à favoriser la relance de la croissance économique. La régulation, en tant que notion et grille de lecture, permet ainsi de penser l'encadrement et le guidage de l'économie au sein d'une société, ou formation sociale.

1- Régulation et accumulation du capital

La régulation peut être définie comme « *l'ajustement, conformément à quelques règles ou normes, d'une pluralité de mouvements ou d'actes et de leurs effets ou produits, que leur diversité ou leur succession rend d'abord étrangers les uns aux autres* » (Canguilhem, Encyclopedia Universalis, Vol. 14, in Julia, 1991). Il s'agit d'un processus complexe, mêlant des mécanismes économiques, sociaux et politiques, par lequel un système économique et social parvient à se reproduire dans le temps en conservant l'essentiel de ses caractéristiques structurelles, par delà les crises qui l'affectent (Echaudemaison, 1998).

L'approche régulationniste s'appuie sur la notion centrale de régime d'accumulation du capital, qui permet de caractériser les différentes formes revêtues par le système économique capitaliste au cours de l'histoire. Un régime d'accumulation peut être défini comme un ensemble de régularités dans l'accumulation du capital, propre à chaque économie et dans lequel il est possible d'isoler les stratégies des acteurs économiques. Il est caractérisé par un double jeu de structures et d'acteurs, perceptible à travers plusieurs formes de régularités, telles que l'organisation de la production, l'horizon temporel de valorisation du capital, les modalités de partage de la valeur au sein de la formation sociale et l'articulation des formes capitalistes avec les autres formes non capitalistes.

De manière schématique, il est possible d'identifier différents régimes d'accumulation du capital successifs. Le régime d'accumulation extensif, qui prévaut de la révolution industrielle du 19^{ème} siècle à la veille de la seconde guerre mondiale, est caractérisé par une croissance du capital s'effectuant par vagues successives dans un champ élargi, sans qu'il n'y ait de bouleversement majeur des conditions de production (peu ou pas de gains de productivité). Les espaces économiques sont définis par des unités actives simples (des petites ou moyennes entreprises majoritairement implantées en un seul lieu) et les plans des acteurs économiques génèrent essentiellement une concentration spatiale des activités selon la dynamique des économies d'agglomération, au sein de bassins industriels rassemblant les capitaux et la population active.

A Lyon, cette période correspond à la phase de développement du capital industriel local et à l'implantation de nombreuses activités économiques dans la ville ou dans sa périphérie immédiate, autour d'entreprises de taille importante comme Mérieux, Gillet, Berliet, les Films Lumière..., mais aussi d'une multitude de petites firmes familiales ou artisanales. La base économique lyonnaise se structure autour de plusieurs grands secteurs d'activité, comme la chimie, la pharmacie, la mécanique et le textile, acquérant un profil généraliste et largement diversifié. Le pôle économique lyonnais émerge comme un centre productif de premier rang dans le paysage économique français et européen.

Le régime d'accumulation devient intensif durant la période de croissance qui suit la seconde guerre mondiale, les Trente Glorieuses. Ce régime peut être qualifié d'intensif, dans la mesure où il s'appuie sur une dynamique productive au sein de laquelle la croissance du capital s'accompagne d'une transformation rapide du processus de

production, entraînant des gains de productivité importants induits par l'utilisation croissante des machines et du progrès technique, la rationalisation des procédés de fabrication selon la logique taylorienne puis des circuits de branches, ainsi que le recours à la concentration et au regroupement des unités productives.

Ce système, généralement qualifié de fordiste, repose ainsi sur la domination d'unités actives complexes (les grands groupes capitalistes) et sur un espace économique associé défini au plan national, voire au plan international, selon une logique de diffusion spatiale des activités. L'intégration de Lyon dans ce nouveau système est réalisée au travers de la politique nationale d'expansion économique et d'aménagement du territoire déployée par l'Etat central (voir infra, 2^{ème} partie).

Les formes institutionnelles du mode de régulation

Chaque régime d'accumulation s'accompagne d'un mode de régulation spécifique, qui correspond à la nature des formes institutionnelles pilotant la croissance. La notion de mode de régulation ouvre l'analyse à la prise en compte du jeu des institutions régulatrices dans la canalisation du comportement des acteurs économiques (Boyer, 1986). Elle correspond à un état institutionnalisé des rapports sociaux au sein d'une formation sociale, le plus souvent un Etat, mais également, potentiellement, toute autre forme d'organisation territoriale, même partielle (Union Européenne, région, agglomération urbaine).

Si le régime d'accumulation extensif est marqué par une régulation largement concurrentielle des relations interindustrielles et la quasi absence des institutions étatiques dans les processus d'ajustement entre rapports sociaux et fonctionnement de l'économie, la période fordiste est marquée au contraire par le rôle central de l'Etat, essentiellement à travers la politique économique keynésienne qu'il développe. Il concourt en effet, directement et par de multiples canaux indirects, à l'internalisation et à la reproduction, par l'ensemble des acteurs économiques du pays (firmes, groupes sociaux, administrations), des principes et des contraintes de l'accumulation intensive.

Le mode de régulation de l'économie présente une configuration d'ensemble composée de cinq formes institutionnelles conjuguées entre elles, que sont le régime monétaire, le rapport salarial, l'organisation des formes de la concurrence entre firmes, les modalités d'insertion de l'économie nationale dans le régime international et la configuration spécifique des relations entre l'Etat et l'économie. C'est précisément cette dernière forme institutionnelle, qui tend à intégrer les quatre autres, qui nous intéresse particulièrement dans l'analyse de la recomposition des formes de régulation de l'économie par le territoire. La manière dont la puissance publique organise le rapport entre la régulation institutionnelle et le fonctionnement de l'économie est notamment visible à travers les choix politiques, organisationnels et opérationnels opérés pour assurer l'intervention économique. Elle s'illustre concrètement à travers l'organisation et l'évolution des modalités de l'aménagement économique de l'agglomération lyonnaise depuis les cinquante dernières années.

En effet, la planification, l'aménagement du territoire et les politiques urbaines qui l'accompagnent, constituent des leviers très importants qui structurent de manière fondamentale les relations entre la puissance publique, qui édicte et met en œuvre ses dispositifs d'intervention, et les agents économiques (firmes, groupes sociaux...). La régulation opérée par le gouvernement français après la seconde guerre mondiale s'appuie en grande partie sur ces outils, selon un mode d'organisation et de mise en

œuvre de l'action fortement centralisé. La prise en main des affaires économiques du pays repose essentiellement sur le recours à une planification dirigiste et à une organisation globale des relations entre monde économique et sphère politique publique, qui constituent les fondements du modèle français de régulation de l'économie, communément appelé « économie dirigée ».

Cette politique économique et d'aménagement du territoire est notamment déclinée dans l'agglomération lyonnaise à travers les politiques des métropoles d'équilibre lancée en 1965 et de décentralisation tertiaire lancée en 1971 (voir supra, 2^{ème} partie).

Crise économique et régulation

Le modèle productif fordiste des Trente Glorieuses et les formes de régulation étatiques qui l'accompagnent opèrent cependant une mutation assez profonde à partir des années 1970, consécutivement à l'entrée en crise structurelle du système économique. La crise ouvre une nouvelle phase dans l'organisation de la régulation à l'échelle de l'Etat français, le pouvoir central étant contraint de renoncer à sa politique nationale d'aménagement du territoire et de développement économique, faute d'efficacité du dispositif face à l'évolution du contexte productif mondial.

Il est communément admis que cette crise est d'abord celle du mode de régulation, puisque le régime d'accumulation capitaliste demeure globalement le même (Julla, 1991). Une crise économique peut en effet revêtir deux formes : la crise du mode de production et la crise du mode de régulation. Le mode de production capitaliste est capable de changer pour s'adapter aux modifications du contexte, il peut évoluer. Il passe ainsi d'un régime d'accumulation extensif concurrentiel au début du 20^{ème} siècle, à un régime d'accumulation intensif fordiste marqué par une forte régulation étatique, avant d'évoluer à nouveau vers une forme hybride d'accumulation, qualifiée de post-fordiste, ou encore de flexibiliste, consécutivement à la survenue de la crise. Ce dernier régime d'accumulation est caractérisé par un repli de la régulation opérée par la puissance publique étatique, au profit d'une libéralisation des marchés, mais aussi d'une recomposition sur des bases à la fois infranationales (décentralisation) et supranationales (construction européenne) des formes de régulation relatives aux relations entre sphère publique et économie.

La crise que connaît l'ensemble des économies capitalistes dites développées depuis le milieu des années 1970 correspond donc plutôt au deuxième type, à savoir la crise du mode de régulation. Cela signifie que ce dernier, sous sa forme étatique, centralisée et fordiste, n'est plus à même d'assurer la reproduction du capitalisme à partir des formes institutionnelles existantes.

2- L'organisation territoriale comme forme institutionnelle partielle de la régulation économique

Les travaux portant sur les dynamiques territoriales de l'économie (Gilly, Pecqueur, 2002 ; Julla, 1991) enrichissent la configuration d'ensemble du mode de régulation d'une sixième forme institutionnelle, émanant de l'ensemble des rapports administratifs propres aux cinq autres formes classiques de la régulation, et particulièrement de la politique étatique d'aménagement du territoire. Il s'agit de l'organisation territoriale, c'est-à-dire du type (ou niveau) de territoire associé aux autres formes institutionnelles constitutives du mode de régulation, qui rend compte des lieux / zones de souveraineté

économique (totale ou partielle). La forme territoriale est une forme institutionnelle de régulation de l'économie partielle, car elle est intrinsèquement liée aux cinq autres formes pour être opérationnelle. Elle peut être plus précisément rattachée à la configuration des relations entre l'Etat et l'économie, dont on a vu qu'elle revêt une importance particulière dans le cadre de notre analyse de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise.

L'organisation territoriale assure une triple fonction dans la régulation d'ensemble. D'abord, elle limite les lieux de validité d'un ensemble de compromis sociaux, en bornant, au travers de l'appareil administratif et des découpages territoriaux, des zones de souveraineté plus ou moins explicites relatives à des formes précises de régulation (Etat, collectivités locales). Ensuite, elle diffuse l'homogénéité de l'ensemble des normes sociales au sein de ces ensembles bornés, tandis que l'Etat en assure l'unicité (Julla, 1991). Enfin, l'organisation territoriale aurait également comme propriété plus large de contribuer à la régulation de l'espace macro-économique du régime d'accumulation, notamment par le biais de l'aménagement du territoire, de la planification spatiale et urbaine et des politiques publiques locales (Gilly, Pecqueur, 2002). Elle s'avère donc être déterminante pour notre analyse de la politique économique à Lyon et des modalités de son organisation selon des bases territoriales et locales.

Le rôle du territoire, comme construit sociopolitique, et des structures administratives qui lui sont associées (collectivités locales, services de l'Etat), apparaît dès lors comme central en matière de régulation de l'économie par la puissance publique. En effet, la souveraineté et la légitimité à intervenir pour la puissance publique, tant au niveau national qu'au niveau local, sont d'abord fondées sur la compétence territoriale. Le territoire est ainsi « *le cadre physique et juridique de l'action publique* » (Joye, 2002), et donc par extension, des processus régulateurs.

La mise en évidence de la dimension territoriale de la régulation (Julla, 1991) offre ainsi une grille d'analyse de la régulation directement mobilisable pour appréhender le cas lyonnais, qui repose sur deux orientations principales :

- La définition d'un espace permettant de prendre en compte la double variabilité, temporelle et spatiale, des structures économiques, grâce au recours à la notion de formation sociale. La formation sociale correspond à l'espace théorique de définition du problème de la régulation économique, elle est mobilisée comme un espace de référence et une manière de caractériser, *in fine*, le territoire. La formation sociale nationale française constitue ainsi le territoire de fonctionnement privilégié des processus d'accumulation durant les Trente Glorieuses. Il est également possible d'envisager le territoire de l'agglomération lyonnaise comme une formation sociale partielle, car incluse dans la formation sociale nationale, mais qui émerge comme un nouveau niveau de régulation économique en tant que tel, consécutivement à la survenue de la crise dans les années 1970 et à la remise en question de l'aptitude du niveau national à piloter la régulation de l'accumulation de manière centralisée. Cette formation sociale locale, territorialisée, est notamment matérialisée par la collectivité territoriale que constitue la Communauté urbaine de Lyon (voir infra, 2^{ème} partie et 3^{ème} Partie).
- L'intégration des pouvoirs et des effets de domination des acteurs économiques au sens large (firmes, banques, mais également les groupes sociaux organisés comme les syndicats, les organismes consulaires, les collectivités locales, l'Etat, les

administrations ou les organismes internationaux) dans l'analyse de la régulation au niveau territorial. A partir de cette conception homogène de l'acteur, il est notamment possible de pointer l'importance des structures administratives (administrations centrales déconcentrées, collectivités locales, organismes consulaires...) dans la production du territoire, grâce à leur rôle de médiation entre la société civile (les acteurs sociaux : population, entreprises) et l'Etat, et à leur participation dans la diffusion de normes de comportement au sein de la société, nationale ou locale.

Régulation économique et dépassement de la dichotomie espace/territoire

Une telle approche sociale de la souveraineté économique et des normes de comportements permet en outre la prise en considération des dimensions temporelle et spatiale des formes institutionnelles de la régulation. La crise du mode de régulation constitue ainsi un moment de redéfinition de la souveraineté économique, dans son acception historique – les forces sociales dominant la définition des rapports sociaux –, mais également géographique – les lieux de validité et d'exercice de cette souveraineté (Julla, 1991).

Si la variabilité dans le temps et dans l'espace de la formation des dynamiques économiques ainsi que la transformation de la matière organisationnelle de la formation sociale au niveau national sont abondamment analysées par les travaux régulationnistes, la variabilité de l'espace, au cœur du processus de transformation de la régulation économique, du fait de l'intégration dynamique et élargie de nouveaux rapports et acteurs économiques, est beaucoup moins prise en considération.

C'est là tout l'intérêt des travaux sur la forme territoriale de la régulation que d'orienter la réflexion sur les rapports entre l'Etat, le territoire et l'espace économique. Ceux-ci confrontent et comparent en effet la dynamique des structures administratives et celle des acteurs économiques, permettant « *d'éclairer les rapports espace / territoire en différenciant ce qui de l'ordre de la structure administrative, produit du territoire, formes institutionnelles sur lesquelles s'appuient des procédures de régulation particulières, de ce qui, de l'ordre des acteurs économiques, compose des espaces* » (Julla, 1991).

Les Etats-nation constituent pour l'Ecole de la régulation des espaces souverains économiquement, du moins durant la période des Trente Glorieuses et avant la réalisation de l'intégration économique et monétaire européenne. L'internationalisation des échanges, le développement des firmes multinationales, la construction de l'union européenne et l'organisation de formes de régulations à l'échelle mondiale (FMI, OMC...) remettent cependant assez profondément en question la validité du bornage territorial des principes régulateurs à l'échelle des pays. Il en résulte une inadéquation entre les territoires nationaux, bases de la définition d'ensemble des formes régulatrices, et les espaces supranationaux des acteurs économiques dominants (i.e. les grandes firmes), qui constitue une dimension particulière, mais non unique, de la crise de la régulation d'ensemble des économies.

Tout système économique s'inscrit en effet dans un horizon spatial stabilisé intégrant les différents espaces d'acteurs, qui peut être qualifié d'espace économique ou de contenu de plans d'acteurs (Julla, 1991). Cet espace économique est défini par le jeu des rapports sociaux noués au sein d'une formation sociale, mais il s'agit également d'un espace ouvert, irréductible aux frontières des Etats, qui correspond à l'aire d'exercice

des agents économiques dominants. L'espace économique apparaît donc comme le résultat d'une collection d'espaces d'acteurs économiques.

Le régime d'accumulation fordiste définit ainsi son propre espace économique spécifique, délimité par les frontières étatiques, à l'intérieur duquel peut être observée une homogénéité des comportements des acteurs industriels, financiers et sociaux, se traduisant par une organisation stable dans le temps et dans l'espace de la structure économique. Il porte cependant déjà en lui les germes d'une recomposition de l'espace économique à l'échelle supranationale, liée au processus d'internationalisation des échanges et des modes d'inscription spatiale des plans d'acteurs, dominés par le développement des firmes multinationales et par l'abaissement progressif des frontières économiques. De la sorte, le régime d'accumulation post-fordiste, ou flexibiliste, qui émerge à partir de la crise des années 1970, est caractérisé par un espace économique, non plus défini à l'échelle des Etats, mais au niveau international, voire mondial.

En revanche, le territoire est défini par les procédures normalisatrices administratives et constitue un ensemble homogène et fermé. Il est un produit des formations sociales et des rapports administratifs qui la médiatisent, c'est-à-dire un niveau de socialisation en relation avec l'Etat, l'administration et les institutions publiques et politiques (Julla, 1991). Le territoire constitue ainsi le lieu d'exercice de la régulation, et ne correspond pas forcément à l'échelle de définition de l'espace économique du régime d'accumulation.

La dimension territoriale de la crise du mode de régulation

La mise en évidence la dimension territoriale de la crise du mode de régulation permet alors d'envisager la crise économique actuelle comme un moment d'exacerbation de la dualité du mouvement dynamique entre l'espace économique et le territoire. Les formes institutionnelles existantes, et particulièrement l'organisation territoriale à l'échelle nationale privilégiée par la régulation fordiste, ne sont plus adaptées à l'évolution de l'espace économique du régime d'accumulation. La flexibilisation des échelles de référence du fonctionnement de l'économie, entre ouverture à la dimension supranationale et redécouverte des enjeux liés aux niveaux infranationaux et locaux, conduisent au constat d'une perte d'efficacité du mode de régulation fordiste centré sur le niveau étatique.

Cette crise du mode de régulation présente deux dimensions complémentaires (Julla, 1991) :

- La crise de l'espace économique, ou crise spatiale, qui correspond au moment où l'espace économique d'ensemble, défini au niveau national, n'est plus intégrateur des espaces d'acteurs (i.e. la forme territoriale en vigueur n'assure plus la mise en cohérence de ces espaces). Elle invalide donc les formes territoriales nationales de la régulation, car la globalisation des stratégies financières et industrielles des firmes multinationales constitue un obstacle à la reproduction d'un espace économique borné par les limites étatiques. La crise spatiale renvoie alors aux rapports contradictoires entre la territorialité (ou inscription territoriale) des procédures régulatrices et la dynamique spatiale des stratégies des acteurs économiques dominants.
- La crise territoriale, moment où la redéfinition de certaines formes institutionnelles (régime monétaire, formes de la concurrence, rapport salarial) invalide la manière

selon laquelle étaient résolus les phénomènes de souveraineté économique au sein du mode de régulation. La crise territoriale renvoie aux relations internes au mode de régulation : c'est un moment d'inadéquation entre la forme territoriale et les autres formes institutionnelles de la régulation. La forme territoriale étatique devient un obstacle à la canalisation des espaces d'acteurs en un espace macro-économique intégré et homogène. Plus simplement, la crise territoriale peut être définie comme l'inertie relative des institutions administratives face à la nouvelle dynamique des espaces globaux dans le fonctionnement de l'économie : l'organisation territoriale qui prévaut jusqu'à lors, privilégiant le niveau étatique, ne permet plus la régulation du système économique capitaliste dans l'espace national (Julla, 1991).

Le principal apport des travaux régulationnistes sur la forme territoriale à notre problématique de recherche est donc contenu dans la conceptualisation de la notion de crise de la régulation économique territoriale, et plus précisément à travers la prise en considération du rôle du niveau territorial local dans la recherche de solutions pour sortir de cette crise du mode de régulation (Gilly, Pecqueur, 2002 ; Julla, 1991).

3- L'émergence du niveau local comme solution à la crise territoriale du mode de régulation

Les structures administratives nationales et locales participent, sous leur définition territoriale, de la régulation d'ensemble des économies de deux manières (Julla, 1991) :

- En homogénéisant un ensemble d'espaces d'acteurs en une totalité globale, c'est-à-dire un espace économique structuré associé à un régime d'accumulation, par le jeu du territoire qui sélectionne les acteurs économiques, objets d'une forme de régulation. La crise spatiale nécessite de trouver une nouvelle forme territoriale capable d'assurer une nouvelle organisation spatiale du système économique. Face à l'incapacité du territoire français à réguler l'ensemble d'espaces méso économiques définis par le jeu des acteurs économiques dominants (supranationaux), l'intégration européenne peut constituer un mode privilégié de redéfinition d'un territoire stabilisé, par l'homogénéisation des processus administratifs à l'échelle continentale. Toutefois, cette solution présente encore de nombreuses limites, relatives notamment à l'absence d'intégration sociale et fiscale à cette échelle.
- En participant, au sein du mode de régulation, de la définition de la souveraineté des autres formes institutionnelles. La crise territoriale peut alors être analysée aux niveaux étatique et supranational, mais également au niveau infranational, c'est-à-dire celui des territoires locaux. Cette approche permet notamment de voir comment les institutions administratives des territoires locaux (i.e. les collectivités locales) prennent la mesure des transformations de l'organisation territoriale de la régulation et les traduisent sous forme d'actions dans le champ de l'économie. La décentralisation confère en effet des compétences en matière d'intervention économique aux collectivités locales, mais celles-ci apparaissent différemment armées selon leur taille et leur statut, notamment face aux nouvelles exigences de financement induites par leur nouveau rôle en matière de régulation (disparités de ressources budgétaires et fiscales). Ce contexte avantage particulièrement les grandes collectivités, urbaines de surcroît : les grandes agglomérations urbaines semblent être les principales gagnantes de ce nouveau système d'intervention publique.

La crise du modèle de régulation fordiste pousse ainsi l'Etat français à transformer ses modes d'intervention dans le domaine de l'économie, notamment leur organisation territoriale. Il abandonne la plupart de ses politiques d'action économique et d'aménagement du territoire dirigistes et centralisées, définies et conduites à partir du niveau national (voir infra, 2^{ème} Partie), au profit d'une libération des initiatives propres des niveaux territoriaux inférieurs (les collectivités locales). Dans le même temps, les pouvoirs publics locaux en charge de la gestion des territoires locaux s'imprègnent de la vision du développement économique propre aux acteurs de l'économie (les entreprises) et la mettent en application dans la définition et la conduite de politiques locales à base territoriale.

La poursuite de l'intégration économique européenne et de la libéralisation des marchés mondiaux conduit à transférer au niveau supranational la gestion de la monnaie et l'organisation de la concurrence (Union Européenne, OMC...), tandis que la décentralisation des compétences administratives opérée au début des années 1980 confère une nouvelle armature territoriale aux interventions économiques publiques dans le pays. Les collectivités locales, régions et communes notamment, se voient ainsi reconnaître de nouvelles compétences d'action et un nouveau rôle central dans le champ de la régulation de l'économie par le territoire.

La crise territoriale du mode de régulation enclenchée dans les années 1970 conduit donc à une profonde recomposition de l'organisation territoriale de l'intervention publique en matière d'économie, qui s'appuie sur une conception renouvelée du rôle du territoire local dans le fonctionnement de l'économie et des firmes, en termes de ressources, d'organisation des relations entre acteurs politiques, publics et économiques, et de production d'effets d'ancrage ou d'attractivité dans un contexte de compétition exacerbée et généralisée (Pouvoirs locaux, 2004).

Conclusion de chapitre

L'approche du territoire développée dans la continuité des travaux de l'Ecole de la régulation permet ainsi de prendre en compte la façon dont les structures administratives participent, sous leur forme territoriale, de la régulation d'ensemble du système économique et de la profonde réorganisation en cours au niveau des territoires locaux, parallèlement à l'évènement d'une nouvelle forme ultra flexible et hyperconcurrentielle du régime d'accumulation capitaliste.

Elle privilégie notamment la mise en avant du rôle fondamental de l'Etat et des institutions administratives, dont font partie les collectivités locales, dans le processus historique de structuration des formations sociales homogènes au niveau national, notamment grâce à la mise en place de découpages territoriaux nationaux et locaux. Elle s'avère en outre très pertinente pour saisir les dynamiques actuelles de territorialisation de l'intervention économique, telles que nous les étudions au travers du cas de l'agglomération lyonnaise, car celles-ci sont présentées comme une forme d'adaptation des institutions publiques participant à la régulation de l'économie face à la crise structurelle du système fordiste.

Sur la base de cette approche, il est possible de dégager l'hypothèse principale de notre thèse : La politique de développement économique pilotée par la Communauté urbaine de Lyon constitue une réponse concrète et localisée à la nécessaire recomposition territoriale du mode de régulation de l'économie capitaliste.

L'intérêt de la théorie de la régulation pour notre analyse réside précisément dans la prise en compte du territoire de l'agglomération lyonnaise, donc du niveau local, non seulement comme un niveau privilégié d'innovation et d'émergence des transformations du régime d'accumulation, ce que bon nombre de travaux de géographie économique tendent à démontrer depuis une quinzaine d'années à partir de terrains d'études très divers (Pecqueur, 2000 ; Pecqueur, 1986 ; Benko, Lipietz, 1992), mais surtout comme un niveau de plus en plus pertinent – bien que partiel – de la régulation d'ensemble du système économique, par le biais notamment des initiatives d'intervention économique développées par les élites politiques et économiques en charge de son administration.

Notre propos, centré sur cette nouvelle forme institutionnelle territorialisée de la régulation, laisse de côté les analyses en termes de régime d'accumulation et d'organisation entre firmes. En revanche, il s'appuie sur les approches et recherches récentes en économie et en géographie économique (Benko, Lipietz, 1992 ; Benko, Lipietz, 2000), prenant en considération les autres formes de coordination entre les entreprises (i.e. non marchandes), le type de relations capital-travail sur le territoire, ainsi que les politiques de développement local menées par les élites (Benko, Lipietz, 2002).

C'est précisément sur ce dernier aspect directement lié à la problématique du développement local qu'est centré notre analyse du processus de territorialisation de la régulation économique à travers le cas lyonnais. Pour autant, il est nécessaire de prendre également la mesure des évolutions du modèle de développement économique capitaliste depuis la survenue de la crise économique, qui passent notamment par une redécouverte du rôle moteur du territoire, comme construit sociopolitique et socio-économique, dans les dynamiques de croissance et de développement. C'est en effet l'une des principales avancées réalisées par les Sciences économiques, que de reconnaître le statut de facteur de développement économique aux territoires, notamment locaux.

II - Les enjeux spatiaux du développement économique en période de crise

Les profondes évolutions du mode de développement économique depuis cinquante ans, entendues comme l'expression des modifications survenues au sein du couple régime d'accumulation / mode de régulation, ont des répercussions très importantes sur les comportements spatiaux des entreprises et sur les modalités d'inscription des activités économiques dans l'espace. Il est en effet possible d'identifier, pour chaque type de relation entre le régime d'accumulation du capital et le mode de régulation spécifique qui l'accompagne, un mode particulier d'organisation géographique des forces économiques (Bouinot, 2000 ; Leriche, 2004).

La période des Trente Glorieuses (1945-1975), marquée par un mode de développement intensif fondé sur l'association d'une production et d'une consommation de masse, et soutenu par l'omniprésence de l'Etat-Providence, voit la consolidation d'importantes régions urbaines en France, autour de la capitale et des métropoles d'équilibre, qui concentrent la production industrielle et les services de haut niveau. La mise en synergie du taylorisme et du fordisme conduisent à la disjonction fonctionnelle des différentes étapes du processus productif dans l'espace : essaimage des unités de production dans

l'espace national, selon un schéma géographique de répartition des activités polarisant les fonctions directionnelles à Paris et dans quelques grandes villes, tandis que les fonctions productives d'exécution sont disséminées dans les régions de province riches en main d'œuvre bon marché (Lipietz, 1977).

La métropole et sa région urbaine apparaissent alors comme l'expression concrète des dispositifs de régulation de l'accumulation capitaliste et industrielle moderne (Lojkin, 1977 ; Aglietta, 1976 ; Castells, 1976), donc comme la forme spatiale archétypique du mode de développement économique fordiste.

La période de crise qui s'ouvre au milieu des années 1970 ne remet pas fondamentalement en question le régime d'accumulation intensif fondé sur la consommation de masse. Elle est cependant caractérisée par le recours massif aux méthodes flexibles de production, à la flexibilité du marché du travail, à l'automation des processus productifs et à la recomposition des relations de sous-traitance entre les firmes. La régulation étatique développée durant la période précédente se révèle être inadaptée au nouveau contexte économique d'ensemble marqué par les dynamiques de globalisation et par la flexibilisation des processus productifs. Elle mute donc progressivement vers un mode de régulation hyperconcurrentiel, remettant en question les acquis de l'Etat-Providance.

Ce nouveau mode de développement économique concurrentiel, flexible et international (Leriche, 2004) s'appuie, sur le plan spatial, sur l'émergence de nouveaux espaces économiques dans les régions urbaines et métropolitaines, à partir de compétences nouvelles ou plus anciennes présentent au niveau local. Les technopôles rassemblent en effet les secteurs d'activités à forte intensité en savoir-faire, comme la haute technologie ou les industries « culturelles » (Scott, 1996), remettant au goût du jour le modèle du système productif localisé conceptualisé par le district industriel marshallien. De véritables technopoles se constituent ainsi selon ce modèle : Toulouse et Grenoble en France, la Silicon Valley en Californie et la Route 128 dans le Massachusetts...

Plus généralement, la métropolisation traduit la forte polarisation des activités économiques, notamment tertiaires, au sein des plus grandes villes et s'inscrit en conséquence de l'internationalisation des activités de service supérieures (direction et management des firmes, banque et finance...). « *Entre ancrage territorial et nomadisme* » (Bouinot, 2000), ainsi pourrait désormais se résumer l'essence comportementale des entreprises dans l'espace géographique.

1- Flexibilité organisationnelle et innovation, les nouveaux paradigmes du système économique capitaliste

La crise du mode de régulation fordiste constitue à la fois un symptôme et la conséquence directe de la mutation d'ensemble du système économique capitaliste à partir des années 1970. Celle-ci s'opère selon deux phénomènes concomitants : la globalisation des échanges (hommes, marchandises, capitaux, savoirs...) et une concurrence accrue entre les territoires et les entreprises.

L'organisation mondiale des activités économiques connaît en effet des nombreux bouleversements depuis l'entrée en crise du régime d'accumulation fordiste au début des années 1970. Un double processus de segmentation et de spécialisation des filières d'activité traditionnelles occasionne notamment une réorganisation totale des chaînes de production. Une logique horizontale, faisant la part belle au recours à la sous-traitance

et à l'externalisation par les entreprises d'une partie de leurs activités classiques, se substitue à la logique verticale des circuits de branche qui a fait les heures de gloire du modèle fordiste (Lipietz, 1979).

Les grandes unités de production classiques sont délaissées au profit de structures de taille réduite, offrant une plus grande souplesse organisationnelle et une meilleure réactivité face à l'exigence nouvelle de flexibilité et de rapidité, et favorisant le fonctionnement des entreprises en réseau (Veltz, 1996). Il en résulte une forte survivance, voire un nouveau développement des petites et moyennes entreprises (PME) dans le système productif, de manière imbriquée avec la poursuite du mouvement de concentration des capitaux au sein de grands groupes industriels et financiers (holdings). Les liens de dépendance entre grandes structures et petites structures, engendrés par la démultiplication des réseaux financiers et/ou de sous-traitance, tendent à se renforcer dans ce contexte.

Ces évolutions structurelles et organisationnelles sont accompagnées d'une explosion du secteur tertiaire, les activités assimilées aux services, notamment ceux destinés aux entreprises (finance, formation professionnelle, conseils spécialisés, ingénierie...) se développant parallèlement aux mutations d'ensemble du système productif. Certains observateurs évoquent même une tertiarisation des activités industrielles, au regard des évolutions profondes que traversent les secteurs productifs traditionnels, comme la chimie ou l'industrie mécanique lyonnaises par exemple : fort développement des fonctions de conception, de recherche et d'innovation en amont de la production, mais également des fonctions commerciales et de services après-vente associés aux produits en aval. Globalement, les nouveaux emplois tertiaires compensent à peu près les pertes subies par l'industrie depuis le début de la crise (voir infra, Section 2). Toutefois, le profil général des emplois se trouve lui aussi modifié, entraînant des enjeux nouveaux pour les entreprises et la main d'œuvre en termes de recrutement et/ou de formation.

L'augmentation des mobilités et des échanges, la tertiarisation de l'économie, la disparition des frontières classiques entre les filières d'activités sont accompagnées, voire induites, par la montée en puissance et la prise de pouvoir sur les autres sphères d'activités des nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC). Elles se sont fortement développées au cours des dernières décennies grâce à la mise en relation des progrès réalisés par les techniques informatiques et téléphoniques (Veltz, 1996). Elles constituent l'un des vecteurs principaux de la globalisation des échanges et de la mondialisation de l'économie, en complément de l'abaissement des frontières douanières et de l'injonction généralisée à la libéralisation des marchés.

Un autre trait caractéristique du fonctionnement du système économique post-fordiste est la primauté acquise par les dynamiques d'innovation dans les logiques de développement et de croissance. L'innovation est en effet déterminante dans un contexte de saturation progressive des marchés de consommation et de remise en question du régime fordiste appuyé sur la grande production en série et la consommation de masse. L'individualisation des comportements et la diversification croissante des besoins conduisent les entreprises à devoir s'adapter à de nouvelles exigences productives en permanence, et à différencier leurs productions en fonction des marchés visés. Le « toyotisme » comme nouveau modèle d'organisation de la production et le « juste-à-temps » en sont des expressions concrètes, permettant à la fois de réduire les coûts de fabrication et d'adapter la production au cas par cas.

Pour rester compétitives et pour continuer d'accroître leurs profits et leurs parts de marché respectives, les firmes sont ainsi contraintes d'innover en continu, c'est-à-dire d'anticiper les demandes émergentes, voire de les initier en proposant sur le marché toujours plus de nouveaux produits adaptés à la grande diversité des besoins et à une demande plus différenciée et changeante. La sous-traitance et la gestion de la production en flux tendus apparaissent comme des nouveaux principes d'organisation productive adaptés à l'exigence de flexibilité et de rapidité de réaction qui s'impose aux entreprises.

Le management sert enfin de ciment et de moyen privilégié de mise en œuvre de toutes ces mutations au sein des entreprises. La montée en puissance des hommes de stratégie, de marketing et des financiers dans la gestion des firmes depuis les années 1970 accompagne le recentrage progressif sur les métiers de base et facilite la domination impérialiste des marchés financiers sur les logiques de développement économique (Bouinot, 2000).

2- Les conséquences spatiales de la mutation du système économique

Ces transformations dans le fonctionnement du système économique capitaliste ont des répercussions très importantes, non seulement sur le mode d'organisation et de fonctionnement des firmes, mais également sur le rôle des territoires dans les dynamiques de développement et de croissance. Pour A. Scott et M. Storper (1991), le post-fordisme se traduit par une « re-territorialisation » des agents économiques, du moins par un retour en force des effets des économies d'agglomération dans les logiques de localisation des firmes. La conception d'espaces différenciés par les avantages comparatifs remplace la vision de l'espace homogène qui prévalait durant la période de forte croissance.

Les entreprises s'implantent désormais où l'hétérogénéité spatiale rend simultanément optimaux pour elles les coûts de main d'œuvre, l'accès aux marchés de fournisseurs et de clients, le degré de stabilité politique et l'environnement économique au sens large. L'Ecole californienne de géographie économique évoque ainsi un « *return to place : a tendency to geographical agglomeration and the creation of new industrial spaces* »¹. De la même façon, la proximité devient un paradigme central du rapport que les firmes entretiennent avec les territoires (Dupuy, Burmeister, 2003).

Les caractéristiques du post-fordisme – échange d'informations, rapidité de réaction, revalorisation des petites entreprises en forte connexion, relations informelles et flexibilité – induisent une importance renouvelée des économies d'agglomérations, mais pas forcément des économies d'échelles (concentration géographique *versus* concentration fonctionnelle). Les entreprises se localisent de manière privilégiée dans les grandes régions métropolitaines, sous formes de « grappes » ou *clusters*, remettant ainsi au goût du jour le concept de district industriel énoncé par A. Marshall au début du 20^{ème} siècle. La dimension historique et sociale des espaces économiques, l'inscription territoriale et les effets de milieu se trouvent renforcés et revalorisés dans le nouveau fonctionnement des entreprises, régi selon la logique de la « spécialisation flexible » (Piore, Sabel, 1984).

¹ www.unine.ch/geographie/download/geoeco/Geoeco6.pdf.

Dans ce contexte, le dynamisme du tissu économique d'un territoire et la qualité de ses ressources associées (formation, recherche, potentiel d'innovation technologique, organisation du milieu local, diversité des secteurs d'activités présents, capacités de communication avec les autres territoires...) sont primordiaux pour la création et le développement des activités économiques en son sein, ainsi que pour les dynamiques d'innovation (Godron, 2004).

Les entreprises déterminent leurs implantations en fonction de ces éléments et tendent ainsi à se concentrer au sein des territoires qui offrent toutes les conditions requises pour être compétitives, c'est-à-dire essentiellement les métropoles. Ces conséquences sont donc particulièrement visibles dans les grandes villes, en raison de la tendance générale des activités économiques à se regrouper au sein des agglomérations urbaines. Les nouvelles logiques de localisation des entreprises favorisent encore plus les processus de polarisation économique des espaces mis en évidence durant les Trente Glorieuses. Elles renforcent donc, *in fine*, le processus de métropolisation et de concentration des fonctions économiques dominantes au sein des principaux ensembles urbains.

Au delà de l'avantage évident fourni par la proximité et la densité des activités économiques en leur sein, relevant des économies externes d'agglomération conceptualisées par A. Marshall et A. Weber au début du 20^{ème} siècle, les grandes villes sont en effet des entités permettant la meilleure satisfaction des besoins des firmes en matière de services spécialisés et d'accès direct aux réseaux mondiaux de communication (aéroport international, liaison ferrée à grande vitesse, autoroutes, connexions à haut débit...). Elles offrent également une multitude de ressources financières, économiques, culturelles et informationnelles, grâce à la concentration des fonctions économiques, sociales ou politiques considérées comme supérieures, et qui sont indispensables à l'accompagnement économique des entreprises : universités et grandes écoles, laboratoires de recherche, grandes banques, salons professionnels internationaux, équipements culturels, cadre de vie et logements de haut niveau, services rares...

La grande ville bénéficie de la sorte d'une « valeur assurantielle » spécifique sur le marché des localisations et des territoires, qui en fait le lieu privilégié de développement et d'adaptation permanente de l'économie capitaliste de marché (Veltz, 1996). Pour une entreprise, la localisation dans une métropole comme Lyon limite en effet les risques liés à l'incertitude croissante qui caractérise l'environnement économique. La prise en compte de l'espace permet ainsi d'expliquer la concentration métropolitaine des agents et des fonctions économiques : les entreprises sont assurées de trouver non seulement la main d'œuvre dont elles ont besoin dans la grande ville, mais également des partenaires et des sous-traitants potentiels pour faire fructifier ses affaires (Institut des Villes, 2004). Le nouvel univers économique actuel renforce donc le rôle des effets d'agglomération au delà des économies d'échelle classiques, c'est-à-dire celui des externalités techniques, sociopolitiques et relationnelles propres aux territoires métropolitains (Veltz, 2002).

Ces phénomènes de polarisation, de concentration et de métropolisation, induits par les logiques d'agglomération des activités économiques en général et renforcés par la mondialisation et la mutation du fonctionnement du système économique d'ensemble, s'accompagnent d'un processus de valorisation / dévalorisation des espaces, qui est à l'origine de l'inégalité et de la concurrence entre les territoires. Les territoires locaux, ainsi mis en concurrence – c'est-à-dire en position de compétition les uns avec les autres

–, revêtent une dimension nouvelle de ressource économique à valoriser pour les gouvernements locaux en charge de leur administration (Collectif, 1998). Cette situation est d'ailleurs assez largement accentuée par les choix politiques opérés par les collectivités locales en charge du développement économique et de la gestion des territoires.

3- Un nouveau modèle de développement post-fordiste centré sur le rôle du territoire

Depuis le milieu des années 1970, une nouvelle forme de développement économique, centrée sur le territoire, émerge et s'impose donc comme une piste de réponse à la globalisation économique et à ses conséquences en termes de concurrence et de compétition pour les firmes et les territoires. L'avènement du développement local comme nouveau modèle de développement alternatif au modèle fordiste en crise génère en effet une nouvelle vision de l'espace et du territoire. Ce dernier acquiert un rôle particulier de moyen au service de la création d'avantages comparatifs, en relation avec la nécessité de mettre en valeur les spécificités locales et d'aménager la concurrence entre les territoires. Les territoires passent ainsi d'un statut passif vis-à-vis de la dynamique de développement économique, à une conception renouvelée de leur dimension active et motrice au sein du fonctionnement de l'économie.

Les territoires deviennent les paradigmes moteurs de la régulation économique territoriale, en lieu et place de la logique d'aménagement de la croissance au niveau de l'espace national, qui a prévalu en période d'expansion économique. Le modèle de développement fordiste des Trente Glorieuses, qui envisage le territoire essentiellement comme un simple support des activités économiques et un coût de distance, cède ainsi la place à un nouveau modèle de développement non encore totalement défini, mais qui semble donner un rôle prépondérant au territoire et au milieu local. Le territoire est désormais une variable considérée comme déterminante pour les dynamiques de développement économique et de croissance, dont il est le moteur. C'est une variable incontournable de la régulation économique, porteuse d'avantages comparatifs spécifiques, qui influencent directement les logiques de localisation de firmes (Leriche, 2004).

Jusqu'aux années 1970, le développement économique n'envisage pas vraiment le territoire comme une variable active, mais plutôt comme un support, sorte de vase d'expansion de la croissance, ainsi que comme un coût en liaison avec les distances spatiales. La vision dominante est alors essentiellement fonctionnelle : *« pour agir sur l'espace, il faut agir sur les fonctions économiques »* (Pecqueur, 1986). L'économie régionale, traduction de l'économie spatiale en terme de politique économique, s'est en effet largement développée durant les années de croissance. Elle est fondée sur le paradigme de l'espace polarisé, c'est-à-dire sur une conception de l'espace économique qui nie la spécificité et le rôle des territoires dans les dynamiques de développement. *« Si la question du rôle des territoires réapparaît aujourd'hui, c'est parce que l'idéologie de l'espace polarisé (ou paradigme) qui masquait la dimension territoriale, montre ses limites explicatives et opérationnelles »* (Pecqueur, 1986).

La conception de l'espace économique polarisé développée par F. Perroux (1950) montre que les forces responsables de cette polarisation traduisent des rapports de pouvoir entre agents économiques, qui sont inscrits dans l'espace. Les inégalités engendrées par ce phénomène constituant des obstacles à la dynamique générale

d'accumulation, il convient dès lors de les résorber, notamment par le biais de la politique économique conduite par l'Etat. C'est du moins ce qu'en ont conclu les décideurs politiques à la fin des années 1950, lorsqu'ils ont conçu les modalités spatiales d'intervention de la puissance publique en matière d'économie.

La politique nationale d'aménagement du territoire des années 1960, appuyée sur le Plan, propose ainsi une intervention publique dans le domaine économique qui ne conçoit le territoire qu'en tant qu'écran, sur lequel sont projetées des actions visant le rééquilibrage, dans l'espace national, de la localisation des activités. Il s'agit de manière concrète d'aménager des pôles de développement dans les zones faiblement industrialisées, afin d'enclencher de nouvelles dynamiques de croissance à partir de ces pôles (voir infra, 2^{ème} partie).

La déclinaison territoriale de la régulation économique opérée par le pouvoir central durant cette période reflète donc de manière caractéristique le caractère exogène, « plaqué depuis l'extérieur » de l'intervention publique par rapport au milieu local. Le seul objectif visé n'est, en définitive, que d'attirer les investisseurs extérieurs et faciliter l'expansion des entreprises françaises, en aménageant le territoire national pour assurer le développement économique du pays. Le territoire local n'est qu'un support de la politique économique de l'Etat, considéré comme un élément spatial parmi d'autres pouvant contribuer à la compétitivité de l'économie de la France.

L'interventionnisme économique conçu à partir du modèle du développement local est au contraire caractérisé par une conception du développement endogène et autocentré, ancré dans le territoire et le milieu local. Il est ainsi le résultat de l'action en synergie des acteurs locaux, « *la mobilisation des conditions, directes et (de plus en plus) indirectes, de production par des acteurs extrêmement divers et variables mais ayant en commun d'agir sur le même espace, pour faire face aux mêmes contraintes* » (Beckouche, Davezies, 1993a). Ces contraintes sont notamment la multiplication du nombre des interlocuteurs (administrations, institutions publiques ou privées, entreprises...), la mise en concurrence des territoires, les nouvelles responsabilités et compétences des collectivités locales et l'importance accrue de la maîtrise de l'information. « *La sortie de la crise passe par une reconsidération complète du mode de représentation de l'espace, lieu de la crise. Les économistes doivent changer de lunettes pour comprendre les enjeux économiques du bouillonnement des territoires* » (Pecqueur, 1986).

La conception du développement local proposée par B. Pecqueur (2000) est en effet assez proche de celle de P. Beckouche et L. Davezies. Elle part du principe que les échanges non marchands, c'est-à-dire réalisés en dehors du marché, jouent pour beaucoup dans l'efficacité économique relative de certains territoires. Ils contribuent directement à créer, de manière endogène, des avantages comparatifs sur le territoire. Selon cette approche, le territoire est défini comme une entité socio-économique construite, engendrant des processus de création de ressources matérielles et immatérielles territorialisées. Il apparaît comme un espace de coopération entre différents acteurs économiques, ancré géographiquement.

C'est précisément ce potentiel organisationnel et relationnel du territoire qui fait la différence en matière de développement économique et de capacité d'attraction des firmes. P. Veltz (2002) souligne en effet l'importance pour le développement local de l'optimisation des ressources socio-économiques et sociopolitiques du territoire, à travers le cercle vertueux de la coopération, de la confiance et de la capacité

d'apprentissage des acteurs en interrelation. Les territoires dynamiques et attractifs économiquement sont ceux qui arrivent à combiner une grande variété d'avantages comparatifs, non limités aux ressources productives et géographiques. Les conditions de base du développement économique local sont contenues dans la capacité des sociétés locales, régionales ou métropolitaines, à se prendre en main, à s'organiser, à monter des projets et à mettre en place une gouvernance économique performante à l'échelle du territoire.

Cette nouvelle vision du développement économique repose donc sur la mise en avant des dynamiques propres au territoire local, et non sur un phénomène de redistribution impulsé par l'Etat central dans le cadre d'une politique nationale. Ce type de développement est dit endogène car il repose essentiellement sur les capacités propres du système productif localisé et des institutions en charge de la gestion du territoire à assurer la mise en valeur des attributs spécifiques et des activités économiques sur ce même territoire local. Le développement endogène apparaît en réponse à la globalisation économique et à la concurrence généralisée qu'elle induit. Il met en avant le rôle particulier du territoire dans la valorisation de ses propres spécificités, comme moyen de créer ou d'entretenir des avantages comparatifs.

Désormais, la problématique du développement économique des territoires n'est donc plus seulement de savoir comment attirer les investisseurs sur le territoire, mais également de savoir comment puiser dans les ressources propres du territoire (région ou ville) pour assurer le développement économique. La dynamique du développement économique endogène suppose ainsi une nouvelle forme élargie de l'interventionnisme public, c'est-à-dire une forme plus complète et diversifiée de la régulation opérée par les pouvoirs publics locaux. Celle-ci marie les deux approches exogène et endogène, au sein d'une stratégie de développement et d'impulsion tournée à la fois vers l'intérieur (accompagnement) et vers l'extérieur du territoire (séduction), mêlant attraction externe et stimulation interne du système productif local selon une double logique de démarche commerciale et d'action publique (Demazière, Rivard, 2004).

4- Système productif local et dynamiques d'innovation

Face à un contexte de concurrence exacerbée, la compétitivité du territoire revêt une importance particulière. Celle-ci ne dépend pas uniquement des ressources matérielles et immatérielles tacites, ni seulement des institutions qui les mettent en valeur, mais également de la capacité à innover du territoire. Cette capacité à innover est en grande partie liée à la capacité du système productif localisé *« de générer des mécanismes de création de richesses en valorisant ses ressources spécifiques et en les utilisant pour s'adapter aux transformations de l'environnement technologique et du marché. Une telle approche donne aux acteurs locaux une importance capitale car ce sont leurs comportements qui déterminent le dynamisme et la cohérence des systèmes territoriaux de production »* (Maillat, 1999).

La notion de système productif local (SPL) s'inscrit directement en référence à celle de territoire et dérive des analyses menées par les chercheurs américains et européens sur l'aspect territorial de l'industrialisation et de l'innovation, selon une approche par les « coûts de transaction » (Benko, 1995). A.J. Scott souligne en effet que l'unité pertinente d'analyse de la localisation des activités économiques dans l'espace n'est pas l'entreprise ou l'établissement, mais le système productif local, c'est-à-dire un ensemble d'entreprises reliées entre elles (Scott, 1988, cité par Demazière, 2000).

Le SPL est d'abord caractérisé par sa territorialité, c'est-à-dire par son appartenance à un espace géographique particulier et délimité : il forme territoire, en constituant « *l'espace d'intelligibilité des acteurs* », ainsi que leur espace d'appartenance et de référence commune (Pecqueur, 1996). Le SPL est ainsi l'expression d'une double proximité géographique et organisationnelle, au sein de laquelle l'historicité des relations, la culture commune (ou les valeurs), les relations de solidarité (ou de réciprocité) et le rôle des autorités publiques contribuent à la formation d'un référent territorial commun à l'ensemble des acteurs économiques présents sur le territoire. Pour C. Courlet (1994), il s'agit d'une « *configuration d'entreprises regroupées dans un espace de proximité autour d'un métier, voire de plusieurs métiers industriels. Les entreprises entretiennent des relations entre elles et avec le milieu socioculturel d'insertion. Ces relations ne sont pas seulement marchandes, elles sont aussi informelles et produisent des externalités positives pour l'ensemble des entreprises* ».

Cette approche s'appuie essentiellement sur l'analyse des districts industriels (Beccattini, 1991), envisagés comme autant de systèmes productifs localisés, plus ou moins spécialisés autour d'un ou plusieurs savoir-faire productifs spécifiques. Une littérature abondante existe sur ce sujet, que nous ne détaillons pas ici. Elle souligne en particulier le rôle des institutions et des formes d'externalités sociales et organisationnelles dans les phénomènes d'agglomération économique de ce type.

L'agglomération des firmes en un même lieu apparaît ainsi comme la forme d'organisation spatiale la plus à même de minimiser les coûts de transaction pour chacune d'entre elles, dans un contexte d'ensemble marqué par la montée en puissance de la flexibilité et de la logique d'innovation dans les dynamiques de croissance économique : « *Alors que la concentration caractéristique des grandes entreprises permettait d'envisager des économies d'échelle, les économies réalisées grâce à la proximité des entreprises permettent de privilégier la flexibilité du système productif* » (Benko, 1995). La dimension nouvelle conférée à la proximité spatiale entre les entreprises constitue dès lors un enjeu de première importance pour les agents économiques, légitimés dans leur statut d'acteur au sein d'un territoire servant désormais de cadre d'élaboration des conventions et des normes qui régulent leurs échanges (Pecqueur, 1995). Les liens traditionnels entre les acteurs du SPL et les institutions publiques locales s'en trouvent *de facto* renforcés, car directement reliés à l'efficacité économique du territoire, dont ils sont la condition nécessaire.

Cette approche inspirée du modèle du district marshallien permet également la formulation de l'hypothèse d'une détermination de la dynamique locale de développement endogène, à travers le mode d'organisation des interactions entre le système productif localisé, le système territorial et le milieu innovateur (Maillat, 1999). Les processus d'innovation, d'auto-identification et de reproduction sont considérés ici comme nécessaires pour assurer la dynamique de développement endogène du territoire, dans un contexte de crise économique et de primauté conférée à la flexibilité et à l'adaptation en continu de la production aux évolutions du marché.

Face à ce triptyque, les grandes villes apparaissent comme les territoires les mieux disposés, notamment grâce à la densité et à la proximité des services rares, des activités de recherche et développement ou encore des compétences spécialisées des savoir-faire particuliers qu'elles abritent. L'approche par l'innovation permet par ailleurs de mettre en évidence une forme spécifique de SPL, conceptualisée par le vocable de « *technopôle* », relatif à une agglomération d'activités à haute valeur technologique et d'innovation.

S'appuyant sur l'analyse de la croissance économique californienne, A. Scott et M. Storper (1991) identifient les grandes métropoles du Sud-ouest américain à des patchworks de districts, c'est-à-dire à une juxtaposition spatiale de systèmes productifs locaux, dont certains revêtent une importante dimension technopolitaine. C. Demazière (2000) prolonge leur approche en Europe en élaborant la notion plus spécifique (mais moins technopolitaine) de système productif urbain, défini à l'échelle d'une ville (agglomération ou métropole) et caractérisé par une ou plusieurs spécialisations sectorielles. Les interrelations entre les établissements présents sur le territoire ne sont cependant pas aussi fortement développées que dans le cas du SPL classique, de taille plus réduite, chacun poursuivant de manière plus ou moins indépendante par rapport aux autres ses propres activités, logiques d'échanges et trajectoires de développement, dans un contexte géographique de polarisation urbaine marqué par la juxtaposition spatiale de spécialités économiques et productives, qui ne sont pas forcément complémentaires entre elles.

Ces notions offrent un cadre conceptuel pertinent pour qualifier le territoire économique des grandes villes, et permettre l'analyse des formes de régulation à cette échelle. Le modèle métropolitain du patchwork de districts et celui du système productif urbain peuvent ainsi être transposés au cas de la métropole lyonnaise.

L'agglomération lyonnaise peut en effet être envisagée comme un système productif urbain composé d'une multitude d'entreprises aux interrelations variées, de la même manière qu'elle peut être vue comme une juxtaposition de systèmes productifs localisés, dont certains revêtent une dimension de milieu innovateur particulier, et qui sont plus ou moins en relation les uns avec les autres (voir infra, Section 2).

Conclusion de chapitre

La remise en cause de la pertinence, de la légitimité et de l'efficacité du niveau étatique dans l'organisation et la conduite de la régulation économique du système capitaliste conduit donc à reconnaître au territoire local un nouveau statut de moteur et de ressource pour le développement économique des entreprises. Les nouvelles logiques de fonctionnement des firmes, adaptées au contexte de mutation du régime d'accumulation fordiste vers un système plus flexible et concurrentiel, donnent une plus grande importance aux dynamiques de spécialisation, d'innovation, de sous-traitance et de souplesse organisationnelle qui les traversent. Ces dernières ont ainsi une influence notable sur la nature et l'intensité des relations qui unissent les entreprises et le territoire.

Un nouveau modèle de développement économique consacre l'évolution du cadre référentiel de la régulation de l'économie depuis la crise des années 1970. Il fait la part belle à la capacité des territoires de créer et promouvoir des avantages comparatifs localisés susceptibles d'attirer et/ou de maintenir sur place les entreprises et les acteurs économiques. Un rôle déterminant est notamment reconnu aux systèmes productifs locaux et à leur capacité à faire émerger des échanges et des coopérations entre les différents agents économiques.

Plus globalement, le modèle du développement économique local consacre l'émergence nouvelle des acteurs politiques, économiques et institutionnels du territoire local dans l'organisation de la régulation économique. Les effets de croissance et de stimulation du développement économique sont attendus de leur intervention active pour améliorer

l'environnement général des entreprises et l'accueil des investisseurs sur le territoire. Celle-ci n'est supposée être possible et efficace qu'à condition que l'ensemble de ces acteurs arrive à coordonner son action au sein d'un projet stratégique de développement à base territoriale.

Les grandes villes comme Lyon, et leurs agglomérations métropolitaines, se voient renforcées dans leur position de place centrale de l'économie mondiale. Elles constituent en effet des territoires très performants et attractifs au regard des besoins des firmes dans le nouveau contexte économique hyperconcurrentiel et dominé par les logiques d'innovation, en raison de la concentration de ressources matérielles et immatérielles qu'elles offrent aux acteurs économiques, mais aussi grâce au potentiel organisationnel et d'initiation que recèlent leurs systèmes sociaux, politiques et productifs.

III - Les atouts du système productif Lyonnais face au modèle de développement économique territorial

L'idée du développement local rapidement esquissée confère une importance toute particulière aux ressources territoriales et à la constitution d'avantages comparatifs propres au territoire local, ce que F. Corolleur et B. Pecqueur nomment des « *spécificités territoriales* » (Demazière, 1996). D'après P. Veltz (1992), le nouveau modèle industriel territorial concurrentiel, qui remplace depuis les années 1970 le modèle hiérarchique fordiste, fait la part belle à la métropolisation et aux plus grandes villes. L'agglomération urbaine comme forme territoriale apparaît comme étant la mieux disposée dans le jeu de concurrence exacerbée qui sévit entre les territoires pour la captation et la polarisation des activités économiques stratégiques (voir la notion de ville assurantielle développée par ce même auteur).

L'agglomération lyonnaise, deuxième métropole française en termes de population (1.2 million d'habitants en 1999) et second pôle économique du pays après la capitale, bénéficie en effet de nombreux attributs spécifiques, – situation géographique, héritage historique, base économique et système productif local, grands équipements structurants –, qui lui confèrent une valeur assurantielle potentielle importante sur le marché des lieux de localisation pour les entreprises. Ils constituent également, du point de vue de la régulation économique exercée par les pouvoirs publics locaux, autant de leviers susceptibles d'être activés, renforcés, mis en valeur ou développés à travers l'action publique des autorités locales dans le champ de l'économie.

1- Géographie et histoire du système productif lyonnais

Lyon est située au confluent des deux axes fluviaux majeurs que sont la Saône et le Rhône, dans un couloir naturel situé entre le Massif Central et l'ensemble jurasso-alpin. Sa position géographique à la charnière entre la France du Sud (monde méditerranéen) et celle du Nord en fait un point de passage obligé des échanges économiques, humains et culturels, un carrefour central des grandes routes commerciales au moins depuis l'Antiquité. Cette identité de ville carrefour est également façonnée par son glorieux passé historique, combinant polarisation et rayonnement religieux, ainsi que centralité commerciale et bancaire au sein de l'Europe occidentale.

Au proto capitalisme de négoce qui fonde la puissance et le rayonnement de la ville de l'Antiquité au Moyen Age, succède un puissant capitalisme bancaire et mercantile durant la Renaissance et la période classique, qui s'appuie en grande partie sur le développement d'une proto industrie textile centrée sur le tissage de la soie. Le rattachement de la ville au royaume de France au début du 14^{ème} siècle apporte en effet protection et privilèges aux marchands et artisans lyonnais durant l'Ancien Régime : foires franches au 15^{ème} siècle (4 permanentes), fabrication de la soie au tournant du 16^{ème} siècle. Ces décisions royales ont une incidence directe sur la constitution d'un puissant secteur bancaire et financier à Lyon, en attirant entre Saône et Rhône les marchands et forains du Piémont italien, ainsi que les banquiers florentins puis les artisans soyeux de Gênes (Braudel, 1986).

Une véritable industrie textile émerge de ce terreau au 19^{ème} siècle, soutenue par les grandes banques locales (Crédit Lyonnais, Banque Morins-Pons...) et structurée par le système de la Fabrique hérité du 18^{ème} siècle, dans lequel les Soyeux, donneurs d'ordres lyonnais, s'appuient sur un réseau régional d'artisans tisseurs sous-traitants. Cette industrie textile performante est elle-même à l'origine du développement des activités chimiques à Lyon, en liaison avec les besoins spécifiques en matière de teinture et d'apprêts. Le développement d'un important secteur mécanique est également lié aux besoins des activités textiles, notamment en métiers à tisser et machines pour le bobinage des fils. Les activités mécaniques se diversifient dès la fin du 19^{ème} siècle pour répondre aux nouveaux besoins en matière de transports (chemin de fer, automobile, véhicules utilitaires) ou de mécanisation de la production manufacturière. Elles sont complétées par de nouvelles activités de construction électrique et de métallurgie induites par le développement de l'énergie électrique dans les Alpes voisines, ainsi que par les activités liées à la navigation fluviale ou à la production/distribution du gaz d'éclairage (Laferrère, 1960 ; Labasse, Laferrère, 1966 ; Bayard, Cayez, 1990 ; Kleinclausz, 1948-1952 ; Latreille A., 1988)².

Ainsi, l'héritage historique du pôle économique lyonnais traduit une grande capacité d'initiative et d'entrepreneuriat au cours des siècles, caractérisé en outre par des phénomènes de coopération professionnelle et interprofessionnelle qui sont à l'origine de la diversification du système productif local : le textile lyonnais engendre la chimie et la mécanique lyonnaises.

L'industrie lyonnaise polarise l'économie régionale au tournant du 20^{ème} siècle du fait de sa position géographique centrale, mais ne constitue toutefois pas le facteur principal de développement des autres pôles industriels de la région. Saint Etienne, Grenoble, Oyonnax, Roanne bénéficient d'une relative autonomie par rapport à Lyon dans leur décollage industriel, et tendent à nouer des relations directes avec la capitale parisienne, sans que le recours à Lyon ne soit un passage obligé pour leur développement. La métropole lyonnaise assure malgré tout un rôle de connexion et d'interface entre sa région et le reste du pays (voire du monde), en offrant notamment les services financiers de ses grands établissements bancaires (Crédit Lyonnais en tête) et de sa bourse de valeurs. Cette position est notablement renforcée par le développement du réseau

² Pour plus de précision concernant le processus de maturation et d'adaptation des structures productives locales au progrès technologique, et de façon générale pour une présentation historique plus complète du système productif lyonnais, nous renvoyons le lecteur aux ouvrages suivants :

Bayard F. et Cayez P., 1990, *Histoire de Lyon. Des origines à nos jours*, 2 tomes, Editions Horvath.

Kleinclausz A. (dir.), 1948-1952, *Histoire de Lyon*, 4 tomes, P. Masson.

Latreille A. (dir.), 1988, *Histoire de Lyon et du Lyonnais*, Privat, 519 p.

ferroviaire dans la deuxième moitié du 19^{ème} siècle, qui fait de Lyon le second nœud de croisement des grandes lignes françaises après l'étoile parisienne, ainsi que par la tradition de formation professionnelle et technique que la ville recèle.

En effet, si l'université lyonnaise ne brille pas par son ancienneté ou sa force de rayonnement historique, il en va tout autrement des nombreuses écoles techniques de l'agglomération, issues du pragmatisme des acteurs économiques et des industriels locaux pour favoriser le développement et la pérennisation de leur branche d'activité (Molin, 1996). L'enseignement supérieur reste ainsi fortement marqué par le glorieux passé industriel de la ville et reflète la diversité de la base économique lyonnaise : Ecole de la Martinière (fondée en 1807), Ecole Centrale Lyonnaise (1837), Société d'Enseignement Professionnel du Rhône (1864), Ecole Supérieure de Commerce (1872), Ecole de Chimie Industrielle (1883), Ecole Municipale de Tissage et de Broderie (1884), Ecole Catholique d'Arts et Métiers (1900), Institut de Chimie et Physique Industrielle (1919).

L'enseignement universitaire d'Etat et la recherche publique ne sont véritablement promus à Lyon que depuis les Trente Glorieuses : « *Dans le langage moderne, on dirait que les industriels lyonnais se méfiaient des universitaires et des technocrates* » (Molin, 1996). Cet héritage encore fortement actif dans le domaine de la formation professionnelle confère à la métropole lyonnaise des atouts non négligeables en matière de qualification et de compétences professionnelles spécifiques de la main d'œuvre. Une tendance générale à l'augmentation de la qualification en découle (Bonneville, 1997).

Lyon a donc historiquement une dimension de métropole régionale et européenne notable, elle jouit d'un rayonnement économique important fondé sur la diversité de ses compétences et savoir-faire particuliers dans le secteur industriel, malgré l'écrasante domination parisienne qui limite plus ou moins fortement son développement selon les époques. La métropole lyonnaise reste en effet longtemps confinée dans un rôle économique secondaire au niveau national, à l'ombre de la capitale, situation qui se trouve renforcée par la logique centralisatrice de la politique économique nationale durant les Trente Glorieuses (voir 2^{ème} partie).

La relative faiblesse de Lyon par rapport à la capitale est particulièrement visible dans le domaine des fonctions métropolitaines supérieures et d'autorité économique, Paris captant l'écrasante majorité des emplois de cadres et des sièges sociaux au niveau national. Le rapport entre Lyon et Paris est ainsi environ de 1 à 10 en matière de fonctions de direction et de décision économiques (Damette, 1994), la Région Rhône-Alpes dans son ensemble ne représentant que 8.1 % des emplois de décision en France en 1999 (RUL, 1999).

P. Veltz (1992) souligne cependant que face aux profonds changements que connaissent les principes d'organisation de la production et des firmes au cours des dernières décennies (le fonctionnement en réseau remplace l'organisation hiérarchique), le processus général de métropolisation de l'économie induit une nouvelle configuration économico-territoriale en France, assez favorable à la métropole lyonnaise. La constitution d'une vaste « métropole-réseau » entre Paris, Lyon et quelques autres pôles économiques et urbains secondaires à l'échelle du pays confère enfin à la ville le statut longtemps recherché de pôle relais ou alternatif d'implantation des grandes firmes sur le territoire français par rapport à la capitale.

2- La base productive lyonnaise

La base économique actuelle de la métropole lyonnaise repose sur un système productif local marqué par l'importance du tissu des PME-PMI, malgré le fort développement depuis cinquante ans des grandes groupes industriels dans l'agglomération (Rhône-Poulenc, RVI, Elf...). En 1994, 76 % des établissements industriels emploient moins de dix salariés, tandis qu'une dizaine d'établissements seulement dépassent le millier d'employés. Le constat est encore plus évident pour le secteur tertiaire : 6 % des entreprises comptent plus de 10 salariés, plus de la moitié ne sont composées que d'une seule personne (RUL, 1994).

Cette structuration particulière du SPL tend à renforcer et à poursuivre la tradition d'indépendance des entreprises lyonnaises, malgré l'augmentation des relations de dépendance et de sous-traitance entre les petites structures et les plus grandes unités. L'internationalisation du système économique contribue par ailleurs à faire pénétrer les capitaux étrangers dans les entreprises lyonnaises. Ils émanent majoritairement d'autre pays de l'Union Européenne, comme la Grande-Bretagne ou Allemagne, et induisent une certaine dépendance vis-à-vis de stratégies extérieures au SPL (25 % des capitaux étrangers sont originaires des Etats-Unis en 1992). Toutefois, cette infiltration des capitaux étrangers dans l'économie locale n'est pas seulement un facteur négatif : la position stratégique de Lyon, comme porte d'entrée d'une vaste zone Sud-est de la France, tend à réaffirmer son statut de métropole régionale rayonnante, assurant l'interface entre le territoire local et le reste du monde (Bonneville, 1997).

En 1990, Le Grand Lyon compte près de 600 000 emplois, dont la moitié est localisé dans la ville centre. Il constitue ainsi le second pôle d'emploi français après Paris. Lyon apparaît comme une ville encore assez fortement marquée par son profil industriel et généraliste, malgré l'important développement du secteur tertiaire, y compris des services aux entreprises, notamment au regard des autres villes de province du pays (Bonneville, 1997). La part de l'emploi industriel (BTP compris) représente un peu moins du quart de l'emploi total, alors que les services en couvrent près de 70 %, dont 34 % dépendent du secteur public (administrations déconcentrées et locales, offices HLM, hôpitaux, éducation nationale, Sécurité Sociale) (INSEE, 1998). En 1997, les mêmes proportions s'observent encore entre secteurs secondaire et tertiaire. Le nombre total d'emplois atteint 750 000 en 2005, répartis dans 117 500 établissements³.

Entre 1989 et 1997, le Grand Lyon a perdu 12 600 salariés dans le secteur privé. La seule ville de Lyon a perdu 18 300 salariés tous secteurs confondus (INSEE, 1998), révélant l'important processus de « périphisation » de l'emploi autour de la ville centre (Boino, 1999). Cette perte d'emploi s'accompagne d'une forte désindustrialisation, le Grand Lyon enregistrant une perte de 22 % des effectifs de l'industrie en 8 ans (-26 854 emplois). Ce sont essentiellement les communes de l'Est et du Sud-est, traditionnellement tournées vers les activités industrielles, qui enregistrent les plus grosses pertes après la ville de Lyon (Vénissieux, Saint-Fons, Villeurbanne, Décines-Charpieu, Saint-Priest).

Le secteur tertiaire constitue en revanche la locomotive du maintien de l'emploi dans l'agglomération, bien qu'il ne compense pas en totalité les pertes liées à l'industrie. L'emploi salarié tertiaire privé augmente en effet de 9 % entre 1989 et 1997, la moitié

³ Source : www.entreprendre.grandlyon.com.

de cet accroissement étant assurée par les services aux entreprises (+11 961 emplois). L'économie lyonnaise affiche donc une très nette tertiarisation, dynamique qui s'inscrit en cohérence avec les tendances générales de l'économie (voir supra), mais qui puise aussi ses origines dans la politique étatique de décentralisation tertiaire des années 1960-70 (voir 2^{ème} partie).

Malgré les pertes sévères enregistrées par le secteur industriel lyonnais, sa grande diversité continue donc de caractériser le « modèle lyonnais », qui diffère notamment du « modèle parisien » reposant sur les activités élitistes ou des villes plus spécialisées comme Toulouse, Montpellier et Grenoble (Damette, 1994). Le maintien d'un large panel de spécialités productives locales contribue ainsi à asseoir la position de la métropole lyonnaise dans l'ensemble économique national (Bonneville, 1997), comme la seule grande ville française véritablement industrielle, avec un indice de spécificité en matière de production matérielle supérieur à 170 par rapport à la moyenne des autres villes (Damette, 1994).

Toutefois, l'indice élevé dans le domaine des activités d'intermédiation montre qu'il existe un lien étroit entre l'industrie et le tertiaire dit « stratégique »⁴ à Lyon. L'agglomération représente même le premier pôle provincial de services stratégiques en 1990 avec 61 000 emplois, spécialisé dans les activités commerciales industrielles, la gestion des établissements industriels, le commerce de gros, la recherche appliquée et les services aux entreprises industrielles locales et régionales (Bonneville, 1997). Les services marchands aux particuliers et le commerce de détail, plus banaux et induits par le poids démographique de l'agglomération, renforcent encore l'armature tertiaire locale.

La grille d'analyse des structures urbaines d'activité proposée par P. Beckouche et F. Damette (1993) permet de préciser le profil fonctionnel de l'économie de l'agglomération lyonnaise, à partir de l'identification des fonctions de reproduction sociale, de production abstraite (recherche, gestion, commerce, marketing) et concrète (industrie et services pratiques), ainsi que des fonctions d'autorité ou avalées, toutes envisagées selon leur caractère individuel ou collectif. Lyon se positionne ainsi comme une métropole plutôt spécialisée dans les fonctions individuelles productives essentiellement industrielles (abstraites et concrètes), mais faiblement dotée en fonctions d'autorité comparativement à d'autres villes françaises, avec une place très importante également pour les fonctions collectives de circulation et d'intermédiation au sens large (logistique, services spécialisés aux entreprises) (Larceneux, Boucon, Caro, 1998). Hormis ses faiblesses en matière de commandement économique, Lyon apparaît donc comme une métropole bien armée dans le jeu de concurrence exacerbée qui sévit entre les territoires.

L. Davezies (1998) pointe en outre le profil très particulier de l'agglomération lyonnaise en France, qui détermine de manière assez positive ses possibilités de développement économique autonome vis-à-vis de l'Etat et de la capitale : grâce au fort maintien de l'industrie dans le système productif local et au développement d'un important secteur tertiaire marchand et industriel pour les entreprises, Lyon se positionne comme une ville globalement peu dépendante des fonds publics pour son développement économique, donc relativement bien disposée pour asseoir sa prospérité sur l'économie de marché.

⁴ Les 11 fonctions stratégiques identifiées par P. Beckouche et F. Damette (1993) sont : la gestion, la recherche industrielle, le commerce industriel, l'informatique, la recherche, l'information, les services aux entreprises, la banque et l'assurance, le commerce de gros, les télécommunications et les transports.

Le dynamisme propre du SPL lyonnais et de ses secteurs d'activités moteurs confère en effet à la métropole une capacité de développement endogène importante, notamment par rapport à Marseille ou Lille : la présence d'un tertiaire industriel important et de services aux entreprises spécialisés facilite notamment le prolongement des mouvements technologiques dans les entreprises sur le territoire lyonnais, susceptible d'entraîner croissance et progrès économique.

Piliers et moteurs du système productif lyonnais

Le SPL lyonnais reste donc caractérisé par l'importance des activités de production industrielle et un profil généraliste, malgré une nette tendance à la tertiarisation depuis quarante ans. La répartition entre production de biens intermédiaires, biens d'équipements et biens de consommation est assez équilibrée en comparaison des autres grandes villes françaises et régionales, avec cependant un léger avantage relatif pour les premiers. L'héritage historique de l'économie locale, bâti autour de trois grands secteurs industriels piliers du développement des activités productives, confère un rôle encore déterminant au textile (6 000 emplois), à la chimie (17 000 emplois) et à la construction mécanique, automobile, électrique et électronique (40 000 emplois au total).

Ces filières industrielles ont en commun d'être à l'origine d'un vaste réseau de production, de sous-traitance et de coopération, qui couvre une grande partie de la région Rhône-Alpes (Bonneville, 1997). Le pôle économique lyonnais joue ainsi un rôle central de tête de pont pour l'ensemble productif régional, en polarisant les grands donneurs d'ordres et l'accès vers les marchés extérieurs.

La notion de filière territorialisée de production, ou branche industrielle territorialisée, est mobilisée pour saisir l'inscription et l'ancrage dans le territoire local de l'ensemble des stades successifs d'élaboration et de fabrication de produits industriels ou de familles de produits, c'est-à-dire de secteurs productifs dont toutes les étapes respectives de production, de la conception à la commercialisation, sont présentes sur le territoire considéré (Brunet, 1994). De la sorte, une ou plusieurs activités économiques, par leur organisation et le choix des acteurs impliqués, ont un lien de cause à effet, de structuration et d'identité avec le territoire sur lequel elles sont implantées. La notion de filière ou de branche territorialisée permet donc de saisir les liens existant entre des stratégies privées et publiques au sein du territoire local qu'elles contribuent à produire (Vanier, 1997).

Le concept de secteur moteur vient compléter cet appareillage notionnel, en renvoyant à une autre dimension du système productif local, fondée à partir la théorie de la base développée par la pensée mercantiliste classique puis par l'économie spatiale et urbaine au 20^{ème} siècle (Derycke, 1982 ; Aydalot, 1985 ; Camagni, 1996). Elle repose sur l'idée que le développement du système économique d'un territoire ou d'une ville s'appuie sur l'existence de branches d'activité locales, dites basiques, qui en exportant leur production vers l'extérieur, sont à l'origine de la création d'autres activités économiques sur le territoire, en lien direct ou non avec cette branche basique, et à destination de la population ou des entreprises locales. Ces branches d'activités agissent ainsi comme des moteurs de la croissance économique locale, grâce aux effets multiplicateurs d'activités et d'emplois qu'elles induisent. Ce concept permet de mettre en évidence les spécialisations économiques de la métropole lyonnaise, qui offrent des possibilités de création d'emplois et/ou qui sont susceptibles d'entraîner et de renforcer la diversification et la croissance du système productif local.

Les trois grandes branches industrielles piliers du système productif lyonnais peuvent être décomposées selon plusieurs secteurs moteurs, incluant des activités qui appartiennent également à la vaste sphère du tertiaire et des services. Une étude réalisée par l'association Economie & Humanisme identifie ainsi huit pôles d'activités majeurs et dix « *micro-pôles d'excellence* » (Minelle et alii, 1996). Elle s'appuie sur l'identification statistique des secteurs basiques du SPL conduite à partir des fichiers STRATES de l'INSEE par des chercheurs parisiens (laboratoire de l'CEIL) visant à montrer que ces secteurs créent plus d'emplois dans l'agglomération lyonnaise que les secteurs d'activité non basiques (Beckouche, Davezies, 1995).

L'analyse des pôles majeurs de l'économie lyonnaise met en évidence la grande variété des activités, organisées selon quelques grandes branches qui recoupent en grande partie les trois grands secteurs piliers déjà identifiés, mais qui tendent à rendre plus ou moins poreuse la frontière normative établie entre le secondaire et le tertiaire :

- La chimie, la pharmacie et le plastique ;
- L'automobile, l'équipement automobile (y compris la fabrication de pièces détachées techniques en matière plastique) et l'entretien/réparation ;
- La mécanique et le travail des métaux ;
- La fabrication d'équipements électriques, aérauliques et frigorifiques, et d'électroménager ;
- Le commerce de gros d'équipements industriels divers ;
- La création de logiciels et le conseil informatique ;
- La recherche & développement et la formation ;
- La logistique et les transports.

La création de logiciels, le conseil informatique, la R&D et la formation occupent 9 000 emplois au total, le secteur de la logistique environ 15 000 (transport routier de marchandise interurbain et de proximité, entreposage, organisation des transports internationaux, messagerie et fret express, location de camions avec chauffeur, transports urbains de voyageurs), plaçant l'agglomération lyonnaise au second rang après Paris au niveau national et confirmant sa vocation de centre d'échanges économiques et de carrefour commercial. Ces trois secteurs relèvent de la sphère des services mais ont des liens très directs avec les activités productives. Ils illustrent bien l'étroite imbrication des différentes branches d'activités de l'économie lyonnaise entre elles et les grandes possibilités de coopération et d'échanges réciproques existant sur le territoire local.

L'analyse des dix « micro-pôles d'excellence » renforce encore l'impression de grande proximité entre les différents grands domaines d'activité traditionnels, et de porosité entre monde des services et monde de la production industrielle au sein du SPL lyonnais :

- Logiciels ;
- Conseil informatique et services multimédias ;
- Gestion de portefeuilles ;
- Renseignement commercial (banques de données) ;
- Conseil pour les affaires et la gestion ;
- Travail temporaire ;
- Textiles techniques ;
- Instruments de précision ;

- Bijouterie,
- Environnement (réduction des nuisances et pollutions industrielles) ;
- Biotechnologies (R&D en sciences physiques et naturelles).

Cette dernière liste fait apparaître en outre quelques spécialités lyonnaises en matière de services de haut niveau (ou supérieurs) pour les entreprises, dans les domaines du management, de l'ingénierie biologique et environnementale, ainsi que dans le domaine du numérique et de l'informatique.

Ce dernier aspect tend notamment à atténuer la portée des allégations relatives à la faiblesse de la métropole lyonnaise dans ce domaine et au fait qu'elle aurait quelque peu raté le virage de l'informatique au tournant des années 1970. Si un handicap certain en matière d'électronique et de construction informatique et microélectronique demeure (Duval, 1995), la situation est assez différente en ce qui concerne les services informatiques (essentiellement destinés aux entreprises).

Lyon s'apparente en effet plus au cas parisien qu'à Grenoble ou Toulouse pour la structuration de son système productif et technologique, notamment par rapport à la politique nationale d'aménagement du territoire des Trente Glorieuses : l'agglomération lyonnaise reste globalement hors des circuits de distribution des surplus d'emplois massivement délocalisés depuis la région parisienne, étant déjà un territoire économiquement dynamique et attractif pour les grandes firmes de production et de services informatiques, notamment grâce à son important bassin d'emploi. A cette époque, les activités informatiques sont émergentes, mais ne concernent encore majoritairement que le secteur productif industriel, et non le secteur tertiaire : elles ont notamment besoin pour s'implanter de surfaces importantes. C'est donc logiquement dans la périphérie Est de l'agglomération (zone de plaine disposant de grandes réserves foncières idéales pour l'industrie) que les premiers établissements de construction informatique s'installent, y compris dans la ville nouvelle voisine de l'Isle d'Abeau (i.e. hors agglomération lyonnaise), bénéficiant ainsi de la proximité du réseau autoroutier et du marché potentiel offert par la grande ville, sans en assumer les surcoûts fonciers.

Grenoble et Toulouse, villes phares des technologies informatiques en France, se distinguent de Lyon pour le secteur global de la production de biens et de services informatiques, notamment par les effectifs employés dans la recherche et la fabrication de matériel informatique. Toutefois, si l'on ne considère que les effectifs employés à la production de services liés à l'informatique, la hiérarchie entre les trois agglomérations s'inverse, Lyon retrouvant sa place de seconde métropole tertiaire informatique en France et se rapprochant, bien que loin derrière, du profil parisien.

Pourtant, en 1995, Lyon n'occupe encore que la cinquième place en matière d'emplois stratégiques derrière Paris, Grenoble, Montpellier et Toulouse (en proportion de l'emploi total), bien que l'agglomération concentre plus d'emplois dans les services informatiques (conseils en systèmes informatiques, réalisation de logiciels, commerce de gros de matériel informatique et traitement de données) que dans les activités de fabrication informatique. Ceci peut d'ailleurs en partie expliquer les moindres effectifs dans la recherche informatique à Lyon, celle-ci accompagnant très souvent les activités de fabrication de matériel, minoritaires dans l'agglomération, mais beaucoup plus rarement les activités de conseil ou de services informatiques, majoritaires dans l'agglomération lyonnaise.

Pour faire simple, on peut dire que Lyon est spécialisée dans la production de contenus (« soft »), tandis que Grenoble est plutôt tournée vers la production de contenants

(« hard »). Traditionnellement, les fabricants d'ordinateurs fournissaient à la fois les machines et les contenus, mais la généralisation de l'usage informatique au cours des années 80, au sein des entreprises mais aussi chez les particuliers depuis les années 90, a conduit à la multiplication des entreprises spécialisées dans les logiciels et dans l'informatisation des tâches dans l'agglomération lyonnaise. Les figures emblématiques de ce secteur à Lyon sont notamment les firmes Atari (ex-Infogrames, n°2 mondial du jeu vidéo) et Cegid (progiciels).

Ainsi, Lyon, à l'image de l'Ile-de-France, s'oriente, face à l'émergence des nouvelles technologies informatiques, plutôt vers un profil métropolitain, à l'inverse de ses concurrentes qui misent essentiellement, selon la stratégie de l'Etat central et sous la domination de grandes firmes de construction informatique, sur le binôme fabrication et recherche correspondant au profil de « *villes industrielles modernes* » (Beckouche, 1993). Lyon s'apparente donc de plus en plus au profil d'une métropole tournée vers la haute technologie à l'image de Paris, mais avec les activités de fabrication en plus et les fonctions d'autorité et de gestion en moins.

Si Lyon veut se positionner comme la principale « alternative parisienne » française pour la localisation des activités de commandement et de R&D, le retard pris dans le secteur de l'informatique peut lui être préjudiciable, tout comme la faible intégration des industries électronique et informatique au sein de sa puissante base industrielle. Un des aspects positifs reste cependant la moindre dépendance décisionnelle et financière du secteur informatique lyonnais, structuré autour d'un tissu de PME majoritairement locales et bénéficiant également de l'assise régionale de certains grands établissements implantés sur son territoire.

Loin derrière Paris dont l'influence s'étend à tout le Nord du pays, Lyon est la seule ville après la capitale dont les effectifs de la fonction commercial-marketing évoluent positivement, et qui soit ainsi capable de rayonner à court terme sur le Sud de la France dans le domaine des activités informatiques.

L'inscription territoriale du système productif métropolitain lyonnais

L'agglomération lyonnaise est, après Paris, une des rares villes françaises, avec Marseille, susceptibles de pouvoir prétendre au statut de métropole, si tant est que la métropolisation est un processus de « *renforcement des fonctions économiques supérieures en matière de décision, de direction et de gestion des systèmes économiques et de leur concentration dans quelques pôles urbains majeurs* » (Bonneville, 1993b, p.223). La métropolisation se caractérise également par une recomposition interne des systèmes urbains propres aux grandes agglomérations, plus particulièrement par une « *recomposition des structures économiques et de leur territorialisation* » (Bonneville, 1993b, p.234). A chaque branche d'activités du SPL lyonnais correspond un type de localisation métropolitaine et une évolution propre de cette inscription territoriale. Des phénomènes de polarisation sélective, de diffusion spatiale des activités économiques et d'hétérogénéisation de l'espace économique lyonnais sont ainsi à l'œuvre au sein du territoire métropolitain lyonnais.

Ces dynamiques territoriales se traduisent par un double phénomène de concentration des fonctions économiques supérieures dans le centre et de diffusion spatiale des autres activités jugées moins stratégiques (production, logistique, centres de gestion technique...), selon des logiques relativement diversifiées propres à chaque branche. Schématiquement, le partage des rôles entre l'agglomération centre et ses périphéries

périurbaines s'organise de manière à ce que Lyon commande et ordonne, tandis que les périphéries exécutent. A mesure que certaines fonctions se concentrent à Lyon, l'influence de la ville, en termes de bassin d'emploi et de migrations alternantes, s'étend sur un territoire plus vaste, qui couvre le département du Rhône et une partie de l'Isère, de l'Ain et de la Loire (Région Urbaine de Lyon).

La diffusion spatiale à partir du centre est toutefois plus marquée pour les résidences que pour les emplois (Boino, 1999). A l'échelle du bassin d'emploi de Lyon⁵, les emplois sont plus concentrés dans le centre de l'agglomération que les actifs et ont tendance à se localiser en des points privilégiés de l'espace en s'éloignant du centre, c'est-à-dire en délaissant certains endroits, alors que les actifs (i.e. les résidences) se répartissent de façon plus homogène, même en périphérie (Andan, Tabourin, 1998). La même étude révèle que le nombre d'emplois croît plutôt dans les espaces de la proche périphérie lyonnaise qu'aux confins du bassin d'emploi, ce qui tend à confirmer l'inscription territoriale du SPL lyonnais au niveau de l'agglomération à proprement parler, c'est-à-dire du Grand Lyon. Le détail par grand secteur d'activités permet de saisir plus finement les différences au sein des dynamiques territoriales qui animent le SPL lyonnais.

L'industrie

La filière chimique s'articule autour de la chimie de base, de la chimie organique de synthèse, de la para-chimie (ou biochimie) et de l'industrie pharmaceutique. Elle repose en grande partie sur les activités déployées à partir de deux grandes firmes mondialisées nées à Lyon, que sont anciennement Rhône-Poulenc (et ses nombreuses filiales comme Rhodia) et Atochem du groupe Elf. La chimie de base est ainsi essentiellement localisée dans le Sud de l'agglomération, sur les communes de Saint-Fons, Feyzin et Pierre-Bénite, qui constituent le célèbre Couloir de la chimie concentrant centres de recherche et unités de production. La biochimie est caractérisée par une localisation plus centrale dans l'agglomération, notamment en raison de l'implantation depuis 1977 du siège mondial, des services commerciaux et du centre de recherche de Rhône-Poulenc Agrochimie dans le 9^{ème} arrondissement de Lyon (Vaise, site de Rochedardon – la Dargoire). De la même façon, les activités de recherche et de direction dans le secteur de la pharmacie sont fortement concentrés dans la ville centre, majoritairement dans le quartier de Gerland (BioMérieux, Institut Pasteur, Institut Mérieux, Laboratoire P4 de virologie...).

Par contre, les activités de production de la biochimie et de l'industrie pharmaceutique ont fait l'objet durant les années 1960-70 d'une large diffusion dans l'espace périphérique de l'agglomération : dans la vallée de la Saône au Nord (Roussel-Uclaf à Neuville-sur-Saône, usines RP Agrochimie de Villefranche-sur-Saône – ex-Péchiney-Progil – en dehors de l'agglomération), sur les coteaux de l'Ouest à Marcy l'Etoile et Chaponost (BioMérieux, Pasteur Mérieux Sérums et Vaccins, IMEDEX) ou encore à Saint Genis-Laval (INSEE, 1998). La pharmacie présente l'indice de spécificité⁶ le plus élevé de toutes les filières industrielles lyonnaises, avec 2.34 en 1997 (Bonneville, 1997), ce qui signifie que cette filière est particulièrement ancrée dans le territoire local et constitue une véritable spécialité au sein du système productif lyonnais.

⁵ Le périmètre d'étude d'un rayon de 45 km autour de Lyon correspond à la zone où est obtenue l'égalité comptable entre les emplois et les actifs.

⁶ Indice de spécificité = poids du secteur dans la zone / poids du secteur en Rhône-Alpes. Un indice supérieur à 1 indique une spécialisation de la zone dans ce secteur d'activité.

La branche mécanique et automobile, ainsi que ses dérivés que sont l'industrie électrique et électronique, sont fortement marquées par l'héritage historique local – voir l'aventure de l'illustre Berliet, mais aussi la multitude de petits constructeurs-mécaniciens indépendants lyonnais du début du 20^{ème} siècle. Elle est à l'origine d'un important tissu de sous-traitance qui s'est largement diversifié et diffusé dans l'espace régional avec le temps : fourniture de pièces détachées (usinage, fonderie, traitement de surfaces, décolletage et mécanique de précision), transformation de matières plastiques, matériaux composites, équipements électriques et électroniques...

Ces activités sont majoritairement localisées dans le Sud et l'Est de l'agglomération pour l'industrie automobile (Vénissieux et Saint-Priest accueillent les usines RVI-Renault Trucks et leurs 6 000 salariés), pour la production de biens d'équipements mécaniques et électriques et pour la métallurgie (Décines-Charpieu, Vaulx-en-Velin, Chassieu, Mézieux. La commune de Lyon n'est pas en reste malgré le desserrement des activités productives opéré durant les Trente Glorieuses, elle supplante même Villeurbanne en effectifs salariés. Cette dernière apparaît pourtant comme la localisation privilégiée et traditionnelle pour une grande partie des activités industrielles, notamment mécaniques, métallurgiques et électriques, expulsées hors de la ville centre (voir supra, 2^{ème} partie).

Contrairement à la chimie et à la pharmacie, la branche de la mécanique et de la construction électrique présente un indice de spécificité légèrement inférieur à 1, bien que celui de la filière automobile soit de 1.6, traduisant l'ancrage historique de celle-ci dans l'agglomération. Rhône-Alpes est en effet la première région mécanicienne française (18 % du potentiel national de la branche), elle présente un important pôle de compétence autour de ces filières, hérité notamment du développement industriel des régions alpines (décolletage dans la vallée de l'Arve) et entretenu depuis par un riche tissu de PME-PMI organisé en réseaux de sous-traitance. La position de l'agglomération lyonnaise dans cet ensemble s'avère donc beaucoup moins dominante et hégémonique que pour la chimie ou l'industrie automobile.

La branche du textile et de l'habillement s'est développée au 20^{ème} siècle autour des activités de production de fibres synthétiques, mais elle est en profonde régression depuis trente ans dans l'agglomération (RP Textiles et Rhodiaceta, aujourd'hui disparues). La région lyonnaise représente quand même près de 20 % de la production textile française, avec une nette spécialisation dans la production de fibres techniques (75 % de la production nationale est issue de la région Rhône-Alpes) et des textiles hauts de gamme (soieries notamment). Lyon et Villeurbanne, qui étaient les deux places fortes du textile dans l'agglomération, ont perdu le tiers des effectifs de ce secteur entre 1982 et 1990 (Beckouche, Davezies, 1993b).

Des pôles d'activité textile se maintiennent dans la banlieue lyonnaise, à Rillieux-la-Pape, Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Pierre-Bénite, et dans le Val de Saône au Nord. Si ce secteur ne représente plus autant d'emplois que par le passé (la seule usine Rhodiaceta de Vaise a compté jusqu'à 6 000 salariés), la richesse de la métropole lyonnaise en matières d'organismes de formation professionnelle fait cependant du territoire local un centre d'organisation pour la production régionale non négligeable, jouissant également sur quelques aspects très pointus d'un rayonnement international avéré (implantation du centre de ressources des industriels du textile UNITEX à Vaise).

Les services

Les services aux entreprises, y compris les services financiers et bancaires, sont majoritairement localisés dans la ville centre (Lyon), puis dans une moindre mesure à Villeurbanne et dans les communes du Nord-ouest de l'agglomération. Les communes de l'Est, non totalement dépourvues de tertiaire, restent globalement marquées par un profil industriel dominant (INSEE, 1998). Le développement des services aux entreprises dans l'agglomération est du à la fois à l'implantation locale de filiales de grands groupes parisiens ou étrangers (cabinets d'expertise comptable Ernst & Young, Arthur Andersen, Coopers & Lybrand ACL, Deloitte & Touche, agences de publicité Euro RSCG, Havas) et à la mise en place d'entreprises locales qui accompagnent l'essor économique de la métropole lyonnaise et de sa région (cabinets comptables, conseils en management, bureaux d'études, conseils en services informatiques, renseignement économique, conseils juridiques, avocats d'affaires...).

De façon plus générale, la concentration géographique des services aux entreprises autour de Lyon est élevée, Lyon et Villeurbanne rassemblant 57 % des salariés du secteur en 1998 (INSEE Rhône-Alpes, 1998). Si toutes les activités y sont représentées, Lyon excelle dans la publicité, les études de marchés et les sondages, tandis que Villeurbanne brille plutôt par ses nombreuses sociétés de services informatiques, ses cabinets d'architectes et ses bureaux d'ingénierie et de contrôle. Deux pôles tertiaires secondaires se dégagent également dans l'agglomération : le premier à l'Ouest, très développé (plus de 1 000 salariés par commune le long de l'autoroute A6 vers Paris, avec des profils de quasi mono activité) en forte croissance et regroupant les activités les plus nobles (conseil et assistance aux entreprises, services bancaires) ; le second à l'Est, plus spécialisé dans les services opérationnels et la logistique (commerce et tertiaire industriel). Ici, les seuls points forts dans les activités de conseil et d'assistance proviennent d'entreprises isolées, le plus souvent liées à de grands groupes industriels (ancien centre de recherche de RP Industrialisation à Décines-Charpieu).

Le tertiaire supérieur au sens plus large (banques, assurances, immobilier, services marchands aux entreprises, santé et administration générale) voit sa centralité se renforcer à mesure qu'il se développe dans l'agglomération, malgré une croissance également très soutenue en périphérie : la moitié des nouveaux emplois de ce secteur se concentrent dans un rayon de 5 km autour de l'hyper centre de Lyon. Ceux qui sont situés en périphérie relèvent essentiellement de la santé, de l'administration et des services marchands aux entreprises (notamment de la logistique). Les quartiers centraux de Lyon et Villeurbanne accueillent donc la majeure partie de cette concentration, selon une logique de polarisation intra-urbaine autour des principaux axes desservis par le métro, qui concentrent la plupart des sièges sociaux ou des directions publiques et privées locales : Nord-Sud de la Cité Internationale à Gerland (6^{ème}, 3^{ème} et 7^{ème} arrondissements de Lyon), Ouest-Est de Vaise à Bron et Saint-Priest, en passant par la Guillotière – Saxe-Gambetta, La Part-Dieu, Grange-Blanche et Villeurbanne (9^{ème}, 7^{ème}, 3^{ème}, 8^{ème} arrondissements) (Bonneville, 1993).

En revanche, le tertiaire quotidien (éducation nationale, action sociale, commerce de détail, services aux ménages, hôtels, bars, restaurants, postes et télécommunications, production/distribution d'énergie) est beaucoup plus dépendant de la localisation de la population. Il suit donc globalement les évolutions de localisation des résidences pour ses implantations spatiales, c'est-à-dire une dynamique de diffusion relativement homogène dans l'espace. Ces activités se maintiennent à peu près au même niveau dans le centre de l'agglomération, parallèlement à leur augmentation en périphérie pour

suivre les dynamiques de périphisation et de périurbanisation de la population (Boino, 1999).

Enfin, le tertiaire périphérique (commerce de gros, logistique, grandes surfaces commerciales de détail, réparation et commerce automobile), également en fort développement, délaisse massivement la partie centrale de l'agglomération au profit de la périphérie. Ces activités se reportent dans la première couronne (entre 5 et 15 km du centre), essentiellement dans la partie Est de l'agglomération, en liaison avec la réalisation de la Rcade Est depuis 1993 et la mise en œuvre de pôles logistiques à Corbas, à Bron – Saint-Priest et à l'Isle d'Abeau (hors agglomération).

La proximité immédiate des grands axes et nœuds de communication (autoroutes, aéroport et gare TGV) favorise l'accessibilité de ces espaces et donc leur attractivité pour ce secteur d'activités. On les retrouve ainsi dans une bien moindre mesure aux portes Nord-ouest et Nord-Est de l'agglomération (Limonest, Dardilly ; Miribel et Côtière de l'Ain). La ville de Lyon accueille cependant encore plus du tiers des grossistes de l'agglomération, surtout dans le textile et l'habillement (1^{er} arrondissement de Lyon : quartiers des Terreaux et des pentes de la Croix-Rousse). Lyon et son agglomération se positionnent comme la principale porte d'entrée des marchandises pour la distribution dans la région et au delà. L'importance des activités liées aux transports vient en grande partie de la position de carrefour de la métropole, mais également des grands équipements structurants qu'elle abrite (port fluvial, aéroport, TGV, nœud autoroutier).

La métropole lyonnaise polarise ainsi les services généraux et qualifiés pour l'ensemble de la région Rhône-Alpes et une partie du quart Sud-est du pays, malgré une forte concurrence avec les autres grandes villes sur ce secteur (Grenoble, Annecy, mais aussi Genève, Marseille...). Ces dynamiques mettent en lumière l'intégration fonctionnelle du centre et des périphéries urbaines dans une logique de fonctionnement économique et urbain commune (Beckouche, Davezies, 1993), ainsi qu'un certain accroissement du commandement économique exercé depuis la métropole lyonnaise, notamment sur l'entité territoriale, fonctionnelle et économique que constitue la Région Urbaine de Lyon (voir 2^{ème} partie).

Rayonnement métropolitain et diversité du tertiaire lyonnais

Les services dans leur ensemble, aux particuliers et aux entreprises, banaux et spécialisés, représentent la plus grosse masse d'emplois de l'agglomération, avec 281 400 salariés en 1997. 30 % de ses services regroupent deux branches d'activités particulières, qui apparaissent comme des spécialités du pôle lyonnais : les services opérationnels et les activités de conseil et d'assistance (INSEE, 1998). Le commerce de gros (32 000 emplois), les activités financières, immobilières et logistiques se détachent aussi, conférant au secteur des activités d'intermédiation (140 000 emplois au total en 1990) une importance équivalente à celle du secteur productif direct en effectifs de main d'œuvre (Bonneville, 1997).

Les activités d'intermédiation constituent l'apanage des métropoles d'interface comme Lyon, qui font le lien entre les espaces régionaux et l'espace mondial en assurant le rôle de ville « tête de pont » entre la région et le reste du monde, et qui sont ainsi de fait positionnées à la tête d'un réseau de villes régionales secondaires. Le fonctionnement en réseaux des territoires urbains est d'ailleurs l'une des nombreuses caractéristiques de la métropolisation : aux proximités spatiales se substituent des proximités fonctionnelles,

économiques et culturelles entre les villes au sein des espaces régionaux et transnationaux, comme entre les espaces qui constituent les métropoles à une échelle plus grande.

Le cas de Rhône-Alpes, autour de Lyon, est généralement présenté comme le plus abouti des réseaux de ville en France. La métropole lyonnaise est en effet à la tête d'un réseau de villes qui s'étend bien au-delà des frontières régionales, notamment en Bourgogne, en Franche-Comté et en Auvergne. La relation est ainsi dominante avec Valence, Bourg-en-Bresse, Saint Etienne, Vienne et Roanne, forte avec Grenoble et Annecy, mais aussi significative avec Clermont-Ferrand, Dijon et Besançon (Damette, 1994). Ces relations plus ou moins étroites entre les villes de la « grande région lyonnaise » sont en grande partie conditionnées par l'organisation et la localisation différenciée des services rares et supérieurs entre ces villes. Lyon apparaît comme le pôle urbain le mieux doté en matière de fonctions tertiaires supérieures, qui offrent ses services aux pôles secondaires, dans une logique de rayonnement métropolitain.

Par sa grande concentration de services aux entreprises considérés comme supérieurs et relativement rares, l'agglomération lyonnaise est, de fait, la seule grande ville française avec Paris à pouvoir véritablement prétendre au statut de métropole d'un point de vue strictement économique. Elle rassemble en effet 47 % des emplois de type métropolitain supérieur de la région Rhône-Alpes, correspondant aux fonctions de direction, de gestion, de commerce et marketing, de conception, d'ingénierie et de recherche (Beckouche, 1993). Elle concentre plus globalement les deux tiers de services aux entreprises de la région et présente une offre diversifiée, le plus souvent spécialisée dans des prestations à fort contenu de conception et de conseil, rayonnant sur un large espace de clientèle dépassant les limites régionales (Mayere, Vinot, 1993).

Toutefois, malgré le renforcement de sa position de capitale régionale pour les services aux entreprises en général entre 1984 et 1996, l'hégémonie du pôle lyonnais dans les services opérationnels et informatiques, ainsi que dans les activités de conseil, de recherche et d'ingénierie est moins marquée qu'avant, les pôles secondaires de la région (Grenoble, Saint Etienne, Annecy...) ayant développé leurs propres services aux entreprises, mieux adaptés aux particularités et aux besoins de leurs systèmes productifs locaux (INSEE Rhône-Alpes, 1998).

La position exceptionnelle de Lyon par rapport aux autres villes de province dans le domaine de la banque et des services financiers est quant à elle directement liée à l'héritage historique de la Renaissance puis du 19^{ème} siècle, qui a vu le développement de prestigieux établissements comme le Crédit Lyonnais, La Société Lyonnaise de Banque ou la Banque Morins-Pons, ainsi que l'installation de la seconde bourse de valeurs du pays (fermée dans les années 1980). La situation géographique de la ville explique également l'importance des activités bancaires en son sein et leur fort potentiel de rayonnement géographique au niveau régional, voire suprarégional : la plupart des grandes banques nationales y ont en effet implanté leurs directions régionales pour le grand quart Sud-Est du pays (voir 2^{ème} partie).

L'influence métropolitaine et le rayonnement de l'agglomération lyonnaise en matière de services financiers est donc relativement importante, même si l'écrasante domination parisienne et la forte centralisation des institutions financières dans la capitale continuent de la maintenir bien en dessous du niveau de rayonnement atteint par les autres métropoles européennes de rang comparable. Malgré la création d'organismes de participation comme SIPAREX, Lyon n'est plus une véritable place financière, mais

présente quand même des compétences locales notables de relais ou de mise en contact pour les entreprises régionales désireuses d'accéder à des conseils ou des services financiers supérieurs et hautement spécialisés.

Le potentiel de rayonnement international de la métropole lyonnaise (économique, culturel, touristique)

La question de l'internationalité des villes, notamment européennes, est largement traitée depuis la fin des années 1980, en liaison avec la construction de l'Europe économiquement intégrée scellée par le Traité de Maastricht (1992). Les recherches conduites dans ce contexte sont essentiellement orientées vers l'appréhension du degré d'internationalisation des villes, de la nature des processus d'internationalisation et de la capacité des villes à rayonner au delà des frontières régionales et nationales. Une ville internationale n'est ainsi pas forcément (ou seulement) une ville où siège des institutions internationales, à l'image de Genève, Paris ou Bruxelles, mais c'est d'abord une ville d'hommes d'affaires accessible, ayant une base économique diversifiée ainsi que toutes les structures et équipements (hôtels de luxe, lycée international, centres de congrès, entreprises d'interprétariat), et l'environnement (espaces publics de qualité, monuments symboliques et patrimoine urbain, programmes artistiques, culturels et de loisirs « haut de gamme », cadre de vie et offre de logements de standing) nécessaires, voire indispensables pour accueillir les hommes d'affaires (Buisson, 1993).

Face à ces critères, la métropole lyonnaise semble tout à fait disposée à participer à la course à l'internationalité qui occupe la majeure partie des grandes villes européennes depuis les années 1980, notamment grâce à sa position de carrefour sur un nœud majeur des réseaux de communication et de transport régionaux, nationaux et internationaux. Elle est en effet classée parmi les villes en cours d'internationalisation, c'est-à-dire comme une ville internationale non complètement aboutie, mais qui remplit environ 80 % des critères d'internationalité identifiés par les experts pour qualifier les villes. Les potentialités de Lyon comme ville internationale, ou du moins comme métropole européenne, sont donc assez fortes, lui permettant de s'inscrire dans la catégorie des métropoles européennes de troisième rang, à l'image de Turin, Zurich ou Liverpool (RUL, 1999)⁷. Cette position est en partie liée à l'implantation dans l'agglomération de sièges d'institutions internationales à fort rayonnement comme Interpol, Euronews et le Centre international de recherche sur le cancer.

Lyon appartient plus précisément au groupe des villes internationales ayant un rôle d'interface entre l'économie mondiale et leur région (Bonneville, Buisson, Rousier, 1993). Elle se distingue ainsi des villes internationales spécialisées dont l'ouverture au monde est dépendante de l'internationalisation de leur base productive, mais aussi des villes internationales tirant leur statut des fonctions de régulation des relations internationales qu'elles abritent. La métropole lyonnaise constitue la « porte d'entrée » de l'économie globale dans un espace régional qui couvre l'ensemble de la région Rhône-Alpes mais également la majeure partie du quart Sud-est de la France, grâce à l'importance et à la diversité de sa base économique d'une part, et à la puissance démographique et économique de la région qu'elle dessert d'autre part. Toutefois, l'activité des sociétés de commerce extérieur implantées à Lyon ne permet pas de mettre

⁷ Voir en particulier la carte établie selon 16 critères économiques, démographiques et culturels d'après les travaux du GIP Reclus pour la DATAR.

en évidence le rôle de centre de redistribution régionale de la métropole, ces entreprises œuvrant essentiellement à la satisfaction des besoins de la base économique locale (Bonneville et alii, 1993).

Les secteurs d'activités industriels lyonnais qui regroupent le plus grand nombre d'entreprises sont également ceux qui ont la plus grande proportion de firmes exportatrices, comme le textile et la chimie. Dans le secteur tertiaire, 68 % des sociétés exportatrices appartiennent à la branche du commerce de gros, confirmant le rôle d'interface joué par Lyon vis-à-vis de la région. L'internationalité issue de son rôle d'interface rend la métropole lyonnaise particulièrement sensible aux enjeux liés à l'ouverture sur l'Europe, dans le contexte de consolidation et de parachèvement de l'intégration des économies nationales au sein de l'Union Européenne. C'est en effet un moyen pour la ville de s'affranchir enfin du joug parisien et de développer un système productif local plus indépendant vis-à-vis de la centralité économique de la capitale, capable de nouer des liens économiques directs avec d'autres territoires en Europe ou dans le monde, sans passer nécessairement par Paris.

La base économique locale constitue ainsi, sur certains segments spécifiques, un facteur d'internationalisation non négligeable pour la métropole lyonnaise, renforcé également par la présence de capitaux étrangers dans certaines entreprises appartenant à ces mêmes filières industrielles : 23 % des firmes de la para-chimie, de la pharmacie, de la construction électrique et mécanique sont concernées, mais seulement 6.5 % dans le secteur tertiaire (Bonneville et alii, 1993). Ces indicateurs s'expliquent en partie par la « renommée internationale » des productions et savoir-faire lyonnais et révèlent une intégration de la base économique locale dans l'économie mondiale, au moins sur certains pôles de compétences particuliers.

Par contre, la métropole lyonnaise présente encore quelques lacunes en matière de rayonnement international, notamment dans les domaines considérés comme déterminants que sont l'organisation de salons professionnels, de congrès et de foires ou l'animation culturelle et artistique. Si Lyon est la première place régionale en proposant un nombre important de salons spécialisés (34 en 1997, ayant drainé plus de 1.1 million de visiteurs) grâce à des structures d'accueil adaptées (Palais des Congrès de la Cité Internationale, qui remplace le Palais de la Foire déménagé dans la périphérie Est de Lyon sur le site Eurexpo, complété en 2005 par la nouvelle Salle 3000, Halle Tony Garnier à Gerland, Espaces Double-Mixte et Tête d'Or à Villeurbanne), le rayonnement international des événements organisés à Lyon reste très faible. Ils s'avèrent être en outre plus fréquemment le vecteur de pénétration des produits étrangers dans la région que de l'exportation des produits régionaux et lyonnais vers le reste du monde (Bonneville et alii, 1993). La faiblesse des activités d'interprétariat dans l'agglomération traduit de plus la vocation plus nationale qu'internationale de la plupart de ces événements économiques ponctuels (Beckouche, Davezies, 1999).

Le manque de grands hôtels de luxe de classe internationale renforce également le caractère limité du rayonnement de Lyon comme place de grandes manifestations économiques ou scientifiques internationales. Le nombre de congrès internationaux tenus dans l'agglomération lyonnaise, après avoir augmenté entre 1992 et 1995, est en effet redescendu au niveau du début des années 1990 pour l'année 1998. En 1997, Lyon apparaît certes dans le classement des 25 premières villes européennes de congrès, mais seulement à la 23^{ème} place. Les critères décisifs quant au choix d'une ville d'accueil

pour localiser une telle manifestation sont l'accessibilité, l'attractivité, la notoriété et la capacité d'hébergement (RUL, 1999)⁸. La métropole lyonnaise répond assez bien aux trois premiers, notamment du fait de sa position géographique, de la puissance et de la diversité de sa base économique et de l'inscription de son centre sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, mais pêche sur le dernier en raison de la faiblesse de ses équipements hôteliers.

Le tourisme d'affaires et la fréquentation touristique en général à Lyon souffrent de la domination économique parisienne et de l'extrême centralisation culturelle qui caractérise la France. Les professions intellectuelles supérieures et artistiques lyonnaises ne représentent ainsi qu'à peine plus de 5 % du potentiel des 100 premières unités urbaines du pays. A l'échelle européenne, l'existence de Lyon est quasiment nulle dans les secteurs de l'édition (livres, musiques et techniques), de la production cinématographique et de la production télévisuelle.

Pourtant, Lyon possède un passé très riche dans l'édition (la ville est un grand centre d'imprimerie durant la Renaissance), dans le cinéma (les Frères Lumière l'ont inventé à Lyon à la fin du 19^{ème} siècle). Quelques chaînes de télévision sont aussi implantées dans l'agglomération (France 3 Régions, Euronews, Télé Lyon Métropole), et de nombreux petits labels de musique indépendants tentent de se développer entre Saône et Rhône depuis 10 ans. La défaillance de Lyon en matière d'audiovisuel ne se retrouve pas dans toutes les autres grandes villes d'Europe non capitales, ce handicap pour le rayonnement international étant typiquement français (on le retrouve d'ailleurs à Marseille dans une moindre mesure, et à Lille).

Cependant, Lyon occupe une position un peu plus avantageuse dans le secteur de la presse écrite et de la radio, grâce à la survivance de véritables institutions locales comme le journal *Le Progrès* ou la présence d'un important terreau de radios associatives dont certaines ont fini par acquérir une renommée et une audience nationale (*Nostalgie*). Elles ne permettent toutefois pas de renforcer directement le rayonnement international de la ville, mais confortent *a minima* sa place dans le paysage français.

Les activités culturelles, plus emblématiques que directement productives et économiques, constituent un enjeu stratégique de premier ordre pour les métropoles désireuses de construire une image attractive et rayonnant de leur territoire. Malgré des faiblesses en termes d'emplois culturels, l'agglomération lyonnaise possède néanmoins un potentiel en matière d'équipements culturels et de grands événements collectifs relativement riche. Plusieurs théâtres jouissent en effet d'une grande renommée (Célestins, Croix-Rousse, Ateliers), comme l'Opéra, l'Auditorium M. Ravel et l'Orchestre National de Lyon dans le domaine musical. La Maison de la Danse et la Biennale de la Danse sont également des vecteurs de rayonnement international importants pour la ville, dont l'esprit tente d'être dupliqué à travers l'organisation de la Biennale d'Art Contemporain en appui avec le Musée d'Art Contemporain et de la Biennale Jeunes Publics en collaboration avec le Théâtre des Jeunes Années. Enfin, le riche patrimoine historique de la ville est mis en valeur grâce aux nombreux musées lyonnais (Beaux-Arts, Tissus, Hôtel de Gadagne, Automobile, Maison des Frères Lumières), ainsi qu'à travers la Fête des Illuminations du 8 décembre.

Si l'agglomération lyonnaise est assez bien dotée sur le plan international grâce à l'importance de quelques pôles de compétences, elle n'est guère avantagée dans le

⁸ D'après une étude la CCIL sur le tourisme urbain en région lyonnaise.

domaine de l'événementiel du rayonnement culturel et de la fréquentation touristique. Le statut métropolitain de la ville s'explique d'abord par ses capacités de structuration d'un ensemble régional, grâce au développement de nouvelles proximités fonctionnelles et économiques en réseau, mais le statut de ville internationale demeure encore précaire et soumis à quelques conditions, comme le développement des équipements hôteliers, l'internationalisation plus poussée de sa base économique et le renforcement de l'offre culturelle afin d'améliorer l'attractivité touristique.

Les grands équipements structurants (infrastructures et superstructures)

Les possibilités de croissance et de développement du système productif lyonnais sont assez directement liées aux potentialités du territoire métropolitain local en matière de grands équipements à vocation économique. Ces attributs permettent notamment d'évaluer la qualité de support de l'activité économique d'un territoire et ainsi de mieux comprendre les causes de la force ou de la faiblesse de l'agglomération dans le jeu de concurrence qui sévit entre les villes et les territoires urbains. Les équipements à vocation économiques sont en effet fondamentaux et indispensables, tant pour assurer l'accessibilité et la connexion entre le territoire local et le reste du monde, que pour faciliter les liaisons internes entre les différents espaces qui constituent le territoire local, ou encore pour contribuer à son rayonnement et à sa notoriété économiques, culturels et touristiques.

Du fait de sa position géographique de carrefour, l'agglomération lyonnaise bénéficie d'une desserte routière, autoroutière, ferrée, fluviale et aéroportuaire assez remarquable, elle constitue ainsi le second nœud de connexion des transports français après Paris. L'autoroute A6 relie Lyon à la capitale et à l'Europe du Nord, l'A7 fait le lien avec le Sud de la France (et les péninsules italiennes et ibériques), l'A42 permet la liaison avec Genève, les Alpes du Nord et l'Europe centrale, l'A47 relie Lyon à Saint Etienne (et au Nord du Massif Central, par Clermont-Ferrand), l'A47 à Grenoble et au reste des Alpes.

L'aéroport international Lyon Saint Exupéry (Satolas), situé à l'Est de l'agglomération assure les liaisons avec la plupart des autres métropoles françaises et européennes, ainsi qu'avec quelques destinations extra-continentales. C'est le troisième aéroport de province après ceux de Nice et de Marseille, placé au même niveau que ceux de Birmingham ou de Stuttgart dans la concurrence européenne (Bonneville et alii, 1993). Il a atteint depuis 1996 le seuil de 5 millions de passagers par an (RUL, 1999), mais souffre encore du manque de liaisons permanentes avec la mégapole américaine, notamment avec New York. En revanche, il bénéficie d'une gare TGV en son sein, qui complète l'équipement de l'agglomération en matière de gares TGV constitué autour de celles de la Part-Dieu et de Perrache, qui desservent la ville centre.

Au niveaux local et régional, la métropole lyonnaise présente également un bon niveau d'équipements en matières de transports : le réseau interurbain des TER en Rhône-Alpes est largement développé et centré sur Lyon, tandis que le réseau de transports en commun propre à l'agglomération continue encore à se développer pour assurer l'accessibilité optimale de tous les secteurs : quatre lignes de métro et deux de tramway sont en activité en 2004, deux autres lignes de tramway sont en cours de réalisation et des projets de prolongement de certaines lignes en site propre sont à l'étude. Les rocades et boulevards périphériques sont par contre encore inégalement réalisés : l'Est, le Sud et le Nord de l'agglomération sont ainsi équipés, mais le bouclage à l'Ouest pose encore des problèmes de tracé et de réalisation, du fait essentiellement de l'opposition

des habitants et de conflits d'usages avec les agriculteurs très présents dans cette partie de la périphérie lyonnaise.

Dans le domaine des télécommunications, outre France Telecom, une quinzaine d'opérateurs déploient leurs réseaux sur des boucles locales de haut débit (NC-Numéricâble, groupe VU-Véolia et Rhône-Vision Câbles, groupe UPC). Lyon est depuis longtemps un nœud privilégié pour les grands réseaux de télécommunications, mais le formidable développement des activités numériques dans le fonctionnement de l'économie depuis la fin des années 1990 fait de la métropole lyonnaise le lieu de passage « obligé » de tous les grands réseaux câblés nationaux et européens. La présence à Lyon de nombreux opérateurs est de plus un atout majeur pour le développement des activités de services informatiques. Leur présence est essentiellement liée au poids démographique et économique de l'agglomération, mais aussi à sa localisation géographique stratégique au cœur de l'espace français et de l'espace européen. Avec Marseille, Lyon assure le rôle de charnière entre l'Europe du Sud et l'Europe du Nord, mais aussi entre l'Afrique du Nord et l'Europe.

Plus généralement, le marché des télécommunications est assez fortement implanté dans la métropole lyonnaise, avec en 2002 :

- 7 opérateurs globaux : Bouygues, Cegetel, Esprit Télécom, France Télécom, Omnicom, Siris et TELE2.
- 3 opérateurs de mobiles : Bouygues, France Télécom Mobile et SFR.
- 9 re-routeurs de trafic : A TELECOM, AXS TELECOM, Belgacom France, First Télécom, Golden Line, Kast, Satelnet, RSL télécom et Western Télécom.
- une douzaine de fournisseurs d'accès Internet: AOL-HOL-Compuserve, ASI, Casynet, Club-Internet, Cyberis, CAE-Imaginet, Infonie, Jet Multimédia, Magic On Line, NC-Tech, Oléane, Planète PC et Wanadoo.
- 4 opérateurs de publiphonie : CIPE, France Télécom, 3C COM et Saftel.

A cela s'ajoute la présence à l'échelle départementale de 4 grandes sociétés de câblo-opérateurs : Rhône-Vision Câble, FranceTélécom à travers Lyon TV Câble et Assicâble (l'opérateur historique étant propriétaire des réseaux), et Vidéopole (filiale d'EDF, présente à Villefranche/Saône). Numéricâble, opérateur commercial des réseaux câblés lyonnais, propose également l'accès à Internet depuis 1998. Les réflexions stratégiques (et les solutions techniques correspondantes) concernant les boucles locales (fibre optique) sont déjà bien engagées. La société Cegetel poursuit à Lyon une démarche amorcée dans les principales agglomérations françaises et a ouvert à Bron un point d'entrée/sortie en 1998. Rhône-Vision Câble a formé un groupe de travail auquel participent le Conseil Général et l'EPARI et a proposé la même année un planning de mise en œuvre concernant l'accès Internet (construction d'un anneau optique). France Télécom est en 2002 le seul opérateur à proposer 10 boucles locales (jusqu'à 155 Mbps) réparties sur le territoire du Grand Lyon.

Le renforcement de la plate-forme Telecom lyonnaise est amorcé avec la mise en place en 1998 d'un dispositif innovant : le Réseau Mutualisé des Télécommunications. Celui-ci permet d'organiser et d'aménager, sous le contrôle des pouvoirs publics locaux (Grand Lyon), le système de desserte en haut débit dans l'agglomération, et de gérer les effets de structuration fonctionnelle des territoires induits. Les télécommunications en tant que réseaux techniques et activités de fourniture d'accès privatisées sont également abordées par la collectivité comme une filière cible pour la stratégie de clusters locaux, qu'il faut animer, observer et promouvoir, car Lyon est en position de nœud incontournable pour

les grands réseaux européens, et se doit donc d'attirer les principaux fournisseurs d'accès et les grands groupes de télécommunications.

Nous ne revenons pas sur les principaux équipements voués à l'accueil des grandes manifestations commerciales et professionnelles, décrits précédemment, sauf à noter qu'ils sont pour la plupart situés soit dans le centre de l'agglomération, soit plus en périphérie mais à proximité immédiate des grandes infrastructures de transports, afin de rendre optimale leur accessibilité depuis le reste de l'agglomération, le reste du pays ou depuis l'étranger.

Il est par ailleurs trop fastidieux de détailler tous les équipements culturels et de loisirs qui contribuent plus ou moins directement au fonctionnement de l'économie lyonnaise et surtout à l'attractivité du territoire (NETWORK, 1992, p.34), dont nous avons également déjà évoqués les principaux. Toutefois, l'inscription du site historique de Lyon à la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO en 1998, sans être traduite dans l'espace métropolitain par la présence d'un équipement collectif, confère à la Capitale des Gaules l'occasion de revaloriser de façon globale son ensemble de musées, qui pouvait jusqu'à lors souffrir d'un manque de lisibilité touristique et de rayonnement culturel au delà des limites régionales.

Les milieux innovateurs (R&D) et la dynamique technopolitaine de Lyon

Le caractère technopolitain d'un territoire est conditionné par la place importante occupée par les activités (fabrifications et services) impliquant des technologies avancées ou innovantes. Il est également conditionné par l'existence de synergies et de collaborations étroites entre les entreprises et les organismes de recherche (Burnier, Lacroix, 1996). Les notions de technopole (pour une ville entière, avec une localisation spatiale assez diffuse) et de technopôle (pour un territoire plus restreint et selon une forme plus concentrée dans l'espace) renvoient de façon générale à une volonté politique de développement économique local et d'aménagement du territoire (DATAR, 1991). La notion de milieu innovateur renvoie plutôt à un tissu socio-économique particulier, formé le plus souvent à l'intersection des mondes de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'industrie de façon plus ou moins spontanée (Maillat, 1999).

La situation de la métropole lyonnaise en matière de potentiel de recherche et de milieux innovateurs ou technopolitains est un peu particulière par rapport aux autres grandes villes de province. Celle-ci est en effet restée globalement en dehors des circuits territoriaux de la redistribution étatique en matière d'organismes de recherche publique et d'industries de pointe opérée durant les années 1960 et 1970, qui ont essentiellement favorisé certaines villes moyennes de la moitié Sud de la France comme Montpellier, Toulouse et Grenoble. La faiblesse des déconcentrations parisiennes d'activités industrielles de haute technologie à Lyon peut s'expliquer par le caractère très récent et peu développé de l'équipement universitaire local⁹, ainsi que par l'optique plus pragmatique et industrielle que véritablement intellectuelle et scientifique du développement des structures de formation professionnelle, comme des démarches d'innovation lyonnaises depuis le 19^{ème} siècle (Molin, 1996).

⁹ L'université lyonnaise n'a été créée qu'en 1896.

L'université et le développement du système d'enseignement supérieur et de recherche publique de façon générale peuvent donc sembler être relativement peu importants pour une entité urbaine du rang de Lyon, comparativement au pôle parisien, largement dominant dans le paysage national, ou à d'autres villes de province fortement spécialisées. Il n'existe en effet qu'une seule université dite « scientifique » (Lyon I), localisée sur le campus de la Doua (Villeurbanne), qui concentre la majeure partie des formations et des laboratoires spécialisés dans les disciplines scientifiques, comme la physique, la chimie, les mathématiques, etc. Le potentiel local est cependant augmenté par la présence de plusieurs grandes écoles d'ingénieurs, comme l'Ecole Normale Supérieure de Sciences (Gerland), l'Institut National de Sciences Appliquées de Lyon localisé sur le campus de la Doua, l'Ecole Centrale (Ecully) et l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat.

Sur le plan territorial, l'impression d'ensemble reflète une grande dispersion et un certain rejet de ces fonctions vers la périphérie de la ville centre. Seules les universités de sciences humaines et sociales sont localisées dans le centre de Lyon (Lyon II, Lyon III, Institut Catholique), tandis que la Faculté de Médecine et les deux ENS sont situées dans des quartiers péricentraux relativement excentrés. L'agglomération offre cependant une grande variété disciplinaire, allant des formations généralistes aux cursus les plus spécialisés, qui permet un recrutement régional, voire national et international des étudiants et une bonne capacité de rayonnement des équipes d'enseignement et de recherche. Les effectifs estudiantins sont ainsi passés de moins de 100 000 dans les années 1980 à plus de 120 000 au début des années 2000.

L'agglomération lyonnaise jouit en revanche d'un passé industriel et scientifique très riche, qui a permis la constitution de savoir-faire productifs très importants dans les domaines de la mécanique, du textile, de la chimie et de la pharmacie notamment, ainsi que l'émergence de spécialités universitaires et scientifiques notables en matière de recherche médicale ou d'ingénierie (Molin, 1996). Le fort développement des activités industrielles locales durant les années de croissance, en lien avec l'organisation des grands groupes nationaux Rhône-Poulenc, Péchiney, Elf, etc., entraîne la création d'unités de recherche intégrées dans le dispositif productif. C'est ainsi le cas par exemple de l'Institut Français du Pétrole ou des centres de recherche de l'industrie chimique de Décines et de Saint-Fons.

Nous ne rappelons donc ici que les aspects les plus significatifs de la dynamique technopolitaine à Lyon, qui est abordée sous l'angle de l'action publique dans la suite du développement (voir infra, 3^{ème} Partie). Il est en effet primordial de saisir le rôle très important joué par les pouvoirs publics locaux dans la structuration et la dynamisation des milieux innovateurs ou technopolitains lyonnais depuis le milieu des années 1980. Il permet de comprendre une grande partie de la réalité technopolitaine locale, qui s'organise essentiellement autour des grandes branches industrielles traditionnelles du système productif (biotechnologies, sciences du vivant, mécanique automobile, ingénierie des procédés, textile industriel), mais aussi à partir de spécialités économiques de pointe apparues plus récemment, dont le secteur numérique des nouvelles technologies de l'information et de la communication constitue la figure la plus emblématique.

Conclusion de chapitre

La métropole lyonnaise présente donc un profil économique assez généraliste, au sein duquel les activités industrielles gardent une place relativement importante malgré l'explosion du secteur tertiaire depuis les années 1960. Sa dimension régionale, construite sur la base d'un héritage historique particulièrement riche et d'une localisation géographique au carrefour de plusieurs grands ensembles naturels et politiques, se double d'une stature européenne de plus en plus affirmée, en dépit de la permanence de la domination parisienne sur les plans économique et directionnel.

Face au développement hyperconcurrentiel du système économique international, le système productif lyonnais apparaît comme relativement bien disposé. Les services spécialisés aux entreprises et les fonctions urbaines supérieures, qui font l'apanage des économies métropolitaines et contribuent à forger leur attractivité comparative sur le marché des villes, s'appuient sur un panel de filières motrices diversifié allant de la chimie lourde à la conception de contenus informatiques. L'agglomération bénéficie en outre d'une grande capacité de rayonnement et d'interface vis-à-vis d'un large quart Sud-est du pays, grâce à son rôle de tête de réseau tant pour les activités financières et de gestion / management que pour les fonctions d'intermédiation et de logistique.

Le potentiel culturel et touristique, la richesse des équipements, le développement des infrastructures de communication et le niveau technopolitain de Lyon favorisent enfin l'insertion du territoire local dans le fonctionnement de l'économie européenne voire mondiale. Tous ces attributs restent cependant largement dépendants de la volonté des responsables politiques et économiques locaux de promouvoir le développement économique de l'agglomération par le biais d'une politique urbaine globale.

Conclusion de Section

Nous avons ainsi mis en évidence les nouveaux rôles de moteur du développement et de facteur de régulation économique conférés au territoire local à la faveur de la crise économique d'ensemble. Le territoire constitue ainsi désormais un référentiel majeur des politiques économiques et de la régulation, notamment à travers la forme institutionnelle que représente l'organisation territoriale aux niveaux national et local.

Sans prétendre que le développement économique et l'innovation n'existe que dans les villes¹⁰, il est donc possible de postuler à partir de ces constats que les grandes villes et les métropoles constituent le cadre privilégié d'émergence et de développement des dynamiques d'innovation au sein de systèmes productifs localisés, dans un contexte dominant de « spécialisation flexible ». Les activités économiques, industrielles, technologiques ou tertiaires, considérées comme « encastrées » dans le territoire et ancrées géographiquement, sont dotées d'une dynamique profondément connectée au contexte local, qui structure la relation de l'entreprise à son espace (Leriche, 2004), ainsi que la relation de l'entreprise aux institutions territoriales.

La base économique locale, c'est-à-dire le tissu d'entreprises et d'activités présent sur le territoire lyonnais, constitue un socle fondamental très important pour le développement

¹⁰ Voir Maillat D. (1999) et Pecqueur B. (2000), qui basent leurs travaux sur des études de cas situées plutôt en dehors des grandes villes, i.e. en milieu rural et dans des villes petites ou moyennes.

et la croissance du système productif local. Son existence et ses caractéristiques propres constituent même la condition *sine qua none* pour toute forme de développement éventuel. Sans cette base économique existante, fondée sur l'agglomération dans l'espace d'un grand nombre d'entreprises et de SPL particuliers, aucun développement économique qualitatif ou quantitatif n'est possible à l'échelle du territoire local, ni en termes de diversification des activités, ni en termes de spécialisation. En effet, « *Penser une action locale [de développement économique] suppose d'abord la possibilité de dynamiques locales de développement* » (Gilli, 2002). Le territoire et le milieu local assurent ainsi un rôle privilégié de base de départ, de fondement pour l'action, et donc de référence première pour la définition des stratégies politiques de développement économique au niveau local.

Le SPL lyonnais constitue le référentiel principal, premier de la politique économique locale, comme l'évolution et les caractéristiques du contexte économique d'ensemble par ailleurs. La politique économique lyonnaise n'existe que dans la mesure où le territoire local accueille déjà un tissu d'activités et d'entreprises en son sein : elle est essentiellement destinée à favoriser son maintien et son développement, en relation avec les grands déterminants du système économique d'ensemble.

Après avoir décrit les grands traits caractéristiques du SPL lyonnais, qui fondent en grande partie l'orientation de la régulation exercée à l'échelle du territoire local par les pouvoirs publics lyonnais, il convient donc maintenant de préciser le cadre d'analyse théorique utilisé pour interroger l'action économique développée par les autorités locales.

Au delà d'une approche purement économique du territoire, interprétant simplement la proximité physique et géographique des entreprises et des acteurs économiques dans l'espace comme un vecteur du développement et de la croissance, il nous semble en effet particulièrement opportun de s'intéresser à la dimension sociopolitique du territoire, notamment dans sa dimension locale, afin de saisir le rôle des différents acteurs, organisations institutionnelles et groupes sociaux dans la mise en place de formes de régulation économique au niveau local. Le territoire est, avant tout, un construit social et politique, issu de l'histoire plus ou moins longue d'un groupe (voire d'une société), inscrite dans l'espace local.

La compréhension du processus de territorialisation de la régulation économique à partir du cas lyonnais nécessite donc la prise en considération du rôle du tissu socio-économique et politique présent sur le territoire de la métropole, c'est-à-dire à la fois les caractéristiques productives, structurelles et organisationnelles du système productif local, mais aussi le rôle déterminant des réseaux locaux, des pouvoirs publics, des institutions et des politiques publiques, dans le processus de développement économique à l'œuvre dans l'agglomération lyonnaise.

L'enjeu central de la compétitivité, de l'attractivité économique et de l'accompagnement des entreprises est désormais porté par le territoire. Cela implique un nouveau rôle proactif de la part des pouvoirs publics locaux et la mobilisation de toutes les énergies présentes sur le territoire : entreprises et acteurs économiques au sens large, sont considérés comme des partenaires directs et légitimes des collectivités locales pour assurer le développement économique et conduire des politiques volontaires de création d'avantages comparatifs territorialisés.

Section 2 : REGULATION, POLITIQUE ET TERRITOIRE

L'analyse des formes et des modalités de l'action économique territoriale déployée par les pouvoirs publics locaux nécessite une certaine clarification du cadre théorique mobilisé. De la même façon que la géographie constitue une science de l'espace et que l'économie constitue une science des échanges et des activités productives toutes les deux situées à l'intersection de plusieurs disciplines des sciences sociales, l'aménagement constitue une discipline de l'action renvoyant notamment à la dimension politique et sociale de la régulation territoriale. De ce fait, il faut entre autres appel au corpus scientifique de la sociologie de l'action publique et de la science politique en général, ainsi qu'aux sciences de la gestion et du management.

Il s'agit en effet dans cette thèse d'étudier les formes et les modalités de l'adaptation territoriale d'un dispositif d'action publique en faveur du développement économique local à un nouveau contexte d'ensemble, c'est-à-dire à la fois les normes adoptées, les méthodes utilisées, les modes d'organisation mobilisés, les types de découpage de l'espace et du territoire ainsi que les formes de relation à la cible que donne à voir l'action publique envisagée, compte tenu des évolutions du système économique. Le territoire institutionnel et politique figure au cœur de l'analyse, tout comme les acteurs impliqués dans le fonctionnement de l'économie locale et dans l'organisation de la régulation économique territoriale, dans la mesure où cette dimension territoriale est précisément au centre du processus de recomposition de l'action publique étudié.

Le territoire est ainsi appréhendé comme une maille de pouvoir imprimé dans l'espace, résultant de choix politiques mais aussi de formes d'action spécifiques, qui ne sont pas exemptes du poids des représentations quant à la manière de conduire l'aménagement à des fins économiques. Ceci nous conduit à aborder la question de la territorialisation des politiques économiques sous l'angle des sciences politiques, de la sociologie de l'action publique et des sciences économiques, afin de préciser notre position de recherche concernant le cas lyonnais.

Cette section pose également le cadre d'analyse plus général de la politique économique territoriale dans l'agglomération lyonnaise à partir d'une approche critique de la notion de gouvernance. La ville est ainsi abordée comme une société locale, un territoire politique et une scène de régulation, en lien avec la mise en évidence de la proximité entre régulations économique et politique, pouvant être étudiée à travers la grille d'analyse de la gouvernance urbaine. Cela suppose cependant de déconstruire les relations étroites existant entre cette notion et l'approche libérale de l'économie. Celles-ci nous permettent *in fine* d'interroger le processus de territorialisation de la régulation économique sous l'angle de l'intégration entre intérêts économiques et intérêt général au niveau local et des limites que ce modèle d'action publique comporte.

I - Aménagement et représentations du territoire

Si l'on ne revient pas sur la polysémie du concept de territoire, il est cependant intéressant de pointer sa dimension politique, après avoir rapidement évoqué sa dimension économique par le biais de la notion de système productif local. Le territoire est en effet défini comme une « *étendue de la surface terrestre sur laquelle vit un groupe humain, et plus précisément une collectivité politique* », et par extension une « *étendue sur laquelle s'exerce une autorité, une juridiction* »¹¹.

Le territoire constitue ainsi une subdivision administrative ayant une personnalité propre, pouvant être un Etat, une région, une commune, ou un rassemblement de plusieurs entités administratives (établissement public de coopération intercommunale, Union européenne). « *Pour le droit, le territoire est un élément constitutif de la collectivité ou limite de compétence* »¹². Outre sa dimension politique, le territoire est ainsi également caractérisé par sa finitude, c'est-à-dire par son bornage spatial, ses limites, en premier lieu physiques, matérialisées par ses frontières (George, 1996). Pour M. Le Berre (1993, p.604), le territoire est avant tout une « *simple aire d'extension d'un phénomène et ses limites* ».

Le concept d'aménagement du territoire est également susceptible d'apporter des clés de lecture plus problématisées quant à l'analyse des représentations du territoire qu'ont les acteurs qui conduisent l'action économique dans la métropole lyonnaise. En effet, la politique économique déployée par les autorités locales depuis la survenue de la crise relève du vaste champ des politiques publiques, et plus globalement de l'aménagement du territoire, compte tenu des compétences d'intervention mobilisables par les acteurs locaux (urbanisme, aménagement de l'espace, planification), qui sont éminemment spatiales et territoriales. « *Une politique d'aménagement est déterminée par l'objectif que l'on cherche à atteindre, mais aussi par la représentation que les responsables politiques se font de leurs territoires* » (Lacoste, 1995).

Il est donc possible de postuler que la façon dont est perçue et analysée le territoire local, et particulièrement la base économique de l'agglomération lyonnaise et les particularités du système productif local, déterminent en grande partie, avec le contexte idéologique et économique d'ensemble et les moyens disponibles pour la mettre en œuvre, les orientations et les choix stratégiques de la politique économique développée à l'échelle de l'agglomération.

« *A chaque génération, les sociétés héritent d'un territoire spécifique avec ses répartitions spatiales et avec lequel elles doivent compter dans leurs pratiques territoriales. A un moment donné, en fonction de ses préoccupations, la société perçoit ces caractéristiques, soit comme des atouts, soit comme des obstacles, vis-à-vis des objectifs qu'elle s'est fixé* » (Le Berre, 1993, p.608). Le territoire et ses attributs socio-économiques constituent donc bien le référentiel incontournable, primordial de la politique économique qui vise ce même territoire. Selon cette acception, la territorialisation de l'action économique au niveau des territoires infranationaux peut être vue comme un processus d'ancrage référentiel de l'action dans les attributs spécifiques de chaque territoire local.

¹¹ Selon le Petit Robert.

¹² Définition du Petit Robert.

Ainsi, les représentations collectives de l'espace de manière générale, et plus précisément du territoire concerné, doivent être prises en compte dans l'analyse dès lors que l'on étudie des interventions politiques relevant de l'aménagement du territoire. *« Privilégier le terme de territoire par rapport à celui d'espace, c'est admettre que le sens donné à l'étendue est plus important que l'étendue elle-même ; c'est retenir le symbolique comme pertinent dans un processus de structuration et d'organisation de l'espace »* (Gumuchian, 1991).

1- La variabilité du territoire de référence ou la question de l'échelle d'analyse

Toute approche du territoire doit notamment tenir compte des échelles, car le choix même d'une échelle territoriale d'intervention ou de diagnostic renseigne sur la conception qu'ont les acteurs et les experts de l'espace considéré. Dans le cas de la métropole lyonnaise, l'analyse est en effet confrontée à la variété des échelles territoriales de référence : le SPL peut être abordé à l'échelle de l'agglomération restreinte, correspondant à peu près au territoire de la Communauté urbaine de Lyon, mais il peut également être appréhendé à l'échelle de la Région urbaine de Lyon, voire d'un vaste espace ne correspondant à aucune entité institutionnelle ou administrative, située à cheval sur la Région Rhône-Alpes, l'Auvergne et la Bourgogne (Labasse, Laferrère, 1960 ; Damette, 1994).

De la sorte, le territoire fonctionnel du bassin économique lyonnais n'est pas forcément en adéquation avec le ou les territoire(s) institutionnel(s), que ce dernier soit défini à l'échelle de la Communauté urbaine de Lyon, du département du Rhône ou même de la RUL, qui ne constitue cependant pas un niveau territorial de pouvoir, la structure institutionnelle correspondante étant dépourvue de compétence d'action.

Parler de la métropole lyonnaise pour qualifier le territoire institutionnel de la Communauté urbaine de Lyon renvoie donc également à un choix réfléchi de cadrage de l'analyse, déterminé à partir de l'observation du fonctionnement institutionnel local, mais également du contenu des sources disponibles concernant la base économique lyonnaise.

La description du système productif local (supra) s'appuie en effet essentiellement sur des documents d'études et / ou de recherche produits, soit par le milieu de la recherche locale et extra-locale, soit par les différents organismes institutionnels impliqués à des degrés divers dans la conduite de la politique économique territoriale (collectivités locales, Communauté urbaine, Agence d'urbanisme, organismes consulaires, INSEE...). Ces sources renseignent l'analyse sur les aspects structurels, qualitatifs et quantitatifs de la base économique de la métropole lyonnaise, mais ils apportent également un éclairage intéressant sur les choix opérés en matière d'échelle territoriale de référence par les différents acteurs en présence.

Tous ces documents permettent de mettre en évidence la variabilité de l'échelle territoriale de référence quand il s'agit d'étudier les caractéristiques du système productif lyonnais, et posent donc à l'analyse la question du niveau territorial à privilégier pour saisir de manière efficiente les logiques de territorialisation de la régulation économique à l'œuvre au niveau local. Quelle réalité territoriale privilégier ? L'agglomération urbaine ou l'aire urbaine définies par l'INSEE ? Le bassin d'emploi de Lyon ?

A ce problème d'ordre spatial s'ajoute également le problème de la diversité des statuts des différents niveaux territoriaux : certains sont des territoires institutionnels reconnus et compétents, comme les communes, la Communauté urbaine de Lyon, le département du Rhône, la région Rhône-Alpes, d'autres font figures de création institutionnelle dénuée de compétences légales comme la RUL, qui est une association de type loi 1901. Enfin, d'autres encore n'ont qu'une existence statistique, peu significative symboliquement et politiquement, voire même fonctionnellement : le bassin d'emploi, l'aire urbaine, l'unité urbaine...

Le cœur de cette recherche consiste à analyser l'émergence d'une forme de régulation économique territorialisée dans la métropole lyonnaise. Face à cet enchevêtrement d'unités territoriales aux statuts divers et à la grande variabilité des échelles d'analyse potentielles, le risque est grand de se perdre dans des flottements territoriaux. Nous avons donc choisi de privilégier l'échelle territoriale de l'agglomération lyonnaise dans son acception politique, c'est-à-dire le territoire « élargi » de » la Communauté urbaine de Lyon, en référence à la définition politique du territoire donnée plus haut.

Le terme « élargi » renvoie à la prise en compte dans l'analyse des communes du Sud et de l'Est de l'agglomération lyonnaise, qui ne sont pas membres de la Communauté urbaine, mais qui sont incluses dans le périmètre d'étude et d'application du schéma directeur de l'agglomération lyonnaise, « Lyon 2010 ». Ce périmètre territorial peut être considéré comme pertinent concernant l'action économique locale, dans la mesure où celle-ci est en grande partie déterminée par les grandes orientations de principe, ayant valeur réglementaire, fixées par le document de planification en vigueur (SD Lyon 2010) ainsi que par celui actuellement en préparation (SCOT)¹³ (Voir cartes n°1 et 2).

Cette maille territoriale correspondant à l'agglomération lyonnaise (COURLY + communes incluses dans le périmètre de planification urbaine) semble ainsi être la plus pertinente pour tenter de répondre à la problématique de cette recherche, dans la mesure où l'objet d'étude est la politique économique conduite par les acteurs institutionnels que sont la Communauté urbaine et ses partenaires locaux. Le territoire effectif sur lequel s'applique le pouvoir politique et les compétences institutionnelles de la structure de coopération intercommunale est celui qui couvre les 55 communes membres, auxquelles s'ajoutent les quelques communes périphériques dont le fonctionnement, notamment économique, est directement rattaché à celui de l'agglomération centrale. Ce rattachement est également motivé par des questions de compétences institutionnelles : l'aéroport Lyon –Saint Exupéry, dont la gestion est assurée par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon, qui est l'un des principaux acteurs et partenaires de la politique économique locale, se trouve notamment dans ce secteur de la périphérie de Lyon.

Nous utilisons donc indifféremment les expressions « métropole lyonnaise » et « agglomération lyonnaise » pour qualifier le même territoire d'étude, ainsi défini comme le territoire institutionnel couvert par les documents de planification urbaine et territoriale successifs de l'agglomération lyonnaise (SDAU, SD et SCOT), dont l'organisme institutionnel d'administration et de gestion principal est la Communauté urbaine de Lyon.

¹³ Le nouveau périmètre du SCOT à l'étude couvre 72 communes (55 du Grand Lyon et 17 extérieures, qui ne sont pas toutes les mêmes que celles du périmètre du SD : Brignais, Chaponost et Vourles en sont sorties, tandis que Communay, Givors, Grigny et Ternay y sont entrées).

Carte n°1 : Le périmètre du Schéma Directeur de l'agglomération lyonnaise



Source : SEPAL, 1992

Carte n°2 : Le périmètre du SCOT de l'agglomération lyonnaise



Source : www.grandlyon.org

2- Contingence historique et sociopolitique des représentations territoriales

Si les représentations territoriales sont fortement déterminées par les jeux d'échelle et s'inscrivent dans des contextes variables selon le niveau spatial considéré, elles sont également fortement conditionnées par le contexte socio-historique et politique qui voit leur formation. De manière certes un peu simpliste, on peut ainsi avancer qu'à chaque époque ou période, correspond un ensemble de représentations territoriales plus ou moins stables et pérennes dans le temps, et plus ou moins partagées par l'ensemble de la société.

Non seulement le contexte historique du moment influe sur ces représentations et est potentiellement susceptible de les faire évoluer, mais la position des différents groupes sociaux et leurs interrelations jouent également sur la nature et le contenu de ces représentations. A chaque époque correspondent des représentations territoriales spécifiques, résultant de la compilation des représentations propres à chaque groupe social. De la même façon, à chaque groupe social correspond une certaine vision du territoire.

Les représentations du territoire ne sont ainsi pas forcément les mêmes selon les types d'acteurs susceptibles de produire l'information territoriale et d'abonder à la description du système productif lyonnais, selon qu'ils sont en situation de production directe de l'information économique locale pour préparer la décision et l'orientation des actions économiques, ou qu'ils sont en situation de production de l'information dans une démarche scientifique, d'expertise ou de recherche, pour le compte des autorités locales et de la préparation de la décision, ou encore pour la connaissance scientifique fondamentale. Ainsi, l'analyse du système productif lyonnais que nous présentons (voir supra) souffre de quelques limites, essentiellement liées à la nature des sources documentaires mobilisées.

En effet, beaucoup de ces études et documents de référence, utilisés pour informer la description qui se veut malgré tout objective, peuvent être qualifiés de « partisans »,

c'est-à-dire comme présentant un parti pris plus ou moins prononcé et explicite en faveur du développement économique de l'agglomération lyonnaise, eu égard à leurs producteurs et au contexte de leur production (observation en vue de préparer l'action et la décision, ou au contraire et plus rarement, recherche fondamentale désintéressée). Dans ces conditions, il est relativement difficile de distinguer ce qui relève du constat objectif d'une réalité économique et productive territorialisée, de ce qui relève de la volonté politique d'accentuer certains traits et caractéristiques du système productif local, dans une optique stratégique de développement économique.

De la même façon, la vision du développement économique et des logiques de compétitivité exacerbée qui s'imposent aux territoires, partagée par les principaux acteurs de la régulation économique territoriale, reflète une certaine conception politique et économique de la finalité de l'action publique locale, largement déterminée par une forme de parti pris idéologique (voir infra).

La manière dont est appréhendé le territoire économique lyonnais est également intimement liée aux représentations qu'ont les décideurs politiques et les experts du fonctionnement du système économique capitaliste dans son ensemble, et de l'insertion du système productif local dans le système mondial. Les grands déterminants et autres tendances générales déjà évoquées que sont la métropolisation, la polarisation et la concentration des activités économiques dans les territoires ayant une valeur assurantiel pour les firmes (i.e. les grandes villes), la tertiarisation des systèmes productifs, l'internationalisation des échanges, la montée des logiques de concurrence entre les territoires, ainsi que la déréglementation et le libéralisme croissants, la montée du chômage et la persistance de la crise économique, sont autant de facteurs qui conditionnent fortement la façon dont la réalité économique du territoire local est appréhendé par les élites et experts en charge de sa gestion (voir infra, Section 1).

Ces représentations du territoire local ne sont pas pour autant figées et immuables, elles évoluent au gré des transformations qui animent le système capitaliste d'ensemble. De ce point de vue, il semble donc intéressant d'aborder la genèse et la construction de la politique économique dans la métropole lyonnaise dans une perspective de temps assez long, de l'ordre du demi-siècle, afin de saisir les mutations du contexte général et leurs répercussions au niveau du territoire d'étude. En effet, la perception du territoire économique lyonnais est sensiblement différente durant les années de croissance de celle qui domine depuis la survenue de la crise. De la même façon, cette perspective historique est susceptible de fournir des clés de compréhension à l'analyse, concernant les évolutions internes au territoire, et notamment les changements survenus dans l'inscription spatiale et les caractéristiques structurelles du système productif lyonnais. « *Tout nouvel aménagement, toute reconversion économique passe nécessairement par la prise en compte des spécificités territoriales développées dans un autre contexte économique* » (Le Berre, 1993, p.608).

Ainsi, si le système productif local constitue un référentiel évident de la politique économique déployée sur le territoire lyonnais depuis les années 1970, défini à partir d'une certaine vision du monde et de la réalité économique du moment, il est également l'objet de transformations plus ou moins profondes, qui entrent en résonance avec les évolutions du système économique global. Cette politique publique locale et les conditions de son apparition sur le territoire lyonnais sont de la sorte aussi fortement déterminées par le contexte économique de la crise qu'elles ne le sont par les politiques spatiales de régulation déployées par les autorités étatiques à l'échelle de la métropole lyonnaise durant les années de croissance : « *A chaque époque ses maux urbains, mais*

les remèdes sont difficiles à administrer, puisqu'une partie des problèmes actuels résultent de l'activité économique et de l'action publique passée » (Demazière, 2000, p.2).

Ce constat nous amène à privilégier une approche historique de la régulation économique territoriale dans l'agglomération lyonnaise, afin de saisir de manière plus profonde et complète les référentiels territoriaux, économiques et politiques qui déterminent en grande partie les choix d'orientation et de mise en œuvre opérés dans la période récente.

Conclusion de chapitre

Nous optons donc pour une conception résolument politique et institutionnelle du territoire local dans notre analyse du processus de territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise, plus que sur une approche en termes d'espace vécu et de rapports fonctionnels de l'économie et des acteurs au territoire. Elle s'appuie sur la mise en évidence du rôle des représentations collectives dans l'aménagement et dans la l'action publique territoriale de façon générale. Elle confère également une place très importante aux effets de contexte et à la périodisation historique dans la compréhension des phénomènes d'inscription territoriale de l'action en faveur du développement économique.

II - La territorialisation des politiques économiques

La dimension politique du développement économique renvoie à la notion générale d'action publique, qui désigne « *le processus par lequel sont élaborés et mis en place des programmes d'action publique, c'est-à-dire des dispositifs politico-administratifs coordonnés en principe autour d'objectifs explicites* » (Muller, Surel, 1998). La notion de politique publique permet de rendre compte de l'existence d'un programme d'actions gouvernemental, défini et conduit par une autorité publique compétente dans le but de répondre à une situation problématique, territorialisée ou sectorielle (Mény, Thoenig, 1989). Elle renvoie ainsi à un calendrier, à des procédures, à des dispositifs techniques et organisationnels d'intervention, à des financements et des règles, qui sont censés produire des résultats et avoir des effets régulateurs sur la situation diagnostiquée (Muller, 1990).

Toute politique publique exerce une double influence sur l'environnement (spatial ou sectoriel) et sur la genèse sociale des champs d'action publique mobilisés. Qu'elle soit locale ou nationale, de portée globale, sectorielle ou territoriale, elle peut être décomposée selon trois processus distincts mais complémentaires, qui peuvent servir de guide général pour l'analyse :

- La tentative de gérer la place, le rôle et la fonction du secteur ou du territoire concerné par rapport à la société en général et/ou par rapport aux autres secteurs ou territoires ; ce premier aspect invite à considérer dans l'analyse, d'une part l'organisation administrative qui sert la mise en œuvre de la politique publique, et d'autre part la stratégie politique qui est déployée pour assurer le portage de cette intervention publique.

- La représentation du rapport global / sectoriel, ou référentiel de la politique publique, qui agit comme un ensemble de normes, de références et de représentations en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention et les objectifs du programme d'actions.
- Un acteur ou un groupe d'acteurs, qualifié de « médiateur », se charge de l'opération de construction du référentiel de la politique publique. Il occupe donc une position stratégique, éventuellement dominante, dans le système de décision. Dans le champ de la régulation économique territoriale qui nous intéresse ici, il s'avère nécessaire de prendre en considération la relation existant entre l'autorité publique et politique, qui conduit l'intervention, et les acteurs économiques, qui constituent la cible principale de l'action et portent l'intérêt des entreprises auprès des responsables politiques. Ceux-ci peuvent en effet être considérés comme les principaux vecteurs de diffusion auprès des pouvoirs publics de la façon de concevoir les enjeux de la politique économique (voir infra).

Cependant, cette grille d'analyse des politiques publiques est plutôt adaptée aux politiques publiques nationales. Elle nécessite donc d'être complétée avec d'autres éléments de cadrage analytique pour la rendre plus opérationnelle et adaptée au cas des politiques publiques locales (ou territoriales), dont relèvent les politiques économiques locales.

La notion de politique locale renvoie en effet à des « *actions entreprises par les autorités locales pour agir sur leur environnement social et politique. Elles se distinguent donc formellement des politiques de l'Etat ou des politiques internes de l'Union Européenne pour se limiter aux initiatives des gouvernements locaux ou intermédiaires : municipalités, institutions d'agglomération ou structures intercommunales, départements ou provinces, régions* » (Balme, Faure, Mabileau, 1999).

Ces auteurs identifient plusieurs traits communs des politiques locales ou territoriales, qui permettent d'approfondir le cadre d'analyse de la politique économique déployée dans la métropole lyonnaise :

- La définition du territoire comme espace problématique, constitué autour d'enjeux collectifs, ouvre la réflexion sur le choix des limites territoriales opéré par les décideurs (territoire institutionnel versus territoire fonctionnel notamment), ainsi que sur son statut de référentiel pour l'action publique locale en amont, et à l'inverse sur son statut de support et de réceptacle pour l'action en aval ;
- Le caractère flexible de l'action publique renvoie à l'analyse des modes opératoires et des stratégies d'action déployés dans le cadre de la politique locale, ainsi qu'à ses orientations qualitatives et quantitatives qui peuvent plus ou moins radicalement changer au cours du temps, notamment en fonction des évolutions des contextes général et local ou du type d'acteurs en charge de la conduite de l'action. Il s'agit donc d'interroger le caractère adaptable, mouvant et évolutif de la politique économique dans la métropole lyonnaise, au regard des modifications du marché, du système économique mondial, des modèles de développement, et des potentialités économiques propres au territoire local (filières motrices, pôles de compétences, spécialités émergentes, nouvelles technologies...) ;
- La perte de centralité de l'Etat : le rôle de l'Etat et des services centraux dans le domaine de la régulation économique, ainsi que le schéma organisationnel de

l'administration territoriale française, considérés sur la longue durée (cinquante ans environ), offrent des clés de lecture nécessaires pour comprendre les conditions de la montée en puissance et en autonomie politique des collectivités locales dans le domaine de la gestion urbaine et de l'aménagement du territoire depuis la survenue de la crise économique. Cet aspect entre en résonance, à la fois avec les jeux de répartition des compétences d'intervention entre les différents échelons territoriaux et les différents acteurs concernés, et avec les enjeux politiques nouveaux qui saisissent les gouvernements locaux à propos de la régulation économique ;

- La multiplicité des acteurs en présence : la reconnaissance de l'échelon local comme un niveau territorial pertinent et adapté pour conduire une certaine forme de régulation économique dans un contexte de crise et de mondialisation de la compétition économique, s'accompagne logiquement de la reconnaissance du rôle des acteurs publics et privés locaux dans la conduite de cette régulation. Le développement de démarches partenariales et contractuelles ouvre un espace nouveau de gouvernance économique à base territoriale, au sein duquel les rapports entre acteurs s'organisent au niveau local. L'analyse s'oriente ainsi vers l'étude des jeux de positionnement qui animent le système d'acteurs local et la mise en évidence des recompositions de pouvoir à l'œuvre au sein du territoire, en termes notamment de capacité d'expertise, de prise de décision, de moyens d'intervention, de méthodologie, de cadre référentiel et de légitimité politique. Cette réorganisation des rôles concerne essentiellement les acteurs politiques, les services techniques publics et les acteurs économiques représentant les intérêts des entreprises dans le cas de la régulation économique territoriale (voir infra) ;
- La minimisation du poids du politique au profit d'autres types d'intervention, en particulier économique, oriente enfin l'analyse vers la dimension stratégique et l'orientation managériale de l'action économique développée par les autorités locales dans la métropole lyonnaise. Dans un contexte général dominé par les logiques de concurrence et de compétition, tant entre les firmes qu'entre les territoires, l'action de la collectivité locale se trouve fortement déterminée par les questions relatives au développement économique, et s'inspire de façon croissante des démarches de planification stratégique et de projet de développement à portée globale issues du monde des entreprises. Plus largement, la domination des questions économiques sur les autres champs d'intervention publique se traduit par le positionnement de la métropole lyonnaise sur le marché des villes, et l'assujettissement d'une grande partie des autres politiques urbaines locales (logement, espaces publics, culture...) à l'enjeu global d'attractivité économique et de production de spécificités territoriales différenciant positivement le territoire local de ses concurrents potentiels (Pouvoirs locaux, 2004).

1- Les politiques publiques locales de développement économique

A. J. Scott pointe le rôle des institutions administratives locales dans le développement économique, les nombreux impacts potentiels des politiques urbaines sur l'économie urbaine, notamment à travers le recours à la planification urbaine (Scott, 1992, in Benko et Lipietz). « *Parmi les structures institutionnelles spécifiques à l'agglomération, la planification urbaine a une importance particulière, car elle fournit des moyens collectifs de gouvernance au travers desquels les multiples effondrements et*

dislocations dans le système urbain sont aplanis, et le fonctionnement continu du système assuré » (Scott, 1992).

L'intervention des pouvoirs locaux dans le domaine de la régulation économique est légitimée en France par les lois de décentralisation, mais elle s'inscrit cependant dans un cadre juridique strictement borné (Falzon, 1996) : les aides directes comme les primes à la création d'entreprise ou d'emplois sont de la seule compétence de l'Etat et des régions, mais peuvent être éventuellement complétées par les départements et les communes, ainsi que par les structures de coopération intercommunale bénéficiant du transfert de la compétence de développement économique de la part des municipalités membres. En revanche, les aides indirectes, sous la forme de conditions avantageuses de location ou d'acquisition de biens fonciers et immobiliers, ou encore de garanties d'emprunts, sont autorisées pour les communes et les établissements intercommunaux ayant opté pour l'exercice de la compétence économique.

Ce cadre législatif est jugé par beaucoup de responsables publics locaux comme obsolète et trop limitatif. Il contribue à faire de l'intervention économique des collectivités locales un domaine d'action publique à part, différent des autres champs plus traditionnels comme ceux du logement ou de l'urbanisme, et sans poste budgétaire propre avant les années 1990.

La palette de plus en plus large des compétences des collectivités locales en matière d'intervention économique indirecte, notamment dans les domaines de la planification, de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace, du marketing territorial et de la communication urbaine, de la formation professionnelle et de la mise en relations des acteurs économiques locaux, ou encore de la fiscalité locale, offre toutefois de nombreuses possibilités d'action et de régulation au niveau local. Elle permet en effet aux autorités territoriales, non seulement de favoriser les implantations de firmes et les processus d'innovation technologique ou de création d'entreprises, mais également de développer et de mettre en valeur les ressources spécifiques présentes sur le territoire de l'agglomération (cadre de vie, grands équipements collectifs, spécialisations productives, pôles de compétences...).

Les « externalités de milieu », ressources non marchandes générées par les acteurs locaux et fortement ancrées territorialement (Leriche, 2004), appelées également « *spécificités territoriales* » (Corolleur, Pecqueur, 1996), viennent ainsi compléter les économies externes d'agglomération et d'urbanisation, plus génériques, moins dépendantes de l'action publique et directement reliées au fonctionnement de la sphère économique locale. « *On appelle interventionnisme économique local des politiques qui visent au développement économique local et qui reposent sur une large panoplie d'aides aux entreprises définies par les lois de décentralisation. Mais les politiques de développement économique peuvent être définies de façon beaucoup plus large, englobant la mise en place de certaines infrastructures, (...) mais aussi des actions de promotion et de communication, des actions liées à l'emploi et à la formation, des actions d'organisation du développement local (...)* » (Tourjansky-Cabart, 1996).

Les diverses typologies d'actions développées dans le cadre des politiques économiques locales existantes offrent un cadre de référence intéressant pour borner notre champ d'étude de la politique lyonnaise. X. Cauquil (2000) s'appuie notamment sur la notion d'externalité positive (ou économie externe) issu des Sciences économiques, afin de distinguer trois catégories génériques d'interventions destinées à favoriser le développement économique territorial. Cette typologie est bâtie à partir du concept

« d'externalité-cible », qui rend compte à la fois de la finalité des actions économiques (être perçues par les entreprises comme des externalités positives) et de l'incidence spatiale de ces actions (échelle territoriale de référence, du local ou global). Ainsi, l'auteur identifie :

- les externalités-substrat : offre de surfaces équipées, sous la forme de terrains à bâtir ou de locaux d'activités. Ce premier niveau d'action est le plus ancien et le plus utilisé par les acteurs locaux.
- les externalités-notoriété : valorisation de l'image du territoire et des représentations, communément désignée sous le vocable « marketing urbain ». Ce deuxième niveau est plus récent et correspond à l'adoption de la démarche stratégique et du management de projet par les acteurs en charge du développement économique. Il couvre également les initiatives relevant de la rhétorique de l'innovation et de l'argument technopolitain.
- Les externalités-connexion : rapprochement (agrégation) et mise en relation (réseau) du territoire local avec d'autres entités voisines (intercommunalité, associations et regroupement à base territoriale) ou distantes (réseaux techniques ou thématiques, réseaux de coopération, de villes...).

Une autres typologie, moins problématisée mais couvrant de manière plus large le champ des actions économiques locales, est proposée par P. Le Galès (1989). Cette dernière offre l'avantage pour l'analyse de prendre en considération, non pas la finalité des actions pour les entreprises ou le référent territorial comme la précédente, mais plutôt le type de compétences mobilisées par les acteurs du développement économique, ainsi que la manière dont ceux-ci déploient les interventions. Elle repose sur cinq grandes catégories d'initiatives :

- la planification urbaine (urbanisme et aménagement de l'espace),
- l'assistance aux entreprises (conseils),
- la promotion et la communication territoriales (marketing urbain),
- le soutien à la formation et à l'emploi,
- l'organisation de partenariats entre acteurs publics et privés, appelée aussi création ou coopération institutionnelle (gouvernance).

Parmi les objectifs poursuivis par les autorités lyonnaises, la défense de l'emploi et la lutte contre le chômage occupent une place importante. Elles motivent notamment un large panel d'actions, destinées à attirer et à capter de nouveaux investissements productifs au sens large et l'implantation de nouvelles entreprises dans l'agglomération. Ces interventions sont globalement destinées à aménager la concurrence avec les autres territoires (métropoles européennes, autres grandes villes françaises). L'attractivité économique, l'augmentation des recettes fiscales et le rééquilibrage de la répartition des activités économiques à l'échelle du territoire local sont également des objectifs importants pour les institutions lyonnaises en charge de la conduite de la régulation économique territoriale.

Cette dualité des objectifs de la politique économique locale engendre d'ailleurs une certaine dualité de la référence au territoire, tantôt considéré comme un tout à promouvoir dans sa globalité, tantôt comme une juxtaposition de territoires à mettre en valeur de manière différenciée. De la même façon, deux registres d'action spécifiques et

différents peuvent être identifiés à travers les formes de l'intervention publique en faveur du développement économique. D'un côté, l'action économique s'apparente à une démarche commerciale et de marketing, qui consiste à vendre le territoire local auprès des investisseurs économiques tel un produit, de l'autre côté elle s'apparente plutôt à une forme d'action publique plus classique, qui vise à favoriser l'environnement et l'accompagnement des acteurs économiques selon une logique de proximité et de projet territorial qui n'est d'ailleurs pas limitée au champ de l'économique (Demazière, Rivard, 2004).

La politique économique local joue donc sur différents tableaux, mais tous ces leviers ne sont pas maîtrisés de la même façon par le Grand Lyon. Certaines des compétences utilisées pour agir sur l'économie locale sont relativement anciennes (lois de décentralisation), à l'instar de l'aménagement, de la planification et de la gestion de services publics locaux. En revanche, la compétence spécifique de développement économique est beaucoup plus récente et renvoie à des savoir-faire qui sont moins bien maîtrisés par les services techniques de la Communauté urbaine.

Il est alors nécessaire d'envisager la métropole lyonnaise comme un système d'acteurs particulier, territorialisé et organisé autour de la Communauté urbaine de Lyon, dont l'objectif est d'assurer une certaine forme de régulation de l'économie au niveau local, grâce à la mobilisation partenariale des groupes ou institutions susceptibles d'être intéressés par le développement économique local et surtout de pouvoir apporter aux autorités communautaires une capacité d'expertise et d'intervention plus aiguisée dans le domaine de l'économie.

L'émergence de politiques de développement économique local marquerait ainsi l'avènement de nouvelles politiques territoriales, voire territorialisées, caractérisées par des modes d'action inédits déployés par les acteurs locaux :

- la transversalité et la globalité des politiques, qui tendent à prendre en compte toutes les dimensions locales des problèmes à traiter ;
- la démarche partenariale, associant les différents acteurs concernés par ces problèmes locaux ;
- la proximité de la demande et la différenciation en conséquence de l'action ;
- l'évaluation des dispositifs.

Ce sont notamment ces aspects problématiques appartenant au corpus d'hypothèses soulevées pour la caractérisation du processus de territorialisation de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise que nous souhaitons vérifier et analyser plus en détails dans la suite du développement (voir infra, 3^{ème} Partie).

2- La territorialisation de la régulation économique

Le développement économique local est l'un des champs de l'action publique qui donnent à voir de manière privilégiée les processus de territorialisation actuellement à l'œuvre en France (Hassenteufel, Rasmussen, 2000), avec celui de la Politique de la Ville, fondée sur une géographie prioritaire de quartiers en difficulté (Béhar, Estèbe, 1999).

La territorialisation peut être définie comme un processus conduisant à l'appartenance en propre à un territoire (ou espace considéré politiquement), c'est-à-dire à l'ancrage, à

l'inscription territoriale d'un objet ou d'un phénomène¹⁴. Pour le développement économique, elle correspond au renoncement de l'Etat à produire des politiques nationales à partir des années 1980, au rétrécissement de son champ d'intervention et au transfert de certaines compétences d'action aux collectivités territoriales, qui développent donc leurs propres politiques à vocation économique au niveau local.

Le projet territorial étatique centralisé, fortement développé durant les années de croissance sur l'ensemble de l'espace national, est désormais réduit aux seuls territoires touchés directement et le plus durement par la crise économique (régions de vieille industrie sinistrées, quartiers d'habitat social en difficulté...). Sous l'influence de l'Union européenne, le principe de zonage conditionne l'éligibilité des territoires en difficulté (problèmes de reconversion économique, de relégation socio-économique...) aux différents régimes d'aides au développement économique (primes de développement et d'adaptation industrielles, aides à la création d'emplois industriels ou tertiaires, prime à l'aménagement du territoire, pôles et espaces de conversion, zones franches urbaines et soutien à l'insertion par l'économie dans les quartiers prioritaires de la Politique de la Ville...).

Le principe de subsidiarité encadre également ce nouveau système d'organisation territoriale de l'intervention publique (Faure, 1997). Il consiste à gérer les problèmes et à prendre les décisions nécessaires au niveau territorial le mieux adapté à leur résolution, c'est-à-dire à concevoir et diriger les actions au plus près du terrain concerné. Appliquée au champ de la régulation économique, la logique de la subsidiarité justifie le renoncement à envisager le territoire de façon homogène et unifiée tout en glorifiant une conception concurrentielle et compétitive du développement économique. Elle agit donc comme un véritable référentiel doctrinal vis-à-vis des politiques locales, en renvoyant à une nouvelle manière partenariale d'organiser l'action publique sur le territoire, à une recherche d'efficacité par le biais de la proximité avec les cibles et du développement de compétences propres au niveau local (Borraz, 1997), et à une logique de pragmatisme politique alliant démarche stratégique et recherche de l'intérêt général local (Chevalier, 1998 ; Faure, 2001).

La territorialisation des politiques publiques accompagne ainsi la mutation des formes de régulation et la redéfinition de territoires pertinents pour l'action publique à l'échelle nationale (Béhar, 2000). Depuis les années 1980, des politiques économiques à base territoriale émergent dans la plupart des territoires locaux, consécutivement à l'accroissement des compétences des collectivités locales induit par la décentralisation (Tourjansky-Cabart, 1996). Elles marquent l'avènement d'une nouvelle logique d'intervention publique profondément ancrée dans le territoire local et une certaine « *victoire des territoires* » sur le niveau national (Béhar, 2000).

La territorialisation de l'action publique en France renvoie également à un double processus d'objectivation et d'instrumentation, qui tend à placer le territoire au cœur de l'action publique. Le territoire se voit en effet conférer un double rôle, d'objet (ou but) et de moyen (ou moteur) de l'action (Estèbe, 2003). De la même manière qu'une partie des Sciences économiques reconnaissent désormais un rôle moteur central au territoire en matière de développement économique (voir supra, Section 1), les Sciences politiques prennent ainsi acte du nouveau statut du territoire, devenu le principal sujet et

¹⁴ D'après le Petit Robert.

le principal instrument des politiques publiques locales, et non plus un simple support sur lequel s'applique l'action (Estèbe, 1999).

Cette approche du phénomène repose sur triple constat (Estèbe, 1999) :

- D'écran, le territoire devient scène, voire même acteur des enjeux de l'Etat Providence, les logiques territoriales se combinant avec les logiques socio-économiques ;
- Les catégories génériques et abstraites qui fondent l'action de l'Etat Providence sont obsolètes, de même que les méthodes de calcul statistique de la répartition de l'action sur le territoire ne sont plus opérationnelles. La nécessité de prendre en compte les conditions concrètes de chaque territoire local dans les procédures s'impose ;
- Pour résoudre le dilemme entre efficacité et équité des régimes providentiels, le régime post-industriel des années 1980 et 1990 adopte la territorialisation, car le territoire permet la mise en débat, les différents acteurs concernés doivent négocier et contractualiser pour trouver une solution aux dysfonctionnements territoriaux. Les solutions toutes prêtes imposées par le haut (i.e. l'Etat central) ne fonctionnent plus. Le projet territorial, et son corollaire le contrat territorial, sont promus nouvelles procédures génériques, applicables à l'ensemble des champs de l'action publique au niveau local.

Ainsi, ce sont les collectivités locales et les niveaux territoriaux intermédiaires (EPCI notamment), qui définissent désormais l'action publique au niveau local, et non plus l'Etat central au niveau national. Ce mouvement de territorialisation s'accompagne en effet de la redistribution des rôles entre les acteurs centraux et locaux : l'Etat exprime les grands principes cadres des politiques publiques, les collectivités territoriales conçoivent et pilotent l'action au niveau local. La territorialisation apparaît de la sorte comme une mutation de l'action publique locale vers une démarche de cas par cas, c'est-à-dire une forme de pragmatisme territorial appliqué aux politiques publiques. Chaque territoire devient une scène où sont saisies les possibilités d'action, afin de concevoir un projet de développement et de définir des politiques publiques adaptées à la situation locale.

On trouve ici la trace prégnante de l'emprise de l'idéologie pragmatique libérale sur l'action publique, déjà évoquée à propos de la domination des questions économiques sur les politiques locales. En effet, si l'on reprend le point de vue de B. Jouve (2000), territorialiser l'action publique revient à la considérer selon une démarche systémique et globale, c'est-à-dire devant intégrer une pluralité d'acteurs qui représentent des intérêts différents, y compris des intérêts privés et particuliers comme celui des entreprises, et qui valorisent les capacités endogènes de développement. Le développement économique local, dans sa dimension territorialisée, est ainsi un type de politique qui repose sur la mobilisation collective des synergies locales, sur des partenariats, une approche intersectorielle de l'action publique, et pas seulement sur de simples transferts budgétaires étatiques.

De plus, politiquement, la territorialisation renvoie au refus de la simple logique d'équipement sectoriel et à la tentative de mobiliser les acteurs du territoire autour de projets élaborés au niveau local. Or, ceci implique une évolution des rapports entre les différents échelons territoriaux de pouvoir, essentiellement fondée sur le recours à des

formes de contractualisation à base territoriale et à la démarche du management stratégique appliquée à l'action publique.

Trois principes d'instruction des politiques publiques, directement inspirés du management stratégique, sont ainsi mis en avant :

- Le diagnostic territorial, qui permet d'établir collectivement une stratégie de développement à partir d'un bilan raisonné des atouts et des faiblesses du territoire ;
- Le projet territorial, qui correspond au programme d'action et de développement défini à partir des conclusions du diagnostic ;
- L'intercommunalité de projet, qui correspond au volet organisationnel de la démarche stratégique, reposant sur la recherche et la définition d'une nouvelle maille territoriale pertinente, ainsi que sur une démarche dynamique, partenariale, menée entre acteurs du développement local et mobilisant, outre les élus locaux, la société civile locale.

Selon l'approche politiste, le territoire est perçu à la fois comme un espace de représentation politique et comme un espace d'action publique. De ce point de vue, la territorialisation peut donc également être envisagée comme un processus de prise d'autonomie politique des territoires locaux, dans la mesure où l'ancrage territorial de l'action publique sous-entend son pilotage par un gouvernement local, inscrit également de manière forte dans le territoire local.

B. Jouve assimile ainsi la territorialisation à un principe d'action, *« une activité foncièrement politique par le biais de laquelle des groupes sociaux localisés produisent à la fois des identités, des symboles, captent et mobilisent des ressources politiques et économiques dans le cas des politiques territoriales [, qui consiste à] agir sur le cadre géographique d'action, c'est-à-dire tenter de faire émerger un nouveau maillage du territoire et faire porter cette démarche par une élite locale »* (Jouve, 2000). *« Le territoire est devenu l'espace de résolution de la tension qui existe entre, d'une part, la globalisation et, d'autre part, l'ancrage des relations sociales dans des espaces avant tout locaux »* (Jouve, Lefèvre, 2004, p.7).

L'enjeu actuel des territoires réside alors dans le double contexte paradoxal de dé-territorialisation du pouvoir politique et de re-territorialisation des politiques publiques (Hassenteufel, Rasmussen, 2000). Face à la crise de l'approche sectorielle des problèmes économiques ou sociaux, le modèle français de régulation par les politiques publiques se transforme en adoptant une approche pragmatique et territoriale, notamment permise par la décentralisation administrative.

Cette réorganisation des compétences et des pouvoirs d'action au niveau des territoires et des gouvernements locaux est ainsi très intimement liée à l'émergence de la démarche stratégique et de la logique de projet politique territorial, auxquelles sont couramment associées la figure médiatique du nouveau maire entrepreneur (Bouinot, 1987 ; Le Galès, 2003) et la dynamique volontaire du développement local. Il s'agit en définitive d'une mutation de la gestion publique territoriale, qui déplace la problématique du « territoire politique » au « territoire des politiques », c'est-à-dire des territoires infranationaux. Ces derniers sont érigés au rang de catégorie à part entière de régulation socio-économique par l'action publique.

Ce processus de territorialisation induit une logique de différenciation territoriale : la définition des nouvelles politiques locales à partir de critères territoriaux aboutit à la

fabrication de territoires locaux différenciés. Chaque territoire devient un espace problématique, c'est-à-dire un espace de production d'actions et de politiques publiques, et non plus seulement une circonscription administrative et politique investie par les logiques d'intervention. Le territoire devient une nouvelle matrice à partir de laquelle les politiques publiques sont adaptées à la spécificité des configurations locales (Jouve, Lefèvre, 2004).

Nous postulons donc que la politique économique conduite par le Grand Lyon et ses partenaires institutionnels dans l'agglomération lyonnaise participe pleinement de ce vaste mouvement de développement local des initiatives de régulation de l'économie, qui se traduit par un processus de territorialisation de l'action publique particulièrement visible dans le domaine de la régulation économique exercée par les pouvoirs publics locaux. La politique économique locale répond à une problématisation territorialisée des enjeux économiques et tente de résoudre, de façon contextualisée et pragmatique, les problèmes propres au fonctionnement du système productif lyonnais.

L'analyse s'oriente alors également sur le contenu territorial et politique de l'action économique locale, afin de déterminer les différentes manières dont le territoire de la métropole lyonnaise et ses composantes sociopolitiques sont mobilisées dans l'organisation d'une forme de régulation économique au niveau local. L'agglomération lyonnaise constitue ainsi un territoire de politiques publiques en faveur de l'économie, c'est-à-dire une scène sur laquelle s'organise une forme spécifique, propre à ce territoire, de régulation de l'économie locale, autour d'un système d'acteurs territorialisé. Quelles sont les modalités d'organisation de la régulation économique territoriale dans la métropole lyonnaise ? Quels en sont les acteurs et quelles relations de pouvoir entretiennent-ils les uns avec les autres ?

3- Le système d'acteurs local

L'analyse des politiques publiques relève de deux choix méthodologiques possibles : l'entrée par le champ d'action publique, qui permet une analyse en termes d'actions, de procédures et de processus décisionnels, ou l'entrée par le système d'action publique, qui permet une analyse à partir des stratégies d'acteurs et des relations de pouvoir entre ces mêmes acteurs¹⁵.

Cependant, les champs et les systèmes d'action étant de plus en plus ouverts (voir la pluralité d'intervenants aux profils très divers) et perméables aux influences extérieures, il nous semble opportun de conjuguer ces deux approches dans le cadre de l'étude de l'émergence d'une forme territorialisée de régulation de l'économie dans l'agglomération lyonnaise. La sociologie de l'action publique et de la gouvernance peut ainsi nous fournir un cadre méthodologique pertinent, permettant l'identification des acteurs, des institutions et des modes d'organisation au niveau local, mais aussi une analyse circonstanciée de leurs références, valeurs, systèmes de pensée et visions du monde (économique, en l'occurrence) respectives. Les travaux de la sociologie de l'action publique permettent notamment de développer une analyse du système d'acteurs de la régulation économique locale dans la métropole lyonnaise, à partir des

¹⁵ Ce paragraphe est essentiellement inspiré de l'intervention de J.-P. Gaudin lors des Journées d'études des 13 et 14 mai 2004, *Quelle sociologie pour une « sociologie de l'action publique » ?*, Laboratoire RIVES, ENTPE, Vaulx-en-Velin (Rhône, France).

notions de groupes d'intérêts, de légitimité, de domination, de leadership et d'interdépendance.

Celles-ci ouvrent en effet la réflexion sur les questions relatives à la domination des forces démocratiques par les élites politiques et/ou économiques, tout en favorisant la compréhension du rôle des réseaux, des groupes et autres communautés d'intérêts dans la conduite et l'orientation de l'action publique en faveur de l'économie au niveau local. Ces groupes d'intérêts, plus ou moins organisés et structurés, peuvent par exemple être abordés par le biais des logiques de professionnalisation ou par les stratégies d'appartenance, de rattachement idéologique à des « familles » culturelles, sectorielles, politiques, notamment perceptibles grâce à l'analyse des discours.

L'action publique territorialisée étant éminemment collective, elle concerne et rassemble des acteurs très différents les uns des autres, qui appartiennent à des mondes sociaux, politiques, économiques, culturels divers et variés, et qui répondent donc à des logiques d'intervention et à des intérêts parfois très différents. Il peut alors être intéressant d'identifier les thèmes ou les causes sur lesquelles les différents acteurs s'accordent entre eux, autour desquelles émergent des formes de consensus, mais aussi les questions autour desquelles se cristallisent les oppositions, les conflits, les dissensus¹⁶.

L'analyse des interdépendances au sein du système d'acteurs local de la régulation économique permet par ailleurs de sortir du monde enchanté et du langage partagé, consensuel à l'extrême, de l'action publique collective : elle éclaire les interrelations entre acteurs en favorisant la caractérisation d'une configuration politique particulière, propre au territoire étudié et au champ d'action publique de l'économie. Les situations de leadership et de domination sont perçues à travers l'étude de l'organisation politique, de la répartition des rôles entre les acteurs, et plus précisément des capacités d'expertise, de financement, d'énonciation de l'intérêt général respectives. Ces derniers aspects permettent en outre de mesurer la légitimité de chaque acteur à intervenir sur la scène politique et de régulation économique locale. Ils permettent aussi de mieux caractériser les rapports de force à l'œuvre entre les sphères publique et privée au sein de l'action collective locale, dont on suppose qu'ils sont assez mouvants ou évolutifs à l'échelle temporelle de la période considérée (des années 1950 aux années 2000).

Une approche historique du système d'acteurs lyonnais, selon une perspective de temps de l'ordre du demi-siècle, nous semble indispensable pour saisir l'épaisseur structurelle de chacun des acteurs (institutions, groupes d'intérêts, individus...), mais aussi pour être en mesure de relativiser la prétendue nouveauté des logiques de gouvernance (voir infra). L'analyse de l'évolution du système d'acteurs local sur la longue durée peut en effet contribuer à déconstruire la thématique du changement, à prendre une certaine distance avec les injonctions à la modernité, au renouveau, à l'inédit des catégories d'analyse, et à envisager les configurations d'action et les interrelations entre acteurs comme résultant d'une histoire longue et particulière, présentant des rapports entre acteurs relativement stables dans le temps.

Ainsi, l'étude approfondie de la structuration du système d'acteurs de la régulation économique dans la métropole lyonnaise peut révéler la relative ancienneté de l'existence des principaux acteurs institutionnels sur le territoire local, ainsi que la relative stabilité de leurs relations dans le cadre de l'action économique collective,

¹⁶ Terme emprunté à P. Amphoux (Linossier, Jaton, 2004).

qu'elle soit pilotée par le niveau central étatique durant les années de croissance ou par les institutions territoriales depuis la crise. Elle est également un moyen de mettre en évidence les éventuelles modifications de pouvoir et les renversements potentiels des rapports de force qui animent le système d'acteurs local depuis le milieu du 20^{ème} siècle.

Elle offre enfin une opportunité d'identification des groupes ou types d'acteurs qui participent au système de décision, et de manière complémentaire ou en négatif, l'identification de ceux qui n'y participent pas, de façon volontaire ou contrainte. Le questionnement des processus d'intégration de groupes ou d'acteurs, comme des logiques d'exclusion ou de mise à l'écart par rapport au système de décision local, peut notamment renseigner l'analyse sur les phénomènes de domination et d'accaparement de la légitimité à intervenir dans le domaine de la régulation économique locale exercés par certains acteurs au détriment d'autres.

4- Représentation des intérêts économiques et poursuite de l'intérêt général local

Les villes européennes ne sont pas gouvernées par des coalitions motivées uniquement par les questions de développement économique où dominent promoteurs immobiliers et entrepreneurs, contrairement à ce que l'on peut observer dans de nombreuses villes américaines ou anglo-saxonnes (Jouve, 2000). Pour autant, il convient de ne pas négliger le rôle de ces groupes dans la conduite de la régulation économique territoriale, à Lyon comme ailleurs en Europe, même s'ils apparaissent plus comme des partenaires de la puissance publique et des acteurs impliqués de façon privilégiée dans la préparation et la mise en œuvre des décisions, que comme des acteurs véritablement dominants. Il existe à ce propos une différence de point de vue entre les partisans de la théorie des coalitions de croissance¹⁷ et les tenants de la théorie des régimes urbains¹⁸.

Ces deux théories s'appuient sur la même notion de groupe d'intérêt (localisé), qui permet de rendre compte du caractère corporatiste, au sens de capacité d'exercice de pressions et de lobbying auprès du gouvernement politique local, de structures plus ou moins formalisées de représentation des intérêts de groupe (entreprises essentiellement, mais également associations, clubs d'entrepreneurs, organismes de recherche...). Ces approches permettent d'analyser les systèmes locaux d'énonciation de l'intérêt général et de décision, en pointant les rôles et les légitimités respectives des acteurs privés et des acteurs publics dans la définition, l'énonciation et la poursuite de l'intérêt général local.

La théorie des coalitions de croissance rejoint la vision élitiste des modes de gouvernement local, où les intérêts du gouvernement local tendent à se confondre avec ceux de la classe économique dirigeante. Le développement économique structure l'agenda politique local, et de ce fait, les acteurs privés ont une position dominante dans la vie politique locale. Les élus locaux sont donc obligés de négocier avec les représentants des intérêts économiques locaux pour atteindre le consensus, et l'intérêt général local (Faure, 2001) est plutôt dicté par la sphère économique, sans véritable controverse démocratique. Cette approche est cependant assez éloignée de la situation en France et dans la majeure partie de l'Europe, car elle lie l'exercice du pouvoir local à

¹⁷ Peterson P. (1981) et Moloch H. (1976), (Jouve B., 2000).

¹⁸ Stone C. et Elkin S. au milieu des années 1980 (Jouve B., 2000).

l'environnement économique des collectivités locales, en accordant très peu d'importance au débat politique et aux conflits entre groupes sociaux localisés. Elle s'avère en revanche plus adaptée à la situation des villes nord-américaines¹⁹.

La théorie des régimes urbains se rapproche de la théorie du pluralisme. La domination de la sphère économique sur les autres secteurs de politique publique est moins prononcée que dans le cas précédent. Les intérêts économiques locaux occupent plutôt une position privilégiée dans le système de gouvernance urbaine. Les élus locaux dirigent la collectivité locale grâce au soutien des acteurs économiques, mais il n'y a pas de contrainte, ni d'obligation économique. Le gouvernement local agit plutôt comme un arbitre à la recherche de l'équilibre dans la satisfaction des demandes issues des différents groupes d'intérêts présents sur le territoire. La configuration de pouvoir entre les acteurs privés et les acteurs publics dépend notamment du niveau d'organisation des intérêts privés au niveau local (création institutionnelle, associations, groupes d'intérêts constitués...). L'intérêt général local est partagé, voire même co-produit dans certains cas, grâce à l'intermédiation assurée par une groupe ou une élite locale, qui assure le lien entre la société civile économique (les entreprises) et la sphère des décideurs (élus).

Cette situation théorique correspond beaucoup mieux aux villes françaises et européennes, dans lesquelles le pouvoir politique local s'appuie sur des réseaux d'intérêts et des structures de représentation des intérêts économiques locaux pour atteindre ses objectifs en matière de développement. Il ne collabore avec des groupes que pour atteindre des objectifs qui lui sont propres, ces groupes poursuivant la plupart du temps leurs propres objectifs de leur côté, indépendamment de la situation spécifique du territoire local : c'est la convergence des intérêts politiques des autorités locales et des intérêts économiques des structures de représentation des entreprises qui fonde le partenariat ou l'échange entre ces deux sphères.

Dans la métropole lyonnaise, le niveau d'intégration des intérêts économiques privés est élevé (Jouve, 2000). L. Davezies (1993) qualifie même le cas lyonnais de « *corporatisme mutualiste* », car les différentes organisations locales de représentation des intérêts économiques sont très anciennes (chambre consulaire, syndicats patronaux), bien présentes et de plus en plus directement impliquées dans la définition et la conduite de la régulation économique territoriale, qui est contrôlée par les pouvoirs politiques locaux. Elles pèsent de façon déterminante sur les décisions prises par les autorités publiques pour la gestion et le développement de la métropole. Cette situation est le fruit de l'héritage économique de Lyon qui est particulièrement riche, et la conséquence directe de l'histoire récente de la régulation économique opérée au niveau territorial local par les pouvoirs centraux étatiques durant les Trente Glorieuses (voir infra, 2^{ème} partie).

Cette caractérisation du cas lyonnais repose sur l'identification de modèles territoriaux définis par P. Veltz pour décrire les différents types de comportement adopté par les entreprises dans leur recherche du meilleur accès aux ressources des territoires. Le modèle territorial « mutualiste » est ainsi qualifié d'endogène en opposition au modèle territorial « *assurantiel libéral* », car il traduit la capacité des firmes à co-produire et à co-gérer les ressources du territoire avec le gouvernement local, plutôt qu'à se comporter comme de simples prédatrices en consommant ces ressources territoriales sans

¹⁹ Sur cet aspect, et pour un complément sur les stratégies d'intervention économique : Demazière C. (éd.), 1996, *Du local au global. Les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique*, L'Harmattan.

s'impliquer dans leur production ni dans leur gestion, c'est-à-dire dans la conduite de la politique de développement économique local.

Si le système français (centralisé, ayant évincé massivement les structures économiques traditionnelles locales pendant la période croissance...) se traduit majoritairement par des modèles territoriaux de type assurantiel libéral (Cf. fonctionnement archétypique de Paris), le cas lyonnais révèle une tendance au corporatisme mutualiste assez remarquable dans le paysage national. Il laisse entrevoir un développement poussé du partenariat entre sphère politique publique et sphère économique privée, notamment sur les questions relatives à la régulation économique locale. L'action publique locale est ainsi pénétrée de plus en plus profondément par la prise compte des intérêts des entreprises, à la faveur du rapprochement entre la sphère publique de la régulation territoriale et la sphère privée du marché et des firmes.

Dans un contexte d'Etat fort et centralisé correspondant à celui des années de croissance des Trente Glorieuses, les groupes qui représentent ou qui servent les intérêts et les logiques de développement économique national promues par l'Etat (i.e. les grands groupes industriels et financiers, nationaux ou internationaux) ont un poids social et politique important dans la conduite de la régulation économique opérée par la puissance publique. Celui-ci escamote en grande partie le pouvoir d'influence ou d'intervention des représentants des groupes locaux ou sectoriels (entreprises, promoteurs immobiliers, commerçants et acteurs économiques divers), même si ceux-ci restent présents au niveau local et tentent de faire entendre leur voix malgré la toute puissance hégémonique des services étatiques sur la gestion urbaine et territoriale locale (Le Galès, 2003) (voir infra, 2^{ème} partie).

En revanche, en période de crise économique, de recomposition de l'Etat et de renforcement des logiques d'échanges au delà des Etats pour s'adapter aux nouveaux enjeux économiques du fonctionnement du système de régulation d'ensemble (Union Européenne, mondialisation, mais aussi montée en puissance des échelons administratifs locaux), « *ceux qui font métier de servir le marché* », c'est-à-dire les intérêts privés plus atomisés (Le Galès, 2003) peuvent exercer à nouveau un rôle beaucoup plus central dans la gestion des villes et du territoire, précisément en matière de régulation économique au niveau local (voir infra, 3^{ème} partie).

Le rôle des intérêts économiques est donc de plus en plus fort dans la structuration de la régulation économique au niveau local, mais il est encore rarement central : ils se positionnent le plus souvent à côté des autorités publiques locales, parfois en association institutionnelle directes avec elles. Les intérêts économiques organisés (organismes consulaires) notamment, selon les contextes locaux, se mêlent ou s'opposent aux entreprises et aux associations patronales, qui ont gagné en autonomie par rapport au territoire (Cf. concurrence mondialisée). Disposant d'un statut public ou quasi-public, ils sont ainsi tentés de participer à des coalitions urbaines, à des stratégies politiques ou économiques. Leur implication dans la gouvernance économique territoriale reste toutefois grandement conditionnée, déterminée par l'histoire socio-économique locale, par l'ancienneté et la stabilité de la base productive du territoire (voir Jouve et Lefèvre, 1999).

Ce dernier aspect renforce notre conviction à propos de la nécessité d'aborder les processus de territorialisation de la régulation économique locale à partir d'échelles de temps relativement longues, et de faire reposer l'analyse sur une caractérisation très précise du contexte économique et politique spécifique de l'agglomération lyonnaise par

rapport à d'autres territoires métropolitains, notamment français. Les analyses théoriques précédentes ouvrent quant à elles le questionnement du cas lyonnais sur la recherche du sens politique et économique des dynamiques de coopération intercommunale et de la montée en puissance des gouvernements urbains en cours actuellement dans les grandes métropoles françaises.

Dans le champ de l'intervention publique dans le domaine de l'économie (politiques économiques), la confrontation entre intérêt général et intérêt des entreprises glisse en effet depuis la fin de l'Etat-Providence du niveau national au niveau local. La décentralisation consacre le principe du désengagement de l'Etat dans la conduite du développement des territoires, qui est confiée aux pouvoirs publics locaux (collectivités locales), ainsi que l'existence d'un intérêt général local porté et défendu par ses mêmes pouvoirs locaux. Il est donc possible de lire les reconfigurations à l'œuvre au sein du système d'acteurs lyonnais à la lumière de cette dualité entre intérêt général, dévolu traditionnellement à la puissance publique, et intérêt des entreprises, plutôt dévolu de façon classique aux représentants patronaux.

Conclusion de chapitre

Ces quelques précisions quant à notre positionnement de recherche nous permettent de mettre en évidence la montée en puissance du rôle de la sphère politique locale dans l'organisation d'une forme de régulation partielle de l'économie par le biais de l'action publique (planification, animation territoriale...), et d'insister sur la nécessité d'avoir une grille de lecture des jeux de pouvoir et du fonctionnement du gouvernement au niveau local. Les sciences politiques et la sociologie de l'action publique nous permettent ainsi d'identifier et de définir les concepts analytiques susceptibles d'offrir un cadre pertinent à l'analyse du processus de territorialisation de la régulation économique dans la métropole lyonnaise.

En effet, la régulation économique, certes partielle, opérée par les pouvoirs publics en charge de l'administration de la métropole lyonnaise, accompagne et oriente directement le développement économique du territoire local. Cette hypothèse fonde notre analyse de la territorialisation de la régulation économique, qui correspondrait ainsi à un processus d'endogénéisation de la politique économique à l'échelle du territoire local, à travers sa prise en charge par différents acteurs locaux, et notamment les pouvoirs publics.

L'ancrage de la régulation économique dans le territoire local s'opère donc essentiellement à travers la prise en main, sous couvert de décentralisation administrative et de montée du pouvoir politique des territoires locaux, par les autorités publiques locales et leurs partenaires institutionnels, publics et privés, de l'action publique en matière de développement économique.

Ceci nous permet d'envisager le rôle central des structures administratives lyonnaises dans la régulation du développement économique local, notamment à travers les compétences d'aménagement du territoire et de planification urbaine qu'elles exercent sur le territoire de l'agglomération depuis le début des années 1980, mais aussi à travers la compétence de développement économique plus récemment acquise (loi ATR de 1992).

Parmi les acteurs directement impliqués dans cette dynamique territorialisée de création de valeur économique différentielle, outre les entreprises et leurs organismes de

représentation (chambres consulaires, syndicats patronaux, associations), figurent ainsi en première ligne les structures administratives locales (communes, structures intercommunales, autres niveaux de collectivités territoriales). L'interventionnisme des collectivités locales est d'ailleurs souvent présenté comme la première dimension, c'est-à-dire la mieux étudiée, des politiques de développement économique (Le Galès, 1989). Son analyse dans le cas lyonnais suppose donc logiquement le recours au corpus théorique relatif aux politiques publiques et aux modes de gouvernement des territoires.

III - La ville comme territoire politique et scène de régulation locale

Pour répondre à la question : « Comment et par qui la régulation économique locale est-elle organisée dans la métropole lyonnaise ? », il peut être intéressant de puiser dans les Sciences politiques un outillage notionnel permettant l'analyse des jeux d'acteurs et de relations de pouvoir au sein du système local. Les apports de la notion de gouvernance développée par les Sciences politiques, ses liens avec les théories de la régulation et son opérationnalité dans le cadre d'une analyse historique de l'émergence d'une politique économique au niveau local, sont notamment très importants pour comprendre la répartition des rôles entre les différents acteurs en présence.

Plus largement, l'approche de la ville en termes de société locale et de scène de régulation politique permet d'aborder la question de la territorialisation de la politique économique sous l'angle de la réorganisation des échelles de gouvernement en Europe en lien avec le changement de contexte économique d'ensemble depuis la survenue de la crise. Elle ouvre l'analyse à la prise en compte des nouvelles logiques de concurrence et de compétition entre les territoires d'un point de vue politique et pas seulement économique. Elle favorise également la mobilisation de la notion de gouvernance comme grille de lecture des nouveaux rapports entre sphère politique et sphère économique existant au niveau local.

1- La ville comme société locale (incomplète)

D'après P. Le Galès (2003), les villes, comme l'Europe ou les régions à des échelles différentes, constituent des niveaux territoriaux possibles d'organisation de la société, des « *sociétés incomplètes potentielles* » (à condition de les inscrire en interdépendance avec les autres niveaux). Le rapport entre société et territoire est établi par la reconnaissance du territoire comme construit sociopolitique. Les villes européennes peuvent ainsi être vues comme des territoires à part entière au regard de leur fonctionnement actuel, mais également en référence à leur riche « *passé de lieux d'échanges, de culture, de rapports sociaux originaux et d'invention de techniques de gouvernement* » (p.20).

Cette affirmation rejoint l'approche du géographe P. George, pour qui « *une ville ne constitue jamais une réalité géographique totale* » (George, 1952 ; 1974). Elle est en effet inséparable de son environnement spatial immédiat et plus lointain, c'est-à-dire de sa région d'inscription sur laquelle elle exerce son influence, mais aussi du pays, voire du continent auquel elle appartient. Elle joue vis-à-vis d'eux un rôle de place centrale et de pivot de relations diverses, notamment économiques. Cette vision des territoires

urbains s'inscrit dans un courant de la géographie fortement imprégné des travaux d'inspiration marxiste, développé en lien avec l'école historique des Annales chère à F. Braudel. Elle place les évolutions structurelles de l'économie et de la société, ainsi que les rapports sociaux, au centre de l'analyse des villes.

Les sociétés européennes sont ainsi profondément territorialisées (notamment en comparaison avec les sociétés nord-américaines) : il existe un lien organique très fort entre les formations sociales européennes et leur espace géographique d'inscription, les sociétés locales européennes étant profondément ancrées dans les territoires européens. De plus, la relation entre les villes et l'Etat est fondamentale pour comprendre le rôle et la position des villes dans le système de régulation politique des sociétés européennes (Le Galès, 2003). De ce constat, l'auteur déduit que la situation actuelle, caractérisée par le retrait relatif des Etats-nations au profit des niveaux territoriaux supranationaux comme l'Union européenne ou des territoires infranationaux que constituent notamment les villes, offrent de nouvelles possibilités de développement de formes d'autonomie et d'intégration sociopolitiques, ainsi que de nouvelles capacités stratégiques de gouvernement (induisant cependant des tendances à l'éclatement et à la fragmentation).

P. Le Galès pointe également le caractère fortement institutionnalisé et territorialisé des formes d'encastrement du capitalisme dans les sociétés européennes. « *Les acteurs au sein des villes européennes s'adaptent aux nouvelles conditions afin de contribuer activement à la formation de cette voie européenne, à l'élaboration de nouvelles formes de territorialisation et d'institutionnalisation, de compromis entre intégration sociale, culture et développement économique* » (p.23). Il précise que ces acteurs de la transformation des villes européennes sont des associations, des entreprises, des groupes d'intérêts, ainsi que les gouvernements locaux et les leaders politiques, le conduisant à identifier des modes de gouvernance différenciés et particuliers dans les villes européennes.

La perspective de recherche ainsi poursuivie renoue donc avec l'analyse weberienne, qui envisage la ville « *comme une société locale intégrée (incomplètement la plupart du temps), comme une formation sociale complexe* » (p.24). P. Le Galès envisage les villes européennes comme des sociétés locales incomplètes, car elles sont des scènes d'interactions multiples entre acteurs (coordination, opposition...), produisant des représentations qui institutionnalisent des formes d'action collective.

Cependant, « *dans les villes européennes, cette notion de société a un sens à condition de désagréger les éléments de cet acteur collectif et d'analyser le jeu des groupes sociaux et des organisations en leur sein* » (p.27). Il s'agit ainsi de ne pas céder aux risques de dérive contenus dans l'analyse en termes de « *new localism* », qui consiste à envisager les stratégies de régulation locale déployées par les acteurs locaux indépendamment des évolutions de la structure politique et économique aux niveaux national et supranational (Lovering, 1995). P. Le Galès envisage ainsi les villes européennes en lien avec « *les transformations de l'Etat, de l'économie, de la société, qui bousculent le modèle de l'Etat-nation et modifient les contraintes et les opportunités des territoires infranationaux* » (p.28).

P. Le Galès s'appuie sur des travaux européens²⁰ pour préciser que « *l'on peut parler de société locale lorsqu'on peut identifier des constellations relativement stables dans le temps d'acteurs, de processus, de cultures sociales et politiques, de caractéristiques économiques mais aussi de structures familiales et de formes d'organisation de la société civile* » (p.27). En bref, l'existence d'une société locale est déterminée par l'épaisseur, l'historicité et la structuration des interactions entre les acteurs locaux, et par les formes d'intégration de leurs stratégies dans des logiques de coopération, de partenariat, de gestion des conflits au service des ressources propres du territoire local.

Toutefois, la spécificité du contexte français nous oblige à observer une certaine prudence quant à la caractérisation de la métropole lyonnaise en termes de société locale, même incomplète, en raison notamment de l'ancienneté et de l'intensité des processus sociopolitiques d'intégration et de centralisation du pouvoir au niveau national. Il est par contre possible d'aborder la métropole lyonnaise comme un système d'action local, c'est-à-dire un système d'action localisé ou territorialisé (i.e. ancré dans le territoire), au sein duquel différents acteurs entrent en relation pour organiser une forme particulière de régulation, propre au territoire local. Dit plus simplement, une société locale incomplète comme la métropole lyonnaise, en tant que système d'action territorialisé spécifique, peut alors être caractérisée par une forme de gouvernance particulière, c'est-à-dire une forme de régulation économique, politique et sociale locale, ancrée dans le territoire.

2- De la régulation économique à la régulation politique

Pour P. Le Galès (1999), la mise en évidence des liens entre économie et politique s'inscrit dans une approche visant à éclairer la crise de l'Etat-providence, à suggérer des voies de sortie de crise, vers un nouveau régime susceptible de stabiliser l'évolution du capitalisme : elle rejoint ainsi directement les travaux développés par l'Ecole de la Régulation, dont certains portent précisément sur les systèmes locaux de régulation économique et sociopolitique. Nous avons déjà évoqué la dimension territoriale de la régulation et les formes locales de régulation (partielles) de l'économie, qui passent par le marché (échanges, concurrence/émulation, sous-traitance), par la réciprocité (proximité géographique, coopérations, partenariats), mais également par l'organisation politique au niveau local.

Cette dernière forme nous intéresse tout particulièrement dans l'analyse du cas lyonnais, car elle fonde l'hypothèse de l'émergence d'une régulation locale (ou territoriale) de l'économie dans la métropole lyonnaise, concrétisée par la politique économique que conduisent la Communauté urbaine de Lyon et ses partenaires sur le territoire de l'agglomération, c'est-à-dire à l'échelle du système productif local. Les sociologues italiens ont mis en évidence le rôle croissant des structures politiques locales et de certaines structures de représentation des intérêts économiques dans les dynamiques de régulation économique locale observées dans les districts industriels et autres systèmes productifs locaux, ce rôle étant notamment exercé par le biais de l'action publique et collective.

²⁰ Saraceno C., Bonny Y., Garcia M., Guftasson B., Mingione E., Oberti M., Pereirinha J., Voges W. (eds), « Evaluation of social policies at the local urban level : income support for the able bodied », Research report for DX XII, European Union, 1998.

L'influence et le rôle d'accompagnement du gouvernement local sur le développement économique territorial sont en effet souvent liés aux institutions et organismes qui représentent les intérêts économiques locaux (syndicats salariés et patronaux, organismes consulaires, associations, ...). Les formes de régulation territoriale de l'économie conjuguent ainsi des aspects politiques, institutionnels – c'est-à-dire non marchands et de l'ordre du sociopolitique – et des aspects plus ou moins marchands liés aux relations économiques entre les entreprises locales (marchés, réciprocité).

Selon P. Le Galès (1999), l'approche politique de la régulation permet de rendre compte de la perte du pouvoir de contrôle de l'Etat sur le fonctionnement de l'économie, au gré d'une recomposition des rôles et des découpages institutionnels classiques de la régulation entre l'Etat, le marché et la société civile, s'opérant au profit des niveaux territoriaux intermédiaires (Union européenne en tête), et plus particulièrement des territoires infranationaux, dont font partie les villes. Les nouveaux modes de gouvernance issus de l'évolution des formes de régulation sont ainsi dominés par la fragmentation institutionnelle et mettent en scène le jeu des groupes sociaux, des intérêts, des entreprises au niveau des territoires. Cette démarche offre une clé de compréhension de l'articulation des différents types de régulation sur différents types de territoires ; elle nous permet d'appuyer notre analyse du cas lyonnais sur le corpus théorique issu des sciences politiques et de la sociologie des organisations.

Cette approche des territoires urbains et locaux par la régulation politique entre donc particulièrement en résonance avec celle que l'Ecole de la Régulation développe dans le champ de l'économie, à propos des sociétés capitalistes nationales. L'analyse de leur régulation économique et politique par le territoire nécessite alors, de fait, une approche pluridisciplinaire : la géographie et l'aménagement convoquent ainsi à la fois les sciences économiques et les sciences politiques, selon une conception socio-historique, afin de saisir les logiques de territorialisation de la régulation économique locale qui sont à l'œuvre dans la métropole lyonnaise depuis la survenue de la crise économique au début des années 1970.

La grille d'analyse développée pour saisir les rapports entre économie et territoire (voir supra, Section 1) rejoint la grille d'analyse esquissée à travers la notion de gouvernance, grâce à la mise en évidence du lien existant entre le déclin de la régulation opérée au niveau étatique et l'exacerbation de la concurrence économique, politique et culturelle entre les territoires, et notamment entre les plus grandes villes. Les logiques de concurrence tendent en effet à réguler, non seulement les relations entre les territoires urbains, mais également les relations entre les villes et le marché, entre les villes et l'Etat, ainsi qu'entre les différents acteurs et groupes impliqués dans le développement économique au niveau local. Cette situation concurrentielle conduit à l'émergence de stratégies et d'initiatives locales de développement dans les villes, fondées sur le modèle de la « *coopétion* »²¹ (création de réseaux, renforcement des innovations et des niveaux territoriaux intermédiaires, jeux de positionnement stratégique au sein du système d'acteurs).

De la même manière que les économistes pointent l'inégalité des chances des territoires et des villes face aux enjeux de la concurrence économique et des nouveaux modèles de

²¹ Barbarisme issu de la compression des termes « coopération » et « compétition », qui sont les nouveaux paradigmes de la gestion publique locale (Bouinot, Bermils, 1995).

développement ancrés dans le territoire (voir supra, Section 1), les politistes pointent aussi l'inégalité des ressources et capacités d'action entre ces mêmes territoires ou villes, ainsi qu'entre les acteurs de la régulation territoriale : seuls les plus grands, les mieux dotés en ressources financières, en pouvoirs, en organisations des intérêts et en acteurs, sont susceptibles de « tirer leur épingle » de ce jeu économique et politique fortement concurrentiel.

Le problème d'une métropole comme Lyon face aux enjeux et contraintes de la régulation économique et politique est donc d'abord d'arriver à gérer en interaction la nouvelle répartition des pouvoirs, des compétences et des moyens entre le niveau local, l'Etat et l'Europe, et les processus de globalisation, qui accompagnent l'avènement de nouvelles formes concurrentielles de développement économique, plaçant le territoire local et ses attributs socio-productifs spécifiques au centre des dynamiques de croissance. Ensuite, le défi à relever pour le gouvernement local est plus interne au territoire local : il s'agit de réguler le dissensus politique, résultant de la pluralité d'acteurs concernés par la régulation économique et de la fragmentation institutionnelle croissante.

3- Territoire, régulation économique et gouvernance

La géographie économique a élaboré le concept d'économie-territoire pour rendre compte précisément de l'existence d'un lien entre le système productif localisé et le système politique local – ou système d'action collective – à l'échelle d'un territoire local (Le Galès, 1999). Le territoire apparaît alors comme un niveau pertinent de coordination économique et politique, qui, au-delà de la réduction des coûts de transaction entre les firmes, permet de résoudre des problèmes d'action collective, notamment par le biais de la planification et des politiques urbaines (Scott, 1992).

La coordination institutionnelle et l'organisation politique au niveau territorial, s'appuyant sur différents mécanismes liés à l'action publique, est ainsi susceptible de produire des effets décisifs sur le développement économique du territoire : *« la qualité du développement dans une région, mais aussi son succès dans la compétition économique seront plus grands dans les aires où le développement est mieux planifié et organisé et qui sont moins régulés par le marché »* (Dunford, 1992, p.264). Ces différentes formes de régulation territoriale, fondées par la proximité des acteurs, groupes et institutions locales et par les interactions territorialisées de ces organisations, peuvent être assimilées à la notion de gouvernance.

La régulation économique locale s'apparente à de la gouvernance, car le rôle de la sphère politique et sociale se trouve progressivement renforcé et acquiert une dimension centrale dans les dynamiques de régulation territoriale. L'analyse en termes de gouvernance nous semble donc être appropriée à cette démarche, dans la mesure où *« la régulation locale dont il est fait état est de fait un processus qui résulte de l'articulation de différents types de régulation. Cela correspond assez exactement à ce que nous entendons par « gouvernance (...). Or, dans gouvernance, on garde l'idée de pilotage, de direction »* (Le Galès, 1999, p.218).

Cette vision rejoint également celle de la géographie économique : la gouvernance selon G. Benko (1995) correspond en effet à *« l'ensemble des modes de régulation entre le pur marché et l'Etat, c'est-à-dire ce que Gramsci appelait la « société civile » : les institutions locales, les municipalités, les élites »* (p.39).

Avec le retrait de l'Etat, les villes apparaissent comme des niveaux de régulation possible des intérêts, de groupes et des institutions, car elles constituent des sociétés locales attachées à des territoires spécifiques, bien qu'incomplètes car toujours intégrées dans la formation sociale nationale, voire désormais intégrées dans une formation sociale européenne en construction. La prise en compte des territoires infranationaux que sont les villes, comme construit social et politique, et comme niveau intermédiaire de structuration des acteurs, des groupes et des institutions, conduit alors à interroger la nature et le poids de la régulation politique et sociale dans l'économie au niveau du territoire local. Cependant, elle nécessite aussi de réfléchir aux avantages et aux limites d'une approche de la régulation économique et politique par le territoire (Le Galès, 1999).

Conclusion de chapitre

La sociologie de la gouvernance, comme grille d'analyse, permet ainsi de prendre en compte les évolutions économiques, politiques et sociales que connaissent les sociétés européennes à différentes échelles, en privilégiant l'entrée par le niveau local, territorial. Cette approche est donc tout à fait adaptée à notre questionnement sur les conditions d'émergence et les caractéristiques d'une forme nouvelle et territorialisée de régulation de l'économie dans la métropole lyonnaise. Nous ne reprenons toutefois pas ici la généalogie de la notion de gouvernance urbaine, amplement détaillée par d'autres (Le Galès, 1999 & 2003 ; Jouve, 2003 ; Gaudin, 2002), mais nous retenons la perspective de la gouvernance de l'économie développée par la sociologie économique et l'économie politique, en référence aux écrits de Max Weber, à l'histoire et à la sociologie des organisations.

Méthodologiquement, nous souhaitons nous inscrire dans cette même perspective d'analyse qui s'intéresse au jeu et aux rôles des groupes sociaux, des intérêts et des institutions locales dans la mise en place de formes de régulation par le territoire, induisant des conflits, mais également des logiques d'intégration entre les différents acteurs impliqués. Nous adoptons donc un angle d'analyse qui envisage la métropole lyonnaise comme une société locale incomplète, développant des formes de régulation de l'économie spécifiques, à travers un système d'action politique et institutionnel territorialisé. Cette analyse de la structuration politique et institutionnelle de la régulation économique au niveau local s'effectue également au regard de l'évolution du capitalisme et de la restructuration de l'Etat en France depuis cinquante ans.

Nous avons choisi de concentrer notre réflexion sur le volet politique et institutionnel de la régulation économique territoriale à l'échelle de la métropole lyonnaise, c'est-à-dire essentiellement sur la définition et la conduite d'actions en faveur de l'économie sur le territoire de l'agglomération lyonnaise. Le territoire de la métropole lyonnaise est ainsi envisagé comme une société locale incomplète et un lieu de régulation économique et politique. Il constitue une scène locale où s'organisent des intérêts et où sont définies des stratégies d'action collectives. Il s'agit dès lors de mettre en évidence le rôle des autorités locales, des institutions et des élites politiques, mais aussi le rôle des structures de représentation des intérêts économiques locaux et des entreprises à titre individuel, dans l'organisation du développement économique sur le territoire de la métropole lyonnaise.

IV - La gouvernance urbaine et territoriale face à la question économique

La notion de gouvernance urbaine et territoriale offre une grille d'analyse particulièrement adaptée aux phénomènes de montée en puissance des initiatives locales de gouvernement et d'organisation de la régulation de l'économie au sein des systèmes d'acteurs locaux. Elle comporte cependant également certaines limites, qui sont liées à sa dimension rhétorique et idéologiquement connotée.

Le développement d'une approche désenchantée, du moins critique de cette notion offre donc la possibilité pour l'analyse de la territorialisation de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise de dépasser une simple lecture binaire et séparée des relations de pouvoirs entre les acteurs impliqués d'un côté et des modes de faire mobilisés de l'autre. La mise en évidence de l'imprégnation néolibérale de la sphère politique locale que traduit la notion de gouvernance permet notamment d'envisager l'évolution des méthodes et les modalités de l'action économique territorialisée comme un révélateur du tournant managérial et partenarial des politiques urbaines.

Cette vision intégrée des deux dimensions, politique et technique, de la régulation économique territorialisée ouvre le questionnement de recherche sur la problématique de l'intégration de l'intérêt économique par les pouvoirs publics locaux.

1- Les apports de la notion de gouvernance...

Selon l'approche développée par P. Le Galès, la notion de gouvernance est intimement liée à celle de régulation, car elle permet de « *rendre compte de la multiplication de formes différentes d'enracinement et de régulation de l'économie dans les pays capitalistes* » (Le Galès, 2003, p.30). La régulation est ici définie selon trois dimensions : le mode de coordination de diverses activités, ou de relations entre acteurs ; l'allocation de ressources en lien avec ces activités ou ces acteurs ; la structuration des conflits (prévention, résolution). La régulation est donc liée à l'existence de « *relations relativement stabilisées entre des acteurs, des groupes sociaux, qui permettent la répartition de ressources selon les normes et les règles explicites ou implicites* » (Le Galès, 2003, p.30).

Il est alors possible d'identifier plusieurs formes idéales typiques de la régulation, correspondant aux mécanismes de régulation articulés dans des régimes de gouvernance, parmi lesquelles figurent, entre autres : la régulation par le marché, la régulation étatique (hiérarchique ou politique, par l'Etat et/ou les grandes organisations privées), la régulation par la coopération et/ou la réciprocité (échange social ou politique, au sein de réseaux, de communautés, d'associations...).

La seconde forme idéale-typique de régulation, politique et hiérarchique par le biais de l'Etat, est privilégiée par les travaux de la sociologie de la gouvernance, qui portent essentiellement sur l'économie. Ces recherches mettent notamment en scène les systèmes productifs locaux, ce qui rejoint nos préoccupations d'analyse du cas lyonnais. Elles présentent en outre l'intérêt de pointer la dimension politique de la régulation, qui est « *profondément et historiquement constitutive des villes européennes* » (Le Galès, 2003, p.31). Elles permettent enfin de définir la gouvernance « *comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts* ».

discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, à la capacité de fournir des services et à assurer sa légitimité » (Le Galès, 2003, pp.31-32).

Ainsi, pour la sociologie politique (et les Sciences Politiques), est-il possible de mettre en lien la notion de gouvernance avec celle, plus classique, de gouvernement. La gouvernance, pour la sociologie des organisations et des réseaux de politiques publiques, renvoie donc aux formes horizontales d'interaction entre les acteurs, aux interdépendances, aux régularités et aux règles d'interaction et d'échange, à l'autonomie de secteurs et de réseaux par rapport à l'Etat, à la dimension temporelle, aux processus de coordination des acteurs politiques et sociaux, et enfin parfois aux contraintes associées à la décision (Le Galès, 2003). La gouvernance ne remplace pas le gouvernement, elle permet plutôt de mettre en lumière les choix collectifs, les débats et conflits entre groupes, les valeurs dominantes, les intérêts particuliers et l'intérêt général, localisé ou situé (Faure, 1997), les problèmes de légitimité... c'est-à-dire les problèmes relevant de la sphère politique, dans un système de décision fragmenté.

La notion de gouvernance permet ainsi d'appréhender l'évolution des formes de gouvernement, c'est-à-dire des formes d'organisation politique du territoire au niveau local. A une forme étatique et fortement centralisée en France, dont l'apogée se situe certainement dans la période de croissance économique d'après-guerre, succède ainsi une nouvelle forme de gouvernement des villes – entendues comme des territoires urbains –, dont la notion de gouvernance permet de rendre compte. Elle est en effet un moyen potentiel de caractériser les logiques de recomposition du pouvoir monopoliste de l'Etat et leurs implications pour les territoires locaux, notamment pour les villes comme Lyon.

Pour la sociologie politique, la gouvernance correspond à « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains* » (Le Galès, 1999, p.225). La gouvernance urbaine (ou territoriale) renvoie quant à elle à la « *capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux, et d'autre part, en termes de capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'Etat, les autres villes et autres niveaux de gouvernement. Cette acceptation du terme renvoie à ce qui se passe au-delà d'une organisation, à savoir la capacité à organiser l'action collective, à construire des coalitions et des partenariats orientés vers des buts spécifiques* » (Le Galès, 1999, p.227).

La gouvernance urbaine présente ainsi deux dimensions complémentaires des logiques d'intégration des acteurs locaux dans l'action collective, l'une externe et l'autre interne. Enfin, le caractère plus ou moins territorialisé du mode de gouvernance, c'est-à-dire sa dépendance relative vis-à-vis de formes de régulation extérieures au territoire local, ainsi que la capacité d'action collective et les objectifs stratégiques définis dans ce cadre constituent également des dimensions problématiques de la gouvernance, intéressantes pour l'analyse.

La sociologie de la gouvernance permet donc de réfléchir aux articulations entre les différents modes de régulation de la société, et notamment d'identifier les évolutions de la régulation sociale et politique. Nous recourons à la notion de gouvernance comme

grille de lecture, outil et moyen d'analyse de la régulation économique opérée au niveau local, celui des territoires infranationaux et plus particulièrement des villes. La métropole lyonnaise s'inscrit alors naturellement dans le champ d'analyse, comme un territoire urbain particulier, un système productif local d'un point de vue économique, mais aussi une scène de gouvernance et de régulation d'un point de vue politique, concrétisée par un système d'action collective localisé, territorialisé, organisé de manière à exercer une certaine forme de régulation économique au niveau local.

L'usage de la notion de gouvernance pour analyser des phénomènes politiques de régulation économique à l'échelle du territoire de l'agglomération lyonnaise nécessite cependant de justifier l'existence même de l'unité de ce niveau d'analyse et d'explicitier son statut de niveau intermédiaire de régulation, d'identifier et de caractériser les groupes, les acteurs, les institutions et leurs interactions, qui permettent le fonctionnement de cette unité d'analyse, et enfin de repérer plus globalement les lieux de la dynamique institutionnelle et économique, qui déterminent l'évolution conjointe du territoire, observé comme un système productif localisé, et du système économique d'ensemble (Saillard, 2002).

2- ...Et les limites de la notion de gouvernance

P. Le Galès (1995a) convoque la notion de gouvernance pour qualifier les pratiques actuelles des gouvernements urbains, qui deviennent des acteurs à part entière du développement local, suite à la décentralisation des compétences. Cette notion semble mieux adaptée aux partenariats locaux qui se multiplient, tant au sein de la sphère publique qu'entre celle-ci et la sphère privée, que la notion plus étatique et classique de gouvernement, les villes devenant des « *producteurs de politiques publiques* » à part entière, aux côtés de l'Etat central et des instances communautaires européennes.

Cependant, J.P. Gaudin (2002) insiste également sur un point important soulevé par P. Le Galès : « (...) *l'intensité des coopérations entre secteurs public et privé n'est pas sans faire question en termes de régulation politique locale* » (p.92). Ainsi, J.-P. Gaudin (1995) privilégie plutôt l'analyse en termes de réseaux de politique publique et non de gouvernance, notion jugée peu adaptée aux partenariats et coopérations entre acteurs urbains tels qu'ils s'organisent en France depuis la décentralisation. La notion de réseau, issue de la sociologie politique « classique » permet notamment de rendre compte de l'émergence de nouvelles élites urbaines, politiques et professionnelles, dans la négociation de l'action publique, et de prendre acte de la faible légitimité politique de ces partenariats, perçus comme des arrangements de circonstance non soumis à la sanction électorale et démocratique.

On voit ainsi que la notion de gouvernance n'est pas la seule opératoire, ni même la plus pertinente et neutre pour analyser la recomposition de l'action publique au niveau local. Elle s'avère toutefois dominante dans la réflexion théorique et les analyses scientifiques produites à propos de l'évolution récente des formes de gouvernement (Healy, 2002).

La gouvernance, une fausse nouveauté ?

J.-P. Gaudin (2002) insiste en effet sur la fausse nouveauté des phénomènes dont est sensée rendre compte la notion de gouvernance : au début du 20^{ème} siècle en France, certaines formes d'action publique comme l'urbanisme et la gestion de l'aménagement urbain par la planification sont en effet plus proches des formes actuelles de négociation

que des formes de commandement hiérarchisées et centralisées exercées par l'Etat durant les Trente Glorieuses.

En bref, les modalités de conduite de l'action publique de l'époque correspondent déjà à ce que l'on qualifie désormais comme de la gouvernance : négociation déléguée des choix, autant pour la définition de la règle générale que pour sa mise en œuvre au niveau local; cadre réglementaire négocié entre quelques députés et des intérêts professionnels, qui détermine une sorte de suivi-évaluation des documents d'urbanisme exercé par l'Etat, fondé sur « *un schéma de discussion multipolaire explicite* » (Gaudin, 2002, p.46) et non sur un contrôle exercé par le haut. Ce sont les communes (urbaines) qui prennent l'initiative d'élaborer un plan, dont elles ont la maîtrise technique et la responsabilité juridique. Il s'agit donc d'une liberté locale peu encadrée, car seule une commission supérieure tripartite est consultée pour valider les plans (pas d'administration centrale ni locale pour l'urbanisme et l'aménagement avant la guerre), rassemblant des élus, des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et des professionnels de l'urbanisme.

Ce modèle historiquement daté de pilotage politique de l'action publique correspond précisément à une forme de gouvernance négociée, reposant sur l'existence de communautés de politiques publiques locales, organisées autour du maire et de son urbaniste (et leurs services administratifs et techniques), et de quelques personnes compétentes et représentatives des intérêts économiques locaux (immobiliers, touristiques, industriels...). Il est très proche de ce que l'on observe à Lyon au début des années 1960, juste avant la mise en place par l'Etat de son système d'intervention technocratique en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. Une certaine forme de gouvernance, au moins pour les questions relatives à l'économie, existe en effet dans la métropole lyonnaise jusqu'au début des années 1960, mais elle n'est pas désignée comme telle et se trouve escamotée et déstructurée du fait de l'imposition par le haut d'un nouveau dispositif de régulation économique territoriale, piloté de manière centralisée et fortement hiérarchisée, voire hégémonique, par les services de l'Etat (DATAR, Ministères de l'Equipement et de l'Intérieur) (voir infra, 2^{ème} Partie, Section 2).

Les formes de gouvernance actuellement observées et désignées comme telles dans les métropoles européennes correspondent donc plutôt au résultat d'un renouvellement des positions entre niveau local et niveau central comme au sein des systèmes d'acteurs locaux, à une certaine décrispation des relations entre les acteurs politiques et économiques et au décroisement plus général des rapports entre les sphères privée et publique : « *les coopérations sont désormais intenses et explicites* » (Gaudin, 2002, p.48). Elles n'ont pas grand-chose de véritablement nouveau, mais traduisent plutôt une sorte de renaissance de types d'organisation, qui ont simplement été quelque peu éclipsés par le développement de la règle générale édictée par l'Etat et par l'homogénéisation/centralisation de l'espace national dans les premières décennies d'après-guerre, parallèlement à la montée en puissance de la technocratie étatique.

Toutefois, les sociétés d'économie mixte locales existent depuis les années 1950, confirmant l'ancienneté et une certaine permanence dans le temps des relations et des formes d'associations entre acteurs et capitaux privés et publics ou parapublics (D'Arcy, 1967). La politique de développement économique et d'aménagement du territoire de l'Etat durant les Trente Glorieuses présente également des formes de collaboration entre secteurs public et privé évidentes, correspondant au modèle de l'économie mixte ou

dirigée, c'est-à-dire placées sous la domination étatique et le sceau de la poursuite de l'intérêt général du pays (voir infra, 2^{ème} Partie, Section 1).

La gouvernance s'accompagne en outre d'un nouveau langage commun et partagé au niveau mondial : elle est en elle-même la nouvelle référence universelle qui comble le vide idéologique et l'absence de grand récit fédérateur qui accompagnent la fin de l'idéal étatique keynésien. Le terme gouvernement cède la place à celui de gouvernance pour permettre le relookage et la modernisation de l'action publique : ce nouveau vocable donne l'illusion de la nouveauté, pour qualifier des systèmes d'acteurs et de décision qui ne sont pas si nouveaux et innovants que certains observateurs ou acteurs ne le prétendent.

L'ancienneté relative des logiques d'organisation du politique désignées par le nouveau vocable de gouvernance nous amène ainsi à questionner le sens supposé de ce dernier, à rechercher ce qu'il est censé apporter de plus à la compréhension des nouveaux phénomènes de coopération et de partenariat qui refont surface dans l'action publique depuis la survenue de la crise économique. Ne serait-ce en effet pas plus simple de parler d'un retour à un système d'action publique et de gouvernement somme toute très « classique », c'est-à-dire correspondant à celui qui prévaut avant la mise en place du système hiérarchique et centralisé qui caractérise les Trente Glorieuses en France ?

La gouvernance est donc un synonyme commode du renouveau, du changement et de la modernisation de l'action publique (Gaudin, 2002, p.110) ; on pourrait aller plus loin avec l'auteur en l'appréhendant comme un vecteur idéologique, un « médium » consensuel de l'évolution néolibérale du capitalisme et de son mode de régulation. A. Healy (2002, p.2) évoque en effet à propos de la gouvernance « *l'idée sous-entendue, dès l'introduction en France de cette notion, d'un changement radical de la gestion de l'urbain et d'une ouverture des décisions publiques aux acteurs économiques* ». « *La gouvernance urbaine apparaît avant tout comme un discours politique légitimant* » (Healy, 2002, p. 17), permettant notamment de justifier la prise en compte privilégiée, voire même exclusive, du point de vue et de l'intérêt des entreprises dans la définition des politiques locales de développement économique.

Le cas lyonnais offre en la matière un terrain d'études très intéressant, puisqu'il donne justement à voir l'organisation d'une nouvelle forme de gouvernance économique, revendiquée comme telle, rassemblant les autorités publiques chargées de la gestion de l'agglomération et les principales structures de représentation des intérêts économiques locaux (voir infra, 3^{ème} Partie, Section 3). D'après certains travaux, celle-ci « *relève plus du projet politique que de l'évolution des pratiques* » (Healy, 2002, p.17). L'analyse sur une période de temps assez longue que nous privilégions (c'est-à-dire sur les cinquante dernières années), tend cependant plutôt à démontrer que les pratiques, tant dans le volet opérationnel que dans le volet politique de la conduite de l'action économique au niveau local, ont-elles aussi profondément évolué avec la survenue de la crise économique et la décentralisation administrative opérée par l'Etat central, ainsi qu'avec la poursuite de la construction européenne et la mondialisation de l'économie.

L'évolution des pratiques se caractérise notamment par l'application des méthodes stratégiques du management de projet à l'action publique locale et par un recours accru aux démarches partenariales (voir infra). Ceci n'exclut toutefois pas l'émergence en parallèle d'un projet politique d'ensemble porté par les dernières mandatures à la tête de la métropole lyonnaise, reposant largement sur l'idée prétendument « nouvelle » de gouvernance ainsi que sur la mise en avant de l'enjeu dominant du développement

économique et de la compétition territoriale pour justifier les choix d'orientation de l'action publique locale.

La gouvernance, Cheval de Troie néolibéral ?

La notion de gouvernance se présente ainsi comme une manière commode de justifier le renouvellement en profondeur des logiques de conduite de l'action publique, fondée sur une certaine dépolitisation des enjeux et l'établissement d'une forme de consensus autour de la soumission nécessaire de l'ensemble des politiques publiques à l'impératif supérieur de la compétition économique. Elle participe de la rhétorique néolibérale, tout comme elle rend compte de nouvelles façons de faire et de conduire l'action publique. Le pragmatisme méthodologique et l'opportunisme économique chers à la pensée libérale accompagnent en effet cette nouvelle vision stratégique de l'exercice de la politique à travers un mode de gouvernement partenarial.

Ceci est particulièrement valable pour la gouvernance urbaine et/ou territoriale (locale), qui est promue en France tant par le Ministère de l'Équipement que par certaines grandes entreprises et la plupart des pouvoirs publics locaux, à la fois comme un mode d'organisation des sphères décisionnelles optimum et d'encadrement de nouvelles méthodes de conduite de l'action collective. La montée en puissance de la notion de gouvernance est ainsi très étroitement liée à la conversion d'une grande partie des élites politiques et administratives des pays développés à la conception néolibérale de l'économie (Jobert, 1994).

Selon J.P. Gaudin (2002), la notion de gouvernance rassemble en fait différentes évolutions des valeurs et des modalités de la régulation politique, notamment en France où la marque du modèle de l'Etat social est très forte et profonde, du fait de l'important interventionnisme économique déployé depuis les années 1950 (voir infra, 2^{ème} Partie). Elle camoufle ainsi l'une des questions contemporaines essentielles concernant les rapports flous et mouvants entre économie et politique. L'auteur s'interroge en effet sur la consécration politique de la mondialisation économique et du tournant libéral opéré par le système capitaliste que représente la notion de gouvernance : le changement profond que connaissent les modes de gouverner peut laisser supposer que la politique n'est plus désormais qu'une « succursale de l'économie et du commerce international », ou qu'au mieux « elle les prolonge, en quelque sorte, par une gouvernance centrée sur des coordinations pragmatiques et des contrats qui mettent simplement en forme des jeux de pouvoir existants » (Gaudin, 2002, p.132).

L'auteur rappelle aussi les postulats qui fondent la notion de gouvernance : la perte de centralité des régulations politiques étatiques au profit de négociations ouvertes entre les multiples acteurs économiques et sociaux ; l'accompagnement des décloisonnements entre sphères publique et privée à travers le partenariat. Il présente aussi ses applications concrètes les plus avancées : un modèle d'efficacité donné aux administrations qui s'inspire directement de celui des entreprises, un objectif de flexibilité dans les services publics centrée sur le client et l'économie de moyens, c'est-à-dire en définitive le « décalque de règles du marché dans leur version néo-libérale » (Gaudin, 2002, p.133). La gouvernance serait donc « un mélange intime de subsidiarité fédéraliste et de culture d'entreprise, valorisant la diversité des coopérations négociées entre institutions, entreprises et associations » (Gaudin, 2002, p.134).

La gouvernance peut ainsi être vue comme « le symptôme d'une coordination profondément souhaitée, mais jamais véritablement accomplie, entre des mondes en

forte spécialisation, notamment l'économique, le politique, le social(...) l'économie semblerait au contraire devenir une valeur universelle (...) la référence d'ensemble » (Gaudin, 2002, p.132). L'absence de grand récit politique est alors comblée par la gouvernance, qui reproduit et imite le marché en glorifiant les arrangements rationnels entre acteurs.

J.-P. Gaudin (2002) identifie en effet trois niveaux de signification de la gouvernance, telle qu'elle est convoquée par l'action publique :

- « *un appel direct au réalisme de la négociation moderne* » : i.e. négociation qui intègre les règles du marché et se fait avec lui. « *La réalité politique contemporaine est dans le marché international (...) et sa régulation par la gouvernance* » (p.105).
- « *un appel à la responsabilité pour mieux garantir l'efficacité* » : i.e. pragmatisme « moral » plus implicite que la soumission aux règles du marché, qui tend à responsabiliser les acteurs dans une logique libérale.
- « *le principe d'une nouvel humanisme mondial et d'un ordre politique global* » : i.e. une sorte de nouvelle charte libérale des Nations Unies...

P. Le Galès (1999) rappelle également qu'il existe un lien organique direct entre les théories de la gouvernance de l'action et celles du « *public choice* » ou du management public, qui prônent la création institutionnelle fondée sur le partenariat public/privé, la contractualisation négociée et le recours aux méthodes du management stratégique pour résoudre les problèmes de l'action publique collective, posés en termes d'efficacité et de rapport coût/bénéfice. Le partenariat s'inscrit même au cœur de la problématique de la gouvernance, parallèlement à l'augmentation du pluralisme politique et à l'ouverture des scènes politiques locales à la participation de la société civile, qui accompagnent le retrait de l'Etat de la régulation économique territoriale à partir des années 1980 (Le Galès, 1995b).

Ainsi, la notion de gouvernance souffre d'une connotation idéologique fortement marquée, emprunte de conceptions libérales de l'action publique et qui traduit la tendance à la domination des intérêts économiques sur la sphère du politique. Comme grille d'analyse, elle offre cependant un cadre conceptuel pertinent pour mettre en évidence et analyser la manière dont s'organise la prise en considération des différents intérêts – publics, économiques, sociaux, etc. – dans la conduite de l'action publique. « *[La gouvernance] s'apparente plutôt à une notion, au mieux à un concept de second ordre, qui n'apporte pas tant des réponses dans l'immédiat qu'elle permet de formuler des questions. (...) Ce faisant, cette sociologie de la gouvernance [i.e. privilégiée par l'auteur] vise à s'éloigner, autant que faire se peut, de toute vision de la « bonne gouvernance », qui relève le plus souvent d'une vision d'économie néo-classique à la recherche d'institutions qui garantissent l'optimum du fonctionnement du marché ou d'un projet néo-libéral pour justifier l'imposition de la discipline de marché aux sociétés européennes* » (Le Galès, 2003, p.36).

En s'appuyant sur cette approche critique de la notion, il s'agit d'appréhender la montée en puissance de la thématique de la gouvernance urbaine comme un phénomène total, pluriel et multidimensionnel, visant à faire accepter le modèle néolibéral de régulation de l'économie de façon consensuelle, sans réel débat ni polémique. Nous formulons en effet l'hypothèse que la gouvernance est déclinée par les nouvelles élites politiques et économiques urbaines, à la fois sous la forme d'un projet politique, d'une démarche méthodologique et d'un ensemble de pratiques présidant à la conduite des nouvelles

politiques publiques locales, qui permettent de soumettre ces dernières, qu'elles relèvent ou non du champ de l'économie, à l'impératif de la compétition concurrentielle, de l'attractivité territoriale et du développement économique.

Le recours à la notion de gouvernance urbaine (ou territoriale), résultant d'un transfert conceptuel depuis la sphère économique et le monde des entreprises vers la sphère publique d'administration et de gestion territoriale, permet donc de saisir la nouvelle dimension des pouvoirs locaux et de l'action publique locale, en offrant toutefois une lecture plus économique qu'institutionnelle des relations stratégiques entre les différents acteurs (Borraz, 1999). Il postule de l'existence de nouvelles scènes décisionnelles et politiques au niveau local, qui s'organisent afin de conduire des politiques de régulation économique territoriale adaptées au nouveau contexte de crise, caractérisé par l'exacerbation des logiques de concurrence et de compétitivité.

« L'extension de la logique du marché, y compris dans la sphère publique, conduit à une demande d'organisation politique et sociale à des niveaux autres que le niveau national, notamment sur certains territoires. La poussée du marché conduirait paradoxalement en réaction à une forme de retour du politique ou pour le moins de restructuration du politique dans certaines villes ou régions européennes [souligné par l'auteur]. (...) Les territoires infranationaux, notamment les villes et les régions, sont apparus comme l'un des niveaux possibles des intérêts, des groupes et des institutions, même si ce territoire n'a pas les caractéristiques de l'Etat-nation » (Le Galès, 1999, pp.230-231).

L'analyse du processus de territorialisation de la régulation économique à travers l'émergence de politiques économiques conduites par des systèmes d'acteurs locaux se nourrit donc de façon privilégiée des recherches portant sur la problématique de la gouvernance. Si celle-ci apparaît comme étant très intimement liée à l'avènement des considérations d'ordres économique ou stratégique dans l'organisation de l'action publique au niveau local, elle constitue alors un cadre conceptuel et un outil d'analyse particulièrement opportun et pertinent pour permettre la caractérisation du nouveau type d'action publique en faveur du développement économique local qui émerge depuis le début des années 1980. Elle permet en effet de mettre en relation l'ouverture du champ politique à la participation des acteurs économiques avec l'avènement de nouvelles modalités stratégiques et managériales de définition et de mise en œuvre de l'action publique.

3- Territoire, gouvernance et stratégie : un nouveau discours sur la méthode ?

La territorialisation des politiques économiques apparaît comme un vaste processus qui consiste non seulement en un transfert de charge de l'Etat vers le niveau local et en l'ouverture des scènes décisionnelles de la régulation économique territoriale à la participation de la société civile, mais également en un renouvellement des méthodes d'intervention en faveur de l'économie allant plutôt dans le sens d'une intégration fonctionnelle et stratégique des politiques publiques locales au service de l'enjeu dominant du développement économique territorial concurrentiel. Ce processus permet de rapprocher les intérêts des acteurs économiques de ceux des élites politiques locales, en occasionnant aussi une certaine intégration de l'intérêt des entreprises au cœur de l'action publique par la puissance publique locale, en lieu et place de l'intérêt général.

La gouvernance urbaine traduit en effet une nouvelle gestion publique et un mode de gouvernement dominé par les intérêts privés, le monde économique et les représentants de la société civile, adaptés et conditionnés par le système de l'économie de marché libérale. Elle matérialise la redéfinition des rôles respectifs des différents acteurs impliqués dans la conduite des politiques publiques, dont le partenariat public/privé constitue la principale caractéristique (Stoker, 1998). Celui-ci est censé améliorer l'efficacité de l'action publique, grâce à l'introduction des techniques de gestion stratégique inspirées de la gestion des entreprises et à une collaboration étroite entre la puissance publique et les acteurs privés. « *L'efficacité serait du côté des méthodes de management issues du privé et de la remise en question des liens de subordination entre l'Etat et les villes* » (Jouve, 2003). C'est ici toute l'ambiguïté et le paradoxe du renouveau libéral actuel, qui envisage le monde de l'économie et la sphère de l'action publique de façon conjointes, comme deux entités nécessairement liées (Marcou, 2002).

L'introduction des mécanismes de marché dans la gestion de la régulation économique territoriale depuis le tournant des années 1970 et 1980, accompagne le désengagement de l'Etat du niveau local et la remise en question du modèle keynésien de conduite des politiques publiques, qui débouchent sur une nouvelle conception du gouvernement, qu'il soit local, urbain ou territorial, en termes de gouvernance. L'adoption de la démarche stratégique, des logiques de projet et de management, comme le positionnement concurrentiel des territoires et l'adoption du pragmatisme libéral comme credo d'action, apparaissent ainsi comme relevant d'un choix éminemment politique, qui se traduit sur le plan organisationnel du système d'acteurs local par le recours au vocable de gouvernance et influe de manière forte sur les formes de la régulation économique territorialisée ainsi que sur les méthodes de gestion de l'action publique qui sont mobilisées par les acteurs locaux.

C'est, à notre sens, l'un des principaux aspects problématiques de la territorialisation des politiques publiques en faveur du développement économique, qu'il convient d'aborder pour comprendre la dimension idéologique et politique profonde des mutations à l'œuvre dans l'organisation de la régulation économique à l'échelle des territoires locaux.

Notre analyse de l'émergence d'une forme de régulation de l'économie par le territoire dans la métropole lyonnaise s'intéresse donc à la fois aux acteurs et aux méthodes de la politique économique locale. Ces dernières sont mobilisées tout au long de la démonstration comme un fil conducteur et un révélateur, permettant de mettre en évidence l'intégration progressive des modes de faire, des conceptions, des logiques d'action, du point de vue et, en définitive, de l'intérêt des entreprises par les pouvoirs publics locaux, parallèlement à l'avènement du positionnement concurrentiel des territoires (et surtout des acteurs en charge de leur administration) rendu nécessaire par l'impératif de développement économique.

L'intégration de l'intérêt des entreprises par les pouvoirs publics locaux

Les travaux de science politique sur la gouvernance urbaine posent la question de l'intégration des intérêts économiques privés dans les gouvernements locaux et dans la conduite de l'action publique, par le biais d'un rôle accru conféré aux dirigeants des entreprises ou à leurs représentants dans la construction de stratégies collectives destinées à favoriser la gestion des villes et des territoires locaux (Le Galès, 1993 ; Bagnasco, Le Galès, 1997 ; Dormois, 2004). Les avis divergent notamment quant à la

caractérisation de ces logiques de rapprochement et d'alliance, entre une vision constatant une véritable intégration de l'intérêt des acteurs économiques dans la conduite des politiques publiques et une approche privilégiant plutôt une simple convergence d'intérêts, justifiée par le fait que les acteurs économiques ne sont pas en capacité d'exprimer clairement un projet territorial et donc de devenir des interlocuteurs à niveau égal des décideurs publics locaux.

Ce débat renvoie directement à l'opposition théorique entre coalitions de croissance et régimes urbains (voir supra). L'approche du problème par les méthodes, les savoir-faire et l'expertise mobilisés pour conduire l'action économique peut précisément fournir une clé nouvelle et complémentaire pour alimenter cette réflexion, et peut-être contribuer à la caractérisation des nouvelles politiques publiques de développement économique locales, à travers leur mode de gouvernance. En effet, l'adoption des démarches stratégiques et des méthodes de management issues de la sphère des entreprises par les pouvoirs publics locaux pour conduire l'action publique, participe de façon très étroite de la manière dont s'organise le système décisionnel de la politique économique locale, selon des logiques de partenariat et de gouvernance.

Nous formulons ainsi l'hypothèse que l'intégration des intérêts économiques privés par les pouvoirs publics locaux, résultant de la structuration d'un mode de gouvernance spécifique de la régulation économique territoriale dans l'agglomération lyonnaise, est en grande partie permise par l'acculturation progressive des responsables politiques et des services techniques aux méthodes stratégiques issues de la sphère des entreprises. Le pragmatisme et la flexibilité se retrouvent au cœur des politiques publiques (Le Galès, 1995b), tant au niveau des modes de gouvernement que des modes de faire mobilisés pour définir et mettre en œuvre l'action publique.

La logique de projet accompagne l'avènement de la concurrence comme élément majeur des argumentations concernant les nouvelles contraintes imposées par la mondialisation de l'économie à la gestion des entreprises et des organisations. Elle correspond au cadre référentiel des nouveaux dispositifs méthodologiques de management, qui sont censés répondre de manière adaptée aux difficultés pour organiser le développement économique et retrouver la croissance du fait l'exacerbation de la compétition et du renforcement de l'incertitude liés au contexte de crise (Boltanski, Chiapello, 1999). La flexibilité, le pragmatisme, l'organisation en réseau et la spécialisation des compétences sont des principes qui régissent désormais, à la fois le comportement économique des firmes mais aussi la manière de gérer l'action collective des pouvoirs publics. La pensée managériale est ainsi intégrée au cœur de l'action publique, et notamment des politiques locales de développement économique (voir infra, 3^{ème} Partie, Section 2).

Cette acculturation à la vision du développement économique portée par les acteurs économiques accompagne la montée en puissance des responsables politiques locaux dans la conduite de la régulation économique territoriale. Elle leur permet en effet de légitimer leur prise de leadership politique sur les questions relatives à l'intervention économique au niveau local, notamment par rapport au rôle classique joué par les structures locales de représentation des intérêts économiques (organismes consulaires, syndicats patronaux) en la matière. Elle leur offre également une meilleure capacité d'agrégation des intérêts et des attentes des acteurs économiques à travers leur leadership politique sur l'ensemble des politiques urbaines. Le nouvel appareil justificatif fourni par la logique de projet permet ainsi de former des compromis et du consensus entre des exigences qui se présentent a priori comme antagonistes (Boltanski,

Chiapello, 1999) : l'intérêt général porté par les acteurs publics rejoint et intègre l'intérêt particulier des entreprises et des acteurs économiques de façon plus générale.

Comme l'Etat keynésien est amené à prendre en charge directement la poursuite de l'intérêt économique au nom de l'intérêt général de la Nation après la seconde guerre mondiale (voir infra, 2^{ème} Partie, Section 1), les autorités publiques locales chargées de la gestion des territoires sont donc amenées à intégrer politiquement et méthodologiquement le point de vue des acteurs économiques dans la conduite des politiques de développement territorial.

Cette affirmation repose sur l'hypothèse centrale d'une remise au goût du jour du modèle français de l'économie dirigée (ou mixte), correspondant au système de régulation fordiste des Trente Glorieuses au sein duquel l'Etat porte l'intérêt des grandes entreprises au nom de l'intérêt général du pays et caractérisé par une hybridation entre libéralisme et volontarisme interventionniste (Veltz, 1978). Ce modèle d'organisation de la régulation économique, dans lequel la puissance publique prend en charge de façon plus ou moins explicite le portage des intérêts privés dominants à travers la conduite de politiques économiques territoriales, semble ainsi, paradoxalement, être adapté pour coller au nouveau régime d'accumulation hyper flexible néolibéral. Il est simplement décliné au niveau local et non plus au niveau national.

Les pouvoirs publics locaux tendent à « reproduire le modèle parental » étatique en se chargeant du portage de l'intérêt des entreprises, permettant à l'intérêt général et à l'intérêt économique d'être de nouveau confondus, du moins associés au travers de la conduite de l'action publique en faveur de l'économie.

Le transfert de charge de la sphère économique vers la sphère politique et technique publique se réalise essentiellement sous la forme d'une acculturation progressive des responsables et techniciens de la puissance publique au contact des acteurs économiques, qui occupent une place privilégiée au sein du système d'acteurs local de la régulation économique territoriale depuis la survenue de la crise et le retrait de l'Etat central. Le partenariat politique est en effet institué par le biais de dispositifs et de démarches de politiques publiques, notamment dans le champ du développement économique local (Jouve, Lefèvre, 2003). Le cas lyonnais en offre plusieurs exemples, dont certaines formes de type associatif apparaissent dès les années 1970 (voir infra, 2^{ème} et 3^{ème} Parties).

Les limites techniques et démocratiques du modèle de la régulation économique territorialisé

Cependant, cette recomposition des formes de médiation entre la sphère politique et la sphère économique, au travers de l'émergence de politiques publiques locales stratégiques et managériales, vouées à favoriser la régulation économique territoriale selon une logique de développement économique concurrentiel dominante, pose le problème de l'exercice de la démocratie locale, du pluralisme politique et de la véritable représentation de l'ensemble de la société civile sur la scène décisionnelle locale (Jouve, Lefèvre, 2003). Elle met également en évidence des problèmes plus concrets et opérationnels d'expertise technique et de capacité effective d'action limitées de la puissance publique locale dans le domaine de la régulation économique.

L'hypothèse selon laquelle la territorialisation de la régulation économique s'accompagne d'une intégration par les autorités politiques locales de l'intérêt des entreprises et des méthodes du management stratégique issues de la sphère privée au sein de l'action publique ouvre donc le questionnement sur la problématique des limites d'un tel système de mise en œuvre et de pilotage de l'action économique au niveau local.

Les compétences et les savoir-faire de la Communauté urbaine de Lyon s'enrichissent considérablement sur la période étudiée, qui va de sa création à l'époque actuelle. Toutefois, son intervention en matière de développement n'est officiellement autorisée que depuis peu de temps, et les capacités réelles de ses services techniques dans le champ de l'intervention économique demeurent restreintes (voir infra, 3ème Partie). Notre travail porte ainsi non seulement sur la mise en évidence de l'évolution des orientations, des modalités et des contenus de la politique économique locale, mais également sur les méthodes et les modes d'organisation mobilisés pour la mettre en œuvre.

Par méthodes, il faut aussi comprendre la manière dont les acteurs économiques et les pouvoirs publics se répartissent les tâches au sein du système d'action collective de la régulation économique territorialisée. Le caractère limité de ses compétences techniques conduisent en effet le Grand Lyon à recourir au partenariat et la sous-traitance dans l'action publique, afin de pallier ses carences d'expertise spécifique dans le champ de la régulation économique. L'organisation de la gouvernance économique dans l'agglomération lyonnaise est ainsi en partie liée à la question des possibilités d'action de la collectivité, qui fait notamment appel aux savoir-faire et à l'expertise économique des organismes locaux de représentation des entreprises pour mener à bien la politique de développement économique territoriale.

Cette répartition des rôles pilotée par le Grand Lyon, qui modifie assez fortement les grands équilibres construits depuis la période des Trente Glorieuses, induit des rapports de forces importants, voire même des conflits au sein du système d'acteurs local, entre notamment les structures de représentation des intérêts économiques et les pouvoirs publics locaux, mais également entre le niveau des communes de l'agglomération et l'échelon communautaire.

D'un point de vue plus politique, il s'agit également d'interroger le caractère peu démocratique de la gouvernance ainsi organisée. L'analyse de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise nous amène en effet à prendre en considération les limites d'une telle intégration des méthodes et des intérêts économiques par la puissance publique locale, notamment en terme d'ouverture du processus décisionnel à la participation véritablement large et pluraliste de la société civile.

Des travaux récents sur la gouvernance métropolitaine et les politiques publiques montrent que les phénomènes d'ouverture de la sphère décisionnelle à la société civile locale restent limités à la participation des parties les plus institutionnalisées et les plus anciennement organisées de celle-ci. En outre, cette participation semble établie sur des fondements notabiliaires, qui tendent à reproduire une approche plutôt élitiste et traditionnelle de la démocratie représentative, du moins pour le cas français (Jouve, Lefèvre, 2003). Ainsi, ce sont essentiellement les structures émanant de la sphère économique qui sont amenées à être intégrées dans les processus d'élaboration et de conduite de l'action publique urbaine, *a fortiori* dans le champ de la régulation économique territoriale (organismes consulaires et patronaux notamment).

Il s'agit précisément du segment de la société civile locale qui entretient des relations privilégiées avec la sphère politique, et ceci de longue date (voir infra, 2^{ème} Partie). La participation du reste de la société civile locale reste en revanche très rare, voire totalement absente, conduisant certains auteurs à évoquer le « *risque de dérive adhocratique de la gouvernance métropolitaine en Europe* » (Jouve, Lefèvre, 2003, p.32) du fait de l'organisation de modes de coordination souples et pragmatiques pour gérer les politiques publiques dans les grandes villes, inspirés du modèle managérial néolibéral et privilégiant les logiques d'alliance avec les acteurs économiques au détriment des habitants et des citoyens.

D'autres auteurs voient dans les reconfigurations actuelles de la gouvernance de l'action publique urbaine une organisation des relations de pouvoir bénéficiant plutôt aux acteurs publics (élus notamment), et non aux acteurs économiques (Dormois, 2004). Tous s'accordent cependant sur le fait que les habitants et la population de façon générale figurent parmi les grands perdants de l'intégration de l'intérêt des entreprises par la puissance publique locale. Ces constats rejoignent également celui formulé par P. Le Galès à propos du recours au partenariat public/privé dans la gestion de l'action collective, qui « *révélerait la domination accrue du capital et de ses logiques aux dépens des besoins des citoyens. (...) Parfois ces partenariats cachaient la faiblesse ou la dépendance d'acteurs publics à l'égard du privé, (...) qui sacrifiait l'intérêt général à un intérêt particulier bien compris* » (Le Galès, 1995b).

Plusieurs questions s'inscrivent donc comme étant au centre de notre analyse du processus de territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise : Qui porte l'expertise, la décision et la mise en œuvre de l'action en faveur du développement économique local ? Quels sont les méthodes et les modes de faire mobilisés ? Ceux-ci traduisent-ils une poursuite de l'intérêt général (des citoyens) ou seulement l'intérêt des entreprises et de la technocratie territoriale ? Notamment, le recours au management stratégique, l'utilisation croissante du vocable de la gouvernance pour désigner la participation de la société civile et les logiques de partenariat public/privé ne reflètent-ils pas la tenue à l'écart de tout un pan de la société locale par rapport à la sphère décisionnelle et opérationnelle de la régulation économique territoriale ?

Enfin, notre thèse souhaite ouvrir le débat sur la question plus large des possibilités de conciliation entre l'intérêt économique et l'intérêt général au sein de l'action publique portée au travers des nouvelles politiques locales. P. Veltz (1997a) pointe par exemple la tendance des entreprises et des grandes organisations publiques à osciller entre des logiques de valorisation de leur patrimoine et spécialités à travers des mesures à long terme, et des logiques de soumission au court terme événementiel et à la complexité. Le modèle paradigmatique des marchés financiers, selon lequel seul l'intérêt ou la finalité économiques priment, apparaît comme l'archétype, certes pauvre et basique, du comportement des acteurs économiques privés, qui est de plus en plus intégré et imité par les acteurs publics. Il y a cependant une différence très nette entre le temps de l'entreprise et de l'investisseur économique / financier d'un côté, et celui de la collectivité de l'autre. Le rapport au temps et le rapport à l'espace sont multiples et pas toujours conciliables d'un point de vue à un autre.

Il s'agit donc d'interroger aussi la mise en cohérence des objectifs économiques soutenus par la recherche de la satisfaction de l'intérêt des entreprises avec les objectifs plus globaux d'aménagement urbain et de gestion de l'espace à travers la conduite de politiques territoriales menées par les pouvoirs locaux. D'où l'hypothèse que nous

soumettons *in fine* à l'analyse, d'une grande difficulté, voire d'une impossibilité à concilier les intérêts des entreprises et l'intérêt général de la collectivité au travers de l'action publique territoriale, dès lors que la même structure porte à la fois la défense et la promotion des intérêts économiques privés, et la poursuite de l'intérêt collectif public.

En d'autres termes, il s'agit d'apporter un regard assez critique sur l'intégration du portage de l'intérêt économique par la puissance publique locale, qui se fait dans l'agglomération lyonnaise de plus en plus au détriment, du moins au risque de la garantie de l'intérêt général de la population.

Conclusion de chapitre

La notion de gouvernance, malgré ses limites idéologiques, peut ainsi être convoquée dans l'analyse, comme une grille de lecture problématique de l'organisation politique et méthodologique de la régulation économique locale dans l'agglomération lyonnaise. Elle permet en effet d'interroger la répartition des rôles au sein du système d'acteurs lyonnais, en prenant acte des logiques de fragmentation institutionnelle et de développement du partenariat entre les sphères publique et privée, mais aussi de mettre en évidence l'émergence de nouvelles démarches de management stratégique de l'action publique, inspirées, comme la notion de gouvernance, du monde de l'entreprise.

Ce processus d'acculturation des pouvoirs publics locaux aux conceptions et aux intérêts des acteurs économiques représente une dimension très importante de la territorialisation de la politique économique. Il nous conduit à formuler l'hypothèse d'une intégration du portage de l'intérêt des entreprises par la puissance publique au niveau local, en lieu et place de l'Etat, comme une forme d'adaptation de la régulation économique territoriale au nouveau contexte économique d'ensemble, hyperconcurrentiel et fondé sur la compétitivité entre les villes. Il nous amène également à orienter notre analyse, visant à caractériser ce nouveau type de politique publique en faveur du développement économique, vers la mise en évidence des limites techniques et démocratiques d'une telle intégration entre intérêts économiques et intérêt général.

Conclusion de Section

Au terme de cette présentation du cadre théorique qui enchâsse notre problématique de recherche d'un point de vue politique et territorial, il est donc possible de rappeler les aspects principaux de l'analyse du processus de territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise développée par cette thèse.

En s'appuyant sur l'importance des représentations collectives du territoire dans l'aménagement de l'espace et l'action publique territoriale, nous avons déterminé le choix de l'échelle de l'agglomération lyonnaise comme la référence spatiale centrale pour notre étude, entendue au sens du périmètre couvert par la Communauté urbaine de Lyon et ses « dépendances » territoriales en matière de planification urbaine (SD puis SCOT). La dimension politique prime ainsi sur la dimension économique, au gré d'une approche de la régulation économique au niveau local qui est centrée sur le rôle de la puissance publique et non sur les logiques de fonctionnement du système productif

lyonnais. La contingence économique occupe cependant une place importante dans notre analyse, dans la continuité de la théorie de la régulation qui confère un rôle déterminant aux effets de contexte historique induits par le fonctionnement de l'économie.

En effet, nous avons vu que le rapport qu'entretiennent les responsables politiques et économiques avec le territoire n'est pas le même selon les périodes. Ce phasage temporel des représentations de la relation entre espace et économie soutient en outre l'hypothèse préalable de notre travail, postulant de la survenue d'un changement d'échelle territoriale dans l'organisation de la régulation économique, parallèlement au basculement dans un régime de crise (voir supra, Section 1).

Le processus de territorialisation de la régulation économique s'inscrirait ainsi dans un vaste mouvement d'avènement de nouvelles politiques locales, et correspondrait à la constitution d'un champ nouveau d'action publique consécutivement au transfert de charge et au désengagement opérés par l'Etat suite au changement de contexte économique d'ensemble. Celles-ci mobilisent notamment des référentiels et des approches méthodologiques d'un nouveau type, qui remettent en question les modes de gestion classique de l'action publique et érigent les territoires locaux – agglomérations urbaines en particulier – en véritables scènes de régulation économique et politique à part entière. Les nouvelles politiques économiques territorialisées donnent ainsi à voir une certaine reconfiguration des systèmes d'acteurs locaux et une profonde réorganisation des rôles entre la sphère publique des collectivités et la sphère économiques privée.

Pour étudier les modalités de gouvernement et de pilotage de la régulation économique territorialisée, il est alors possible de mobiliser la notion très galvaudée de gouvernance. Elle peut en effet constituer une grille d'analyse des jeux de pouvoir, particulièrement bien adaptée aux politiques publiques locales et au champ de l'action économique, en raison de ses liens très intimes avec l'avènement de la rhétorique libérale. Celle-ci accompagne le basculement de l'économie mondiale dans un régime de crise et justifie l'abandon de l'échelon étatique pour privilégier une organisation de la régulation plus proche des réalités contrastées du terrain local.

Il s'agit ainsi d'envisager les considérations méthodologiques et politiques de la conduite de la politique économique lyonnaise de façon conjointe. Cette approche globale permet au final d'ouvrir l'analyse du processus de territorialisation de la régulation économique à Lyon sur le problème des limites d'une intégration de la culture et des intérêts des entreprises par les pouvoirs publics locaux, notamment vis-à-vis de la représentation démocratique et de la poursuite de l'intérêt général.

Conclusion de la 1^{ère} Partie

Le recours à la théorie de la régulation pour analyser le processus de territorialisation de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise nous permet de justifier le choix de privilégier une approche historique et politique du phénomène sur une période de temps allant des années d'après-guerre à l'époque actuelle. Sa portée pluridisciplinaire offre en outre un socle notionnel solide pour développer une analyse de l'action publique et des modalités de son évolution, qui croise à la fois des aspects économiques, géographiques, sociologiques, idéologiques, méthodologiques et politiques. Cette position au carrefour des sciences humaines et sociales se retrouve de façon quasiment inévitable dans tout travail relatif à la question de l'aménagement de l'espace.

L'entrée par l'économie nous a permis de mettre en évidence la dimension territoriale de la crise du mode de régulation qui frappe le système capitaliste depuis le début des années 1970, et de pointer les principales caractéristiques du nouveau modèle de développement économique qui émerge pour dépasser cette situation de crise. Celui-ci confère un rôle très important au territoire local, qui est reconnu comme un facteur économique en tant que tel, déterminant pour le fonctionnement des entreprises dans un système où dominent les logiques de concurrence et de compétitivité. Le système productif lyonnais, ne serait-ce que par son statut métropolitain et technopolitain, présente face à ce modèle certains atouts d'ordre purement économique non négligeables, mais qui ne peuvent suffire en eux-mêmes à favoriser le développement économique et la création de richesses au niveau local.

C'est du moins sur la base de ce présupposé que ce met en place une politique publique territorialisée de régulation de l'économie dans l'agglomération lyonnaise. L'entrée par le champ politique nous permet alors de concentrer l'analyse de ce processus d'ancrage de l'action économique autour des questions relatives à l'organisation du système d'acteurs local et aux modalités méthodologiques de la mise en œuvre de l'intervention publique.

La confrontation du territoire et de ses représentations à l'approche politique de la régulation, introduit également l'ouverture du questionnement sur la notion de gouvernance, et plus précisément sur son opérabilité dans le cadre d'une démarche de caractérisation des nouvelles politiques économiques territorialisées. Le territoire local est ainsi conçu comme une scène de régulation économique et politique, qui voit la montée en puissance des pouvoirs publics locaux dans le champ de l'action économique et une dynamique de réorganisation des rôles entre les acteurs publics et économiques.

Sur cette base, notre thèse s'attache à démontrer que le processus de territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise est le résultat d'une lente évolution de l'action publique en faveur du développement économique, allant dans le sens d'un ancrage accru dans le territoire local et d'une adaptation de ses modalités et contenus aux logiques de fonctionnement des acteurs économiques.

L'acculturation des acteurs publics à la démarche de projet et au management stratégique, portés par l'idéologie néolibérale dominante, se traduit par des modes

organisationnels et un rapport au territoire assez nouveaux. Elle se réalise essentiellement au contact des acteurs économiques et conduit à l'intégration de l'intérêt des entreprises par les autorités publiques locales en charge de la politique de régulation économique. Cette reconnaissance, voire cette acceptation des logiques de concurrence et de compétition territorialisées par la sphère politique locale au nom de l'intérêt général interroge cependant les limites démocratiques et techniques d'un tel processus d'intégration.

Le détour préalable de l'analyse par la période de mise en place de la régulation économique territoriale correspondant aux années de croissance des Trente Glorieuses permet notamment de comprendre comment s'organise le transfert de charge entre l'Etat et le niveau local concernant l'accompagnement du développement économique et du fonctionnement des entreprises avant et après la survenue de la crise. Il permet aussi de mettre en évidence le rôle de relais et de vecteur de transition assuré par les acteurs économiques locaux dans ce processus de territorialisation de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise (voir infra, 2^{ème} Partie).

Deuxième partie :
La régulation économique sous
domination étatique
(1950-1980)

Cette partie couvre la période historique des Trente Glorieuses, précédant la phase de territorialisation de la politique de régulation économique dans l'agglomération lyonnaise. Elle revêt une importance particulière par rapport à notre analyse du processus d'ancrage de la politique économique au niveau local, dans la mesure où elle permet de comprendre la manière dont s'organise l'interventionnisme économique public en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale, ainsi que la manière dont celui-ci évolue avec le changement de contexte d'ensemble qui s'opère à partir du basculement de l'économie mondiale dans un régime de crise au cours des années 1970.

Ce modèle d'action publique dans le champ de l'économie, très dirigiste et fortement marqué par la domination politique et technique des services centraux de l'Etat, sert en effet de principal point de référence aux autorités publiques locales dans leur manière de conduire la politique économique territoriale durant la période suivante, qualifiée de flexibiliste et hyperconcurrentielle. Il agit à la fois comme un élément de justification de leur volonté d'autonomie politique d'intervention et de conquête d'un rôle à part entière en matière de définition et de pilotage de la régulation économique au niveau local, et comme un exemple d'organisation des relations au sein du système d'acteurs lyonnais, notamment entre le pouvoir politique et les acteurs économiques locaux.

C'est notamment durant cette période de croissance économique intense que sont conçues et organisées les modalités de mise en œuvre de l'intervention économique sur le territoire national par l'Etat, à travers la mise en place des outils de gestion de l'urbanisme, de l'aménagement spatial et de la planification urbaine qui servent à la régulation économique territoriale (voir infra, Section 1). La politique économique de l'Etat se décline selon deux niveaux scalaires, qui correspondent chacun un type d'intervention publique mobilisant des moyens spécifiques. Au niveau national, l'action est assez directe et conduite grâce à l'utilisation de leviers financiers et a-spatiaux, tandis qu'au niveau local l'action est surtout indirecte et passe essentiellement par le recours à l'aménagement de l'espace. Globalement cette politique apporte un encadrement étroit et un accompagnement très dirigiste à la croissance, selon une logique de modernisation économique, d'expansion industrielle et de rattrapage de la province par rapport à Paris.

Cette phase voit également une certaine mise au pas du système d'acteurs local par rapport à la toute puissance du pouvoir politique et technique central, qui passe entre autres par le développement de l'expertise étatique au niveau local et par la création de la Communauté urbaine de Lyon. L'établissement public de coopération intercommunale est expressément créé par les autorités étatiques pour faciliter la mise en œuvre de la politique économique nationale sur le territoire local. Il est ainsi d'abord conçu comme un moyen organisationnel de gestion de l'aménagement et de l'équipement de l'agglomération lyonnaise, mais pas encore comme un véritable lieu de pouvoir politique et de commandement en matière de régulation économique territoriale (voir infra, Section 2).

Enfin, La période de croissance économique des Trente Glorieuses donne à voir le lien très fort existant entre le fonctionnement du système économique d'ensemble selon une logique fordiste (voir supra, 1^{ère} Partie, Section 1) et l'organisation de la politique économique au niveau national. Celle-ci est non seulement très centralisée, mais aussi dominée par le principe de l'économie mixte, qui repose sur une alliance étroite entre les acteurs économiques et les pouvoirs publics, voire sur leur étroite imbrication et sur une certaine intégration de leurs intérêts respectifs au niveau national. L'intérêt des entreprises est alors en grande partie confondu avec l'intérêt général du pays, porté par les pouvoirs publics étatiques.

Ce modèle est toutefois remis en question avec la survenue de la crise économique au début des années 1970, conduisant à une évolution importante de la manière dont est conçue et pilotée la régulation économique territoriale. L'entrée en crise du mode de régulation fordiste entraîne une nécessaire adaptation de l'action publique en faveur du développement aux nouvelles logiques de fonctionnement de l'économie, fondées sur la recherche de la proximité pour lutter contre une concurrence mondialisée.

Cet événement est lui aussi capital pour comprendre la territorialisation de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise : il permet en effet aux acteurs locaux, notamment économiques, de revendiquer le rôle de pilote et d'acteur central de la politique économique locale face au constat d'impuissance des autorités étatiques dans la gestion centralisée du développement économique territorial. Ils sont porteurs d'une nouvelle vision de la régulation économique, plus endogène et ancrée dans le territoire local, ainsi que d'une grande capacité d'expertise dans le champ de l'économie, qu'ils imposent d'autant plus facilement aux pouvoirs publics centraux et locaux que le nouveau contexte concurrentiel et flexible les place en position de force par rapport à la rigidité structurelle de la technocratie publique (voir infra, Section 3).

Section 1 : LA POLITIQUE ECONOMIQUE NATIONALE ET SES DECLINAISONS A LYON

Cette première section est destinée à présenter quels sont les principes, les références et la nature de la politique de régulation économique développés par les autorités étatiques françaises durant les Trente Glorieuses. Elle s'attache ainsi à analyser les principes centraux de la politique de régulation structurelle de l'économie au niveau national, les liens très forts unissant les pouvoirs publics centraux et les représentants du patronat français, les outils réglementaires et procéduraux mobilisés pour assurer la mise en application des objectifs de la politique économique de l'Etat, ainsi que la manière dont cette politique économique est mise en application à l'échelle de l'ensemble lyonnais, essentiellement par le biais de la planification territoriale, de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme.

Elle vise à montrer le caractère fortement centralisé et dirigiste de la politique économique française durant les Trente Glorieuses, ainsi que le rôle croissant conféré à la dimension spatiale et indirecte de la régulation dans la mise en œuvre de la régulation sur le territoire. Seul l'Etat central est légitime et compétent pour intervenir de manière directe et normative dans le fonctionnement de l'économie. Il s'appuie sur le système de l'économie planifiée et sur l'association avec les forces économiques du pays pour déployer son intervention à l'échelle du pays et des territoires locaux.

L'Etat central monopolise la conduite de la régulation, au gré d'un système politique et économique hybride : l'économie mixte ou économie dirigée. Sur le plan politique, il s'agit donc également d'identifier qui porte l'intérêt des entreprises et la manière dont l'Etat combine la défense de l'intérêt général et la promotion des intérêts économiques des firmes françaises au travers de sa politique de développement économique nationale et d'aménagement du territoire.

D'un point de vue méthodologique, la démonstration s'intéresse aux moyens et leviers qui sont utilisés pour assurer la mise en œuvre de la politique économique à l'échelle nationale et au niveau des territoires locaux. L'attention se porte notamment sur la place très importante qu'occupe la dimension spatiale et territoriale dans la régulation économique structurelle opérée par la puissance publique. Nous souhaitons ainsi mettre en évidence les liens très forts unissant la politique économique nationale et la politique d'aménagement du territoire, mise en place par la technocratie étatique à partir des années 1950 parallèlement à la création de nombreux outils institutionnels et opérationnels.

Enfin, cette section aborde la manière dont la politique de régulation économique territoriale de l'Etat est mise en œuvre dans l'agglomération lyonnaise : quels sont les moyens et les concepts utilisés par les services de l'Etat pour assurer cette déclinaison de la politique nationale à l'échelle de la région lyonnaise ? Comment la planification spatiale locale est-elle instrumentalisée pour servir les ambitions et les principes du développement économique, tel qu'il conçu en référence à l'échelle nationale ? Les

grandes opérations d'aménagement de l'espace réalisées dans la métropole lyonnaise durant cette période reflètent également la main mise technocratique de l'Etat central sur la destinée économique du territoire local.

I - Cadre référentiel, principes et moyens de la politique économique française

Après la seconde guerre mondiale, l'Etat Providence français ancre sa légitimité à intervenir dans le champ économique par le recours à l'économie dirigée, c'est-à-dire en pénétrant tous les champs de l'économie, au service de l'intérêt général et du bien-être collectif national (Joye, 2002). Ce dirigisme peut être assimilé à de l'interventionnisme systématique, fondé sur le commandement autoritaire et la planification. Les nouvelles exigences européennes en matière de politique économique, relatives à l'ouverture des frontières économiques et à l'internationalisation de la concurrence, atténuent cependant le caractère autoritaire de l'intervention publique, qui s'oriente vers l'instauration d'un système d'encadrement des comportements des entreprises et d'incitation en faveur du développement économique.

Ce principe d'intervention n'est pas considéré comme un obstacle au libre développement des intérêts économiques et de l'initiative privée. Le passage d'une conception du rôle de l'Etat comme « *interférant à titre exceptionnel* » (Massaccesi, 1966) à une conception de l'Etat qui intervient de façon systématique dans le domaine économique traduit au contraire la maturité de l'économie de marché en France, notamment du point de vue de la technocratie étatique. La planification est présentée par les autorités publiques comme une nécessité pour le développement économique et comme l'alternative la plus libérale au « *laisser-faire* » classique des politiques économiques, adaptée au contexte historique de croissance de l'après-guerre. L'opérateur public étatique utilise ainsi des moyens techniques et conceptuels nouveaux pour assurer la réalisation des objectifs qu'il fixe, la création des conditions les plus propices à la croissance et la régulation d'ensemble du système économique national.

La répartition et la localisation des activités économiques dans l'espace sont des aspects centraux de la politique économique française durant les années 1960, en appui de l'implication directe de l'Etat dans le développement économique, sous la forme de subventions, d'aides financières et de prise de contrôle du capital des grandes firmes (voir infra). Il s'agit à la fois d'un objectif de rééquilibrage de l'appareil productif dans l'espace géographique national fortement centralisé, et d'un moyen d'intervention en faveur de l'expansion économique, permettant d'enclencher ou de renforcer les processus de développement selon le principe des pôles de croissance.

La politique économique française confère ainsi un rôle de plus en plus important au volet spatial de la régulation, afin de maîtriser les dynamiques de développement sur l'ensemble du territoire national, mais aussi de contribuer à créer un environnement spatial propice à la réalisation des objectifs par les entreprises, en facilitant la production d'avantages et d'économies externes territorialisés.

L'Etat se place résolument au service de l'intérêt des entreprises, au nom de l'intérêt général et de l'impératif d'expansion économique et industrielle du pays. Le principe de la concertation et de l'élaboration conjointe de la planification indicative avec les représentants du patronat et des travailleurs permet d'associer les forces vives du pays à

la définition des orientations et des objectifs de la régulation économique, menée de façon très centralisée par les services de l'Etat. Il permet en outre dans une certaine mesure d'isoler la question économique du débat politique, consacrant ainsi le système de l'économie dirigée, à mi-chemin des conceptions libérales et keynésiennes de la régulation.

1- Le principe interventionniste de l'économie mixte en contexte de croissance

L'interventionnisme est une méthode d'action de la puissance publique. Il permet de déployer une politique de régulation économique dont l'objet est d'influencer le comportement des agents économiques privés et publics et le libre fonctionnement du marché, pour lutter contre les dysfonctionnements du système économique capitaliste (Joye, 2002). Il s'agit ainsi d'une technique de régulation de l'économie, qui repose sur l'utilisation de divers instruments et de compétences (budget et dépenses publiques, monnaie, réglementation et décisions législatives, planification économique, aménagement du territoire...), censés permettre d'atteindre les objectifs fixés (croissance économique, plein emploi, stabilité des prix, équilibre de la balance commerciale, développement industriel...) (Echaudemaison, 1998).

Le terme « interventionnisme », un peu moins connoté que celui d'économie dirigée, traduit le double sens de la politique économique de l'Etat durant cette période, qui consiste à la fois en une interposition volontaire des pouvoirs publics entre les différents acteurs de l'économie, et en une affirmation de la dimension dogmatique – c'est-à-dire résultant d'un choix idéologique – du positionnement des pouvoirs publics au cœur du fonctionnement de l'économie nationale (Joye, 2002). Deux inspirations idéologiques contradictoires dominent en effet l'appareil référentiel de la politique économique française depuis la fin de la seconde guerre mondiale : le keynésianisme et le libéralisme (Echaudemaison, 1998). Elles influencent de façon conjointe la conduite de la régulation économique par l'Etat. Durant les Trente Glorieuses, la place des pouvoirs publics dans le fonctionnement de l'économie nationale française est dominante et décisive non seulement pendant la période de reconstruction (1945-1954) mais aussi durant les années de forte croissance (1955-1974).

Cette intervention volontaire de l'Etat dans l'économie de marché étant « *multiple, constante et systématique* » (Kempf, 2004), il convient de parler d'économie mixte pour qualifier le mode de fonctionnement du système productif en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Celui-ci correspond en effet à une hybridation des logiques keynésiennes et libérales au service du développement économique national, et se matérialise dans les faits par une alliance politique implicite entre la puissance publique et les principaux représentants du capitalisme français (firmes et groupes industriels). La conduite de la planification économique, comme les modalités d'organisation de la planification spatiale et urbaine durant les années 1960 (voir infra), reflètent ainsi l'ambiguïté du positionnement politique des autorités publiques centrales et le mouvement de balancier permanent qui s'opère entre position libérale et position volontariste (Veltz, 1978).

L'intervention publique a pour principaux objectifs l'amélioration de la régulation d'ensemble de l'économie et la poursuite de l'intérêt général de la nation dans le domaine économique, conformément aux principes hérités de la pensée politique de Rousseau. Cette fonction sociale d'utilité de l'action économique publique est censée

représenter incontestablement les aspirations de l'ensemble de la collectivité par agrégation des préférences individuelles (Kempf, 2004). Le caractère fortement centralisé et dirigiste de l'organisation de la régulation économique se trouve ainsi contrebalancé par le recours à la concertation des forces vives de la nation, notamment par le relais actif des organisations patronales nationales et locales, qui représentent les intérêts des entreprises privées et participent au modèle de l'économie mixte à la française, du moins en théorie.

Les deux facettes de l'interventionnisme étatique se complètent (Joye, 2002). D'une part, la politique économique publique oriente l'organisation des activités économiques du pays, au moyen de techniques juridiques et financières d'incitation ou de contrainte (planification, règlements d'urbanisme, autorisations spéciales d'implantation et agréments, mesures fiscales, subventions, aides financières...). D'autre part, la politique économique de l'Etat tient compte des intérêts des agents économiques français, en recourant au principe de la concertation.

L'interventionnisme d'économie concertée permet ainsi à la puissance publique de négocier avec les entreprises et les organismes qui représentent leurs intérêts les décisions relatives à l'organisation des activités économiques du pays. Le consensus politique qui se dégage de cette concertation offre une légitimité de poids à l'autre aspect de la régulation économique publique, plus autoritaire et dirigiste. Les administrations de l'Etat exercent en effet leur pouvoir de domination sur la définition et la mise en application de l'action économique publique, et leur pouvoir de levier pour influencer le comportement des entreprises grâce aux nombreux moyens et compétences à leur disposition.

L'échelle territoriale de référence de la politique économique nationale est la France. Celle-ci s'articule cependant avec l'échelle européenne en construction à partir du Traité de Rome de 1957. Le 1^{er} Plan Monnet, accompagné de nationalisations dans les secteurs clés, jette les bases de la reconstruction économique du pays entre 1947 et 1950 (Kuisel, 1984). Le gouvernement œuvre ensuite à la mise en place du Marché Commun et à la modernisation de l'économie nationale, en plaçant l'industrialisation de la France et le développement équilibré du territoire au centre de ses politiques. La politique économique de l'Etat durant les Trente Glorieuses, particulièrement au travers de son volet industriel et tertiaire, joue donc un rôle essentiel et décisif dans l'orientation et l'organisation du système productif français (Laborie, Langumier, De Roo, 1985), tant à l'échelle nationale qu'au niveau des territoires locaux.

Les actions de l'Etat dans le domaine économique pendant les Trente Glorieuses s'inscrivent dans une politique nationale centrée sur la demande, qui cherche globalement à canaliser, aménager et gérer la croissance. Le contexte d'ensemble après la seconde guerre mondiale est en effet dominé par une formidable dynamique d'expansion et de croissance économique, qui succède à deux décennies de crise du régime d'accumulation liée au manque de débouchés (voir supra, 1^{ère} partie). Les impératifs nationaux de la reconstruction se conjuguent aux enjeux du redéploiement des échanges commerciaux à l'échelle internationale, après six ans de conflit.

Les objectifs et contenus de la politique économique évoluent cependant au cours de cette période : modernisation et développement industriel afin de retrouver le niveau de production d'avant la crise de 1929, orientation des investissements vers les secteurs jugés stratégiques, mise en place de nouvelles formations professionnelles, ouverture internationale des frontières et construction du marché commun européen, impératif

industriel, concentration des structures productives et financières pour pouvoir rivaliser avec la concurrence extérieure, soutien et développement de la recherche et de l'innovation, au gré des modifications de l'environnement économique et des justifications idéologiques tantôt interventionnistes ou libérales.

Cette politique volontariste revêt également plusieurs formes simultanément. L'action économique publique consiste en effet à la fois en des interventions à dominante structurelle (planification économique, aménagement du territoire, formation d'un vaste secteur public grâce au contrôle direct des entreprises stratégiques par l'Etat, dépenses publiques d'investissement dans l'équipement et le soutien aux filières d'activité porteuses de la croissance, réglementation et mesures législatives, fiscalité et primes incitatives) et en des interventions de portée conjoncturelle (politiques budgétaire, monétaire et salariale).

Les politiques de régulation conjoncturelle durant cette période sont résolument pragmatiques et d'influence libérale, malgré le poids des théories keynésiennes sur la définition du rôle de la puissance publique dans la conduite de l'économie nationale. Elles alternent les dispositions en faveur de la stabilisation de la croissance et les mesures destinées à sa relance (politiques de « *stop & go* »), au sein d'un système d'intervention destiné à canaliser la dynamique de croissance (Ferrandon, 2004). L'enjeu principal de la politique économique conjoncturelle des Trente Glorieuses est ainsi la maîtrise, voire le freinage de la croissance, afin de limiter l'inflation et les déficits publics (maintien de la parité de la monnaie et de l'équilibre de la balance commerciale).

Les objectifs de stabilisation se traduisent notamment par le blocage des prix, la réduction des dépenses publiques et le rééquilibrage budgétaire, des hausses de la fiscalité, des dévaluations monétaires, et l'encadrement du recours au crédit (incitations à l'épargne, limitation de l'emprunt...). A l'inverse, les volontés conjoncturelles de relance de la part de la puissance publique se déclinent à travers des baisses des impôts, l'augmentation des dépenses publiques et la stimulation des investissements, l'assouplissement de l'accès au crédit et les hausses des salaires pour soutenir la demande et la consommation des ménages.

Ces politiques de régulation conjoncturelle sont essentiellement conduites à l'échelle nationale et n'ont pas de déclinaison particulière sur le territoire de l'agglomération lyonnaise. Elles ne sont donc pas abordées dans le détail dans le cadre de cette analyse, centrée sur le rapport entre intervention économique et territoire local à partir du cas lyonnais. En revanche, la dimension structurelle de la politique économique française durant les Trente Glorieuses a des répercussions directes et indirectes très importantes sur le fonctionnement et l'organisation du système économique local de la métropole lyonnaise.

En effet, la politique de régulation économique structurelle de l'Etat, en recourant à la planification, aux moyens financiers ou réglementaires et au contrôle public des grandes entreprises, touche de façon directe les structures productives de la région lyonnaise. Elle s'ouvre en outre aux logiques spatiales à partir de la fin de années 1950, donnant une place importante à la dimension territoriale de l'intervention publique et un rôle accru aux acteurs locaux dans la conduite et la mise en œuvre de la politique économique.

2- L'encadrement de la politique économique structurelle par la planification

L'intervention de la puissance publique étatique dans le fonctionnement de l'économie nationale durant les Trente Glorieuses s'organise à partir du principe de la planification, qui tend à couvrir l'ensemble des domaines relatifs à l'enjeu de modernisation et de développement économique. La politique économique s'exprime essentiellement à travers le Plan de Modernisation et d'Equiperment de la France et le Plan de Développement Economique et Social de la nation (ou plan d'aménagement du territoire), tous deux conçus au niveau central sous l'égide du Commissariat Général au Plan (CGP) institué en 1946. Leur élaboration est disjointe au début des années 1950, conjointe entre 1955 et 1965, puis associée à la politique d'aménagement du territoire à partir du milieu des années 1960.

La planification est conçue comme un moyen de réduire les incertitudes, de guider et d'encadrer les efforts d'investissement de la puissance publique, mais aussi des acteurs privés, vers les secteurs considérés comme prioritaires pour la croissance, la modernisation et le développement des structures productives du pays. Elle n'a officiellement qu'une vocation indicative et technique, mais elle constitue également un projet politique cohérent, approuvé et encouragé par le Plan Marshall (Boneau, 2004). La première raison d'être de la planification française est en effet d'inscrire l'ensemble des interventions de la puissance publique dans le champ de l'économie dans un vaste projet collectif ayant une portée politique qui garantisse sa continuité et sa cohérence (Dufourt, 1976). Elle permet de confier la modernisation de l'économie française à des experts issus d'horizons divers, qui appliquent au technocratisme étatique leur caractère pragmatique de techniciens ou d'entrepreneurs.

Le recours à la planification s'appuie en outre sur le principe de la concertation. « *L'esprit du Plan, c'est le concert de toutes les forces économiques et sociales de la nation* » (Massé, 1965, p.153). Cette concertation, organisée à partir de commissions de modernisation réunissant des chefs d'entreprises, des hauts fonctionnaires, des syndicalistes et des experts divers, permet de valider les décisions stratégiques pour l'orientation de la politique économique nationale. La concertation apporte également une certaine dépolitisation des questions de politique économique, ballottées entre interventionnisme et libéralisme, au nom de l'intérêt général du pays face au contexte mondial d'internationalisation et de libéralisation des marchés, mais aussi à l'avantage des intérêts dominants du grand capital industriel national en pleine expansion. Elle fait ainsi la part belle aux intérêts du patronat français, appelé à participer directement à la conduite de la modernisation économique du pays aux côtés des instances étatiques.

Moderniser signifie essentiellement rendre l'économie française plus compétitive et adaptée au contexte d'ouverture des frontières et de mise en concurrence des entreprises nationales avec les firmes étrangères, en imposant les techniques managériales, l'organisation scientifique du travail et la mécanisation de la production aux agents économiques. La politique économique nationale déclinée à travers le Plan vise ainsi, de manière plus ou moins directe, à encourager le regroupement et la concentration des structures productives, à trouver de nouveaux marchés pour les entreprises du pays, à faciliter l'implantation des entreprises industrielles sur le territoire, à développer l'appareil productif, à soutenir la consolidation des groupes industriels privés et publics, à orienter massivement les investissements à vocation économique sur certains secteurs productifs industriels et tertiaires ou sur certaines portions clairement identifiées du

territoire national, notamment pour corriger les effets négatifs de la concentration industrielle.

Elle s'oriente également à partir du milieu des années 1960 vers l'aménagement de l'environnement des entreprises, notamment dans les grandes villes du pays comme Lyon, par la mise en œuvre des principes du zoning industriel, la réalisation d'infrastructures de communication modernes et de grands équipements collectifs indispensables pour les activités économiques. D'abord conçue exclusivement en référence au niveau national, la planification française privilégie des objectifs d'ensemble du développement économique et de la modernisation des structures productives. Elle s'ouvre ensuite à la dimension spatiale de la régulation économique, en définissant de manière parallèle les objectifs de croissance au niveau national et leur déclinaison pratique au niveau des territoires locaux.

Une planification déconnectée des enjeux territoriaux

Dans le dispositif très centralisé de la planification à la française, le territoire n'assure qu'un rôle de réceptacle, de simple support spatial pour la réalisation des objectifs nationaux de développement et d'expansion économique, particulièrement au cours des années 1950 qui restent dominées par l'enjeu de la remise à niveau des structures productives. Les trois premiers Plans sont en effet dominés par l'objectif de la reconstruction des bases économiques et productives du pays. La dimension territoriale de la régulation économique est globalement absente de ces premiers programmes de politique économique, qui n'ont qu'une déclinaison nationale unique, à l'échelle de la France dans son ensemble.

Le premier Plan « Monnet » (1947-1952) est centré sur le double objectif de modernisation et d'équipement économiques. Il vise à reconstituer les industries de base afin d'atteindre le niveau de production d'avant la crise 1929, en redonnant à la France des moyens de production adéquats. Il suggère notamment des actions spécifiques dans la sidérurgie, la mécanique et le textile (regroupement des établissements, concentration et spécialisation productives afin d'optimiser les économies d'échelles potentielles) (Jenny, Weber, 1974). Il est particulièrement directif dans l'orientation des ressources et du crédit, et ambitieux quant à ses objectifs de production industrielle, qui sont rapidement et largement atteints.

Le deuxième Plan (1953-1957) est également axé sur l'augmentation de la production, l'amélioration de la qualité des produits et de la rentabilité, dans une optique de libéralisation des échanges (ouverture du marché commun européen après le Traité de Rome de 1957). Le principe du développement de l'industrie et des équipements à l'échelle nationale est encore au cœur du dispositif. Il encourage à la décentralisation industrielle de Paris vers les régions de province riches en main d'œuvre. Celui-ci inscrit en outre le principe de la spécialisation des entreprises au rang de moyen de réalisation des objectifs du Plan, comme un remède permettant de pallier la trop grande différenciation des activités des entreprises traditionnelles françaises et leur faible productivité qui en découle (Jenny, Weber, 1974).

Le lancement du troisième Plan (1958-1961) coïncide avec deux événements majeurs dans l'évolution de la politique économique française : le début de la Communauté Economique Européenne et l'instauration de la Cinquième République. Cependant, il reprend et poursuit la ligne de conduite directrice des deux premiers Plans concernant les structures productives nationales, en incitant au regroupement des entreprises et à la

spécialisation des unités productives. Il prône toutefois une plus grande ouverture de l'économie nationale à la concurrence extérieure et s'oriente vers la réalisation des équipements collectifs sur le territoire, afin d'améliorer l'environnement et la compétitivité des entreprises françaises dans le nouveau contexte concurrentiel européen. Son but est également de préparer le plein emploi de l'importante cohorte de jeunes issus du baby-boom d'après-guerre, en permettant le renouvellement des structures de formation professionnelle à l'échelle nationale.

Les trois premiers Plans nationaux de modernisation et d'équipement ont donc des objectifs essentiellement économiques et de portée nationale, concernant les différentes branches d'activités considérées comme des moteurs pour le développement économique de la France : reconstitution des grands équipements publics et des industries de base conditionnant la reconstruction du pays, développement des industries de transformation, modernisation de l'agriculture, effort de développement du secteur de la construction, décentralisation industrielle... Ils complètent, sans se confondre avec elles, les orientations définies dans le cadre des premiers plans de développement économique et social en matière d'aménagement du territoire. Le territoire national constitue la référence spatiale unique des programmes économiques.

La régionalisation du Plan et l'ouverture de la régulation aux logiques spatiales

Cependant, les fluctuations profondes que subit la conjoncture économique nationale pendant la première moitié des années 1950, sur fond de construction européenne et de déconstruction des empires coloniaux (récession des branches industrielles traditionnelles, notamment dans la région lyonnaise : textile, cuir ; expansion rapide des industries dynamiques, centrée sur la capitale : chimie, pharmacie, mécanique, électronique ; problèmes de reconversion des régions minières et de vieille industrie), aggravent la distorsion région parisienne – province, déjà dénoncée par J.F. Gravier (1947). En 1953, un cinquième de la production industrielle française est ainsi localisée à Paris et dans les départements limitrophes (Laborie, Langumier, De Roo, 1985).

Dès 1950, le ministre de la reconstruction et de l'urbanisme Claudius-Petit propose au gouvernement la mise en œuvre d'une véritable politique d'aménagement du territoire, visant la répartition plus équilibrée des hommes et des activités dans l'espace national²². L'industrialisation décentralisée figure parmi les principaux moyens envisagés, à côté d'actions portant sur la réalisation d'équipements collectifs et sur le développement des autres secteurs de l'économie (énergie, transports, agriculture, tourisme, culture).

Cette situation conduit les pouvoirs publics à prendre dans les années 1950 une série de mesures financières et réglementaires nouvelles destinées à freiner la concentration économique dans la région parisienne et à faciliter l'expansion (ou la reconversion) industrielle dans les zones et les localités souffrant de l'insuffisance ou de la régression de leurs activités traditionnelles (Faucheux, Saillard, Novel, 1965). L'objectif de décentralisation industrielle s'accompagne de la mobilisation des forces vives et des représentants des intérêts économiques au niveau local et régional, invitées à participer à la définition collective et concertée des objectifs de la planification économique (voir infra).

²² Il existe depuis 1949 une Direction de l'Aménagement du Territoire au sein du Ministère de la Reconstruction et du Logement.

Les décrets du 30 juin 1955 prescrivent ainsi la régionalisation du plan, par l'établissement de programmes d'action régionale destinés à promouvoir l'expansion économique et sociale des différentes régions. La loi du 7 août 1957 dispose que ces programmes soient complétés par des plans d'aménagement régional visant notamment à orienter l'implantation des équipements publics et privés sur le territoire. Ces deux documents sont fondus en un seul en 1958²³ : le Plan régional de développement économique et social et d'aménagement du territoire. La coordination entre le plan national de développement économique et l'ensemble de la politique d'aménagement du territoire est assurée par le Comité des plans régionaux. Le troisième Plan économique et social de la France (1958-1961) voit ainsi sa déclinaison régionale couplée avec l'élaboration des documents de planification spatiale, relatifs à l'aménagement du territoire. Ce nouveau dispositif permet notamment un meilleur encadrement de la décentralisation industrielle et de la répartition des grands équipements collectifs programmés sur le territoire national.

La dimension spatiale et la prise en compte des disparités territoriales se greffe donc au dispositif de régulation d'ensemble de l'économie par la planification à la fin des années 1950. Une politique de régulation économique par le territoire s'organise alors pour corriger les effets négatifs de la concentration industrielle – qui privilégie la région parisienne au détriment de la province –, répondre aux impératifs de la croissance productive et aider les foyers industriels locaux menacés par l'augmentation de la concurrence extérieure. La décentralisation industrielle, tant à l'échelle nationale qu'au niveau régional, est associée aux objectifs plus sectoriels et structuraux de la politique économique de l'Etat.

Jusqu'à 1963, les actions de planification et d'urbanisme relatives à l'aménagement, notamment industriel, du territoire restent toutefois globalement distinctes de la planification économique, même si le 3^{ème} Plan marque l'amorce d'une prise en compte de la dimension spatiale de la planification et une certaine ouverture de la politique économique nationale aux spécificités régionales, conformément aux orientations définies par les instances européennes, qui entendent privilégier le niveau régional dans la définition et la conduite des politiques économiques.

L'intégration des logiques spatiales dans la régulation économique

A partir du 4^{ème} Plan (1962-1965), l'accent est mis sur l'enjeu de la compétitivité de l'économie française, exposée à la concurrence internationale à l'échelle européenne et mondiale, et sur la nécessité qui en découle d'adapter les structures de l'appareil productif national. Il s'agit de privilégier toujours plus les logiques de concentration, de modernisation et d'innovation industrielles, mais aussi d'améliorer de façon significative l'environnement des entreprises pour faciliter la réalisation de ces objectifs et augmenter les externalités positives.

Le renforcement de la position compétitive de l'économie nationale nécessite en effet la constitution et/ou la consolidation d'un petit nombre d'entreprises et de groupes de dimension internationale, capables d'affronter la concurrence des grands leaders étrangers (voir infra). La modernisation, la spécialisation et le développement de la sous-traitance doivent renforcer l'intégration des petites et moyennes entreprises (PME) dans le système productif national aux côtés des grandes firmes, et leur permettre de

²³ Décret du 31 décembre 1958.

participer au nouveau marché commun européen en s'adaptant aux enjeux de la concurrence internationale (Jenny, Weber, 1974). Les capacités d'intervention de l'Etat dans la réorganisation des structures productives sont assez importantes à l'échelle nationale (soutien aux branches d'activités industrielles, aides financières aux entreprises...).

Mais la question des économies externes potentiellement mobilisables par les firmes sur le territoire français est également directement soulevée par le nouvel objectif de compétitivité économique et par la nécessité d'encourager les entreprises à participer au processus de développement et de modernisation nationale. Le Plan visant l'expansion économique, la modernisation des structures et le développement des investissements, mais aussi une meilleure répartition des fruits de la croissance sur le territoire national et l'amélioration de l'environnement des entreprises, justifie pleinement l'intégration de la politique d'aménagement du territoire et de la politique d'expansion économique au sein d'un même programme de développement économique du territoire national.

Toutefois, les capacités d'intervention de l'Etat au niveau local sont beaucoup plus limitées qu'au niveau national, et n'ont qu'une influence indirecte sur les dynamiques de développement, de concentration et de modernisation industrielles. Elles passent essentiellement par le développement du volet spatial de l'intervention économique publique : planification territoriale, aménagement de zones industrialo-portuaires adaptées aux besoins de la grande industrie pétrochimique et sidérurgique, aménagement de centres directionnels pour accueillir le redéploiement des sièges sociaux et des activités financières, intensification de la production de zones industrielles pour faciliter le desserrement et la modernisation des PME traditionnelles à la périphérie des grandes villes, accélération du rythme de réalisation des grands équipements collectifs (aéroports, ports, marchés de gros) et des infrastructures de communication (autoroutes, liaisons ferroviaires et fluviales, câbles et téléphone) (Limouzin, 1988).

L'aménagement du territoire et l'action régionale deviennent donc des volets très importants de la politique économique française, constitutifs du système de la planification incitative dans la deuxième moitié des années 1960. La politique d'aménagement du territoire est intégrée organiquement au volet régionalisé de la planification économique, parallèlement à un intense processus de création institutionnelle au niveau étatique (voir infra). La politique des métropoles d'équilibre s'inscrit dans ce dispositif volontaire de l'Etat, qui vise à la fois le renforcement de la compétitivité de l'économie nationale grâce à l'amélioration de l'environnement spatial des entreprises (aménagement, urbanisme, équipements, infrastructures) et une meilleure répartition de la croissance et du développement économique sur le territoire (réduction de la centralisation économique parisienne au profit des principales grandes villes de province)²⁴.

Le mouvement d'ouverture de la régulation économique publique à la dimension spatiale se poursuit et se consolide avec le 5^{ème} Plan (1966-1970). L'horizon temporel de la planification économique est allongé au-delà du quadriennal (plans quinquennaux), afin de permettre un meilleur couplage entre les objectifs économiques et les enjeux propres à la planification spatiale. Les équipements collectifs à caractère

²⁴ Les huit métropoles d'équilibre sont : Lyon – Saint Etienne –Grenoble, Bordeaux, Marseille – Aix-en-Provence – Delta du Rhône, Metz – Nancy - Thionville, Lille – Roubaix – Tourcoing, Strasbourg, Toulouse, Nantes – Saint Nazaire (Laborie, Langumier, De Roo, 1985).

productif (autoroutes, laboratoires de recherche, infrastructures de télécommunication, équipements et aménagements urbains) figurent parmi les moyens prioritaires de mise en œuvre la politique industrielle, à côté des investissements productifs (Dufourt, 1976).

L'aménagement du territoire prend ainsi une place importante dans la mise en application de la politique économique étatique au cours des années 1960. Cette situation confère un rôle de premier ordre aux outils et moyens d'intervention publique dans le champ de l'économie dévolus au niveau local, et donc aux acteurs politiques et économiques locaux (voir infra).

3- Le rôle du patronat français dans la régulation économique étatique

La conjoncture économique très favorable des années 1950 et 1960 conduit les entreprises françaises à mettre en œuvre de nouvelles stratégies spatiales de localisation et de redéploiement à l'échelle du territoire national et à l'intérieur des grandes agglomérations, avec le soutien appuyé de l'Etat. Pour décrire ce phénomène particulier d'alliance entre le gouvernement français et les représentants du grand capital au service du développement économique du pays, les sociologues français d'inspiration marxiste ont développé un argumentaire centré sur le concept de « *capitalisme monopoliste d'Etat* » (Lojkine, 1977). Ce dernier, au delà de son aspect partisan, permet de mieux comprendre la stratégie d'alliance élaborée au niveau national entre certaines fractions dominantes du capitalisme moderne et l'Etat français (Limouzin, 1988).

La prise en compte de cette stratégie est importante dans le cadre de l'analyse du cas de Lyon, car elle a un impact décisif sur la manière dont est conduite la politique urbaine et le développement économique dans la métropole lyonnaise durant la période des Trente Glorieuses.

Le patronat français face au principe de l'économie dirigée

Au sortir de la guerre, les chefs d'entreprises français sont mobilisés par la nécessité de reconstituer une organisation patronale interprofessionnelle représentative de l'ensemble du patronat national et de ses intérêts (Weber, 1986)²⁵. Le Conseil National du Patronat Français (CNPF) est fondé en 1945 par G. Villiers²⁶, qui apporte le soutien du patronat français au gouvernement dans son effort de remise en route de l'économie nationale à travers le Plan de reconstruction de J. Monnet.

Cette figure de l'économie lyonnaise et française est particulièrement représentative de la dualité idéologique qui fonde le principe de l'économie mixte à la française, car il s'inscrit à la fois dans les courants idéologiques d'avant-garde de l'économie de marché et du libéralisme, et dans la ligne politique plus traditionnelle du patronat français, favorable au protectionnisme bienveillant de l'Etat et à une certaine forme de keynésianisme qui sert et protège ses intérêts. Son parcours politique, très directement

²⁵ Le gouvernement de Vichy a ordonné la dissolution de la Confédération Générale de la Production Française en 1940, qu'il remplace par les Comités d'Organisation industrielle. Les CO ont pour but de relancer l'activité industrielle par une planification par branches. A la Libération, ils servent de point d'appui pour la reconstruction du mouvement patronal.

²⁶ Président d'une entreprise moyenne, notable et résistant lyonnais (il assure l'intérim à la Mairie de Lyon après la destitution d'E. Herriot par le gouvernement de Vichy, avant d'être arrêté et déporté), il participe à la fondation du Comité Interprofessionnel Lyonnais après la Libération. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône (dépouillement réalisé par R. Linossier en avril 2004).

lié à l'évolution doctrinaire du CNPF, reflète bien la valse-hésitation de la politique économique française des Trente Glorieuses, entre libéralisme et interventionnisme volontaire de l'Etat.

Sous sa présidence, qui s'achève en 1965, l'organisation patronale développe en effet ses missions et ses responsabilités économiques et sociales, en participant activement aux commissions de modernisation du Plan et à la prise de décisions en concertation pour l'orientation de la politique économique nationale. Il milite activement en faveur du Marché Commun, de l'ouverture des frontières économiques, du développement industriel de la France et de l'acceptation du défi international par les entreprises. Mais loin de soutenir le principe technocratique du dirigisme étatique, qui porte en lui la menace d'une dérive collectiviste ou socialiste, il milite également avec force pour l'instauration d'une économie libérale²⁷, pour la suppression du blocage des prix, et prône très tôt la limitation des interventions de l'Etat dans le domaine de l'économie, dans un contexte national dominé par les principes de l'économie dirigée et du Plan.

Jusqu'au milieu des années 1960, la pensée patronale dominante reste ainsi hostile à toute forme d'ingérence et de dirigisme de la collectivité publique dans les affaires économiques (Bunel, Saglio, 1979), alors même que l'Etat brandit le principe de la concertation des forces vives de la nation pour renforcer la légitimité du Plan et de son intervention directe dans les affaires économiques du pays. Les organisations patronales se limitent à des actions défensives des situations acquises, contre les perturbations liées à la concurrence étrangère, à l'innovation, aux revendications des salariés et aux interventions de l'Etat. Pourtant, elles sont amenées depuis longtemps à faire appel à sa protection et à ses subventions, les entreprises vivant majoritairement dans la dépendance plus ou moins directe des pouvoirs publics.

Le patronat se positionne ainsi d'abord comme un groupe de pression (Bunel, Saglio, 1979), qui a su instaurer des relations de clientèle sectorielles entre les organisations professionnelles et les différentes administrations (Friedberg, Crozier, 1974). Si le Marché Commun est imposé par les pouvoirs publics aux entreprises françaises, le patronat n'en demeure pas moins un acteur fortement lié à l'Etat, car ce dernier intervient de manière constante dans la vie économique (commandes, crédits, investissements dans certaines branches industrielles, tarifs douaniers...) et annule, de ce fait, en grande partie le risque du capitalisme et de la concurrence extérieure pour les entrepreneurs (Crozier, 1963). L'Etat et le patronat français sont ainsi globalement associés dans la conduite de la régulation économique du pays pendant les Trente Glorieuses, leurs intérêts économiques et politiques convergeant.

Une alliance de l'Etat et du grand capital au service de la croissance

Par le biais des commissions de modernisation du Plan régies selon le principe de concertation et d'élaboration collective affiché par la planification française durant cette période, les pouvoirs publics centraux (essentiellement le CGP) privilégient certaines catégories socioprofessionnelles, davantage disposées à travailler avec eux – c'est-à-dire le patronat et les classes dirigeantes– au détriment d'une représentation reflétant plus justement les grands équilibres existants au sein de la société française (quasi-absence des ouvriers, agriculteurs, employés...). Ils tendent à tenir dans un état de sous

²⁷ Il fonde l'Association de la Libre Entreprise en 1947 et le Conseil des Fédérations Industrielles d'Europe en 1949, dont il est le 1^{er} président.

représentation chronique les organisations syndicales et tous ceux qui, de manière générale, défendent des projets de développement dans lesquels la croissance économique adopte d'autres finalités que celle de la logique des forces du marché et de la concentration économique capitaliste, soutenue par une partie du patronat français (Bouchut, 1976).

Le Plan sert ainsi de lieu de formation pour le nouveau patronat industriel émergent, qu'il façonne en imposant le Marché Commun et en planifiant, concentrant et restructurant l'industrie et l'économie française dans sa globalité, de l'agriculture au secteur tertiaire (Bunel, Saglio, 1979). Cette frange « moderne » du patronat tire ses origines de la 2^{nde} révolution industrielle et de la diversification de l'économie industrielle qui en découle (électricité, chimie, métaux non ferreux, automobile...), portées par une nouvelle génération d'entrepreneurs formés techniquement et scientifiquement dans les grandes écoles d'ingénieurs du pays (L. Renault, A. Citroën, M. Berliet...).

La planification économique, imposée par le gouvernement de Vichy puis renforcée sous la 4^{ème} et la 5^{ème} Républiques, contribue donc à faire accepter les principes de la régulation keynésienne par le patronat, qui apprend ainsi à coopérer avec l'administration. Toutefois et à l'inverse, le système du Plan et de la concertation permet aussi de faire progresser l'idée d'une dérégulation libérale au sein de la technocratie étatique, grâce à l'influence idéologique très forte qu'exercent les membres du patronat sur leurs interlocuteurs appartenant à la puissance publique.

A partir du milieu des années 1960, une convergence d'intérêts s'opère entre les objectifs politiques et économiques de l'Etat et le nouveau positionnement de la frange dominante du patronat français, chantre de la croissance et de l'exportation, du développement, de l'efficacité et de la prévision rationnelle. L'impératif d'industrialisation porté par l'Etat pousse le patronat à intervenir plus directement dans la régulation économique, pour s'assurer de la réalisation des objectifs politiques et économiques fixés. Le patronat français ne pouvant plus s'opposer à une intervention active et durable de l'Etat dans les affaires économiques, il s'adapte donc aux circonstances et rend positive la nouvelle situation, selon un pragmatisme politique érigé en principe majeur d'action.

Cependant, même au sein du nouveau patronat, le principe d'une régulation économique concertée entre patronat et pouvoirs publics est rejeté ; faute de ne pouvoir véritablement l'empêcher, le CNPF opte alors pour l'engagement dans le combat politique et l'affirmation de son statut d'acteur, non seulement dominant, mais dirigeant de l'économie, afin d'imposer le non interventionnisme économique à l'Etat (Bunel, Saglio, 1979). Le patronat s'engage dans une lutte idéologique et dans la confrontation directe avec l'opinion publique, renvoyant au passé l'attitude traditionnelle consistant à éviter les prises de position politiques. A partir des années 1970, il loue publiquement et médiatiquement la concurrence, l'investissement créateur, le profit, la concentration et l'internationalisation, c'est-à-dire le retour à un libéralisme économique total, tout en restant, paradoxalement, le principal interlocuteur de l'Etat sur les questions économiques (Bunel, Saglio, 1979).

Ce virage politique du CNPF s'opère avec le renouvellement des dirigeants en 1965²⁸, et s'exprime à travers la « *Charte pour une économie libérale* »²⁹, qui annonce un profond

²⁸ G. Villiers cède la présidence à P. Huvelin.

changement de la politique patronale et de la conception de son rôle dans la société française. L'Etat, loin de rejeter cette position, l'encourage en l'instrumentant à ses fins (De Calan, 1965). Le pouvoir politique s'en remet donc explicitement aux acteurs économiques pour conduire la politique de régulation économique au niveau national, en reconnaissant la primauté des intérêts économiques dans l'orientation des choix politiques au niveau national.

Cette interrelation constante entre acteurs économiques et pouvoir politique à l'échelle du pays permet en outre aux autorités centrales de modifier progressivement leur point de vue sur la manière de conduire la politique économique nationale à partir des années 1970. L'entrée en crise du système économique fordiste entraîne une profonde évolution des référentiels de l'action publique économique. Elle se concrétise par l'adoption par le gouvernement français des logiques libérales soutenues par le patronat, et par la remise en cause des méthodes dirigistes et des moyens d'actions très centralisés utilisés par les services de l'Etat pour influencer les dynamiques de développement.

4- Les moyens directs de la régulation économique structurelle étatique

L'Etat central utilise des leviers d'action très directs pour intervenir sur le fonctionnement de l'économie nationale et mettre en application les principes et objectifs de développement du Plan. Le système de l'économie dirigée lui offre en effet une forte légitimité à participer financièrement et institutionnellement à la réorganisation des structures économiques (bancaires et industrielles). Il soutient ainsi le développement et la modernisation des grandes branches industrielles au niveau national, en prenant le contrôle d'un vaste secteur économique public et en injectant d'importants volumes financiers dans des programmes sectoriels considérés comme stratégiques pour le positionnement de l'économie française dans le système international.

Des mesures financières incitatives complètent le dispositif d'action directe de l'Etat. Elles permettent de soutenir l'effort de modernisation et de restructuration des entreprises, de palier les difficultés d'adaptation ou de reconversion dans les zones du territoire français en crise, et d'orienter la localisation des firmes et des investissements à l'échelle du pays. Ces moyens financiers d'intervention publique s'appuient sur un nouvel appareillage juridique de contrainte, qui permet de renforcer l'encadrement normatif du comportement des agents économiques par les pouvoirs publics centraux.

La formation du secteur public et la logique de concentration économique

Parallèlement à la conduite de la planification économique, l'Etat français s'arroge la maîtrise d'un important secteur public financier et industriel durant les Trente Glorieuses, au service de la croissance nationale. La constitution d'un secteur public puissant correspond à une volonté rationnelle des pouvoirs centraux de contrôler les principaux leviers de commande financiers et productifs pour orienter le développement de l'économie : indépendance énergétique, capacité productive dans les secteurs industriels moteurs et capacité financière d'investissement.

²⁹ Ces rédacteurs (A. Roux et P. Huvelin notamment) constituent la « relève » au sein des dirigeants du CNPF.

L'Etat souhaite dans un premier temps (années 1950) pallier les insuffisances de l'investissement privé et favoriser la reconstitution de la puissance productive française de l'entre-deux-guerres en prenant le contrôle de plusieurs grandes entreprises existantes ou en en créant de nouvelles. A partir des années 1960, le souci de l'Etat se déplace vers la recherche d'une meilleure compétitivité des firmes françaises, à travers le renforcement de la dynamique de concentration de l'appareil productif initié depuis la fin de la guerre et le soutien appuyé au développement du secteur privé.

Hormis les entreprises publiques constituées par nationalisation à la Libération dans le secteur industriel pour sanctionner le comportement collaborationniste de certaines firmes pendant la guerre (Renault), les autres nationalisations de la fin des années 1940 s'opèrent essentiellement dans les domaines stratégiques de l'énergie et des industries de base (EDF, GDF, Charbonnages de France), indispensables au redécollage des activités productives du pays, ainsi que dans le secteur de la finance et du crédit. La Banque de France, les principaux organismes de crédit ou de dépôt (Crédit Lyonnais, Société Générale, Comptoir d'escompte de Paris, Banque nationale pour le commerce et l'industrie, Crédit Populaire, Crédit Foncier, Crédit National, Caisse des Dépôts et Consignations...) et les grandes sociétés d'assurances sont ainsi placés sous le contrôle de l'Etat, qui en devient le principal actionnaire.

La puissance publique intervient donc de manière directe dans le fonctionnement de l'économie nationale, en prenant le contrôle des entreprises appartenant aux secteurs jugés moteurs pour le développement de la croissance économique : énergie et finances pour l'essentiel. Divers aspects de la politique économique et industrielle convergent par ailleurs pour favoriser la constitution de grands groupes nationalisés, particulièrement à partir des années 1960. L'enjeu central de l'expansion industrielle des années 1950 se double en effet d'un impératif de compétitivité accrue des structures productives nationales dans les années 1960, motivé par l'augmentation de la concurrence internationale liée à l'abaissement des frontières économiques et à l'ouverture du marché commun européen (Dufourt, 1976).

Le 5^{ème} Plan poursuit l'objectif central de la politique économique étatique : concentration et amélioration des structures industrielles, modernisation de l'appareil productif, qui passent par la constitution ou le renforcement des groupes industriels de taille internationale. Ce Plan, qualifié « *d'ardente obligation* » par le chef de l'Etat, place la préservation de l'indépendance économique nationale et l'accroissement de la compétitivité au cœur de la politique d'expansion, dans un contexte de très forte croissance et de concentration accrue de l'appareil productif. Il cherche notamment à favoriser les secteurs industriels de pointe et la recherche à travers le lancement de plusieurs grands programmes publics : Plan Calcul dans le domaine de l'informatique, programmes Concorde et Airbus dans l'aéronautique, Phénix et Rapsodie dans le nucléaire, ainsi que plusieurs programmes dans le domaine de la recherche spatiale (construction de satellites, aménagement d'un champ de tir en Guyane et réalisation d'un lanceur d'engins).

Trois secteurs industriels particulièrement exposés à la concurrence étrangère sont également retenus comme prioritaires par la politique économique gouvernementale : la chimie, l'aluminium et la mécanique lourde. Ils font l'objet d'importants transferts financiers de la part de la puissance publique, qui soutient ainsi directement le processus de concentration et de développement des activités productives. Les fusions, acquisitions et autres absorptions d'entités existantes dans ces secteurs sensibles permettent aussi à l'Etat de créer et de contrôler directement de grandes entreprises

publiques industrielles, capables de concurrencer les autres firmes américaines et européennes sur les marchés mondiaux (Dufourt, 1976). Les entreprises publiques du secteur non concurrentiel (énergie, transports) se voient reconnaître l'autonomie de gestion et la liberté de tarification de leurs services, afin de libérer l'important volume de moyens financiers auparavant capté par ces entreprises publiques, au bénéfice du financement de l'industrie privée (Ferrandon, 2004).

Au niveau national, les opérations de concentration et de constitution de groupes de dimension internationale les plus emblématiques concernent Ugine Kuhlmann en 1965, fusionné ensuite avec Pechiney en 1973 pour donner le groupe PUK ; Thomson-Brandt en 1966, Dassault-Bréguet en 1970, BSN-Gervais-Danone, Saint Gobain, etc. (Laborie, Langumier, De Roo, 1985). Elles ont des répercussions importantes dans l'agglomération lyonnaise, où ses firmes possèdent des établissements.

Dans le secteur de la mécanique automobile, Berliet est absorbé par le géant nationalisé Renault (fusion avec la SAVIEM pour créer Renault Véhicules Industriels) et par Citroën, dans le secteur de la chimie et de la pharmacie, les sociétés Rhodiaceta et Gillet sont absorbées par le groupe Rhône-Poulenc, placé sous contrôle de l'Etat en 1969. Dans le secteur de la construction électrique également, le groupe de la Compagnie Générale d'Electricité (CGE) continue ses acquisitions entamées dès l'entre-deux-guerres avec Les Câbles de Lyon, essentiellement en dehors de la région lyonnaise, tandis que la société Dell-Alsthom concrétise les stratégies de fusions entre firmes, tout en étant détenue majoritairement par la CGE (Bonnet, 1975). Les principales filières industrielles lyonnaises sont ainsi concernées.

Cette stratégie de concentration économique et industrielle poursuivie par les autorités centrales durant les Trente Glorieuses a donc de très fortes répercussions sur la structure du tissu économique de la région lyonnaise, en raison de l'importance du secteur industriel dans le fonctionnement de l'économie locale et de la perte de pouvoir de commandement économique et financier qu'elle occasionne pour Lyon. Elle touche en effet les principales branches industrielles qui ont contribué à forger le système productif local et à asseoir sa puissance économique aux niveaux national et international, mais aussi les grandes banques lyonnaises, comme le Crédit Lyonnais, qui ont permis le développement et le rayonnement de la place de Lyon sur les marchés européens et mondiaux (voir infra, et Section 3).

Les leviers financiers et réglementaires

Durant les années 1950 et au début des années 1960, la mise en application de la politique économique sur le territoire national s'appuie essentiellement et de façon prioritaire sur des dispositions financières incitatives, développées sous la forme de primes de l'Etat à la localisation et à la modernisation structurelle pour les entreprises, et d'aides publiques en faveur des initiatives locales d'aménagement de l'espace destinées à favoriser la dynamique de croissance. Des outils juridiques et des procédures opérationnelles complètent ce dispositif financier incitatif, qui confère un rôle directif très important au niveau étatique, mais également aux collectivités locales et aux organismes patronaux locaux dans la mise en œuvre concrète des objectifs de la politique économique nationale à l'échelle des territoires locaux.

La loi du 14 août 1954 autorise le gouvernement à mettre en œuvre un programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social. Une première série de décrets d'application³⁰ crée les fonds d'adaptation et de reconversion de l'industrie, de reclassement de la main d'œuvre et de décentralisation industrielle, permettant d'octroyer des aides financières aux entreprises (prêts, bonifications d'intérêt, voire garantie de l'Etat). Ils étendent également aux opérations de décentralisation industrielle des dispositions de réduction fiscale prévue depuis 1953 pour les regroupements ou les reconversions d'entreprises. Un second train de décrets³¹ rend possible et facilite la construction de bâtiments industriels par les collectivités locales, les établissements publics et les sociétés d'économie mixte (SEM). Plus précisément, il permet de confier à un établissement public (structure intercommunale, organisme consulaire comme une CCI...) ou à une SEM la réalisation des opérations foncières, immobilières ou d'équipement inhérentes à l'aménagement des zones industrielles. Enfin, le décret du 11 décembre 1954 reconnaît officiellement les comités d'expansion économique, organismes d'étude et de réflexion à compétence régionale ou départementale spontanément constitués, comme c'est notamment le cas dans la région lyonnaise (voir infra).

En 1955, un nouveau décret subordonne les créations et extensions d'installations industrielles, puis des établissements scientifiques et techniques relevant de l'Etat, en région parisienne à un agrément spécial délivré par le ministre de la construction. La loi du 2 avril 1955 accorde au gouvernement de nouveaux pouvoirs spéciaux en matière économique, sociale et fiscale. Ses décrets d'application³² consacrent le principe de la régionalisation du Plan en renforçant les moyens mis à la disposition de la politique d'expansion régionale : regroupement des fonds créés en 1954 au sein du Fonds de Développement Economique et Social (FDES) ; institution d'une prime spéciale d'équipement en faveur des créations, extensions et conversions d'entreprises industrielles dans les zones et localités dont la situation est jugée critique ; création des Sociétés de Développement Régional (SDR), chargées de concourir au financement de l'industrialisation régionale et d'orienter les investissements de l'épargne privée vers les PME régionales ; élargissement des exonérations fiscales aux créations nouvelles d'entreprises dans les zones en difficulté.

La mise en œuvre et la déclinaison territoriale du Plan s'appuient ainsi sur une batterie de mesures financières et réglementaires, qui organisent progressivement le dispositif de régulation économique à l'articulation entre niveaux national et régional. Elles constituent l'amorce d'une politique d'aménagement du territoire au service du développement économique national, au moment où le développement industriel de la France s'intensifie et que les investissements privés rattrapent puis remplacent, dans une certaine mesure seulement, les efforts financiers très importants consentis par la puissance publique depuis la Libération. Les dépenses publiques d'investissement soutenues par le Plan Marshall passent en effet de plus de 50 % à la fin des années 1940 à moins de 35 % à la fin des années 1950, les entreprises privées augmentant leur participation à la modernisation des structures économiques françaises sous l'effet de la croissance et de l'ouverture internationale (Ferrandon, 2004).

³⁰ 14 septembre 1954.

³¹ 10 novembre 1954.

³² 30 juin 1955.

Ces mesures sont amendées ou complétées dans les années qui suivent, particulièrement après l'instauration de la Cinquième République et le retour du Général De Gaulle aux affaires nationales. L'intervention du FDES devient de plus en plus exceptionnelle à mesure que les entreprises sont orientées vers les établissements de crédit spécialisés soutenus par le gouvernement (Crédit National, Crédit Hôtelier, Industriel et Commercial...). La réédition de l'ouvrage de J.F. Gravier (1958) plaide également en faveur du renforcement du dispositif de contrôle des implantations d'activités en région parisienne, élargi aux locaux de bureaux en 1958 et complété par un système de primes au départ et de redevances à la construction en 1960. Les aides financières destinées à favoriser la décentralisation industrielle, l'adaptation, la reconversion ou la modernisation des structures productives mises en place au milieu des années 1950 (mesures fiscales d'exonération surtout) sont complétées par des dispositifs relevant de l'aménagement du territoire à partir du milieu des années 1960.

Les leviers financiers et réglementaires utilisés par l'Etat permettent à la puissance publique d'être directement impliquée dans le contrôle de la localisation des activités économiques sur le territoire (Joye, 2002). Les aides fiscales, après leur essor sectoriel durant les années 1950, sont massivement mises au service de l'aménagement du territoire au cours des années 1960. Les exonérations d'impôts accordées aux entreprises permettent d'orienter le développement et la répartition de la croissance dans l'espace national, ainsi qu'à l'échelle des ensembles urbains et régionaux locaux. L'Etat accorde directement les aides et subventions par le biais de sa politique budgétaire d'investissement ou par le biais d'organismes financiers dont il est actionnaire, comme les SDR créées en 1955 et les Sociétés Immobilières pour le Commerce et l'Industrie (SICOMI) créées en 1967, qui participent aux opérations d'aménagement pour faciliter la construction ou la location de bâtiments à usage professionnel par les pouvoirs publics.

Les volets financier, juridique et réglementaire de la régulation économique au niveau national sont par ailleurs progressivement appuyés par des outils et procédures qui donnent au niveau local un rôle important dans la mise en œuvre du développement économique et de l'aménagement de la croissance sur le territoire. Ce rôle passe essentiellement par le biais de l'aménagement spatial et notamment de la réalisation de zones industrielles adaptées aux besoins des entreprises et le développement d'un vaste dispositif de planification territoriale au niveau local.

5- L'urbanisme et l'aménagement au service de la régulation économique territoriale

Le droit de l'urbanisme, la planification et l'aménagement de l'espace constituent des moyens généraux d'orientation des activités économiques et de régulation des logiques d'implantation des entreprises à disposition des pouvoirs publics en France. L'urbanisme réglementaire permet à la puissance publique de concrétiser sur le plan spatial et de mettre en œuvre les objectifs et grandes orientations de la politique économique de l'Etat, notamment du Plan, à l'échelle des territoires locaux (Joye, 2002). La planification territoriale et l'aménagement spatial offrent également des possibilités d'encadrement et d'accompagnement de la réalisation des objectifs de la politique économique au niveau local, de nature essentiellement indirecte.

Ces domaines d'action publique présentent la particularité, par rapport aux autres outils plus directs de la politique de régulation économique étatique que sont le budget, la

monnaie, le contrôle public des entreprises ou les mesures financières, de donner un rôle de premier ordre aux acteurs politiques et économiques locaux, présents sur le territoire aux côtés des services déconcentrés de l'Etat central. Ceux-ci sont en effet directement impliqués dans la définition et la mise en application des documents d'urbanisme au niveau local, comme dans l'aménagement des surfaces d'accueil pour les entreprises (voir infra). La centralisation des procédures d'urbanisme, de planification territoriale et d'aménagement de l'espace, est renforcée par l'Etat durant les années de croissance, afin de garder la maîtrise de la mise en œuvre de la régulation économique indirecte sur le territoire.

Planification urbaine, zones industrielles et régulation économique territoriale

Les lois d'urbanisme héritées du gouvernement de Vichy fondent les principes d'orientation de l'aménagement spatial des activités économiques dans les documents de planification de l'après-guerre en France. La loi du 15 juin 1943 codifie et remanie les textes antérieurs³³, pour les adapter au souci nouveau de définir les différentes fonctions urbaines en rapport avec le contexte économique et social et les destructions causées par la guerre. La fin des années 1940 voit ainsi le développement d'une politique nationale d'urbanisme dans le cadre de la reconstruction, au sein de laquelle le zoning industriel trouve une place grandissante pour permettre le développement ou le redéploiement des activités économiques dans les villes (Faucheux, Saillard, Novel, 1965). La grande majorité des zones industrielles planifiées dans ce contexte sont concentrées dans la région parisienne, et dans une moindre mesure dans quelques agglomérations urbaines de province bénéficiant d'une tradition industrielle et d'un système productif localisé solidement ancré sur leur territoire, au premier rang desquelles figure Lyon.

Le Fonds National d'Aménagement du Territoire (FNAT) est créé dès 1950 pour concrétiser la volonté politique du Ministre de la Construction. Cet instrument purement financier rend possible l'aide de l'Etat aux collectivités locales, notamment pour la création de zones industrielles destinées au transfert ou à l'extension d'entreprises locales et à l'accueil d'industries nouvelles dans le cadre des plans d'urbanisme. Son efficacité est notablement renforcée par la loi foncière du 6 août 1953, qui met à la disposition des communes un outil juridique destiné à faciliter l'acquisition des terrains pour la réalisation des zones industrielles planifiées dans les documents d'urbanisme : le droit d'expropriation. Il complète le dispositif légal et procédural concernant l'aménagement des zones d'habitation et des zones industrielles (ZI) promulgué la même année (Economie & Humanisme, 1977, pp.30-45).

Dans les années 1950, l'instauration du marché commun au niveau européen et la définition d'une politique économique au niveau national occasionnent une importante réflexion sur la question du zoning industriel et sur ses possibilités d'utilisation au service des politiques nationales et locales de régulation économique et spatiale (Massaceni, 1966). Le zoning industriel, inspiré du zonage fonctionnel et des principes de la Charte d'Athènes (Masson, 1984), est utilisé par les pouvoirs publics pour

³³ Loi Cornudet de 1919 prévoyant des plans d'embellissement et d'extension pour les villes de plus de 10 000 habitants, complétée en 1924, puis en 1935 par l'adoption de la notion de « groupement de communes »

rationaliser et organiser la répartition des activités industrielles sur le territoire, il est considéré comme apte à susciter le développement industriel et économique de façon intégrée dans les ensembles territoriaux. Cet outil régit l'implantation des entreprises dans l'espace (notamment pour éviter les nuisances sur les autres fonctions résidentielles, commerciales...) en encourageant les initiatives de développement économique dans des localisations déterminées. C'est à la fois un concept fonctionnel et un instrument opérationnel de la politique économique, qui permet d'harmoniser les critères et les principes de la régulation économique avec ceux de l'urbanisme et de l'aménagement au niveau des territoires locaux.

Il est totalement adapté aux grands objectifs définis par le Plan, tant en matière d'organisation fonctionnelle du territoire que de développement économique dans les régions métropolitaines. Il permet non seulement l'intégration fonctionnelle des motivations socio-économiques et politiques qui fondent le processus d'industrialisation, mais aussi la mise en œuvre à différents niveaux territoriaux d'une forme institutionnelle de concentration et de modernisation des activités économiques. Ce dispositif conceptuel et opérationnel garantit aux entreprises des bénéfices importants, en s'appuyant sur la prise en charge par les organismes publics de la réalisation des équipements nécessaires (infrastructures et services). Il favorise ainsi l'acceptation des directives de la politique nationale d'aménagement et des objectifs du Plan de développement économique par les entrepreneurs et les investisseurs privés au niveau local, et permet la rencontre entre l'intérêt général porté par les pouvoirs publics et l'intérêt particulier des acteurs économiques.

L'aménagement de zones industrielles sur l'ensemble du territoire est fortement encouragé par une augmentation croissante des crédits de l'Etat mis à la disposition des collectivités locales et des organismes d'aménagement locaux par l'intermédiaire du FNAT. La Société Centrale d'Équipement du Territoire (SCET) est spécialement créée en 1959 sous l'égide de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) pour faciliter l'action des SEM sur les plans technique, administratif et financier dans la réalisation des zones industrielles (D'Arcy, 1967). La procédure d'acquisition des terrains par voie d'expropriation est aménagée et simplifiée³⁴, tandis que la notion de zones d'aménagement différé (ZAD) introduite en 1962 facilite l'exercice du droit de préemption pour les collectivités locales désireuses de lutter contre la spéculation foncière et de constituer des réserves de terrains pour le développement économique au travers des documents de planification (Faucheux, Saillard, Novel, 1965).

La zone industrielle s'affirme ainsi comme un instrument de mise en application de la politique économique sur le territoire, et comme un outil avantageux pour la collectivité locale qui le met en œuvre, d'un point de vue politique, économique, technique et urbanistique : contribution indirecte au développement économique territorial, élargissement de l'assiette fiscale, valeur opérationnelle spécifique du dispositif, qui diminue les coûts d'équipement publics et rationalise la réalisation des infrastructures, meilleure gestion de la répartition des fonctions productives dans l'espace (Massaccesi, 1966).

Les décrets de décembre 1958 relatifs aux plans d'urbanisme et aux lotissements (notamment industriels) traduisent enfin le vaste effort d'urbanisation et de rénovation urbaine succédant aux années de reconstruction, et l'orientation vers un urbanisme

³⁴ Ordonnance du 23 octobre 1958.

fonctionnel qui tient compte du rôle et du rayonnement des villes aux niveaux local et régional, comme de leurs évolutions prévisibles. Les plans d'urbanisme des grandes villes sont constitués d'un plan d'urbanisme directeur (PUD), qui détermine le tracé des principales voies de communication et le zonage général correspondant aux différentes fonctions urbaines (dont les activités industrielles), et de plans de détail, beaucoup plus élaborés et portant sur des secteurs ou quartiers déterminés. L'institution des Groupements d'Urbanisme (GU) met l'accent sur la coopération intercommunale dans les agglomérations urbaines depuis la fin de la guerre, mais la centralisation des procédures de planification urbaine domine encore largement.

Les années 1950 voient ainsi la mise en place d'un vaste dispositif légal et institutionnel en France, qui encadre de manière très dirigiste les possibilités d'intervention des collectivités locales dans le champ de l'économie. Lyon, comme les autres grandes villes du pays, est appelée à se regrouper avec les communes qui forment son agglomération pour élaborer un plan d'urbanisme à l'échelle du GU (56 communes), apte à organiser son développement spatial. En matière de régulation économique territoriale, la zone industrielle, érigée en modèle, est démultipliée sur le territoire local pour permettre le desserrement et la rationalisation de l'expansion des activités économiques dans l'agglomération.

La politique nationale d'aménagement du territoire

En 1963, des modifications importantes interviennent dans les structures administratives nationales³⁵, destinées à renforcer l'action entreprise en matière d'aménagement du territoire et d'expansion économique régionale depuis les années 1950, et à améliorer la coordination entre les différents services centraux concernés. Elles répondent à la volonté de l'Etat d'intégrer organiquement la conduite de la politique économique nationale prévue par le Plan, notamment sa mise en application différenciée au niveau des territoires locaux, et la conduite de la politique d'aménagement du territoire et de rééquilibrage spatial au niveau national, initiée en 1950 par le Ministre Claudius-Petit.

La création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et du Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire (FIAT) marque ainsi l'avènement d'une nouvelle organisation de l'action publique en matière de régulation économique, qui fait la part belle à la dimension spatiale de la politique économique et à l'expertise technique et économique de la technocratie étatique, en renforçant le pouvoir des services de l'Etat. La DATAR, placée sous la responsabilité du chef du gouvernement, est chargée d'animer la politique d'aménagement du territoire et de développement économique aux niveaux national et régional. Elle s'occupe d'abord de la déconcentration et de la relocalisation industrielles de la région parisienne vers la province, en accompagnant les initiatives locales de création de zones industrielles, puis de la décentralisation de certaines activités de services, notamment bancaires et d'assurances, vers les grandes villes du pays, en harmonisant les dispositifs d'aides financières à l'expansion industrielle ou tertiaire (Gaudin, 1993).

Mission d'analyse, de synthèse et d'impulsion, interministérielle par essence, la DATAR œuvre également à la réalisation d'infrastructures de transport modernes (autoroutes, télécommunications, aéroports), de grands équipements collectifs et d'une politique de maîtrise foncière sur les portions du territoire national jugées déterminantes

³⁵ Décrets du 14 février 1963.

pour le développement économique du pays. Cette démarche sélective d'études régionales et de développement urbain s'appuie sur le principe de l'armature urbaine et sur l'analyse de la hiérarchisation des villes françaises, qui permettent de déterminer les priorités de financement par l'Etat des opérations d'aménagement et d'équipement urbains, à partir des capacités de polarisation et de commandement économique respectives des villes.

La DATAR assure la coordination des programmes d'actions et des opérations d'équipement des différents ministères, mais elle ne dispose pas de ses propres services. Le Groupe Central de Planification Urbaine (GCPU) est donc mis en place en 1964 pour préparer les décisions et arbitrages gouvernementaux en faveur des grandes agglomérations de province. Son expertise est relayée au niveau local par celle des Groupes d'Etudes et de Programmation de l'Equipement à partir de 1966³⁶. Par ailleurs, des bureaux d'études parisiens, appartenant au réseau des filiales de la CDC (SEDES, BETURE, CERAU...), accompagnent le développement de l'expertise économique et territoriale des services de l'Etat grâce à leurs travaux depuis le début des années 1960 (D'Arcy, 1967). Ils contribuent à légitimer des orientations économiques et des principes d'aménagement, qui s'avèrent être plus favorables à la tertiarisation des métropoles d'équilibres et à l'exurbanisation industrielle, portées par les grands groupes industriels capitalistes, qu'aux intérêts du petite et moyen capital régional (voir infra).

Le FIAT assure le financement des infrastructures complémentaires nécessaires à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire au niveau local (infrastructures de communication, équipements collectifs urbains, ruraux et industriels...). Le CGP s'appuie sur la nouvelle Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire (CNAT) pour intégrer les conclusions des études relatives à l'aménagement du territoire dans les plans nationaux de développement économique et social. L'achèvement de la régionalisation du Plan se traduit enfin par l'établissement de « tranches opératoires », qui déterminent pour chaque circonscription d'action régionale les principales opérations d'infrastructure et d'équipements publics à réaliser et à financer, y compris dans le cadre du 4^{ème} plan alors en cours d'exécution.

C'est dans ce contexte de renforcement de la planification urbaine, spatiale et économique aux niveaux national et régional, sous contrôle étatique, que prend place la politique des métropoles d'équilibre initiée par la DATAR en 1965, qui vise, entre autres, l'agglomération lyonnaise. Elle s'inscrit dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire et de développement économique pilotée par les pouvoirs publics étatiques sous l'égide du CGP. Celui-ci établit à partir des études de développement urbain du GCPU un Plan individualisé de Modernisation et d'Equipement (PME) pour la métropole lyonnaise, qui détermine les perspectives d'expansion pour l'agglomération et arrête les principales opérations d'infrastructures et d'équipements publics à réaliser.

Ce dispositif est l'équivalent des tranches opératoires du plan régional de développement économique et social et d'aménagement du territoire conçu pour la région Rhône-Alpes. Il sert de base départ aux travaux de l'Organisation Régionale d'Etude et d'Aménagement Métropolitain de Lyon – Saint Etienne (OREAM), qui voit le jour en 1966. Cette date fixe officiellement les règles d'organisation et de

³⁶ Ils sont intégrés aux Directions Départementales de l'Equipement, créées par le nouveau Ministère en 1966.

financement de cet organisme, qui existait déjà de manière informelle depuis le lancement des études de développement urbain du GCPU.

La même année, le Ministère de l'Équipement³⁷ est créé pour superviser et apporter une expertise technique à l'ensemble des services concernés par l'aménagement et la réalisation des infrastructures sur le territoire national. Le rôle de la Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme (DAFU) institué en son sein est très important. L'agglomération lyonnaise, comme les autres grandes villes du pays, bénéficie ainsi d'un document d'orientation propre, qui procède du couplage entre planification économique et planification spatiale au niveau du territoire local (voir infra).

La consolidation du dispositif de régulation économique territoriale par la LOF

La profonde mutation économique que connaît la France au cours des années 1960 se répercute avec force au niveau des villes, conduisant l'Etat et le Parlement à se préoccuper des politiques urbaines, notamment à travers la mise en place de la politique des métropoles d'équilibre. L'objectif central est de maîtriser les nouveaux enjeux territoriaux de la régulation économique au niveau local, notamment par le biais de la planification et de l'aménagement spatial : décentralisation industrielle, modernisation des structures productives, développement des activités tertiaires, changements dans le système de production urbaine, etc.

La promulgation de la Loi d'Orientation Foncière (LOF) en 1967 s'inscrit dans la continuité des textes précédents concernant la planification urbaine et les procédures opérationnelles. Elle parachève l'édifice institutionnel construit au service de la politique d'aménagement du territoire. Elle marque l'aboutissement du processus de centralisation de la planification territoriale et urbaine amorcé sous le régime de Vichy. Plus qu'une simple innovation institutionnelle, ce nouveau dispositif permet d'avaliser au niveau parlementaire l'intervention du gouvernement dans un domaine qui tend à prendre une place très importante dans l'ensemble de l'action publique, notamment économique, touchant de surcroît de très près les élus locaux. Elle procède ainsi plus d'une nécessité politique de normalisation et d'encadrement de l'action des communes dans un contexte de développement de la coopération intercommunale, que d'une simple nécessité technique de création de nouveaux instruments pour traiter les problèmes d'industrialisation et d'urbanisation du pays (Veltz, 1978).

Il s'agit pour l'Etat d'accroître sa capacité d'orientation, de contrôle et d'intervention sur l'aménagement spatial des principales agglomérations urbaines du pays, c'est-à-dire de pouvoir notamment plus facilement imposer les intérêts du grand capital industriel face aux contraintes de la petite propriété localisée. Plus concrètement, l'objectif est de résorber la pénurie quantitative de terrains disponibles pour l'urbanisation et l'industrialisation au niveau local, en limitant les tendances spéculatives liées à la propriété foncière (Veltz, 1978). Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) définit à l'échelle intercommunale les grandes orientations du zonage ainsi que la programmation des grands équipements collectifs. Il s'impose au Plan d'Occupation des Sols (POS) défini à l'échelle communale, qui fixe le droit du sol pour favoriser la réalisation des objectifs du SDAU, selon une logique hiérarchique permettant d'orienter

³⁷ Fusion des ministères des Travaux Publics et de la Construction au sein du Ministère de l'Équipement.

au mieux les investissements privés sur la base d'une programmation publique des équipements.

Un nouvel outil opérationnel accompagne le dispositif : la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC), procédure effaçant le POS sur son périmètre. Cet instrument providentiel pour les investisseurs importants (Etat, grands groupes de construction, firmes industrielles ou tertiaires) permet de juxtaposer deux formes d'urbanisme au sein d'un même territoire local et de reconnaître la priorité et la primauté de l'un sur l'autre. L'articulation du POS et de la ZAC fait en effet échapper les grandes opérations de promotion capitaliste aux risques du POS, en faisant de ce dernier la première étape de la ZAC. Le POS s'applique ainsi pour les petits investisseurs (particuliers, PME-PMI...), tandis que la ZAC constitue le « *périmètre de libre expression du grand capital* » (Veltz, 1978, p.82), et de la puissance publique accessoirement. Son usage (pléthorique) est déterminant dans la mise en œuvre des grandes orientations de la politique nationale d'aménagement du territoire, particulièrement dans les grandes agglomérations urbaines comme Lyon visées par la politique des métropoles d'équilibre.

Cette réforme du droit de l'urbanisme et de la planification urbaine s'inscrit donc dans le prolongement d'un vaste mouvement de création institutionnelle au niveau central, destiné à mettre la politique d'aménagement du territoire en cohérence avec la politique économique de l'Etat. Des avantages économiques techniques et politiques en sont également attendus : limiter le gel des terrains et la logique d'interdiction réglementaire contenu dans les plans précédents, afin de libérer les capacités d'initiative des investisseurs privés tout en maîtrisant les manœuvres spéculatives ; faciliter la mise en application des conceptions et des objectifs de la politique économique de l'Etat au niveau local, en confiant la réalisation des nouveaux documents à la technocratie étatique (Veltz, 1978).

Le volet spatial de la régulation économique prend ainsi une place très importante dans le système d'intervention publique en faveur de l'économie au cours des années 1960, essentiellement parce qu'il constitue l'un des principaux moyens concrets de la mise en application des objectifs et principes du Plan à l'échelle des territoires locaux et des grandes agglomérations urbaines comme Lyon, en appui des dispositions financières incitatives de l'Etat destinées aux entreprises et des stratégies de redéploiement spatial des grands groupes nationalisés ou privés, soutenues par le pouvoir central. Bien qu'il soit de nature indirecte et qu'il ne permet qu'une intervention à la marge du fonctionnement de l'économie, il tend à devenir le moyen d'action dominant de la régulation publique sur le territoire, en raison du monopole exercé par l'Etat sur les autres formes de l'intervention économique.

Conclusion de chapitre

Le système d'économie dirigée qui caractérise l'organisation de la régulation économique en France après la seconde guerre mondiale se présente ainsi comme un savant mélange de libéralisme et de volontarisme interventionniste, l'un prenant plus ou moins le pas sur l'autre selon les moments et les enjeux de la conjoncture économique. La politique économique de l'Etat s'exprime essentiellement à travers le Plan, qui permet de canaliser les dynamiques d'expansion et d'orienter la modernisation du tissu économique national.

L'intervention structurelle de l'Etat se veut incitative par essence, même si les pouvoirs publics sont amenés à participer de manière directe à l'effort de modernisation et de développement de l'économie du pays. La politique économique est de portée essentiellement nationale et a-territoriale dans un premier temps, avant de s'ouvrir à la dimension spatiale et régionale au tournant des années 1960. Il s'agit notamment d'assurer une croissance économique plus équilibrée sur le territoire national, de favoriser la juste répartition spatiale des équipements à l'échelle de la France et de porter secours aux parties du territoire en crise d'adaptation, de reconversion ou en retard de développement, face aux évolutions du système économique fordiste.

L'ouverture des frontières économiques de l'Europe et l'augmentation des échanges internationaux introduisent également un nouvel enjeu de compétitivité pour les firmes françaises et pour le territoire national, qui justifie la montée en puissance des logiques d'intervention spatiales durant les années 1960. La politique d'aménagement du territoire est intégrée dans la politique de développement économique nationale, et devient l'un des axes majeurs de l'organisation et de la mise en œuvre de la régulation dans l'espace français. L'enjeu est d'améliorer l'environnement économique et spatial des entreprises, en soignant particulièrement l'équipement et l'aménagement des territoires locaux en dehors de Paris, afin de faciliter leur insertion dans le système concurrentiel international et de limiter l'hégémonie parisienne par rapport aux autres portions de l'espace français.

L'Etat central est omniprésent sur les questions de développement économique et d'organisation de la croissance à l'échelle du pays. La régulation économique est la prérogative exclusive de l'autorité étatique, qui s'appuie sur le développement et la légitimité de l'expertise de la technocratie centrale pour imposer son point de vue et sa toute puissance dans la conduite des affaires économiques. Sa domination sur le dispositif de régulation est également légitimée par le recours à la concertation des forces vives, et notamment par l'alliance politique implicite conclue avec les représentants des intérêts patronaux français.

Les autorités étatiques portent ainsi l'intérêt général de la nation dans le domaine hautement stratégique du fonctionnement et de la régulation de l'économie. Elles portent aussi de manière très directe l'intérêt des entreprises au niveau national, en déclinant les grands objectifs politiques nationaux du Plan à l'échelle des territoires locaux et en les complétant par des objectifs spatiaux. L'efficacité de l'intervention économique de l'Etat, centralisée et extrêmement dirigiste, est supposée découler de l'important appareillage juridique, méthodologique et organisationnel mis en place à partir des années 1950, dans les domaines de l'urbanisme, de la planification de l'espace et de l'aménagement.

Les services de l'Etat monopolisent l'expertise et le contrôle de la décision en matière de régulation économique, ainsi que les possibilités de recours aux leviers financiers pour soutenir le développement (primes, subventions, soutien aux filières, grands programmes industriels ou technologiques, etc.). L'intégration de la politique d'aménagement du territoire dans le dispositif de planification et de mise en œuvre de la politique économique nationale renforce d'autant plus la domination étatique et le phénomène de centralisation dans la conduite de l'intervention publique économique. Cette situation de soumission du développement économique des territoires locaux à la logique d'action portée par l'Etat est particulièrement visible dans la manière dont est appliquée la politique économique dans l'agglomération lyonnaise.

II - La régulation économique étatique face au cas lyonnais

L'action directe de l'Etat en matière de régulation économique au niveau local est assez limitée, en dehors des dispositifs financiers de primes et d'exonérations fiscales. De fait, l'analyse de la mise en œuvre de la politique économique sur le territoire révèle la primauté des leviers financiers dans l'ensemble des outils utilisés par les pouvoirs publics pour atteindre les objectifs fixés, mais aussi leur incidence limitée. Leur attribution est cependant déterminée par des critères de localisation géographique (zones en crise) ou de transformation structurelle (reconversion), qui ne sont pas remplis dans l'agglomération lyonnaise. Par ailleurs, les actions de soutien ou de participation directe de la puissance publique au développement des secteurs industriels et tertiaires moteurs s'opèrent surtout au niveau national, à travers la prise de contrôle des grandes entreprises ou le soutien financier massif à la concentration des capitaux privés au sein de grands groupes industriels et bancaires.

Pour mettre en application la politique économique prévue par le Plan au niveau local, l'Etat dispose donc essentiellement d'outils territoriaux, comme la planification spatiale, la production d'équipements collectifs nécessaires au fonctionnement et à l'amélioration de l'environnement des entreprises, et l'aménagement de l'espace. Ils lui permettent non seulement d'intégrer les collectivités locales dans l'effort de soutien au processus d'industrialisation, de tertiarisation et de restructuration de l'économie nationale (Veltz, 1975), mais aussi de mieux encadrer et accompagner l'évolution des entreprises et des systèmes économiques locaux. La politique des métropoles d'équilibre de la DATAR offre en outre un encadrement conceptuel central pour la conduite de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise à partir de 1965, en traduisant les objectifs et contenus de la politique économique nationale en termes spatiaux et territoriaux.

La planification économique spatiale n'agit pourtant qu'à la marge en matière de régulation, même si elle occupe une place importante. Elle ne traite que très indirectement du problème économique, en s'inscrivant seulement comme un accompagnement des mesures et interventions directes réalisées par les pouvoirs publics. Le recours systématique à la dimension spatiale et territoriale de l'action publique en faveur de l'économie est ainsi révélateur de la difficulté pour l'Etat d'assurer directement la mise en œuvre de la politique de régulation économique autrement que par des aides financières et par l'accompagnement de la concentration industrielle et tertiaire, publique et privée, en agissant sur l'environnement des entreprises et des activités économiques tout en canalisant les possibilités d'intervention des pouvoirs publics locaux. Il permet aux autorités publiques centrales à la fois de contrôler la réalisation des objectifs de la planification économique nationale au niveau local et de promouvoir les intérêts des grands groupes industriels et bancaires dans l'agglomération lyonnaise.

1- L'impact limité des dispositifs financiers au niveau local

Les moyens directs de la politique économique de l'Etat, nécessaires à la mise en œuvre des orientations du Plan sur le territoire local, se limitent à des mesures d'aides financières et à des primes pour les entreprises, mobilisables pour favoriser le développement des activités industrielles ou tertiaires et le renforcement du potentiel économique dans les territoires locaux. Il s'agit essentiellement d'aides financières

ponctuelles délivrées par la puissance publique (via les Préfets) à certaines activités économiques dans le cadre de secteurs géographiques nettement identifiés, ayant pour but de corriger les déséquilibres ou de soutenir les orientations politiques de modernisation structurelle et d'aménagement volontaire (décentralisation industrielle et tertiaire, promotion des métropoles d'équilibre...).

Dès les années 1950, le dispositif financier spatialisé des pouvoirs publics combine des mesures autoritaires de restriction du développement industriel en région parisienne (procédure d'agrément) et des mesures incitatives sous forme de subventions, qui permettent d'orienter la localisation et le comportement géographique des entreprises dans l'espace géographique national (Laborie, Langumier, De Roo, 1985).

Si l'agrément en région parisienne contribue potentiellement au renforcement de l'attractivité de la région lyonnaise, la majeure partie des aides financières incitatives disponibles ne concerne cependant pas l'agglomération lyonnaise. Celle-ci n'est en effet pas considérée comme une zone critique d'un point de vue économique, qui serait affectée par le déclin des activités industrielles et classée comme prioritaire à ce titre : les entreprises qui s'y implantent ou s'y développent ne peuvent donc pas prétendre aux subventions publiques, même si elles opèrent des regroupements ou des adaptations de leurs structures productives. Entre 1955 et 1965, les aides financières de l'Etat délivrées par le FDES et les SDR ne concernent que les portions du territoire national frappées par le déclin industriel, les reconversions ou la sous-industrialisation (Laborie, Langumier, De Roo, 1985).

A partir de 1964, le système de primes d'aménagement du territoire se précise, en identifiant deux types d'espaces éligibles au régime d'aides. Toutefois, les zones de développement régional et les zones d'adaptation industrielle, auxquelles correspondent de nouvelles primes spécifiques, ne couvrent pas le périmètre de l'agglomération lyonnaise. Celui-ci correspond en effet à une « zone blanche » sur la carte nationale des aides au développement industriel établie par la DATAR en 1967, interdisant aux entreprises toute possibilité d'obtention d'exonération. Les entreprises qui s'implantent ou s'agrandissent dans la région lyonnaise ne peuvent donc pas bénéficier de la Prime de Développement Régional attribuée par la SDR³⁸. Seules les entreprises industrielles ou tertiaires qui s'installent ou s'étendent dans les secteurs de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, de la Plaine de l'Ain (Saint Vulbas – Loyettes) et de la région de Vienne (Isère) peuvent bénéficier d'allègements fiscaux³⁹ (voir infra).

En effet, suite au lancement de la politique des métropoles d'équilibre qui vise à faire de Lyon une grande métropole tertiaire, la DATAR instaure une procédure d'agrément pour les créations ou extensions de surfaces industrielles sur le périmètre de l'agglomération lyonnaise de 1967 à 1971⁴⁰, sur le modèle du dispositif parisien. Cette mesure autoritaire est destinée à encourager le mouvement de desserrement des activités et de décentralisation industrielle au niveau local, afin de libérer des surfaces dans la partie centrale de l'agglomération pour permettre l'accueil des activités de service. Parallèlement, une prime à la création ou à la décentralisation tertiaire est instituée à

³⁸ Société de Développement Régional, créée en 1955.

³⁹ Exonération partielle ou totale de la taxe professionnelle pendant 5 ans et réduction des droits de mutation, en fonction du nombre d'emplois créés.

⁴⁰ La commission d'agrément de la région lyonnaise est présidée par Claudius-Petit, et assure le rôle d'une commission d'urbanisme donnant ou non son accord aux projets d'implantations industrielles nouvelles. La même procédure d'agrément est par contre maintenue dans la région parisienne après 1971.

partir de 1967. Ce dispositif, fondé sur les mêmes mesures fiscales et financières que le système d'aides destiné aux implantations industrielles, doit encourager les transferts depuis Paris, les créations ou les extensions dans l'agglomération lyonnaise des services de haut niveau des entreprises (activités tertiaires ou industrielles directionnelles, unités de recherche & développement).

Les Primes de Localisation d'Activités Tertiaires (PLAT) sont des aides essentiellement fiscales : exonération de la taxe professionnelle et réduction des droits de mutation. Elles couvrent en priorité les communes appartenant aux grandes agglomérations urbaines de province, comme Lyon, Marseille, Bordeaux ou Lille, qu'elles soient centrales ou périphériques. Sont visés par ces mesures les sièges sociaux des grandes firmes, les services de direction, de gestion, d'ingénierie, de recherche et développement, d'études ou d'informatique (Poche, Rousier, 1981). Cependant, le nombre de PLAT octroyées dans l'agglomération lyonnaise reste limité, particulièrement dans le périmètre du centre directionnel de la Part Dieu, qui est censé accueillir et regrouper les fonctions de commandement économique de la métropole (voir infra). En outre, le résultat qualitatif des opérations subventionnées dans ce cadre s'avère assez mitigé.

Entre 1967 et 1977, une dizaine de PLAT seulement sont accordées dans l'agglomération lyonnaise : six à Lyon, notamment à la Part Dieu, les autres majoritairement sur les communes de l'Ouest lyonnais (Rillieux, Ecully, Dardilly, Champagne-au-Mont-d'Or, Solaize). Elles portent essentiellement sur des opérations d'extension ou de création de délégations régionales de grandes sociétés bancaires ou d'assurances (UAP, Crédit Lyonnais, BNP, Crédit Agricole, Caisse d'Epargne), qui sont en fait des centres de gestion technique sans réel pouvoir de commandement économique, mais très peu sur l'implantation de sièges sociaux ou de services supérieurs de direction.

Seules deux sociétés industrielles décentralisent leurs fonctions de direction dans l'agglomération : le groupe Rhône-Poulenc, historiquement attaché à Lyon, implante son siège textile à la Part Dieu et sa division phytosanitaire à Vaise ; le centre de recherche Elf-ERAP s'installe à proximité de la raffinerie de Feyzin (Poche, Rousier, 1981). Quelques groupes français et étrangers, notamment informatiques, profitent également du dispositif pour réorganiser leurs activités en France et dans la région, exclusivement dans l'Ouest, verdoyant et attractif, de l'agglomération (Black&Decker, IBM, Hewlett Packard, Philips, SEB, etc.).

Les dirigeants des sociétés qui réalisent ces opérations d'implantation distinguent en effet clairement dans leurs choix stratégiques les opérations effectives de déconcentration d'une partie des activités de gestion et les opérations annoncées de décentralisation directionnelle. Le pouvoir de commandement des grandes banques reste par exemple fortement centralisé sur Paris, tandis que l'agglomération lyonnaise voit la création de centres de gestion régionaux n'ayant que peu de rapport avec les fonctions directionnelles et supérieures attendues (Lojkine, 1974). Les communes de l'Ouest sont particulièrement prisées, car elles conjuguent proximité des foyers de main d'œuvre et cadre de vie de qualité pour les cadres décentralisés depuis Paris.

Il s'agit donc plutôt du renforcement des possibilités de contrôle des centres de décision parisiens des grandes sociétés financières ou industrielles sur leurs délégations régionales implantées à Lyon, ainsi que de l'organisation d'un nouveau maillage commercial ou productif du territoire aux échelles nationale et régionale, mais pas de

véritables opérations de décentralisation des sièges sociaux des grandes firmes. Le dispositif des PLAT profite principalement à des sociétés appartenant à des grands groupes industriels, informatiques ou financiers, qui se développent au niveau local en référence à leurs intérêts économiques régionaux, nationaux et internationaux. Il s'avère peu efficace au regard des objectifs fixés par la politique de décentralisation industrielle très ambitieuse de l'Etat (voir infra, Section 3).

2- L'intégration de la planification territoriale locale dans la politique nationale d'aménagement au service du développement économique

L'aménagement spatial et la planification territoriale sont mobilisés par l'Etat pour faciliter et accompagner la politique volontariste et incitative en faveur du développement économique national. Ils constituent un moyen concret, quoique indirect, de concourir à la réalisation des objectifs du Plan et de la politique économique, en fournissant un cadre réglementaire et technocratique, tant pour l'intervention des collectivités locales dans la régulation économique que pour le comportement spatial des entreprises.

Le développement économique de l'agglomération lyonnaise se réalise en même temps que se dessinent les documents de planification territoriale successifs, de la fin des années 1950 au début des années 1970. Bien qu'ils soient élaborés à des échelles géographiques différentes, le PDGU, le PADOG et le SDAM permettent de saisir la manière dont la régulation territoriale de l'économie se matérialise dans l'agglomération lyonnaise. L'analyse de leur contenu révèle l'affirmation progressive du double principe de l'exurbanisation des activités industrielles et de la construction d'une métropole tertiaire autour de Lyon, essentiellement porté par les services de l'Etat bien que partiellement relayé par les autorités politiques de l'agglomération et les structures de représentation des intérêts économiques locaux.

Les deux premiers documents de planification territoriale établis pour l'agglomération lyonnaise sont en effet fortement imprégnés de l'empreinte industrielle locale, tant au niveau des études préparatoires qu'au niveau des orientations spatiales qu'ils proposent pour le développement urbain et industriel local. Les structures de représentation des intérêts économiques locaux participent activement à leur élaboration, aux côtés des techniciens de l'Etat et de la Ville de Lyon. Les municipalités de Lyon et Villeurbanne sont consultées dans le cadre du GU et délibèrent pour approuver les plans, assurant un rôle de coordination des études avec une certaine liberté conférée par les autorités centrales. L'influence des travaux d'expertise économique du patronat lyonnais est déterminante la délimitation des échelles territoriales de référence de l'ensemble lyonnais et sur la conception d'une planification spatiale fonctionnaliste conduite à l'échelle de l'agglomération.

La réflexion territoriale est cependant menée plus en termes de localisation des fonctions dans l'espace que de stratégie de développement économique pour l'agglomération. Cette période de forte expansion économique demande avant tout de parer au plus pressé dans la répartition des fruits de la croissance et dans l'ordonnancement des équipements sur le territoire, mais pas encore de positionner l'agglomération lyonnaise sur le marché des villes, par rapport à d'autres métropoles françaises ou étrangères.

En revanche, le schéma de l'OREAM est beaucoup plus marqué par la conception stratégique des services centraux de l'Etat en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Il prévoit en effet de hisser l'ensemble lyonnais au rang de métropole d'équilibre, traduisant le renforcement de la mainmise de l'Etat sur la destinée économique de l'agglomération lyonnaise et l'influence de la logique de développement industriel et tertiaire nationale sur la conduite de la régulation économique territoriale. Les acteurs locaux, élus et représentants des intérêts industriels, sont en grande partie exclus du processus décisionnel, du moins confinés dans un simple rôle de consultation pour avis.

La problématique de la localisation des activités tertiaires devient centrale, tandis que la thématique industrielle est redéfinie et calibrée en fonction des enjeux nationaux et internationaux de la réorganisation des structures productives françaises. Le schéma instaure un système territorial d'intervention dual, organisé à partir de deux dimensions spatiales emboîtées : la Région Urbaine de Lyon, où s'exprime le projet métropolitain des services de l'Etat, et l'agglomération lyonnaise, correspondant au périmètre institutionnel de la COURLY (voir infra, Section 2).

Le PDGU, reflet des intérêts industriels lyonnais

Le Plan d'Urbanisme Directeur du Groupement d'Urbanisme de Lyon (PDGU) s'inscrit en application des décrets de 1958 instituant les PUD dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants. Il couvre les 56 communes du GU de Lyon et présente un parti d'aménagement des fonctions économiques largement dominé par le volet industriel. Il s'inspire en effet beaucoup du Plan Lambert de 1944, établi à partir des études effectuées dans l'entre-deux-guerres (Delfante, Dally-Martin, 1994), qui prévoit déjà plusieurs localisations industrielles dans l'agglomération :

- Deux nouvelles zones industrielles périphériques,
 - Au Sud-est, à cheval sur les communes de Lyon et Bron,
 - A l'Est, à cheval sur les communes de Villeurbanne, Vaulx-en-Velin et Décines ;
- Deux zones industrielles péricentrales dans le Sud de Lyon,
 - Gerland (rive gauche du Rhône),
 - Perrache – Confluent (Presqu'île) ;
- Deux zones mixtes péricentrales dans Lyon, mêlant habitat et activités industrielles,
 - Au Nord-ouest, Vaise Industrie (rive droite de la Saône),
 - Au Sud-est, la Part-Dieu – Guillotière (rive gauche du Rhône).

A la fin des années 1950, ces orientations sont adaptées aux nouvelles exigences de la reconstruction économique et de la modernisation du tissu industriel urbain, conformément au nouveau cadre législatif de l'aménagement du territoire. Ces dernières véhiculent un vocabulaire urbanistique et aménagiste empreint de modernité, qui traduit l'avènement de la doctrine fonctionnaliste de la Charte d'Athènes au sein des services techniques de l'urbanisme et des nouvelles méthodes hiérarchiques d'élaboration des plans aux différentes échelles géographiques de la ville (agglomération, communes, quartiers ou secteurs). Le PDGU se décline ainsi en plans de détails sur certaines zones de l'agglomération, concernées notamment par des projets d'aménagement de zones industrielles ou de rénovation urbaine. La notion d'aménagement du territoire s'exprime à travers le développement d'axes de croissance spatialisés dans l'agglomération.

Le document est également fortement marqué par la problématique de la gestion du sol, de la consommation d'espace par l'urbanisation et de la constitution de réserves foncières. Il s'inscrit en effet dans une période de forte croissance économique et démographique, au cours de laquelle les prévisions statistiques véhiculent la crainte de la rareté de l'espace disponible à moyen terme. Ces préoccupations spatiales et de zoning industriel sont particulièrement importantes pour les collectivités locales et les représentants du patronat industriel lyonnais, soucieux de défendre leurs intérêts. L'approche fonctionnaliste est ainsi mise au service de la maîtrise de la consommation d'espace par l'urbanisation, de la nécessité d'organiser la ville de manière rationnelle et de gérer son expansion en donnant de la place à toutes les fonctions, notamment économiques et industrielles.

Dans les années 1950, plusieurs municipalités de la banlieue lyonnaise se préoccupent en effet de réserver les surfaces de terrain nécessaires à l'accueil des usines et des entrepôts, qui ne trouvent plus dans le centre de l'agglomération les conditions suffisantes pour leur développement : Pierre-Bénite, Feyzin, Saint-Fons, Vénissieux, Saint-Priest, Décines, Caluire-et-Cuire, Neuville-sur-Saône... Elles réfléchissent à la possibilité de constituer de véritables zones industrielles, incluses dans le PDGU. La Commission Zoning Industriel du Comité d'expansion (voir infra, Section 2) participe également à la préparation du document, en étudiant les possibilités d'aménagement de certaines zones industrielles en relation avec la réalisation de grandes infrastructures de transport : à Vénissieux - Saint-Priest autour d'une nouvelle gare de marchandises, à Pierre-Bénite à proximité d'un nouveau triage et du barrage hydroélectrique, à Solaize et Feyzin sur les remblais du barrage... Cette étude est complétée par un recensement des besoins des entreprises (raccordement aux infrastructures en réseaux, consommation d'énergie et de main d'œuvre), permettant de mieux concevoir les zones industrielles planifiées dans l'agglomération.

Le volet économique du PDGU concentre l'attention sur les secteurs industriels susceptibles de permettre le redéploiement de la production sur les vastes espaces libérés par les bombardements de la guerre, essentiellement dans les quartiers de Gerland et Vaise (Delfante, Dally-Martin, 1994). L'objectif principal est la création de vastes zones industrielles, disposées en étoile sur les principaux axes de croissance et d'extension spatiale de l'agglomération, à Vaise et Caluire le long de la Saône au Nord, le long du couloir rhodanien au Sud de Lyon, à Vénissieux, Corbas, Saint-Priest, Décines et Meyzieu dans l'Est. Au total, environ 3 500 ha sont ainsi destinés à accueillir les activités industrielles gênantes en périphérie, dont 2 100 ha de surfaces libres.

Ces importantes réserves foncières correspondent aux recommandations formulées par les représentants du patronat dans les années 1950. Initialement, le plan concentrait la totalité des surfaces industrielles dans la plaine de l'Est et du Sud-est, mais face à la nécessité de réduire les migrations pendulaires des travailleurs de l'agglomération, de petites zones industrielles sont localisées sur les reliefs verdoyants de l'Ouest et du Nord, réservées à l'accueil des activités industrielles peu nuisantes et à fort taux d'emploi. Par ailleurs, 300 ha sont planifiés dans le centre de l'agglomération (Lyon et Villeurbanne) pour les opérations de rénovation urbaine. Elles sont destinées à la reconquête du centre-ville et à l'accueil d'un quartier dédié aux activités tertiaires et aux services publics de dimension régionale, positionné sur la rive gauche du Rhône à la Part Dieu. D'importantes réserves foncières complètent le dispositif pour les équipements scolaires et universitaires, les zones de loisirs, les infrastructures routières.

Bien qu'il concrétise l'idée d'agglomération, en traitant les problèmes d'aménagement urbain à une échelle plus large que celle de la seule Ville de Lyon, le PDGU est publié en 1962 mais immédiatement jugé obsolète et trop restreint spatialement par les responsables ministériels et locaux de l'urbanisme. En particulier, l'installation de la raffinerie à Feyzin est jugée aberrante au regard des prescriptions du plan, car elle ne permet pas une gestion cohérente de l'urbanisation aux limites de l'agglomération, qui coïncident également avec les limites départementales. Plus globalement, l'Etat souhaite aussi reprendre en main le développement et l'aménagement spatial de l'agglomération lyonnaise.

Les avancées territoriale et étatique du PADOG

La mise à l'étude d'un Plan d'Aménagement et d'Orientation Générale (PADOG) de la région lyonnaise en 1962, à l'image de celui réalisé en région parisienne pour fixer les orientations générales du développement urbain, reflète la volonté de l'administration centrale d'harmoniser une zone de solidarité – et de concurrence entre communes – dans l'utilisation du sol, à une échelle plus large que celle de l'agglomération urbaine de Lyon. Elle traduit également, de manière plus insidieuse, l'amorce de la mainmise de l'Etat sur l'aménagement du territoire régional et les politiques urbaines, décuplée avec la création de la DATAR en 1963. Le PADOG de Lyon est ainsi étudié sous la forme d'un Schéma Directeur de Structure, document de planification spatiale proposé à titre expérimental à une échelle beaucoup plus large que celle du GU de Lyon.

La nouvelle reconnaissance territoriale qui accompagne la mise à l'étude couvre plus de 900 communes (1,6 millions d'habitants), permettant de définir un espace géographique et économique d'intérêt commun qui dépasse le simple cadre de l'agglomération. Le périmètre approuvé par le Ministre de la Construction en 1962 couvre ainsi un territoire très vaste, incluant la totalité du département du Rhône, les arrondissements de Vienne et de la Tour-du-Pin en Isère, l'arrondissement de Bourg-en-Bresse et 3 cantons, dont celui de Belley, dans l'Ain⁴¹. Ce territoire de planification se rapproche fortement du territoire de la « petite région » lyonnaise mis en évidence par les travaux du Comité d'expansion de la région lyonnaise dès 1955 (voir infra, Section 2), et préfigure le périmètre de la Région Urbaine de Lyon imaginé par l'OREAM à la fin des années 1960 (voir infra).

Hormis l'échelle géographique, les options retenues en matière de répartition des activités économiques dans le PADOG sont très proches de celles du PDGU, mais l'argumentaire aménagiste et fonctionnel y est aussi beaucoup plus développé. Le concept d'aménagement du territoire se décline notamment à travers l'usage des notions d'axes, de centres et de pôles, et le recours à une approche méthodologique novatrice sous forme de scénarios (Lavigne, Dost, 1988), traduisant l'influence croissante des services techniques de l'Etat. Le développement de l'agglomération lyonnaise s'organise ainsi autour de sept axes préférentiels de développement, qui s'appuient sur des centres secondaires d'équilibre (Bourg-en-Bresse, Villefranche-sur-Saône, Vienne...). Deux grandes zones industrielles, véritables pôles de développement identifiés, complètent le dispositif dans la vallée du Rhône en amont de Lyon, destinées aux industries gênantes (Plaine de l'Ain et Plateau de la Valbonne). Elles s'inscrivent

⁴¹ L'agglomération stéphanoise est également contactée mais n'accepte de s'engager dans une démarche commune de planification urbaine avec Lyon que plus tard, après la reprise en main de la politique d'aménagement régional par la DATAR (1963) et la création de l'OREAM.

dans une logique d'action de type « catalyse », inspirée de la théorie des pôles de croissance de F. Perroux (1955), selon laquelle l'impulsion de départ assurée par l'implantation d'une industrie motrice en un lieu entraîne le développement économique de l'espace régional considéré.

Le PADOG exprime donc à la fois la volonté du patronat lyonnais de réserver plus de terrains aux activités industrielles tout en préservant l'urbanisation des nuisances industrielles, et la volonté de l'Etat central de favoriser le développement économique de l'agglomération à une échelle spatiale élargie et selon la logique des pôles de croissance. La domination de la thématique industrielle sur celle des activités tertiaires est encore importante, mais elle est toutefois légèrement atténuée par l'ébauche d'un plan de développement et d'élargissement du centre de Lyon, en direction de l'Est sur la rive gauche du Rhône, réalisée en parallèle à l'élaboration du PADOG. Il prévoit une extension du centre traditionnel de la Presqu'île de Lyon vers le quartier de la Part Dieu, à travers la mise en œuvre d'une vaste opération de rénovation urbaine.

Cependant, entre 1963 et 1968, les services de l'Etat ont tendance à freiner les projets d'urbanisme locaux comme celui de la Part Dieu (voir infra) et à laisser en suspens les plans d'aménagement territoriaux à l'étude au niveau local. Le gel des initiatives locales par les autorités centrales est justifié par la nécessité d'éviter les « coups partis » pouvant remettre en question les visées de l'Etat pour le territoire lyonnais, et par la volonté de centraliser l'expertise économique et spatiale au sein d'un nouvel organisme directement contrôlé par la technocratie étatique. Le flou juridique et technique entretenu par les dispositions encadrant la réalisation du PGDU et du PADOG, ainsi que l'insuffisante prise en compte des différentes échelles de temps et d'espace, plaident également en faveur de la dissociation des exercices de programmation spatiale en deux documents complémentaires, instituée par la LOF de 1967 : le SDAU, sorte de nouvelle charte des grands projets engageant l'Etat et les communes, et le POS, qui affiche la programmation des équipements et des zones industrielles à l'usage des communes et des investisseurs (Veltz, 1978).

L'explication est ainsi à rechercher du côté de la réorganisation institutionnelle qui s'opère alors en matière d'aménagement et de planification économique au niveau central (voir supra). Le positionnement de l'Etat vis-à-vis des territoires locaux est un enjeu de taille pour le gouvernement, qui entend garder l'entière maîtrise des opérations d'aménagement qui sont lancées un peu partout dans les grandes villes du pays. Le lancement de la politique nationale d'aménagement du territoire, qui se concrétise par la politique des villes nouvelles et des métropoles d'équilibre à partir de 1965, change profondément la donne en matière de contrôle de la planification spatiale à l'échelle de la métropole lyonnaise, en confiant l'encadrement et la conduite des réflexions économiques et territoriales à l'OREAM (sous le contrôle de la DATAR et du Ministère de l'Equipeement).

Les impératifs tertiaire et industriel du SDAM, au service de la politique économique

L'élaboration du Schéma Directeur de l'Aire Métropolitaine (SDAM) de 1967 à 1970 s'inscrit dans le cadre des travaux sur l'armature urbaine et le développement urbain du GCPU, qui prolonge les réflexions territoriales initiées par le PADOG dans la région lyonnaise (OREAM, 1971). Elle est confiée à l'OREAM, nouvel organisme public émanant des services centraux intéressés par les questions d'urbanisme, d'aménagement

et de développement économique⁴², qui permet à l'Etat de limiter assez fortement le pouvoir décisionnel et les capacités d'initiative des autorités locales dans le domaine des études de planification territoriale (voir infra, Section 2). Le SDAM marque l'apparition de la dimension tertiaire et directionnelle pour l'agglomération lyonnaise en matière de fonctions économiques, et l'ouverture du potentiel industriel local aux nouveaux enjeux du grand capital en cours d'internationalisation.

Trois disciplines sont mobilisées pour l'établissement du SDAM (OREAM, 1971) : l'économie, afin de favoriser le développement de la production et des échanges autour d'un pôle économique puissant, équipé de structures permettant le progrès et la croissance des activités ; l'aménagement du territoire, afin de rechercher les moyens d'inflexion des tendances naturelles vers un meilleur équilibre dans la répartition des hommes et des activités dans l'espace ; l'urbanisme, afin de concevoir un cadre approprié à l'avènement d'une civilisation urbaine moderne. L'horizon temporel étudié est assez lointain, l'an 2000, pour permettre le déroulement des grandes opérations d'aménagement projetées à l'échelle de la métropole, dans les domaines du transport, de l'habitat et de l'économie.

La stratégie de développement économique et territorial de la métropole lyonnaise s'organise autour du croisement de deux options de croissance. L'une est adaptée à une agglomération tertiaire de haut niveau tournée vers son centre et dont le développement se fait sur l'agglomération centrale (c'est-à-dire essentiellement sur la commune de Lyon et ses périphéries immédiates). L'autre est adaptée à une vaste région urbaine et industrielle, recherchant à l'extérieur de l'agglomération existante les espaces industriels nécessaires à son expansion. Il s'agit pour les concepteurs du schéma de réaliser un passage progressif de la première option de croissance, qui s'inscrit dans la continuité du développement « naturel » de l'agglomération lyonnaise (et des documents de planification précédents), vers la seconde option de croissance, qui privilégie une action volontaire et dirigée de décentralisation des activités économiques de l'agglomération lyonnaise (et éventuellement de la capitale) vers quelques pôles localisés dans l'espace naturel d'expansion de l'agglomération, concrétisé par une nouvelle entité spatiale et fonctionnelle : la Région Urbaine de Lyon (voir infra).

La seconde option stratégique de développement métropolitain est majoritairement soutenue par les services de l'Etat, les représentants du gouvernement central et les grands groupes industriels du pays, tandis que la première reflète plutôt le souhait des acteurs économiques lyonnais (organismes patronaux locaux). Le parti d'aménagement et la stratégie d'organisation spatiale de la croissance retenus apparaissent ainsi comme le fruit d'un compromis entre les volontés de l'Etat central, qui considère l'ensemble lyonnais comme un lieu privilégié de développement de la grande industrie et des fonctions tertiaires de niveau national et international, selon une logique nationale d'aménagement du territoire et de croissance économique, et les préférences des forces économiques locales, qui s'orientent plus vers l'expansion des activités industrielles existantes au sein de l'agglomération et la modernisation d'un appareil tertiaire local à rayonnement régional.

Le SDAM propose ainsi de faire de la métropole lyonnaise un territoire capable de concurrencer Paris sur le plan de l'attractivité économique, industrielle ou tertiaire, en lui conférant ou en encourageant le développement de certains attributs propres aux

⁴² Ministère de l'Equipeement, DATAR.

grandes métropoles : « *vie intellectuelle intense et pôle de recherche, point de convergence des informations économiques, présence d'un tissu industriel diversifié et d'une gamme étendue de services* » (OREAM, 1971). La dimension européenne fonde également les ambitions proposées pour Lyon, sur la base des exemples fournis par les autres métropoles économiques européennes non capitales. Le contenu économique du SDAM reflète donc l'intégration des référentiels, enjeux et intérêts portés par les grands groupes industriels ou tertiaires nationaux et internationaux dans les documents de planification territoriale.

Toutefois, le SDAM ne remet pas en question la très forte concentration parisienne en matière de services rares aux entreprises en France. Il prend seulement acte de cette fatalité et préconise la mise à disposition par l'agglomération lyonnaise de services de qualité métropolitaine pour la région, susceptibles de créer de nouveaux besoins et une utilisation croissante des services lyonnais, et aptes à freiner le recours systématique des entreprises à Paris. Il mentionne notamment le domaine de la recherche et de la formation supérieure, qui peut bénéficier de la proximité du milieu industriel solide et organisé de longue date, des universités et des possibilités de liaisons rapides avec l'extérieur qu'offrent Lyon, ainsi que le domaine encore mal connu à l'époque du traitement de l'information et de la « télé-informatique ». Les autres activités tertiaires de niveau supérieur, comme les conseils en gestion, les conseils juridiques et fiscaux, les agences de publicité, les services de documentation et d'information, l'expertise en matière de droit international, les cabinets spécialisés dans les études de marché, les bureaux de design industriel... essentiellement concentrées dans la région parisienne, sont censés accompagner le développement et la décentralisation de centres de décision économiques dans la métropole lyonnaise.

La puissance publique est censée intervenir activement pour orienter la politique des entreprises en matière d'implantation, en encourageant la décentralisation économique et décisionnelle depuis la capitale et la modernisation des structures productives dans l'agglomération. Le recours possible à des aides directes à la décentralisation industrielle pour provoquer ou accélérer ce développement n'est jugé opérant que dans les zones qui connaissent déjà un certain succès économique et une bonne vitalité des entreprises locales, c'est-à-dire les centres urbains qui constituent la métropole. L'installation de nouvelles entreprises, décentralisées ou non depuis Paris, est ainsi réservée aux pôles économiques existants, en premier lieu l'agglomération lyonnaise.

Le document rappelle cependant la responsabilité première qui incombe aux chefs d'entreprises dans le domaine de l'adaptation de leurs établissements à la mutation générale de l'économie, ainsi qu'en matière d'innovation, de reconversion et d'organisation spatiale (modification des structures de production et de commercialisation, recours à des services rares, création d'organismes de recherche, nouvelles techniques de gestion...). Le SDAM est à l'image du Plan au niveau national, un document essentiellement incitatif et non contraignant.

Les agents économiques privés sont ainsi considérés comme les principaux maîtres de la décision de créer de nouveaux établissements dans la métropole lyonnaise ou de décentraliser leurs activités de production, voire leur centre de décision, depuis Paris. Le rôle des pouvoirs publics se limite à favoriser l'attractivité du territoire local par le biais de la réalisation de grands aménagements structurants et d'équipements, mais aussi à accorder des aides à l'implantation ou au développement des entreprises, qui sont autant de mesures d'incitation à la décentralisation industrielle.

La Région Urbaine de Lyon : matérialisation territoriale du projet économique de l'Etat

La démarche de planification mise en œuvre par l'OREAM s'inspire de la problématique spatiale et économique développée pour l'agglomération lyonnaise dans les documents précédents, mais elle déplace la réflexion territoriale vers le niveau régional, dans un souci de promotion d'un ensemble métropolitain intégré régionalement. Cette idée est issue de la doctrine de la DATAR (Lavigne, Dost, 1988), qui mise sur le développement des métropoles d'équilibre à partir de 1965. Le périmètre de planification du SDAM est ainsi étendu à la région stéphanoise en 1964 puis à l'agglomération grenobloise en 1969.

Cette juxtaposition pour le moins arbitraire des trois régions urbaines principales de la région Rhône-Alpes au sein d'une même ensemble métropolitain manifeste le caractère technocratique et artificiel de la constitution des métropoles d'équilibre par les services étatiques, censées contrebalancer l'hégémonie économique et urbaine de la région parisienne. Les analyses de prospective statistique réalisées à cette époque annoncent en effet une telle croissance des villes qu'elles doivent finir par ne former plus qu'un seul et même ensemble métropolitain tripolaire. Pourtant, si la réalité du fonctionnement des trois entités urbaines révèle une certaine intégration fonctionnelle et économique pour les agglomérations de Lyon et de Saint-Etienne, les relations que celles-ci entretiennent avec l'agglomération grenobloise sont relativement distendues (SEDES, 1964a et b).

Dans le SDAM, le périmètre lyonnais⁴³ dépasse largement l'échelle de la seule agglomération lyonnaise. Il correspond à la Région Urbaine de Lyon (RUL), nouvelle entité spatio-fonctionnelle imaginée par les services centraux pour représenter l'aire de développement et d'aménagement du territoire de la métropole lyonnaise. Sa définition relève d'une finalité opérationnelle explicitement économique. La RUL doit en effet concrétiser le déplacement de l'exercice du pouvoir et de l'expertise en matière de développement économique du niveau local vers le niveau régional et métropolitain, sous le contrôle direct de la technocratie étatique via l'OREAM (Poche, Rousier, 1981), au moment où l'Etat enclenche une nouvelle dynamique politique et institutionnelle à l'échelle de l'agglomération lyonnaise (voir infra, Section 2).

La RUL englobe une partie de l'Ain (Dombes, Ambérieu), de l'Isère (Plaine de l'Est lyonnais) et la majeure partie du Rhône, avec les coteaux Est des Monts du lyonnais et le couloir séquano-rhodanien depuis Villefranche au Nord jusqu'à Vienne au Sud. Le développement économique métropolitain de Lyon, en liaison avec la politique nationale d'aménagement du territoire, relève ainsi de la dimension régionale. Il est directement contrôlé par les services de l'Etat et appliqué sur des complexes industriels éloignés de Lyon (voir infra). Les autorités centrales dépossèdent en grande partie les acteurs politiques et économiques locaux du volet décisionnel de la conduite de l'aménagement à vocation économique dans la région lyonnaise, en imposant une nouvelle échelle territoriale de référence et en limitant leur capacité d'influence sur la définition des orientations territoriales du développement économique de la métropole.

Non seulement les nouvelles implantations industrielles projetées par la DATAR et l'OREAM sont en quelque sorte soustraites à la proximité et à l'influence de la ville centre, mais elles introduisent une logique régionale qui dépasse largement le cadre

⁴³ Saint Etienne et Grenoble ont également leur propre schéma au sein du SDAM.

territorial de l'agglomération. Ce choix quelque peu technocratique est cependant légitimé indirectement par les travaux d'expertise menés par le patronat lyonnais dans les années 1950 (Comité d'expansion, 1955) (voir infra, Section 2), qui mettent en évidence l'existence fonctionnelle de la RUL (Labasse, Laferrère, 1966). Cette démarche de connaissance systématique de la région lyonnaise avait débouché sur des conférences d'information entre Lyon et les pôles urbains secondaires de sa périphérie (Villefranche-sur-Saône, Bourgoin, Tarare, Vienne) dans les années 1950, traduisant clairement la volonté des responsables économiques lyonnais d'ouvrir la problématique du développement économique local à une approche territoriale plus vaste, supposée être en meilleure adéquation avec les enjeux économiques et spatiaux du moment.

Le développement économique de la métropole lyonnaise est ainsi conçu par l'Etat, non pas en référence à l'échelle de l'agglomération urbaine stricto sensu, comme c'est notamment le cas pour les zones industrielles « classiques » réalisées à cette époque par les autorités locales (voir infra), mais en référence à l'échelle métropolitaine et régionale, voire à l'échelle nationale dans les orientations et les choix de contenu arrêtés pour les complexes régionaux : industries lourdes, basiques et « industrialisantes » comme la sidérurgie ou la pétrochimie, censées avoir des effets d'entraînement sur l'ensemble du pays (voir infra). Les activités motrices pour la métropole lyonnaise, créatrices de valeur ajoutée et d'effets d'entraînement sur les autres activités sont en effet exclusivement industrielles : mécanique, construction électrique et électronique, pétrochimie et industries aval, en particulier les industries de textiles synthétiques.

L'Etat entend donc relayer la politique des grandes agglomérations centrée sur une stratégie de freinage et de desserrement industriels - la politique des métropoles d'équilibre mise surtout sur la tertiarisation des économies locales et l'exurbanisation des activités industrielles (Boino, 1999) – en recourant à un outil territorial dont les limites ont été définies dans un autre contexte. La RUL est ainsi un moyen commode pour court-circuiter les échelons territoriaux existants jugés inadaptés au problème de la gestion spatiale de la croissance économique (communes, département), par l'invention d'une nouvelle territorialité économique et symbolique. La création de la COURLY contribue cependant à faire émerger simultanément l'idée d'une métropole lyonnaise limitée à la proximité immédiate de la Ville de Lyon, correspondant au territoire politique de l'agglomération urbaine. Ces deux échelles de conception de la métropole lyonnaise s'affrontent et se complètent dans la définition des orientations économiques et spatiales du SDAM.

L'intervention de l'Etat est donc déterminante en matière de politique économique pour l'ensemble lyonnais, bien qu'elle soit essentiellement de nature indirecte. Elle s'exprime par la gestion permanente de la représentation territoriale que ses services assurent, par le biais de la conduite de la politique d'aménagement et de planification spatiale. La construction symbolique de la RUL et son imposition dans le système de représentations sociales du territoire économique local révèlent la volonté du gouvernement français et de la technostructure étatique de définir un nouvel espace de coordination, voire d'intervention, différent des échelles de planification spatiale existantes, mais qui permette de développer ses ambitions économiques pour le territoire régional considéré.

3- L'aménagement économique de la métropole au service des grands groupes industriels et tertiaires

Globalement, le SDAM prévoit une séparation spatiale assez nette entre les activités industrielles et tertiaires, selon une typologie des zones d'accueil définie en fonction de la nature des espaces de localisation qu'elles recherchent, et selon un principe général de hiérarchisation fonctionnelle des activités du centre à la périphérie. Cependant, les secteurs secondaire et tertiaire sont également considérés de manière conjointe dans l'argumentaire du SDAM, en raison de la difficulté croissante de distinguer clairement les deux secteurs. Les concepteurs du schéma pointent en effet la proximité spatiale et l'interpénétration fonctionnelle et économique des activités de production, de gestion, de recherche, de services et de commerce, pour privilégier en conséquence un zonage spatial des activités économiques sous la forme générique de zones d'activités et non de zones industrielles stricto sensu, sauf pour les activités productives lourdes et potentiellement nuisantes relevant de la grande industrie.

Les zones d'activités sont destinées à accueillir des activités de production, mais également des activités complémentaires non productives, relevant de la sphère des services ou de la logistique. La vocation de la métropole mêlant étroitement les deux ambitions industrielle et tertiaire, le SDAM recommande donc la combinaison des deux stratégies : l'aménagement et le renforcement de l'agglomération existante pour développer les services tertiaires supérieurs, en même temps que l'organisation de centres urbains satellites, principalement industriels, qui doivent favoriser la croissance de la production nationale et régionale, jugée nécessaire par l'Etat central. L'idée d'une agglomération centrale uniquement vouée aux activités tertiaires supérieures est écartée, tandis qu'est réaffirmé le rôle de pôle principal de la métropole tricéphale Lyon – Grenoble – Saint Etienne que doit assurer l'agglomération lyonnaise.

Répartition fonctionnelle et hiérarchisée des activités économiques sur le territoire

Le SDAM pointe la nécessité pour la puissance publique d'agir sur les conditions du développement et sur l'environnement territorial des entreprises, en préparant des structures d'accueil – « *une politique réaliste des zones industrielles* » (OREAM, 1971, p.210) – pour recevoir les transferts ou les créations d'entreprises dans la métropole. Il préconise l'aménagement d'une offre diversifiée de surfaces d'activités, qui puisse faciliter et améliorer l'inscription territoriale de l'expansion économique locale. Une batterie d'aides financières, conditionnées par l'inscription territoriale des entreprises, accompagne la politique d'aménagement étatique et la réalisation des zones industrielles. Elles permettent de confirmer le choix technocratique de l'orientation tertiaire et des industries légères pour l'agglomération lyonnaise, et le principe de l'exurbanisation des activités industrielles jugées stratégiques (pétrochimie, sidérurgie) à l'échelle de la RUL, c'est-à-dire en dehors de l'agglomération lyonnaise, imposés par les services centraux de l'Etat.

Le cœur de l'agglomération lyonnaise (Lyon et Villeurbanne) est destiné à accueillir le centre directionnel de la métropole, c'est-à-dire les activités économiques tertiaires à vocation métropolitaine et à forte valeur ajoutée : les principales administrations départementales et régionales, les centres de décision de la vie économique (notamment les sièges sociaux d'entreprises) et certaines catégories de services supérieurs pour les

entreprises et les particuliers. Le concept de centre directionnel métropolitain est issu des études d'armature et de développement urbain conduites par les services centraux de l'Etat (DAFU du ministère de l'Équipement et GCPU) au milieu des années 1960. Il est importé à Lyon depuis Paris par la technocratie étatique.

Il se greffe sur le projet de restructuration du centre de Lyon prévu par le PADOG, en redéfinissant complètement le contenu et l'orientation fonctionnelle du programme de rénovation urbaine de la Part-Dieu, élaboré par les services de l'urbanisme municipaux. Ce dispositif s'accompagne du changement d'affectation de nombreux immeubles anciens de logements transformés en bureaux dans le centre traditionnel de la Presqu'île, ainsi que dans les quartiers de la rive gauche du Rhône, voisins de la Part-Dieu (Brotteaux, Guillotière). Le périmètre central de l'agglomération lyonnaise est ainsi appelé à devenir le pôle économique tertiaire dominant de la métropole tripolaire, et la Part Dieu le nouveau quartier d'affaires et centre directionnel de Lyon (voir infra).

La proche périphérie lyonnaise et certains quartiers péricentraux de Lyon et de Villeurbanne sont voués à l'accueil des autres activités économiques considérées comme centrales : les services courants aux particuliers ou aux entreprises et les activités de production industrielle peu nuisantes (textile, habillement, montage), qui ne nécessitent pas obligatoirement une localisation dans le centre de la ville. Outre la plupart des petits établissements industriels, sont ainsi visés les centres de recherche, certains établissements universitaires, une grande partie des établissements tertiaires de traitement de l'information ou de gestion (les « usines à papier »), et tous les services administratifs et financiers qui n'ont pas besoin de contacts fréquents avec le public, sans oublier les équipements collectifs régionaux comme le nouveau palais de la Foire, la gare routière, le commerce de gros et les grandes surfaces commerciales.

L'accueil de ces activités industrielles et tertiaires, dont beaucoup se desserrent depuis le centre de la ville, est prévu dans des zones d'activités nouvellement créées ou modernisées dans l'Est de l'agglomération, bien desservies par les infrastructures de transport, notamment à Bron et à proximité du nouvel aéroport de Satolas. De manière plus générale, les activités économiques « banales », en grande partie induites par les besoins de la population (commerces, services aux particuliers, artisanat, petites unités de production industrielle...) sont localisées dans le tissu urbain, un peu partout dans l'agglomération : le SDAM ne précise pas leur localisation exacte, qui est laissée à l'appréciation des futurs SDAU et POS prévus par la LOF de 1967 et des plans de détail à l'échelle des quartiers.

Les activités industrielles classiques recherchent majoritairement des surfaces de 1 à 10 ha, la proximité des autres entreprises et des lieux d'habitation des ouvriers. Leur localisation est donc prévue à proximité immédiate de la zone centrale de l'agglomération lyonnaise et de manière regroupée au sein de zones industrielles équipées, afin de limiter les effets de nuisance dans l'espace en les isolant par rapport aux zones d'habitation, et de faciliter la mise en place de services et d'équipements communs. Les nouvelles zones industrielles de taille moyenne (100 à 200 ha), qui sont aménagées dans les communes de banlieue lyonnaise par les acteurs locaux, leur sont donc logiquement destinées : Neuville - Genay au Nord, Saint-Genis-Laval au Sud-ouest, Saint-Priest et Vénissieux-Corbas au Sud-est... (voir infra, Section 2).

Enfin, les secteurs périphériques, situés en dehors du périmètre de l'agglomération lyonnaise, doivent accueillir la majeure partie des nouvelles activités industrielles lourdes et nuisantes (pétrochimie, sidérurgie), qui nécessitent de vastes surfaces

d'implantation. Les espaces qui leur sont destinés sont greffés à proximité d'une des centres urbains secondaires de l'aire métropolitaine comme Vienne, Villefranche-sur-Saône et Péage-de-Roussillon, mais également en rase campagne, à proximité des futures villes nouvelles projetées pour canaliser et limiter l'extension démographique et spatiale des villes principales. Il s'agit de la Plaine de l'Ain autour de Mèximieux et Ambérieu au Nord-est de Lyon (zone industrielle de Saint-Vulbas – Loyettes) et de l'Isle d'Abeau dans la plaine du Dauphiné, à l'Est. Leurs importantes réserves foncières sont destinées aux activités industrielles qui se desserrent depuis les agglomérations urbaines de la région ou qui sont décentralisées depuis Paris (voir infra).

Les orientations spatiales du SDAM consacrent donc le projet des services de l'Etat de sortir la grande industrie du périmètre de l'agglomération lyonnaise. Les activités productives lourdes, considérées comme motrices et porteuses de développement économique pour le territoire par la politique nationale d'expansion économique et d'aménagement du territoire, sont mises à l'écart du giron industriel lyonnais, pourtant propice à leur installation et à leur développement. La base économique lyonnaise repose pourtant en grande partie sur l'existence d'un puissant secteur chimique, mais le développement de ce complexe est projeté au-delà des limites de l'agglomération à partir de pôles de croissance régionaux. En revanche, l'agglomération lyonnaise polarise les activités tertiaires, conformément à l'orientation définie par la politique des métropoles d'équilibre.

Un outil spatial et conceptuel à la mesure des objectifs industriels

Les pouvoirs publics centraux envisagent l'aménagement de zones industrielles d'un nouveau type dans la métropole lyonnaise au travers du SDAM de l'OREAM. Elles sont localisées en dehors de l'agglomération lyonnaise et présentent des caractéristiques spatiales et conceptuelles très spécifiques. L'échelle territoriale de référence, calée sur le nouveau périmètre de la RUL, est beaucoup plus large que celle de l'agglomération lyonnaise *stricto sensu*. Leur conception fonctionnelle est également assez éloignée des canons classiques utilisés pour l'aménagement des surfaces d'activités. Les complexes industriels régionaux répondent à la double volonté des services de l'Etat d'exurbaniser le développement de la grande industrie au nom de la modernisation et de la concentration économique du pays, et d'adapter le potentiel productif lyonnais aux besoins et intérêts des grands groupes industriels nationaux, notamment chimiques et pétrochimiques.

Le concept de complexe industriel régional occulte partiellement l'existence des zones industrielles plus traditionnelles aménagées alors dans l'agglomération lyonnaise (voir infra, Section 2), en déplaçant la focale scalaire du développement économique de la métropole au niveau régional. C'est un outil spatial à la mesure des ambitions de développement économique des services de l'Etat et des représentant des grands groupes industriels, rassemblés au sein du bureau d'études et de promotion industrielle GCR⁴⁴ – Industrie (GCR Industrie, 1972a).

L'implantation géographique des complexes est décidée en référence au territoire métropolitain en expansion, et à l'existence d'une vaste région économique fonctionnellement intégrée couvrant le grand quart Sud-est du pays. Ils couvrent plusieurs milliers d'hectares et sont localisés à une cinquantaine de kilomètres du centre

⁴⁴ Groupe Central de Recherche.

de Lyon. Ils sont dotés d'équipements collectifs inducteurs, représentant une masse suffisante pour entraîner le développement important de la sous-traitance et du secteur tertiaire, et de façon générale pour induire de nouvelles implantations industrielles à l'échelle de la métropole.

La stratégie de développement repose sur la polarisation de l'économie régionale autour de plusieurs ensembles localisés, permettant l'irrigation des activités industrielles diffuses dans l'espace. Elle vise à assurer l'animation économique coordonnée de l'ensemble de la région considérée, en s'appuyant sur la théorie des pôles de croissance élaborée par F. Perroux (1955), qui est également mise en application à Fos-sur-Mer et à Dunkerque à la même époque (Linossier, 2003 ; Castells, 1974 ; Paillard, 1981).

L'organisation spatiale de chaque complexe tient compte de la vocation productive, du niveau d'industrialisation et des problèmes socio-économiques de la région. Elle est surtout directement adaptée aux besoins techniques et humains des entreprises, et prend en considération la gestion des nuisances comme la réalisation des infrastructures nécessaires aux activités. Le changement d'échelle est motivé par le caractère spatialement restreint du processus de desserrement des activités industrielles dans l'agglomération lyonnaise, tant en termes de surfaces équipées⁴⁵ et de nombre d'emplois créés qu'en termes d'éloignement des nouvelles implantations par rapport au centre (OREAM, 1972).

Ce niveau d'approche correspond à celui des entreprises intégrées dans le processus de concentration industrielle et de développement des grands groupes français et internationaux, dont certains ont des intérêts stratégiques et historiques et stratégiques dans la région lyonnaise. La politique nationale d'aménagement du territoire utilise ainsi les complexes régionaux pour faciliter le redéploiement des activités productives souhaité par le Plan et les partenaires économiques au niveau national : « *Ces nouveaux complexes se voient jouer un rôle de restructuration de l'espace économique national et régional* » (GCR Industrie, 1972b). Leur conception et leur mise en place s'appuient sur des études de marché et d'aménagement réalisées par l'OREAM (1972) ou les bureaux d'expertise du réseau CDC auprès des grands groupes industriels régionaux et internationaux susceptibles de s'intéresser à la région (pétrochimie, chimie, métallurgie lourde et sidérurgie, construction électrique, papeterie).

Ils répondent ainsi à la volonté d'adapter les ressources géographiques et économiques du territoire aux besoins du grand capital industriel local et extra local, en instrumentalisant la politique d'aménagement du territoire au service du développement économique (Lojkine, 1974). Les objectifs de la politique économique nationale (concentration industrielle et financière, constitution de grands groupes, compétitivité internationale) trouvent une déclinaison pratique et pragmatique dans l'aménagement des complexes industriels régionaux. Il s'agit de prévoir et d'équiper les vastes surfaces nécessaires à l'expansion des activités des grands groupes, au plus près du pôle urbain lyonnais, sans toutefois pâtir de la contrainte liée au tissu industriel existant dans l'agglomération.

L'opération Part Dieu, instrument de la décentralisation tertiaire souhaitée par l'Etat

⁴⁵ Les zones industrielles aménagées alors dans l'agglomération lyonnaise n'excèdent pas 200 ha d'un seul tenant (voir infra, Section 2).

La politique des métropoles d'équilibre lancée par la DATAR à partir de 1965-1967 est fondée sur le constat d'un profond déséquilibre économique et urbain entre la capitale du pays d'un côté, qui concentre pratiquement sans partage les pouvoirs politique, économique et culturel à l'échelle nationale, et l'ensemble mal déterminé de la province de l'autre, où les principales grandes villes peinent à dépasser l'horizon départemental en matière de commandement économique. En 1962, Lyon ne rassemble ainsi qu'à peine 3 % du chiffre d'affaires total des entreprises françaises, contre 82.5 % pour Paris (Bonnet, 1975).

En matière de pouvoirs de décision, l'économie lyonnaise est fortement dépendante de Paris au milieu des années 1960 (SEDES, 1964c). Cette dépendance s'explique par la concentration de sièges sociaux d'entreprises lyonnaises dans la capitale, et par les nombreux séjours parisiens que sont contraints d'effectuer les chefs d'entreprises lyonnais pour satisfaire certains besoins liés à leurs affaires. Les raisons internes à l'organisation des entreprises sont le motif principal des déplacements, mais les lacunes de la métropole lyonnaise en matière d'équipements (hôtellerie, lieux de congrès, infrastructures de transport, grandes écoles, lieux culturels), de services rares et d'organisation locale dans les domaines administratif, financier, professionnel et commercial renforcent cette situation de recours quasiment systématique aux services spécialisés parisiens. Ces derniers sont en outre les plus difficilement transférables en province, précisément en raison de leur caractère très centralisé et fortement métropolitain. Toutefois, Lyon joue déjà un rôle de relais régional des services de la capitale, indispensable pour les entreprises implantées dans les villes voisines de Grenoble et surtout de Saint Etienne.

L'accès aux marchés financiers et les relations avec l'étranger obligent aussi les sociétés lyonnaises de taille internationale comme Rhône-Poulenc ou Pêchiney à installer leur siège social dans la capitale, pour bénéficier de la proximité des services compétents. L'absorption des entreprises lyonnaises dynamiques par de grandes sociétés d'envergure internationale se traduit en outre le plus souvent pour les établissements locaux par une perte d'indépendance et un rattachement forcé à Paris (Berliet avec le rachat par Citroën puis Renault notamment).

La centralisation parisienne des organismes financiers et l'effacement progressif de la Bourse de Lyon au profit de celle de Paris contribuent également fortement à la fuite des grandes sociétés lyonnaises. En 1961 en effet, des décrets gouvernementaux établissent la règle de l'unicité des cotations, confinant le rôle de la place lyonnaise au marché régional et limitant fortement le nombre et le pouvoir d'action des agents de change au niveau local. Le passé financier et bancaire prestigieux de Lyon⁴⁶, bâti autour de banques régionales réputées (Crédit Lyonnais, Banque Morin Pons, Société lyonnaise de dépôts et de crédit industriel – groupe CIC...) s'estompé ainsi à mesure que les sièges sociaux et les services financiers migrent vers la capitale. En 1975, le nombre de sociétés lyonnaises importantes ayant transféré leur direction dans la région parisienne depuis 1946 est estimé à 174 (Bonnet, 1975).

Cependant, certaines entreprises lyonnaises conservent une relative autonomie de direction et de gestion malgré leur rachat par de grandes firmes, comme Calor au sein de SEB, l'Institut Mérieux dans le groupe Rhône-Poulenc ou la Chimique de Gerland

⁴⁶ La Bourse de Lyon est la première de province et la plus ancienne de France, sa création datant d'une ordonnance royale du XV^{ème} siècle.

détenue pour un quart par la société BP⁴⁷. De la même façon, quelques sociétés parisiennes ont quand même opté pour une implantation de leur siège social à Lyon, le plus souvent en raison de leurs attaches historiques dans la région ou de l'attrait constitué par les spécialités productives locales. Ainsi, Péchiney-Progil (Pepro) rapatrie à Lyon ses services commerciaux et financiers en 1958, puis son siège social en 1966 (Vaise) ; Les Ciments Lafarge s'installent à Caluire ; les laboratoires pharmaceutiques Duphar décentralisent leurs services centraux à Lyon pour profiter de la présence du complexe hospitalo-universitaire local, etc. (Bonnet, 1975).

Globalement, l'économie lyonnaise est donc très dépendante des fonctions de commandement implantées à Paris. L'objectif de la politique nationale de la DATAR est précisément de remédier à cet état de fait, en dotant les grandes villes françaises comme Lyon de certains des attributs métropolitains, notamment dans le domaine des grands équipements et des services supérieurs (universités, centre décisionnel, services bancaires et financiers...), afin de limiter leur dépendance décisionnelle et économique à Paris. Il s'agit de remédier au profond déséquilibre économique du territoire national, et de contrebalancer la perte du pouvoir directionnel au niveau local. Les moyens d'action annoncés sont à la mesure de l'enjeu : décentralisation des fonctions décisionnelles et financières, publiques et privées, depuis Paris et développement dans les métropoles secondaires du pays de centres directionnels pour accueillir ces nouvelles activités supérieures.

Il s'agit également de favoriser le développement des services aux entreprises de niveau supérieur et des attributs métropolitains réclamés par les chefs d'entreprises à Lyon (équipement hôtelier de standing international, services à la clientèle d'affaires), afin d'éviter le recours quasiment systématique à la capitale pour les industriels et autres entrepreneurs de la région. *« L'enjeu est de taille, car si Lyon ne parvient pas à s'arracher à l'attraction de Paris, aucune ville en France n'y parviendra. Et il faut faire vite : si le courant n'est pas renversé avant la fin du 6^{ème} Plan, les réseaux informatiques auront suivi le chemin des mauvaises habitudes. Concentrés sur la capitale, ils gèleront la centralisation et peut-être sans espoir de retour »* (Nizery, 1971).

La politique des métropoles d'équilibre se double donc d'un nouvel impératif de décentralisation tertiaire depuis Paris au début des années 1970. Sa mise en œuvre dans l'agglomération lyonnaise s'appuie sur le dispositif incitatif des PLAT (voir supra), ainsi que sur la réalisation d'un nouveau quartier d'affaires de dimension métropolitaine dans le centre de Lyon, susceptible d'accueillir les fonctions et les infrastructures nécessaires au rôle de centre de la métropole régionale dévolu à Lyon par le SDAM. Le centre directionnel de la Part Dieu constitue la réponse opérationnelle de la technocratie étatique, sorte de contrepoids pragmatique, matériel et concret à l'extrême centralisation des services supérieurs et des sièges sociaux français à Paris. Face au manque de fonctions de commandement économique dans la seconde métropole française, les pouvoirs publics décident la réalisation d'un nouveau quartier dédié aux affaires économiques, dans le but d'initier une dynamique nouvelle de développement tertiaire.

Le concept de centre directionnel ou centre de décision est importé depuis Paris par les services de l'Etat (DATAR, OREAM) et le réseau de la CDC (SCET). Il représente le principal outil d'aménagement du territoire utilisé pour la mise en œuvre de la politique

⁴⁷ British Petroleum.

de décentralisation tertiaire dans la métropole lyonnaise, au service de la réalisation des objectifs du Plan et de la politique économique menée par l'Etat en étroite collaboration avec les grands groupes. Comme pour les complexes industriels régionaux, le projet s'appuie sur la théorie des pôles de développement et de leur capacité à permettre la diffusion des dynamiques de croissance sur le territoire : *« Ce n'est pas seulement le point de regroupement des hommes qui prennent les décisions dans les entreprises, mais c'est aussi et surtout le lieu susceptible de favoriser les échanges qui facilitent ces décisions. Un centre de décision joue vis à vis de son environnement un rôle similaire à celui des métropoles d'équilibre dans le contexte national. Il constitue un pôle de croissance, d'animation et de services, en même temps qu'il offre à la décision une gamme d'auxiliaires nécessaire à sa mise en application : accès, moyens de communication, zones de rencontre, capacité d'accueil »* (SERL, 1971a). Il se greffe sur le projet de restructuration urbaine imaginé par les responsables lyonnais dès 1960 (Delfante, 1965 ; Delfante, Meyer, 1964), en en modifiant radicalement le contenu initial pour coller à l'impératif tertiaire.

Cette conception nouvelle des quartiers d'affaires s'appuie sur la volonté de développer dans les grandes villes les fonctions et les infrastructures nécessaires au rôle de centre principal des métropoles d'équilibre. Le parti architectural et urbanistique, résolument moderne et fonctionnaliste, s'inspire du modèle anglo-saxon des *Central Business Districts* et des expériences d'autres villes françaises ou étrangères en la matière (Paris La Défense et Maine-Montparnasse, Stockholm, Francfort, Milan...). Le parti d'aménagement et les choix fonctionnels définitifs de la Part Dieu sont arrêtés en 1968. Ils s'appuient sur les conclusions de l'enquête du SEDES (1964), prônant le renforcement de l'image de centre directionnel et du rôle commercial de « vitrine » de l'économie lyonnaise de l'opération vis-à-vis des entreprises régionales, nationales et internationales, et sur les travaux d'armature urbaine et d'équipement commandés par le GCPU aux services ministériels (Ministère de l'Equipeement et du Logement, 1968).

Les concepteurs du programme privilégient l'accueil des services rares et des fonctions économiques ayant un rayonnement géographique très large, dépassant de loin l'échelle de l'agglomération : fonctions intellectuelles et administratives supérieures (conseils spécialisés, expertises financière, juridique ou comptable, conception technique, publicité, ingénierie, services publics...), fonctions de direction et de commandement économiques (sièges sociaux, direction générales), fonctions culturelles de prestige, etc. L'enjeu est ainsi de renforcer le potentiel de fonctions tertiaires et directionnelles supérieures de Lyon, mais également de limiter le départ des sièges sociaux lyonnais vers Paris, en remédiant à l'inadaptation du marché immobilier de bureaux lyonnais et aux carences de l'agglomération en matière de services rares pour les entreprises.

Le nouveau centre tertiaire est dominé par les fonctions économiques et directionnelles supérieures, mais il inclut aussi les « coups partis » issus du premier programme défini par les acteurs locaux⁴⁸. Il comporte au total 200 000 m² de bureaux privés, 225 000 m² de bureaux publics et un centre commercial régional de plus de 100 000 m². L'opération de rénovation urbaine s'accompagne d'un important volet de réalisation d'infrastructures de transport, destiné à améliorer l'accessibilité et la desserte du quartier (voies expresses, métro, nouvelle gare ferroviaire centrale et régionale). Elle

⁴⁸ 3 grandes barres de logements, la nouvelle bibliothèque municipale, la Maison de la Radio (ORTF), l'auditorium M. Ravel, le centre régional de gestion EDF, des administrations publiques et parapubliques (Cité Administrative d'Etat).

permet d'étendre sur la rive gauche du Rhône et de moderniser le centre historique et économique de Lyon, bloqué sur la Presqu'île, en impulsant le développement d'un véritable marché immobilier de bureaux.

Conclusion de chapitre

La déclinaison de la politique économique de l'Etat dans l'agglomération lyonnaise consiste donc principalement en des dispositions relatives à l'aménagement de l'espace, à l'urbanisme et à la planification territoriale, qui n'interviennent que de façon indirecte et marginale dans la régulation économique d'ensemble, malgré leur très forte dimension normative et le profond renouvellement des concepts territoriaux et opérationnels qu'elles occasionnent. Quelques mesures financières, incitatives ou contraignantes, accompagnent la logique d'intervention publique en faveur du développement économique au niveau local, mais elles n'ont qu'un impact effectif très limité sur les processus de localisation des activités industrielles ou tertiaires à l'échelle nationale.

Les leviers financiers, comme les possibilités d'intervention directe de la puissance publique sur le fonctionnement de l'économie et les dynamiques de croissance n'existent ainsi véritablement qu'au niveau étatique central. La politique économique conduite au niveau local se borne essentiellement à la production de surfaces d'accueil pour les activités industrielles ou tertiaires, ainsi qu'à la réalisation de grands équipements collectifs structurants à vocation économique. Ce type d'action correspond à la production d'externalités de substrat pour les entreprises (Cauquil, 2000), c'est-à-dire au niveau le plus basique de l'intervention publique dans le champ de l'économie (voir supra, 1^{ère} Partie, Section 3).

En outre, la planification territoriale déployée à travers le SDAM de l'OREAM apporte seulement un encadrement, certes normatif pour le développement économique de la métropole lyonnaise, notamment vis-à-vis des projets spatiaux élaborés par les acteurs locaux, mais qui reste globalement limité à une dimension incitative vis-à-vis du comportement des entreprises sur le territoire. Le territoire n'est envisagé par la politique économique et d'aménagement de l'Etat que comme un simple support du développement par la technocratie étatique, il n'est pas utilisé comme un moyen mobilisable pour assurer ou faciliter l'expansion économique, ni comme une ressource et un outil à part entière de la régulation économique.

Les acteurs principaux de la mise en œuvre de la politique économique à Lyon, par le biais de l'aménagement du territoire, sont essentiellement extérieurs à l'agglomération lyonnaise et à sa région. L'importation de nouveaux concepts territoriaux et opérationnels au niveau local par les services de l'Etat est particulièrement visible à travers la définition spatiale de l'aire métropolitaine à l'échelle de la RUL, ainsi qu'à travers le développement des complexes industriels régionaux et du centre directionnel de la Part Dieu. Ces projets servent de vecteur pour la diffusion de la pensée aménagiste et planificatrice propre à la technocratie étatique, qui déploie son système d'expertise au service de la vision du développement économique portée par l'Etat au niveau local.

Cette conception de la gestion de la croissance sur le territoire s'avère être en grande partie calée sur les besoins et les intérêts des grandes firmes nationales et internationales. Il s'agit ainsi pour les services de l'Etat, grâce à la centralisation des capacités d'expertise et de production de l'aménagement spatial de la métropole

lyonnaise, de contrôler directement les logiques de développement économique au niveau local, en s'assurant notamment la maîtrise des documents de planification territoriale et des grandes opérations d'aménagement, afin de les rendre conformes aux attentes des grands groupes industriels ou financiers du pays.

Conclusion de section

La mise en application de la politique économique de l'Etat français dans la métropole lyonnaise repose donc sur la toute puissance des services de l'Etat. Elle vise à réaliser les conditions de développement optimales pour les grandes firmes nationales en cours de constitution sur le territoire local, grâce à l'imposition de nouveaux concepts spatiaux et d'outils opérationnels véhiculés par les services de l'Etat. La puissance publique s'appuie sur le système de l'économie dirigée et de la concertation des forces vives du pays au niveau national pour se saisir de la promotion et du développement des intérêts économiques à l'échelle de l'agglomération lyonnaise, au nom de l'intérêt général.

Si l'intervention directe en faveur de la croissance et de la modernisation des structures productives est essentiellement conduite au niveau central par le biais de mesures financières incitatives, de dispositions réglementaires contraignantes et de grands programmes de soutien à l'innovation technologique et à la concentration économique, les actions d'accompagnement et d'encadrement spatial du développement, de nature indirecte, comportent un volet essentiellement territorialisé. La planification spatiale, l'aménagement et l'urbanisme sont en effet convoqués pour assurer la mise en œuvre des objectifs de la politique économique au niveau local. Ils s'appuient sur un vaste dispositif conceptuel, institutionnel, juridique et organisationnel qui confère un rôle central et dominant aux services de l'Etat dans la conduite de cette régulation économique indirecte par le biais de l'espace.

Dans ce contexte marqué par le dirigisme et le centralisme de la régulation économique publique, le système d'acteurs local de l'agglomération lyonnaise se trouve ainsi en situation de soumission au leadership de la puissance publique étatique. L'enjeu de la compétitivité économique du territoire et des firmes, comme l'intérêt des entreprises sont exclusivement portés par le niveau central, en référence à l'échelle du pays. Le territoire local ne constitue qu'un support pour la politique économique nationale et pour le redéploiement des structures productives et tertiaires, il n'est qu'un simple maillon de la chaîne de croissance.

Cependant, Lyon est une ville « berceau » du capitalisme libéral moderne. Ses responsables économiques et politiques n'ont donc pas attendu l'émergence de l'Etat dans les affaires économiques au sortir de la seconde guerre mondiale pour prendre en main leur destinée et le développement économique du territoire local. Malgré l'organisation de leur propre système de représentation des intérêts des entreprises et la participation de manière active à la régulation territoriale, grâce à la production d'une expertise solide sur les problèmes économiques et à la réalisation de grands équipements collectifs et d'aménagements de l'espace à vocation économique, ils se trouvent comme les pouvoirs publics municipaux dans une position de soumission aux logiques d'intervention de l'Etat.

Section 2 : LA PLACE DU SYSTEME D'ACTEURS LYONNAIS DANS LA CONDUITE DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE

Les enjeux politiques implicites des autorités centrales pour l'agglomération lyonnaise sont la maîtrise des choix locaux en matière d'aménagement du territoire et l'assurance de la bonne direction des affaires économiques locales, c'est-à-dire conformément aux orientations définies par le gouvernement et les principaux groupes industriels du pays. Pour mener à bien l'ambitieux dessein de l'aménagement du territoire au service du développement économique, les autorités centrales et les grandes entreprises ont besoin de la participation active des communes (et des départements dans une moindre mesure, ceux-ci étant plus tournés vers les intérêts ruraux et l'action sociale), afin qu'elles assurent la prise en charge financière et opérationnelle des efforts de relocalisation des activités économiques du centre vers la périphérie (création de ZI, infrastructures et équipements), de modernisation et de réalisation des infrastructures et équipements collectifs nécessaires dans l'agglomération.

Ils ont également besoin de la soumission, acceptée ou forcée, des entreprises et du patronat lyonnais aux objectifs et principes de la politique économique nationale, afin de ne pas compromettre sa mise en œuvre à l'échelle de l'agglomération lyonnaise. Le gouvernement central français ne veut pas gérer ni assumer seul la mission d'aménagement et d'équipement du territoire national au service du développement et de la croissance, mais il ne souhaite pas non plus laisser trop de champ libre aux structures locales à vocation économique, hormis celles sur lesquelles il exerce un contrôle, notamment financier, comme les CCI.

Le rôle des communes et des pouvoirs politiques locaux est relativement minimisé dans le contexte des années de croissance, caractérisé en France par un fort centralisme administratif, politique et économique, bien que teinté de libéralisme : globalement, l'Etat central impose ses orientations économiques et spatiales aux territoires locaux de façon hégémonique. Au niveau local, il n'y a ainsi pas véritablement de possibilité de conduire une politique économique, en dehors de l'aménagement et de la planification de l'espace, ni même de véritable légitimité d'intervention dans ce domaine. Les collectivités locales ont un pouvoir et des moyens limités dans le domaine de la régulation économique, car l'Etat central monopolise le système d'aides financières, tant en matière de soutien direct aux filières d'activités stratégiques qu'en matière d'incitation à la localisation.

Les organismes patronaux locaux jouissent en revanche de savoir-faire en matière de régulation économique, d'aménagement spatial et d'expertise, qu'ils placent au service des intérêts économiques et de l'intérêt général. Des structures représentants les intérêts économiques existent en effet au niveau local, dont le rôle et la raison d'être sont précisément la gestion et le développement des affaires économiques. Les organismes

consulaires, les comités d'expansion et les organismes patronaux dans une moindre mesure (groupements interprofessionnels et syndicats de branche) sont particulièrement actifs dans l'agglomération lyonnaise, où ils assurent un rôle important dans la mise en place d'un système de d'expertise et de régulation économiques sur le territoire local. Ils représentent majoritairement les intérêts propres au petit et moyen capital industriel et tertiaire local, or ceux-ci s'avèrent être rapidement en contradiction avec ceux du grand capital industriel et bancaire en voie de concentration et d'internationalisation, dont l'Etat central se fait le porte-parole, du moins l'ambassadeur et l'avocat auprès des autorités politiques locales.

La volonté de moderniser l'appareil productif national et d'assurer un développement équilibré du territoire d'une part, la nécessité de contourner le clivage croissant entre les petit capital local et le grand capital extra local d'autre part, conduisent donc l'Etat à reconsidérer le rôle de l'échelon municipal dans le dispositif général de mise en application des grandes orientations du Plan, et à se détourner en partie des organismes patronaux lyonnais. Il s'agit de résoudre des problèmes de gouvernement et de régulation économique qui tendent à estomper la différence entre les affaires nationales et les affaires locales (Mabileau, 1994) tout en accentuant les divergences de vues au sein du patronat.

L'Etat central encadre et facilite la participation des collectivités locales à la conduite de la régulation économique au niveau local, en opérant une réorganisation institutionnelle profonde au sein de l'agglomération lyonnaise, destinée à renforcer la capacité de contrôle des autorités gouvernementales sur les initiatives locales de développement et de régulation territoriale. Le nouveau dispositif est censé faciliter la gestion et la mise en œuvre de la politique économique et d'aménagement nationale sur le territoire, notamment à travers la conduite d'opérations d'aménagement spatial à vocation économique (zones industrielles, zones d'activités, surfaces de bureaux) et à travers l'élaboration de nouveaux documents de planification urbaine.

I – Le rôle des structures patronales locales dans la régulation économique

Il s'agit pour le gouvernement d'imposer aux responsables politiques et économiques lyonnais les vues et les objectifs énoncés par le Plan, afin d'assurer la mise en cohérence de la planification territoriale et des politiques urbaines déployées au niveau local, avec les orientations de la politique nationale. En limitant le pouvoir d'orientation en matière de planification spatiale des structures de représentation des intérêts économiques locaux, les autorités centrales s'assurent que les principes du Plan sont respectés, assimilés et appliqués dans la métropole lyonnaise, et non contrés ou simplement contournés au profit de la satisfaction des intérêts du petit et moyen capital régional ou local sous l'influence des organisations économiques lyonnaises. L'Etat est ainsi contraint de durcir son attitude vis-à-vis des organes locaux de représentation des intérêts économiques, afin de contourner les divergences existant entre les petites et moyennes entreprises locales et les grandes firmes nationales ou internationales au sein du patronat lyonnais.

Si dans un premier temps (de 1945 à 1963 environ), l'Etat prend soin de laisser une certaine liberté d'initiative et d'orientation aux structures patronales locales pour

contribuer à définir le développement économique régional, dans un second temps (de 1964 à 1972 environ), il reprend en main de manière assez dominatrice les perspectives d'expansion et de développement du territoire national, notamment en créant de nouvelles structures de gestion territoriale dans l'agglomération, associées aux collectivités locales ou directement rattachées à ses services. Il opte ensuite pour une stratégie d'alliance avec le patronat local et les instances du pouvoir politique municipal et départemental à partir des années 1970, en leur conférant une plus grande marge de manœuvre (Lojkine, 1974).

1- Une alliance entre patronat et pouvoirs publics plus nuancée au niveau local

Au niveau local, l'alliance opérée entre l'Etat et les représentants du patronat n'est pas aussi simple qu'à l'échelle nationale. En effet, la mise en application du Plan et de la politique des métropoles d'équilibre dans l'agglomération lyonnaise met en évidence les contradictions de fonds existant au sein du patronat français entre petits et grands patrons, en évoquant de manière insistante les nécessaires fusions et concentrations ainsi que l'ouverture des frontières, qui sont loin de faire l'unanimité, notamment au niveau local (Bunel, Saglio, 1979). Elle accompagne « *la construction d'une politique cohérente et stratégique du grand patronat en prenant des risques que celui-ci ne pouvait pas ouvertement prendre vis-à-vis des petites et moyennes entreprises* » (Nizard, 1975), en révélant au passage le clivage croissant entre les intérêts du petit et moyen capital, le plus souvent local, et les intérêts du grand capital national en cours d'internationalisation.

L'impératif de la concentration industrielle prôné par la politique étatique divise en effet le patronat : il y a d'un côté les petites structures industrielles régionales ou locales condamnées par les experts, le CGP et les dirigeants économiques (cadres supérieurs, technocrates, managers issus des grandes écoles) au nom de la compétitivité, de la concurrence, de l'investissement et d'une nouvelle rationalité, et de l'autre le nouveau patronat lié aux grandes entreprises, acquis à la cause de la modernisation économique de la France (CGP, 1975). Ce clivage au sein du patronat s'exprime au niveau national, notamment après 1968 (conflits entre CNPF et CGPME⁴⁹), mais c'est surtout au niveau local qu'il se cristallise fortement. Le petit patronat régional et local, qui s'estime seul porteur de l'efficacité et du libéralisme économiques, considère comme néfaste la concurrence imposée par les grands groupes industriels nationalisés ou privés, et peine à envisager son avenir au sein d'un vaste système de sous-traitance dominé par les grandes firmes. Elles sont pourtant, pour l'Etat et les tenants de la technocratie politique et économique, les seules structures capables de porter le développement et l'expansion économique de la région lyonnaise comme du pays, dans un contexte mondial marqué par l'internationalisation et la libéralisation des échanges.

En effet, l'Etat se place résolument au service des grands groupes capitalistes nationaux et internationaux, selon une logique de soutien financier à la concentration économique, à la constitution de monopoles et à la spécialisation productive, c'est-à-dire concrètement très peu au service des intérêts du petit et moyen capital local ou régional. Les orientations définies par le gouvernement français tendent même plutôt à le faire disparaître, au nom du développement, de la modernisation et de l'indépendance

⁴⁹ Confédération Général des Petites et Moyennes Entreprises.

économique du pays. Les plans successifs accordent une place très importante à la réorganisation, par voie de concentration et de spécialisation, des structures industrielles du pays, face à l'augmentation de la concurrence internationale et à la nécessité d'adapter l'appareil productif national aux nouvelles données du marché économique aux niveaux européen et mondial (Jenny, Weber, 1974). Le renforcement de la position compétitive de l'industrie nationale nécessite la constitution et la consolidation d'un petit nombre d'entreprises et de groupes de taille internationale, seuls capables d'affronter les grands leaders étrangers sur les marchés mondiaux, au risque de sacrifier les petites et moyennes entreprises locales, majoritaires dans l'agglomération lyonnaise.

Le second impératif de spécialisation et de modernisation des structures productives porté par la politique économique de l'Etat poursuit le même objectif que la concentration industrielle : celui d'assurer la compétitivité des entreprises nationales. La modernisation de l'important tissu de PME et PMI français, qui constitue selon les avis la force ou la faiblesse principale de l'économie nationale, doit en effet conduire à une plus grande spécialisation des entreprises et permettre le développement de la sous-traitance, seule à même de maintenir les liens existant entre les grandes firmes et les petites et moyennes structures. La spécialisation productive est alors perçue comme l'unique moyen pour les nombreuses petites entreprises traditionnelles encore majoritairement artisanales de participer au marché européen en construction.

Cette modernisation des structures productives de base passe en grande partie par une nouvelle organisation interne et productive des entreprises, par le développement de nouvelles activités de services pour accompagner les volets amont et aval de leur processus de production (conception, commercialisation, services après-vente, gestion, marketing...), mais aussi souvent par de nouveaux locaux d'activités, mieux adaptés à leur nouveau mode de fonctionnement. A la différence de la concentration industrielle qui s'opère à l'échelle nationale, l'impératif de spécialisation et de modernisation s'opère ainsi essentiellement à l'échelon local, c'est-à-dire au niveau de l'agglomération lyonnaise et du territoire régional qui l'entoure.

2- La représentation des intérêts économiques locaux de l'agglomération lyonnaise

La période d'intense croissance économique de l'après-guerre en France est caractérisée par une renaissance des organes patronaux locaux et nationaux en France (Martin, 1983). Ce renouveau s'exprime notamment à travers la prise en charge, par les structures représentatives du patronat au niveau local, de nouvelles fonctions et de nouveaux problèmes relatifs à l'intérêt général, en premier lieu celui de l'organisation du développement régional, de l'avenir économique des territoires et de la question de l'adaptation de l'emploi aux nouvelles exigences de la modernisation économique. Ce phénomène coïncide avec la régionalisation des plans de développement économique et social et leur intégration dans les plans d'aménagement du territoire. Il correspond à l'organisation spontanée des acteurs économiques locaux et régionaux, en réponse à la nécessité d'une régulation économique territoriale localisée, qui permette une gestion du marché et des crises conjoncturelles ou structurelles qui déstabilisent les économies régionales au sortir de la guerre.

Dès le début des années 1950, les intérêts économiques lyonnais s'organisent afin de contribuer le plus directement possible au développement économique de la région lyonnaise et d'assurer auprès du pouvoir politique local (municipalités, Conseil Général

du Rhône) le rôle de conseiller du prince sur les questions relatives aux affaires économiques locales. Trois organismes développent ainsi des liens institutionnels et structurels très forts, entre eux et avec les responsables politiques lyonnais : la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon (CCIL), le Comité Interprofessionnel Lyonnais (CIL) et le Comité d'expansion de la région lyonnaise.

Ces structures de représentation des intérêts économiques locaux partagent notamment le même souci de maîtriser la très forte attraction exercée par l'agglomération lyonnaise sur les industries de toute nature, et la volonté d'identifier les activités qui doivent bénéficier en priorité d'une implantation urbaine dans l'agglomération. Ils partagent également l'intérêt moins avoué d'entretenir, voire de renforcer la prospérité des entreprises qu'ils dirigent ou contrôlent, et de limiter le cas échéant l'arrivée d'entreprises extérieures pouvant remettre en question les équilibres sectoriels et les rapports de force existant au niveau local (Coing, 1978). Tous ces enjeux convergent fortement sur la dimension industrielle, qui fonde l'identité économique de Lyon. Pour satisfaire ces objectifs et apparaître comme des interlocuteurs, non seulement crédibles, mais indispensables aux yeux des sphères de décision politiques locale et nationale, les organes patronaux locaux s'associent pour développer leur capacité d'expertise économique.

Les organismes patronaux lyonnais tentent de se positionner comme des partenaires légitimes de l'Etat. Ils essaient de s'accommoder de la domination étatique en matière de régulation économique et du centralisme administratif de l'aménagement du territoire, en participant à la démarche engagée de modernisation structurelle et de développement de l'économie dans l'agglomération lyonnaise. Ils sont ainsi à l'affût des opportunités de légitimation et d'institutionnalisation initiées par le gouvernement pour les organismes associatifs ou consulaires qu'ils contrôlent. Ils fournissent également une expertise économique et territoriale fondatrice pour la définition du contenu de la politique des métropole d'équilibre à Lyon. L'impression d'ensemble qui se dégage de leurs travaux réalisés en collaboration directe avec les services de l'Etat puis avec la COURLY est celle d'une relative osmose, et d'un consensus affirmé autour des enjeux du développement régional et de la gestion de l'essor économique que connaissent les activités industrielles et tertiaires lyonnaises.

La Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon (CCIL)

Lyon est une ville fortement marquée par le poids des entrepreneurs économiques libéraux, dont les intérêts sont organisés et représentés de longue date par une chambre de commerce et d'industrie puissante. La Chambre de Commerce de Lyon, créée en 1702, est l'une des plus anciennes de France. La grande variété sectorielle des entreprises qui en sont membres durant les Trente Glorieuses reflète particulièrement la diversité du tissu économique local et le processus de sédimentation historique par strates d'activités successives dont résulte le capitalisme lyonnais (Jouve, 2001a).

Au début du 20^{ème} siècle, la Chambre de Commerce de Lyon devient un pôle de pouvoir important pour le développement de la ville et de sa région, notamment par son rôle dans l'organisation de grands événements commerciaux et médiatiques comme l'exposition universelle (Gueranger, Jouve, 2003). Elle est particulièrement représentative des grandes branches de l'industrie locale, structurées autour de grandes firmes locales à base familiale (Gillet dans la chimie, Berliet dans la mécanique automobile...). Bien qu'elle assure également la représentation du petit et moyen capital

commercial local, qui forme l'essentiel de la structure économique de Lyon hors industrie, ses assemblées sont largement dominées par les représentants issus du monde industriel.

Son poids dans les affaires économiques lyonnaises se trouve renforcé après la seconde guerre mondiale, lorsqu'elle devient l'un des principaux opérateurs de l'aménagement et de la promotion des zones industrielles de la région. Son positionnement évolue ainsi progressivement du rôle de groupe de pression vers un rôle de « coopérative de développement » au service de l'industrie locale. Elle constitue un partenaire privilégié pour les grandes et moyennes entreprises industrielles locales, en représentant leurs intérêts auprès de la sphère de décision politique et en investissant massivement dans la réalisation de grands équipements collectifs dans l'agglomération lyonnaise.

Les institutions consulaires locales françaises connaissent un important mouvement de rénovation durant les Trente Glorieuses, qui se traduit par la réaffirmation par le pouvoir étatique central de leur responsabilité envers le développement régional appréhendé dans sa globalité. « *Elles expriment de manière privilégiée les liens du territoire et de l'économie et elles sont à la fois l'émanation des chefs d'entreprises et l'expression de l'intérêt public* » (Coing, 1978). Leur statut juridique reflète ce positionnement très proche d'une mission d'intérêt général reconnue, au service de la régulation économique et de la gestion des grands équipements collectifs. Elles sont en effet placées légalement sous la tutelle financière des Ministères des Finances et de l'Équipement dans les années 1960, se voient attribuer le statut d'établissement public, mais sont indépendantes de l'appareil administratif dans leur organisation⁵⁰.

Ce positionnement spécifique place la CCIL au dessus des intérêts particuliers mais aussi au service des intérêts économiques, comme une structure institutionnelle potentiellement porteuse d'une politique de service public et d'une mission d'intérêt général, vouée à gérer le bien commun sur le territoire local. Cet aspect est renforcé par une approche territoriale de l'économie située à l'échelle de l'agglomération élargie (département) et non de la commune, en adéquation avec l'instauration d'une dynamique de coopération intercommunale au sein de l'agglomération lyonnaise (voir infra).

A la différence de nombreuses chambres consulaires françaises à l'époque, la CCIL jouit d'un poids politique relativement fort sur la scène décisionnelle locale. Une grande partie des grands capitaines d'industrie qui la contrôlent ont en effet un accès direct auprès des autorités politiques locales par le truchement de leurs relations familiales ou amicales, quand ils ne sont pas élus municipaux eux-mêmes (voir infra). Elle se cantonne toutefois à son rôle d'outil de mise en œuvre directe des intérêts propres au patronat local dans son ensemble, grâce à ses importants moyens financiers et à son statut, et observe une position assez neutre dans le jeu politique local jusqu'au début des années 1970.

La CCIL prend en charge directement une partie des grands équipements collectifs destinés aux industriels de l'agglomération lyonnaise et des grandes infrastructures nécessaires à la modernisation et au développement de l'économie locale. Elle assure par exemple la majeure partie du financement de la construction puis de la gestion du Palais de la Foire (quai Achille Lignon), de l'aérodrome de Bron puis de l'aéroport de Satolas prévu par le schéma de l'OREAM. Elle se charge aussi de l'aménagement et de

⁵⁰ Elles adoptent l'intitulé « Chambre de Commerce et d'Industrie » à cette occasion.

l'équipement de deux zones industrielles localisées en périphérie de Lyon dans les années 1960 (voir infra). Elle joue également un rôle majeur de soutien financier et moral auprès du Comité d'expansion économique de l'agglomération lyonnaise (hébergement, financement, caution morale...), dont elle est membre fondateur aux côtés du syndicat interprofessionnel lyonnais (voir infra).

La CCIL reste fortement impliquée dans l'accompagnement de la décision publique, malgré la reprise en main des affaires locales par l'Etat au milieu des années 1960. C'est en effet au sein de la CCIL que les agents de l'Etat (DATAR puis OREAM) trouvent leur seul allié objectif du côté du patronat local pour défendre son projet de développement et de planification dans l'agglomération lyonnaise (Jouve, 2003). La CCIL est alors engagée dans un processus de fusion avec la CCI voisine de Tarare, qui la rapproche de l'approche territoriale des services de l'Etat fondée sur l'adoption d'une échelle métropolitaine élargie pour envisager les problèmes de développement urbain de Lyon. Elle participe ainsi notamment à la réalisation d'une enquête auprès des chefs d'entreprises lyonnais dans le cadre des études d'armature urbaine effectuées pour le compte du CGP par la SEDES, qui porte sur les trois principales villes de la région : Lyon, Saint-Etienne et Grenoble (SEDES, 1964a, b et c). Cette enquête identifie les insuffisances et les lacunes de l'ensemble métropolitain en construction en matière d'équipements et de services aux entreprises, en étudiant la fréquence, les motifs et la destination des déplacements des chefs d'entreprises en dehors de leur ville d'implantation. Le rôle de la CCIL dans ce travail se limite cependant à un patronage actif de l'étude, destiné à faciliter et à crédibiliser l'action des enquêteurs auprès des entreprises lyonnaises.

Le fonctionnement idéologique particulier de la CCIL, teinté d'apolitisme apparent bien qu'implicitement placé au service des établissements industriels locaux, en fait une structure de représentation des intérêts économiques œuvrant plutôt à la défense des intérêts du patronat local face à la domination économique des grands groupes internationaux de la pétrochimie et de la sidérurgie, qui bénéficient de l'appui de l'Etat par le biais des orientations de la politique nationale d'aménagement du territoire. Bien que ses organes directeurs reflètent un fort déséquilibre entre les petits commerçants et artisans et les industriels au profit de ces derniers⁵¹, la CCIL ne semble pas être une organisation au service du grand patronat extra local. Elle représente majoritairement la petite et moyenne industrie lyonnaise dans les années 1960 et 1970 et « *tente de sauvegarder l'unité et l'harmonie des différentes fractions du capital qu'elle est censée représenter (...) également de créer des structures juridiques ou financières qui permettent soit de masquer idéologiquement le processus de concentration capitaliste, soit d'en atténuer les effets les plus brutaux* » (Lojkine, 1974, p.179).

Elle développe ainsi des services d'assistance aux entreprises pour diffuser les techniques de gestion et de marketing développées au sein des grands groupes industriels et favoriser la formation continue au sein des petites entreprises. A partir de 1962, la CCIL aide les petites et moyennes entreprises locales à s'adapter en développant un argumentaire et des actions en faveur de l'aménagement de zones industrielles, tant dans le tissu urbain que dans les secteurs périurbains. Par ce biais, elle tente de définir les conditions économiques d'une alliance entre les grands groupes extra locaux et les entreprises locales.

⁵¹ Le patronat industriel lyonnais, rassemblé au sein du GIL, s'assure le contrôle politique de la CCIL en encourageant ses membres à se présenter systématiquement aux élections consulaires.

La CCIL se trouve parfois en accord avec les orientations prises en matière d'équipement collectif et d'aménagement pour faciliter l'implantation régionale des grands groupes industriels pétrochimiques (Lojkine, 1974). Mais son poids réel dans la prise de décision apparaît très faible par rapport à la capacité de persuasion et d'influence des grands groupes extra-locaux sur la décision publique. Ainsi, la mise en navigabilité du Rhône, la réalisation du barrage-écluse de Pierre-Bénite au Sud de Lyon et l'aménagement de zones industrielles portuaires dans la région sont des enjeux majeurs pour les industriels lyonnais (métallurgie, mécanique lourde, construction de matériel électrique...) dès le début des années 1960, comme en témoignent les travaux de la Commission « Zones Industrielles Portuaires » présidée par P. Berliet au sein de la CCIL. Malgré l'importance que revêt ce projet pour les quelques puissants groupes industriels locaux (Berliet, Les Câbles de Lyon, la CGE, Teppaz, Dell Alsthom...), il ne se concrétise qu'à partir du moment où il converge avec les intérêts du grand capital national et international en cours de constitution, essentiellement représentés dans l'agglomération lyonnaise par le complexe pétrochimique de Feyzin (Lojkine, 1974).

La CCIL reflète donc particulièrement les contradictions existant entre les différentes factions du patronat lyonnais, à savoir le grand capital en cours d'internationalisation d'un côté et le moyen capital industriel local plus « traditionnel » de l'autre (Lojkine, 1974). Jusqu'aux années 1970, ses présidents successifs sont issus des illustres entreprises industrielles lyonnaises (Lumière, Berliet, Mérieux...), mais la situation change avec l'implantation à Lyon d'établissements appartenant à des grands groupes nationaux et internationaux, ainsi qu'avec le rachat des grandes firmes locales par ses mêmes groupes et le déplacement de certains sièges sociaux importants à Paris (CCIL, 1963)⁵². La CCIL tente de refléter les intérêts du patronat local dans toute sa diversité (PME-PMI, grands groupes), mais elle peine à constituer un lieu de représentation et de négociation entre le petit capital local et les fractions dominantes du grand capital. Elle se trouve ainsi très souvent dans une position de contradiction vis à vis des intérêts portés par la politique étatique dans l'agglomération lyonnaise, et tente de concilier les intérêts du patronat lyonnais avec ceux des firmes multinationales.

Son rôle dans l'aménagement des zones industrielles, dans la réalisation des grands équipements collectifs de l'agglomération et dans l'accompagnement des efforts de modernisation des structures productives lyonnaises (conseils en management, soutien au développement des filières de formation...) peut être cependant considéré comme central durant les Trente Glorieuses, aux côtés des autorités publiques locales et étatiques. La CCIL participe ainsi plus ou directement à la mise en application de la politique économique de l'Etat sur le territoire de l'agglomération lyonnaise, en accompagnant les efforts de planification spatiale, d'aménagement de l'espace et d'amélioration de l'environnement des entreprises menés par les pouvoirs publics.

Le Groupement Interprofessionnel Lyonnais

Le Comité Interprofessionnel Lyonnais (CIL), syndicat patronal local puissant proche du CNPF, est le principal organisme lyonnais de représentation des intérêts des entreprises en dehors de la chambre consulaire. Il est créé en 1945 par R. Phelip et G. Villiers, deux entrepreneurs et notables lyonnais soucieux de remplacer le Comité d'action des syndicats lyonnais, dissout pendant l'occupation allemande par le

⁵² Le plus emblématique est celui du groupe Rhône-Poulenc formé en 1969.

gouvernement de Vichy. Il rassemble les représentants des différents syndicats de branche locaux, majoritairement industriels, avec pour objet central d'action « *l'étude des améliorations dans l'industrie et le commerce lyonnais et l'harmonisation des décisions syndicales dans la solution des problèmes sociaux et économiques* »⁵³.

Le CIL change de nom en 1958 pour devenir le Groupement Interprofessionnel Lyonnais (GIL)⁵⁴, décision qui ne modifie pas vraiment les statuts et les modes d'action de l'organisation, mais qui l'ancre plutôt dans un positionnement capitaliste et libéral : « *le groupement est un antidote au collectivisme* »⁵⁵. Le GIL représente un cas exemplaire d'organisation des forces patronales au niveau local pour l'ensemble du patronat français. Il inspire en effet la mise en place du CNPF au niveau national et la structuration des organismes du même type dans le reste du pays (voir supra). Son influence non négligeable sur l'évolution idéologique du patronat français a ainsi des répercussions notables sur la conduite de la régulation économique par le gouvernement central.

G. Villiers, président du GIL jusqu'à 1953, participe aux assemblées générales jusqu'au milieu des années 1960 pour informer le patronat lyonnais sur la situation économique nationale, l'avancement de la politique économique étatique et les enjeux liés à l'expansion et au développement des entreprises dans le contexte de construction européenne et d'ouverture des frontières. Il constitue le relais privilégié entre les intérêts économiques lyonnais et le gouvernement français, ainsi qu'entre le syndicat interprofessionnel local et son équivalent au niveau national. Son engagement au sein du CNPF pour l'instauration d'une économie libérale, en faveur du Marché Commun et pour l'acceptation du défi d'ouverture internationale par les entreprises s'inscrit dans la position idéologique dominante et traditionnelle du patronat et de la bourgeoisie lyonnaises, marquée par l'héritage spirituel d'E. Aynard⁵⁶ et de J.-B. Say⁵⁷. Ce courant de la pensée économique et politique centré sur le libéralisme, d'abord minoritaire au niveau national, s'impose progressivement sous l'influence de G. Villiers et de ses disciples, pour s'affirmer comme la position dominante du CNPF dès la fin des années 1960 : l'Etat doit rester dans son rôle d'arbitre, mais laisser les organismes patronaux s'occuper de la régulation économique.

Le paysage économique de l'agglomération lyonnaise est essentiellement industriel au début des années 1960, le GIL reflète donc particulièrement cette domination de l'industrie et de ses intérêts propres sur les affaires économiques locales. Le secteur

⁵³ Statuts publiés au Journal Officiel du 21 février 1946. Source : archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

⁵⁴ *Assemblée générale du CIL du 22 mars 1958, Résolutions et rapports*, Bosc Frères, 27 p. Source : archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

⁵⁵ *Assemblée Générale du GIL du 10 juin 1960*, Bosc Frères, 61 p. Source : archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

⁵⁶ Edouard AYNARD est une figure emblématique de la droite libérale du début du 20^{ème} siècle à Lyon.

⁵⁷ Jean-Baptiste SAY (1767-1832), banquier, journaliste, industriel et économiste lyonnais, a marqué l'histoire de la pensée économique en professant la doctrine du libre-échange dans son « *Traité d'économie politique ou Simple Exposé de la manière dont se forment, se distribuent et se consomment les richesses* » (1803) et dans son « *Cours complet d'économie politique pratique : ouvrage destiné à mettre sous les yeux des hommes d'état, des propriétaires fonciers et des capitalistes, des savants, des agriculteurs, des manufacturiers, des négociants, et en général de tous les citoyens, l'économie des sociétés* » (1828-1830). Il a été professeur au CNAM puis au Collège de France.

tertiaire, en pleine phase de développement au niveau national et encouragé à se développer à Lyon dans le cadre de la Politique des métropoles d'équilibre, n'est ainsi pratiquement pas organisé et représenté au sein du GIL, hormis dans le domaine des activités financières pour lequel existe un Syndicat des agents de change hérité du glorieux passé bancaire de Lyon (Sauzay, 1998). Quelques banques lyonnaises sont représentées au sein du GIL, mais la plupart ont vu leur siège social partir pour Paris. Les actions mises en œuvre par le GIL sont ainsi fortement conditionnées par l'hégémonie industrielle dans l'agglomération lyonnaise et un certain déni pour les activités tertiaires de la part du patronat industriel, du moins jusqu'au milieu des années 1970. Dès le départ majoritaire au sein des instances consulaires, le GIL impose ainsi sa vision dominante des intérêts industriels à la CCIL.

Dans le domaine professionnel, le GIL concentre son action sur l'organisation et le renforcement des syndicats de branches locaux⁵⁸, nécessaires pour faciliter les travaux d'expertise qui accompagnent le processus de planification régionale lancé par l'Etat, et pour organiser au niveau local un dispositif de formation professionnelle adapté aux nouveaux besoins des entreprises. Le GIL s'intéresse notamment à la formation des cadres et dirigeants d'entreprises aux nouvelles méthodes de gestion technique et à leurs applications dans l'industrie, grâce au Comité Régional de Productivité de Lyon créé en 1955 et à l'Institut de perfectionnement dans les méthodes de contrôle de gestion qui en dépend (automatisation, procédés productifs intégrés). Il soutient aussi la formation des élites économiques locales avec le Centre lyonnais de formation pour les chefs d'entreprises, l'Institut d'études économiques pour chefs d'entreprises et le CLEGE⁵⁹, qui complètent le dispositif de formation des experts comptables organisé autour de l'Institut du Droit du Travail, de l'Institut de Préparation des Affaires et de l'Ecole supérieure de commerce de Lyon. Il encourage enfin la formation des ouvriers, techniciens et ingénieurs des industries chimique et métallurgique, en collaboration avec l'ALESTE⁶⁰, le CNAM⁶¹, l'Ecole Centrale de Lyon, l'Ecole de Chimie de Lyon, l'AFPIC⁶², les chambres syndicales de la chimie et de la métallurgie lyonnaises, les universités et les représentants de l'administration publique.

Au niveau politique, l'action du GIL s'inscrit dans l'affirmation du rôle dominant des acteurs économiques dans l'animation de l'économie locale comme dans la conduite des politiques de régulation économique et d'aménagement du territoire. Le GIL constitue ainsi un élément structurant très important pour le patronat local et la représentation des intérêts économiques locaux auprès des instances politiques de l'agglomération lyonnaise, même s'il n'apparaît pas forcément directement dans le débat public. Le plus souvent en effet, l'intervention du GIL dans les affaires publiques relatives à l'économie se fait par l'intermédiaire d'organismes institutionnels reconnus d'intérêt général, tels la CCIL ou le Comité d'expansion lyonnais, qui agissent pour son compte comme des porte-parole officiels des intérêts patronaux auprès des sphères de décision publiques locale et centrale.

⁵⁸ Fédération de la Soierie et Syndicat des Fabricants de Soieries et Tissus de Lyon, Groupement Professionnel Auxiliaire du Moulinage, Groupement Professionnel de l'Industrie Cotonnière de la région Sud-Est, Groupement des Syndicats Patronaux des Industries Chimiques et Connexes de la région lyonnaise, Chambre syndicale des Industries Métallurgiques du Rhône...

⁵⁹ Centre lyonnais d'études et de gestion des entreprises.

⁶⁰ Association Lyonnaise d'Enseignement Scientifique, Technique et Economique.

⁶¹ Conservatoire National des Arts et Métiers.

⁶² Association pour la Formation Professionnelle dans les Industries Chimiques.

Il participe ainsi activement aux études d'implantations industrielles dans les années 1950 et 1960, mais regrette le manque de concertation de la part du Ministère de la Construction dans l'élaboration des plans masse des secteurs de rénovation urbaine à Lyon, puis dans l'élaboration des documents de planification urbaine⁶³. Il souhaite la disparition rapide de la méfiance systématique des autorités centrales à l'égard des organismes provinciaux : « *Nous sommes tous attachés à une certaine forme de régionalisme (...), à obtenir pour notre région un développement harmonieux. Cela s'accompagne dans notre esprit d'une certaine décentralisation des responsabilités à l'échelon régional* »⁶⁴. Le GIL rejoint en cela les plaintes et les revendications récurrentes des autorités politiques lyonnaises vis-à-vis de l'Etat central, même si les motivations patronales plaident plutôt en faveur d'un retrait de la puissance publique de la gestion des affaires économiques, au profit des seuls représentants des intérêts économiques.

Le patronat local se considère ainsi dans les années 1950 et 1960 comme le principal responsable de l'expansion économique et sociale de la région lyonnaise, grâce à son rôle pivot dans la coordination des efforts du secteur privé et dans la coopération active avec les pouvoirs publics locaux et nationaux sur les questions d'aménagement et de développement économique (GIL, 1963). De façon générale, les organismes patronaux locaux ont comme principale logique d'action l'occupation systématique des terrains institutionnels et idéologiques, cette omniprésence leur permettant de contrôler les lieux de pouvoir éventuel et d'empêcher le cas échéant le développement de stratégies opposées aux leurs. Ce fonctionnement est ainsi plus motivé par une attitude défensive que par une quelconque volonté de faire passer par le biais des institutions locales des projets ou des enjeux positifs pour les forces économiques (Coing, 1978).

A Lyon, les membres du patronat sont dans leur grande majorité très proches des élites politiques municipales et départementales, bénéficiant ainsi d'un accès direct aux sphères du pouvoir et de la bienveillance des élus locaux quant à la bonne santé de leurs affaires (voir infra). Ils jouissent également d'une forte légitimité dans l'organisation des structures de formation professionnelle de branche dans l'agglomération, comme dans l'accompagnement des efforts d'équipement et d'aménagement économiques de l'agglomération, grâce au rôle moteur et fédérateur d'intérêts du GIL.

3- Le Comité d'expansion économique lyonnais, creuset pour une capacité d'expertise économique territoriale

Le Comité pour l'Aménagement du Territoire de la Région lyonnaise est une association loi 1901, créée en juillet 1952 à l'initiative de trois personnalités locales appartenant au CIL et à la Chambre de Commerce de Lyon, ayant des responsabilités importantes dans la vie économique lyonnaise⁶⁵. La Chambre de Commerce de Lyon par le biais de son Président (M. Lumière) et de sa compagnie⁶⁶, ainsi que le CIL accordent un appui matériel, financier et moral notables au Comité pour l'Aménagement du Territoire : financement des travaux d'enquête économique,

⁶³ Assemblée générale du GIL du 10 juin 1960, Op. Cit.

⁶⁴ Idem, p.6.

⁶⁵ R. Poisson (Président du Syndicat des Entrepreneurs du Bâtiment et des Travaux Publics du Département du Rhône), R. Truchot (Président du CIL et Président d'honneur du Syndicat des Fabricants de Soieries et de Tissus de Lyon), F. Traverse (Président de la Chambre syndicale des Industries métallurgiques du Rhône)

⁶⁶ Société des Films Lumière, spécialisée dans les plaques, pellicules et papiers photographiques.

hébergement physique de l'association (partagé entre les deux organismes jusqu'à 1955), caution morale...

Cette création est la conséquence du constat formulé par les milieux économiques locaux de la nécessité de mieux connaître les ressources et les besoins de la région lyonnaise, mais aussi d'harmoniser les mesures à prendre pour réaliser la mise en valeur de la région et la régulation optimale de son économie, en cohérence avec les grands objectifs du Plan définis à l'échelle nationale. L'approche transversale de l'aménagement du territoire, à la croisée de l'économie et de la politique, constitue une préoccupation de premier ordre pour les responsables économiques, les universitaires et les chercheurs lyonnais, dans la continuité des positions soutenues par le Ministère de la Reconstruction au début des années 1950. Alors que la majorité des responsables politiques et économiques est encore exclusivement focalisée sur le Plan Monnet d'investissement (1947-1952), qui ne conçoit l'économie que verticalement, c'est-à-dire par le biais des branches d'activités et selon une vision globalement a-spatiale, les membres du Comité développent en effet une approche de l'expertise économique et de la régulation qui intègre l'espace et la dimension territoriale au traitement des problèmes économiques (Comité d'expansion, 1957a).

Le Comité d'expansion lyonnais se présente ainsi comme un moyen concret pour les acteurs économiques locaux de participer à l'accompagnement du système de planification et de régulation de l'économie mis en place par l'Etat, qui place le principe de la concertation des forces vives de la nation au centre du dispositif de l'économie dirigée. Le développement d'une capacité d'expertise propre permet en outre au patronat lyonnais d'être un interlocuteur crédible et légitime auprès des autorités politiques locales, ainsi qu'un partenaire des services de l'Etat chargés de l'application de la politique économique nationale dans l'agglomération lyonnaise. Le fort centralisme administratif et politique de l'Etat impose cependant des changements notables au Comité lyonnais, tout en préservant son caractère d'association privée, libre du choix de ses membres et de ses travaux.

Les principes de l'expertise portée par le patronat lyonnais

Le Comité rassemble une centaine de membres issus des milieux économiques et universitaires lyonnais, admis en fonction de leur compétence et de leur souci de l'intérêt général. L'association est présidée par un membre du CIL, secondé par 17 personnalités élues au Conseil d'administration. Figurent notamment les dirigeants des principales entreprises industrielles et bancaires lyonnaises : la Compagnie Electromécanique, la LIPHA (pharmacie et cosmétiques), la CIBA (colorants chimiques), la Rhodiaceta (fils synthétiques), les Entrepôts frigorifiques, le Crédit Lyonnais, la Société de Gestion Financière Neufelize-Schlumberger-Mallet, la Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie⁶⁷... Les autres membres adhérents, d'honneur ou actifs, sont des personnes morales ou physiques, chefs d'entreprises, fonctionnaires, libéraux, institutions ou organismes ayant un intérêt pour les questions économiques.

⁶⁷ Cette banque contribue à la croissance économique d'après-guerre en poursuivant une politique d'expansion dans le cadre d'une « concurrence aménagée » (loi de nationalisation du 2 décembre 1945), par le rachat de banques locales, la création de succursales, la prise de participation dans des entreprises et le concours financier dans diverses sociétés, comités d'études et banques d'affaires.

Les grandes lignes du programme d'activité sont définies sur la base des travaux de J. Labasse⁶⁸, mais s'inspirent également de l'activité d'autres régions françaises en ce domaine⁶⁹ pour préciser les modes d'action. La ligne de conduite de l'association est de travailler avec indépendance et pragmatisme, de collaborer avec les différents acteurs publics ou privés comme une « *société d'études (...) au service des entreprises, des professions, des pouvoirs publics* ». Les statuts précisent que l'association a pour objet « *d'harmoniser le plan d'équipement et le plan d'aménagement, afin de réaliser un développement rationnel de toutes les activités* »⁷⁰.

Le premier travail engagé en 1952 est un inventaire des ressources précises de la région lyonnaise, sorte de diagnostic géographique, démographique et économique du territoire, véritable démarche de connaissance systématique du territoire local censée permettre la définition précise de l'entité « région lyonnaise ». Celle-ci fait en effet l'objet de nombreuses et diverses utilisations dans le champ économique, qu'il s'agit de clarifier. La réalisation de ce travail d'enquête est confiée à l'équipe de techniciens d'Economie et Humanisme⁷¹. Le principal apport de cette étude publiée en 1955 (Comité d'expansion, 1955) au débat sur le développement territorial est de faire apparaître la dualité d'échelle entre la « petite » région lyonnaise, correspondant à l'agglomération lyonnaise élargie⁷², et la « grande » région lyonnaise, couvrant près de 10 départements autour de Lyon⁷³. Elle sert de déclencheur pour une duplication du Comité d'Aménagement à l'échelle de la grande région lyonnaise en 1956⁷⁴, puis de base territoriale pour les travaux de l'OREAM à partir de 1966.

Le Comité d'expansion lyonnais assure également des missions d'expertise proches de celles d'un bureau d'études ou d'un bureau d'opinion, en se penchant sur les problèmes locaux ou régionaux d'intérêt général. Il offre une collaboration active aux administrations et aux organismes responsables de la planification et de l'aménagement du territoire, sans toutefois se substituer à eux. Ses commissions thématiques, composées de représentants des différents milieux économiques lyonnais (agriculture, centrales syndicales, artisanat, commerce, secteur libéral, industrie, banque, université...) œuvrent au rassemblement d'une documentation éparse sur les problèmes économiques de la région lyonnaise. Cette base documentaire est mise à jour avec l'aide des fédérations professionnelles locales et des directions régionales des services de

⁶⁸ Banquier et géographe installé à Lyon.

⁶⁹ Notamment à Reims et à Metz où des Comités d'aménagement analogues à celui de Lyon ont déjà vu le jour.

⁷⁰ Procès-verbal de l'Assemblée Générale ordinaire du Comité pour l'Aménagement du Territoire de la Région lyonnaise du 28 mars 1955. Source : Archives J. Labasse, IUL.

⁷¹ Cette association lyonnaise créée au début des années 1940 est spécialisée techniquement et scientifiquement dans ce type de travail. Elle présente pour les responsables du Comité l'avantage d'être indépendante statutairement et forte d'une bonne expérience en la matière.

⁷² La future Région Urbaine de Lyon (RUL) définie par l'OREAM en 1970. Cette région immédiate de Lyon est comprise dans un périmètre délimité par Beaujeu, Chatillon, Villars-en-Dombes, Ambérieu, Morestel, Pont-de-Bonvoisin, la Côte-Saint-André, Beaurepaire, Saint-Vallier, Annonay, Rive-de-Gier, Chazelles et Thizy.

⁷³ La grande région Centre Sud-est, comprise entre Tournus au Nord, Montélimard au Sud, le Puy et Langogne au Sud Ouest, les Monts du Forez et de la Madeleine à l'Ouest, la frontière alpine à l'Est. Ce périmètre, ramené à 8 départements, servira de référence pour délimiter la région Rhône-Alpes en 1972.

⁷⁴ C'est le Comité Régional d'Expansion économique du Centre-Sud Est, rassemblant tous les comités départementaux de la grande région lyonnaise (Rhône-Alpes), qui s'occupe de la préparation du PAR à partir de 1956.

l'Etat implantées à Lyon : Banque de France, INSEE, services de documentation économique de l'Inspection Générale de l'Administration.

Deux orientations principales et complémentaires se distinguent dans l'organisation des travaux d'études :

- Les commissions chargées d'étudier les équipements, les aménagements et l'urbanisme nécessaires aux activités économiques dans l'ensemble géographique lyonnais, qui croisent les thématiques de l'économie et de l'aménagement industriel :

Aérodrome de Bron,

Marché de gros et problèmes agricoles,

Circulation-parking et tourisme d'affaires,

Barrage de Pierre-Bénite,

Zoning Industriel,

Groupe de travail sur le Centre directionnel de la Part Dieu, piloté par J. Labasse (début des années 1960) ;

- Les commissions chargées d'étudier l'emploi régional et l'évolution des différentes branches d'activités de l'économie régionale, selon une logique de veille macro-économique :

Main d'œuvre et emploi,

Conjoncture économique.

Les travaux des différentes commissions portent notamment sur l'étude des structures techniques de certaines industries locales (chaudronnerie, moulinage textile, tissage des soieries), la réalisation de notes de conjoncture sur l'activité économique locale et la mise en place du Marché Commun Européen, l'exploitation statistique des recensements de la population, l'étude des migrations alternantes et de la localisation de la main d'œuvre dans l'ensemble lyonnais, le recensement de la formation professionnelle industrielle à tous les échelons de la production, les questions énergétiques (arrivée du gaz naturel de Lacq, production et tarification de l'électricité), l'analyse des possibilités d'adaptation et de formation de la main d'œuvre face aux nouveaux besoins des entreprises, les problèmes de desserte et de circulation, le lobbying actif pour la création d'une liaison aérienne Paris-Lyon et la construction d'une nouvelle aérogare à Bron....

La Commission Zoning industriel se penche plus précisément sur la création des nouvelles zones industrielles à proximité de la ville et sur l'éviction des activités industrielles hors du centre de l'agglomération. L'expertise statistique et cartographique du tissu économique local est alors fortement influencée par les enjeux spatiaux de la croissance des activités. Le calcul des surfaces à prévoir pour les activités industrielles est en effet la préoccupation dominante des autorités publiques en charge de la planification territoriale, qui craignent un débordement anarchique des emprises industrielles dans le tissu urbain, mais aussi des entreprises industrielles, qui craignent de ne pouvoir se développer à leur guise faute d'espace disponible.

Le Comité d'expansion de la région lyonnaise joue ainsi un rôle d'expert central dans la préparation de l'élaboration des deux plans antérieurs à la LOF, de manière relativement informelle pour le PDGU mais de manière beaucoup plus institutionnalisée pour le PADOG. Entre 1958 et 1965, les problèmes d'urbanisme relatifs à l'aménagement économique dans les documents de planification de l'agglomération lyonnaise sont

traités à partir de la cartographie des usines par branche⁷⁵ et par taille, des besoins en surfaces industrielles par branches et de la main d'œuvre disponible, établie par la commission Zoning Industriel. Elle renseigne sur le coefficient d'accueil des municipalités de l'agglomération et sur les possibilités de création de zones industrielles dans la proche banlieue lyonnaise. A la lumière des résultats obtenus, le Comité propose en 1962 une extension des zones industrielles prévues par le PGDU dans le cadre de l'élaboration du PADOG, ainsi qu'une harmonisation du développement des industries « non nuisantes » à proximité des zones d'habitation.

Les aspects plus immatériels du développement économique local, comme le rayonnement économique ou le positionnement stratégique de la métropole lyonnaise face à la concurrence européenne, sont en revanche beaucoup moins analysés. Toutefois, quelques études comparatives sont menées par le Comité aux côtés des bureaux d'études spécialisés centraux et des services de la Construction et de la Commission de l'Équipement Urbain de la Commission Nationale d'Aménagement du Territoire (CNAT) au début des années 1960 : entre Lyon et Francfort (Comité d'expansion, 1963), puis entre Lyon et Turin (Comité d'expansion, 1965). Elles identifient les similitudes et les différences urbaines, historiques, géographiques et économiques entre les villes, et déterminent les actions à entreprendre et les équipements à réaliser dans l'agglomération lyonnaise pour lui conférer le statut de métropole européenne au même titre que ses concurrentes étrangères. Elles servent notamment de base pour la conception du nouveau quartier d'affaires de la Part Dieu.

L'intégration de l'initiative d'expertise locale dans le dispositif de planification étatique

Au niveau gouvernemental, la notion d'aménagement du territoire lancé en 1950 par M. Claudius-Petit permet de poser les problèmes de développement en termes économiques et régionaux. Le principe fondateur est que l'équilibre du territoire national ne peut être atteint que si l'on traite de façon simultanée la ville et la région qui l'environne, selon une approche qui mêle dans une même réflexion les questions de démographie, de déplacements, d'économie, d'équipements, de niveaux de vie... L'aménagement du territoire est ainsi « *La recherche dans le cadre géographique de la France d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques* » (Comité d'expansion, 1957b)⁷⁶. L'échelle de référence est donc celle du pays et non celle des territoires locaux.

Toutefois, les Plans nationaux ne se contentent pas de fixer à l'échelle nationale les objectifs pour chacun des grands chapitres de la production. Le gouvernement leur donne une expression localisée à partir de 1955, à travers des options géographiques et spatiales plus ou moins précises pour chacun des grands territoires régionaux, exprimées dans les Plans d'Action Régionale (PAR). Ils ont pour objet de « *coordonner dans un cadre régional l'activité des diverses administrations et l'utilisation des moyens financiers dont elles disposent avec les mesures à prendre pour encourager les initiatives privées (...)* »⁷⁷. Leur élaboration associe les représentants des autorités

⁷⁵ Six branches principales sont identifiées : BTP, chimie, métallurgie, textile, alimentation et divers.

⁷⁶ Propos du Ministre.

⁷⁷ Journal Officiel du 2 juillet 1955.

politiques locales et les organismes locaux qui s'intéressent à la mise en valeur de leur région, notamment les Comités d'expansion.

Au centralisme étatique traditionnel vient cependant s'ajouter l'idée d'une nouvelle compétence territoriale et globale d'intervention, motivée par la recherche de l'intérêt général national, qui ne peut être réellement maîtrisée que par les services centraux de l'aménagement du territoire. En effet, les problèmes nouveaux soulevés par l'aménagement du territoire et la modernisation économique dépassent le strict champ de la construction et de l'urbanisme, qui sont bien connus des autorités locales pour les pratiquer au quotidien, bien qu'ils n'en détiennent pas directement la compétence monopolisée par l'Etat. La prise de conscience que l'aménagement et le développement économique du territoire ne se limitent pas au seul aménagement physique fait ainsi peser le soupçon d'une incompétence des responsables politiques et économiques locaux sur ces questions nouvelles d'aménagement et de développement économique. Les services centraux, en pleine structuration autour des grands corps d'Etat, craignent alors de voir ce nouveau champ d'expertise territoriale être appropriée par les acteurs locaux (Friedberg, Crozier, 1974).

En 1954, le Comité lyonnais sollicite les conseils de l'Inspecteur Général de l'Administration pour définir ses statuts et ses actions. Outre l'appui moral fourni pour le travail déjà accompli, des recommandations pour une meilleure organisation sont formulées par différentes administrations centrales⁷⁸. La première est de recruter des hommes compétents capables de fournir un travail effectif, non en qualité. Elle est directement motivée par l'absence d'ingénieurs de l'Etat et par la prépondérance des universitaires et chercheurs locaux au sein du Comité. La seconde, relative à l'élargissement des perspectives géographiques de travail du Comité à l'échelle régionale privilégiée par l'Etat, ne remet pas en cause la pertinence du comité départemental lyonnais mais encourage sa collaboration avec les comités des territoires voisins pour traiter des questions régionales. Ils s'associent en 1956 au sein du Comité d'expansion économique Centre-Sud-Est (ou Comité d'expansion régional), afin de répondre à la nécessité formulée par le pouvoir central, de distinguer parmi les actions à développer celles qui relèvent de la compétence strictement locale de celles qui intéressent également les autres grandes villes régionales (Saint-Étienne et Grenoble notamment).

Jusqu'au milieu des années 1960, l'Etat privilégie les initiatives locales dans la définition des orientations de la politique de modernisation économique du pays (Mabileau, 1994). Ceci se traduit par la volonté d'insérer les Comités locaux existants dans les cadres institutionnels de l'administration française, en échange du statut et de la reconnaissance conférés par l'agrément officiel du gouvernement. « L'expansion économique de la région » doit ainsi impérativement figurer dans le titre même du Comité, en application des décrets gouvernementaux de 1955 relatifs à la projection régionale du 3^{ème} Plan. Ils prévoient en effet que seuls les comités départementaux d'expansion économique officiellement agréés sont consultés dans le cadre de la préparation du volet régional des Plans nationaux, et peuvent participer à la rédaction des PAR. Cet alignement sur les critères ministériels permet également aux collectivités

⁷⁸ Ministère de la Construction, CGP, CDC, Inspection Régionale de l'Economie Nationale.

ou aux entreprises adaptant leurs projets aux directives officielles d'accéder aux aides financières du FDES⁷⁹. Il est donc doublement stratégique pour les acteurs locaux.

Trois ans après sa création par des responsables patronaux de manière volontairement indépendante vis-à-vis des organismes existants, la Chambre de Commerce de Lyon et le CIL deviennent les membres fondateurs de l'association⁸⁰, *a posteriori*. La filiation « naturelle » avec les structures patronales lyonnaises est officialisée par la refonte des statuts du Comité, qui participe directement de son institutionnalisation, en lui conférant une meilleure lisibilité dans le paysage économique et politique local, mais aussi vis-à-vis de l'administration centrale. La même année, le Comité déménage des locaux du CIL pour s'installer au Palais de la Bourse, siège de la Chambre de Commerce de Lyon. Ce transfert lui permet d'asseoir un peu plus sa légitimité à intervenir dans les affaires publiques relatives à l'intérêt général et au développement économique régional, tant d'un point de vue symbolique que pratique, grâce à son rapprochement physique avec l'organisme consulaire. Pour atténuer la lisibilité de cette filiation institutionnelle et éviter de blesser certaines susceptibilités au sein du milieu économique lyonnais, un nouveau président choisi parmi les grands patrons d'industrie locaux est élu à la tête du nouveau Comité⁸¹.

La modification des statuts s'accompagne également d'un changement de nom du Comité, ces deux événements étant clairement destinés à adapter l'association aux nouveaux dispositifs de l'aménagement du territoire mis en place par l'Etat et à améliorer sa lisibilité dans la sphère publique. Le Comité pour l'Aménagement du Territoire de la Région lyonnaise devient le Comité pour l'Aménagement et l'Expansion économique de la Région lyonnaise. L'association adopte donc une dénomination qui correspond directement aux orientations nationales de l'aménagement et de l'expansion économique du territoire, elle s'aligne sur les critères ministériels.

Ainsi, toute initiative locale semble devoir nécessairement se référer à un cadre national d'action : malgré les volontés lyonnaises affirmées en matière d'orientation du développement économique local et les travaux d'études déjà entrepris, les responsables du Comité lyonnais n'ont d'autre choix que d'aller chercher des conseils et une reconnaissance officielle à Paris. Le principe de la non représentativité, fondateur pour l'association, lui confère cependant l'avantage d'une grande liberté d'action et d'opinion, tout en œuvrant officiellement au service des pouvoirs publics et de l'intérêt général.

Ce nouvel affichage traduit la double préoccupation de la part des responsables du Comité, de coordination et d'organisation de l'équilibre territorial par la réalisation d'un développement rationnel de toutes les activités d'une part, de positionnement plus précis de l'association sur le front de la régulation économique d'autre part, dans un souci d'accompagnement actif du processus de planification et d'intervention publique qui se met en place aux niveaux national et local. Les changements d'intitulé et de

⁷⁹ La préparation des dossiers du FDES et le suivi de la décentralisation industrielle sont assurés au niveau local par l'Association Rhodanienne d'orientation et d'études économiques et financières, créée en 1957 par les chambres consulaires, les organisations interprofessionnelles et les comités d'aménagement de la région lyonnaise pour aider l'action des municipalités et de la SERL.

⁸⁰ Procès-verbal de l'Assemblée Générale extraordinaire du 28 mars 1955 du Comité pour l'Aménagement du Territoire de la Région lyonnaise. Source : Archives J. Labasse, IUL.

⁸¹ M. Hermans, directeur de la CIBA et vice-président du Groupement des Syndicats Patronaux des Industries Chimiques et Connexes de la région lyonnaise.

statuts permettent au Comité lyonnais d'asseoir sa crédibilité face aux autorités politiques locales et aux responsables techniques et politiques des services centraux. L'obtention de l'agrément ministériel du Ministère de la Construction en 1956 lui confère le statut d'expert local légitime sur les questions de développement économique et spatial, et justifie officiellement son action et sa participation auprès des pouvoirs publics pour définir les orientations de la planification dans l'agglomération lyonnaise.

Une « guerre » de l'expertise économique perdue face à l'Etat central

Le Comité d'aménagement lyonnais joue un rôle central d'expertise au service de la régulation économique et de la planification régionale au sein du système d'acteurs lyonnais. Il se positionne tel un « *carrefour fréquenté par de nombreux responsables de l'économie lyonnaise et régionale* » (Comité d'expansion, 1957b) se penchant sur les problèmes économiques et d'aménagement de la région lyonnaise. Dans le cadre de ses travaux d'études, le Comité est à la fois un forum de conseils pour les décideurs publics ou privés et un lieu d'expérimentation méthodologique ouvert aux applications statistiques et aux nouvelles techniques d'enquête.

L'expertise économique et territoriale assurée par le Comité d'expansion lyonnais et ses partenaires institutionnels locaux (CCIL, GIL) est proche à la fois de celle d'un bureau d'études spécialisé – il s'inscrit d'ailleurs selon les cas en concurrence ou en partenariat avec les bureaux parisiens de la CDC –, d'une bourse aux locaux, d'un organisme planificateur et d'un observatoire de veille économique. Son action s'adresse d'abord aux entreprises et à leurs organismes, eu égard à ses origines institutionnelles, mais également aux services publics centraux et aux collectivités locales avec lesquels il entretient d'étroites et constantes relations. Il contribue grâce à son expertise à l'aménagement du territoire par le biais des entreprises, en formulant des recommandations pour les reconversions d'activité ou les fusions, en préparant la documentation nécessaire aux décentralisations industrielles et en contribuant à l'étude générale des capacités d'accueil de la région lyonnaise.

L'objectif principal du Comité d'expansion de Lyon, en accord avec les principes politiques édictés à cette époque au niveau national, est de faire de l'aménagement du territoire, par le biais des entreprises : « *Le dernier mot d'une géographie volontaire de la France et de l'expansion des économies régionales reste l'esprit d'entreprise* » (Comité d'expansion, 1957b)⁸². Il s'inscrit donc dans la droite ligne de la position patronale, qui prône à la fois le laisser-faire de l'Etat en matière de régulation au nom des principes du libéralisme et au profit de la liberté de gestion des affaires par les représentants du monde économique, mais aussi la nécessaire alliance des pouvoirs publics et du patronat pour défendre ou promouvoir les intérêts économiques du pays.

Il soutient donc activement l'idée d'une politique nationale de régulation économique et d'aménagement du territoire élaborée conjointement par les pouvoirs publics et les forces économiques privées du territoire, en proposant l'ordonnance nouvelle des équipements de travail et de résidence à l'échelle régionale. La multiplication des liaisons organiques entre le Comité et les autres structures intéressées par l'aménagement et l'expansion économique du territoire (CCIL, GIL, collectivités locales, services de l'Etat) donne des moyens cohérents de développement de la région lyonnaise. La sollicitation des compétences du Comité par les services centraux et les

⁸² M. Laferrère, en conclusion à l'exposé des travaux du Comité.

techniciens locaux pour préparer les documents de planification urbaine de l'agglomération entre 1958 et 1965, confirme son rôle central dans la production d'une capacité d'expertise, au service de l'intérêt général et du développement économique. Entre 1955 et 1965, le Comité d'expansion lyonnais comble le vide institutionnel en matière d'expertise économique territoriale et d'aide au développement dont souffre la région lyonnaise, alors que les services de l'Etat sont encore très peu présents au niveau local.

Ces initiatives d'analyse et de connaissance approfondie du système géographique et économique lyonnais sont cependant assez rapidement rattrapées par les visées de l'Etat concernant l'aménagement du territoire et la place de l'agglomération lyonnaise dans la structuration d'une économie nationale moderne et équilibrée. Le rôle de représentation et d'expertise économique que les organismes patronaux et consulaires tentent de construire avec l'appui d'un gouvernement central privilégiant les initiatives locales dans les années 1950 (Mabileau, 1994), est en effet en grande partie phagocyté au cours des années 1960 par les bureaux d'études spécialisés parisiens du réseau de la Caisse des Dépôts et des Consignations (CDC), par les services déconcentrés de l'Etat comme l'OREAM et les bureaux d'études internes du Ministère de l'Equipement (Gaudin, 1993), et par les nouvelles institutions de gestion territoriale créées par l'Etat (nouveau statut de la CCI, création de la Communauté Urbaine de Lyon et de son Atelier d'Urbanisme, etc.).

La Société d'Etudes pour le Développement Economique et Social (SEDES) et le Bureau d'Etudes Régionales et Urbaines (BERU), filiales de la CDC⁸³, implantent des Délégations régionales à Lyon au début des années 1960. Elles sont rejointes au tournant des années 1970 par d'autres cabinets d'études rattachés à la sphère de la CDC et de la SCET, qui interviennent aux côtés de l'ATURCO pour les études et de la SERL pour le volet de mise en œuvre des opérations d'aménagement (Part Dieu, gestion des marchés fonciers et immobiliers d'entreprise). Tous travaillent avec les services de l'Etat à la mise en place de la politique nationale d'aménagement du territoire définie par la DATAR, et plus précisément à la concrétisation de sa déclinaison en faveur du développement de la métropole d'équilibre Lyon – Saint Etienne - Grenoble.

La primauté de l'initiative locale sur la mise en place de la politique nationale des métropoles d'équilibre dans l'ensemble lyonnais, en matière d'étude et de formalisation spatiale du développement économique régional notamment, est toutefois reconnue par les services étatiques chargés de la planification spatiale (OREAM, 1967). Ces derniers profitent en effet du riche potentiel d'expertise et d'analyse mis en place par les organisations économiques locales, qu'ils reprennent à leur compte dans l'élaboration et l'orientation des documents de planification dont ils ont la charge. Mais après la réforme institutionnelle de 1963 intégrant la planification économique et la politique d'aménagement du territoire au niveau national, l'Etat se détourne volontairement des acteurs économiques locaux, jugés trop peu maîtrisables au regard des enjeux politiques. Il fait le choix de privilégier la technocratie étatique, plus sensible aux intérêts des grands groupes industriels en voie d'internationalisation que le patronat lyonnais, pour conduire l'expertise et la régulation économiques.

⁸³ En 1967, ils sont regroupés au sein du CERAU.

Les activités du Comité d'expansion lyonnais cessent progressivement au tournant des années 1970⁸⁴, en raison du monopole de l'expertise exercé par les bureaux d'études du réseau CDC-SCET et les services déconcentrés ou de mission de l'Etat (DDE, OREAM, DATAR). Après une quinzaine d'années de travail au service de la connaissance et du développement de l'économie lyonnaise, le Comité lyonnais voit donc son rôle et sa légitimité à intervenir en matière d'expertise et de planification s'effacer au profit des nouvelles structures ad hoc créées par le gouvernement pour mettre en œuvre les objectifs économiques du Plan, la politique des métropoles d'équilibre de la DATAR et assurer l'élaboration des nouveaux documents de planification sous le contrôle du Ministère de l'Equipement.

Quelques uns de ses membres participent à la Commission de Développement Economique Régionale (CODER) à partir de 1969. Après 1974, le Comité d'expansion du Rhône poursuit l'effort de promotion territoriale auprès des investisseurs et des candidats à la décentralisation parisiens, mais à l'échelle départementale dans le giron du CGR (Comité d'expansion, 1974). Le Comité d'expansion régional, qui œuvre à l'échelle de la grande région lyonnaise, poursuit également ses activités d'études, de conseil aux entreprises et de participation aux travaux de concertation auprès des instances de planification étatiques, mais sans interférer dans les affaires propres à l'agglomération lyonnaise.

4- L'évolution des relations entre le milieu économique et le pouvoir politique à Lyon

En dépit de la mise à l'écart progressive du Comité d'expansion et de la réorganisation profonde du système de gestion territoriale de l'agglomération opérée par l'Etat, qui limitent fortement le pouvoir d'intervention des structures de représentation des intérêts économiques dans la conduite de la régulation économique et de la politique urbaine, le patronat lyonnais conserve une certaine capacité d'influence sur les autorités politiques locales durant les Trente Glorieuses. Les relations étroites très importantes qui existent au sein du système d'acteurs lyonnais, notamment entre la sphère politique et la sphère économique, permettent à la fois aux élus locaux d'exercer une forme de contrepoids politique face à la domination étatique, et à certains responsables patronaux de défendre ou promouvoir les intérêts de leurs entreprises auprès des responsables de la COURLY, malgré l'arrivée de nouveaux responsables économiques appartenant aux grands groupes industriels extra locaux.

Déjà sous le « règne » d'E. Herriot⁸⁵, des liens très forts unissent les dirigeants politiques et les dirigeants économiques de Lyon. Le contrat de confiance existant entre ces deux groupes, qui s'interpénètrent parfois au gré des alliances familiales (Sauzay, 1998), explique d'ailleurs largement la stabilité et la longévité des équipes politiques municipales lyonnaises. L. Pradel, qui succède à E. Herriot en 1957, s'intéresse peu aux questions relatives à l'économie et à son développement, à l'image de son homologue

⁸⁴ Le Comité pour l'aménagement et l'expansion économique de la région lyonnaise publie une revue trimestrielle entre 1962 et 1970 (24 numéros), intitulée « Connaissance de l'économie lyonnaise ». Elle cesse de paraître en 1970.

⁸⁵ Edouard Herriot est maire de Lyon de 1905 à 1957, avec une interruption entre 1941 et 1945 imposée par le gouvernement de Vichy.

marseillais (G. Defferre) à la même époque (Morel, Sanmarco, 1985), du moins il le fait avec une certaine distance, c'est-à-dire par personnes interposées.

Il délègue en effet la gestion des questions économiques à ses proches collaborateurs ou à ses adjoints, souvent bien insérés dans les milieux d'affaires locaux, confortant et renouvelant ainsi un système de clientélisme local classique et solidement établi. Les représentants patronaux et les chefs d'entreprises restent majoritairement à l'écart des responsabilités politiques, mais ils bénéficient d'un accès direct à la sphère décisionnelle municipale grâce à des réseaux d'interconnaissance solides et actifs (Angleraud, Pellissier, 2003).

A la fin des années 1960 toutefois, les liens traditionnels tissés entre les élus locaux et les représentants de l'économie lyonnaise se distendent quelque peu, obligeant notamment le patronat industriel et celui du BTP à repenser leur position vis-à-vis des orientations de la politique urbaine et du pouvoir politique dans l'agglomération lyonnaise.

Le clientélisme municipal lyonnais

Dès le début du 20^{ème} siècle, la prise en charge du développement de l'enseignement technique et professionnel par la municipalité lyonnaise reflète particulièrement la grande proximité existant entre les milieux politiques et économiques locaux. L'Ecole municipale de Tissage constitue en effet une aide publique importante accordée aux gros fabricants de soierie locaux, comme le lycée de l'automobile pour la société Berliet et son réseau local de sous-traitants (Lojkine, 1974). Cette relation, voire cette alliance de fait opérée entre élites économiques et politiques locales est fondée sur le principe implicite du soutien mutuel de la collectivité publique et des entrepreneurs locaux. En échange d'investissements conséquents et réguliers en faveur des intérêts économiques locaux de la part de la Ville, la grande majorité des chefs d'entreprises, au sein de la CCIL ou à titre individuel, soutient plus ou moins directement les forces politiques en place.

Ce système perdure et s'institutionnalise après la guerre avec la création du GIL puis du Comité d'expansion lyonnais, qui offre aux entrepreneurs des lieux d'organisation et de représentation pour développer une action patronale structurée et légitime auprès des sphères de décision publique locales. La municipalité contribue à partir des années 1950 au financement de plusieurs grands équipements structurants à vocation économique, aux côtés de la CCIL et du CGR⁸⁶, à la demande expresse des organismes patronaux locaux : la Foire de Lyon, les ports Rambaud (port fluvial de raccordement ferré et routier situé sur la Saône, au sud de la Presqu'île) et E. Herriot (port industriel situé sur le Rhône, en aval du confluent), et le canal de Jonage. Les responsables patronaux sont également directement impliqués dans le développement et la gestion des structures de formation professionnelles lyonnaises : SEPR⁸⁷, INSA⁸⁸, Ecole Centrale, etc. (Angleraud, Pellissier, 2003).

Jusqu'à la fin des années 1960, le milieu politique radical, très développé à Lyon, est étroitement imbriqué dans le milieu des notables lyonnais et participe à la vie des

⁸⁶ Conseil Général du Rhône.

⁸⁷ Société d'Enseignement Professionnel du Rhône.

⁸⁸ Institut National des Sciences Appliquées.

Cercles ou des Clubs⁸⁹ (Angleraud, Pellissier, 2003). Ils rassemblent une partie importante du patronat local et des élites traditionnelles et économiques lyonnaises, soudées également par la franc-maçonnerie malgré leur fréquent attachement religieux et leur conservatisme politique de droite (Sauzay, 1998). Les relais et soutiens à l'équipe municipale de L. Pradel sont très importants, y compris dans le milieu très conservateur de la bourgeoisie traditionnelle lyonnaise. Celui-ci rassemble des industriels, des avocats, des notaires et autres juristes, des agents de change, des banquiers, des assureurs et des financiers, des professions libérales, tous adeptes du libéralisme économique, républicains et fils spirituels d'E. Aynard⁹⁰.

Ils partagent « *un ensemble d'attitudes – vis à vis du progrès économique et de la technique, de l'ordre social et du jeu politique – et de jugements – sur le bien commun ou l'intérêt général, sur les politiciens et les partis* » (Sauzay, 1998). Certains d'entre eux, comme la famille Gillet (teintures textiles chimiques) et G. Villiers, président du CIL et du CNPF, abondent notamment au financement du Parti Républicain de la Liberté après la guerre⁹¹. Ils travaillent cependant aussi avec l'équipe politique plus modérée de L. Pradel, trouvant sans doute dans la conduite et la mise en œuvre des politiques urbaines dans l'agglomération lyonnaise des occasions de développer ou d'améliorer les conditions d'exercice de leurs activités industrielles.

L'intérêt économique des entrepreneurs lyonnais s'accommode très bien des positions apolitiques et anti-parisiennes du maire de Lyon, mais ils demeurent attachés à la posture traditionnelle de distance vis-à-vis de l'engagement sur la scène politique, voire de « *méfiance viscérale et héréditaire à l'égard de la chose publique* » (Angleraud, Pellissier, 2003, p.765). La culture et les représentations collectives des acteurs économiques lyonnais, imprégnées de la pensée libérale classique, entretiennent l'idée de l'incompatibilité du cumul des fonctions politiques et entrepreneuriales. Si très peu de représentants patronaux participent directement à la vie politique en étant élus, ils bénéficient toutefois de nombreux relais auprès des responsables municipaux.

Ainsi, l'adjoint à l'urbanisme de Lyon, F. Rollet, a un pied dans les milieux juridiques lyonnais par son métier et l'autre dans les hautes sphères économiques régionales par alliance familiale : il est en effet administrateur de la principale entreprise de goudronnage lyonnaise (Société Chimique de Gerland), dirigée par son beau-frère J. Courbier, président de la CCIL à la fin des années 1950. J. Ambre, avocat de la Ville⁹² et d'une partie du patronat lyonnais, a tissé des liens très forts avec les milieux économiques et les organismes patronaux locaux du fait de ces activités professionnelles (Mérindol, 1978). L'expert-comptable des Gillet est adjoint municipal (P. Montel), le notaire L. Chaine, membre du Cercle de l'Union (Sapy, 2005)⁹³ et du Rotary-Club, gère les transactions de la Ville dans les quartiers centraux, G. Jarroson, syndic des agents de change, est aussi député et peut à l'occasion influencer les choix gouvernementaux en faveur de Lyon, etc.

⁸⁹ Cercle de l'Union, Cercle du Commerce, Rotary Club.

⁹⁰ Edouard AYNARD est une figure emblématique de la droite libérale du début du 20^{ème} siècle à Lyon.

⁹¹ Le Parti Républicain pour la Liberté (PRL) rassemble les défenseurs français du capitalisme libéral et de la démocratie représentative de 1945 à 1951.

⁹² F. Collomb le choisit nommé adjoint à la culture de la Ville de Lyon en 1976.

⁹³ Le Cercle de l'Union, créé durant la Première guerre mondiale pour limiter la fragilisation des élites locales, constitue depuis la Libération la principale association de chefs d'entreprises et le lieu central de l'intégration sociale des milieux industriels et d'affaires lyonnais.

L. Pradel s'appuie également sur les compétences de quelques industriels très bien intégrés dans le patronat local pour conduire les politiques urbaines non directement liées aux questions économiques. R. Proton de la Chapelle, adjoint à la culture de 1965 à 1977, F. de Grossouvre, médecin converti à la politique puis reconverti à la grande industrie alimentaire (Sucres Berger) ou P. Feuga, dont les avis en matière financière et économique sont très recherchés par l'équipe municipale, assurent le lien entre le pouvoir politique municipal et l'élite économique locale. L. Pradel signe par ailleurs en 1958 la préface d'un ouvrage produit par des entrepreneurs lyonnais pour servir de support promotionnel auprès de leurs clients (Chagny et alii, 1958), matérialisant ainsi la proximité des intérêts respectifs de l'élu et des acteurs économiques locaux.

Enfin, un « nouveau » patronat lyonnais émerge dans les années 1950, porté par un nouveau système de clientélisme municipal rassemblant le personnel élu et les principaux entrepreneurs du Bâtiment et des Travaux Publics (BTP). Quelques figures emblématiques se distinguent notamment par leur proximité avec le pouvoir municipal et leur grande influence sur la conduite des politiques urbaines, ainsi que sur les choix tactiques opérés par l'équipe politique de L. Pradel en matière de développement économique. Ce sont pour la plupart des anciens de l'équipe Herriot, qui appartiennent au milieu lyonnais de la construction et de l'immobilier : A. Charial, président de la société coopérative l'Avenir (BTP) ; N. Bullukian, président de la société de construction Le Roc ; A. de Valence, patron d'une entreprise spécialisée dans le chauffage urbain, président du Syndicat du Bâtiment et du GIL dans les années 1960 ; J. Maïa, à la tête de la société de construction Maïa-Sonnier ; L. Chambarétaud, directeur général de la société d'assurances suisse Winterthur et spécialiste en opérations de spéculation foncière et immobilière...

Le clientélisme municipal à Lyon s'organise ainsi essentiellement autour des industriels locaux et des chefs de file du secteur du BTP (Lojkine, 1974), florissant en ces années de forte croissance urbaine et d'intense activité de construction dans la ville et son agglomération. Ces derniers bénéficient des largesses d'attribution des marchés de construction publique de la municipalité, en échange de leur soutien financier et politique au pouvoir municipal en place. Ces entrepreneurs et administrateurs d'entreprises plus ou moins intégrés au pouvoir politique donnent au maire un accès privilégié à toute l'élite économique de la ville et le légitiment en retour auprès des milieux économiques lyonnais (Sauzay, 1998).

Cependant, leur présence au sein ou à proximité du Conseil municipal fait aussi peser le soupçon d'une collusion entre pouvoir politique et pouvoir économique au niveau local, et d'un manque de transparence et d'objectivité dans l'attribution des marchés de travaux publics et de construction. Le clientélisme traditionnel s'essouffle donc progressivement, notamment pour le secteur de la construction et du fait de la concurrence accrue qu'exercent les grands groupes capitalistes nationaux et internationaux sur les entreprises locales dans la captation des marchés de construction liés à la mise en œuvre de la politique urbaine municipale.

Par ailleurs, le mouvement de concentration industrielle amorcé dans les années 1950 se poursuit en s'accéléralant, entraînant le départ des principaux sièges sociaux lyonnais vers Paris, tandis que les premiers signes de ralentissement de la croissance industrielle se font sentir à la fin des années 1960. Le patronat industriel lyonnais se trouve ainsi confronté à la nécessité de s'adapter à ces nouveaux déterminants économiques, de manière d'autant plus urgente que les orientations étatiques dans le domaine de l'économie tendent à privilégier le développement des fonctions et des activités

tertiaires dans la métropole lyonnaise, au détriment des activités industrielles. Cette mise en avant du secteur tertiaire rejoint toutefois les préoccupations de l'équipe politique de L. Pradel, focalisée sur l'aménagement du nouveau quartier d'affaires de Lyon à la Part Dieu.

L'ouverture des relations aux intérêts extra-locaux

Depuis la fin de la guerre, le patronat industriel lyonnais est représenté de manière constante, quoique souvent indirecte, au sein du Conseil municipal de Lyon, comme à Villeurbanne après l'élection de E. Gagnaire en 1961 (Lojkine, 1974). Il est rejoint au tournant des années 1960 et 1970 par des représentants directs des grands groupes industriels « monopolistes » (Lojkine, 1974) implantés dans l'agglomération (Rhône-Poulenc, Rhodiaceta, Gerland – British Petroleum). Ils remplacent notamment les traditionnels fabricants de soieries à la mairie, dans les organisations patronales et dans les Cercles. Ce renouvellement politique et économique progressif traduit la relative perte de pouvoir d'influence du petit patronat local sur la conduite des affaires municipales, au profit des grandes firmes nationales et internationales ayant des intérêts économiques dans l'agglomération.

A la fin des années 1960, différents facteurs contribuent à la reconfiguration des liens de clientèle tissés entre le personnel politique local et les représentants du monde économique. Le principal est la reprise en main de l'aménagement du territoire et des politiques urbaines par l'Etat central à partir de 1963, qui se concrétise au niveau de l'agglomération lyonnaise par l'instauration de l'OREAM en 1966 et la création de la COURLY en 1969 (voir infra). Ce mouvement de recentrage du pouvoir d'orientation et de conduite de la politique nationale dans l'agglomération lyonnaise accompagne l'internationalisation des enjeux du développement industriel et de la croissance économique, mais aussi la perte de nombreux sièges sociaux lyonnais au profit de la capitale (Bonnet, 1975).

Ce double processus, institutionnel et économique, contribue directement à l'affaiblissement du pouvoir d'une partie des élites économiques traditionnelles (BTP et petites entreprises industrielles) sur l'orientation du développement économique au niveau local. En revanche, les dirigeants des grandes entreprises nationales et internationales implantées dans l'agglomération lyonnaise renforcent leurs relations avec les autorités politiques de la COURLY, notamment par le biais de l'Association des Cadres et Dirigeants de l'Industrie pour le progrès social et économique (ACADI), club de promotion et véritable groupe de pression associé à la conduite de la politique économique dans la métropole lyonnaise au début des années 1970.

D'une part, le référentiel territorial de la politique économique prônée par les nouveaux services étatiques se déplace de l'échelle strictement locale de l'agglomération lyonnaise à celle de la RUL et du grand quart Sud-est de la France, en liaison avec la constitution de l'Association Grand Delta en 1966. Elle regroupe les représentants des institutions politiques et professionnelles des régions de Lyon, Marseille et Saint Etienne pour des actions de lobbying auprès des autorités gouvernementales, afin de les inciter à réaliser d'importants investissements en matière de grands équipements collectifs et d'infrastructures⁹⁴, propices au développement de la grande industrie

⁹⁴ Aménagement de la voie fluviale Rhin-Rhône, réalisation d'un pipe-line reliant Fos (Lavera) à Karlsruhe en Allemagne.

pétrochimique et sidérurgique, ainsi qu'auprès des grandes firmes industrielles internationales pour les convaincre de venir s'implanter dans la région. L'association promeut ainsi l'aménagement concerté entre Etat et patronat, et le développement complémentaire des pôles économiques marseillais et lyonnais.

Adhèrent à cette association essentiellement les responsables économiques issus des principales firmes industrielles internationales, parfois locales mais le plus souvent dépendant de grands groupes extra locaux, et pas les petits entrepreneurs industriels lyonnais. Ainsi, l'Association Grand Delta est notamment présidée par le délégué général des Usines Berliet⁹⁵ et animée par C. Mérieux (Laboratoires Mérieux). Les principaux groupes pétroliers et chimiques français ayant des intérêts dans le Sud-est de la France et dans la région lyonnaise sont également représentés (Elf-Erap à Feyzin, Rhône-Poulenc, Péchiney, etc.). Le président de la CCIL P. Berliet met l'expertise patronale lyonnaise au service du développement des grandes zones industrialo-portuaires régionales dès le début des années 1960 (CCIL, 1963). L'association bénéficie également du soutien politique de L. Pradel, qui organise les « Journées Internationales du Grand Delta » à Lyon en 1972.

Le choix de favoriser la grande industrie place ainsi le pouvoir politique lyonnais en relative contradiction avec les intérêts et les attentes d'une part majoritaire du patronat local. J. Lojkin (1974) formule à ce propos un constat très critique sur la subordination du pouvoir politique lyonnais et régional au grand capital industriel national et international, inspiré des théories néo-marxistes sur le Capitalisme Monopoliste d'Etat. Il reproche notamment la soumission des dirigeants de la COURLY aux intérêts de développement spatial de la grande industrie, qui occulte complètement les besoins des entreprises lyonnaises.

D'autre part, la montée en puissance des opérations d'aménagement vouées à l'accueil des activités tertiaires dans le centre de l'agglomération lyonnaise contribue aussi à rompre l'équilibre qui existait dans les relations entre le pouvoir politique local et les entreprises lyonnaises du BTP. Ces dernières, principales bénéficiaires de la politique urbaine « bétonneuse » de L. Pradel, sont en effet progressivement distancées par les grands groupes de la construction et du BTP, qui intègrent beaucoup plus facilement le progrès technique et les nouveaux processus d'industrialisation de la construction dans leur fonctionnement. Le secteur des grands travaux urbains est, comme le reste des activités industrielles, frappé par une dynamique de concentration monopoliste importante à cette époque, qui s'exerce au détriment direct des entreprises locales en mal d'adaptation.

Les sociétés l'Avenir, le Roc, Maïa-Sonnier, les Frères Pitance ou Maillard & Duclos ont été les pourvoyeurs de fonds privilégiés du pradélisme, à l'image des sociétés de construction marseillaises dans la cité phocéenne sous le règne de G. Defferre (Morel, 1999), mais sont à la fin des années 1960 mises en situation d'infériorité face à la concurrence exercée par les grandes firmes extra-locales. Les principaux marchés publics municipaux sont ainsi captés par de grands groupes capitalistes nationaux ou internationaux : la construction du métro lyonnais est confiée au groupe CGE – Crédit Lyonnais – Neuflyze-Schlumberger-Mallet, la construction du tunnel sous Fourvière est confiée à la Société Générale d'Entreprise et Borie Dumez, l'aménagement du Cours de

⁹⁵ Egalement président de la Société Routière du Midi, administrateur de la Cie Lyonnaise Immobilière et de la Société du tunnel de Fréjus.

Verdun est confié à la Compagnie Industrielle des Travaux et aux Grands Travaux de Marseille (Sauzay, 1998).

Malgré la domination des firmes extra-locales, quelques marchés importants de l'opération de la Part Dieu sont attribués aux entreprises lyonnaises, le plus souvent pour des motifs stratégiques et politiques locaux relatifs au maintien du lien privilégié entre le tissu économique lyonnais et les élites politiques. Ainsi, la société d'équipement d'A. De Valence obtient le marché du chauffage urbain de la Part Dieu en 1969, face à la société non lyonnaise représentée par J. Labasse, taxé de parisianisme malgré sa forte implication dans la promotion du quartier d'affaires au sein de la Commission Part Dieu du Comité d'expansion (Sauzay, 1998). Les sociétés l'Avenir, Pitance, Morin, Maillard & Duclos et Maïa-Sonnier se partagent les chantiers de construction publique du quartier (équipements ou bâtiments)⁹⁶. Elles participent également à la réalisation de quelques programmes immobiliers de bureaux destinés au marché privé⁹⁷, pour le compte de banques ou de la SEM chargée de l'aménagement (voir infra, Section 3).

Cependant, la perte relative d'influence du milieu économique local sur le pouvoir politique en place à Lyon est contrebalancée par l'entrée en politique de représentants du monde économique et des entreprises locales. Le personnage le plus emblématique de cette intégration progressive des forces patronales au sein du pouvoir politique en place est F. Collomb. Cet industriel lyonnais à la tête de Chimicolor⁹⁸ entre en politique en 1959 au poste de Conseiller délégué chargé de la réalisation du marché-gare, de la régie des biens communaux et des affaires économiques de la Ville de Lyon, avant de prendre la présidence de la Foire de Lyon dans les années 1960. Il succède contre toute attente à L. Pradel à la mairie de Lyon à sa mort en 1976.

Il marque l'ouverture du pouvoir politique local au monde économique, dont il est lui-même issu, ainsi que l'amorce d'une nouvelle ère dans la gestion des affaires économiques par les autorités politiques locales, fondée sur l'intégration des intérêts économiques au sein du dispositif décisionnel (voir infra, Section 3). C. Béraudier, compagnon politique de F. Collomb, est également un homme politique local très impliqué dans la gestion municipale des affaires économiques. Plus ouvert aux questions économiques que le maire, il est notamment à l'origine de la décision de transférer le palais de la Foire du quai A. Lignon vers la périphérie Est de Lyon. Son rôle politique est toutefois beaucoup plus important au niveau régional qu'au niveau strictement local⁹⁹.

Conclusion de Chapitre

Malgré les efforts du milieu patronal lyonnais pour développer sa propre capacité d'expertise dans le domaine de l'économie, de la planification territoriale et de l'aménagement spatial, afin d'accompagner et de faciliter l'élaboration des documents de planification dans la métropole lyonnaise, la constitution d'un important système d'expertise par les services de l'Etat et les réformes de l'organisation de la politique d'aménagement du territoire au niveau national remettent en question leur participation

⁹⁶ Cité Administrative d'Etat, Hôtel de la COURLY, auditorium, bibliothèque municipale, halles centrales, station de métro.

⁹⁷ Immeubles PDG, M+M, UAP, Caisse d'Epargne.

⁹⁸ Entreprise de gravure chimique pour la fabrication de plaques métalliques, installée à Gerland.

⁹⁹ Charles Béraudier est le premier président du Conseil Régional Rhône-Alpes dans les années 1970.

au processus de décision et de préparation de l'action en matière de régulation économique.

Les intérêts des grandes firmes nationales et internationales, portés par la technocratie étatique, se surimposent aux intérêts des entreprises locales. Les interrelations très étroites existant entre les responsables patronaux et les élites politiques lyonnais ne suffisent pas à préserver les possibilités d'influence des acteurs économiques locaux sur la conduite de la politique économique à Lyon, face aux logiques de développement et de gestion de la croissance sur le territoire de l'Etat central, qui se place au service de la compétitivité nationale. L'expansion des grands groupes dans l'agglomération lyonnaise conduit également à un certain renouvellement des élites économiques et à une réorganisation sensible des liens traditionnels unissant les représentants des entreprises et les responsables politiques à Lyon.

De la sorte, les objectifs et les orientations prévues pour l'agglomération lyonnaise dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre conduite par la DATAR et l'OREAM à la fin des années 1960 s'imposent de manière relativement autoritaire aux acteurs privés locaux, émanant du monde des affaires et de l'entreprise. Le patronat lyonnais se trouve ainsi dépossédé de ses possibilités d'influence sur la planification et l'aménagement au niveau local, marginalisé par rapport au système de décision local et obligé de subir les principes de la régulation économique territoriale édictés par le pouvoir central de l'Etat, fondés sur le rejet de l'industrie hors de l'agglomération et sur la tertiarisation accélérée de l'économie locale dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre.

Ce processus de mise à l'écart des acteurs économiques locaux s'accompagne d'une refonte profonde de l'organisation institutionnelle et territoriale des pouvoirs publics dans l'agglomération, qui conduit à l'émergence d'un nouveau niveau spatial et politique de régulation et de gestion de l'action publique, mieux adapté aux enjeux de développement et d'aménagement de la croissance portés par l'Etat.

II – La reconfiguration du paysage institutionnel et opérationnel

Lyon et sa région sont intégrées dans la politique nationale d'aménagement du territoire comme une des huit métropoles d'équilibre, censées assurer un contrepoids économique vis à vis de Paris, fixer spatialement l'expansion et la modernisation des structures productives de la France et accessoirement rivaliser économiquement avec les autres métropoles européennes non capitales. L'agglomération lyonnaise constitue ainsi l'un des supports géographiques nécessaires aux actions de régulation économique et d'aménagement du territoire, qui participent de la mise en oeuvre de la politique économique de l'Etat à l'échelle nationale.

A partir du milieu des années 1960, la mainmise des services étatiques sur la destinée économique et urbaine de l'ensemble lyonnais s'opère essentiellement par le biais de la DATAR et de l'OREAM, ainsi que par la création d'un établissement public de coopération intercommunale pour gérer le développement de l'agglomération lyonnaise : la Communauté Urbaine de Lyon (COURLY). La domination centrale sur le système d'expertise local se traduit également par le recours systématique aux services des bureaux d'études spécialisés de la CDC, directement ou par l'entremise de l'Atelier

d'urbanisme de la COURLY (ATURCO) et de la Société d'Equipement de la Région Lyonnaise (SERL), sur lesquels les organismes parisiens et les services ministériels de l'Equipement exercent une influence technique et méthodologique importante.

Ce dispositif est mis en place par les autorités centrales afin de faciliter la mise en œuvre des interventions dans les domaines économique et de l'aménagement de l'espace, et pour renforcer les capacités de contrôle de l'Etat sur la régulation économique opérée par les différents acteurs dans l'agglomération lyonnaise. Il concrétise ainsi l'adaptation des structures locales de régulation économique et territoriale aux impératifs de la politique nationale de modernisation économique et d'équipement de l'espace. Il traduit également la forte centralisation de l'expertise technique et méthodologique organisée par le gouvernement, et sa volonté de canaliser les initiatives locales pour les inscrire dans les cadres définis au niveau central.

1- Hégémonie étatique et concertation limitée dans la conduite de la politique d'aménagement à Lyon

L'effort de planification urbaine entrepris au niveau national durant le 4^{ème} Plan (1962-1965) se traduit à l'échelon local par une reprise en main progressive des affaires liées à l'aménagement régional et à l'expansion économique par les services de l'Etat. L'Etat central, bien que déjà très présent dans la conduite des affaires locales en matière de planification urbaine, laisse une assez grande latitude d'analyse et d'orientation aux acteurs locaux dans l'élaboration des documents d'urbanisme avant 1963 (Gaudin, 2002). Les premiers plans de l'agglomération sont ainsi réalisés par les architectes -urbanistes de la Ville de Lyon et de l'Etat¹⁰⁰, qui travaillent essentiellement dans les faits au service du pouvoir politique lyonnais et des intérêts économiques locaux, mais assez peu au service de la politique étatique encore mal définie, tant en matière de zonage industriel que de conception intégrée des politiques d'aménagement et de développement économique.

Le patronat local et ses structures de représentation traditionnelles collaborent à l'élaboration du PGDU et font partie de l'organisme consultatif du PADOG, qui regroupe les principales autorités régionales et départementales, et les personnalités lyonnaises susceptibles de s'intéresser à l'organisation du territoire. Ils peuvent donc influencer les études menées par l'organe permanent (MM. Delfante et Meyer) et le Comité directeur du PADOG¹⁰¹, même si le véritable centre de responsabilité institutionnelle et de prise de décision en matière de planification urbaine locale se situe déjà au niveau ministériel.

Le lancement des études d'armature urbaine régionale et de la procédure des Plans de Modernisation et d'Equipement dans les grandes agglomérations du pays change profondément la donne en matière de planification locale. Les experts universitaires, dont le lyonnais J. Labasse qui entretient par ailleurs des liens étroits avec les responsables patronaux locaux, contribuent directement à alimenter le nouveau projet territorial de l'Etat fondé sur le développement métropolitain des principales villes, en fournissant aux fonctionnaires centraux « *à la fois les outils méthodologiques et conceptuels, mais aussi la garantie scientifique dont ils ont besoin* » (Brun, Paix, 2002,

¹⁰⁰ Respectivement C. Delfante (Atelier d'urbanisme de la Ville de Lyon) et J. Meyer (Ministère de la Reconstruction et du Logement).

¹⁰¹ Préfets des 3 départements concernés et directeurs départementaux du Ministère de la Construction.

Hautreux, Lecourt, Rochefort, 1963 ; Hautreux, Rochefort, 1964). La technocratie étatique s'appuie ainsi sur l'expertise des géographes en matière d'économie régionale pour déployer la nouvelle politique d'aménagement du territoire au service du développement économique national.

L'Etat dispose du monopole de l'expertise territoriale, du fait de la présence de ses personnels et d'universitaires contractuels au sein des différentes structures d'études implantées au niveau local (Groupes Etudes et Planification – GEP, OREAM, Agences d'urbanisme, etc.) (Thoenig, 1987). Dès le début du 5^{ème} Plan, l'Etat, par l'entremise de la DATAR, décide en effet la mise en place dans la région lyonnaise d'un organisme d'études décentralisé, dont la mission est de définir au sein d'un schéma directeur de l'aire métropolitaine considérée, le cadre d'aménagement des éléments qui la composent et de préciser les moyens à mettre en œuvre en vue d'un développement concerté. L'OREAM Lyon – Saint-Etienne créée en 1966 est chargée d'élaborer pour 1968 un schéma d'aménagement (le SDAM, publié en 1970), s'appuyant sur les études déjà réalisées sur la région lyonnaise et prévoyant les dispositions souhaitées à long terme pour l'ensemble urbain de la métropole, ainsi que les moyens administratifs et financiers nécessaires pour atteindre les objectifs.

L'OREAM et des bureaux d'études spécialisés rattachés au réseau CDC-SCET (CERAU, BETURE) ou au Ministère de l'Equipement, organes d'études et de consultation de l'Etat, sont implantés à Lyon auprès des services ministériels déconcentrés (DDE), et des services de planification urbaine municipaux (ATURVIL) puis communautaires (ATURCO) chargés des études territoriales (voir infra). L'objectif poursuivi à travers ce dispositif territorialisé est de permettre des relations permanentes, quoique fortement hiérarchisées, entre les membres du GPE (DDE), les responsables administratifs, les élus, les animateurs du secteur privé et les divers organismes ou associations intéressés de l'agglomération lyonnaise. Il conduit à placer de fait les collectivités locales et les acteurs économiques lyonnais dans une situation d'infériorité, voire de domination politique et technique absolue.

Le travail d'étude et de planification engagé par l'OREAM s'inscrit dans la continuité de celui engagé par les acteurs locaux, mais il confère un rôle central aux ingénieurs de Ponts et Chaussées et aux experts universitaires parisiens (sociologues, économistes, géographes), au détriment des représentants des intérêts économiques et industriels locaux. Les forces vives de la région – notamment les entreprises -, les élus, les administrations, les collectivités locales, les organisations professionnelles et syndicales, la presse... sont aussi conviés par les services centraux à participer activement à la mise en œuvre du projet et au travail de réflexion qu'il nécessite. Le Conseil de Coordination de l'OREAM associe ainsi aux travaux de du Groupe Permanent d'Etudes les représentants des collectivités locales, des délégués de la Commission de Développement Economique Régionale (CODER) parmi lesquels figurent des représentants du patronat lyonnais. Toutefois, cette concertation s'effectue au sein d'un organe n'ayant qu'un rôle de consultation et d'avis sur les orientations définies par le Groupe Permanent d'Etudes, placé sous le contrôle administratif du Comité de Direction¹⁰².

La composition de l'équipe pluridisciplinaire du Groupe Permanent d'Etudes est sur ce point très éclairante : les universitaires qui en font partie ne sont pas choisis au sein de

¹⁰² Préfets et représentants ministériels.

la communauté scientifique locale, mis à part le géographe lyonnais J. Pelletier, recruté comme conseiller technique. Des personnalités comme J. Labasse ou M. Laferrère, pourtant fortement impliqués dans les travaux du Comité d'expansion et au fait des enjeux de développement de la métropole (voir supra), notamment dans le champ de l'économie industrielle et tertiaire grâce à leurs activités universitaires de recherche (Labasse, Laferrère, 1966 ; Labasse, Rochefort, 1964), sont cantonnés à une simple participation au Comité de coordination du SDAM, qui n'a aucun pouvoir décisionnel direct sur le contenu et les orientations du schéma.

La conception de l'aménagement et du développement économique de la métropole lyonnaise est ainsi confiée exclusivement à la technocratie étatique. Le rôle moteur du milieu industriel dans le processus de développement économique du territoire est pourtant mis en avant, mais les principes d'action préconisés par le SDAM ne mentionnent pas leur mobilisation ou leur possible implication dans le système de régulation économique organisé au niveau local. L'intervention en faveur de l'économie est concentrée sur la planification spatiale, la production de surfaces d'activités, l'équipement et l'aménagement du territoire, et l'attribution d'aides de l'Etat aux entreprises. Elle laisse de côté la capacité d'initiative et de participation des organismes patronaux locaux au dispositif de régulation économique, plus propice à une meilleure prise en compte des besoins spécifiques des entreprises lyonnaises et à l'intégration de problématiques sectorielles et qualitatives dans l'intervention publique.

L'association formelle des forces vives locales au processus d'élaboration du schéma par l'Etat est ainsi plus proche d'une tentative de légitimation de la récupération des travaux d'expertise réalisés depuis 10 ans par le Comité d'expansion lyonnais, opérée par les services centraux étatiques, que de la mise en œuvre d'une véritable concertation, telle qu'elle est présentée dans les documents officiels de l'OREAM. Même si les bureaux d'études spécialisés parisiens réalisent quelques études complémentaires pour aider à l'élaboration du nouveau schéma à partir du milieu des années 1960, la majeure partie des informations et des analyses sur le tissu économique local, la répartition de la main d'œuvre et l'organisation spatiale des activités, mobilisées pour la préparation du schéma, est en effet issue des travaux réalisés par le Comité d'expansion lyonnais depuis les années 1950.

Il s'agit donc d'une éviction des forces économiques locales de la scène décisionnelle et d'expertise, auxquelles les services de l'Etat préfèrent substituer leurs propres techniciens et ingénieurs. Ceux-ci s'avèrent être en effet plus en phase avec les intérêts économiques portés par les grands groupes industriels nationaux et internationaux, fortement relayés par les orientations de la politique nationale, que les experts lyonnais rattachés au système d'acteurs local (ATURVIL, Comité d'expansion lyonnais). Les Comités d'Intérêt Locaux s'engagent en faveur de la promotion de Lyon comme métropole européenne aux côtés de la Jeune Chambre Economique (Biarez, Kukawka, 1986), mais leur engagement n'a d'incidence que sur l'orientation de la politique urbaine lyonnaise au niveau local, pas sur la définition du SDAM.

2- Les insuffisances du niveau municipal en matière de régulation économique

Dans le système de régulation économique fortement centralisée des Trente Glorieuses, le territoire, à l'échelle nationale comme aux échelles locale et régionale, est considéré comme un simple support des politiques publiques (Estèbe, 2003), sans réelles capacités

d'intervention. Il est maintenu dans une relation de domination politique et institutionnelle imposée par le pouvoir central. Selon cette conception du territoire, le niveau municipal ne constitue que le cadre spatial dans lequel sont déployées les entreprises et les équipements nécessaires à la bonne conduite de leurs activités. Il représente l'élément final d'une chaîne territoriale totalement dévouée à la mise en œuvre des orientations et décisions prises au niveau de l'Etat.

La commune apparaît comme une entité tampon entre l'Etat et les processus économiques dans le système de régulation, qui permet de répondre aux attentes des entreprises en matière de localisation et d'équipements collectifs au niveau local (Economie & Humanisme, 1977, pp.30-45). Cependant, celle-ci ne dispose pas des ressources juridiques, financières et politiques nécessaires pour assurer de façon fiable et efficace aux yeux de la technocratie étatique la mise en application des objectifs de la politique économique nationale sur le territoire local.

Le niveau municipal est en effet traditionnellement tenu à l'écart des affaires économiques en France. La loi de 1886 leur interdisant toute intervention dans le champ de l'économie, domaine réservé à l'initiative privée, il faut attendre le développement du socialisme municipal pour que les communes, en particulier les villes, fassent leur entrée dans l'action économique (Mabileau, 1994). Bien qu'elles aient obtenu après la première guerre mondiale un certain élargissement de leurs possibilités d'intervention économique¹⁰³, leurs actions sont limitées par l'Etat à l'intérêt public communal ou intercommunal et à la non recherche de profit. L'égalité des citoyens devant la loi et le respect absolu de la liberté du commerce et de l'industrie constituent la règle : l'unique justification autorisée de l'intervention communale en matière d'économie est la défaillance, l'insuffisance, voire l'abus de l'initiative privée. En outre, l'intérêt du contribuable – citoyen local, l'équilibre des finances communales et le respect des objectifs fixés par la politique nationale d'aménagement du territoire, doivent être obligatoirement pris en considération par les municipalités qui sont tentées d'agir dans le domaine de l'économie locale.

Le niveau communal reste donc faiblement pourvu en termes de compétences et de capacités financières d'action durant les Trente Glorieuses, bien que de nouvelles tâches opérationnelles et des charges financières lui soient confiées par l'Etat : investissements relatifs à la qualité de la vie, aux équipements socioculturels, mais aussi de plus en plus aux transports, à l'aménagement des terrains industriels, à la réalisation des infrastructures et des grands équipements collectifs en général. Selon le cadre législatif français, les communes ne sont pas tenues d'intervenir sur les questions relatives à la régulation économique, alors qu'elles assument dans les faits les dépenses d'équipements nécessaires aux entreprises, prévues par la planification économique et spatiale. Ces dernières ne souhaitent pas prendre en charge le financement et la réalisation des équipements collectifs, au motif qu'elles sont soumises aux contraintes du marché international, de la concurrence et des délocalisations (Economie & Humanisme, 1977, pp.30-45).

Les élus des collectivités locales de l'agglomération lyonnaise ne sont en outre guère mieux lotis que les organismes patronaux par la procédure d'élaboration conjointe des documents de planification mise en place par l'Etat. Ils ne sont que consultés sur les

¹⁰³ Notamment la création et l'exploitation de services à caractère industriel ou social trop peu rentables pour intéresser le secteur privé (transports, distribution de l'eau et de l'énergie, loisirs collectifs).

orientations du SDAM et n'ont pas accès directement au système de décision. La démarche centralisatrice de l'Etat conduit en effet à préférer la notion « d'élaboration conjointe » à l'expression « avec le concours » pour la description du rôle des communes, et du niveau local en général, dans la procédure d'élaboration des plans (Veltz, 1978). Elle traduit la monopolisation du pouvoir d'arbitrage et de décision par l'Etat, fondée sur l'idée que l'urbanisme et l'aménagement doivent s'imposer aux communes, ces dernières contribuant à la non transparence et au freinage des initiatives privées par leur action.

La domination de l'Etat central sur la conception de l'aménagement industriel régional et métropolitain est également lisible dans les choix de pilotage opérationnel opérés pour la réalisation et la gestion des complexes industriels régionaux. Aux groupements d'intérêts économiques et aux sociétés d'économie mixte, qui font pourtant la démonstration de leur efficacité et de leur savoir-faire à l'image de la SERL dans la région lyonnaise (voir infra), sont préférées des structures ad hoc créées et contrôlées directement par l'Etat, jugées plus souples et mieux adaptées aux actions d'implantation industrielle, telles les missions d'aménagement et d'études ou les établissements publics d'aménagement institués pour les villes nouvelles. Ceci reflète particulièrement la méfiance du pouvoir central vis à vis de la capacité des pouvoirs locaux à conduire des projets d'une telle envergure.

A la Part Dieu toutefois, la conduite des opérations est confiée à la SERL, bras exécutant des collectivités locales dans le domaine de l'aménagement spatial (voir infra). Son intervention est cependant étroitement encadrée par les cabinets d'études parisiens du réseau CDC-SCET (d'Arcy, 1967), qui véhiculent une méthodologie pragmatique, commerciale et libérale très différente des habitudes de travail des acteurs locaux, en prônant notamment l'ouverture de l'opération aux intérêts et promoteurs des grands groupes financiers publics ou privés soutenus par l'Etat (voir infra, Section 3).

La création de la COURLY et de l'ATURCO (voir infra) permet aussi au pouvoir central d'avoir un contrôle étroit sur la réalisation de l'opération, aux niveaux financier, décisionnel et urbanistique, et de limiter les possibilités d'autonomie des acteurs politiques et techniques locaux dans la conduite du projet. *« L'Etat pense réseau urbain, alors que Lyon veut réaliser une politique urbaine à l'échelle de ses besoins spécifiques. Le projet Part Dieu restera tout au long de sa réalisation soumis aux contraintes juridiques émises par l'Etat centralisateur qui lui impose de réaliser les services correspondants à son statut de métropole. A partir de 1969, même si l'équipe reste la même, le projet passe de l'Atelier Municipal à l'Atelier d'urbanisme de la Communauté urbaine (ATURCO). Ce passage dénote que le Centre envisagé ne relève plus de la ville de Lyon mais qu'il passe à une échelle spatiale, politique et économique élargie, celle de l'agglomération. A partir de cette création, qui correspond aux desiderata de l'Etat, celui-ci cesse sa politique interventionniste pour l'aménagement de la Part Dieu »* (Collet, 1986).

La mise en attente du projet de restructuration urbaine de l'ATURVIL entre 1965 à 1967 et le refus de construire une nouvelle gare centrale à la Part Dieu entre 1967 et 1972 (SERL, 1988) traduisent ainsi, outre un certain manque de confiance dans les capacités de conception, de décision et de portage opérationnel des acteurs lyonnais, le centralisme et le dirigisme absolus du gouvernement gaulliste. Le projet de l'Atelier municipal d'urbanisme concernant le quartier de la Part Dieu n'est en effet repris en main par les services de l'Etat, qu'à partir du moment où il s'inscrit de manière opportune dans la politique nationale. Son contenu initial, répondant aux attentes des

responsables politiques lyonnais, est profondément modifié pour s'insérer dans le projet économique et territorial de l'Etat. Le principe de l'implantation de la gare est quant à lui directement inspiré de l'opération parisienne de Maine-Montparnasse, conduite par les services de l'Etat, mais il est introduit dans l'opération Part Dieu par le biais des travaux d'expertise du Comité d'expansion lyonnais, ce qui ne correspond pas aux canons décisionnels de la technocratie étatique. Il n'est donc inscrit dans le programme de l'opération par le Ministère de l'Equipeement que dès lors qu'il converge avec la politique étatique, au début des années 1970.

La concertation nécessaire entre l'Etat et les municipalités est ainsi fortement marquée par la méfiance traditionnelle qui anime leurs relations. Les autorités centrales ont une attitude dominatrice et méprisante vis-à-vis des initiatives ou des ambitions développées par les pouvoirs publics lyonnais en matière de politique économique et d'aménagement du territoire. Il s'agit essentiellement pour l'Etat de s'assurer de l'adhésion des communes aux orientations centrales, en qualité de relais local de la politique nationale, mais très peu de laisser une véritable liberté d'expression de choix aux pouvoirs locaux. Comme dans d'autres métropoles d'équilibre françaises (Linossier, 2003 ; Castells, 1974 ; Paillard, 1981), la consultation des communes se limite ainsi à l'obtention de leur soutien éventuel à l'élaboration des projets dictés par les services étatiques, et de leur collaboration active au financement des opérations. La municipalité lyonnaise n'a d'autre choix que d'accepter le projet de l'Etat pour la Part Dieu, qui concrétise cependant les annonces gouvernementales relatives au renforcement du poids métropolitain de la ville. F. Rollet, adjoint à l'urbanisme de L. Pradel, apporte même la contribution du pouvoir politique à la réussite de l'opération, en décidant en 1970 la construction de l'Hôtel de la COURLY dans le nouveau quartier d'affaires.

Les autorités centrales ont également tendance à faire de plus en plus supporter aux collectivités locales les charges d'investissement nécessaires pour la réalisation des grands équipements collectifs et des opérations d'aménagement planifiés dans la métropole lyonnaise (Lojkine, 1974). Ce profond bouleversement des rapports financiers entre l'Etat et les institutions locales est notamment motivé par la nécessité de maîtriser l'augmentation des dépenses publiques centrales, au moment où le pouvoir étatique opte pour une forte et directe participation au processus de concentration industrielle et financière des entreprises au niveau national (soutien aux filières stratégiques et injection massive de capitaux publics dans le cadre des grands programmes sectoriels, constitution de grands groupes sous contrôle étatique...).

Enfin, la faible capacité financière, technique et légale des communes pour intervenir dans les affaires économiques est renforcée par la mainmise politique traditionnelle des notables locaux, appartenant à la fraction souvent très conservatrice de la bourgeoisie provinciale française, sur la gestion des affaires municipales (Mabileau, 1994). Les notables locaux, profondément liés aux intérêts économiques et aux entreprises locales, sont en général majoritairement hostiles à toute forme de modernisation de l'économie française, dans la mesure où celle-ci remet en cause la stabilité du système productif local et, par ricochet, leur domination sur les affaires économiques et politiques locales. Ils s'appliquent donc à entretenir le principe de la non intervention directe des pouvoirs publics locaux dans le domaine de l'économie, tout en travaillant de manière étroite avec eux.

Le niveau municipal se trouve ainsi en position de première ligne sur le front de la modernisation économique et de la réorganisation institutionnelle et territoriale de l'agglomération lyonnaise selon une perspective métropolitaine, tout en étant

farouchement opposé à ce processus, qui porte en lui l'annonce de la disparition potentielle des groupes sociaux qui détiennent traditionnellement le pouvoir au niveau local. Ceci se vérifie particulièrement à Lyon, où les élites politiques municipales sont très liées au patronat lyonnais, lui-même farouche défenseur de ses intérêts acquis (voir supra).

3- De nouvelles structures d'agglomération au service de la politique économique étatique

La solution étatique à l'épineux problème de l'implication, sous contrôle, du niveau local dans la mise en œuvre de la politique des métropoles d'équilibre dans l'agglomération lyonnaise est résolument autoritaire et volontariste. Elle s'appuie sur la loi du 31 décembre 1966, qui prévoit la création d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans les principales agglomérations du pays, hors Paris. La Communauté Urbaine de Lyon (COURLY) est ainsi officiellement créée en 1969, après le rattachement au département du Rhône des communes appartenant fonctionnellement à l'agglomération lyonnaise, mais relevant institutionnellement des départements de l'Ain et de l'Isère¹⁰⁴. Son périmètre couvre 55 communes et reprend en l'élargissant le périmètre défini par le Groupement d'Urbanisme de Lyon à la fin des années 1950.

Cette création peut être interprétée comme l'acte de naissance d'un véritable pouvoir local supra-communal à l'échelle de l'agglomération lyonnaise, la COURLY déplaçant le pouvoir local du niveau municipal au niveau communautaire (Poche, Liochon, 1978). Elle semble cependant aussi obéir à une logique d'intégration des initiatives de développement et de la planification locale dans la logique nationale (Veltz, 1978) : ainsi organisé, le niveau local de l'agglomération lyonnaise constitue en effet un relais nécessaire et plus efficace que les communes pour les politiques économiques et d'aménagement du territoire centralisées de l'Etat, que ce soit par le biais de la planification spatiale et urbaine à travers les nouveaux plans prévus par la LOF ou par le biais de l'urbanisme opérationnel (aménagement de surfaces d'activités : zones industrielles, ensembles immobiliers de bureaux). La nouvelle institution concrétise aussi la pertinence d'une gestion de l'aménagement urbain – i.e. du volet spatial de la régulation économique territoriale, notamment industriel et tertiaire –, à l'échelle d'un territoire relativement restreint spatialement au regard des enjeux de la métropole, mais politiquement intégré autour de Lyon.

Le dispositif administratif est complété par des organismes périphériques chargés de la mise en œuvre de certains volets de la politique urbaine et économique. Ils constituent les points de pénétration centraux des logiques de management, de marketing et de gestion pragmatique des opérations d'aménagement et du développement économique du territoire au sein du système d'acteurs de l'agglomération lyonnaise.

Avantages et limites politiques de la COURLY

L. Pradel, Maire de Lyon depuis 1957, approuve et favorise la création de la Communauté urbaine imposée par le pouvoir central, contrairement à son homologue

¹⁰⁴ Cantons de Rillieux (5 communes) et de Meyzieu (8 communes), qui comportent d'importantes zones industrielles accueillant le desserrement des entreprises industrielles lyonnaises.

marseillais (Linossier, 2003), car elle renforce le pouvoir de la ville centre au sein de l'agglomération urbaine. La nouvelle entité politique et institutionnelle se fonde en effet sur la surreprésentation des deux grandes villes de l'agglomération (Lyon et Villeurbanne), au détriment des petites communes rurales. Elle permet aux édiles lyonnais de renforcer considérablement leur pouvoir politique au niveau local et départemental, en remettant en question l'alliance de fait instaurée entre les élus lyonnais et villeurbannais¹⁰⁵ et ceux, « *modérés et ruraux* », du Conseil Général du Rhône (CGR) (Lojkine, 1974).

Jusqu'à la création de la COURLY, le CGR est la seule entité institutionnelle et politique qui couvre l'ensemble de l'agglomération, dont la représentation cantonale favorise nettement la population rurale par rapport à la population urbaine du département, pourtant majoritaire. Il constitue alors la principale force d'opposition de principe à l'urbanisation et à l'industrialisation de l'agglomération lyonnaise, souhaitées par les pouvoirs publics centraux comme par les élus des communes urbaines dans le cadre de la réalisation des objectifs du Plan et de la politique des métropoles d'équilibre. Pour le maire de Lyon, la création de la COURLY est donc un moyen opportun de contourner l'inadaptation politique et financière du CGR face à la nouvelle politique d'aménagement industriel et urbain de la région lyonnaise, et d'instaurer une alliance politique d'un nouveau type avec les nouvelles classes moyennes urbaines émergentes, au service des promoteurs et des investisseurs industriels attirés par les grands équipements collectifs de l'agglomération (Lojkine, 1974).

Pour l'Etat, la COURLY est également un outil institutionnel commode pour faciliter l'accueil et l'application de la politique nationale des métropoles d'équilibre dans l'agglomération lyonnaise, sans risquer d'opposition politique de la part des communes rurales. Le mode d'élection de conseillers communautaires¹⁰⁶ et l'extrême centralisation du pouvoir exécutif autour du président de la COURLY et de son bureau (12 vice-présidents) donnent à Lyon, dont le maire est assuré d'avoir la présidence, et à Villeurbanne une majorité confortable pour orienter à leur guise la politique urbaine. Cet avantage politique s'avère décisif, non seulement dans le cadre des efforts de rationalisation des implantations industrielles et de développement des grands équipements collectifs et des infrastructures au sein de l'agglomération, mais également dans le cadre de la tertiarisation de l'économie locale souhaitée par les services de l'Etat, qui s'opère essentiellement sur les deux communes centres, grâce au recours aux procédures opérationnelles de rénovation urbaine et de ZAC.

Les compétences de la COURLY sont très importantes en matière de gestion territoriale, d'aménagement urbain et de production de surfaces d'activités industrielles ou tertiaires. L'EPCI gère entre autres, en délégation et sous contrôle étatique, l'élaboration des plans d'urbanisme (SDAU et POS), la création et l'équipement des ZAC, l'aménagement des ZI, les opérations de rénovation urbaine, les zones d'habitation et le logement HLM, les lycées et collèges, le Marché d'Intérêt National... La COURLY bénéficie de l'autonomie budgétaire et financière, en percevant impôts, taxes et redevances.

¹⁰⁵ A l'exception de l'opposition communiste, les socialistes s'étant rangés aux côtés des radicaux herriotistes et de la droite lyonnaise depuis 1945.

¹⁰⁶ Ils sont délégués par les communes membres sur la base d'un représentant pour 15 000 habitants, ce qui contraint les plus petites communes à se regrouper pour être représentées.

Les premiers budgets de la COURLY (1969-1972) traduisent explicitement la volonté du Président L. Pradel de privilégier les dépenses de voirie (régionale et nationale : autoroutes interurbaines) et la construction de nombreux établissements scolaires secondaires. A partir de 1971, ils reflètent également la volonté du Maire de Lyon de poursuivre au travers de la COURLY les orientations définies pour la Ville de Lyon depuis 1965, en matière de voirie (autoroutes urbaines, tunnel de Fourvière, parkings...), d'urbanisme et de restructuration urbaine. Ainsi, « *la tentation est grande pour la ville métropole d'opérer sur les communes voisines un transfert de charge à son profit* » (Economie & Humanisme, 1977, p.54).

La COURLY est organisée en effet comme un « guichet » permettant une redistribution orientée des crédits mis en commun, et non comme une instance opérant un véritable rééquilibrage du développement sur l'ensemble de son territoire de compétence. L'opération de la Part Dieu capte par exemple une bonne partie des budgets communautaires alloués à la voirie, et la quasi totalité de ceux prévus pour la rénovation urbaine (Lojkine, 1974). La COURLY participe par ailleurs au financement du nouvel aéroport de Satolas, bien qu'il ne soit pas situé sur son territoire, ce qui renforce l'impression d'une politique centrée sur les intérêts économiques et de développement de la commune centre.

Les budgets de la COURLY sont conçus pour financer en priorité les grands équipements collectifs de l'agglomération lyonnaise, mais ils reflètent également la nette orientation de la politique urbaine lyonnaise en faveur du développement économique, au détriment du logement et des équipements socio-éducatifs notamment. Ce choix se matérialise à travers le financement d'infrastructures et de grands équipements collectifs profitant surtout aux intérêts économiques (desserte autoroutière, nouveau centre directionnel de la Part Dieu, aéroport international). Le rôle de la COURLY s'inscrit ainsi de fait dans l'accompagnement et la facilitation de la mise en œuvre de la politique des métropoles d'équilibre de l'Etat dans l'agglomération lyonnaise, c'est-à-dire comme un organisme participant à la régulation économique et territoriale, placé indirectement au service des intérêts du capital industriel et tertiaire et des marchés de la construction. Il est en totale adéquation avec les orientations définies par les documents de planification des services de l'Etat (SDAM de l'OREAM, projets de SDAU) et complémentaire avec le Plan Régional de Développement et d'Equipe Rhône-Alpes.

La coopération intercommunale imposée par le gouvernement central dans l'agglomération lyonnaise entretient de ce point de vue l'illusion d'une autonomisation croissante des pouvoirs municipaux et locaux, mais elle s'inscrit dans les faits dans la poursuite de l'effort de centralisation et de contrôle déployé par l'Etat durant la période de croissance (Economie & Humanisme, 1977, pp.52-55). La COURLY apparaît ainsi comme un outil institutionnel au service de la politique économique et d'aménagement du territoire de l'Etat, dont les responsables politiques optent pour la participation financière à l'accompagnement et à la réalisation des objectifs centraux, sans grande considération pour les intérêts divergents des communes qui la composent.

Les élus de l'opposition communiste issus des communes industrielles et ouvrières de l'Est, comme les élus des petites communes du Nord-ouest de l'agglomération pour d'autres raisons, contestent en effet avec plus ou moins de virulence le « *monocratisme* » de l'équipe politique à la tête la COURLY, et son asservissement aux intérêts économiques de l'Etat et du grand capital en cours d'internationalisation (Lojkine, 1974). Les premiers reprochent au pouvoir en place de faire la part belle aux

intérêts des investisseurs privés, ils dénoncent l'application dans l'agglomération lyonnaise du « *capitalisme monopoliste d'Etat* » et l'assujettissement des autorités publiques locales et nationales aux intérêts du grand capital, notamment au travers de la réalisation du nouveau quartier d'affaires de la Part Dieu ou de l'élaboration de la politique économique locale au début des années 1970¹⁰⁷. Ils remettent ainsi en cause la forme et le fond de la politique urbaine. Les seconds, appartenant plutôt à la majorité en exercice, contestent faiblement le contenu et les orientations, mais plutôt la manière de procéder des services communautaires (et de l'Etat accessoirement) : ce sont ainsi plus les structures qui sont mises en cause que les hommes (voir infra, Section 3).

Le Maire de Dardilly se plaint notamment de ne pas avoir suffisamment accès aux instances de décision supérieures et de ne pas pouvoir plus influencer les choix et orientations définies pour le développement économique sa commune (Economie & Humanisme, 1977, pp.13-15). Il pointe le problème de la répartition des activités économiques dans l'agglomération, qui limite sa commune à une fonction résidentielle excessive face à la concentration des activités industrielles dans l'Est lyonnais et des fonctions tertiaires supérieures à Lyon et Villeurbanne. Les petites communes n'ont pas de prise véritable sur les réflexions en matière d'aménagement à l'échelle de l'agglomération ou de la région, du fait de leur non représentation directe au sein du conseil communautaire. Leur poids politique dans le fonctionnement de l'institution intercommunale est très faible ainsi que leur capacité d'influence sur les choix d'orientation du développement économique et spatial de l'agglomération. Elles ne peuvent qu'accéder aux techniciens de la COURLY ou de ses bras exécutants (SERL), qu'elles accusent par ailleurs de confisquer les études et la réalisation des projets de zones d'activités sur leur territoire. Les élus des petites communes, et de l'opposition sur de nombreux dossiers, n'ont ainsi accès qu'au volet technique et opérationnel des projets et de la planification urbaine, ils n'ont pas de prise sur le volet politique et décisionnel.

La COURLY est donc loin de faire l'unanimité dans la classe politique lyonnaise. Elle rencontre des difficultés notables pour apparaître comme une structure favorisant l'autonomisation du pouvoir d'agglomération et ne bénéficie pas de capacités techniques d'intervention très poussées pour élaborer et mettre en œuvre une politique urbaine naissante. Elle doit s'appuyer sur des organismes institutionnels rattachés financièrement ou organiquement à elle, tant pour conduire les tâches relatives à l'élaboration des documents de planification prévus par la LOF ou aux études d'urbanisme, que pour assurer le pilotage opérationnel des procédures d'aménagement (ZI, ZAC, opérations de rénovation urbaine...).

Bien qu'ils soient aussi l'objet de critiques de la part de certains élus locaux et du patronat lyonnais – comme les services de l'Etat chargés d'établir les documents de planification prévus par la LOF (DDE, OREAM) à la même période (voir infra, Section 3) –, l'ATURCO et la SERL s'affirment comme des structures techniques indispensables pour la mise en œuvre de la politique économique et urbaine dans l'agglomération lyonnaise, véritables bras exécutants de la COURLY.

De l'ATURVIL à l'ATURCO

¹⁰⁷ D'après le compte rendu du Conseil communautaire présenté dans le Bulletin officiel de la COURLY, octobre, 1972.

L'Atelier d'Urbanisme de la Ville de Lyon (ATURVIL) est créé en 1961 par le Ministère de la Construction, pour apporter une expertise technique spécialisée aux services municipaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'urbanisme et des projets de rénovation ou de restructuration urbaine dans la ville centre. Il travaille essentiellement au service du pouvoir municipal local et très indirectement au service des orientations de l'Etat, du moins avant la création de la COURLY. Il est placé sous la responsabilité de l'architecte-urbaniste en chef C. Delfante, secondé par J. Meyer¹⁰⁸ sur certains dossiers. Il bénéficie d'une aide technique importante de la part des bureaux d'études spécialisés du réseau de la CDC (SEDES, BETURE, SETEC, CERAU) dont il héberge des représentants durant les années 1960.

Le rôle de l'ATURVIL est très important dans l'élaboration des plans d'urbanisme antérieurs à la LOF de 1967 (PGDU, PADOG, plans de secteurs), et dans la conception de l'opération de restructuration urbaine de la Part Dieu. C. Delfante et J. Meyer élaborent en effet dès 1964 un projet de restructuration pour le périmètre de la Part Dieu, ancienne caserne militaire libérée par l'Armée française à proximité du centre ville, qui doit devenir un nouveau quartier central pour l'agglomération lyonnaise (Delfante, Meyer, 1964). Ce programme est élaboré en collaboration avec les services du Ministère de la Construction, sur la base des études réalisées par les commissions du Comité d'expansion lyonnais et les bureaux d'études spécialisés de la CDC sur les problèmes d'accessibilité du centre et de connaissance économique des activités tertiaires (SEDES/CERAU).

C. Delfante est très proche du Maire de Lyon : les travaux de l'Atelier d'urbanisme reflètent donc précisément ses volontés, et les intérêts économiques et de développement urbain de la ville centre. Cette domination du pouvoir politique en place à Lyon et la relative liberté que lui confèrent les services de l'Etat sont remis en question par les nouvelles orientations de la politique nationale à partir de 1963. En 1969, l'ATURVIL est transformé en Atelier d'Urbanisme de la COURLY, afin d'adapter ses services aux nouveaux enjeux spatiaux de la coopération intercommunale et permettre l'intégration technique et opérationnelle de la nouvelle échelle d'étude territoriale de l'agglomération dans les travaux de planification urbaine.

L'ATURCO travaille ainsi au service de l'ensemble des communes appartenant à la COURLY, et non plus seulement au service de la Ville de Lyon, mais sa dépendance vis-à-vis des services de l'Etat et des bureaux d'études spécialisés de la CDC se trouve également renforcée, au moment même où la domination de la Ville de Lyon sur ses travaux s'estompe. L'Etat central assure en effet la majeure partie du financement de l'ATURCO afin de garder un contrôle étroit sur l'élaboration et la conduite des politiques urbaines à Lyon, et impose à l'équipe locale une collaboration active et permanente avec les cabinets d'études parisiens impliqués dans la conduite de la politique urbaine (SEDES, CERAU...). En revanche, les services de l'Etat se dégagent globalement des contraintes opérationnelles, lourdes à assumer d'un point de vue financier, humain et technique (besoin de techniciens au fait des problématiques locales et hautement qualifiés), en maintenant en place le personnel de l'ancienne structure locale, qui a fait la démonstration de ses compétences en matière de planification et d'études urbanistiques à travers l'élaboration du PDGU et du PADOG.

¹⁰⁸ Architecte-urbaniste de l'Etat, Ministère de la Construction.

La mise en place de la politique des métropoles d'équilibre, du GCPU au niveau gouvernemental et de l'OREAM au niveau régional, verrouille ainsi assez fortement les possibilités d'initiative et d'orientation des acteurs du niveau local. L'ATURCO est de la sorte beaucoup plus voué à la mise en œuvre des orientations de l'Etat que l'ATURVIL. Il constitue désormais l'antenne locale des bureaux d'études du réseau SCET-CDC, qu'ils hébergent dans ses locaux. Le rôle du CERAU¹⁰⁹ est notamment très important dans l'élaboration des orientations de l'action publique en faveur de l'économie et de la planification dans l'agglomération lyonnaise à partir de 1968. Il s'intéresse tout particulièrement aux questions d'aménagement industriel et produit une série d'études qualitatives et quantitatives très précises sur l'industrie et le secteur tertiaire dans l'agglomération au tournant des années 1960 et 1970. Certaines d'entre elles attirent les foudres des organismes patronaux lyonnais (CCIL, GIL), qui voient leurs intérêts industriels être remis en cause dans l'agglomération lyonnaise (voir infra, Section 3).

La marge de manœuvre de C. Delfante sur l'aménagement du quartier de la Part Dieu est également beaucoup plus étroite et limitée, comme la capacité d'inflexion des documents de planification urbaine par les responsables politiques lyonnais. Le projet de restructuration urbaine du quartier de la Part Dieu, conçu au départ par l'ATURVIL de façon relativement indépendante et en cohérence avec les intérêts politiques et économiques locaux, est repris en main par les services centraux de l'Etat à partir de 1967 dans le cadre de la mise en œuvre de la politique des métropoles d'équilibre. De la même façon, C. Delfante élabore un projet de SDAU pour l'agglomération lyonnaise dès 1969, mais le document définitif est produit par les services ministériels (DDE). Le SDAM de l'OREAM reprend en partie ses orientations, mais l'ATURCO n'est pas associé à son élaboration.

Le rôle de l'ATURCO est cependant peu contesté ni critiqué par les élus lyonnais, en raison de sa faible lisibilité tant opérationnelle que politique et de son mode d'intervention, en amont de la décision publique. Son rattachement direct aux services de la COURLY en fait plutôt l'un de ses prolongements « naturels » en matière d'expertise et de préparation des documents de planification ou des opérations d'aménagement. En revanche, sa collaboration de plus en plus étroite avec les bureaux d'études parisiens et son alignement « forcé » sur les orientations politiques de l'Etat en matière d'aménagement économique pour l'agglomération à la fin des années 1960, le placent dans une position des plus délicates face aux revendications croissantes des structures de représentation des intérêts économiques lyonnais, désireuses de voir leur légitimité et leur participation à la régulation économique territoriale reconnue par les autorités centrales.

La SERL, bras opérationnel des collectivités locales

La Société d'Equipement de la Région Lyonnaise est créée en 1957 pour réaliser, entre autres, l'aménagement et l'équipement des zones industrielles de l'agglomération, pour le compte des collectivités locales. Il s'agit du premier outil mis en place dans l'agglomération lyonnaise par l'Etat pour contribuer à la mise en œuvre, au niveau local, des orientations de la politique économique et d'aménagement du territoire

¹⁰⁹ Centre d'Etudes et de Recherche sur l'Aménagement Urbain, bureau d'études rattaché à la Caisse des Dépôts et Consignations, remplace le SEDES à partir de 1968.

nationale. Cette société d'économie mixte (SEM) est financée par les collectivités locales (CGR, communes de Lyon et Villeurbanne, COURLY à partir de 1969) et par des organismes financiers rattachés au réseau de la CDC ou relevant du secteur privé (organisations professionnelles, organismes bancaires...), qui sont représentés au sein du Conseil d'administration chargé de sa gestion.

Elle bénéficie du même régime juridique que les sociétés anonymes, ce qui lui permet d'échapper en partie à la lourdeur des procédures et des tutelles administratives auxquelles sont assujetties les collectivités locales dans la conduite opérationnelle des aménagements. Par contre, la SERL est soumise au contrôle administratif du gouvernement, qui désigne un commissaire par le biais du préfet pour siéger au conseil d'administration. En contrepartie, la SEM peut toutefois bénéficier d'avantages financiers (concours de la FNAFU, de la CDC et des établissements de crédits spécialisés), fiscaux et administratifs (droit d'expropriation) importants (Fauchaux, Saillard, Novel, 1965).

En plus de la souplesse et de la plus grande simplicité de mise en œuvre des politiques urbaines qu'elle apporte aux autorités locales, la SERL facilite la collaboration entre les différents acteurs publics et privés lyonnais intéressés par la création des zones industrielles : communes, COURLY, département, Chambre de Commerce, établissements de crédits, organismes professionnels, entreprises. Cependant, l'inconvénient de la formule de la SEM pour les collectivités locales lyonnaises, notamment pour la COURLY à partir de 1969, est contenu dans son rôle même. La SERL réalise les opérations d'aménagement que lui concède la collectivité publique ; ce faisant, la COURLY se décharge de ses tâches d'animation et d'exécution opérationnelles au bénéfice d'un organisme tiers, dans un domaine – l'aménagement des espaces à vocation économique –, qui exerce une influence de plus en plus décisive sur l'avenir des communes de l'agglomération.

Ce dispositif de sous-traitance opérationnelle instaure en effet une nouvelle distance entre le territoire communal, où s'opèrent les aménagements et les réalisations, et le niveau de portage politique et institutionnel des projets. Il conduit donc la COURLY à être doublement éloignée des problèmes spécifiques des municipalités et des acteurs économiques sur le territoire, d'abord par le truchement de la délégation de compétence et de pouvoir des communes, ensuite par l'entremise de l'intervention de la SERL comme organisme aménageur pour le compte des pouvoirs publics.

Sur le terrain, les élus municipaux, comme les autres acteurs impliqués dans les processus d'aménagement et de zoning industriel (entreprises, organismes patronaux...), n'ont pas comme interlocuteurs privilégiés les services ou les élus communautaires, mais uniquement les techniciens travaillant pour la SERL. Ce paradoxe du recours de la COURLY à un bras exécutant extérieur pour mettre en œuvre la politique économique au niveau local occasionne donc de nombreuses contestations et critiques, tant de la part des élus municipaux que des chefs d'entreprises (voir supra, et infra, Section 3).

L'intervention de la SERL est pourtant primordiale dans l'aménagement des zones industrielles et des zones d'activités tertiaires de l'agglomération lyonnaise. Elle assure en effet la réalisation de la totalité des ZI programmées dans l'agglomération, à l'exception des deux qui sont réalisées par la Chambre de Commerce de Lyon. Elle profite pour ce faire de l'assistance très précieuse des services de la SCET. Cette filiale de la CDC assure une mission d'intérêt général au service de la politique

d'aménagement du territoire nationale depuis 1955. Elle est financée par les établissements bancaires et de crédits spécialisés liés à l'Etat (Banque de France, Crédits national et foncier...), pour faciliter l'action des SEM chargées d'aménager et d'équiper les ZI, et occasionnellement pour promouvoir en direct leur création.

Financièrement, elle contribue au fonctionnement de la SERL et lui facilite l'accès aux établissements de crédits. Administrativement, elle assure les liaisons entre les SEM et les services de l'Etat, dont les représentants siègent au conseil d'administration de la SCET. Elle peut ainsi conseiller utilement les pouvoirs publics lyonnais et les techniciens de la SERL quant au choix des opérations à réaliser, à leur localisation ou à leur échelonnement dans le temps, en fonction des objectifs et des inflexions de la politique d'aménagement du territoire et de développement économique au niveau national.

Techniquement et sur le plan de la gestion enfin, la SCET apporte son concours à la SERL pour l'étude et l'élaboration des programmes opérationnels et des projets d'équipements, la détermination des modalités de financement des opérations et l'établissement des dossiers d'emprunt, la passation des marchés, le contrôle de l'exécution des opérations et même pour son fonctionnement. L'organisation et les moyens d'action très importants de la SCET sont ainsi mis au service du travail des SEM locales comme la SERL, qui ne bénéficient pas de moyens humains très conséquents. Ils permettent également à la SERL de limiter ses frais généraux et d'en répercuter le bénéfice sur le prix de vente des terrains aux industriels ou aux investisseurs immobiliers.

L'influence directe de la SCET sur les pratiques de la SERL est particulièrement importante à partir des années 1970. Elle permet notamment de favoriser l'acculturation des techniciens locaux aux nouvelles méthodes stratégiques issues du management des entreprises, qui mettent en particulier l'accent sur le recours au marketing dans la gestion de l'offre de surfaces d'activités industrielles ou tertiaires. Ces démarches de gestion stratégique et commerciale sont également véhiculées par les cabinets d'études affiliées au réseau de la CDC, et visent à faire accepter de manière implicite le choix tertiaire et post-industriel formulé par le gouvernement français au début des années 1970.

Les autorités centrales apportent ainsi leur expertise économique aux organismes aménageurs locaux, face à la multitude des intérêts particuliers privés et des convoitises susceptibles d'être aiguisées par les importants programmes immobiliers et commerciaux prévus dans les métropoles d'équilibre. Elles s'appuient sur la SCET pour diffuser « la bonne parole de l'Etat » auprès des SEM, ainsi que de nouvelles méthodes de conduite des opérations inspirées du management et du marketing (voir infra, Section 3).

En matière d'aménagement de surfaces destinées aux activités tertiaires, l'action de la SERL se développe essentiellement à partir de la fin des 1960, dans le cadre de l'opération de rénovation urbaine de la Part Dieu, puis de celle du Tonkin. La nouvelle capacité d'expertise technique et de promotion économique qu'elle acquiert à cette occasion, grâce à l'assistance active des sociétés spécialisées du réseau SCET-CDC, s'avère décisive dans l'appropriation par les élus locaux et les services techniques des collectivités locales (COURLY, municipalités) des nouvelles méthodes de conduite de projet et d'intervention publique.

La SERL constitue donc à la fois le principal bras exécutant de la COURLY pour les opérations d'aménagement spatial ou la réalisation des grands équipements, et le point de pénétration des démarches de marketing et de promotion commerciale portées par la technocratie étatique dans le système d'action publique local en matière d'aménagement industriel et économique, du fait de son rôle en première ligne sur le front opérationnel de l'agglomération lyonnaise. L'hostilité des organismes patronaux lyonnais, des investisseurs, des promoteurs - constructeurs et de certains élus de banlieue à son égard ne remet donc pas fondamentalement en cause sa compétence technique ni son expertise économique, mais plutôt sa dimension fortement technocratique et son assujettissement aux logiques d'aménagement industriel puis tertiaire prônées par l'Etat central, qui sont également amplement relayées par les responsables politiques de la COURLY au tournant des années 1970.

4- L'accompagnement spatial du développement économique

Dans la métropole lyonnaise, la fraction la plus dynamique du capitalisme local et régional, avec l'aide plus ou moins directe de l'Etat via les documents de planification spatiale, met en œuvre la stratégie visant au redéploiement spatial de son appareil de production (voir supra, Section 1). La délocalisation/relocalisation spatiale des entreprises sur le territoire, à l'échelle nationale comme au niveau local, constitue un élément incontournable de la modernisation de l'appareil productif, encouragée et soutenue par les politiques de l'Etat. Le processus de desserrement des activités industrielles s'opère de la ville centre (Lyon et Villeurbanne) vers les communes périphériques. Il est d'autant plus légitime pour les pouvoirs publics qu'il accompagne l'aménagement rationnel du territoire et qu'il permet de libérer de l'espace dans la partie centrale de l'agglomération pour accueillir de nouvelles fonctions résidentielles et tertiaires.

Les acteurs institutionnels de l'agglomération lyonnaise ne participent cependant à la mise en œuvre de la politique économique et d'aménagement du territoire de l'Etat que de manière indirecte, et sous contrôle étroit des pouvoirs publics centraux. Ils sont impliqués dans la régulation économique territoriale par le biais de la planification spatiale et de l'aménagement de zones d'activités. Ils accompagnent ainsi indirectement le développement économique des entreprises sur le territoire, en contribuant à améliorer leur environnement, plus qu'ils ne le dirigent. Les principaux leviers d'intervention directe sont en effet détenus par les autorités étatiques centrales, qui ne laissent qu'une maigre possibilité de manœuvre aux collectivités locales et aux organismes à vocation économique, comme les structures patronales.

Dans les années 1960 et 1970, le développement spatial de l'agglomération lyonnaise est ainsi au centre des préoccupations des acteurs locaux en matière d'urbanisme industriel et de rénovation urbaine. Pour préparer et conduire les nombreuses opérations d'aménagement engagées, tant en matière de « zoning industriel » que de rénovation urbaine à vocation tertiaire, les municipalités de Lyon et de Villeurbanne, ainsi que certaines communes périphériques, s'appuient sur les études réalisées par l'ATURVIL et sur les compétences opérationnelles de la SERL. A partir de 1969, la COURLY et l'ATURCO prennent le relais de la conduite des opérations d'aménagement dans l'agglomération aux côtés de la SERL, en travaillant de manière étroite avec les services de l'Etat qui s'intéressent à la planification spatiale (DATAR, OREAM, DDE).

La CCIL prend également en charge la réalisation de deux zones industrielles dans l'agglomération, en qualité d'organisme parapublic oeuvrant à la fois pour l'intérêt général et pour celui des entreprises, mais la SERL reste l'opérateur dominant de l'aménagement des surfaces destinées à l'accueil des activités économiques, industrielles ou tertiaires. Elle réalise en effet la majeure partie des ZI puis des ZAC programmées dans l'agglomération. Le rôle des nouveaux outils institutionnels créés ou contrôlés par l'Etat dans la mise en œuvre du volet spatial de l'aménagement industriel de l'agglomération lyonnaise est ainsi central.

La transformation des quartiers centraux et péricentraux de Lyon, dotés d'industries anciennes implantées de manière souvent anarchique, en quartiers à vocation résidentielle et tertiaire implique l'éviction des usines et des entrepôts hors du tissu urbain central, d'autant plus lorsqu'elles occasionnent des nuisances pour leur environnement proche. L'enjeu économique et spatial de l'exurbanisation des industries vers des zones situées en périphérie, mieux adaptées à leur accueil et à leur développement, se double donc d'un enjeu urbanistique de restructuration des quartiers centraux de Lyon.

Cette double dynamique de desserrement industriel vers les périphéries et de développement tertiaire dans le centre de l'agglomération contribue directement à façonner le territoire économique de la métropole lyonnaise et à reconfigurer la géographie du système productif local. Elle permet aussi aux acteurs politiques et opérationnels lyonnais de se forger une première capacité d'expertise et de pilotage procédural en matière d'aménagement spatial à vocation économique, à travers leur implication directe dans l'aménagement opérationnel.

L'éviction des activités industrielles hors du centre de l'agglomération

Une rénovation urbaine massive accompagne le maintien de quelques quartiers industriels sur les communes centrales de l'agglomération (Lyon et Villeurbanne) à partir de la fin des années 1950. Le très fort besoin en matière de logement et d'équipements publics d'accompagnement lié à l'importante croissance démographique (« baby-boom » de l'après-guerre, rapatriement des populations d'Afrique du nord en 1962, exode rural) qui se manifeste à l'échelle de l'ensemble urbain lyonnais et l'influence marquée des théories fonctionnalistes dans l'aménagement urbain (zonage rationnel des fonctions, aération du tissu urbain...) motivent les pouvoirs publics dans la planification et la conduite d'opérations destinées à renouveler en profondeur le tissu urbain ancien des quartiers centraux de l'agglomération, parallèlement à l'urbanisation de vastes zones en périphérie dans le cadre des ZUP et des ZI.

Au début des années 1960, le Comité d'expansion établit un fichier communal des usines à vendre et des terrains industriels disponibles, calcule les dimensions approximatives des nouvelles implantations industrielles à prévoir, le tout en liaison avec les municipalités, les notaires et les agences immobilières locales. Il recense également les usines mal implantées dans le tissu urbain, présentant des incompatibilités de commodité ou de salubrité avec les zones d'habitation, afin de préparer les opérations de rénovation urbaine et d'anticiper le desserrement industriel de Lyon et Villeurbanne vers les périphéries. Ce travail s'appuie sur le recensement¹¹⁰ réalisé par le

¹¹⁰ L'enquête concerne les entreprises industrielles de plus de 50 salariés. Les PME-PMI et structures artisanales sont laissées de côté car elles ne sont pas présumées concernées par les problématiques de

BERU et le SETEC¹¹¹ (réseau CDC), auprès des organismes patronaux (GIL, syndicats de branches) et des entreprises locales, destiné à approfondir les connaissances sur les surfaces industrielles existantes et à développer dans l'agglomération lyonnaise.

Les résultats de l'enquête permettent d'établir le diagnostic économique et urbain des différents quartiers concernés par les problèmes de rénovation urbaine et de desserrement industriel. Ces diagnostics servent de base de travail pour la Commission municipale d'urbanisme chargée de la mise en œuvre des opérations et pour les services de l'Etat chargés de l'élaboration des documents de planification, en leur fournissant des éléments de connaissance du tissu productif du centre de l'agglomération.

Gerland est le premier quartier de Lyon à faire l'objet d'un diagnostic économique et urbain. Il met en évidence la vocation d'accueil d'industries moyennes du quartier à préserver, sa faible aptitude à accueillir des activités d'entrepôt malgré l'aménagement du port fluvial Edouard Herriot et le développement des installations ferroviaires de la gare de la Guillotière, son faible niveau d'équipement en lignes téléphoniques et le caractère extensible de ses réserves foncières grâce à l'aménagement des berges du Rhône (entre 30 et 70 ha disponibles). La commune de Villeurbanne (notamment l'inadaptation du parcellaire rural en lanières pour les implantations industrielles dans le secteur du Tonkin), le quartier de la Part-Dieu, celui de Vaise et l'ensemble de la Presqu'île de Lyon sont également passés au crible de la modernisation économique et urbaine. Au final, seuls les quartiers de Vaise et de Gerland, ainsi que plusieurs quartiers de Villeurbanne conservent une vocation industrielle affirmée, autour des spécialités productives traditionnelles de Lyon : chimie, pharmacie, textile, mécanique, agro-alimentaire, construction électrique et électronique. Les autres sont voués à une reconversion tertiaire et résidentielle dans le cadre des procédures de rénovation urbaine.

Une étude commandée par le CGP aux bureaux d'études de la CDC pour préparer l'élaboration du SDAM et la tertiarisation de l'agglomération recense les motivations, les besoins, les souhaits et les conditions des entreprises candidates au déplacement dans l'agglomération lyonnaise (OREAM, 1968). Elle montre une forte concentration des volontés de départ dans la ville centre de Lyon (les 2/3), notamment depuis le 3^{ème} arrondissement (30 % des intentions lyonnaises) et de manière moins prononcée depuis les 6^{ème} et 7^{ème} arrondissements (environ 16 %). Ces quartiers correspondent en partie aux opérations de rénovation urbaine engagées depuis la fin des années 1950 dans la ville de Lyon. La teneur urbanistique et fonctionnelle de ces études traduit la volonté des pouvoirs publics de sortir les usines de la ville, de moderniser le tissu économique de l'agglomération, de le rationaliser, de l'ordonner d'un point de vue urbanistique et de combler les vides. Les entrepôts mal entretenus et les nuisances des usines sont désignés comme anachroniques et inadaptés au développement économique et social de la ville et à l'élévation générale du niveau de vie.

Le choix tertiaire pour le tissu central de la métropole est conforme aux orientations définies par les services de l'Etat dans le cadre du SDAM. Il accompagne également la dynamique spontanée de transformation du tissu économique de l'agglomération. Au début des années 1960, Lyon reste profondément marquée par son histoire industrielle

transfert spatial. Elle porte sur les besoins spécifiques (énergie, eau, communications...), sur le nombre de salariés et les besoins éventuels en logement des entreprises pour leur personnel, en cas de transplantation, d'extension ou de regroupement spatial des établissements.

¹¹¹ Bureau d'études spécialisé sur les problèmes de déplacement et de circulation.

et la part des emplois de services dans la population active est encore relativement modeste par rapport aux autres grandes villes françaises ou européennes de taille comparable. Entre 1962 et 1968 cependant, les emplois de services passent du tiers à plus de la moitié de la population active de l'agglomération, cette croissance représentant l'une des plus rapides progressions enregistrées en France sur cette période (Reynaud, 1973b). La transformation du tissu urbain pour accueillir les activités tertiaires et leur essor dans le centre de l'agglomération n'en est que plus brutal (Bonnet, 1986).

Les quartiers visés par la rénovation urbaine sont destinés à accueillir de nouveaux ensembles mixtes de logements et d'activités économiques non productives et non gênantes, à forte densité de main d'œuvre, c'est-à-dire essentiellement tertiaires. La croissance économique et industrielle s'accompagne en effet d'un développement très important des activités de services, dont une part importante, qualifiée de services banaux s'inscrit dans l'accompagnement « normal » de la croissance de la population, et une autre partie, non négligeable, correspond au développement du tertiaire industriel (recherche et développement, ingénierie, logistique, expertise, marketing et SAV) et du secteur des services aux entreprises, aux contours sectoriels assez flous : conseils en gestion, communication, publicité, services juridiques, conseils fiscaux, comptabilité...

Toutefois, en dehors de l'imposant programme de la Part Dieu, les interventions spatiales de l'Etat ou des acteurs publics locaux à destination des services supérieurs dans l'agglomération sont relativement peu nombreuses et circonscrites géographiquement (voir infra).

L'organisation du desserrement industriel autour de Lyon

Le mouvement de périphisation (Boino, 1999) des activités industrielles dans l'agglomération lyonnaise s'opère au détriment des communes centrales de Lyon et de Villeurbanne, majoritairement au profit des communes de la première couronne situées à l'Est et au Sud de Lyon, et dans une moindre mesure au bénéfice des communes de l'Ouest et du Nord de l'agglomération. Il se réalise environ pour moitié dans les zones industrielles aménagées et équipées à cet effet par les pouvoirs publics (CCIL et SERL), l'autre moitié étant réalisée sur des terrains libres situés en dehors des zones industrielles.

Les nouvelles périphéries urbaines sont rendues économiquement intéressantes et accessibles pour les activités par les progrès enregistrés dans le domaine des transports. Elles offrent des terrains en abondance, à des prix très compétitifs par rapport à ceux pratiqués dans le tissu urbain central, et bénéficient de la proximité immédiate des grands foyers de population des nouveaux quartiers d'habitat social (ZUP). Elles sont ainsi particulièrement attractives pour les activités à forte consommation de main d'œuvre, qu'elles soient tertiaires ou productives, qui cherchent à se développer près de Lyon.

Pour autant, les industriels ne renoncent pas aux atouts de la grande ville et de la centralité, les opérations de desserrement étant le plus souvent réalisées au plus près du centre de l'agglomération. Les chefs d'entreprises, très classiquement, entendent continuer à profiter des avantages de la concentration du marché de l'emploi et des équipements qu'offre la grande ville, tout en développant spatialement leur activité et en constituant des réserves foncières pour leurs développements futurs. Ils s'appuient sur les organismes patronaux locaux pour relayer leurs attentes en matière de localisation

spatiale aux franges de l'agglomération urbaine auprès des pouvoirs publics chargés de la planification et des opérations d'aménagement, leur permettant de disposer d'importantes surfaces libres¹¹².

Ce processus de déconcentration des activités économiques à l'échelle métropolitaine participe directement de la réorganisation profonde des structures productives locales, en lien avec le contexte de croissance et la politique des métropoles d'équilibre de l'Etat. Il révèle notamment une double tendance de hiérarchisation spatio-fonctionnelle des espaces dédiés à l'accueil des activités économiques et de relative désindustrialisation de l'agglomération lyonnaise : fort développement des activités d'entreposage et de logistique, ainsi que des activités tertiaires et commerciales, au détriment des activités purement productives plus classiques, rejetées loin de la zone centrale. Ce transfert des activités industrielles hors du centre (Lyon et Villeurbanne) et leur redéploiement en périphérie de l'agglomération suppose la création de zones aménagées spécifiquement pour l'accueil des industries, en accord avec les documents de planification successivement à l'étude.

Pour réaliser le desserrement des activités productives, l'Etat encourage donc à la création et l'aménagement de zones industrielles par les collectivités locales ou les organismes consulaires, en créant de nouveaux outils procéduraux et opérationnels (voir supra, Section 1). Cette politique publique volontariste trouve sa déclinaison dans les ZI aménagées par la SERL, *ex nihilo* ou à partir d'une zone d'implantation industrielle spontanée (Bonnet, 1975 ; CRAI, 1977) : Z.I. de Caluire-Rillieux au Nord, Z.I. Mi-Plaine (Saint-Priest – Chassieu – Genas), Z.I. de Vaulx-en-Velin et Z.I. de Décines - Meyzieu à l'Est, Z.I. de Miribel-Jonage au Nord-est, Z.I. de Pierre-Bénite et Z.I. de Feyzin, du Port E. Herriot et de Saint-Fons au Sud, Z.I. de Corbas – Vénissieux – Saint-Priest au Sud-est... ainsi que par la CCIL (zone industrielle, agro-alimentaire et logistique de Corbas – Montmartin au Sud-est et Z.I. de Neuville-Genay au Nord, dominée par les activités chimiques).

Sur le marché foncier local, l'initiative d'accompagnement du développement économique par l'encadrement des relocalisations industrielles grâce aux ZI se heurte cependant à un double goulot d'étranglement : la relative pénurie des terrains disponibles et la concurrence exercée par les implantations industrielles réalisées en dehors des zones aménagées et équipées. En 1968, 800 ha environ sont déjà consommés par les activités économiques qui se desserrent depuis la zone centrale, dont 230 ha pour les seules industries, principalement dans l'Est et le Sud de l'agglomération, ainsi qu'au Nord (CRAI, 1977). De 1968 à 1975, la SERL met de nouvelles surfaces équipées (290 ha)¹¹³ sur le marché dans l'agglomération, correspondant à l'extension ou au lancement de nouvelles opérations réalisées avec la procédure ZAC. Elles complètent l'offre commercialisée à l'échelle de la COURLY (600 ha), en diversifiant les possibilités de localisation géographique dans l'Est (Vaulx-en-Velin, 1^{ère} tranche Mi-Plaine), le Nord (Rillieux) et l'Ouest de l'agglomération (Dardilly, Saint-Genis-lès-Ollières) (CRAI, 1977).

¹¹² *Les zones industrielles*, 6 p., Rapport dactylographié annexé au dossier concernant l'aménagement de la zone industrielle de Loyettes – Saint-Vulbas (Ain). Source : Archives J. Labasse (IUL).

¹¹³ Ce nombre et les suivants correspondent aux volumes totaux de surfaces enregistrés à l'échelle du périmètre « pôle de Lyon » dans l'étude du CRAI (1977), auxquels nous avons soustrait les surfaces situées dans les ZI de Trévoux et Reyrieux (Ain) – soit environ 80 ha –, car celles-ci sont comptabilisées avec le pôle de Lyon mais ne font pas partie de la COURLY.

Malgré la grande attention portée à la conception, à l'aménagement et aux équipements puis à leur promotion, les ZI ne constituent cependant qu'un élément de choix parmi toutes les possibilités qui se présentent aux entreprises en quête de localisation : un quart seulement des chefs d'entreprises envisagent l'implantation en ZI en 1968 (OREAM, 1968). Plus de la moitié des implantations sont réalisées en dehors de toute procédure d'aménagement entre 1968 et 1975 (CRAI, 1977), notamment par les grands groupes industriels bénéficiant de leurs propres réserves foncières (voir supra, Section 1). Outre la défiance traditionnelle du patronat vis-à-vis de toute forme d'intervention publique dans le champ de l'économie, la surcharge financière des implantations en ZI pèse aussi de façon importante sur les choix de localisation des industriels.

Des communes limitrophes de la COURLY aménagent également leurs propres zones industrielles, en collaboration avec la CCIL, la SERL ou la COURLY, ou en concurrence avec leurs réalisations. Certaines ont volontairement refusé leur intégration dans le périmètre de la communauté urbaine par choix politique, d'autres ont dû y renoncer en raison de leur appartenance à un autre département que le Rhône. Brignais, Chaponost et Lentilly au Sud-ouest font ainsi « cavalier seul » vis-à-vis de l'offre développée dans l'agglomération, mais permettent aux entreprises de bénéficier directement de la proximité du marché lyonnais¹¹⁴. Elles entendent profiter de la dynamique de desserrement des activités industrielles depuis Lyon en attirant sur leur territoire des entreprises en quête d'une localisation à proximité du centre de l'agglomération, au moindre coût et en dehors du carcan de la technocratie intercommunale. En revanche, Genas (Isère) et Miribel (Ain) à l'Est jouent la complémentarité et la continuité avec l'offre de surfaces industrielles réalisée dans la COURLY. La SERL réalise en effet des zones industrielles à cheval sur le périmètre communautaire et le territoire de ces communes, malgré la frontière départementale (ZI « Mi-Plaine » et ZI de Miribel-Jonage).

La consommation de terrains par les activités industrielles représente près de 1300 ha dans la COURLY (dont la moitié environ en dehors des zones aménagées) entre 1968 et 1975, pour un rythme annuel moyen de commercialisation de plus de 150 ha. Au milieu des années 1970, l'agglomération lyonnaise dispose d'environ mille hectares de zones et de lotissements industriels, dont plus des trois quarts déjà occupés. 240 ha sont encore disponibles aux limites Nord, Est et Sud de l'agglomération, dans les ZI de Vaulx-en-Velin, Neuville – Genay et Corbas – Vénissieux – Saint-Priest. L'extension des surfaces commercialisables à long terme est prévue à Chassieu – Saint-Priest – Genas, à Meyzieu – Jonage, à Neuville – Genay et à Vénissieux – Corbas (CRAI, 1977).

Les forces centrifuges de desserrement spatial des activités productives sous-tendent le dynamisme des ZI aménagées dans l'agglomération. Elles accueillent donc essentiellement des établissements qui glissent de la zone centrale à la périphérie en restant dans le même axe ou rayon géographique (Masson, 1984). Les entreprises lyonnaises profitent du mouvement pour développer leurs activités d'entreposage, de logistique, de négoce et de service après-vente en aval, ou leur fonctions de direction, de recherche&développement et de gestion productive en amont.

¹¹⁴ La ZI de Chaponost se spécialise dans la production métallurgique légère, celles de Brignais et Lentilly dans la logistique industrielle.

Un double profil industriel se dégage ainsi à l'Est : les communes proches du centre de l'agglomération ou des nœuds de transport accueillent des activités logistiques, des petites unités productives ou artisanales, des activités de tertiaire industriel (bureaux d'études, services commerciaux, laboratoires) et la grande distribution commerciale (Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Corbas, Bron), tandis que les communes plus périphériques concentrent les gros établissements industriels (Meyzieu, Chassieu, Saint-Priest). Le Sud accueille une grande variété d'activités (industrie, commerce, logistique, recherche, construction), profitant du rayonnement du Couloir de la Chimie ou de la présence d'infrastructures de desserte (ZI de Saint-Genis-Laval et ZI du Broteau à Irigny). Au Nord, le Val de Saône accueille les grandes industries chimiques de Lyon (Vaise) et le Plateau de Caluire-Rillieux, des entreprises industrielles mécaniques ou textiles en provenance de Lyon et Villeurbanne, ainsi que des établissements tertiaires ou commerciaux attirés par la proximité du centre.

L'Ouest de l'agglomération reste en revanche relativement à l'écart du processus de desserrement industriel, en accueillant principalement des fonctions tertiaires, commerciales (grande distribution) et de recherche, peu nuisantes conformément aux préconisations des documents de planification successifs. De nombreux sièges sociaux et directions régionales s'installent dans ou à proximité de la ZAC de Dardilly, profitant de la vocation tertiaire de la zone, des subventions étatiques (PLAT), du cadre paysager agréable et de la présence d'importants axes routiers vers Paris (RN6, RN7, RN89, A6). Ce secteur constitue le principal lieu de déploiement des activités tertiaires en dehors du centre.

Le développement de l'offre d'implantation tertiaire

La réalisation de la métropole tertiaire lyonnaise, fortement soutenue par l'Etat, est activement relayée par les COURLY et la SERL à la fin des années 1960 sur le volet opérationnel de l'aménagement urbain. Elle s'opère principalement dans le secteur central de l'agglomération (Lyon et Villeurbanne), en cohérence avec la nature immatérielle et communicationnelle des activités de services, ainsi qu'avec la dynamique spontanée de développement du marché immobilier de bureaux au sein de l'agglomération. Le parc tertiaire de l'agglomération passe en effet de 700 000 m² en 1964 à presque un million en 1968, dont 1/5^{ème} environ est occupé par des activités tertiaires relevant d'entreprises industrielles (CERAU, 1968). Les banques, assurances, professions libérales et autres services « purs » occupent les 80 % restants.

Les deux tiers des bureaux sont concentrés dans le centre de Lyon, une moitié en Presqu'île et l'autre sur la rive gauche du Rhône (Guillotière, Brotteaux, Part Dieu). Le tiers restant se répartit de façon assez homogène entre les 1^{ère} couronnes Est (Perrache – Gerland, Montplaisir – Montchat, Villeurbanne, Saint-Fons – Vénissieux – Bron) et Ouest de l'agglomération (Croix-Rousse, rive droite de la Saône, Caluire, Sainte-Foy – Oullins – La Mulatière – Pierre Bénite). Le secteur Sud-est, correspondant aux quartiers péricentraux et aux communes industrielles périphériques, concentre plus particulièrement les bureaux « dissociés », c'est-à-dire abritant des activités tertiaires relevant d'entreprises industrielles, en cohérence avec la forte concentration des activités productives dans ce secteur. La localisation des bureaux de tertiaire « pur » correspond plutôt à un ensemble de fonctions centrales dans la ville, et de manière secondaire à des fonctions d'accompagnement dans les zones résidentielles de l'Ouest.

Un desserrement tertiaire s'opère également dans l'agglomération, mais d'une ampleur géographique et numéraire bien moindre que pour les activités industrielles. Il s'opère essentiellement depuis la Presqu'île vers le centre rive gauche (Part Dieu, Brotteaux...), ainsi qu'en direction des quartiers péricentraux de Lyon ou des communes de la proche banlieue, à l'Est pour les bureaux relevant d'entreprises industrielles et à l'Ouest pour les activités tertiaires « pures ». Il libère un volume conséquent de surfaces de bureaux en Presqu'île, qui augmente l'offre disponible dans le centre tout en la diversifiant. Le marché de bureaux est ainsi envisagé par les acteurs publics lyonnais de façon qualitative, en distinguant progressivement l'offre immobilière neuve de l'offre de seconde main, moins adaptable aux besoins des entreprises mais plus attractive financièrement (ATURCO, 1972).

L'offre neuve est majoritairement localisée dans le nouveau quartier d'affaires de la Part Dieu, où les pouvoirs publics tentent de réaliser une opération favorisant la décentralisation des fonctions tertiaires supérieures depuis Paris et d'affirmer le rôle métropolitain de Lyon, en concentrant l'effort financier public et privé sur un seul site (voir supra, Section 1). Les bureaux y sont plus chers qu'en périphérie lyonnaise, comme dans les programmes neufs de la Presqu'île, mais ils restent très compétitifs par rapport aux prix pratiqués en région parisienne. La conduite de l'opération (aménagement et commercialisation des 28 ha de terrains couverts par le programme) est confiée à la SERL. Elle dispose de l'appui technique et financier de la SCET et de la CDC pour développer son savoir-faire sur ce type de projet très complexe, qui inclut la participation d'investisseurs et de promoteurs privés.

Les programmes de bureaux de la Part Dieu sont livrés progressivement à partir de 1971 et sont très rapidement commercialisés. Ils génèrent un effet d'entraînement de la demande très important sur le développement de l'immobilier tertiaire dans les quartiers centraux de la Presqu'île, des Brotteaux, de la Guillotière, de la Vilette et de Villeurbanne Est, qui sont autant de réservoirs de terrains mobilisables pour le développement futur du nouveau centre d'affaires grâce aux opportunités de rénovation urbaine qu'ils offrent. La Part Dieu constitue ainsi l'élément déclencheur du développement du marché de bureaux dans l'agglomération lyonnaise (SERL, 1988). Les réalisations immobilières à destination des activités tertiaires se multiplient durant les années 1970, dans le centre (Lyon et Villeurbanne) et dans une moindre mesure en périphérie Ouest de l'agglomération.

Le secteur de la Part Dieu concentre 40 % du marché de l'agglomération (400 000 m² de programmes neufs), l'ensemble de la zone centrale environ 80 % et la périphérie lyonnaise seulement 20 %, avec un profond déséquilibre entre l'Ouest, bien fourni en immobilier de bureaux, et l'Est dominé par les activités industrielles. L'attraction exercée par le nouveau centre d'affaires lyonnais sur les activités de services contribue cependant aussi à vider en partie le centre économique historique de la Presqu'île de ses fonctions tertiaires traditionnelles, remplacées progressivement par le commerce (Reynaud, 1973a). Les autres opérations de rénovation urbaine du centre de Lyon s'orientent également massivement vers l'accueil des activités tertiaires et le développement d'une offre immobilière de bureaux conséquente, capable de compléter l'offre disponible dans le nouveau centre directionnel, à défaut de pouvoir réellement la concurrencer. En Presqu'île, des petites opérations ponctuelles complètent l'offre immobilière de seconde main existante par des programmes de bureaux neufs, situés entre le quai de Saône et la rue Mercière et dans le secteur de la Martinière – Tolozan (Terreaux).

Le quartier du Tonkin à Villeurbanne constitue l'ensemble immobilier dédié au tertiaire le plus important de l'agglomération lyonnaise après celui de la Part Dieu, avec plus de 90 000 m² de bureaux prévus (en plusieurs tranches), y compris en rez-de-chaussée des immeubles de logements. La réalisation de l'opération est aussi assurée par la SERL à partir de 1966. Elle bénéficie notamment de la proximité du boulevard périphérique, de la réalisation des premières lignes de métro, d'un accès direct à la Part Dieu et de la proximité du campus universitaire de la Doua pour assurer la commercialisation rapide des programmes. La création de la ZAC du Tonkin en 1972 permet de conférer à l'opération, mêlant logements et immobilier d'entreprises, un contenu beaucoup plus conséquent en matière de surfaces de bureaux.

D'autres programmes de bureaux importants sont réalisés à Villeurbanne, notamment par des sociétés privées issues du groupe de l'ICP¹¹⁵, dans le quartier de la Perralière ainsi qu'à proximité du quartier central des Gratte-Ciel. Entre le complexe scientifique et universitaire de la Doua et le centre de Villeurbanne, le tissu urbain du quartier des Charpennes est profondément renouvelé au début des années 1970 (Bonnet, 1975). Au total, entre 1968 et 1977, près de 100 000 m² de bureaux sont construits à Villeurbanne, représentant entre 10 et 15 % de la production de bureaux à l'échelle de l'agglomération selon les années (Bonneville, 1978). Les prix pratiqués pour les bureaux neufs à Villeurbanne sont compétitifs par rapport à la Part Dieu, facilitant une commercialisation rapide. La jonction entre les réalisations tertiaires de la Part Dieu et de Villeurbanne est assurée par l'opération de rénovation urbaine de la Villette. Les usines, les ateliers et autres maisons ouvrières qui constituent le paysage urbain traditionnel de l'Est de Lyon et de Villeurbanne cèdent ainsi la place à une multitude de programmes modernes de bureaux mêlés au reste du tissu bâti.

En dehors du périmètre central de l'agglomération, l'offre d'immobilier tertiaire s'organise de manière assez diffuse dans le tissu urbain, ainsi qu'à partir de quelques opérations d'aménagement conduites par les pouvoirs publics en banlieue. La ZAC de Dardilly est ainsi aménagée par la SERL au début des années 1970 dans l'Ouest lyonnais (65 ha réservés aux activités tertiaires, dont 95 000 m² de bureaux). C'est la plus vaste zone d'activités dédiée aux services de l'agglomération, offrant un cadre paysager très qualitatif pour les entreprises, différent de celui des opérations immobilières de Lyon et Villeurbanne. Elle bénéficie en outre d'une très bonne desserte routière, rendant Dardilly et les communes voisines (Ecully, Limonest, Champagne-au-Mont d'Or, Tassin la Demi Lune) très attractives pour les grandes surfaces commerciales, les directions régionales des grandes sociétés financières ou d'électronique, les entrepôts et SAV.

Dans l'Est, la principale opération tertiaire est localisée sur la commune de Bron, à proximité de l'aérodrome, de l'autoroute A46 et de la RN6 vers les Alpes et Grenoble. Les documents de planification successifs prévoient en effet la réalisation d'un centre directionnel et tertiaire secondaire à Bron, complémentaire de la Part Dieu, afin d'assurer un développement des activités économiques plus complet dans l'Est de l'agglomération et la liaison fonctionnelle entre la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau et Lyon. L'implantation du nouvel aéroport de Satolas et le risque de concurrence avec le nouveau quartier d'affaires de la Part Dieu pour exercer la centralité économique à l'échelle de l'agglomération, conduisent cependant les pouvoirs publics à abandonner le

¹¹⁵ Immobilière Construction de Paris : SEFIMEG, COFIMEG.

projet initial au profit d'un développement économique plus axé sur les fonctions commerciales (SAV, grande distribution).

Après avoir été quasiment inexistant, un véritable marché de bureaux émerge donc dans l'agglomération lyonnaise à partir de la fin des années 1960, parallèlement à la réalisation du nouveau centre directionnel de la Part Dieu. L'effort collectif de développement d'une offre neuve adaptée aux besoins des activités de services supérieurs dans l'agglomération se concentre massivement sur le quartier de la Part Dieu et ses alentours, même si les promoteurs immobiliers et les investisseurs lyonnais jugent d'abord disproportionné ce projet de centre directionnel créé *ex-nihilo*, dans une ville où l'on ne construit alors qu'à peine 10 000 m² de bureaux par an.

Durant les années 1970, le climat général de stagnation économique amène les autorités centrales à préconiser le desserrement des fonctions tertiaires à l'échelle de l'agglomération, comme cela s'opère déjà pour les activités industrielles. Les difficultés de gestion programmatique de l'opération Part Dieu incitent également les acteurs lyonnais à la prudence quant au développement de nouveaux programmes de bureaux : à la démesure du centre directionnel succède ainsi un système hiérarchisé de centres tertiaires permettant de desservir l'ensemble de l'agglomération (centre principal, centres filtres, secondaires ou relais, centres de quartier). Les nouvelles opérations mixtes, mêlant les fonctions tertiaires (de bureaux) aux fonctions résidentielles ou commerciales, à Villeurbanne, Dardilly et Bron s'inscrivent dans cette nouvelle dynamique de développement, plus qualitative et adaptée aux contraintes de la conjoncture.

Conclusion de chapitre

Les années 1960 voient la mise au pas des autorités politiques lyonnaises par le nouveau dispositif institutionnel de coopération intercommunale imposé par l'Etat. Il permet le dépassement de l'échelle communale, dont les pouvoirs d'intervention dans le domaine de l'économie sont limités, pour organiser la conduite des politiques urbaines et du développement économique de la métropole lyonnaise au niveau territorial jugé pertinent par les autorités centrales. La COURLY apparaît ainsi comme un outil de gestion de la croissance urbaine et économique sur le territoire de l'agglomération lyonnaise, qui offre un nouveau cadre politique et spatial pour le déploiement de la politique de l'Etat.

Celui-ci impose sa domination et son leadership dans la conduite de la régulation économique au niveau local, par l'entremise de nouveaux organismes qui portent l'expertise et les intérêts économiques dominants défendus par le niveau central (OREAM, bureaux d'études du réseau CDC-SCET). La COURLY facilite la mise en application des principes et objectifs de la politique économique nationale dans la métropole lyonnaise, grâce à l'intervention planificatrice et opérationnelle de ses bras exécutants, SERL et ATURCO. Ceux-ci sont également étroitement contrôlés par l'Etat central, qui les utilise pour véhiculer les conceptions et les modes de faire de sa technocratie dans le domaine de la production de surfaces d'activités et de la répartition spatiale des fonctions économiques.

Toutefois, la COURLY peine à émerger comme un nouveau lieu de pouvoir et de gouvernement local pour l'agglomération durant les premières années. Elle constitue seulement un relais plus ou moins coopératif pour la mise en application des

orientations économiques et urbaines définies par les autorités étatiques dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre. Elle permet ainsi d'accompagner et d'encadrer la dynamique de desserrement industriel préconisée par les services de l'Etat pour favoriser la modernisation et le développement des structures productives lyonnaises, et de faciliter l'émergence d'un marché immobilier tertiaire moderne dans le cœur de la métropole, conformément aux souhaits et attentes des grands groupes nationaux en quête de redéploiement dans les grands villes du pays.

Conclusion de section

Le système d'acteurs lyonnais se trouve donc profondément déstructuré par l'intervention autoritaire de l'Etat et de ses services centraux et déconcentrés dans le domaine de la régulation économique et de l'aménagement du territoire au cours des années 1960. Les structures de représentation des intérêts économiques lyonnais perdent leur légitimité à produire l'expertise économique et territoriale au niveau local. Elles sont placées dans une position de subordination aux intérêts des grands groupes industriels nationaux et internationaux, imposée par la technocratie étatique, et sont en grande partie contraintes de renoncer à leur capacité de participation au processus décisionnel de la planification économique et de l'aménagement spatial.

Les pouvoirs publics locaux et les responsables politiques lyonnais subissent eux aussi le joug de l'Etat centralisé et dirigiste. Ils subissent non seulement l'importante réorganisation institutionnelle et territoriale de l'agglomération urbaine imposée par le pouvoir central, mais également la vision très techniciste et dominatrice de l'administration et du gouvernement français concernant la gestion de la croissance et la manière dont l'intervention publique dans le champ de l'économie doit être organisée, conduite et pensée au niveau local (Prager, 2004). La COURLY apparaît comme une institution qui, si elle consacre l'émergence du niveau intercommunal dans la gestion territoriale et l'ébauche d'un pouvoir politique d'agglomération, permet surtout une mise en application plus aisée de la politique économique et d'aménagement du territoire voulue par l'Etat pour la métropole lyonnaise, et accessoirement le renforcement du pouvoir de la ville centre sur ses périphéries.

L'appui technique et opérationnel apporté à cette dynamique de centralisation par la SERL et l'ATURCO, véritables courroies de transmission de l'expertise et des méthodes rationnelles de la technocratie étatique, permet cependant aux acteurs politiques et économiques locaux de bénéficier plus ou moins directement du transfert de savoir-faire opéré par le niveau central vers le niveau local dans le cadre de la mise en œuvre de la politique nationale. Ces derniers peuvent ainsi développer leurs compétences en matière d'interventionnisme économique, ne fut-il qu'indirect, en participant à leur niveau à l'effort d'accompagnement du développement et de la modernisation des structures productives et tertiaires, et d'amélioration de l'insertion du territoire local dans le fonctionnement de l'économie nationale.

L'aménagement de surfaces d'activités équipées pour les entreprises industrielles ou de services, la réalisation d'infrastructures de transport modernes et la construction de grands équipements à vocation économique constituent les principaux leviers mobilisés par les acteurs lyonnais de la régulation économique et territoriale à la fin des années 1960. Cette démarche essentiellement indirecte, matérielle et quantitative, est imposée par l'Etat qui garde par ailleurs le monopole de l'intervention directe et financière dans

le fonctionnement de l'économie. Elle s'avère toutefois limitée, voire même inadaptée et insuffisante, dès lors que la croissance ralentit et que l'économie bascule dans un nouveau régime de crise plaçant les territoires locaux en concurrence les uns avec les autres.

Section 3 : VERS LA TERRITORIALISATION DE LA REGULATION ECONOMIQUE SPATIALE

Les deux sections précédentes nous ont permis de décrire et analyser la manière dont l'Etat français organise la régulation économique aux niveaux national et local, de façon très dirigiste et centralisée, durant la période de croissance qui va de la fin de la guerre au début des années 1970. Elles montrent l'importance du volet spatial dans la mise en application de cette politique dans l'agglomération lyonnaise et l'influence de la pensée technocratique et aménagiste des services de l'Etat dans la conception et l'orientation économiques de la métropole lyonnaise au cours des années 1960. La domination du pouvoir central sur le devenir de l'agglomération lyonnaise occasionne l'éviction de la majeure partie des acteurs économiques du processus décisionnel de la planification économique et territoriale, ainsi que la mise au pas et la réorganisation institutionnelle des structures politiques et techniques locales. L'Etat porte l'intérêt des grandes entreprises du pays et l'enjeu de la compétitivité économique nationale, qu'il impose sur la scène locale à travers la politique d'aménagement du territoire et sa propre conception de ce que doit être l'intervention publique en faveur de l'économie.

Cependant, les intérêts économiques des grands groupes industriels ou tertiaires français ne sont pas assimilables aux intérêts de toutes les entreprises du pays, notamment celles qui constituent le cœur du système productif lyonnais. Les méthodes d'action utilisées et les orientations définies par les pouvoirs publics pour agir sur le fonctionnement de l'économie, très normatives et rigides, ne correspondent pas vraiment aux besoins plutôt mouvants des entreprises. De la même façon, les motivations interventionnistes et conceptuelles des responsables gouvernementaux ne sont pas forcément partagées par les élites politiques lyonnaises, qui subissent plus qu'elles ne maîtrisent les orientations de la politique économique et d'aménagement du territoire étatique, comme le nouvel appareillage institutionnel et opérationnel déployé par l'Etat dans l'agglomération.

Ce consensus local d'hostilité vis-à-vis de l'Etat régulateur, conforté par la survenue de la crise, sert de ciment à la construction d'une nouvelle approche de la régulation économique et territoriale par le système d'acteurs lyonnais dans les années 1970. Celle-ci consacre l'avènement de la logique du développement économique local et l'amorce d'une territorialisation de l'interventionnisme économique à Lyon.

Cette dernière section a ainsi pour objectif de disséquer les conditions d'émergence de la politique économique lyonnaise, afin d'identifier les changements en termes de référentiel et de contenu de l'action, en termes de méthodes d'intervention, mais aussi en termes d'organisation du système d'acteurs local et de répartition des rôles dans la conduite de l'intervention économique au niveau local. Le rôle des structures de représentation des intérêts économiques lyonnais dans l'émergence d'une politique de régulation économique territoriale pilotée au niveau local apparaît comme déterminant

et pilote, alors que les pouvoirs publics municipaux et communautaires n'ont pas de prérogatives d'action officiellement reconnues par l'Etat.

I – Le désengagement de l'Etat des affaires économiques lyonnaises

A partir des années 1970, la stagnation de la croissance de l'économie française et l'augmentation de la concurrence internationale modifient progressivement le rapport de forces existant entre le niveau étatique et le niveau local. Les méthodes très centralisées et dirigistes de l'Etat ne font plus autant recette et les acteurs économiques revendiquent davantage de pragmatisme et d'adaptation de l'intervention publique aux besoins concrets et immédiats des entreprises locales.

1- L'échec de la décentralisation industrielle et tertiaire

A Lyon, la politique des métropoles d'équilibre et la politique de décentralisation tertiaire se déclinent principalement à travers le projet d'aménagement du territoire régional et de planification spatiale contenu dans le SDAM. Les services de l'Etat posent ainsi les principes d'une politique volontaire et dirigiste de l'aménagement industriel, de la décentralisation tertiaire et du renforcement des fonctions de commandement économique dans la métropole lyonnaise. Le pouvoir central utilise les leviers financiers directs et les mesures réglementaires restrictives à sa disposition pour inciter les entreprises à adopter un comportement dans l'espace, qui soit conforme aux objectifs de la politique nationale (voir supra, Section 1). Pour améliorer l'impact limité de ces outils et favoriser la réalisation de ses objectifs économiques dans la métropole lyonnaise, l'Etat recourt également à des actions de nature plus indirecte relevant de l'aménagement spatial.

Sur le plan opérationnel, la politique économique et spatiale de l'Etat est en effet essentiellement mise en application à travers l'aménagement de deux complexes industriels régionaux situés en dehors de l'agglomération lyonnaise et la réalisation du centre directionnel de la Part Dieu dans le centre de Lyon. Les premiers sont voués à l'accueil de la grande industrie, notamment pétrochimique et sidérurgique, mais n'arrivent pas à s'inscrire en adéquation avec les enjeux et intérêts très changeants des grands groupes industriels visés. Le nouveau quartier d'affaires est quant à lui censé améliorer la capacité directionnelle de la métropole d'équilibre lyonnaise et attirer des sièges sociaux de grandes entreprises nationales ou internationales en dehors de Paris, mais il peine à contrebalancer les logiques de fonctionnement très centralisées de l'économie en France, dominées par les intérêts des grands groupes (voir supra, section 1).

La politique de décentralisation tertiaire s'accompagne pourtant d'un projet ambitieux au début des années 1970, qui consiste à faire de Lyon une place financière et bancaire de premier ordre, ressuscitant au passage un peu du glorieux passé économique de la ville. Ce projet, à l'instar des opérations d'aménagement spatial développés par l'Etat, est cependant également tenu en échec par les logiques économiques de fonctionnement très centralisées des grands groupes bancaires et d'assurances en France. De façon plus globale, l'entrée en crise du système économique d'ensemble contribue aussi pour une

large part à faire échouer les initiatives déployées par l'Etat pour influencer le comportement des firmes et le fonctionnement de l'économie à l'échelle du pays et de la métropole lyonnaise.

Des complexes industriels régionaux inadaptés aux réalités économiques

Les complexes de l'Isle d'Abeau en Isère et de Loyette – Saint Vulbas dans l'Ain¹¹⁶, planifiés par le SDAM (voir supra, Section 1), traversent tous deux les mêmes écueils économiques (Poche, Rousier, 1981). Ils sont présentés par la technocratie étatique comme des pôles de croissance *a priori*, le premier comme un nouveau point de fixation urbaine et économique dans la Ville Nouvelle et un relais pour l'expansion lyonnaise, le second comme une réserve d'espace pour l'industrie lourde. Ils cristallisent les ambitions de développement de la métropole lyonnaise, l'un comme symbole de sa vocation pétrochimique et sidérurgique, l'autre comme symbole de sa vocation aéroportuaire et internationale. Ils bénéficient d'importants investissements publics (infrastructures, subventions) et d'efforts de promotion économique certains (voir infra, Section 2), mais le remplissage des vastes surfaces disponibles (CRAI, 1977) est tenu en échec relatif par leur lourdeur opérationnelle et institutionnelle et par leur rigidité conceptuelle face aux évolutions du marché et de la conjoncture économique.

Ils se révèlent également inadaptés à la rapidité d'évolution des enjeux spatiaux et des besoins des grandes firmes et de leurs sous-traitants, qui recherchent la proximité des centres urbains (main d'œuvre abondante et qualifiée, débouchés, services), mais aussi les économies externes liées à l'agglomération principale. L'éloignement géographique des complexes par rapport à Lyon et l'absence de noyau urbain et industriel préexistant sur lequel se greffer constituent des handicaps importants pour la réussite des projets. Ils arrivent en outre un peu tard au regard des implantations d'établissements déjà réalisés par les grands groupes industriels dans les pôles urbains secondaires de la RUL et dans l'agglomération lyonnaise.

Dès la fin des années 1950, les principaux groupes industriels locaux (Berliet, Rhône-Poulenc) et les entreprises moyennes lyonnaises en pleine croissance (Câbles de Lyon) opèrent en effet un desserrement intégral ou partiel de leurs activités de production à l'échelle de la RUL, indépendamment des complexes projetés par les services de l'Etat (Poche, Rousier, 1981). Entre 1964 et 1968, 45 % des déplacements d'entreprises de Lyon et Villeurbanne ont pour destination l'aire métropolitaine hors agglomération lyonnaise, essentiellement vers les pôles urbains secondaires existants de Bourg-en-Bresse, Villefranche-sur-Saône, Bourgoin-Jallieu, Vienne (OREAM, 1968). L'instauration de l'agrément industriel dans l'agglomération en 1967 et l'attribution de primes à la décentralisation renforcent la dynamique de départ des firmes lyonnaises en direction des périphéries régionales, mais les processus de transfert, d'essaimage systématique par recours à la sous-traitance et de diffusion spatiale à l'œuvre ne profitent guère aux complexes industriels étatiques.

Dans les années 1970, le mouvement de desserrement vers les villes moyennes de la RUL se poursuit (Bonnet, 1975), mais la préférence des industriels va de plus en plus vers une relocalisation au plus près du centre de la métropole. Les grands groupes opèrent en effet leur réorganisation au sein même de l'agglomération lyonnaise à la fin

¹¹⁶ Le troisième est rattaché à la dynamique de développement de la région urbaine stéphanoise dans la plaine du Forez. Il est situé dans la Loire (Andrézieux-Bouthéon).

des années 1960, grâce aux importants transferts financiers directs réalisés par l'Etat central pour soutenir le processus de concentration et d'internationalisation des filières industrielles considérées comme stratégiques (voir supra). Ils bénéficient également au niveau local de leurs vastes réserves foncières ainsi que des terrains viabilisés et des infrastructures réalisées par l'Etat à proximité du pôle chimique de St Fons et Feyzin¹¹⁷ pour réaliser leurs nouvelles implantations (Boino, 1999).

Le « Couloir de la chimie », issu d'un développement industriel spontané (Laferrère, 1960), rayonne ainsi sur tout le Sud de l'agglomération, autour des installations pétrochimiques de la raffinerie Elf-Erap. Il accueille le développement des activités chimiques et pharmaceutiques des sociétés Rhône-Poulenc¹¹⁸, Péchiney-Ugine-Kuhlmann, CIBA-GEICY, Solvay, Gifrer et Berbezat, Laboratoires Boiron et Mérieux, etc. (Bonnet, 1975). Les groupes implantent aussi des laboratoires de recherche et des centres d'études à proximité des usines¹¹⁹. Dans le Sud-est de l'agglomération lyonnaise, la grande industrie chimico-textile et mécanique lyonnaise rassemble et développe également ses activités productives, directionnelles, commerciales, logistiques et d'études. Un gigantesque complexe métallurgique et textile s'organise ainsi de manière spontanée autour de la voie ferrée vers Grenoble et des anciennes usines Berliet, rassemblant les établissements des grands groupes industriels et des PME-PMI sous-traitantes¹²⁰. Rhône-poulenc opère aussi sa réorganisation dans Lyon, à Vaise.

Après l'abandon du projet de construction d'une seconde raffinerie régionale complémentaire des installations de Feyzin, Loyette – Saint Vulbas n'accueille que quelques établissements mécaniques et chimiques (Lever, Rhône-Poulenc, Peugeot-Citroën), ainsi que des entreprises de logistique commerciale (Printemps-Prisunic) attirées par la desserte autoroutière et fluviale (Boino, 1999). L'Isle d'Abeau peine à concurrencer l'attractivité industrielle et tertiaire de l'agglomération lyonnaise. La proximité de l'aéroport de Satolas draine aussi surtout les activités logistiques de transport, d'entreposage et distribution (Magasins Généraux de Lyon, Calberson, Unilever), mais ne suffit pas à entraîner l'implantation des services supérieurs prévus dans le SDAM (Poche, Rousier, 1981 ; Bonnet, 1975). Les deux complexes étatiques apparaissent au final comme des zones industrielles classiques, ne répondant pas vraiment aux attentes des grands groupes industriels et en concurrence plus ou moins directe avec celles l'agglomération lyonnaise.

L'impact limité de la Part Dieu sur la décentralisation tertiaire

La participation financière de l'Etat dans l'opération de la Part Dieu reste relativement faible au regard des investissements consentis à la même époque dans d'autres métropoles d'équilibre. Le rapport est ainsi d'environ un à dix entre les investissements étatiques (CDC, DATAR) réalisés à Lyon et ceux accordés à Bordeaux dans le cadre de

¹¹⁷ Gare de triage de Sibelin (SNCF), usine hydroélectrique et écluse de Pierre-Bénite (Compagnie Nationale du Rhône), autoroute A7, Port industriel et fluvial E. Herriot à Gerland (Lyon).

¹¹⁸ Rhodiaceta, RP Chimie, RP Spécia.

¹¹⁹ Institut Français du Pétrole à Feyzin, usine expérimentale d'Athochem au 1/5^{ème} à Pierre-Bénite, Centre de recherche des Carrières Rhône-Poulenc à St Fons,

¹²⁰ Rhône-Poulenc, Shell Chimie, Chimiotechnic, Société Lumière SA/LIFORD (CIBA-GEICY), Société Chimique de Gerland (BP), Fil Dynamo (Général Electrics), Société des Electrodes, Société Industrielle Générale de Mécanique Appliquée (Rexroth), RVI (Renault), etc.

l'opération du centre directionnel Mériadeck (Poche, Rousier, 1981). L'engagement financier direct de l'Etat se limite en effet à des prêts à court terme consentis par la FNAFU¹²¹ à la SERL chargée de l'acquisition, de l'aménagement et de la commercialisation des terrains pour le compte des pouvoirs publics locaux, ainsi qu'à l'octroi de PLAT (voir supra, Section 1). Il fait également peser le gros de la charge d'investissement et d'équipement sur les collectivités locales (voir supra, Section 2), en ne prenant à son compte qu'une partie seulement des infrastructures.

Le manque d'engagement volontaire de l'Etat grève en partie la réussite de l'opération, en laissant le champ libre à la participation des grands groupes financiers et immobiliers dans la réalisation des programmes (Lojkine, 1974). La logique spéculative d'investissement des capitaux privés, motivée par la recherche de la rentabilité immédiate et les intérêts commerciaux ou gestionnaires des grandes firmes, entre en effet en contradiction avec l'orientation métropolitaine et directionnelle, les plans-masses et le parti architectural de la Part Dieu (SERL, 1988 ; Delfante, 1972 ; Delfante, 1974). Deux types d'investisseurs immobiliers dominent l'opération (Collet, 1986) :

- « En compte propre » : les administrations publiques et certaines firmes, qui font construire des équipements et des immeubles de bureaux pour accueillir leurs services (Etat, municipalité lyonnaise, COURLY ; UAP, Banque Morins-Pons et Maillard&Duclos¹²²) ;
- « En blanc » : les grands groupes financiers français ou étrangers, qui investissent dans la construction de programmes immobiliers destinés à être vendus ou loués à d'autres entreprises (pools d'investisseurs du Britannia¹²³, du centre commercial¹²⁴ et de la Tour Signal¹²⁵, Caisse d'Epargne, SERL)¹²⁶. Leurs immeubles couvrent près des deux tiers du programme immobilier tertiaire privé de l'opération, auxquels s'ajoute le complexe commercial régional (250 boutiques dont deux grandes surfaces)¹²⁷.

La réalisation des principaux programmes immobiliers de l'opération est ainsi captée par de grandes sociétés extérieures à la région lyonnaise, qui bénéficient d'un statut leur conférant une solide assise financière. Les SICOMI et les SCI¹²⁸ impliquées dans l'opération sont toutes des filiales de grands groupes bancaires et immobiliers publics ou privés, qui jouissent de relations privilégiées avec l'Etat et les autorités centrales (Veltz, 1978). Ce sont eux qui imposent leurs points de vue et leurs intérêts, plus que les acteurs publics chargés de la conduite de l'opération d'aménagement (Delfante, 1974).

¹²¹ Fonds National pour l'Aménagement Foncier et l'Urbanisme.

¹²² Société lyonnaise de BTP.

¹²³ VALORIND du groupe Société Générale, SNCT du Groupe Paribas et Peachey Property Corporation Ltd.

¹²⁴ Société des Centres Commerciaux du groupe Balkany et Solal.

¹²⁵ SCC Balkany, UNIF du groupe SUEZ et Crédit Lyonnais.

¹²⁶ Certains occupent toutefois une partie des surfaces de bureaux.

¹²⁷ En 1967, le programme de l'opération du Ministère de l'Équipement ne prévoit que 50 000 à 80 000 m² de surfaces commerciales, conformément aux préconisations du Cabinet international Larry Smith. Une nouvelle étude de marché commandé en 1971 par la SCC Balkany – Solal, promoteur du centre commercial, permet de monter sa surface à 110 000 m², au détriment des programmes immobiliers de bureaux privés (150 000 m² au lieu de 200 000 m², malgré les reports de surface utile opérés suite à la révision à la baisse du programme de tours, les 225 000 m² de surfaces publiques étant par ailleurs intouchables car déjà entièrement réalisés) (SERL, 1988).

¹²⁸ Société Civile Immobilière.

La SERL peine ainsi à maintenir les grands équilibres entre les fonctions commerciales et directionnelles (bureaux), notamment face à la puissance de négociation et d'engagement financier des investisseurs du centre commercial de la Part Dieu¹²⁹.

De plus, certains effets pervers de l'opération liés à la forte pression exercée par certains investisseurs privés ne sont pas empêchés par l'intervention très poussée de la SERL dans la programmation immobilière des surfaces de bureaux (voir infra) : densification excessive de l'occupation du sol, non respect du plan-masse originel, moindre qualité architecturale des bâtiments et du cadre urbanistique, non respect du principe de sélection des activités économiques (sièges sociaux, fonctions de commandement). La procédure de zone de rénovation urbaine conduite selon le principe du lotissement permet certes à la SERL de rembourser rapidement le prêt consenti par le FNAFU, mais l'oblige aussi à vendre trop vite les terrains, au détriment de la cohérence directionnelle d'ensemble de l'opération (SERL, 1988).

Les promoteurs cherchent la rentabilité immédiate de leurs investissements, tandis que les pouvoirs publics locaux (COURLY, SERL) essaient de réaliser des objectifs fonctionnels et économiques de haut niveau, sans bénéficier suffisamment du soutien de l'Etat pour les faire respecter. Les « usines à papiers » des sociétés bancaires et les centres de gestion technique prennent ainsi la place des sièges sociaux tant attendus, contribuant à vider le projet d'aménagement de son contenu directionnel.

La marge de manœuvre des investisseurs lyonnais pour participer à la réalisation du quartier d'affaires est également passablement réduite dans ce contexte, d'autant plus qu'ils manquent de savoir-faire et d'expérience sur ce type d'opération immobilière à vocation tertiaire. La plupart des sociétés de promotion et de construction lyonnaises sont en effet plutôt spécialisées dans la réalisation d'équipements collectifs ou d'immeubles de logements (Angleraud, Pelissier, 2003), et doivent donc se contenter de réaliser les équipements et bâtiments publics de l'opération, moins intéressants financièrement que les programmes de bureaux privés (voir supra, Section 2).

Les importants investissements privés et publics réalisés, comme les tentatives de réponse aux besoins exprimés par le patronat lyonnais (équipement hôtelier de standing, agences de voyages, bureaux de change, fonctions modernes de télécommunications, etc.), ne suffisent pas à assurer la complète réussite du centre directionnel de la Part Dieu. Il n'accueille au final que quelques sièges sociaux et des directions régionales de sociétés bancaires, qui ne permettent pas de renverser positivement la dépendance de l'économie lyonnaise vis-à-vis de Paris. Le système des PLAT encourage ce processus, en facilitant les opérations de déconcentration gestionnaire et commerciale des groupes financiers à l'échelle nationale (voir infra).

L'opération de la Part Dieu peine à éviter le départ des sièges sociaux et des cadres lyonnais vers la capitale, comme à capter de nouvelles implantations directionnelles. Il constitue simplement une vitrine urbaine dynamique pour les entreprises lyonnaises et les grands groupes qui y sont implantés, vis-à-vis de leurs partenaires économiques français ou étrangers. Même le Crédit Lyonnais, basé à Paris, se cantonne dans des effets d'affichage et de séduction auprès des responsables politiques et économiques lyonnais, laissant planer l'espoir d'éventuelles décentralisations réalisées dans son sillage. La diffusion exceptionnelle du journal télévisé¹³⁰, depuis la Maison de la Radio

¹²⁹ SCC Balkany.

¹³⁰ « télé-midi » (Information Première) du 6 mai 1971.

de l'ORTF de la Part Dieu, dans le cadre d'une édition spéciale consacrée à l'économie lyonnaise¹³¹, ne suffit pas à convaincre les décideurs économiques parisiens ou étrangers de venir massivement s'installer entre Rhône et Saône...

Le verrou de la centralisation parisienne se vérifie donc, tel une fatalité, malgré le discours officiel appuyé de l'Etat, qui encourage les opérations de décentralisation. La région parisienne concentre toujours au début des années 1970 plus de 70 % des services de conseil en organisation et des sociétés d'engineering, 60 % des sociétés de conseils juridiques, fiscaux et financiers, 50 % des laboratoires d'analyses industrielles, des experts en brevets, des sociétés d'études économiques et de marketing à l'échelle de la France (Lojkine, 1974). L'ensemble des services rares demeure peu représenté à Lyon, tandis que la capitale regroupe l'essentiel du potentiel national en matière de contrôles industriels spécialisés, de conception publicitaire, d'imprimerie spécialisée, de communication et d'information, de services multilingues...

Dès 1971, il n'apparaît ainsi guère réaliste aux autorités politiques lyonnaises et aux techniciens de la SERL en charge de l'opération d'ambitionner l'implantation de grandes entreprises nationales dans le nouveau quartier d'affaires de Lyon, en raison de la réticence des cadres parisiens à partir pour la province, de la difficulté de convaincre les dirigeants de ces entreprises¹³² et plus globalement à cause du fort centralisme économique, financier, administratif et politique de la France. Le rayonnement métropolitain national et international escompté pour le nouveau quartier cède la place à la dimension régionale dans les années 1970, renforcée par la forte représentation des services et administrations publiques à la Part Dieu.

Lyon, métropole financière ?

Parallèlement à la conduite de la politique nationale de décentralisation tertiaire, et suite à la publication d'un rapport sur les activités tertiaires et l'aménagement du territoire (Piquard, 1972), l'idée de créer à Lyon une nouvelle place financière émerge, tant dans les propos de certains responsables politiques et économiques locaux que dans le discours du Ministre délégué chargé de l'aménagement du territoire (M. Bettencourt). Celui-ci milite notamment auprès des dirigeants des grandes banques françaises implantées à Lyon (Crédit Lyonnais en tête), pour qu'ils constituent un Club de financiers inscrivant dans son programme d'action la réalisation d'un objectif très ambitieux : « Lyon Place bancaire ».

Le projet est censé se greffer sur l'opération de la Part Dieu, vouée à l'accueil des fonctions directionnelles et financières supérieures. Quelque peu déconnecté des réalités de l'évolution du système économique et à défaut de véritablement ressusciter la belle époque du capital bancaire lyonnais, il permet en fait essentiellement aux grands établissements financiers nationaux et étrangers (banques, assurances) d'avoir une meilleure implantation régionale, après avoir absorbé ou soumis à leur contrôle les établissements locaux. Les choix opérés par le gouvernement dès 1961 en matière

¹³¹ L'émission présente des reportages sur Lyon et un débat sur la place de Lyon dans l'Europe industrielle, auquel participent notamment le ministre de l'Equipement A. Chalandon, le maire de Lyon L. Pradel, des journalistes lyonnais et des représentants de la population lyonnaise (Bulletin d'information de la SERL, mai 1971).

¹³² La société bancaire BSN s'est en effet heurtée à un véritable mur lorsque son PDG, le lyonnais A. Riboud, a envisagé un replis massif de ses activités et des quelques 400 employés de son siège social parisien sur la région lyonnaise en 1968 (source : bulletin d'information de la SERL, n°1, mars 1971).

d'organisation financière et d'unicité des systèmes de cotations conduisent de toute façon au monopole de la place boursière parisienne en France, en obligeant les grandes entreprises locales à choisir leur lieu unique de cotation entre Lyon et Paris.

Le projet « Lyon Place bancaire » est donc avant tout un effet rhétorique, instrumenté à leur profit par les grandes firmes financières comme le Crédit Lyonnais, mais qui ne se vérifie guère dans les faits. Le Crédit Lyonnais participe en effet au financement du centre commercial et d'une tour à laquelle il prête son nom à la Part Dieu, servant de caution morale et de « label » financier local aux investisseurs et promoteurs immobiliers non lyonnais engagés dans l'opération. Cependant, s'il transfère certains services de gestion à la Part Dieu et dans la banlieue lyonnaise, le groupe n'opère nullement le retour tant attendu de son siège social à Lyon, malgré les appels du pied répétés des autorités étatiques.

La place bancaire lyonnaise se limite au renforcement des possibilités de contrôle des centres de décision parisiens des grandes sociétés financières sur leurs délégations régionales implantées à Lyon, phénomène largement encouragé par l'octroi des PLAT (voir supra, Section 1). De nouvelles unités administratives importantes relevant du secteur de la banque et des assurances sont ainsi créées dans l'agglomération : le siège de l'UAP à la Part Dieu, les centres de gestion du Crédit Lyonnais à Rillieux et de la BNP¹³³ à Ecully. Elles ont en commun de ne pas être des centres directionnels au sens propre, mais plutôt des délégations régionales des centres de direction parisiens, permettant de créer de meilleurs instruments de prospection et de collecte des liquidités au niveau régional et de moderniser les outils de gestion grâce au recours à l'informatique. Elles comptent également toutes dans leurs effectifs une majorité d'employés, dont la direction est assurée par quelques cadres venant de Paris (Lojkine, 1974). Elles n'ont donc nullement la vocation de réanimer une place financière locale en crise, mais plutôt celle de contribuer au maillage territorial et à la réorganisation des activités commerciales de l'entreprise aux échelles nationale et régionale.

Leur localisation majoritairement périphérique dans l'agglomération confirme le caractère peu directionnel de leurs fonctions. Le choix de s'implanter dans des communes de banlieue à vocation résidentielle dominante plutôt que dans le nouveau quartier central de la Part Dieu reflète particulièrement le caractère « d'usines à papiers » des nouveaux centres bancaires de la BNP et du Crédit Lyonnais, et les critères déterminants qui sous-tendent la réorganisation technique, sociale et spatiale des activités bancaires et financières : recherche de gains de productivité dans les opérations de gestion par l'utilisation de l'informatique et l'unification des conditions d'exploitation ; diminution des charges salariales et foncières (main d'œuvre féminine non qualifiée et géographiquement éloignée du centre urbain). Les opérations exécutives et non commerciales des sociétés bancaires sont ainsi rassemblées dans des centres implantés en périphérie de la ville, comme le sont à la même époque les unités de production des établissements industriels. Le Crédit Agricole et la Banque Nationale pour l'expansion du crédit bail adoptent la même stratégie en installant leurs centres de traitement dans l'Ouest lyonnais, la Caisse d'Epargne également en doublant son siège administratif et commercial de la Part Dieu d'un centre de gestion informatique à Rillieux (Bonnet, 1975).

¹³³ Banque Nationale de Paris.

La société d'assurances UAP¹³⁴ s'installe aussi à la Part Dieu, mais essentiellement pour des raisons techniques et non dans une perspective de réelle décentralisation décisionnelle, afin de bénéficier de l'installation d'un ordinateur de traitement en time-sharing, nécessaire à la modernisation et à l'accroissement des opérations de saisies. Le fort degré de centralisation du pouvoir de décision sur Paris dans le domaine des assurances ne permet pas le développement d'un marché de courtiers et d'agents indépendants à Lyon, et l'usage de l'informatique renforce encore plus le contrôle et le poids de Paris sur les affaires lyonnaises. Toutes les fonctions prestigieuses et relationnelles – contacts avec les autres compagnies, les organismes financiers et les correspondant étrangers – se font systématiquement à Paris, où sont également retraitées les données informatisées produites par le centre de gestion lyonnais (Lojkin, 1974).

La stratégie de localisation spatiale des activités commerciales des sociétés bancaires au sein de l'agglomération reflète enfin le double processus de concentration et de centralisation des capitaux, analogue à ceux constatés dans les domaines des assurances et de la cotation boursière. A partir du rétablissement de la liberté d'implantation des grands établissements nationaux en 1967, les grands groupes bancaires nationaux et étrangers ouvrent de nombreux guichets en province. Lyon constitue dans ce contexte de course aux guichets un pôle d'implantation de choix en sa qualité de métropole régionale et de deuxième pôle urbain français après Paris, tant pour les banques locales de dépôts devenues des filiales des grandes banques parisiennes (Lyonnaise de Dépôts, Banque Herve, Veuve Morin-Pons, La Prudence, De Saint Phalle...) que pour les grandes banques internationales d'affaires, qui multiplient les agences et les guichets à mesure qu'elles développent leurs activités de dépôts, en Presqu'île ou autour de la Part-Dieu (Bonnet, 1975)¹³⁵.

Seule la CCIL, en raison de son rattachement tutélaire aux Ministères de l'Équipement et des Finances, participe à la promotion du projet, mais de façon assez épisodique et sans réelle implication de son personnel élu (voir infra). En l'absence de mobilisation patronale unifiée au niveau local, la technocratie étatique ne réussit pas à persuader les directions des banques et des compagnies d'assurances de délocaliser leurs quartiers généraux à Lyon, et se contente ainsi de favoriser leur réorganisation stratégique à l'échelle régionale.

Le projet « Lyon Place bancaire » constitue donc un échec relatif pour ses promoteurs, à la DATAR et dans l'agglomération lyonnaise. L'attitude symptomatique du Crédit Lyonnais à la Part Dieu et le rejet de la politique tertiaire étatique par les instances patronales locales au début des années 1970 sont sans doute pour beaucoup dans cet échec (voir infra). Une opération de cette ampleur nécessite en effet au minimum l'implication directe des grands capitaines d'industries et des structures de représentation des intérêts économiques locaux dans la promotion du projet auprès de leurs référents financiers à Paris et dans le monde. Mais celle-ci est reléguée au second plan par les velléités de reprise en main de la gestion des affaires économiques locales et du développement qui émergent au sein du patronat lyonnais.

¹³⁴ Union des Assurances Parisiennes.

¹³⁵ Suez, Banque de Paris et des Pays-Bas, Discount Bank, Westminster Foreign Bank, Bank of America en 1969, Chase Manhattan Bank en 1971, Banco di Roma dès 1950, Banco Popular Espanol en 1970, Banques de Bilbao et Franco-Portugaise en 1971.

2- La Charte Industrielle ou le réveil du patronat lyonnais

Les grandes orientations du SDAM, destinées à s'appliquer sur le long terme (horizon de l'an 2000) et à modifier profondément la configuration territoriale et le fonctionnement de l'agglomération lyonnaise, sont essentiellement définies par la technocratie étatique, qui prend soin de tenir à l'écart des sphères d'expertise et de décision les principaux intéressés locaux (élus municipaux, patrons de PME-PMI).

Les travaux de l'OREAM et des cabinets d'études du réseau CDC offrent en effet une solide expertise, univoque et difficilement réfutable, à même de garantir la conformité des choix d'aménagement de la métropole lyonnaise avec les choix de principe de la politique économique établis par le gouvernement et les représentants des grands groupes industriels et financiers au niveau national. Elle relègue les travaux d'expertise économique et les études spatiales préparatoires d'aménagement et d'urbanisme produits par les acteurs lyonnais au simple rang de trame de fond, au mieux d'outil de légitimation, des projets de développement économique conçus par la technocratie étatique pour le territoire local.

Dans ce dispositif technocratique très verrouillé, le rôle du SDAU de l'agglomération lyonnaise et des POS municipaux se limite en théorie à celui de documents d'application du SDAM, plus ou moins directement opérationnels. Les grandes orientations pour le développement économique et l'aménagement de la métropole lyonnaise étant fixés dans le SDAM, leur élaboration ne semble pas devoir poser problème, dans la mesure où ce sont les services déconcentrés de l'Etat (DDE et CLAU¹³⁶) qui sont chargés de cette tâche, sur la base des études fournies par les cabinets parisiens implantés au sein de l'ATURCO.

Ce qui est censé n'être qu'une formalité administrative devient pourtant une formidable occasion pour les élites économiques et politiques lyonnaises de se réapproprier le pouvoir dans le processus de décision et de régulation économique au niveau local, du moins à l'échelle de l'agglomération lyonnaise. Le SDAU est mis à l'étude dès la fin des années 1960 sur le périmètre élargi de la COURLY (71 communes dont 55 membres). L'ATURCO propose des scénarios inspirés des études préliminaires menées par C. Delfante et J. Meyer dans le cadre du Livre Blanc de l'agglomération lyonnaise (Delfante, 1969). Il s'appuie également sur l'expertise produite en son sein par le CERAU, cabinet d'études du réseau CDC travaillant sur les questions d'aménagement urbain¹³⁷.

Ses préconisations, issues d'études de marchés réalisées auprès des grandes groupes industriels régionaux et internationaux aux activités stratégiques, susceptibles de s'intéresser à la région (pétrochimie, chimie, métallurgie lourde, sidérurgie, construction électrique, papeterie), provoquent une réaction très forte de la part des acteurs économiques lyonnais. Celle-ci a des répercussions très importantes sur l'évolution du système d'acteurs local et des rôles respectifs en son sein, ainsi que sur ses relations avec le pouvoir central, qui s'expriment notamment par le changement radical des méthodes et logiques d'action dans la conduite de la régulation économique au niveau local.

¹³⁶ Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme.

¹³⁷ Le Centre d'Etudes et de Recherche sur l'Aménagement Urbain est affilié à la Caisse des Dépôts et Consignations, qui participe à son financement, par le biais du groupe de la Société Centrale d'Equipeement du Territoire.

Cet « épisode » de la Charte Industrielle et ses conséquences sur la conduite de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise occupent une place capitale dans le processus de territorialisation de la régulation économique. Il tire son origine des travaux préparatoires à l'élaboration du SDAU et peut expliquer également la tardivité de son adoption, qui n'a lieu qu'en 1978, c'est-à-dire en fait « après la bataille » et la victoire des acteurs économiques – et politiques dans une moindre mesure – locaux sur l'Etat central... On retrouve ici l'idée de « victoire des territoires » sur le niveau national développée par D. Béhar (2000) à propos de la territorialisation des politiques publiques en France (voir supra, 1^{ère} Partie, Section 3).

La contestation de l'expertise économique technocratique

En 1971, le rapport sur l'aménagement industriel de l'agglomération lyonnaise, commandé par les représentants du GIL et du milieu de la construction immobilière lyonnaise, est censé faciliter l'élaboration du volet économique et industriel du SDAU (CERAU, 1971). Une suite est prévue pour 1972, portant sur l'analyse détaillée des dispositions d'urbanisme frappant les établissements industriels, afin de permettre aux chefs d'entreprises d'anticiper les travaux d'aménagement et d'infrastructures prévus dans le cadre du futur POS. Le travail est réalisé par l'équipe de l'ATURCO et du CERAU, en collaboration avec les services du GIL et des syndicats professionnels de branche qui fournissent des informations sur le tissu industriel local.

Le rapport pointe les enjeux en matière d'aménagement des zones industrielles (réglementation des installations, équipements collectifs), en lien avec la lutte contre les nuisances industrielles (pollutions atmosphérique et de l'eau, stations d'épuration, gestion et traitement des déchets). Il stigmatise tout particulièrement les nuisances liées aux industries chimiques et métallurgiques, très importantes dans le tissu économique lyonnais, et dont les représentants syndicaux occupent les plus hautes fonctions au sein du GIL et de la CCIL.

Cette position pour le moins radicale s'explique sans doute par l'existence de liens financiers et hiérarchiques puissants, quoique peu visibles, unissant l'ATURCO et le CERAU aux services de l'Etat, via notamment la Préfecture, la CDC et la SCET. Le gouvernement menant la politique économique et d'aménagement en concertation avec certaines factions dominantes du patronat au niveau national (voir supra, Section 1), leurs intérêts sont ainsi amenés à s'exprimer dans les travaux d'expertise au niveau local. Elle s'inscrit cependant dans la ligne directe des grandes orientations spatiales et économiques du SDAM pour la partie centrale de la métropole et reprend en partie les préconisations exprimées par le Comité d'expansion au début des années 1960.

Le contexte institutionnel au niveau national est également déterminant dans l'explication des choix proposés. En effet, le Ministère de l'Environnement est créé en 1971, durant les travaux de préparation du rapport. L'importance prise par la controverse environnementale autour de l'aménagement de la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer sur les rives de l'étang de Berre (Linossier, 2003 ; Paillard, 1981) et l'apparition des premiers mouvements écologistes en France contribuent alors à créer un climat général de renforcement de l'attention portée aux problèmes de pollution industrielle. Enfin, la politique étatique en faveur des métropoles d'équilibre, d'abord focalisée sur les projets d'équipements, d'infrastructures, de logement et d'aménagement industriel, connaît une inflexion notable en faveur du développement

des fonctions tertiaires supérieures au début des années 1970, particulièrement dans la métropole lyonnaise (voir supra, Section 1).

Les conclusions du rapport, fortement imprégnées du projet étatique d'exurbanisation industrielle et de constitution de vastes complexes industriels régionaux adaptés aux besoins de la grande industrie pétrochimique et sidérurgique (inter)nationale, remettent ainsi directement en question le développement et l'expansion de ces industries dans l'agglomération lyonnaise. Les intérêts économiques des industriels lyonnais sur le territoire local sont menacés par la politique centrale et son expertise au service des grands groupes, au moment où les capitaines d'industrie locaux perdent aussi leur capacité d'influence et leur prise directe sur la sphère politique lyonnaise (voir supra, Section 2).

Le rapport du CERAU est adressé aux responsables du GIL pour consultation et information, avant d'être présenté aux élus communautaires. Ces derniers ne le verront jamais, du moins en l'état initial. Les responsables patronaux réagissent en effet de manière particulièrement hostile à son contenu et à ses conclusions, en s'organisant très rapidement (échanges entre responsables du GIL, syndicats de branche et chefs d'entreprises, concertation avec les responsables de la CCIL) pour proposer un nouveau rapport, qui est littéralement substitué au premier¹³⁸. Ils exercent notamment sur le responsable de l'ATURCO une forme de lobbying épistolaire et personnel non médiatisé (réunions fermées), qui instaure de fait une pression très forte sur les techniciens de l'ATURCO, les contraignant à accepter la riposte patronale sans faire de vagues.

Après quelques échanges, un nouveau rapport est rédigé par le CERAU en 1972, intégrant les amendements proposés par les représentants du patronat lyonnais : nécessité d'aborder le problème de la pollution en milieu urbain avec discernement et prudence pour éviter de bloquer le développement industriel de l'agglomération ; nécessité de limiter les contraintes imposées aux entreprises pour éviter les délocalisations massives hors de l'agglomération ; nécessité de traiter la question des équipements collectifs d'assainissement dans les ZI avec pragmatisme et souci de la rentabilité. En revanche, les représentants patronaux approuvent et confient à la CCIL, c'est-à-dire à leur propre soin, le projet de création d'une cellule chargée des problèmes industriels dans l'agglomération, proposé dans la version initiale.

La « Charte Industrielle » (CCIL, COURLY, GIL, 1972) de l'agglomération lyonnaise est adoptée par le conseil de la COURLY en septembre 1972. La préparation du SDAU de l'agglomération lyonnaise sert ainsi à la fois de révélateur et d'occasion de dépassement du dissensus latent existant entre les intérêts du grand capital en cours d'internationalisation, fortement relayés par la politique économique de l'Etat, et les intérêts du petit et moyen capital local, contraint à l'acceptation et au silence par le verrouillage du dispositif technocratique de l'aménagement du territoire durant les années de croissance. En quelques mois, la solidité et l'impartialité de l'expertise produite par les cabinets d'études parisiens et par l'ATURCO, bras exécutant de la COURLY fortement contrôlé par la technocratie étatique, sont durement mises à bas par les organismes patronaux lyonnais. Ceux-ci arrivent à stopper le rouleau compresseur des services de l'Etat, qui imposent leur vision, leurs références conceptuelles et les

¹³⁸ Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône (dépouillement réalisé par R. Linossier en avril 2004).

objectifs de la politique économique nationale aux acteurs locaux à travers l'élaboration des nouveaux documents de planification et d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise.

L'épisode de la Charte Industrielle constitue donc un moment charnière dans l'histoire de la régulation économique et territoriale dans la métropole lyonnaise. Il met en évidence la volonté des structures de représentation des intérêts économiques locaux de se réapproprier la gestion des affaires industrielles, largement phagocytée par les services de l'Etat au travers du système de l'économie dirigée et de la planification mis en place dans les 1950 et 1960, et de remettre en cause la toute puissance de la technocratie, non seulement étatique mais aussi communautaire au niveau local à partir de 1969. Le pouvoir d'expertise, déterminant pour asseoir la domination de l'Etat au sein du système décisionnel de l'intervention économique, est désormais de nouveau revendiqué par les instances patronales dans l'agglomération lyonnaise.

Un nouveau positionnement patronal hostile à l'interventionnisme public

L'enjeu principal pour les élites économiques lyonnaises est de réaffirmer leur compétence, leur capacité d'expertise et leur légitimité à intervenir dans le processus de régulation économique au niveau local, face aux services de l'Etat, aux cabinets d'études du réseau CDC et au pouvoir politique communautaire naissant dans l'agglomération lyonnaise. Il s'agit donc autant, sinon plus, de se positionner à la tête du système d'acteurs local, c'est-à-dire de prendre le dessus sur la technocratie communautaire et sur les autorités politiques de la COURLY, et de devenir l'interlocuteur privilégié et direct des autorités gouvernementales dans l'agglomération lyonnaise, que de remettre en question de façon radicale les orientations qualitatives de la politique de l'Etat dans le champ de l'économie.

La fin des années 1960 est en effet marquée au niveau national par un profond changement d'attitude et de positionnement du patronat par rapport à la politique économique de l'Etat (voir supra, Section 1). Le choix du libéralisme économique, soutenu par une partie du gouvernement et par les élites patronales, s'accommode pragmatiquement de l'interventionnisme étatique, au gré d'un engagement politique et médiatique des représentants des intérêts économiques assez nouveau en France. L'Etat central opte pour un désengagement financier progressif de la conduite de la régulation économique et territoriale au niveau local, afin de concentrer son effort au niveau national dans le soutien aux grandes filières industrielles et de limiter l'accroissement des dépenses publiques. Il encourage le développement des investissements privés et la participation accrue des collectivités locales à l'effort d'aménagement et d'équipement du territoire, reportant ainsi en grande partie la charge et la responsabilité du développement économique sur les pouvoirs publics locaux et sur les entreprises.

Le patronat se voit ainsi conférer un rôle de premier ordre dans l'accompagnement de la croissance et la gestion du développement économique en France, en particulier à travers le développement très fort des grands groupes industriels et financiers, mais aussi par le biais des efforts de modernisation et de desserrement réalisés par les petites et moyennes entreprises au niveau local. Pourtant, l'Etat central n'entend pas renoncer à son pouvoir d'incitation et de contrôle dans le domaine de l'économie, ni à sa capacité de direction générale des affaires nationales au travers du Plan et de ses déclinaisons locales. L'ambiguïté politique entre volontarisme interventionniste et libéralisme, caractéristique des choix gouvernementaux de la France des Trente Glorieuses, notamment pour les questions d'encadrement de la régulation économique et territoriale

(Veltz, 1978), cristallise ainsi les relations entre les pouvoirs publics et le patronat, de manière particulièrement conflictuelle au niveau local.

Si les intérêts du grand capital coïncident avec les objectifs de la politique économique nationale, il n'en va pas de même pour les intérêts du petit et moyen capital, notamment industriel, au niveau local. Le patronat lyonnais s'appuie donc sur la nouvelle ligne politique définie par ses instances représentatives au niveau national, pour faire valoir ses intérêts et ses prétentions en matière de gestion de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise. Cette ligne politique est sans ambiguïté : l'Etat doit s'en tenir à son rôle d'arbitre du jeu économique et ne pas intervenir dans les affaires. Seuls les organismes patronaux doivent s'occuper de la gestion de la régulation économique.

Globalement, l'objectif poursuivi par les responsables patronaux est de convaincre politiquement la technocratie étatique de renoncer à l'interventionnisme économique, afin de laisser le champ libre aux seuls acteurs économiques dans la conduite de toute forme de régulation de l'économie. Le patronat, par le biais du CNPF, s'affirme ouvertement comme un acteur impliqué dans le débat public et dans la conduite de la régulation économique à partir de 1965, abandonnant progressivement la triple logique du secret, du positionnement défensif et du groupe de pression, en retrait par rapport aux acteurs politiques, qui prévalait jusque là dans ses rangs (Bunel, Saglio, 1979). Il s'appuie notamment sur le fort développement des médias (presse écrite, télévision) pour faire entendre sa voix et diffuser sa conception de la conduite de l'économie auprès de la société civile, adoptant ainsi une stratégie beaucoup plus offensive et explicite sur le terrain politique, tant aux échelles nationale que locale.

Les représentants des entreprises se considèrent comme les plus compétents et les mieux disposés pour gérer les affaires économiques, en raison de leur connaissance très précise des enjeux et des besoins des firmes en matière de régulation. Le patronat met ainsi en avant sa légitimité naturelle à se saisir des questions économiques, pour proposer de nouveau son expertise dans le système d'intervention économique et pour imposer sa reprise en main du devenir des activités économiques sur le territoire. Le pragmatisme et l'adaptabilité aux évolutions du contexte économique, compétences mal maîtrisées par la technocratie étatique, sont particulièrement mis en avant pour justifier la nécessité d'un retrait de l'Etat au profit des organismes et intérêts patronaux dans la conduite de la régulation au niveau local.

Le choix des experts de l'Etat de privilégier des logiques d'exurbanisation industrielle et de développement des fonctions tertiaires dans l'agglomération lyonnaise est en effet perçu comme totalement inadapté aux enjeux économiques des entreprises face à l'ouverture internationale, à la concurrence et au ralentissement de la croissance qui marquent le début des années 1970. Le patronat lyonnais oppose ainsi son réalisme et sa capacité de prise en compte des évolutions du contexte d'ensemble et de la conjoncture économique, à la rigidité conceptuelle de l'interventionnisme des autorités centrales.

Les entreprises industrielles recherchent majoritairement la centralité et la proximité des services de la métropole lyonnaise, leur intérêt en matière de développement se situe dans l'agglomération, pas aux confins de la RUL. L'orientation spatiale et aménagiste donnée au développement économique par la technocratie étatique apparaît également aux représentants patronaux comme insuffisante, voire dépassée par les enjeux de positionnement du territoire local et des entreprises sur le marché des localisations à l'échelle européenne.

Dans l'agglomération lyonnaise, les représentants des intérêts économiques locaux adoptent, dans un premier temps, une attitude essentiellement défensive vis-à-vis des propositions de la technocratie publique, défavorables au développement industriel de l'agglomération lyonnaise. Ils s'inscrivent ainsi parfaitement dans la ligne de conduite traditionnelle du patronat français, caractérisée par une mobilisation uniquement réactive, motivée par la défense de ses intérêts acquis. Les structures patronales lyonnaises semblent d'abord défendre la primauté industrielle de l'agglomération, notamment contre le projet tertiaire de la technocratie étatique, en utilisant les méthodes classiques des groupes de pression négociant à l'abri du débat public.

Cependant, au-delà de la stratégie simplement défensive, la méthode utilisée par les représentants du patronat lyonnais pour affirmer sa compétence et sa légitimité dans la gestion affaires économiques révèle aussi une stratégie politique beaucoup plus offensive, visant à faire accepter par l'Etat, les responsables politiques locaux et l'ensemble de la société civile, le nouveau rôle moteur et pilote des hommes d'entreprises dans la conduite de la politique économique au niveau local.

De l'art et de la manière de reprendre le leadership

C'est la CCIL, acteur traditionnel et légitime de la régulation économique au niveau local, tant pour le patronat que pour les pouvoirs publics, qui représente les intérêts du patronat lors des négociations de la Charte Industrielle, et non le GIL, principal syndicat patronal lyonnais et antenne locale du CNPF. Un partage des tâches de fait s'opère entre les syndicats patronaux locaux et les CCI : les premiers gèrent les questions sociales (négociations salariales, formation de la main d'œuvre...), tandis que les secondes s'occupent des problèmes économiques et politiques, conformément à la mission de service public d'intérêt général conférée aux organismes consulaires par l'Etat (Coing, 1978).

Les membres du GIL étant majoritaires parmi les élus de la CCIL, celle-ci défend leurs intérêts industriels face au projet d'exurbanisation industrielle et de développement tertiaire des pouvoirs publics. Elle agit pour leur compte sur la sphère politique, en leur permettant d'influencer fortement le système d'acteurs, tout en restant en retrait du débat public. L'initiative et l'élaboration de la Charte sont ainsi surtout le fait des organismes de représentation des intérêts patronaux, qui travaillent essentiellement « en coulisses ». CCIL, GIL et Comité régional d'expansion avancent ainsi « cachés », n'assumant pas politiquement la responsabilité des choix économiques de la Charte mais revendiquant ouvertement la légitimité, la compétence et le savoir-faire en matière d'expertise économique dans l'organisation de la régulation au niveau local.

Le Président du Comité d'expansion régional approuve particulièrement le travail réalisé par les organismes lyonnais, parce qu'il s'inscrit directement dans la continuité des études réalisées par le Comité lyonnais avant le déferlement de la technocratie étatique, et qu'il offre un contrepoint de poids face aux documents de planification de l'OREAM : *« C'est une excellente note de synthèse qui reprend ce que nous avons ensemble cogité durant les 10 dernières années en matière de développement, en fonction des contraintes géographiques de la région lyonnaise. [Elle] comporte l'essentiel de ce qu'il est utile de savoir comme préalable aux décisions d'orientation économique de la région lyonnaise. Dans la mesure où nous nous entendons pour préconiser une politique de développement harmonieuse de notre région, ce document*

*peut être considéré comme capital : c'est le plus important qui ait été produit depuis quelques années »*¹³⁹.

Par contre, la Charte Industrielle est publiquement portée par les autorités politiques de l'agglomération, essentiellement à travers les instances de la COURLY. Elle est adoptée officiellement par un vote du Conseil communautaire en septembre 1972, présentée lors d'une conférence de presse organisée par L. Pradel, mais les principes d'une politique industrielle pour l'agglomération lyonnaise ne sont toutefois discutés qu'en Commission des affaires économiques de la COURLY, et non en séance plénière du Conseil. Les intérêts économiques lyonnais sont bien représentés dans cette commission, composée de conseillers communautaires proches des milieux d'affaires, mais les élus de l'opposition (communistes, socialistes) éprouvent en revanche des difficultés pour y participer¹⁴⁰.

Les syndicats salariés locaux comme la CGT et la CFDT, qui sont eux aussi particulièrement représentatifs du monde industriel lyonnais et tout autant directement intéressés par sa reproduction et son développement, dénoncent également au même moment le parti d'aménagement tertiaire retenu par les instances gouvernementales et locales. Ils le font de façon publique et officielle, lors des séances de la CODER et à l'occasion des avis émis en conseil de communauté sur les différents documents de planification de l'agglomération lyonnaise. Ils sont pourtant tenus à l'écart de la Commission des affaires économiques de la COURLY par l'exécutif communautaire, malgré la proposition du groupe communiste d'associer les syndicats ouvriers aux réflexions sur l'orientation de l'action économique dans l'agglomération lyonnaise¹⁴¹. Les liens étroits existant entre les élites politiques et économiques lyonnaises (voir supra, Section 1) peuvent sans doute expliquer cette alliance de fait entre le patronat et les autorités publiques locales au service de l'autonomie de gestion des affaires économiques locales, qui s'effectue au détriment de la représentation démocratique et des intérêts de la société civile salariée.

La première préoccupation des organismes patronaux lors de la découverte du rapport du CERAU est de cacher son existence aux élus de la COURLY et d'empêcher sa diffusion publique, afin de couper court à toute forme de discussion démocratique : « *Il ne faut pas que cette étude tombe entre les mains de la presse car si certaines informations sont justes, d'autres risquent d'être très mal interprétées* »¹⁴² ; « *Nous avons reconnu que, si ce rapport constituait en tant qu'élément de travail une bonne base de départ fortement documentée, il ne pouvait être diffusé tel quel auprès des membres de la Communauté urbaine, et qu'il convenait en conséquence de préparer en commun, en s'en inspirant, un autre document plus adéquat* »¹⁴³. La seule mention de l'étude du CERAU faite par la presse est révélatrice : « *Cette étude n'a pas été*

¹³⁹ Extrait d'un courrier adressé par M. Hermans (président du syndicat des industries chimiques de la région lyonnaise et du Comité d'expansion régional) à M. De Valence (président du GIL et du syndicat du BTP lyonnais), septembre 1972. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

¹⁴⁰ « Politique industrielle et commerciale de l'agglomération lyonnaise – Remise d'une brochure », *Bulletin officiel de la COURLY*, octobre 1972. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône

¹⁴¹ Perrin P., Trassoudaine L., « Quelques absences remarquée à la COURLY qui adopte, à l'unanimité, la création de l'ADERLY », *L'Echo Liberté*, 23/04/1974. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

¹⁴² Extrait d'un courrier adressé par le directeur du GIL aux responsables syndicaux de branche et à divers chefs d'entreprises en décembre 1971. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

¹⁴³ Extrait d'un courrier adressé par le président de la CCIL à C. Delafante, responsable de l'ATURCO, en janvier 1972. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

*officiellement diffusée, mais le Figaro du 24 juin [1972] en a publié une analyse. Elle réunit un certain nombre de données économiques (...) et ses conclusions sont assez sévères »*¹⁴⁴.

La stratégie de communication déployée lors de l'épisode de la Charte Industrielle, largement relayée par la presse écrite locale et régionale, révèle donc l'existence d'un véritable « plan média », qui permet aux organismes patronaux lyonnais de faire accepter aux élites politiques locales, et accessoirement à l'ensemble de la société civile, leur nouveau rôle politique, central dans la conduite de la régulation économique territoriale. Les nombreux articles de presse qui couvrent l'élaboration de la Charte Industrielle reprennent en effet assez largement l'argumentaire patronal en faveur de la défense d'une agglomération lyonnaise majoritairement tournée vers l'industrie, mais ils participent aussi fortement à consacrer l'idée d'une gestion des affaires économiques locales conçue et dirigée par les acteurs économiques locaux.

La création d'un Bureau de développement de la région lyonnaise au sein de la CCIL est ainsi annoncée, avant même la publication de la Charte Industrielle¹⁴⁵. L'attitude dissuasive et restrictive des pouvoirs publics vis-à-vis de l'industrie dans l'agglomération, malgré la suppression de la procédure d'agrément, est également largement dénoncée par la presse : « *Pour le groupe de travail, il n'est ni possible, ni souhaitable de prévoir un développement de l'agglomération fondé exclusivement sur le tertiaire avant une quinzaine d'années* »¹⁴⁶. Grâce aux médias, le patronat lyonnais dénonce ouvertement la place trop importante conférée aux activités tertiaires dans le parti d'aménagement de la métropole lyonnaise retenu par les organismes officiels. Ces derniers semblent « *oublier le poids de l'industrie comme assise obligatoire à tout développement (...). La bataille pour l'industrialisation va s'entamer sur plusieurs fronts : le bureau, la charte (...), les ZI et un rapport signé conjointement par le patronat, les responsables du SDAU (...) et la chambre de commerce* »¹⁴⁷.

D'autres articles insistent encore sur la responsabilité des pouvoirs publics centraux et déconcentrés dans le malaise industriel lyonnais, dont les interventions et l'attitude freinent plus qu'ils n'impulsent le développement économique (procédure et commission d'agrément des implantations industrielles dans l'agglomération, supprimées en 1971)¹⁴⁸, et sur la nécessité de continuer à développer l'industrie pour faciliter le développement harmonieux des services supérieurs aux entreprises dans l'agglomération souhaité par l'Etat¹⁴⁹.

Les principaux acteurs économiques lyonnais s'affranchissent donc de la tutelle étatique en matière de régulation de l'économie grâce à l'épisode de la Charte Industrielle. Ils bénéficient dans cette entreprise du relais appuyé de la presse locale et régionale. La nouvelle politique économique lyonnaise traduit surtout dans les faits la primauté de la

¹⁴⁴ « Trois études régionales vers une Charte industrielle lyonnaise », *Bref Rhône-Alpes*, 05/07/1972, pp.1-2. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

¹⁴⁵ Idem.

¹⁴⁶ Masson J.-P., « Lyon va se doter d'une Charte de développement industriel », *L'Echo Liberté*, 11/07/1972. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

¹⁴⁷ Trassoudaine L., « Les dossiers de la rentrée : créer des emplois. Un projet pour industrialiser l'Ouest lyonnais », *L'Echo Liberté*, 16/09/1972. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

¹⁴⁸ Trassoudaine L., « La Charte de développement industriel de l'agglomération lyonnaise : le passage obligé de l'expansion », *L'Echo Liberté*, 26/09/1972. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

¹⁴⁹ Cadoret J.-P., « Lyon : l'industrie dans la ville », *L'Usine Nouvelle*, n°43, 26/10/1972. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

défense des intérêts des forces économiques dominantes du système productif local (i.e. des entreprises industrielles) face aux intérêts du grand capital international portés par la technocratie étatique. Le patronat lyonnais reprend ainsi la main en matière de régulation économique et territoriale, perdue au profit des services de l'Etat et de leur dispositif d'expertise, et tente avec un certain succès d'imposer son leadership politique sur les questions économiques au sein du système d'acteurs local.

Mais cette nouvelle politique économique territorialisée qui se profile dans l'agglomération lyonnaise en réaction à la toute puissance de la technocratie de l'Etat, même si elle s'appuie sur le soutien politique et financier de la COURLY, ne repose pas vraiment sur la légitimité électorale des collectivités locales (la plupart des communes membres n'ont que peu de prise sur les choix opérés par l'EPCI car elles ne sont pas représentées au Conseil communautaire¹⁵⁰), ni sur la poursuite de l'intérêt général des citoyens et travailleurs lyonnais. Elle répond d'abord au souci de défendre et de promouvoir les intérêts des entreprises locales face aux orientations économiques et spatiales définies par les autorités étatiques.

Remise en cause de l'organisation de la régulation économique au niveau local

La création de la COURLY et les importantes prérogatives d'aide à la décision confiées à l'ATURCO, le déploiement de la technocratie étatique à travers l'OREAM et les cabinets d'études du réseau CDC, placent les organismes patronaux lyonnais dans une position de soumission par rapport au processus décisionnel et dans une situation de relative impuissance en matière d'expertise et d'orientation de la politique économique et d'aménagement du territoire dans l'agglomération lyonnaise.

La sorte de « putsch » opéré lors des travaux préparatoires du SDAU par les élites économiques lyonnaises auprès des instances consacrées comme légitimes à exprimer l'expertise économique dans l'agglomération lyonnaise, qu'elles soient locales (COURLY, ATURCO) ou centrales (CERAU), reflète donc plutôt un problème de forme concernant l'organisation institutionnelle de la régulation économique territoriale, qu'un simple problème de fond lié au contenu même du rapport prônant l'exurbanisation des industries lourdes hors de l'agglomération centrale. Les acteurs économiques lyonnais s'opposent à la logique technocratique imposée par l'Etat central, qu'elle émane des bureaux d'études parisiens ou des nouvelles institutions créées au niveau local par l'administration étatique comme la COURLY.

De fait, le patronat lyonnais ne conteste pas vraiment la réalité des problèmes de pollution industrielle dont fait état le rapport du CERAU, et qui fondent en grande partie les propositions en faveur de l'exurbanisation des activités industrielles. En revanche, il revendique un profond changement de méthode concernant la conduite de la politique d'aménagement économique dans l'agglomération, en remettant directement en question la capacité et la légitimité de la COURLY à se saisir des problèmes de régulation économique territoriale. La COURLY est particulièrement visée par l'offensive patronale, parce qu'elle représente de manière indirecte, en tant qu'émanation de la toute puissance institutionnelle et politique du pouvoir central,

¹⁵⁰ « La Communauté urbaine et la politique industrielle de l'agglomération lyonnaise », *Le Progrès*, 20/09/1972. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

l'intervention dirigiste et l'ingérence économique systématique de l'Etat dans les affaires du pays, à l'échelle nationale comme à l'échelle des territoires locaux.

La COURLY est un établissement public de coopération intercommunale créé par l'Etat pour faciliter la mise en œuvre de la politique des métropoles d'équilibre dans l'agglomération, elle est donc perçue comme un outil politique et institutionnel au service de la technocratie étatique, un relais du pouvoir très centralisé et autoritaire des services étatiques (DATAR, CGP...), via l'ATURCO notamment, qui hébergent les bureaux d'études de la CDC et relaie les orientations de la politique économique et d'aménagement à Lyon.

Les principales exigences formulées par les représentants de la CCIL et du GIL lors des négociations sur le contenu de la Charte portent ainsi sur (CCIL, 1972) :

- La nécessité d'examiner les problèmes d'urbanisme et de développement industriel de l'agglomération lyonnaise de manière concertée, en soumettant les projets à la critique de personnes compétentes. Il s'agit ici pour les représentants du patronat de revendiquer leur légitimité et leur compétence sur les questions de développement économique, conférées par leur appartenance directe au monde des entreprises et leur connaissance fine de ses problématiques et enjeux spécifiques. La concertation nécessaire entre pouvoirs publics et chefs d'entreprises est également réaffirmée.
- La nécessité d'une prise de conscience des responsables politiques de la COURLY quant à l'importance des modalités d'urbanisme rattachées au développement industriel de l'agglomération et l'impossibilité pour la COURLY de prétendre uniquement réglementer pour résoudre les problèmes de pollution, surtout en l'absence d'une telle réglementation au niveau national (risque de mettre l'industrie locale en situation d'infériorité). Les représentants patronaux pointent ainsi les limites méthodologiques de l'interventionnisme réglementaire public, qui s'avère très contraignant et pénalisant malgré sa nature indirecte, et le caractère globalement inadapté de la planification spatiale face aux enjeux de développement des entreprises et aux évolutions du contexte économique.
- La distance entre la politique industrielle structurelle de la COURLY et la réalité industrielle conjoncturelle, qui reflète l'absence de compétence et d'expertise de l'institution communautaire : *« Ce sont là des problèmes complexes, du ressort des organisations professionnelles, des CCI, de la CODER, de la Mission Economique, du Ministère de l'Industrie. Il semble peu souhaitable que, vis-à-vis de ces problèmes, la Communauté urbaine mène une politique personnelle ; par contre, il y a intérêt à ce qu'elle en connaisse »* (CCIL, 1972). Le manque de compétences d'action directe de l'organisme intercommunal et sa faible capacité d'expertise dans le domaine économique, largement conditionnés par le centralisme et le dirigisme de l'Etat en la matière, sont mis en avant pour justifier la participation active des organismes patronaux dans la conduite de la régulation économique et territoriale au niveau local.
- La suggestion du rapport de créer une « cellule » chargée des problèmes industriels dans l'agglomération, qui rejoint de façon opportune l'initiative de la CCIL de créer en son sein un Bureau de Développement de la région lyonnaise. La responsabilité en serait confiée à un permanent de la CCIL, auquel serait adjoint un Conseil composé d'industriels avertis (membres de la CCIL, du GIL ou des grands syndicats professionnels). *« En raison de l'importance de la question de l'urbanisme industriel, la CCI serait tout à fait d'accord pour associer à ce Conseil l'ATURCO ou un représentant de*

la COURLY » (CCIL, 1972). Les représentants du patronat se lyonnais s'approprient la compétence du développement économique dans l'agglomération lyonnaise, en s'emparant du projet de création d'un service ad hoc. Partisans de la concertation entre puissance publique et acteurs économiques, ils invitent les représentants de la technocratie étatique et les autorités politiques locales à s'ouvrir à la logique du partenariat dans la conduite de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise.

Il s'agit donc d'une attaque en règle contre le pouvoir émergent de la COURLY en matière de politique d'aménagement à vocation économique, pourtant relativement limité et embryonnaire par rapport à celui des services de l'Etat (bureaux d'études, OREAM, DDE). Celle-ci apparaît aux yeux du patronat local comme le « cheval de Troie » de la technocratie étatique et du gouvernement central, même si le Président Pradel partage en grande partie les positions des élites économiques locales face aux orientations de la politique nationale et sait s'entourer de personnages influents issus du milieu des affaires lyonnais (voir supra, Section 2).

Les avis convergent donc au sein du patronat lyonnais, quant à la distribution des rôles et à la légitimité des différents acteurs institutionnels locaux à intervenir dans le domaine de la régulation économique territoriale. Les responsables de la CCIL revendiquent l'expertise, la compétence et le savoir-faire traditionnel des services consulaires en la matière, tout comme la légitimité naturelle du patronat à participer activement à la conduite de la politique économique. Ceux du GIL remettent plutôt en cause la légitimité de l'ATURCO et du CERAU à intervenir dans les problèmes industriels, les taxant de technocratie et d'incompréhension des impératifs de pragmatisme et de réalisme attachés à la question du développement économique.

Ils reconnaissent tous cependant que les problèmes d'aménagement industriel et de développement économique relèvent également des préoccupations légitimes de la COURLY et des techniciens de l'ATURCO, dont le cœur de métier est l'urbanisme et l'aménagement spatial, mais prônent un traitement tripartite et concerté de ces questions, entre la COURLY, l'ATURCO et la CCIL.

Au final, c'est ainsi la manière de faire et le système de référence général guidant l'action qui semble vraiment en jeu dans cette remise en question de la conduite de la régulation économique territoriale dans l'agglomération. Les acteurs économiques lyonnais prônent ni plus ni moins un profond changement de méthodes et de conception des politiques publiques économiques au niveau local, afin qu'elles soient plus en phase avec l'évolution du contexte d'ensemble et les besoins nouveaux des entreprises vis-à-vis des territoires.

3- Le basculement dans un régime économique de crise

Les années 1970 marquent un changement profond dans les principes d'orientation et de définition de la politique économique, tant aux niveaux national que local. Les concepts et les thèmes dominants qui servent de référence à la définition de l'intervention économique des pouvoirs publics évoluent fortement, la plupart des termes qui constituent le vocabulaire des responsables économiques et politiques durant les années de croissance sont remplacés par d'autres mots, relatifs au nouveau contexte de crise.

Le virage conceptuel s'amorce en effet en même temps que survient la crise économique, c'est-à-dire précisément en 1974, juste après le premier choc pétrolier, qui

marque dans l'imaginaire collectif, en France, en Europe et dans l'ensemble du monde, le basculement d'une économie de croissance, fordiste et industrielle, vers une nouvelle économie de crise, post-fordiste et post-industrielle, dominée par l'incertitude, la flexibilité, les services et l'innovation (voir supra, 1^{ère} partie, Section 1). La répartition des rôles entre pouvoir central et systèmes d'acteurs locaux évolue, ainsi que les techniques et modes de faire mobilisés pour assurer la régulation de l'économie sur le territoire national. L'ensemble du cadre référentiel de la régulation économique et territoriale est ainsi renouvelé au cours des années 1970 pour s'adapter au nouveau contexte économique d'ensemble.

Thèmes et concepts de référence : de la croissance à la crise

Les Trente Glorieuses correspondent aux années de forte croissance économique, de modernisation des structures productives, d'expansion des activités industrielles et tertiaires. La doctrine de l'aménagement du territoire en France correspond à ce régime de croissance, durant lequel le fordisme s'impose comme le mode intensif d'accumulation du capital, permettant à la fois l'augmentation de la richesse économique grâce à la généralisation des avancées techniques dans l'ensemble du système productif, et le progrès social grâce à une gestion plus rationnelle de la répartition des tâches et à une meilleure répartition des richesses produites au sein de la population.

La politique économique et d'aménagement du territoire nationale participe ainsi directement du mode de régulation de l'économie en période de croissance, à travers le Plan. L'objectif poursuivi par les autorités centrales est précisément l'aménagement de cette croissance, la gestion rationnelle de l'expansion économique du pays pour une « *harmonieuse répartition des hommes et des activités sur le territoire* » (Laborie, Langumier, De Roo, 1985, p.16) : rééquilibrage de la répartition des fonctions économiques sur le territoire national de Paris vers la Province, développement des équipements collectifs, urbanisation, développement des infrastructures de communication, décentralisation et modernisation du tissu industriel à l'échelle régionale, décentration tertiaire depuis la capitale et constitution de nouveaux pôles de services en Province.

La DATAR constitue le principal foyer conceptuel et programmatique de la politique d'aménagement de l'Etat. Elle instaure un modèle de politique volontariste, fortement interventionniste et centralisé, « *parfois même technocratique* » (Laborie, Langumier, De Roo, 1985), qui restructure en profondeur les territoires locaux. L'agglomération lyonnaise, désignée avec ses voisines régionales comme l'une des huit métropoles d'équilibres françaises devant contrebalancer l'hégémonie économique parisienne, sert ainsi de réceptacle à l'action de redistribution spatiale de l'Etat. Celle-ci s'opère à grands renforts de desserrement des activités dans des zones industrielles aménagées et équipées par les pouvoirs publics, de centres directionnels tertiaires et de planification territoriale, selon une logique quantitative dominante et un principe de zonage fonctionnaliste inspiré de la Charte d'Athènes.

Le rôle des services de l'Etat est prédominant à tous les stades de la conception et de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire, les acteurs locaux se trouvant confinés dans une position de quasi spectateurs, du moins de simples exécuteurs des actions décidées au niveau national. Le dirigisme imposé par le haut marque la régulation économique et sa déclinaison territoriale durant cette période.

La DATAR porte cependant en elle, du fait même de sa nature d'administration de mission, souple et légère, « *sans hiérarchie ni division formelle du travail* » (Laborie, Langumier, De Roo, 1985, p.8), les germes du changement profond que connaît la politique d'aménagement du territoire française depuis la survenue de la crise économique au début des années 1970. Avec l'évolution du contexte général vers un régime de stagnation de la croissance, l'action publique devient en effet moins normative, l'Etat devient moins dirigiste, et les méthodes d'intervention changent de nature, en devenant plus souples et pragmatiques, adaptées aux particularités économiques du territoire local et au retour en force des conceptions libérales sur la scène politique.

Prémices d'une territorialisation de l'intervention en faveur de l'économie

« Dans les années 1960, l'Etat détenait quasiment le monopole de la responsabilité économique. En revanche au cours des années 1970, avec le ralentissement durable de la croissance, les capacités de réponse de l'Etat s'atténuent et les élus locaux apparaissent comme des partenaires économiques responsables (...). La crise économique générale, l'augmentation du volume du chômage, la nécessité de rigueur budgétaire provoquent cette modification importante du comportement et du rôles des élus locaux. Ces derniers ne peuvent plus rester seulement les accompagnateurs d'un développement impulsé par l'Etat mais deviennent aussi les promoteurs d'un développement local » (Laborie, Langumier, De Roo, 1985, p.18-19).

De fait, les autorités étatiques annoncent un virage dans la politique urbaine nationale et le traitement de la question des implantations tertiaires au milieu des années 1970 (ADERLY, 1977, p.14)¹⁵¹ : ralentissement de la croissance urbaine, renforcement des responsabilités et des moyens des collectivités locales, prise en compte des aspirations collectives (des chefs d'entreprises et des salariés face aux contraintes de localisation très rigides des activités économiques). Une dynamique similaire s'engage concernant le développement industriel, à la faveur d'un consensus politique autour de la nécessité d'agir à un échelon plus local et de diversifier les actions entreprises (BIPE, 1978). La crise économique instaure un nouveau climat de concurrence entre les territoires, non plus seulement à l'échelle internationale mais également à l'intérieur du pays : l'impératif de décentralisation économique vers les métropoles d'équilibre est relativisé par le pouvoir central, qui s'inquiète du maintien de la place stratégique de Paris dans le système mondial.

L'arrivée de la droite libérale à la tête du gouvernement national, favorable au désengagement financier et opérationnel de l'Etat, à la dérégulation et à la libéralisation de l'économie, entraîne également un certain repli de l'intervention étatique au niveau local (Jobert, 1994). La nouvelle politique de l'Etat, adaptée au nouveau contexte de crise, prône ainsi un développement tertiaire plus souple dans les métropoles d'équilibre, la tendance à la modération et une certaine diffusion des activités et des bureaux dans l'espace : un nouvel urbanisme, plus flexible, plus souple, mieux adapté aux souhaits de chacun. Les préconisations des autorités centrales en matière de gestion des implantations tertiaires orientent la politique urbaine vers le renforcement des

¹⁵¹ Résumé du discours du Délégué à l'Aménagement du territoire lors du Colloque de l'Association Bureaux-Provinces de décembre 1977.

responsabilités des collectivités locales et une meilleure prise en compte des aspirations des dirigeants d'entreprises (ADERLY, 1977, p.14).

En 1974 en effet, V. Giscard d'Estaing accède à la Présidence de la République française et marque l'avènement des thèses libérales dans la conduite de la régulation économique au niveau national. Celles-ci, soutenues par R. Barre et J. Chaban-Delmas, placent ainsi les représentants patronaux dans une position très avantageuse de « conseiller du prince », au gré d'un modèle de concertation par voie consultative qui leur confère un accès privilégié à la sphère du pouvoir politique. Elles réhabilitent aussi le rôle des acteurs locaux dans la conduite des initiatives de développement économique, au nom du nécessaire repli de l'Etat sur ses fonctions régaliennes (voir infra).

Les modes de faire de la politique économique et d'aménagement du territoire évoluent vers une intervention publique moins autoritaire et centralisée, qui est moins imposée par le haut (logique « top-down ») et plus ancrée dans le territoire et le système d'acteurs local (logique « bottom-up », développement endogène). L'Etat se désengage massivement de l'intervention publique en faveur de l'économie sur le territoire, en repliant et concentrant son action sur les seuls territoires considérés comme en crise ou en grande difficulté économique (zones rurales et zones de reconversion industrielle). Une plus grande attention est portée aux intérêts locaux, le pouvoir décisionnel, les charges financières liées aux investissements d'infrastructures et d'équipements et la mise en œuvre opérationnelle des projets d'aménagement sont transférés progressivement aux acteurs du territoire, tandis que les logiques de gestion prennent le pas sur les logiques de production.

On passe ainsi de l'aménagement de la croissance sur le territoire par la technocratie étatique au développement économique local, voire endogène, porté par les acteurs du territoire (voir supra, 1^{ère} Partie). Le niveau local et ses acteurs, notamment les villes, revendiquent plus de liberté d'intervention dans la régulation économique territoriale et une plus grande autonomie dans la gestion du développement territorial (BIPE, 1978). Les autorités politiques locales renforcent leur rôle d'entrepreneur, de technicien, de financier et d'animateur au sein du système économique territorial, adoptant selon les contextes « *soit une stratégie d'accompagnement et de dépassement de la politique de l'Etat allant jusqu'à la recherche d'une stratégie autonome, soit une stratégie d'opposition de régulation et de compensation des effets d'un changement imposé de l'extérieur* » (BIPE, 1978, p.13).

Les pouvoirs publics locaux adoptent notamment le point de vue et le langage des entreprises, grâce à leur collaboration étroite avec les structures de représentation des intérêts économiques (CCI, syndicats patronaux). Le développement économique local se veut en effet plus qualitatif, respectueux du cadre de vie et pragmatique : le concept de zone d'activités remplace celui de zone industrielle, l'adaptation de l'offre de surfaces produites par la puissance publique aux besoins des entreprises industrielles ou tertiaires est recherchée en priorité par les acteurs de la régulation économique territoriale, les actions déployées changent de nature en se diversifiant.

Cette volonté d'intervenir s'inscrit ainsi dans une logique nouvelle de concurrence et de compétition entre les villes ou les territoires infranationaux, qui justifie le recours à des méthodes managériales et stratégiques, guidant des actions de promotion, de marketing, de prospection et de création d'image pour mettre en valeur les atouts économiques du territoire local. La recherche de flexibilité et de pragmatisme dans l'action économique

locale incite à prôner moins de rigidité dans les prescriptions d'urbanisme et les documents de planification, notamment quant à la limitation de l'accueil des activités économiques et particulièrement industrielles dans les zones centrales des villes.

De ce point de vue, le SDAU de l'agglomération lyonnaise adopté en 1978 apparaît comme totalement inadapté aux nouvelles contraintes de développement économique territorial imposées par le contexte de crise. Elaboré selon les critères de croissance qui prévalent à la fin des années 1960, il est obsolète avant même sa publication. Il prévoit en effet de limiter les implantations industrielles aux seuls quartiers de Vaise et de Gerland dans Lyon, et de reporter le gros de l'expansion des activités non tertiaires en dehors de l'agglomération, conformément aux préconisations du SDAM. Sa logique exclusive vis-à-vis de l'économie n'intègre pas de vision stratégique pour le développement du territoire local, mais uniquement une démarche de réservation des sols pour des usages futurs globalement déconnectée des problèmes émergents de positionnement de la métropole lyonnaise sur le marché des villes.

Conclusion de chapitre

Le début des années 1970 est donc marqué par une profonde remise en question de l'interventionnisme étatique systématique dans le domaine de l'économie, particulièrement au niveau local. Différents facteurs explicatifs peuvent être identifiés : échec relatif des grandes opérations d'aménagement à vocation industrielle ou tertiaire dans l'agglomération lyonnaise, mais aussi plus largement dans les grandes métropoles du pays (complexes industrialo-portuaires de Fos-sur-Mer et de Dunkerque, Mériadeck à Bordeaux, etc.) ; effets limités des dispositifs incitatifs financiers supposés favoriser la décentralisation des fonctions économiques stratégiques de Paris vers les métropoles d'équilibre ; tournant politique libéral au niveau national, qui consacre progressivement le principe du retrait de l'Etat de la gestion des affaires économiques.

L'inadaptation croissante des logiques d'action aménagistes et quantitatives portées par la technocratie étatique face à l'évolution des enjeux et besoins des entreprises entraîne également la grogne patronale dans l'agglomération lyonnaise et une montée en charge des structures de représentation des intérêts économiques dans le débat politique. Elles réclament un changement de méthode radical et une meilleure prise en considération des attentes et des contraintes des entreprises par l'action publique, à défaut de pouvoir véritablement imposer l'idée du renoncement des pouvoirs publics locaux et centraux à intervenir dans le fonctionnement de l'économie. Les élites économiques lyonnaises revendiquent également un plus grand pouvoir et une influence plus directe sur la conduite des politiques économiques dans l'agglomération, au nom de leur grande capacité d'expertise en la matière.

Le basculement de l'économie mondiale dans un régime de crise conforte ce retour des acteurs économiques lyonnais sur le devant de la scène de la régulation au niveau local. L'évolution du contexte d'ensemble implique en effet un profond changement du cadre référentiel, des principes et des méthodes de l'interventionnisme économique public, qui font la part belle aux logiques d'action et de management issues de la sphère des entreprises (voir infra). La politique économique très centralisée de l'Etat, de portée nationale et dominée par les volets spatiaux et financiers de l'action régulatrice de la puissance publique, cède la place à une nouvelle forme de politique publique, plus qualitative et en phase avec les besoins des entreprises lyonnaises, ancrée dans le territoire local et portée par ses acteurs. Une nouvelle façon de gérer la régulation

économique territoriale par le local, selon une dynamique de développement endogène, s'impose.

II - L'émergence de la politique économique lyonnaise

La reconquête du pouvoir perdu au bénéfice de l'Etat central n'est toutefois pas l'apanage unique des forces économiques locales. Les élites politiques lyonnaises souffrent également du bouleversement institutionnel imposé par le pouvoir central durant les années 1960 (création de la COURLY dans l'agglomération, de l'OREAM au niveau régional, de la DATAR au niveau national). Celui-ci remet notamment en question le pouvoir communal, appelé à s'effacer devant le nouvel échelon administratif et de gestion intercommunal. Il est cependant également très favorable à l'affirmation du pouvoir des responsables politiques de la ville centre (Lyon et Villeurbanne) au sein de l'organisme intercommunal, notamment vis-à-vis du Conseil Général du Rhône et des petites communes de banlieue (Lojkin, 1974).

Les rapports entre l'Etat et les collectivités locales sont alors fortement marqués par la volonté des municipalités de s'émanciper de la domination gouvernementale et d'obtenir plus d'autonomie dans la conduite des politiques urbaines, contrôlées de manière hégémonique par les services de l'Etat. Les revendications pour plus d'autonomie dans les choix politiques au niveau local passent en partie par les instances de la COURLY dans l'agglomération lyonnaise à partir de 1970, du moins pour les communes les plus puissantes comme Lyon et Villeurbanne. Cette situation n'est pas propre au cas lyonnais, mais s'observe au contraire dans la plupart des grandes villes du pays concernées par la politique des métropoles d'équilibre de la DATAR, notamment à Marseille où la communauté urbaine est refusée par les élus précisément en raison du risque de perte de pouvoir de la ville centre sur le devenir de son agglomération qu'elle véhicule (Linossier, 2003).

Les représentants du patronat lyonnais (CCIL, GIL) trouvent ainsi un appui favorable auprès des responsables politiques de la COURLY dans leur démarche de reconquête du pouvoir et de la légitimité d'intervention dans la conduite de la politique économique au niveau local. Les élus lyonnais acceptent en effet très difficilement les aménagements industriels de la Ville Nouvelle de l'Isle d'Abeau et de la Plaine de l'Ain, imposés par les services de l'Etat sans réelle concertation, même s'ils ont accepté la création de la COURLY pour des raisons de rapports de force politiques dans l'agglomération. Les complexes industriels régionaux aménagés par l'Etat s'inscrivent en outre directement en concurrence avec les capacités d'accueil à vocation économique et industrielle de l'agglomération lyonnaise, et ne correspondent pas vraiment aux attentes et besoins formulés, tant par les élus locaux que par les industriels lyonnais (voir supra, Section 1).

Une alliance nouvelle voit donc le jour entre les responsables politiques lyonnais et les représentants des intérêts économiques locaux, destinée à favoriser la reconnaissance par le pouvoir central étatique de la capacité d'expertise et de la légitimité du système d'acteurs lyonnais à gérer en propre les problèmes de régulation économique sur le territoire local, et notamment l'aménagement industriel dans l'agglomération. Cette forme nouvelle de partenariat politique et institutionnel au niveau local semble répondre aux enjeux du contexte économique de crise, mais elle cristallise aussi les oppositions idéologiques et de principes entre les responsables politiques de l'agglomération. Elle permet cependant la pénétration de nouvelles approches méthodologiques plus

pragmatiques et adaptées aux logiques concurrentielles émergentes dans la conduite de l'intervention publique en faveur du développement économique.

1- Une nouvelle alliance entre patronat et responsables politiques lyonnais

La publication de la Charte industrielle de l'agglomération lyonnaise (CCIL, COURLY, GIL, 1972) marque l'émergence d'une politique de régulation économique territoriale émanant d'abord des acteurs locaux, et non plus seulement des autorités centrales de l'Etat. En l'absence de compétences de planification, d'aménagement et d'urbanisme, monopolisées par les services de l'Etat, et plus précisément de compétence économique spécifique, la COURLY, organisme institutionnel encore très jeune et inexpérimenté, se trouve quelque peu à la remorque des structures de représentation des intérêts économiques lyonnais dans la conduite de la nouvelle politique économique, qu'elles ont largement et directement contribué à faire accepter par la technocratie étatique et locale.

Certes, la COURLY institutionnalise de fait la réalité territoriale, économique et politique de l'agglomération lyonnaise, mais elle ne possède aucun savoir-faire ni pouvoir d'action propre dans le champ de la régulation économique et de l'aménagement de l'espace, hormis ceux d'abonder au financement de certaines initiatives collectives comme la création d'une nouvelle structure associative vouée au développement économique territorial, de chapoter les travaux d'études de l'ATURCO en matière d'aménagement spatial et d'urbanisme, et d'exprimer un avis sur les documents de planification élaborés par les services de l'Etat (SDAM, SDAU, POS) par le biais de son Conseil de communauté.

Dans ce contexte, l'organisme consulaire lyonnais s'affirme comme le principal acteur de la définition et de la conduite de la politique économique locale, aux côtés des instances techniques et politiques publiques de l'agglomération et des structures de représentation des intérêts patronaux. Cette nouvelle domination patronale sur l'organisation de la régulation économique dans la métropole lyonnaise s'exprime essentiellement à travers les missions de l'Association pour le Développement de la Région Lyonnaise (ADERLY), créée en 1973 par les trois principaux signataires de la Charte Industrielle (GIL, CCIL, COURLY).

Un positionnement hostile à la politique économique de l'Etat

La Charte Industrielle est présentée par les trois signataires comme une proposition de doctrine politique pour la définition des modalités de la régulation économique territoriale dans l'agglomération lyonnaise, non comme une proposition de mesures concrètes. Elle est ainsi d'abord destinée à servir de documentation et de synthèse informative pour les membres de la COURLY faisant partie des commissions du SDAU (notamment concernant les affaires économiques), bien que ses auteurs l'envisagent de façon indépendante vis-à-vis du futur document de planification toujours à l'étude¹⁵².

¹⁵² « Politique industrielle et commerciale de l'agglomération lyonnaise – Remise d'une brochure », *Bulletin officiel de la COURLY*, octobre 1972. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

La Charte est directement destinée à servir de cadre de référence pour l'élaboration du POS de Lyon et Villeurbanne, notamment en vertu de ses propositions concernant la localisation et le contenu des zones industrielles dans l'agglomération. Elle s'appuie en effet sur l'option sous-jacente du refus de l'image de Lyon se développant de façon harmonieuse uniquement par les services, notamment les services supérieurs aux entreprises, sachant que leur développement est largement dépendant de la proximité et du dynamisme des activités industrielles¹⁵³.

Les organismes signataires sont ainsi associés pour réclamer une politique de création industrielle à Lyon, en réaction à la politique tertiaire initiée par les services de l'Etat. La Charte Industrielle constitue donc de ce fait le premier élément significatif de la constitution d'une stratégie territorialisée de régulation économique dans l'agglomération lyonnaise, et d'affirmation de la primauté des intérêts économiques locaux par rapport aux objectifs généraux définis par le pouvoir central.

Le document insiste en préambule sur le ralentissement de la croissance industrielle lyonnaise depuis le début des années 1960, malgré la bonne attractivité des zones industrielles équipées par les pouvoirs publics (68 implantations de plus de 500 m² entre 1966 et 1972, contre seulement 25 hors ZI). Il rappelle également les objectifs d'emplois de la première version du SDAU de l'agglomération lyonnaise rendue publique début 1971, qui portent sur la création de 45 000 nouveaux emplois industriels et de 100 000 emplois tertiaires d'ici 1986. En matière de localisation des activités industrielles dans la métropole, le rôle que doivent jouer les ZI de la Ville Nouvelle de l'Isle d'Abeau et de la Plaine de l'Ain aux côtés des ZI de l'agglomération est certes mentionné, mais uniquement comme une volonté qui s'ajoute à celle de maintenir des emplois industriels dans le périmètre de la COURLY, afin de compléter « utilement » le projet de SDAU à l'étude.

La célèbre phrase de L. Pradel : « *L'Isle d'Abeau ? Connais pas !* », marquant l'hostilité des Lyonnais face à un projet étatique qui concurrence directement le centre économique de Lyon, est ainsi relayée par les déclarations du responsable de l'ADERLY à la CCIL, à propos du positionnement politique des acteurs lyonnais face au projet des services centraux, qui relativise fortement l'importance du pôle central lyonnais au sein de la métropole tricéphale projetée : « *Grenoble et Saint Etienne ? Connais pas !* »¹⁵⁴. Les objectifs de la nouvelle politique économique émanant des acteurs locaux portent sur le développement simultané des secteurs secondaire et tertiaire dans l'agglomération, le maintien d'un certain développement industriel organisé dans les limites de la COURLY, l'amélioration de la qualité de vie et la définition de la vocation des différents sites d'activités de la métropole, non sur la réalisation d'une vaste métropole tertiaire définie selon les enjeux nationaux du développement économique.

La problématique centrale de la doctrine stratégique de la Charte est donc axée sur une recherche d'alternative au projet étatique contenu dans le SDAM de l'OREAM, qui mise sur le développement de la métropole lyonnaise à l'échelle de la RUL et sur l'éviction des activités industrielles hors de l'agglomération centrale, au profit notamment d'un développement important des activités tertiaires. Les signataires

¹⁵³ Cadoret J.-P., « Lyon : l'industrie dans la ville », *L'Usine Nouvelle*, n°43, 26/10/1972. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

¹⁵⁴ R.L.M., « L'ADERLY : Restons Lyonnais », *L'Usine Nouvelle*, Novembre 1973. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

s'accordent sur le refus très explicite de la métropole tricéphale proposée par les services de l'Etat, qui confère à l'agglomération lyonnaise un simple rôle de « sous-pôle », certes central mais non unique, au sein de l'ensemble métropolitain en construction. Plus largement, les acteurs lyonnais se rassemblent aussi autour de la volonté de changer de méthode dans la conduite de la régulation économique et territoriale, afin de permettre une meilleure prise en compte des intérêts économiques locaux dans la définition des orientations, et de favoriser l'ouverture des logiques d'action au pragmatisme et à l'adaptabilité, émanant de façon légitime des représentants du patronat local.

Au début des années 1970, les bases d'une politique économique lyonnaise nettement favorable à la poursuite de l'industrialisation dans l'agglomération sont ainsi jetées par les signataires de la Charte Industrielle. Le souci majeur est de limiter la déstructuration du tissu industriel lyonnais, mais le fort centralisme et le dirigisme autoritaire de l'Etat sont également pointés du doigt en filigrane. L'orientation tertiaire contenue dans le SDAM et dans les études préparatoires du SDAU est fortement contestée par les responsables économiques et politiques lyonnais, pour défendre les intérêts industriels locaux face au projet économique étatique, mais aussi pour revendiquer une plus grande capacité d'intervention dans la conduite de la régulation économique et territoriale.

L'Etat tente cependant de maintenir une présence politique sur le territoire local et de prolonger le projet économique conçu par ses services à l'échelle de l'aire métropolitaine, en instituant la Conférence de la RUL en 1974. Elle rassemble des représentants de la DATAR, le Préfet de Région et le Président de la COURLY (L. Pradel)¹⁵⁵. L'entité spatiale RUL apparaît comme un outil situé à l'articulation du niveau national et du niveau régional, placé au-dessus de l'échelle de l'agglomération lyonnaise et destiné à offrir une base territoriale pertinente pour la poursuite de l'intervention de l'Etat dans le domaine industriel et tertiaire au niveau local. Ce substitut à la politique économique et spatiale volontariste de l'Etat pour la métropole s'avère toutefois bien faible, car la Conférence de la RUL reste dénuée de réel portage politique fort et de toute légitimité institutionnelle liée à des compétences techniques et financières d'intervention ou à des capacités d'expertise spécifiques.

Les responsables lyonnais s'organisent donc au sein d'un système d'acteur local susceptible de renforcer leur influence et d'asseoir leur pouvoir sur la définition de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise. Le nouveau dispositif organisationnel, relativement spontané et émanant exclusivement de la société locale, place les représentants des forces économiques en position d'interlocuteurs privilégiés des instances politiques et techniques lyonnaises, et leur permet de soutenir une orientation plutôt industrielle pour le développement économique de l'agglomération.

La survenue du premier choc pétrolier en 1973 et l'entrée de l'économie mondiale dans la crise font cependant prendre une direction sensiblement différente à la politique économique naissante, plus modérée et ouverte au choix du développement tertiaire de l'agglomération défendu par les autorités centrales. La défense des intérêts industriels apparaît ainsi en définitive comme un alibi brandi par les responsables économiques locaux, saisi au vol par les responsables politiques de la COURLY, pour contester le principe de l'économie dirigée imposé et mis en œuvre par l'Etat, pour s'opposer à

¹⁵⁵ La région urbaine de Lyon correspond approximativement au bassin d'emploi de Lyon défini par l'INSEE. Elle intègre cependant Vienne et Villefranche-sur-Saône qui ne sont pas dans le bassin.

l'interventionnisme systématique et autoritaire de la technocratie étatique, notamment en matière d'expertise, et pour revendiquer de façon active une plus grande implication politique et institutionnelle des autorités locales dans la gestion des affaires économiques sur le territoire.

Missions et positionnement stratégique de l'ADERLY

L'ADERLY est une association loi 1901 fondée par la CCIL, le GIL et la COURLY en 1973, afin de constituer un lieu de concertation et d'harmonisation de la politique économique de l'agglomération lyonnaise, dont les premières bases ont été jetées par l'adoption de la Charte Industrielle. Elle représente le stade opérationnel du programme de principe énoncé par les trois signataires lyonnais en 1972, et doit forger une doctrine stratégique nouvelle permettant la mise en œuvre des choix d'orientation de la politique économique locale définis par la Charte. Elle constitue également dans un premier temps, un moyen de réponse concret au « *besoin de se défendre contre la politique d'aménagement du territoire* » (Biarez, 1983, p.37) de l'Etat.

Au moment de la création de l'ADERLY, ses fondateurs sont en effet globalement hostiles au projet tertiaire des services de l'Etat. Les objectifs opérationnels de l'association sont donc d'abord conçus en référence à la stagnation industrielle, qui sévit depuis la fin des années 1960 dans la région lyonnaise, et à l'extrême dépendance des activités tertiaires par rapport à Paris. Ils consistent essentiellement à retenir les industriels lyonnais en mal d'agrandissement et à attirer sur le territoire local de nouvelles entreprises industrielles en quête de localisation. La mission principale de l'association est ainsi de promouvoir l'économie lyonnaise, d'œuvrer à l'amélioration de la qualité de l'environnement économique et territorial des entreprises et de rechercher de nouveaux investisseurs.

L'ADERLY doit relancer l'image de marque d'une ville traditionnellement productive, qui aurait un peu trop cru au mirage tertiaire¹⁵⁶. La référence implicite à un refus de la politique étatique justifie également la préférence pour les usines plutôt que pour les grandes surfaces commerciales dans les premières démarches de prospection entamées par l'association, au moment où l'opération de la Part Dieu se concrétise autour de la réalisation d'un vaste centre commercial qui entache un peu l'image directionnelle et tertiaire du projet de quartier d'affaires. La survenue du premier choc pétrolier fin 1973 favorise cependant le réalignement des objectifs sectoriels de l'ADERLY sur la politique de développement métropolitain et tertiaire promue par l'Etat.

Le territoire d'intervention de l'ADERLY est défini à une échelle plus large que la stricte agglomération lyonnaise (COURLY), afin de couvrir une partie du périmètre de la RUL défini dans le SDAM. Il englobe l'aéroport international de Satolas en cours de réalisation à l'Est de Lyon, la Plaine de l'Ain et la Ville Nouvelle de l'Isle d'Abeau, marquant la reconnaissance et l'acceptation, par les acteurs politiques et économiques lyonnais, du projet d'aménagement de l'Etat planifié à une échelle beaucoup plus vaste que l'agglomération. L'action de l'association s'ouvre aussi à la thématique tertiaire, afin de permettre aux activités de services de remplacer les pertes d'emplois enregistrées par l'industrie dans l'agglomération lyonnaise, en raison du contexte de stagnation économique et d'exurbanisation des activités industrielles.

¹⁵⁶ Bonnot J.-L., « Lyon en quête d'usines », *Vie française*, 26/07/1973. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

Les conclusions de la Commission de décentralisation bancaire fin 1973 ouvrent en outre de nouvelles perspectives encourageantes pour contrebalancer l'extrême centralisation des pouvoirs de décision économiques sur Paris, et permettre à Lyon de se positionner comme une alternative de localisation crédible à la capitale. L'association entend notamment rassembler et informer les acteurs économiques (établissements financiers, grands groupes nationaux et internationaux), afin de prolonger de manière plus concrète les journées de réflexion organisées sur le thème « Lyon Place Bancaire ». Cependant, cette opération ne bénéficie que du soutien épisodique des techniciens de l'ADERLY au sein de la CCIL, mais pas du personnel consulaire élu. Elle échoue donc très rapidement (voir supra).

D'autre part, le rôle de correspondant du bureau européen de rapprochement des entreprises auprès de la CEE assuré par la CCIL, facilite beaucoup le travail de promotion territoriale et de prospection nationale et internationale de l'ADERLY auprès des industriels, en favorisant les rencontres économiques entre les entreprises lyonnaises et leurs homologues européennes¹⁵⁷. La thématique de l'innovation et des activités de pointe émerge également dans la stratégie d'intervention de l'association, à la faveur d'une collaboration étroite avec le groupement Innovexpert¹⁵⁸, lancé par le responsable de la DATAR (J. Monod) pour promouvoir l'innovation technologique dans l'agglomération lyonnaise.

L'ADERLY est enfin désignée comme correspondant lyonnais de l'association Bureaux-Provinces fin 1974, à l'issue de la réalisation d'une étude destinée à servir d'argumentaire et de support de communication auprès des investisseurs étrangers. Il s'agit d'un dossier rassemblant les principales données qualitatives du territoire, pouvant intéresser les responsables d'une implantation en province (population, emploi, formation, logement, tourisme, loisirs, culture, services, recherche et environnement industriel), ainsi qu'un recensement des possibilités de localisation des activités tertiaires dans l'agglomération, confrontées aux critères de choix des candidats potentiels (siège social, centre administratif, centre de recherche, services d'exportation...) (ADERLY, 1974a).

L'association Bureaux-Provinces est créée début 1974 par la DATAR (Laborie, Langumier, De Roo, 1985). Elle s'inscrit dans le nouvel élan donné à la politique étatique de décentralisation tertiaire, qui doit œuvrer à la constitution de centres de décision dans les grandes villes de province comme Lyon et relancer la dynamique impulsée par la politique des métropoles d'équilibre dix ans plus tôt. La décentralisation industrielle et des fonctions de commandement n'a en effet pas suffi à assurer aux métropoles régionales une réelle autonomie de développement, malgré la nouvelle répartition des activités économiques opérée à l'échelle nationale. L'association est un plateforme de rencontre entre les entreprises et les territoires, un outil destiné à lutter contre la polarisation des fonctions tertiaires dans la région parisienne et à favoriser la communication des villes françaises à l'étranger. Son rôle est de centraliser et de diffuser des informations sur les marchés tertiaire et de bureaux, grâce à un réseau d'acteurs politiques et économiques implantés dans les territoires : élus locaux, municipalités, CCI, Comités d'expansion, syndicats professionnels et patronaux, chefs d'entreprises, personnalités du monde des affaires.

¹⁵⁷ Commercialisation de produits, fabrications complémentaires, sous-traitance, échanges...

¹⁵⁸ J. Chemain, responsable du Bureau de développement économique de la CCIL et directeur de l'ADERLY, est également président d'Innovexpert.

Les missions de l'ADERLY s'inscrivent donc dans le droit fil de la politique nationale d'aménagement du territoire pilotée par l'Etat, mais l'association est étroitement contrôlée par les acteurs lyonnais, notamment les représentants des forces économiques, et non par la technocratie étatique. Les objectifs s'articulent autour d'une vision renouvelée de la dépendance par rapport à Paris et de la nécessité d'un développement tertiaire, « post-industriel », de l'agglomération : redonner à Lyon et à sa région la place et le rayonnement qu'ils méritent à l'échelle nationale et internationale, faire de Lyon une alternative crédible à Paris et aux autres grandes métropoles européennes, concilier contraintes du développement économique et impératifs de la qualité de vie dans l'agglomération¹⁵⁹. L'accueil du tertiaire et la qualité du développement constituent ainsi les objectifs prioritaires de l'association, qui ne renonce cependant pas à l'objectif fondateur de son action, la promotion et l'industrialisation de l'agglomération.

L'organisation du système d'acteurs local au service des intérêts économiques lyonnais

Dès le début de l'épisode de la Charte Industrielle, la CCIL propose de prendre en charge au sein de ses services la gestion d'un Bureau de développement de la région lyonnaise, ou Bureau d'Industrialisation, voué à l'accueil des investisseurs économiques potentiels. La création de l'ADERLY concrétise ce projet et officialise la position de leader des autorités consulaires et du patronat dans la mise en œuvre des orientations de principe de la politique économique lyonnaise.

La responsabilité de l'ADERLY est en effet confiée à un permanent de l'organisme consulaire, placé à la tête d'une équipe de techniciens spécialisés sur les questions économiques. La CCIL tire sa légitimité à se saisir officiellement de la nouvelle tâche de développement économique local de son expérience technique acquise dans le domaine de l'économie (réalisation et gestion d'équipements collectifs à vocation économique, aménagement de zones industrielles, représentation et assistance des entreprises) et de sa qualité d'établissement public au service de l'intérêt général. Cette double légitimité institutionnelle et technique lui est conférée à la fois par l'Etat de manière indirecte (tutelle des ministères de l'Equipeement et des Finances), par les responsables de la COURLY qui voient dans l'ADERLY l'outil indispensable de la mise en œuvre de la politique économique locale, grâce aux compétences pointues des services consulaires, et par le GIL, principal syndicat patronal lyonnais et majoritaire dans l'assemblée élue de la CCIL.

Ce positionnement convergent des acteurs locaux s'exprime notamment par le vote unanime de la participation de la COURLY à l'ADERLY en conseil communautaire¹⁶⁰, qui « *donne une caution morale et politique au travail déjà entrepris fin 1972 par la direction du développement économique de la CCIL qui doit être l'outil opérationnel de l'ADERLY* »¹⁶¹. Des votes semblables au sein de l'assemblée de la CCIL et du conseil d'administration du GIL confirment le caractère prioritaire et partagé, par les acteurs publics et privés locaux, de la question du développement économique dans

¹⁵⁹ Chemain J., « L'ADERLY au service de la région lyonnaise et de la région Rhône-Alpes », *Entreprises Rhône-Alpes*, juin 1974, p.35. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

¹⁶⁰ « Adoption des statuts à la COURLY à l'unanimité », *Bref Rhône-Alpes*, 01/05/1974. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

¹⁶¹ Masson J.-P., « Lyon redécouvre sa vocation industrielle », *Le Progrès*, 07/05/1974. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

l'agglomération lyonnaise. La création de l'ADERLY marque ainsi la double reconnaissance du pouvoir de gouvernement local, territorial de la Communauté urbaine, et de l'appui technique et politique nécessaire apporté par la CCIL et par les représentants patronaux dans la conduite de la politique économique locale, en l'absence de compétence d'intervention économique spécifique au sein de la COURLY.

Les membres fondateurs de l'ADERLY sont rapidement rejoints par la plupart des organismes publics, étatiques et locaux, concernés par les questions de régulation économique et d'aménagement du territoire dans la métropole lyonnaise (CGR, OREAM, DDE, Mission régionale, SERL, Comité d'expansion régional, EPIDA...), et par les représentants des principales entreprises de l'agglomération (CCIL, 1974). Les premières années, l'association est administrée par un conseil de direction composée de cinq à huit membres sans président¹⁶², afin d'éviter que l'un des trois organismes fondateurs ne prenne le dessus sur les autres et pour faciliter aussi un affichage politique et médiatique neutre, sans connotation administrative ou publique (COURLY) ni patronale (GIL, CCIL). La poursuite de l'intérêt général économique local à l'échelle de la région lyonnaise est ainsi mise en avant dans la présentation des missions de l'ADERLY¹⁶³. Seuls les organismes financeurs siègent au conseil de direction de l'association.

Cependant, la mainmise du patronat sur l'ADERLY est particulièrement visible à travers son mode de gestion par la CCIL (Bureau de développement économique) et par la très forte implication des représentants des intérêts économiques locaux dans le fonctionnement de l'association. Le Bureau de Développement Economique de la CCIL, outil opérationnel de l'ADERLY, est ainsi chargé d'animer les différents groupes de travail ou commissions spécialisées, de faire réaliser les opérations promotionnelles de caractère général définies par les membres et d'assumer le rôle d'accueil, d'information, d'aide et d'orientation auprès des entreprises désireuses de s'agrandir ou de s'implanter dans l'agglomération. Il assure enfin le rôle de rapporteur et d'organe d'exécution pour l'association, sans toutefois se substituer aux organismes d'études existants.

Parallèlement, un conseil composé d'industriels avertis (membres de la CCIL, du GIL ou des grands syndicats professionnels lyonnais) est institué en « Club de promotion », réunissant les principaux dirigeants des grandes entreprises nationales ou multinationales implantées dans la métropole lyonnaise. L'Association des Cadres et Dirigeants de l'Industrie pour le progrès social et économique (ACADI) rassemble ainsi les figures emblématiques de la grande industrie à Lyon, comme P. Berliet, A. Riboud (BSN), C. Mérieux, J. Courbier (Chimique de Gerland), R. Gillet (Rhône-Poulenc), R. Pelletier (CGE¹⁶⁴), P. Jouven (PUK¹⁶⁵) et J. Montet (Rhône-Progil).

Elle joue le rôle d'« *outil de propagande* »¹⁶⁶, véritable groupe de pression qui relaie les actions et les intérêts des fondateurs de l'ADERLY (i.e. le patronat lyonnais issu de la

¹⁶² « Adoption des statuts à la COURLY à l'unanimité », *Bref Rhône-Alpes*, 01/05/1974. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

¹⁶³ Conférence de presse organisée par L. Pradel le 9 juillet 1973. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

¹⁶⁴ Compagnie Générale d'Electricité.

¹⁶⁵ Péchiney Ugine Kuhlmann.

¹⁶⁶ Trassoudaine L., « Les dossiers de la rentrée : créer des emplois. Un projet pour industrialiser l'Ouest lyonnais », *L'Echo Liberté*, 16/09/1972. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

grande industrie) auprès des autorités politiques locales et nationales. Elle intervient notamment dans le cadre des travaux de l'Association Grand Delta et au cours des réflexions concernant l'orientation de la politique économique dans la métropole lyonnaise, menées par la DATAR, l'OREAM et les représentants des intérêts politiques et économiques locaux au début des années 1970. Ses membres sont régulièrement conviés aux réunions organisées par les responsables politiques de la COURLY ou par les instances consulaires, afin de débattre notamment des enjeux de la problématique industrielle face à ceux de l'urbanisation et de la planification. Les réunions « Urbanisation/ACADI » permettent ainsi aux autorités publiques locales, politiques et techniques (COURLY, SERL, ATURCO), de s'informer des besoins et intérêts des grandes firmes industrielles et de s'imprégner des conceptions managériales et pragmatiques issues du monde des entreprises, pour gérer plus efficacement l'aménagement spatial dans l'agglomération (voir infra).

L'intégration des représentants patronaux liés aux grands groupes industriels nationaux dans le nouveau système d'acteurs local montre que l'enjeu de fond pour le patronat lyonnais comme pour les élus locaux est surtout la reprise en main de la conduite de la politique économique sur le territoire de l'agglomération lyonnaise, et pas tellement la remise en cause des objectifs et des principes de la régulation étatique. Ce n'est en effet pas tant la contestation des orientations métropolitaines et tertiaires de la politique économique de l'Etat qui est sous-tendue par l'adoption de la Charte Industrielle puis par la création de l'ADERLY, que la volonté affirmée des responsables économiques et politiques lyonnais de voir leur légitimité et leur capacité de gestion du développement économique sur le territoire enfin reconnues par les autorités centrales. Pour les représentants patronaux, il s'agit aussi d'influencer plus directement l'orientation de l'intervention publique en matière économique et d'améliorer la prise en considération des besoins concrets et spécifiques des entreprises dans la conduite de l'action.

La création de l'ADERLY, la définition des missions et le mode de gestion choisi marquent ainsi le retour du milieu économique local dans la gestion des affaires économiques de l'agglomération, qui se réorganise pour avoir plus d'influence sur la conduite de la politique économique et de l'aménagement du territoire au niveau local. La construction d'une capacité d'expertise économique et territoriale locale par le Comité d'expansion lyonnais, apte à participer à la définition de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise, a en effet été contrariée par l'intervention dominatrice des services de l'Etat durant les années 1960 (voir supra, Section 2). La création de l'ADERLY offre donc une nouvelle possibilité pour le patronat lyonnais de participer activement à l'orientation et à la conduite de la politique économique locale, par l'entremise de la CCIL, le partenariat avec les autorités politiques de l'agglomération (COURLY) lui conférant en outre une nouvelle légitimité pour intervenir dans le débat public.

L'ADERLY est toutefois contestée dans sa forme décisionnelle et organisationnelle par les élus de l'opposition socialo-communiste à la COURLY et par les représentants des syndicats de salariés, qui reprochent ouvertement le parti pris de l'association, favorable aux grandes entreprises et aux chefs d'entreprises, au détriment des intérêts des travailleurs et de la société civile de l'agglomération lyonnaise. Ils sont tenus en dehors de l'association (les représentants de la COURLY sont issus de la majorité en place et les syndicats ouvriers ne sont pas représentés), qui s'ouvre en revanche aux représentants des grandes firmes implantées dans l'agglomération (Elf, EDF, Berliet –

RVI, CNR, Delle-Alsthom...) et aux représentants des services publics techniques ou administratifs (OREAM, DDE, SERL, Mission régionale...).

La prise de pouvoir du patronat dans l'élaboration et la conduite de la nouvelle politique économique de l'agglomération lyonnaise s'appuie ainsi sur l'accord tacite et le partenariat institutionnel conclus avec les autorités politiques locales, mais également sur celui plus implicite des autorités gouvernementales nationales. Ce système de participation et de gestion partenariale de l'action publique est mis en œuvre dans l'agglomération lyonnaise dès le début des années 1970, avant même la survenue avérée de la crise économique. Il s'apparente beaucoup à ce que désigne la notion de gouvernance (voir supra, 1^{ère} partie). Il permet notamment de faire pénétrer les idées et la manière, propres au monde des entreprises, d'aborder les questions économiques au cœur des modes de gestion de l'action publique et des démarches de définition et de conduite de la politique économique locale.

2- L'acculturation managériale des acteurs lyonnais

La création de l'ADERLY et la mise en œuvre de la politique économique lyonnaise par les acteurs locaux traduit un changement profond de mentalité au sein du milieu politique lyonnais, habitué à se tenir relativement à l'écart des affaires économiques. Dans la seconde moitié des années 1970, le basculement de l'économie mondiale dans un régime de crise conforte les autorités politiques de l'agglomération dans la volonté de se saisir des questions de régulation économique sur le territoire local, du moins de façon indirecte par le biais de l'aménagement spatial et de la planification.

Le cadre référentiel de la politique économique est profondément renouvelé (voir supra) et l'Etat modifie progressivement sa position vis-à-vis des acteurs et des contextes locaux, en se désengageant de la conduite de l'intervention économique au niveau local. Les grandes orientations stratégiques de la politique nationale s'estompent au profit d'interventions plus ponctuelles et réservées aux zones en plus grande difficulté économique que les grandes villes métropolitaines. Une approche plus libérale et pragmatique de la régulation économique et territoriale se dessine ainsi.

Le partenariat politique et institutionnel avec les organismes patronaux permet aux élus et techniciens communautaires de renforcer leur autonomie d'action par rapport au joug de l'Etat et de s'ouvrir aux problématiques de développement et aux méthodes issues du monde des entreprises, notamment par l'intermédiaire des bras exécutants de la COURLY (SERL, ATURCO). La collaboration technique étroite entre acteurs économiques et pouvoirs publics locaux permet en outre le déploiement d'une action économique locale plus en phase avec les besoins et les intérêts des entreprises, plus qualitative et pragmatique, mieux adaptée aux enjeux de développement propres de l'agglomération lyonnaise.

Le contexte à en effet des répercussions très importantes sur le comportement des entreprises et des investisseurs au niveau national et dans l'agglomération lyonnaise. Des usines ferment, des établissements sont délocalisés et le territoire local se trouve de plus en plus en position de concurrence avec d'autres métropoles françaises et européennes. La manière partenariale dont est conduite la politique de régulation économique territoriale dans l'agglomération et l'orientation qualitative de l'intervention, inspirée des nouvelles méthodes de management et de marketing anglo-saxonnes, apparaissent comme des solutions d'adaptation de l'action publique aux

nouvelles contraintes du régime économique, marqué par la stagnation de la croissance et l'augmentation des logiques de concurrence.

Les acteurs lyonnais, grâce à l'assistance technique apportée par des bureaux d'études parisiens à la SERL et à l'ADERLY, s'organisent afin de développer leur capacité d'expertise immobilière dans le domaine tertiaire. Ils adoptent une stratégie d'action inédite à Lyon pour impulser le développement des activités tertiaires, beaucoup plus qualitative et innovante que celle déployée jusqu'à lors pour maîtriser le desserrement des activités industrielles. Leur intervention s'opère essentiellement sur des aspects de l'action publique économique relativement novateurs, tels que le marketing, la gestion commerciale et la promotion immobilière, selon une approche pragmatique, globale et intégrée de la problématique du développement tertiaire.

La gestion du développement tertiaire de l'agglomération lyonnaise et l'adaptation de l'action économique naissante au nouveau contexte de crise marquent donc un tournant méthodologique et politique dans la manière dont s'opère la régulation économique et territoriale au sein du système d'acteur local. Il est largement initié par le positionnement stratégique et les travaux de prospection et de promotion territoriale de l'ADERLY. Il est également soutenu par les bureaux d'études de la CDC, qui interviennent aux côtés de la SERL lors de la mise en œuvre du centre directionnel de la Part Dieu.

L'ouverture des responsables lyonnais à la gestion partenariale du développement économique

Parallèlement à l'évolution du contexte économique d'ensemble au cours des années 1970, une nouvelle forme de gouvernement local émerge autour des instances politiques de la COURLY et des structures de représentation des intérêts économiques de l'agglomération, matérialisé par la Charte Industrielle et la création de l'ADERLY. Les élus communautaires revendiquent plus de pouvoir de décision et de contrôle sur la conduite de la régulation économique territoriale, vis-à-vis de l'Etat central, mais également des organismes patronaux qui assurent le fonctionnement de l'association. Le partenariat institutionnel et l'alliance politique passés entre les pouvoirs politique et économique de l'agglomération instaurent dans les faits une forme d'organisation de la gestion de l'intervention économique au niveau local qui s'apparente à la notion de gouvernance (voir supra, 1^{ère} Partie).

La position des élites politiques lyonnaises, et notamment de L. Pradel, est relativement ambiguë dans le processus de régulation économique locale. Longtemps en effet, les élus lyonnais ne se sont pas vraiment intéressés aux affaires économiques locales et à leur orientation qualitative ou sectorielle. Ils se préoccupent d'autant moins du développement économique que le contexte d'expansion n'exige pas d'intervention correctrice de la part de la puissance publique locale, même si les relations sont étroites entre les milieux politique et économique à Lyon. Elle est de toute façon maintenue dans un état de quasi impuissance par l'absence de compétence d'action propre pour agir dans le domaine de l'économie et par la domination technocratique des services de l'Etat.

Y compris au sein des organismes patronaux et du milieu des entrepreneurs, la considération que la régulation économique est une tâche secondaire pour l'intervention publique et les élus est assez répandue dans les années 1960. Elle se renforce même parallèlement aux nouvelles prises de position des responsables patronaux nationaux à

partir de 1965, qui réaffirment la profonde différence de point de vue entre acteurs économiques et responsables politiques, particulièrement marquée à Lyon par le faible engagement politiques des élites patronales dans la vie publique municipale (Angleraud, Pellisier, 2003).

A partir des années 1970 cependant, des efforts importants sont réalisés par les autorités politiques lyonnaises pour relayer le soutien de l'Etat aux grands groupes industriels ou financiers, et pour s'approprier plus globalement le projet économique étatique défini à l'échelle nationale. Ce souci économique nouveau de participer à la régulation, même de façon indirecte, s'exprime notamment dans le cadre de l'opération du centre directionnel et tertiaire de la Part Dieu, dont la réalisation est en partie assurée par des grandes sociétés françaises ou étrangères, et dans le cadre du lobbying industriel de l'Association Grand Delta, auquel L. Pradel participe en organisant les Journée du Grand Delta à Lyon en 1972.

Dans le même temps toutefois, le Président de la COURLY entretient également d'étroites relations de clientélisme avec une partie du patronat local (sociétés de construction et de BTP essentiellement), notamment dans le cadre des efforts d'équipement public de l'agglomération ainsi qu'à la Part Dieu. Les autorités politiques lyonnaises sont d'ailleurs accusées, tant par les instances patronales qui demeurent méfiantes vis-à-vis de la politique étatique placée au service des grands groupes extra-locaux, que par l'opposition socialiste qui conteste le projet étatique pour des raisons idéologiques, de « faire feu de tout bois », mais aussi de « ménager la chèvre et le chou », selon une logique de positionnement plus opportuniste que véritablement politique.

Le rôle de la COURLY dans le nouveau système de gouvernement économique local relève essentiellement de la communication publique et politique autour de l'adoption de la Charte et des grandes orientations de principe de la politique économique locale émergente. La structure intercommunale représente en effet les pouvoirs publics en raison de la délégation de compétences dont elle bénéficie de la part des communes membres, et de son statut d'établissement public créé par l'Etat. Elle porte donc l'intérêt général sur le territoire de l'agglomération, énonce les choix de politique publique, même si sa légitimité démocratique n'est qu'indirecte, les responsables communautaires n'étant pas élus par la population mais par les élus municipaux.

L. Pradel présente ainsi en 1972 les objectifs de la politique économique et industrielle locale à la presse dans les salons de l'Hôtel de Ville : assurer pour l'ensemble lyonnais un développement qui concilie contingences de l'économie et impératifs de l'humain ; permettre à Lyon de jouer pleinement son rôle dans les cadres national, régional et européen ; créer les conditions du développement et de la diversification des entreprises existantes pour qu'elles puissent s'épanouir et améliorer leur compétitivité ; favoriser les nouvelles implantations dans l'ensemble lyonnais ; organiser le développement à l'intérieur de l'ensemble urbain pour obtenir une utilisation rationnelle des sites possibles d'implantation, dans et hors agglomération ; améliorer la relation habitat/travail en protégeant la population contre les nuisances.

En matière de développement économique et d'intervention régulatrice, la COURLY ne possède cependant aucune compétence d'action directe, conformément aux pouvoirs limités conférés par l'Etat aux municipalités dont elle émane. En revanche, elle est en charge de la gestion de l'urbanisme, de l'aménagement de l'espace et de la planification territoriale, compétences qui lui sont déléguées par les communes membres. Au début

des années 1970, la COURLY ne jouit toutefois pas encore de services techniques très développés, notamment sur ces champs de compétences qui permettent une intervention de nature indirecte dans le champ de l'économie (accompagnement du processus de modernisation des structures productives, amélioration de l'environnement spatial des entreprises, réalisation d'équipements collectifs, etc.).

En matière d'expertise économique, les organismes patronaux apportent leur connaissance des problématiques de développement des entreprises. Ils relayent également le point de vue et les besoins spécifiques des chefs d'entreprises, afin qu'ils soient pris en compte dans la conduite de l'action. En l'absence de compétences techniques et légales propres, la COURLY s'appuie essentiellement sur l'ATURCO et la SERL pour mettre en œuvre sur le plan urbanistique et spatial les orientations économiques de principe définies par la Charte Industrielle. Les travaux de préparation du POS de Lyon et Villeurbanne (secteur centre), initiés dès la fin des années 1960 en application de la LOF, permettent notamment aux acteurs publics locaux de bâtir une expertise solide sur les problématiques d'aménagement, apte à répondre aux demandes de renseignements pratiques des industriels et investisseurs (voir infra).

L'une des principales revendications du GIL lors de la contestation de l'étude du CERAU en 1971 porte sur la nécessité pour les responsables d'entreprises d'accéder à l'information concernant les expropriations et les échéanciers de réalisation des zones industrielles et des opérations de rénovation urbaine. Les besoins en terrains aménagés et équipés des entreprises lyonnaises participant au desserrement industriel et des investisseurs extérieurs candidats à l'implantation sont en effet très importants. Ils conduisent la SERL à intensifier son intervention dans l'Est de l'agglomération pour le compte de la COURLY (St Priest – Mi Plaine, Meyzieu, Vaulx-en-Velin). L'enjeu est également de satisfaire les demandes des industriels aux franges de la COURLY (Genas), qui reprochent à l'administration étatique de trop favoriser les ZI de l'Isle d'Abeau¹⁶⁷.

L'arrivée de F. Collomb à la tête de l'exécutif en 1976 donne un nouvel élan à la politique économique locale, après le long règne de L. Pradel, globalement plus marqué par les préoccupations urbanistiques que par l'engagement politique local en faveur de l'économie. Le nouveau Maire de Lyon et Président de la COURLY est un ancien industriel, particulièrement au fait des problématiques économiques. Il fait de la promotion de Lyon et de sa région au niveau international l'un des axes principaux de son plan de mandat en 1977 (ADERLY, 1977, pp.15-16) et confirme l'engagement de la COURLY au sein d'un système de gouvernement local des affaires économiques, fondé sur le partenariat institutionnel et politique entre les acteurs publics et les représentants de la sphère économique.

La fin des années 1970 voit ainsi la montée de l'engagement de la sphère politique lyonnaise dans la gestion de la régulation économique territoriale dans l'agglomération, aux côtés des représentants patronaux. Cette dynamique politique locale nouvelle en faveur de l'économie s'explique en grande partie par le contexte général de crise (apparition du chômage, fermetures d'usines...) et n'est pas propre à l'agglomération lyonnaise. Les élections municipales de 1977 marquent en effet l'avènement de maires entrepreneurs un peu partout en France, renouvelant en profondeur le paysage politique

¹⁶⁷ Trassoudaine L., « Les zones industrielles : l'extension de Meyzieu (80 hectares) présentée ce soir, à la Communauté urbaine. Le dossier St-Priest – Mi-Plaine en préparation », *L'Echo Liberté*, 25/09/1972. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

des communes et la conduite de l'action publique en faveur de l'économie au niveau local.

Pour autant, il n'y pas de véritable consensus politique autour de la question des modalités de gestion de l'intervention économique au niveau local, mais plutôt une situation de conflit idéologique entre les partisans de l'adoption du point de vue néolibéral, émanant principalement des communes centrales de l'agglomération, et les partisans d'une opposition au système économique et politique en place, issus des municipalités de banlieue.

Gestion partenariale des problèmes économiques et conflits politiques

Dans l'agglomération lyonnaise, l'existence de la COURLY modifie très fortement la donne politique au sein du système d'acteurs de la régulation économique territoriale, puisque les élus municipaux se trouvent soumis au pouvoir intercommunal dans la conduite des politiques urbaines. Les tenants politiques de l'opposition au pouvoir en place, tant au niveau gouvernemental que local, éprouvent de grandes difficultés à faire entendre leur point de vue face à la coalition patronale qui se greffe autour des responsables de la COURLY. Ces débats sur l'organisation de la politique économique à l'échelle de l'agglomération sont toutefois fortement déterminés par les majorités politiques opposées de Lyon et des principales municipalités de la périphérie : Lyon est gouvernée par une équipe de centre-droit plutôt libérale, majoritaire à la COURLY, face au basculement emblématique de Villeurbanne à gauche lors du scrutin municipal de 1977, qui conforte l'inscription des communes périphériques, notamment de l'Est, dans l'opposition « socialo-communiste » au pouvoir en place.

Ces forces politiques s'affrontent sur les questions de définition et de mise en œuvre de la politique urbaine, particulièrement sur les volets économique et urbanistique, qui cristallisent les oppositions de principe (Lojkine, 1974). La mobilisation politique autour du contrôle de l'intervention économique locale et des missions de l'ADERLY marque ainsi l'avènement d'une forme de gouvernement local au sein de la COURLY, mais reflète également les grandes oppositions idéologiques qui traversent la société française face au choix d'une régulation plus libérale du fonctionnement de l'économie.

La montée en puissance des théories libérales dans le débat politique au niveau national, notamment sur la question de l'action publique dans le domaine de l'économie, se répercute dans l'agglomération lyonnaise au travers de la définition des modalités d'intervention partenariales de l'association. C'est donc aussi le choix de l'orientation libérale de la politique économique du nouveau gouvernement qui s'accompagne d'un désengagement progressif de l'Etat de la régulation économique territoriale, qui est attaqué par les partisans socialistes et communistes lyonnais. Le contexte de l'apparition de la crise durant les travaux de préparation du 6^{ème} Plan au niveau national, ses conséquences sur la conjoncture économique et sur la question de l'emploi, ou encore le problème des monopoles sont mis en avant par les élus de l'opposition à la COURLY pour critiquer l'attitude ouvertement libérale et le positionnement managérial des responsables politiques et économiques lyonnais, calé sur le virage de l'Etat.

Le manque de concertation politique et le parti pris résolument libéral des responsables de la COURLY sont ardemment brocardés durant les séances plénières du Conseil communautaire, essentiellement par les élus communistes de l'Est de

l'agglomération¹⁶⁸. La soumission du pouvoir de décision en matière de politique économique aux intérêts du grand patronat industriel et financier constitue le principal grief de l'opposition socialo-communiste, qui dénonce aussi la responsabilité des grands monopoles soutenus par l'Etat dans la survenue de la crise (retraits d'investissements, suppressions d'emplois), et dans la pénétration des grandes banques dans la construction immobilière, notamment à la Part Dieu¹⁶⁹.

Une stratégie de développement endogène émerge cependant dans l'agglomération à la fin des années 1970, qui matérialise la prise de conscience des acteurs politiques et économiques lyonnais du rôle du territoire et des atouts spécifiques du contexte local pour le développement de l'agglomération : *« cela suppose de notre part un effort encore approfondi d'information pour montrer les « économies internes et externes » que les entreprises peuvent dégager en s'implantant dans la région – pour décrire aussi les services existants comme le marché à conquérir »* (ADERLY, 1977, p.16). F. Collomb définit à partir de ce constat une ambition nouvelle de Ville Internationale pour Lyon, qui doit se répercuter à l'échelle de l'agglomération grâce à l'action politique et technique conjointe de la COURLY et de l'ADERLY.

Si le pilotage politique de l'action économique est jalousement revendiqué et défendu par les élus locaux, son application pratique est confiée aux représentants des intérêts économiques lyonnais (CCIL, représentants patronaux, ACADI), malgré les protestations formulées par les membres de l'opposition qui craignent un dévoiement de l'intérêt général du à une trop forte implication du secteur privé dans la régulation économique territoriale. Les interventions économiques sont définies de façon concertée par les organismes patronaux et les responsables de la COURLY, et leur mise en œuvre est assurée par les techniciens de l'ADERLY, qui sont largement ouverts aux intérêts et besoins des entreprises.

Ce choix méthodologique et politique d'inspiration libérale défendu par la majorité au pouvoir à la COURLY, qui consiste à faire adopter les manière de faire des entreprises dans la conduite de l'action publique, notamment par la SERL (voir infra) ou l'ADERLY, est vivement contesté : *« Chercher, comme le fait le GIL, la CCI ou la COURLY à monter une étude de marché afin de savoir comment adapter les ressources locales, géographiques, économiques et humaines aux besoins des grandes puissances financières est à peu près aussi efficace que d'appliquer un cautère sur une jambe de bois. Cela n'a rien à voir avec la définition d'une politique économique et d'aménagement harmonieux du territoire, cela est dangereux pour l'avenir »*¹⁷⁰. L'opposition accuse ainsi l'ADERLY de plus se préoccuper de la satisfaction des attentes des entreprises en matière de développement, que des problèmes de fermeture d'usines, de délocalisation industrielle et de chômage, qui frappent pourtant directement les habitants de l'agglomération et grèvent en partie les possibilités de développement économique dans l'agglomération.

¹⁶⁸ « Communauté urbaine : avec l'ADERLY, une association avec le patronat lyonnais », *L'Humanité Dimanche*, 07/05/1974. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

¹⁶⁹ « L'affaiblissement du développement économique de la région en débat à l'occasion de l'adhésion de la Communauté urbaine à l'ADERLY », *L'essentiel Lyon – Région*, 30/04/1974. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

¹⁷⁰ Propos cités dans l'article « Communauté urbaine : avec l'ADERLY, une association avec le patronat lyonnais », *L'Humanité Dimanche*, 07/05/1974. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

Ils regrettent également la tenue à l'écart des élus et des représentants des travailleurs de toute participation aux réflexions sur le contenu de la Charte et à l'élaboration des missions de l'ADERLY. L'absence de dialogue et de débat démocratique au sein de la COURLY, ainsi qu'avec les structures de représentation des intérêts économiques, est souvent pointée du doigt, mais les responsables syndicaux et les élus de l'opposition n'obtiennent pas gain de cause sur le terrain politique lyonnais (Perrin, Trassoudaine, 23/04/1974). Leurs représentants au conseil communautaire oeuvrent en 1979 au renforcement du rôle de contrôle et de pilotage politique des élus au sein de l'ADERLY, qui passe par une augmentation du nombre des représentants de la COURLY dans son conseil de direction¹⁷¹. Il passe de deux membres (sur six sièges) à six membres (sur douze sièges), parmi lesquels figurent le Maire de Lyon (Président de la COURLY) et celui de Villeurbanne¹⁷². Ce dernier (le socialiste C. Hernu) obtient le maintien de son siège, bien que sa commune ne participe pas au financement de l'association, afin de défendre les intérêts des municipalités de banlieue au sein de l'association.

L'enjeu est quadruple pour les élus de la COURLY. Il s'agit d'une part de promouvoir l'action économique développée par les communes de l'agglomération, qui n'est pas prise en considération par les missions de l'ADERLY, concentrée sur des tâches de prospection et de promotion à l'échelle nationale et internationale. Ils souhaitent d'autre part limiter la compétition économique qui s'instaure de fait entre la ville centre et les communes du reste de l'agglomération à cause de l'action de l'ADERLY, focalisée sur le développement et le rayonnement de Lyon. L'association est ainsi perçue par certains élus de banlieue comme « *une machine de guerre lyonnaise* »¹⁷³, qui place la ville et sa périphérie en situation de concurrence pour attirer les opérations de décentralisation industrielle ou tertiaire.

Il s'agit aussi de donner un plus grand pouvoir décisionnel et de contrôle des actions aux élus face aux techniciens de l'économie issus du monde des entreprises, qui gèrent l'association (voir infra), en consolidant le rôle décisionnel de la sphère politique dans la conduite de la régulation économique territoriale dans l'agglomération. Le rôle de l'Etat, qui se désengage financièrement de l'aménagement au niveau local en encourageant le recours au partenariat public/privé dans le cadre de structures comme l'ADERLY (voir le rôle d'incitateur de l'association Bureaux-Provinces en la matière), conduit enfin à une augmentation des charges financières pesant sur les collectivités locales, sans que celles-ci ne gagnent en pouvoir de décision. Cette situation motive les élus dans leur volonté de mieux contrôler le budget et les actions de l'ADERLY.

Ils refusent en effet que les autorités publiques locales cèdent le pouvoir d'action dans le champ de l'économie aux techniciens de la CCIL, venus de la sphère privée, au nom du pragmatisme libéral : « *Je voudrais que l'ADERLY agisse comme le Président Collomb essaie de la faire à la COURLY, à savoir que les élus décident et que les fonctionnaires exécutent. Je crains (...) une ADERLY où les fonctionnaires auront plus tendance à*

¹⁷¹ COURLY, « Extrait du procès-verbal de la séance du conseil communautaire du 25 juin 1979. n°79-1.990 – Subvention accordée à l'ADERLY (commission des affaires économiques, industrielles et commerciales et commission des finances) ». Source : Dossier ADERLY - Archives du Grand Lyon.

¹⁷² Ce sont déjà les deux représentants de la COURLY au conseil de direction de l'ADERLY « 1^{ère} formule ».

¹⁷³ Propos de M. Fischer, COURLY, « Extrait du procès-verbal de la séance du conseil communautaire du 25 juin 1979. n°79-1.990 – Subvention accordée à l'ADERLY (commission des affaires économiques, industrielles et commerciales et commission des finances) ». Source : Dossier ADERLY - Archives du Grand Lyon.

décider qu'à exécuter »¹⁷⁴. La crainte des élus vient en partie de la nature nouvelle des interventions déployées par l'association pour favoriser le développement économique sur le territoire, plus qualitatives et immatérielles, fondées sur la concurrence et le marketing et directement inspirées du monde des entreprises.

L'ADERLY, comme la SERL, adoptent en effet à la fin des années 1970 une nouvelle démarche de conduite de l'action publique, emprunte de management et de pragmatisme économique, qui confirme la victoire des conceptions entrepreneuriales de la sphère privée sur les modes de faire aménagistes plus classiques de la puissance publique.

Le rôle pilote de l'ADERLY

L'ADERLY constitue le principal rouage institutionnel de l'acculturation progressive des acteurs lyonnais aux logiques de gestion des affaires économiques inspirées de la pensée libérale et du monde des entreprises. L'exposé du président du GIL lors de la conférence de presse de lancement de l'ADERLY en juin 1973 exprime en effet la nécessité d'adopter une démarche de développement stratégique et pragmatique, pour favoriser l'attractivité de l'agglomération lyonnaise vis-à-vis des investisseurs économiques et de la main d'œuvre qualifiée : *« il faut rendre notre agglomération attrayante, en apportant une attention toute particulière aux logements ainsi qu'aux équipements sportifs et culturels. L'ensemble de ces dispositions, pour être efficace, doit faire partie d'un plan car il est évident que les moyens financiers ne permettront pas de tout faire immédiatement et tout à la fois »*.

Les responsables des syndicats patronaux de branche lyonnais (BTP, industries) et les chefs d'entreprises de façon générale, qu'ils soient membres du GIL ou non, sont majoritaires dans les différentes commissions thématiques de l'ADERLY (structures d'accueil, urbanisation et développement des activités, animation dans la ville, communication, coordination, formation). Ils ont une forte influence sur la conduite des réflexions et des actions au sein de l'association, en termes de méthode de gestion et de conception des problèmes économiques. L'intervention de l'association permet ainsi de diffuser une nouvelle conception de l'action économique au sein du système d'acteurs de l'agglomération lyonnaise, plus axée sur la dimension qualitative du développement économique et la mise en valeur de l'environnement territorial et métropolitain des entreprises, fondée sur le contexte d'ensemble de crise et d'augmentation de la concurrence économique entre les villes.

Ce positionnement concurrentiel et qualitatif de l'action économique exige des compétences techniques très pointues, un savoir-faire que seuls les *« hommes de métier »*¹⁷⁵ issus de la sphère privé maîtrisent. L'imprégnation managériale des interventions de l'ADERLY en matière de développement économique s'exprime ainsi à travers le profil professionnel des responsables et des agents d'exécution. Ils sont issus du monde des entreprises et rompus aux nouvelles méthodes de management en provenance des Etats-Unis. Le directeur du Bureau de développement économique consulaire, J. Chemain, ex-PDG d'une filiale d'Unilever, est qualifié d' *« homme de*

¹⁷⁴ Propos de C. Hernu, Maire de Villeurbanne, COURLY, « Extrait du procès-verbal de la séance du conseil communautaire du 25 juin 1979, n°79-1.990 – Subvention accordée à l'ADERLY (commission des affaires économiques, industrielles et commerciales et commission des finances) ». Source : Dossier ADERLY - Archives du Grand Lyon.

¹⁷⁵ Idem.

concertation et dynamique directeur de marketing » par la direction de la CCIL¹⁷⁶. Son assistant, B.-H. Hoenecker, ancien publicitaire parisien, est également habitué à travailler dans les milieux d'affaires. Ce dernier se charge notamment d'organiser à Lyon la Semaine de la Danse en 1976, première manifestation culturelle de prestige destinée à renforcer le rayonnement international et la promotion médiatique de la métropole lyonnaise.

La communication médiatique autour de la création de l'ADERLY traduit également l'ouverture de ses responsables aux nouvelles méthodes de gestion stratégique, inspirées par la logique de la guerre et développées par le monde des entreprises : la nécessité de se montrer « *agressif* » pour atteindre les objectifs fixés ou la nécessité de faire preuve d'innovation et de multiplier les interventions pour être crédible expriment ainsi la nouvelle stratégie offensive du développement économique lyonnais¹⁷⁷. La référence managériale est aussi perceptible à travers les orientations définies par le Comité de direction de l'ADERLY : stratégie d'actions ponctuelles fondée sur le pragmatisme et la recherche de grandes options de principe, accueil du tertiaire supérieur et renforcement du potentiel de services de l'agglomération, qualité du développement, meilleure information des entreprises sur les opérations d'aménagement réalisées dans la région et sur l'évolution de l'économie locale¹⁷⁸.

Face à la crise, l'association se positionne donc dans une logique de compétition territoriale, en imitation des exemples étrangers : « *nous constatons que d'autres régions ou pays en Europe se préoccupaient activement de leur développement économique et qu'ils n'hésitaient pas à placer leurs actions sous le sceau de la concurrence. Il était donc absolument indispensable de définir une politique (...) qui tienne compte de ces contraintes et de la mettre en œuvre (...). Il est indispensable d'augmenter le budget de l'ADERLY pour renforcer les moyens de prospection à l'étranger : publicité, documentation, représentants à l'étranger, ainsi que le font (...) l'Irlande ou certains pays américains (...). L'effort considérable entrepris par nos voisins allemands, italiens ou britanniques doit nous conduire à un effort plus grand encore dans les années à venir* »¹⁷⁹.

De fait, les actions développées par l'association s'inscrivent dans une approche nouvelle de l'intervention économique, plus qualitative et immatérielle que quantitative et aménagiste : le marketing, la promotion du territoire lyonnais auprès des investisseurs, la prospection aux niveaux national et international, l'élaboration d'un budget publicité, l'information commerciale sur les surfaces d'activités disponibles dans l'agglomération constituent le cœur de mission de l'ADERLY. Les aspects promotionnels, publicitaires et communicationnels sont abordés au sein des différentes

¹⁷⁶ Extrait d'un courrier adressé par le président de la CCIL au président du GIL en juin 1974. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

J. Chemain est recruté par la CCIL en 1971 pour s'occuper de la création de l'aéroport international de Satolas, inauguré en 1976.

¹⁷⁷ Trassoudaine L., « L'ADERLY va devenir opérationnelle : un travail difficile », *L'Echo Liberté*, 15/01/1974. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

¹⁷⁸ Pierron R., « Les entreprises et les hommes de la vie économique. Objectifs prioritaires de l'action de l'ADERLY : accueil du tertiaire et qualité du développement », *Le Progrès*, 05/11/1974. Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

¹⁷⁹ Propos de M. Soulier, rapporteur, COURLY, « Extrait du procès-verbal de la séance du conseil communautaire du 25 juin 1979. n°79-1.990 – Subvention accordée à l'ADERLY (commission des affaires économiques, industrielles et commerciales et commission des finances) ». Source : Dossier ADERLY - Archives du Grand Lyon.

commissions de travail de l'association (structures d'accueil ; urbanisation et développement des activités ; communication ; coordination ; animation dans la ville), qui élaborent des programmes d'action en matière de régulation économique territoriale résolument pragmatiques.

La volonté de développer une offre d'implantation tertiaire et industrielle différente, notamment de l'offre disponible en région parisienne, à taille humaine, s'inscrit aussi dans une stratégie de positionnement nouvelle, plus commerciale, fondée sur une approche de l'économie lyonnaise et du territoire local en termes de diagnostic, de stratégie, d'information permanente et de recherche de solutions aux problèmes ou points faibles identifiés¹⁸⁰. Cette préoccupation quant à l'adaptation de l'offre immobilière et foncière à la demande des entreprises, notamment en matière de bureaux tertiaires, est liée au rôle de correspondant lyonnais de l'association Bureaux-Provinces qu'assure l'ADERLY. Elle s'exprime également à travers les activités de la commission « structures d'accueil » de l'ADERLY, qui rassemble des représentants des entreprises de promotion immobilière et les principaux acteurs publics et économiques locaux (SERL, CCIL, GIL, ATURCO...). Elle se traduit enfin par l'accompagnement de l'action d'aménagement tertiaire développée par la SERL et par le soutien apporté à la création d'un observatoire du marché de bureaux dans la région lyonnaise (ADERLY, 1976-1977).

L'expérience acquise au cours des années 1960 par la SERL se limite en effet à l'aménagement de zones industrielles, i.e. à la production de surfaces à bâtir équipées selon une logique plus quantitative que qualitative, dont le rayonnement escompté est essentiellement local ou régional (voir supra, Section 2), ainsi qu'à la réalisation d'équipements publics (écoles, crèches...). Le développement du marché immobilier tertiaire dans l'agglomération à partir de l'opération de la part Dieu conduit la SERL à s'initier aux nouvelles techniques commerciales de management des opérations et à adopter un positionnement plus proche de celui des acteurs privés, notamment grâce au recours à la sous-traitance et à l'assistance technique des cabinets d'études parisiens de la CDC. Le marketing repose sur des techniques d'enquête, de promotion et d'analyse statistique de données, qui permettent de définir de façon rationnelle le produit immobilier à construire puis de le commercialiser. Il nécessite des compétences techniques spécifiques que la SERL ne possède pas en interne.

Dans une opération tertiaire du niveau de la Part Dieu, la mission de commercialisation de la SERL ne s'arrête pas à la vente de terrains aménagés comme c'est le cas pour les zones industrielles. Elle comprend également une importante dimension préparatoire en amont (études de marché, marketing) et un volet de prospection et de promotion indispensable en aval. Le caractère très qualitatif affiché par le programme immobilier du quartier d'affaires nécessite un travail inédit de création d'image, ainsi que la mise en place d'un dispositif d'information et de communication commerciale très large (échelles nationale et internationale), quoique ciblé sur certains types d'investisseurs (grandes groupes, sièges sociaux, sociétés financières, services supérieurs aux entreprises...). La SERL doit aussi nouer des contacts avec des firmes et des promoteurs, susceptibles de vouloir investir à la Part Dieu : autant de missions, relevant du marketing urbain et de la promotion immobilière, totalement nouvelles pour la SEM au début des années 1970.

¹⁸⁰ Trassoudaine L., « L'ADERLY, première réunion attendue en juillet », *L'Echo Liberté*, 20/06/1974.
Source : Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône.

Management et sous-traitance dans les opérations d'aménagement économique

La modification profonde des méthodes et modalités d'intervention de la SERL durant l'aménagement du quartier de la Part Dieu traduit de façon très explicite l'acculturation des acteurs lyonnais aux techniques de management stratégique et de promotion commerciale utilisées par les investisseurs privés. Cette démarche opérationnelle novatrice dans le contexte français, mêlant acteurs publics et acteurs privés, s'inscrit dans une logique de recherche d'efficacité économique et de réussite commerciale, déterminante face à l'ampleur de l'opération et à son orientation tertiaire et directionnelle.

La mission d'aménagement de la SERL est particulièrement difficile, car son statut juridique ne l'autorise qu'à gérer et coordonner l'ensemble des réalisations, mais pas à intervenir directement sur le marché des études ou de la construction. Pour remédier à ces contraintes, elle bénéficie de l'assistance technique de bureaux d'études parisiens, filiales de la CDC (réseau SCET), comme le BETURE¹⁸¹, le BETERALP¹⁸², la SEGESTE¹⁸³ et la SOPREC-BETI¹⁸⁴. Ils diffusent les nouvelles méthodes de management commercial des opérations d'urbanisme auprès des acteurs locaux de l'aménagement en France durant les années 1960 et 1970 (d'Arcy, 1967). Ils interviennent ainsi auprès de la SERL en qualité de sous-traitants et d'experts techniques, sur les questions commerciales, promotionnelles, ainsi que pour pallier les limites légales de l'action publique.

La mise en œuvre de l'opération, de la conception à l'animation, en passant par la commercialisation du nouveau quartier d'affaires, implique en effet un dispositif opérationnel très complexe, qui nécessite la participation conjointe des ingénieurs et techniciens des services centraux de l'urbanisme et de l'équipement¹⁸⁵, du personnel de l'ATURCO et de nombreux autres intervenants publics ou privés (promoteurs, bureaux d'études...). Les conventions d'assistance technique et d'études signées entre la SERL et les organismes parisiens du réseau CDC lui permettent de remplir sa mission d'aménageur et de médiateur entre les pouvoirs publics locaux¹⁸⁶, les investisseurs immobiliers privés et les services de l'Etat (Collet, 1986). L'enjeu est aussi, tant pour la SERL que pour ses donneurs d'ordres publics, de garder la maîtrise des actions foncières et immobilières, dans un domaine de la régulation économique largement dominé par les intérêts privés. Ce partenariat opérationnel, critiqué par les élus de l'opposition lyonnaise en raison des dérives spéculatives et programmatiques qu'il n'arrive pas à contenir, traduit en outre une certaine convergence d'intérêts des investissements financiers publics et privés dans l'opération (Lojkine, 1974).

¹⁸¹ Bureau d'Etudes Techniques pour l'Urbanisme et l'Equipement.

¹⁸² Filiale Rhône-Alpes du BETURE (infrastructures et aménagement urbain), assure la promotion des programmes immobiliers, en relais de la SOPREC-BETI).

¹⁸³ Société de conseils Expression et Gestion, basée en région parisienne.

¹⁸⁴ Société d'Etudes pour les implantations industrielles, la promotion et la commercialisation des opérations d'urbanisme, basée à Paris. Elle est absorbée par le BETURE en 1968 et devient sa division commerciale à partir de 1971.

¹⁸⁵ Ministère, DATAR, OREAM, réseau CDC-SCET.

¹⁸⁶ Ville de Lyon, COURLY

Dès 1968, la SOPREC réalise une étude de localisation et de commercialisation des bureaux sur le périmètre central de la Part Dieu¹⁸⁷, complétant l'expertise existante (CERAU, 1968). A partir de 1970, elle met à disposition de la SERL deux agents¹⁸⁸ pour assurer la promotion et la commercialisation des programmes immobiliers, dans le cadre d'une convention d'assistance technique. La SOPREC intervient en amont des réalisations, en gérant le volet marketing, la préparation de l'opération et les questions de positionnement qualitatif des programmes immobiliers¹⁸⁹, mais aussi un peu en aval en participant à la prospection d'entreprises candidates à l'implantation. La partie publicitaire de la commercialisation de la Part Dieu est confiée à la SEGESTE : démarchage des investisseurs et des entreprises, relations publiques, communication médiatique et campagnes de promotion auprès des milieux d'affaires, des grandes firmes, et même des grandes écoles de commerce et de management¹⁹⁰. La stratégie définit la notoriété de la Part Dieu à l'échelle nationale (« *premier centre régional de décision* » du pays), elle vise également à améliorer l'image de Lyon et à inciter les dirigeants des grandes entreprises françaises à venir y installer leurs quartiers généraux.

Les études d'image et de notoriété s'inspirent des expériences analogues de réalisation de centres directionnels, à Paris¹⁹¹ ou à l'étranger. Le groupe d'études de la Part Dieu interroge des designers¹⁹² et des publicitaires réputés, afin de mieux cerner les impératifs d'image de marque et d'identité, nécessaires pour assurer le succès de l'opération (SERL, 1988). A partir de 1971, la SEGESTE est épaulé par d'autres sociétés parisiennes spécialisées sur les questions de promotion¹⁹³, qui affinent et déclinent de manière opérationnelle les études déjà engagées : mise en œuvre de plaquettes publicitaires et d'information à destination des entreprises, pour soutenir matériellement l'effort de prospection ; animation commerciale et études de notoriété.

Cette stratégie de promotion publicitaire se décline également à l'échelle locale dès 1971, avec la publication par la SERL d'un bulletin d'information bimensuel sur l'avancement de l'opération et l'ouverture d'un centre d'information et d'accueil sur le site. La SERL y organise une table ronde sur le thème : « *Un espace rationnel pour le tertiaire* », présidée par L. Pradel et à laquelle sont conviés des directeurs d'entreprises, de banques et d'administrations localisées à Lyon. L'objectif principal de cette rencontre est de définir les critères fondamentaux de choix parmi les différents types de construction de bureaux afin de mieux connaître les besoins des industriels et des prestataires de services supérieurs (SERL, 1971b)¹⁹⁴. Il s'agit aussi de faire connaître l'opération aux investisseurs lyonnais, aux entreprises françaises et à tous les

¹⁸⁷ Typologies de clientèles visées et des produits immobiliers correspondants (sièges sociaux, programmes en blanc, locaux commerciaux), contraintes de dimensionnement, propriété des sols, calendriers de réalisation, localisation par rapport aux axes de desserte...

¹⁸⁸ L'un est chargé du centre commercial, l'autre des bureaux.

¹⁸⁹ Conseils et assistance auprès des architectes pour la conception des projets, participation aux montages financiers et juridiques des dossiers, étude des formules de gestion, veille économique et commerciale...

¹⁹⁰ La Part Dieu constitue un exemple novateur d'aménagement à vocation économique en France, décrit et analysé lors des Journées d'études sur le marketing immobilier et l'urbanisme de HEC-Immobilier en 1971.

SEGESTE, 1971, *Programme Part Dieu : avant-projet sur l'action à mener auprès des grandes écoles*, document dactylographié, non paginé. Source : Archives SERL, dépouillement réalisé par F. Menez.

¹⁹¹ La Défense, Maine-Montparnasse.

¹⁹² P. Cardin, par exemple.

¹⁹³ Société Chourgnoz Publicité, société RPS Conseils.

¹⁹⁴ Environnement, image de marque, ambiance, liaisons, accessibilité, restauration collective, parkings, aménagement fonctionnel des surfaces, etc.

utilisateurs potentiels, et d'inventorier les possibilités offertes par le nouveau quartier d'affaires en matière d'image, de notoriété et de capacités d'accueil.

La SOPREC permet à la SERL de signer en 1969 une convention d'assistance technique et administrative avec la SCIC¹⁹⁵, portant sur la réalisation du premier programme de bureaux en blanc de l'opération. L'immeuble PDG¹⁹⁶ est exceptionnel dans le paysage opérationnel français du moment : il fait partie intégrante de la stratégie de marketing développée par la SERL pour impulser la commercialisation de l'opération, étant conçu comme une locomotive et un outil promotionnel destiné à alimenter le marché privé de la location à la Part Dieu. Plus surprenant, il est directement réalisé et commercialisé par la SERL, qui agit ainsi aux limites de la légalité en matière d'intervention économique¹⁹⁷, en faisant assumer à la puissance publique un risque financier important.

L'initiative est soutenue par les autorités politiques locales, qui voient là l'occasion pour la SERL de se forger une expérience stratégique en matière de montages opérationnels complexes, d'améliorer son efficacité technique et sa crédibilité face aux investisseurs privés, mais aussi une opportunité de favoriser la participation des entreprises lyonnaises du BTP dans la réalisation du programme immobilier de bureaux. Au niveau central, la DAFU¹⁹⁸ et le GCPU mettent en avant le caractère indispensable des missions de contrôle et de maîtrise globale, de représentation, de promotion et de défense de l'intérêt général des SEM dans l'aménagement des centres directionnels intégrés, pour justifier l'intervention publique directe dans le marché immobilier local. Les techniciens de la SERL s'appuient sur l'expertise diffusée par la SCET pour concevoir l'opération immobilière PDG et renforcer leur compétence et leur crédibilité vis-à-vis des interlocuteurs privés (SCET, 1968).

L'adoption par la SERL des méthodes des promoteurs immobiliers participe directement de la stratégie de maintien de l'équilibre entre les intérêts relatifs au développement du centre commercial régional, dont les nécessités fonctionnelles risquent de perturber l'unité urbanistique comme l'orientation directionnelle du projet, et les intérêts divers des autres parties prenantes de l'opération (promoteurs immobiliers, entreprises utilisatrices de bureaux, administrations publiques, usagers des grands équipements collectifs). La SERL se doit de figurer, financièrement et opérationnellement, dans l'opération aux côtés des promoteurs immobiliers, afin de faciliter leur intervention en amorçant le développement du marché, mais surtout de veiller à ce que certains investisseurs privés ne monopolisent pas les terrains à leur avantage, au détriment des programmes de bureaux attendus (voir supra).

La sous-traitance des tâches techniques de l'opération facilite enfin la gestion et l'animation du centre tertiaire lyonnais après sa réalisation. Le Club Part Dieu, réunissant les représentants des utilisateurs¹⁹⁹ est créé en 1975 pour prendre en charge les fonctions d'accueil, d'information, d'étude et de gestion pratique du nouveau

¹⁹⁵ Société Centrale Immobilière de Construction (réseau CDC).

¹⁹⁶ Part Dieu Garibaldi (en référence à sa localisation), mais aussi Président Directeur Général (clin d'œil marketing au milieu des affaires).

¹⁹⁷ La loi Le Chapelier de 1791, toujours en vigueur, n'autorise l'intervention directe de la puissance publique dans le domaine économique (i.e. sur le marché, quel qu'il soit) qu'en cas de carence ou de défaillance avérée de l'initiative privée.

¹⁹⁸ Direction des Affaires Foncières et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement.

¹⁹⁹ Administrations, services publics, commerces, entreprises.

quartier, libérant la SERL des contraintes d'accompagnement et de suivi de l'opération. A la fin des années 1970, d'autres opérations tertiaires importantes nécessitent en effet l'engagement de l'aménageur, à Villeurbanne notamment. Toute la palette offerte par les méthodes du marketing est ainsi utilisée dans la mise en œuvre de l'opération Part Dieu, des études de marchés aux manifestations médiatiques²⁰⁰, en passant par la participation directe de la puissance publique dans le programme immobilier, la prospection et la publicité.

La participation de grandes sociétés de promotion et d'investissement, nationales et internationales, permet en outre une certaine diffusion des approches managériales auprès des quelques entreprises locales qui arrivent à capter des marchés de construction dans l'opération²⁰¹. Malgré un bilan fonctionnel et urbanistique mitigé (voir supra), l'opération de la Part Dieu permet donc de développer au niveau local une gestion de la régulation économique par le territoire plus pragmatique et qualitative. La SERL développe une approche globale de l'aménagement opérationnel, malgré son manque d'expérience en la matière et les contraintes légales liées à son statut semi-public, en évitant de recourir à plusieurs agents immobiliers et publicitaires potentiellement concurrents. Son personnel s'acculture aux nouvelles techniques de gestion économique issues du monde des entreprises pour concevoir et commercialiser les importants programmes de bureaux prévus, grâce à la sous-traitance des tâches les plus techniques auprès d'organismes spécialisés appartenant au réseau public du financement et de la mise en œuvre de l'aménagement.

Une gestion pragmatique des surfaces d'activités dans l'agglomération

La réalisation du centre directionnel de la Part Dieu amorce ainsi le développement du marché de l'immobilier de bureaux dans l'agglomération lyonnaise. Conjuguée aux enjeux d'élaboration du premier POS de Lyon et Villeurbanne au début des années 1970, elle amène les autorités publiques lyonnaises – par le biais de leurs bras exécutants techniques : SERL et ATURCO –, et les responsables patronaux de l'ADERLY à réfléchir ensemble aux modalités de gestion de la régulation économique territoriale dans l'agglomération. Le contexte de crise, qui touche particulièrement les activités industrielles, rend également problématique le remplissage des nombreuses zones industrielles aménagées dans l'agglomération. Le consensus politique qui s'établit autour d'un nécessaire renforcement des fonctions tertiaires après l'épisode de la Charte Industrielle, mobilise aussi le système d'acteurs lyonnais autour de la définition des orientations qualitatives, des objectifs commerciaux et de la stratégie de promotion de la nouvelle politique économique locale.

Au milieu des années 1970, les travaux de la commission « Structure d'accueil » de l'ADERLY²⁰² mettent en évidence la nécessité de mieux connaître l'état du marché des localisations industrielles et tertiaires dans l'agglomération. Il s'agit de réaliser une meilleure adaptation de l'offre de terrains ou de locaux d'activités à la demande des

²⁰⁰ Voir la diffusion décentralisée exceptionnelle du journal télévisé depuis la Maison de l'ORTF de la Part Dieu, opération de communication médiatique destinée à promouvoir le nouveau quartier d'affaires au niveau national.

²⁰¹ Les promoteurs français se fient encore majoritairement au début des années 1970 à leur expérience ou à leur intuition pour adapter leur production à la demande réelle, contrairement à leurs homologues anglo-saxons qui ont déjà adopté les nouvelles méthodes de gestion du marketing.

²⁰² Dossier ADERLY, Archives du GIL-MEDEF Lyon-Rhône (dépouillement ; R. Linossier).

entreprises et de définir de nouveaux produits fonciers et immobiliers aptes en répondre aux besoins de plus en plus diversifiés et pointus des activités économiques (services communs : restauration collective, entretien, gardiennage, bureau de poste...) (ADERLY, 1975). L'enjeu est ainsi de rapprocher la planification spatiale et l'aménagement des surfaces d'activités dans l'agglomération des intérêts économiques des entreprises, dans le but d'optimiser l'efficacité de l'action publique, d'améliorer la lisibilité des possibilités d'implantation pour les entreprises et d'améliorer, *in fine*, l'attractivité et le développement économique de l'agglomération lyonnaise (ADERLY, 1974b).

L'élaboration du POS est donc conduite de manière pragmatique, collective et concertée, en parallèle des travaux de réflexion des commissions thématiques de l'ADERLY (structures d'accueil, urbanisation et développement des activités, ACADI). Ils l'alimentent en fournissant notamment des éléments de différenciation qualitative des types de surfaces d'activités, en fonction des besoins des entreprises et des choix sectoriels opérés, que L'ATURCO et la DDE traduisent ensuite dans le registre de l'urbanisme réglementaire. Le POS doit par exemple permettre d'associer les contraintes de desserte et d'équipement aux zones dédiées aux fonctions économiques, et de préciser le type d'activités visé par chaque zone. Au-delà de la simple fixation des droits à construire et des prescriptions d'urbanisme pour chaque parcelle, une hiérarchie spatiale est ainsi introduite dans la localisation des différentes activités industrielles et tertiaires dans l'agglomération.

Un nouvel outil de gestion commerciale des surfaces tertiaires est également créé fin 1974 : l'observatoire du marché des bureaux de l'agglomération lyonnaise. Il est géré par le Centre d'Etude de la Conjoncture immobilière (CECIM)²⁰³ et la société de promotion immobilière lyonnaise Pitance, déjà impliquée dans le marché immobilier par sa participation à la réalisation des programmes de la Part Dieu. L'idée découle des travaux de réflexion de l'ADERLY sur l'intérêt de disposer d'informations fiables et en continu sur l'état du marché à Lyon, mais aussi des conseils méthodologiques et conceptuels fournis par la SOPREC dans le cadre de la commercialisation des programmes immobiliers du centre directionnel (voir supra). Elle permet d'enrichir notablement les informations sur le marché immobilier et foncier, tant industriel que tertiaire, disponibles pour les investisseurs éventuels (promoteurs et entrepreneurs), qui se limitent au début des années 1970 à quelques articles de synthèse dans la presse spécialisée (Reynaud, 1973a et b).

Les enquêtes statistiques trimestrielles du CECIM s'appuient sur les informations fournies par les promoteurs et les responsables de commercialisation des programmes immobiliers (dates des livraisons, évolutions et prévisions, rythmes de commercialisation, caractéristiques fonctionnelles et qualitatives des bureaux, surfaces disponibles...). D'abord limitées au marché immobilier neuf et peu détaillées, elles sont

²⁰³ Le CECIM est une association loi 1901 créée en 1970 par la Société Pitance, regroupant l'ADERLY, la COURLY, les chambres syndicales locales des professionnels de la construction et de la promotion immobilière, des administrateurs de biens, du BTP, la Chambre des notaires du Rhône, ainsi que la plupart des agents immobiliers et promoteurs intéressés par le marché de l'immobilier de l'agglomération lyonnaise. Ses activités portent sur le marché du logement et sur celui des surfaces d'activités économiques. Il réalise des études statistiques et de prospective sur l'immobilier. Il participe également à la défense des intérêts des professionnels de l'immobilier, par la production d'études d'intérêt général (économique, social, législatif et réglementaire) et l'organisation de réunions et de campagnes d'information.

élargies à l'ensemble du marché (bureaux en blanc, pour compte propre, associés à une activité industrielle, réservés à certains types de services, anciens ou de seconde main...) et aux indicateurs de structure d'emploi du marché tertiaire régional à partir de 1977. La publication des données statistiques de l'observatoire dans « *Les Cahiers tertiaires de la région lyonnaise* » de l'ADERLY s'accompagne aussi d'informations diverses, sur l'apparition de nouveaux produits immobiliers, les activités de l'Association Bureaux-Provinces, l'évolution de la politique urbaine étatique ou les orientations de politique économique décidées au niveau local.

Sur le plan opérationnel enfin, l'aménagement du centre directionnel de la Part Dieu constitue pour les techniciens de la SERL l'occasion de se former aux nouvelles méthodes pragmatiques de gestion commerciale des opérations d'urbanisme à vocation économique. Pour la SEM locale, l'enjeu principal est en effet d'apparaître comme un interlocuteur crédible et compétent, bien qu'agissant pour le compte de la puissance publique, face aux grands investisseurs privés rompus aux logiques commerciales et stratégiques de la promotion immobilière. L'expérience acquise dans ce cadre est réutilisée pour conduire les opérations tertiaires de Villeurbanne (Tonkin notamment) et de Dardilly à la fin des années 1970.

Conclusion de chapitre

L'émergence de la politique économique lyonnaise est permise par la refondation de l'alliance traditionnelle existant entre les responsables politiques et les acteurs économiques à Lyon, sur de nouvelles bases plus en phase avec la mutation du contexte économique d'un régime de croissance vers un régime de crise. La signature de la Charte Industrielle puis la création de l'ADERLY consacrent ainsi l'existence d'un certain consensus politique au sein du système d'acteurs lyonnais, autour de la volonté de bâtir et de conduire une stratégie de développement et de gestion des affaires économiques résolument locale, mieux adaptée aux enjeux spécifiques du territoire lyonnais et de ses forces économiques.

Cette dynamique nouvelle de développement économique territorialisé, est largement portée par les responsables patronaux, qui cherchent à placer la politique lyonnaise naissante au service des entreprises locales plutôt qu'au service des grands groupes extra-locaux comme le faisait l'Etat. Ils imposent leur domination sur le système d'acteurs lyonnais de la régulation économique et territoriale, en s'emparant de la conduite de l'intervention et de la promotion des intérêts économiques locaux. Les compétences d'action très limitées de la COURLY ne lui permettent pas de prendre en charge la définition et le pilotage de la politique économique, ses bras exécutants (SERL, ATURCO) se chargeant cependant de la mise en œuvre du volet spatial et urbanistique grâce à l'assistance technique des cabinets d'études de l'Etat.

Le réseau CDC et la SCET en particulier jouent le rôle de courroie de transmission des logiques de négociation et de collaboration entre la puissance publique et les grands groupes de promotion commerciale ou d'investissement immobilier dans le cadre de la conduite des projets de nouveaux centres urbains comme celui de la Part Dieu. Il s'agit de former le personnel de la SERL en lui diffusant les compétences techniques et économiques nécessaires à une meilleure compréhension, voire à l'assimilation des stratégies des acteurs privés, pour lui permettre d'adapter les opérations à leurs attentes. Ces initiatives déclenchent des protestations de la part des élus locaux de l'opposition,

qui contestent cette orientation de l'action publique tendant à confondre l'intérêt général public avec l'intérêt des entreprises privées.

L'influence patronale sur la politique urbaine trouve cependant un écho favorable auprès des responsables gouvernementaux du pays et permet une imprégnation progressive des acteurs locaux aux logiques d'action inspirées du monde des entreprises. De nouvelles méthodes d'action plus stratégiques et pragmatiques sont utilisées pour conduire la politique économique locale, qui s'appuie sur des conceptions et des principes d'intervention économique largement étrangers au registre classique de l'action publique de l'époque. Le marketing et la dimension commerciale de la régulation développés à Lyon tendent ainsi à reléguer au second plan la dimension aménagiste et matérielle de l'intervention étatique. Il ne s'agit plus seulement de produire des surfaces d'accueil et des équipements pour les activités économiques sur le territoire, mais aussi de valoriser et promouvoir ce territoire pour le rendre compétitif et concurrentiel par rapport aux autres, et plus attractif vis-à-vis des investisseurs privés.

Conclusion de Section

L'évolution de la régulation économique et territoriale à la fin des Trente Glorieuses s'opère donc selon plusieurs modalités dans l'agglomération lyonnaise, qui correspondent à des registres différents mais plus ou moins emboîtés les uns dans les autres : mutation du cadre économique d'ensemble qui sert de référentiel global à la politique lyonnaise, évolution politique aux niveaux local et national et remise en question de la régulation économique étatique conduite à l'échelle du pays, modification de l'organisation et de la répartition des rôles au sein du système d'acteurs lyonnais, changement de méthodes d'intervention.

La survenue de la crise économique au début des années 1970 entraîne en effet un changement très profond du cadre référentiel de l'intervention publique en faveur du développement économique, puisqu'il fait basculer le système mondial d'un régime de croissance vers un régime de stagnation et d'exacerbation des logiques de concurrence, remettant en cause la pertinence du niveau territorial et décisionnel national pour conduire la régulation (voir supra, 1^{ère} partie, Section 1). La gestion de la compétition économique territoriale glisse ainsi de l'échelle du pays à celle des territoires locaux, sous l'influence conjuguée du renouvellement des élites politiques gouvernementales et locales, et de la montée en puissance de l'implication des responsables patronaux dans le débat public.

L'organisation territoriale de la régulation étatique, conçue en référence au régime de croissance fordiste, s'avère inadaptée aux nouveaux enjeux économiques du contexte de crise pour les firmes et les territoires. Le niveau local, emmené par ses élites économiques et politiques, prend la mesure des transformations nécessaires dans l'organisation de l'intervention publique économique, en s'engageant de manière volontaire dans l'action collective et territorialisée en faveur du développement et du retour à la croissance. L'Etat renonce progressivement à conduire des grandes politiques nationales économique et d'aménagement du territoire de façon centralisée et dirigiste, ainsi qu'à défendre et promouvoir seul l'intérêt des entreprises du pays, libérant et encourageant l'émergence des initiatives locales de développement économique.

La régulation économique dans l'agglomération lyonnaise s'ancre donc dans le territoire à la faveur de sa reprise en main par le système d'acteurs local. Elle s'ouvre à la logique partenariale, au gré d'une nouvelle organisation du système d'acteurs lyonnais fondée sur l'alliance institutionnelle et politique entre les organismes patronaux et l'intercommunalité, qui émerge comme un véritable pouvoir local porteur de l'intérêt général, mais dénué de compétences. La conduite et la mise en œuvre des actions sont confiées aux organismes économiques, considérés comme les plus compétents pour répondre aux attentes des entreprises. Les intérêts économiques lyonnais et le territoire de l'agglomération sont érigés en référentiels directs de la nouvelle politique économique locale, au même titre que le contexte d'ensemble d'exacerbation de la concurrence et des logiques de compétition économique.

L'amorce de la territorialisation de la régulation économique dans la métropole lyonnaise s'appuie enfin sur la refondation d'une capacité d'expertise économique au niveau local et sur l'acculturation des personnels techniques et des responsables politiques du développement économique aux nouvelles méthodes stratégiques et commerciales issues du management des firmes. Ces dynamiques sont portées par les acteurs économiques lyonnais, en position de leaders du système d'acteurs de la politique économique locale, et relayées par l'assistance des cabinets d'études centraux, qui diffusent la pensée stratégique et le principe de la négociation de la puissance publique avec les investisseurs privés pour conduire les grands opérations d'aménagement urbain à vocation économique. Elles permettent une meilleure prise en compte par l'action publique des besoins et problématiques de développement des entreprises. L'intervention économique devient ainsi beaucoup plus qualitative et immatérielle, en s'adaptant de manière pragmatique aux nouveaux enjeux induits par le régime d'accumulation post-industriel, flexibiliste et hyperconcurrentiel qui succède à l'époque fordiste.

Conclusion de la 2^{ème} Partie

L'organisation territoriale de la régulation économique à l'échelle nationale durant les trente glorieuses apparaît donc comme étant directement conditionnée et déterminée par le fonctionnement du système économique d'ensemble en régime de croissance. Elle est marquée par la domination très forte du niveau gouvernemental étatique sur la conduite de la politique économique et de la politique d'aménagement du territoire, qui constitue l'un des leviers principaux de mise en application des objectifs du Plan au niveau des territoires locaux aux côtés des dispositifs réglementaires et financiers contraignants ou incitatifs.

Cette toute puissance des services de l'Etat s'exprime d'abord au travers des référentiels et des conceptions du rôle de la puissance publique qui sous-tendent les principes et les modalités de l'interventionnisme économique en France. Le système de l'économie dirigée consacre ainsi l'implication directe et relativement autoritaire de l'Etat central dans le fonctionnement de l'économie nationale par le biais du Plan, n'ayant certes qu'une portée indicative, mais dont la force d'orientation et d'influence sur le comportement des entreprises repose sur son élaboration concertée avec les principaux représentants des acteurs économiques du pays. L'Etat central porte l'intérêt des entreprises françaises, notamment des grands groupes nationaux et internationaux en voie de constitution, en le traduisant sous forme d'orientations et d'objectifs de politique économique sur le territoire au nom de l'intérêt général.

Le régime d'accumulation fordiste organise la compétition économique entre les espaces nationaux à l'échelle mondiale. Celle-ci conduit l'autorité étatique à définir une forme de régulation qui consiste essentiellement à gérer et à aménager la croissance sur le territoire national, ainsi qu'à permettre aux structures productives de s'adapter aux enjeux de l'expansion, de la modernisation et de la compétition économiques. La politique économique française se décline ainsi selon deux grands volets complémentaires, dont le niveau et les moyens d'intervention sont différents : la gestion de la compétitivité de l'économie nationale est prise en charge directement par l'Etat central (prise de contrôle des firmes et/ou soutien au développement des activités dans les secteurs productifs et financiers jugés stratégiques, organisation du système de formation de la main d'œuvre, etc.) ; l'aménagement et la répartition équilibrée de la croissance, comme la mise à niveau structurelle des entreprises sont également pilotés par le niveau central (conception, cadre réglementaire, leviers financiers), mais leur mise en œuvre sur le territoire s'appuie sur le niveau local (équipement et aménagement du territoire, desserrement industriel et tertiarisation, renforcement métropolitain, etc.).

En termes de contenus, de méthodes et de moyens, la régulation économique sous domination de l'Etat consiste essentiellement dans l'agglomération lyonnaise à accompagner, faciliter et encadrer le développement des entreprises sur le territoire local. Elle ne mobilise pratiquement que des leviers de nature indirecte, relevant de la planification territoriale, de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme, en raison du rôle et des pouvoirs très limités conférés par l'Etat aux acteurs locaux, qui subissent plus qu'ils ne maîtrisent la gestion de la croissance et les conceptions fonctionnalistes imposées par la technocratie centrale. L'intervention publique locale en faveur de

l'économie relève ainsi d'une approche très matérielle et quantitative, qui vise à produire des équipements à vocation économique, des infrastructures nécessaires au bon fonctionnement des activités et des surfaces d'accueil pour les entreprises. Le territoire local ne sert donc que de support physique pour les équipements et les zones d'activités, industrielles ou tertiaires, dont la conception relève de la puissance normative des services centraux et déconcentrés de l'Etat.

Cette forme d'action économique, peu soucieuse des spécificités du territoire et des entreprises locales, est tenue en échec, du moins en mal d'adaptation par l'évolution radicale du contexte économique d'ensemble au milieu des années 1970. Elle est profondément amendée dans la métropole lyonnaise, tant dans son mode d'organisation et de pilotage que dans ses modalités opératoires, par la reprise en main du volet territorial de la régulation économique par le système d'acteurs lyonnais qui accompagne l'émergence d'une logique de compétition nouvelle entre les territoires. La période des Trente Glorieuses s'achève donc sur l'émergence d'une véritable politique de développement économique local, faisant l'objet d'un mode de gouvernance résolument ancré dans le territoire et caractérisé par une réappropriation de la régulation économique territoriale et du portage de l'intérêt des entreprises par les acteurs économiques de l'agglomération.

La puissance publique locale, incarnée par la Communauté urbaine de Lyon et les municipalités, reste globalement à la remorque des structures de représentation des intérêts des entreprises locales dans la conduite de la régulation économique territoriale, après avoir été l'instrument de la politique économique dirigée par l'Etat central. Or, c'est précisément cet état de soumission aux intérêts économiques nationaux défendus par l'Etat puis aux intérêts des entreprises locales promus par les organismes économiques lyonnais, donc cette situation d'impuissance relative à agir dans le champ de l'économie par rapport aux autres participants de système d'action collective, qui permet de comprendre le processus de conquête de la compétence technique, de l'expertise stratégique et du leadership politique au sein de la gouvernance de la régulation économique territoriale dans l'agglomération lyonnaise, mené par la Communauté urbaine de Lyon à partir des années 1980.

Troisième partie :
la territorialisation de la politique
économique dans la métropole
lyonnaise (1980-2005)

Le processus de territorialisation de l'action publique en faveur du développement économique s'accompagne d'une prise de conscience du rôle central du niveau local dans la régulation économique territoriale : il devient la référence, l'arbitre, le pouvoir de proposition, d'incitation, d'orientation de l'action, de rassemblement et de coordination des acteurs (Gares, 1980). Ce nouveau rôle de la puissance publique locale s'appuie notamment sur une nouvelle conception plus stratégique et managériale de l'action économique territoriale. La logique de régulation économique territoriale devient en effet plus endogène, elle s'ancre dans le territoire local grâce à la mise en œuvre et en valeur des ressources économiques et spécifiques locales (argument technopolitain, spécialisation sectorielle, rayonnement et attractivité internationales, etc.). Elle devient également plus partenariale, les pouvoirs publics locaux s'appuyant sur l'expertise et le savoir-faire des acteurs économiques pour concevoir et mettre en œuvre l'action en faveur du développement.

Pour autant, il est possible de s'interroger sur l'existence effective d'une véritable politique économique dans le champ de l'économie au niveau local et sur la possibilité de la caractériser, en termes de contenus, de modalités, de mode de pilotage politique et de renouvellement des acteurs. Cette qualification de la politique économique locale peut ainsi être envisagée sur le plan politique, conceptuel et organisationnel du point de vue des seuls pouvoirs publics locaux (Section 1), sur le plan méthodologique et des orientations de l'intervention économique (Section 2), et d'un point de vue plus organisationnel au sein du système d'acteurs local, en envisageant les rôles exercés par les différents acteurs en présence (Section 3).

Dans cette dernière partie, nous souhaitons d'abord décrypter la montée en puissance des autorités publiques lyonnaises sur les questions relatives au développement économique local depuis le début des années 1980, ainsi que la manière dont ceux-ci s'emparent de l'impératif économique pour mettre en place une politique d'action dans ce domaine. Cela suppose de revenir au préalable sur le cadre référentiel et institutionnel de l'émergence d'une scène politique de la régulation économique territorialisée, qui accompagne le développement des logiques de concurrence, de compétitivité et de lutte pour l'attractivité entre les villes. Cette appropriation de l'enjeu de la régulation économique par les responsables politiques lyonnais peut être non seulement abordée par le biais de la mise à l'agenda du développement économique, mais aussi en examinant la structuration progressive de l'organigramme de la collectivité publique locale autour de ce nouvel enjeu de politique publique. Il s'agit également de comprendre la construction d'une compétence d'action et d'une légitimité à intervenir de la part de l'autorité intercommunale.

Ensuite, nous abordons la question des méthodes et des modes de faire mobilisés pour traduire en actions les ambitions de la régulation économique territoriale souhaitée par les pouvoirs publics locaux. Cet angle d'analyse permet de mettre en évidence la consécration des approches stratégiques et des considérations managériales, chères aux acteurs économiques, au cœur même de l'action publique locale. Cette consécration est permise grâce à un processus d'acculturation des acteurs de la sphère publics aux logiques de gestion et d'action des acteurs économiques privés, qui se réalise essentiellement par le biais d'un partenariat et d'une sous-traitance renforcés autour des questions d'expertise économique. Les leviers d'actions essentiellement spatiaux et indirects que sont l'aménagement de l'espace, l'urbanisme et la planification territoriale sont placés au service de l'impératif de développement économique, qui devient l'enjeu central et la raison d'être de la globalisation de l'action publique.

Il s'agit en effet aussi de voir comment les politiques urbaines sont intégrées fonctionnellement par le biais du recours à la démarche de projet territorial et urbain, pour satisfaire l'injonction de développement et de compétitivité économique. Toutefois, cette intégration se heurte à des difficultés de mise en cohérence des actions de plus en plus stratégiques déployées par les services économiques de la Communauté urbaine de Lyon avec les actions plus classiques relevant de l'aménagement de l'espace et de la gestion de l'urbanisme. La mise en place d'un dispositif d'intervention économique territorialisé depuis les années 2000 est alors supposé pouvoir résorber les clivages et les doutes concernant le choix entre des logiques purement aménagistes et des approches plus qualitatives de la régulation.

Enfin, la territorialisation de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise est réinterrogée sous l'angle politique de l'organisation des rôles au sein du système d'acteurs local. Il s'agit ainsi de pointer les reconfigurations, mais également les limites de la nouvelle gouvernance économique qui se met en place au niveau local. Nous assistons en effet à un processus de repositionnement relatif des acteurs économiques et des pouvoirs publics locaux, au détriment de la place historique occupée par les premiers dans le dispositif de régulation économique territoriale. Ce renforcement de la domination politique de l'organisme communautaire du Grand Lyon s'accompagne en outre d'une augmentation significative des relations directes entre les responsables et services techniques de la collectivité publique, et les acteurs économiques locaux. Ceci nous conduit à envisager la gouvernance économique locale comme une forme d'intégration de l'intérêt des entreprises par les pouvoirs publics locaux, et à interroger les limites possibles de ce phénomène.

Section 1 : IMPERATIF ECONOMIQUE ET MONTEE EN PUISSANCE DES POUVOIRS PUBLICS LOCAUX DEPUIS 1980

L'hypothèse centrale de cette première section réside dans l'existence d'une véritable politique publique locale dans le champ de l'économie à l'échelle de l'agglomération lyonnaise. Il s'agit ainsi de rassembler les différents éléments relatifs à l'organisation des pouvoirs publics locaux, qui attestent de cette réalité à partir du début des années 1980.

Une politique publique peut être définie comme un programme d'action publique défini et conduit par une autorité politique en réponse à une situation problématique particulière, un dispositif politique et administratif coordonné autour d'objectifs clairement affichés. Sa mise en œuvre est servie par une organisation administrative spécifique et son portage politique est assuré grâce au déploiement d'une stratégie politique explicite de la part des acteurs publics. Son caractère local est conféré par l'absence de l'Etat central, tant dans le dispositif de pilotage et de conception des orientations et que dans celui de la mise en œuvre des actions (voir supra, 1^{ère} Partie, Section 3).

La territorialisation de la régulation économique passe ainsi d'abord par une reprise en main politique des questions économiques par les pouvoirs publics locaux. Elle correspond à une prise de conscience progressive, face à la nouvelle donne économique (mondialisation des échanges, internationalisation de la concurrence, etc.), de la valeur de véritables facteurs de production des territoires (ou des villes) et de leur organisation pour les entreprises soumises au nouveau fonctionnement hyperconcurrentiel de l'économie (Jouve, 2005). Elle se matérialise par un très fort développement de la rhétorique économique dans le champ politique local, au point de faire de cette thématique, largement dévolue au niveau central de l'Etat durant les Trente Glorieuses, l'un des pivots de l'action publique locale, voire un impératif central qui conditionne l'ensemble des politiques territoriales énoncées par les pouvoirs publics locaux.

La territorialisation de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise se traduit également par le déploiement d'un important dispositif technique de pilotage et de mise en œuvre au sein des services de la Communauté urbaine de Lyon. Le contrôle de la mise en application des actions en faveur du développement économique sur le territoire permet aux pouvoirs publics communautaires, non seulement d'affirmer leur prédominance au sein du système d'acteurs local de la régulation économique territoriale, mais aussi d'apparaître aux yeux des entreprises comme un allier crédible et compétent par rapport à leurs stratégies de développement propres.

Après avoir rapidement rappeler les principales mutations du cadre référentiel de la régulation économique territoriale depuis 1980, en termes d'exacerbation de la concurrence métropolitaine et de changements dans la répartition des compétences

d'intervention économique en France, nous analysons le processus de réappropriation de l'impératif économique par les acteurs politiques locaux. Enfin, la mise en évidence de la montée en puissance de la compétence de développement économique dans l'organigramme communautaire permet d'ouvrir la démonstration vers la thématique des modes de faire et des contenus de la politique de régulation économique territoriale de l'agglomération lyonnaise (voir infra, Section 2).

I – Les mutations du cadre référentiel de la régulation économique

Au tournant des années 1970 et 1980, la pérennisation de la crise économique conduit les autorités urbaines locales à jouer un rôle différent de celui qu'elles ont tenu durant les années croissance. Elles deviennent plus actives et impliquées dans la régulation économique territoriale, afin de tenter de remédier à la stagnation de la croissance, à la mutation tertiaire de l'économie et au déclin de l'industrie, qui constitue souvent le gros du tissu d'activités local du potentiel d'emplois.

Dans les grandes agglomérations urbaines comme celle de Lyon, les instances publiques voient en effet leur rôle politique augmenter en raison de la persistance des difficultés économiques et de l'augmentation de la demande sociale sur le territoire (chômage, fermetures d'usines, etc.), mais aussi à cause de l'inadéquation des procédures administratives centralisées de régulation économique avec la grande diversité des situations locales. Aux niveaux national et local, un consensus s'établit ainsi autour de la double nécessité d'agir à un niveau territorial plus local, municipal ou intercommunal notamment, et de diversifier les actions de régulation économique territoriale. Il s'agit d'une profonde remise en question des modes d'organisation politique de l'intervention économique très centralisés qui prévalent avant la survenue de la crise, en grande partie motivée par l'exacerbation de la concurrence entre les villes et entre les territoires découlant du nouveau contexte de crise et d'incertitude.

Cette nouvelle logique de compétition interurbaine s'exprime selon des registres d'action publique et de valorisation territoriale, calqués sur les logiques du marketing et du management stratégique issues de la sphère des entreprises (voir infra, Section 2). L'impératif de développement économique s'impose sur la conduite de l'ensemble des politiques urbaines locales, il devient le référentiel principal de l'intervention des collectivités locales. Si l'Etat renonce progressivement à conduire les actions de développement économique de façon centralisée, en référence à une politique nationale, et reconnaît une certaine légitimité d'intervention aux collectivités locales (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 3), il faut toutefois attendre la promulgation des lois de décentralisation puis la réorganisation de la coopération intercommunale en France pour voir la reconnaissance officielle de la capacité des pouvoirs publics locaux à interférer dans la régulation économique territoriale.

1- La compétitivité économique territoriale au centre des politiques urbaines

La crise économique qui s'installe durant les années 1970 se manifeste au sein des systèmes productifs locaux des pays développés par un phénomène massif de

désindustrialisation, qui s'accompagne d'une dynamique accrue de tertiarisation et d'innovation, faisant la part belle aux activités technologiques à forte valeur ajoutée (voir supra, 1^{ère} partie, Section 1). Elle entraîne une exacerbation des logiques de concurrence entre les acteurs économiques et entre les territoires, qui sont considérés désormais comme des facteurs de développement et de croissance économique à part entière.

La compétition économique s'étend de la sphère des entreprises à celles des territoires, notamment urbains, en raison de l'ouverture des frontières commerciales et de la mondialisation de l'économie qui découlent de la nouvelle situation de crise. Les firmes deviennent en effet plus mobiles et attentives à leurs choix de localisation, en considérant la qualité de leurs lieux d'implantation comme des facteurs de productivité au même titre que le coût de la main d'œuvre ou des matières premières. Ce faisant, elles mettent en concurrence les villes et/ou les territoires entre eux. Les autorités publiques en charge de leur administration intègrent donc cette logique de concurrence et de compétition, imposée de fait par les stratégies et les intérêts des acteurs économiques, dans leurs modes de gestion locale (Bouinot, 2002).

L'injonction à la compétition économique impose aux territoires urbains de se placer dans une logique d'attractivité globale et de marketing : il s'agit ainsi désormais de vendre le territoire tel un produit, mais aussi de fournir un accompagnement qualitatif aux entreprises qui l'ont choisi pour s'implanter, afin de renforcer leur ancrage local et de limiter les risques de délocalisation (Demazière, Rivard, 2004). Ce double registre référentiel servant de cadre à la conduite des politiques de régulation économique territoriales renvoie notamment à la notion d'externalités de milieu, de plus en plus centrale en matière d'action publique en faveur du développement économique. Elle correspond précisément à l'ensemble des attributs qualitatifs du territoire local qui peuvent être considérés comme des facteurs de compétitivité et d'attraction vis-à-vis des investisseurs privés et des acteurs économiques de façon générale (entreprises, main d'œuvre qualifiée, etc.).

Pour attirer et fidéliser les entreprises, les pouvoirs publics ne peuvent plus se contenter d'aménager et d'équiper l'espace pour faciliter l'accueil et le développement des entreprises comme c'était le cas durant les années de croissance (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 1), ils doivent créer un ensemble de conditions favorables et territorialisées, qui dépassent largement le simple domaine de la production d'un environnement physique propice aux activités économiques, c'est-à-dire qui vont au-delà des actions relatives à l'aménagement de surfaces d'accueil pour les d'activités, à la réalisation d'équipements à vocation économique sur le territoire ou à la formation de la main d'œuvre (voir supra, 1^{ère} Partie, Section 1). L'adoption de méthodes de gestion de l'action publique plus stratégiques, la mise en avant d'une culture managériale et pragmatique, le recours au partenariat et à la sous-traitance des tâches techniques, le développement d'une approche qualitative et flexible de l'intervention publique dans le champ de l'économie ou encore l'organisation d'un système de gouvernance politique largement ouvert aux intérêts des acteurs économiques, participent directement de la production d'externalités de milieu territorialisées.

Selon cette nouvelle logique dominée par l'impératif de la compétitivité économique territoriale, la plupart des champs d'action publique sont instrumentalisés par les autorités publiques locales pour être mis au service du développement économique. C'est notamment le cas de la planification territoriale, de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme, à travers le développement de nouvelles opérations emblématiques

affichées grâce au concept porteur de projet urbain (voir infra, Section 2), mais aussi des politiques culturelles, des politiques patrimoniales, et dans une moindre mesure des politiques de déplacements ou d'habitat (voir infra).

Il s'agit de favoriser la différenciation du territoire local par rapport à ses concurrents, en créant des avantages comparatifs par le biais de la conduite de politiques urbaines en grande partie dévolues à la satisfaction de l'objectif dominant de compétitivité. Les autorités politiques locales s'imprègnent de la nouvelle doctrine hyperconcurrentielle liée à la nature de l'économie en contexte de crise (voir supra, 1^{ère} Partie, Section 1), en intégrant la nécessité de mettre en place des politiques publiques stratégiques permettant le positionnement du territoire sur le marché international des villes. Le nouveau cadre référentiel de la régulation économique territoriale impose donc une sorte d'impératif du développement économique territorialisé, qui fonctionne sur les responsables politiques locaux tel une injonction à se mobiliser autour de la question de la compétitivité économique. Les efforts d'affichage médiatiques et politiques en faveur du développement économique local sont ainsi appelés à se multiplier, tout comme l'esprit d'ouverture à la prise en compte des intérêts des entreprises (voir infra, Section 3).

Cette prise de conscience politique au niveau local est assez précoce et anticipe globalement les décisions de l'Etat concernant le transfert de la charge du développement économique territorial du niveau central aux collectivités locales et plus précisément aux structures intercommunales. La vision de la ville comme un objet de valorisation économique nécessitant la mise en place de politiques urbaines qualitatives capables d'améliorer son attractivité, donc la perception de la ville comme un facteur de développement économique en elle-même émergent en effet dès la fin des années 1980 (AMF, 1991). Elle monte ensuite en puissance jusqu'à entraîner la soumission de toutes les dimensions de l'action publique locale à l'enjeu de la compétitivité économique.

Ainsi, les logiques d'attractivité et de compétitivité économiques s'emparent des territoires mis en concurrence par les entreprises. Le marketing urbain et la production d'externalités de milieu deviennent les références incontournables de la définition des politiques publiques locales, y compris à travers l'instrumentation de la culture dans sa dimension commerciale et le développement des loisirs marchands (Urbanisme, 2005)²⁰⁴. Les politiques de développement économique local et leurs finalités vis-à-vis des entreprises et des acteurs économiques en général tendent de plus en plus à dominer l'ensemble de l'action publique, à s'imposer comme un champ d'intervention quelque peu à part et « au-dessus de la mêlée ». L'approche néolibérale du développement justifie cette mise en avant de la problématique économique, notamment dans les métropoles, en conduisant une refondation du mode de régulation du nouveau régime d'accumulation flexible, par l'application de la concurrence aux territoires locaux (Jouve, 2005).

2- L'évolution du cadre législatif français (1982-2002)

L'augmentation des difficultés économiques au cours des années 1970 met en avant l'incapacité croissante de l'Etat central à assurer une régulation efficace sur le territoire. Les limites d'opérabilité des grandes politiques économiques nationales dans ce nouveau contexte de crise entraînent un double mouvement : des initiatives locales

²⁰⁴ Dossier « La ville marketing », *Urbanisme*, n°344, septembre-octobre 2005, pp.45-74.

apparaissent pour tenter de gérer et résoudre les problèmes économiques, à l'instar de ce qui est observé dans l'agglomération lyonnaise (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 3) ; l'Etat et les services centraux tentent de se décharger de la responsabilité du problème sur les échelons territoriaux locaux (Planque, 1985).

La période allant du début de la décennie 1980 à la première moitié des années 2000 est ainsi caractérisée par un vaste mouvement de renvoi du « fardeau » de l'attractivité et de la gestion de la compétition économique territoriale sur le niveau local, organisé par les autorités étatiques (Béhar, Estèbe, 1999). Il s'accompagne d'une volonté de l'Etat central de « *mettre en projet les territoires* », à travers la réorganisation de la coopération intercommunale et de la planification territoriale à l'échelle du pays (Azéma, Portier, 2004).

Les lois de décentralisation du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 entérinent le transfert des compétences du niveau de l'Etat à celui des collectivités locales. Le niveau communal (et intercommunal par voie de délégation) obtient les compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement (planification et opérationnel), de gestion des affaires locales et des services publics locaux (assainissement, gestion des déchets, écoles, voirie, etc.). L'interventionnisme économique constitue cependant un domaine de flou relatif dans la répartition des compétences, la commune comme le département ayant une tradition d'intervention dans la vie économique locale pour sauver certaines entreprises ou veiller à la fourniture de certains services indispensables à la collectivité, sans avoir toutefois de véritable compétence institutionnelle pour le faire (Greffé, 1992).

Les communes sont ainsi autorisées à intervenir dans le champ de la régulation économique territoriale, mais uniquement de façon indirecte, par le biais d'actions visant l'environnement des entreprises et des activités économiques en général, le cadre de vie, les infrastructures et équipements collectifs, l'aménagement et l'urbanisme. L'Etat central leur reconnaît le droit de concourir à l'aménagement du territoire, à la politique économique et à la sauvegarde de l'emploi, dans le respect du double principe de la liberté du commerce et de l'industrie et de l'égalité des citoyens devant les charges publiques (Brenas, 1985). Ce sont les régions nouvellement créées en tant que collectivités locales qui héritent de la compétence de développement économique à proprement parler. Celle-ci s'accompagne de la possibilité de délivrer, comme l'Etat, des aides financières directes aux entreprises, qui peuvent être complétées dans une certaine mesure par les communes et les départements (Falzon, 1996).

Les lois de décentralisation confirment donc globalement les principes rappelés par la circulaire Poniatowski en 1976, en limitant de fait les initiatives d'intervention et de soutien économiques aux entreprises déployées par les collectivités locales. L'enjeu est non seulement de protéger l'équilibre des finances publiques, mais aussi la prééminence de l'équilibre national face aux velléités de développement autonome et de plus en plus concurrentiel des territoires locaux. En vertu du cadre législatif, les collectivités locales ne doivent représenter « *qu'un facteur d'accompagnement propre à appuyer la politique des pouvoirs publics en matière industriel au lieu d'être un élément de distorsion dans la mise en oeuvre de la carte des aides* » (Chorain, 2001)²⁰⁵.

La mise en place d'une nouvelle répartition des compétences entre les différents niveaux territoriaux qui entretient un certain flou sur les possibilités d'intervention de l'échelon communal, et le contexte d'ensemble d'exacerbation des difficultés

²⁰⁵ Circulaire du 10 septembre 1976.

économiques et de la concurrence entre les villes, constituent un encouragement implicite à la création de services économiques municipaux (Gaudriault, Gatineau, 1982), voire de services économiques intercommunaux quand il existe une Communauté urbaine comme à Lyon. Les communes industrialisées les plus concernées, notamment dans les grandes agglomérations urbaines, n'attendent en effet pas pour la plupart le feu vert officiel donné par les lois de décentralisation pour s'organiser en interne (voir infra).

Les autorités centrales de l'Etat se désengagent donc de la conduite de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise alors que les lois de décentralisation reconnaissent la pertinence des échelons locaux dans la conduite de l'action publique au début des années 1980. Durant toute la décennie, de nombreuses études d'expertise et travaux de recherche, commandés notamment par le Service Technique de l'Urbanisme (STU) du Ministère de l'Equipeement (Ministère de l'Urbanisme et du Logement, 1981 ; Priat, 1983), le Conseil Economique et Social (Steib, 1987) ou le CGP (SEDES, 1982), ou lancés spontanément par les milieux universitaires (Mélange Besson, 1981 ; Némery, 1981 ; Barge et alii, 1983, Mélange Péquignot, 1984, Bouinot, 1987, Douence, 1988), analysent le nouveau cadre et les nouvelles modalités de l'intervention économique locale. Cette première phase de territorialisation de la régulation économique territoriale s'opère ainsi essentiellement à l'échelle nationale, à l'initiative de l'Etat et en réponse à son constat d'impossibilité de poursuivre la conduite de sa politique économique centralisée. Elle officialise également les nombreuses initiatives spontanées d'intervention économique qui émergent au niveau local depuis le milieu des années 1970, dans l'agglomération lyonnaise et ailleurs.

A Lyon, la COURLY bénéficie d'une grande partie des compétences de gestion urbaine des communes qui la composent depuis la décentralisation, notamment de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace. Elle est amenée par ce biais à exercer une fonction d'animation du développement économique territorial importante, quoique indirecte, à travers ses responsabilités en matière de planification urbaine stratégique.

La loi d'Administration Territoriale de la République du 6 février 1992 parachève cette reconnaissance du rôle central du niveau de l'agglomération dans l'organisation et la définition de la régulation économique territoriale, particulièrement par rapport à la région. Cette loi réformant la coopération intercommunale confère aux EPCI la compétence de développement économique sur leur territoire, auparavant uniquement dévolue aux collectivités régionales. La COURLY se trouve ainsi autorisée officiellement par l'Etat à définir et conduire en propre une politique d'action en faveur de l'économie, voyant son pouvoir et son autonomie politique en matière de régulation clairement reconnus institutionnellement.

Lors de la création de la COURLY en 1969, l'Etat ne lui a en effet pas confié cette compétence afin de privilégier les organismes patronaux sur lesquels il exerce un certain contrôle – notamment les CCI (tutelle financière) – au détriment d'une prise de pouvoir éventuelle des notables locaux (voir supra, 2^{ème} partie). Il a ainsi limité durablement l'implication des élus locaux dans la gestion des affaires économiques sur le territoire (Bardet, Jouve, 1999), du moins à l'échelle intercommunale. La modification du contexte légal au début des années 1990 ouvre en revanche de nouvelles perspectives très larges d'intervention dans le champ de la régulation économique territoriale à l'organisme communautaire, tout en lui offrant une certaine officialisation institutionnelle de pratiques d'action ayant émergés en son sein dès la fin des années 1980 (voir infra).

La légitimité politique du niveau intercommunal à prendre en charge le développement économique de l'agglomération est encore renforcée par l'injonction à adopter la Taxe Professionnelle Unique (TPU) au 1^{er} janvier 2002 dans les communautés urbaines existantes, promulguée par la loi de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite « Chevènement ». Cette disposition présente notamment l'avantage, outre la bonification de la Dotation Globale de Fonctionnement allouée par l'Etat, de mettre un terme aux effets de concurrence entre les communes de l'agglomération pour l'attraction des entreprises. Elle offre également l'opportunité de mener une politique de développement économique plus harmonieuse et équilibrée à l'échelle du territoire communautaire et de mieux répartir l'offre de sites d'accueil pour les activités.

La mise en place progressive de la TPU dans l'agglomération lyonnaise est ardemment souhaitée depuis le milieu des années 1990 par certaines communes mal loties en matière d'activités économiques, particulièrement lorsque celles-ci doivent faire face à d'importants problèmes de gestion des quartiers d'habitat social présents sur leur territoire (Linossier, 1998). Elle favorise en effet un certain rééquilibrage des ressources financières entre les municipalités grâce aux mécanismes de péréquation, ainsi que l'émergence d'une forme d'intérêt général local au niveau de l'agglomération concernant les questions de régulation économique territoriale (Faure, 1997). En remettant en question l'autonomie et la légitimité des municipalités à intervenir en faveur du développement économique, la TPU confirme aussi la prééminence de l'organisme communautaire sur le niveau communal pour la conduite de l'ensemble des politiques urbaines. Ceci est renforcé par la possibilité d'élargir les compétences intercommunales à la gestion des grands équipements culturels et sportifs prévus par cette même loi (voir infra).

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 2000, dite « Voynet » instaure quant à elle la possibilité pour les structures intercommunales d'établir un projet de développement du territoire, et d'obtenir le soutien de l'Etat et du niveau régional pour sa réalisation. La signature du contrat d'agglomération est cependant conditionnée par la création d'un Conseil de développement par l'organisme communautaire, permettant la participation de la société civile locale à l'élaboration du projet. Dans l'agglomération lyonnaise, cette loi donne notamment une caution légale et institutionnelle à la démarche de concertation et d'élaboration d'un projet de développement pour l'agglomération lancée par la mandature Barre à l'aube des années 2000 (voir infra).

Plus indirectement enfin, d'autres mesures législatives relatives à la planification urbaine et à la Politique de la Ville ont une influence notable sur la manière dont est conduite la régulation économique territoriale dans l'agglomération lyonnaise. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 instaure en effet le renouvellement des outils de la planification urbaine, à travers la création des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), en remplacement des Schémas Directeurs et des POS. Elle vise ainsi à renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales entre elles et donc une certaine intégration fonctionnelle des différents champs d'action publique (voir infra, Section 2). Elle permet notamment une relance de la planification territoriale à l'échelle de l'aire métropolitaine dans l'agglomération lyonnaise.

La loi SRU prévoit également des dispositions relatives au développement économique dans les quartiers prioritaires de la Politique de la Ville. Elles concernent le fonds de

revitalisation économique des zones urbaines sensibles créé par la LOADT de 1995, destiné à fournir des aides financières aux entreprises ayant des projets sur ces portions de territoire. Elles s'inscrivent en complémentarité avec les dispositions du Pacte de Relance pour la Ville de 1996, qui a instauré des Zones Franches Urbaines permettant une certaine insertion par l'emploi des populations des quartiers prioritaires, et introduit l'enjeu économique dans l'action publique territorialisée de la Politique de la Ville. Toutefois, le volet social du développement économique n'est pas vraiment intégré dans la politique de développement économique communautaire dans l'agglomération lyonnaise, il tend même à en être soigneusement tenu à l'écart pour ne pas brouiller le message politique des responsables locaux en faveur de la compétitivité territoriale et de l'intérêt des entreprises (voir infra, Section 3).

Conclusion de chapitre

Le renouvellement des référentiels de la régulation économique territoriale, amorcée durant les années 1970 sous l'influence des acteurs économiques locaux (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 3), est intégré par les pouvoirs publics urbains à partir des années 1980. Il est mis en application au travers de l'organisation de l'action publique locale et encadre ainsi d'un point de vue conceptuel la montée en puissance de l'intervention économique sur le territoire. Celle-ci est placée sous le signe de la concurrence interurbaine et de la compétitivité territoriale, qui sont essentiellement déclinées selon le registre du marketing et de l'attractivité vis-à-vis des acteurs économiques.

Le transfert des compétences opéré par l'Etat avec la Décentralisation, puis la réorganisation de la coopération intercommunale confèrent une plus grande légitimité aux autorités publiques locales dans la saisine de la problématique de la régulation économique territoriale. Les municipalités et le pouvoir communautaire de l'agglomération lyonnaise autonomisent donc leur capacité d'intervention par rapport à la technocratie étatique et développent leurs propres politiques publiques dans le champ du développement économique local.

II – Le processus de réappropriation politique de l'impératif économique

Avec le désengagement de l'Etat central face au nouveau contexte de crise, ce sont les acteurs publics locaux qui sont amenés à prendre en charge la question de la régulation économique territoriale : le rôle des municipalités et de la Communauté urbaine de Lyon devient primordial dans le domaine de l'intervention économique. Ils sont cependant limités dans leur capacité de saisine directe et immédiate par différents facteurs : compétences légales d'action relativement restreintes dans le champ de l'économie, manque de savoir-faire lié à la domination technique en matière d'expertise exercée durant les Trente Glorieuses par le pouvoir central, dissensions idéologiques au sein de la classe politique concernant la légitimité et le bien fondé d'une intervention publique locale dans le domaine économique, rôle très important joué par les structures locales de représentation des intérêts économiques en la matière, qui occupent les premières l'espace laissé vacant par les autorités étatiques (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 3).

L'agglomération lyonnaise constitue l'archétype de la ville française qui développe une véritable stratégie politique entrepreneuriale (Bardet, Jouve, 1999), au gré de l'instrumentation de la thématique du développement économique par l'un de ses dirigeants au tournant des années 1980 et 1990, à des fins de légitimation électorale et surtout de pouvoir politique. Cette dynamique d'intégration de l'impératif économique par les autorités publiques locales de l'agglomération est renforcée et poursuivie par les exécutifs politiques successifs. La rhétorique économique devient ainsi le référent central des politiques urbaines dans la métropole lyonnaise.

La territorialisation de la régulation économique au niveau local peut également se comprendre comme un processus d'inscription de la politique économique dans les particularités organisationnelles et fonctionnelles du territoire local : elle est un prétexte à la définition d'un nouveau périmètre pertinent de gouvernement local, ainsi qu'à la remise en question des modes de régulation politique et économique existants, au nom de l'objectif prioritaire du développement économique. Elle correspond aussi plus largement à une mise au service de l'enjeu de compétitivité économique et d'attractivité territoriale de nombreux champs d'action publique, comme la culture ou le tourisme.

1- Les freins à l'engagement économique communautaire dans les années 1980

La période de transition entre la politique d'aménagement étatique et l'émergence d'une politique de développement économique véritablement portée par les pouvoirs publics locaux, qui couvre la fin des années 1970 et le début des années 1980, est marquée par la grande difficulté politique et méthodologique des autorités publiques locales à trouver un positionnement adapté de l'action en faveur du développement économique, alors que les friches industrielles se multiplient dans le périmètre central de l'agglomération (Lyon et Villeurbanne), que la stagnation économique rend également difficile le remplissage des nombreuses zones industrielles aménagées dans les communes de périphérie, et que l'Etat se retire progressivement de la conduite et du financement des opérations de planification et d'aménagement dans l'agglomération.

Les acteurs politiques cherchent en effet le positionnement politique adapté, le niveau institutionnel pertinent et la méthode de régulation économique territoriale adéquate pour répondre à ces enjeux. Entre laisser-faire et interventionnisme volontaire (Biarez, 1983), les responsables municipaux et les élus communautaires tentent de concilier les diverses opinions concernant la légitimité et la capacité de la puissance publique locale à interférer dans les affaires économiques. Une partie de la majorité au pouvoir prône en effet le laisser-faire et la primauté des intérêts privés en matière de régulation, mais la planification urbaine, l'urbanisme et l'aménagement sont également de plus en plus considérés comme des moyens d'action mobilisables pour agir indirectement sur le développement économique du territoire local. Les pouvoirs publics locaux sont en outre confrontés à une forme de concurrence avec les initiatives déployées par les acteurs privés (promoteurs, grandes firmes industrielles...), qui oblige les communes et la COURLY à mieux définir les modalités de leur intervention sur le marché de la construction immobilière et de l'aménagement de surfaces d'activités équipées pour accueillir les entreprises.

En l'absence de compétence spécifique de développement économique au niveau intercommunal, un certain flottement est ainsi à l'œuvre dans la répartition des tâches relatives à l'intervention économique entre les municipalités et la COURLY.

Divergences idéologiques au sein de la classe politique lyonnaise

Les divergences d'opinion entre élus de droite et de gauche influencent fortement le choix d'engager ou non la COURLY dans la conduite d'une politique économique d'agglomération au début des années 1980. L'incertitude idéologique qui plane sur la pertinence et le bien fondé de l'intervention du niveau municipal dans la régulation spatiale de l'économie se répercute logiquement à l'échelle intercommunale. Le niveau communautaire, très récent par rapport à l'ancienneté des communes, est encore considéré comme un outil technocratique de gestion territoriale, peu politisé et ne permettant pas la formulation d'un intérêt général d'agglomération. Son engagement sur les questions de développement économique n'est ainsi conçu que de façon indirecte et externe, à travers le financement et le portage politique de l'ADERLY (voir infra).

L'appartenance politique divise en effet traditionnellement le personnel politique français à propos de la légitimité et du bien-fondé de l'intervention publique dans le domaine économique au niveau local (Barge et alii, 1983). La droite, notamment libérale, est par principe idéologique hostile à toute implication de la puissance publique dans le fonctionnement de l'économie, au nom du respect du libre jeu du marché et de la concurrence. Bien que pour ces élus l'économie reste d'abord une affaire d'entrepreneurs et de financiers, ils s'ouvrent cependant progressivement à l'idée de développer l'action économique publique, notamment face à la demande pressante des entreprises en la matière et au contexte de pérennisation de la crise.

Les élus de gauche font en revanche le cheminement idéologique inverse : historiquement engagés dans l'interventionnisme économique des collectivités locales – voir le volet économique important des expériences de socialisme municipal de la fin du 19^{ème} et du début du 20^{ème} siècle –, ils restent globalement favorables aux aides directes aux entreprises en difficulté, aux garanties d'emprunt et aux SCOP au nom de la sauvegarde de l'emploi. Ils soutiennent ainsi activement les nationalisations d'entreprises, la décentralisation des compétences d'action économique et l'avènement de la dynamique du développement local au début des années 1980. Face aux risques financiers encourus par les communes, ils prônent toutefois la limitation des aides aux entreprises malgré les nombreuses fermetures entraînées par la crise.

Toutefois, il existe un profond décalage entre le niveau local et le niveau national dans les discours et les clivages de la classe politique française. Droite et Gauche campent sur leurs positions idéologiques traditionnelles vis-à-vis de l'action économique publique au niveau national, mais se rassemblent sous la même bannière résolument interventionniste au niveau local (Barge et alii, 1983). Il en résulte donc une convergence globale des deux bords à propos de la nécessité de déployer des interventions en faveur des entreprises, face à la pérennisation de la crise économique.

Ce paradoxe politique concernant les questions économiques se retrouve au sein de la classe politique lyonnaise : la majorité municipale de droite, traditionnellement libérale et conservatrice, s'oppose idéologiquement au principe de l'interventionnisme, mais déploie dans le même temps une politique économique ambitieuse, quoi qu'encre peu structurée et dominée par la logique du « coup par coup » (Biarez, 1983). La décentralisation des compétences au début des années 1980 se traduit par la reconnaissance légale et officielle par l'Etat central du rôle de la commune dans la gestion des affaires locales, mais une partie des élus locaux continue à ne pas reconnaître de pouvoir d'intervention économique au niveau municipal. Ils sont

soutenus dans cette position par les acteurs économiques et les représentants de la population.

Les représentants du patronat lyonnais alimentent en effet la polémique, à travers la définition des missions de l'ADERLY ou le refus du GIL de participer aux comités locaux pour l'emploi (Biarez, 1983). L'étroite proximité traditionnelle qu'entretiennent une partie des responsables politiques lyonnais avec le patronat local (voir supra, 2^{ème} partie, Section 1), comme le système d'action particulier qui s'instaure à partir des années 1970 dans l'agglomération lyonnaise autour de l'ADERLY, placée sous la domination des structures de représentations des intérêts économiques locaux (voir supra, 2^{ème} partie, Section 3), renforce cette situation de clivage idéologique et de flottement politique quant à l'engagement de la COURLY dans la régulation des affaires économiques locales.

Après avoir porté le projet de promouvoir Lyon comme une métropole européenne aux côtés de la Jeune Chambre Economique (JCE) dans les années 1960, s'alignant de fait sur les orientations définies par l'Etat et soutenues par l'équipe politique de L. Pradel, les comités populaires municipaux remettent eux aussi en cause ces priorités de développement international pour Lyon à la fin des années 1970. La crise économique entraîne certes une évolution des préoccupations, la nécessité de limiter les dépenses et de revoir le programme des grandes opérations d'urbanisme ou d'aménagement, mais leurs responsables optent pour l'alignement sur la position idéologique traditionnelle et majoritaire des élus et des acteurs économiques lyonnais, en refusant de reconnaître les possibilités d'intervention de la collectivité locale dans le domaine économique et l'influence des questions économiques sur l'urbanisme ou l'aménagement du cadre de vie (Biarez, Kukawka, 1986).

« La philosophie de l'équipe dirigeante est de ne pas s'immiscer dans les décisions économiques. Le discours officiel dans ce domaine est d'établir une synergie, c'est-à-dire de faire concerter en permanence les parties prenantes de cette action » (Biarez, Kukawka, 1986, p.80). Cependant, ce principe idéologique de positionnement de la sphère politique publique, en retrait par rapport au fonctionnement de l'économie mais conférant aux représentants des entreprises un rôle central dans la définition de la politique d'intervention, est remis en question par la nécessité d'adapter les modes de régulation de l'économie, notamment territoriaux, aux évolutions structurelles du contexte d'ensemble. L'équipe libérale de Droite, alors au pouvoir à Lyon, reste ainsi fidèle à sa philosophie politique de prudence par rapport aux affaires économiques locales – sauf en cas de graves difficultés de la part d'une entreprise – mais s'autorise un certain engagement et une présence de plus en plus active dans l'économie (Lorrain, Kukawka, 1989).

La définition d'une nouvelle politique de régulation au niveau local, non plus seulement fondée sur des enjeux d'aménagement de la croissance sur le territoire national, mais sur un impératif de développement qualitatif et concurrentiel du territoire local, s'impose donc progressivement aux acteurs politiques lyonnais. Les pouvoirs publics locaux se doivent de s'engager de façon plus volontaire et active dans la conduite de la politique de développement économique de l'agglomération, aux côtés des acteurs économiques. Les responsables politiques lyonnais s'accordent sur le principe de limiter l'aide financière directe aux entreprises aux seuls cas extrêmes, et de concentrer l'effort public local sur l'amélioration de l'environnement des entreprises, la production d'une offre de surfaces d'activités adaptée et qualitative, le marketing urbain et la promotion territoriale, c'est-à-dire sur le large panel d'aides indirectes en faveur de l'économie

mise en œuvre par l'ADERLY, de nature essentiellement qualitative, tel que l'autorise le cadre législatif et réglementaire (loi Le Chapelier de 1791, lois de Décentralisation de 1982-1983).

Les élus de l'opposition critiquent cette domination des intérêts patronaux sur la régulation économique territoriale, initiée par la politique étatique puis entretenue par les responsables de la majorité lyonnaise depuis la crise. Ils l'acceptent cependant au nom de la nécessité de développer les interventions publiques dans le domaine de l'économie au niveau local, face à la pérennisation de la crise et à l'augmentation de la demande sociale dans l'agglomération. Les intérêts dominants sont également perçus comme émanant plus des grands groupes nationaux et internationaux que des firmes lyonnaises, également confrontées à de graves difficultés à cause du contexte économique difficile.

Autres facteurs limitatifs de l'engagement économique communautaire

La définition et la mise en œuvre d'une véritable politique économique par la COURLY au début des années 1980 sont également rendues très difficiles par plusieurs facteurs internes importants. Non seulement l'EPCI n'a pas de compétence dans le domaine économique malgré la décentralisation, ni en propre ni en délégation des communes membres, mais son personnel politique, globalement hostile à toute idée d'immixtion directe des élus locaux dans les affaires économiques de l'agglomération, n'organise pas de système décisionnel ou technique à vocation spécifiquement économique au sein de l'appareil communautaire avant 1984.

L'absence de cellule économique auprès du président et l'inefficacité de la commission économique, dominée par les élus lyonnais et qui se contente d'entériner les décisions et les actions de l'ADERLY, révèlent en effet le manque d'engagement politique des responsables de la COURLY dans le développement économique de l'agglomération. Elles contribuent grandement à son incapacité d'action. La COURLY ne traite en outre pas les problèmes d'emploi et de formation professionnelle, qu'elle laisse à l'appréciation de la CCIL. Pour aider les entreprises en difficulté, elle n'intervient que très indirectement, par la formulation de vœux très généraux et consensuels en faveur du maintien des emplois et des entreprises dans l'agglomération (Biarez, 1983).

La structure des comptes administratifs montre également que l'intervention de la COURLY dans le domaine de l'économie est quasiment inexistante au début des années 1980 (Biarez, 1983). La part de l'urbanisme et de l'aménagement dans les budgets d'investissement de la COURLY reste également très minoritaire depuis 1974 – de l'ordre de 5 % au maximum –, malgré les augmentations significatives des budgets totaux (1 milliard de Francs en 1974, 2 milliards en 1979, 3 milliards en 1982), même si le montant des réserves foncières et des opérations d'aménagement urbain (ZAC, réhabilitation des quartiers centraux) augmente sensiblement à partir de 1977.

Les dépenses liées à la réalisation des grands équipements collectifs, « *grandes options qui avaient été déterminées en collaboration avec l'Etat* » (Biarez, Kukawka, 1986, p.54), cèdent en outre la place au début des années 1980 à une politique urbaine plus endogène et qualitative, conditionnée par l'essoufflement des capacités financières de la COURLY (endettement, désengagement de l'Etat du financement des infrastructures de transport et des grandes opérations d'aménagement comme la Part Dieu), et par la nécessité de mieux adapter les décisions publiques communautaires aux réalités économiques qui frappent le territoire local en ces temps de crise. La seule participation

financière directe de l'EPCI à l'effort de développement économique se fait ainsi par le biais de sa cotisation à l'ADERLY.

Le partenariat politique et financier existant entre la COURLY, la CCIL et le GIL au sein de l'ADERLY depuis les années 1970 permet en effet aux pouvoirs publics communautaires d'intervenir de façon indirecte sur les questions économiques, pour lesquelles la COURLY ne possède ni savoir-faire, ni compétence, ni légitimité. Ce rapprochement entre pouvoir politique et forces économiques constitue ainsi une première étape décisive dans le développement d'une politique économique locale, adaptée au nouveau contexte de crise et de mise en concurrence des territoires, grâce à la mobilisation collective des compétences en présence dans l'agglomération pour promouvoir son développement. Il traduit cependant la position relativement en retrait des autorités communautaires par rapport aux acteurs économiques dans la conduite de la régulation économique locale.

Enfin, l'autre obstacle à la mise en place d'une politique économique pilotée par la COURLY au début des années 1980 demeure paradoxalement son incapacité à promouvoir le territoire de l'agglomération dans son ensemble et non plus seulement à accompagner les stratégies de développement territorial des communes qui la composent. *« Cet établissement public élu au second degré fonctionne comme un organisme de redistribution. Doté d'une bureaucratie puissante, il ne peut élaborer une véritable politique d'agglomération qui portera atteinte à la spécificité des communes »* (Biarez, Kukawka, 1986, p.56). Même si les responsables de la COURLY ont conscience de la nécessité pour la collectivité de dépasser le rôle traditionnel d'aménagement de structures d'accueil et de programmation d'équipements pour élaborer une véritable politique économique stratégique et qualitative au niveau local, ils peinent à se défaire des logiques de guichet et d'alignement sur le fonctionnement des communes qui prévalent au sein de l'instance communautaire depuis sa création.

Les Lyonnais sont historiquement très attachés à l'indépendance politique de la commune, attachement qui se vérifie logiquement dans le fonctionnement de la COURLY, imposée par l'Etat pour servir ses intérêts, mais aussi ceux des collectivités locales de base que sont les municipalités (Biarez, 1983). L'attitude hégémonique de la Ville de Lyon ou plus simplement intéressée de certaines municipalités de banlieue au sein de l'organisme communautaire illustre bien le goût des communes pour l'indépendance et le recours utilitaire à la COURLY, y compris dans le processus de décision politique : les opérations d'urbanisme doivent par exemple avoir l'aval du conseil municipal (et de la DDE avant la décentralisation) pour être validées et financées par la Communauté.

Plus globalement, le niveau municipal prime donc encore largement sur le niveau intercommunal pour les élus locaux. Le premier est considéré comme l'échelon politique de base et le véritable pilier de la démocratie représentative française, tandis que le second est perçu comme essentiellement technique et gestionnaire, trop éloigné des préoccupations quotidiennes des électeurs. Les communes sont ainsi plus directement impliquées dans le développement de l'action économique que la COURLY au début des années 1980, même si le consensus autour de la nécessité d'intervenir en la matière au niveau municipal n'est pas total, et se reporte en partie sur la pertinence des missions de développement économique territorial assurées par l'ADERLY.

La primauté des initiatives municipales en faveur de l'économie

En l'absence de véritable mobilisation politique en faveur de l'économie au niveau intercommunal au début des années 1980, et faute d'une compétence d'action en la matière de la COURLY clairement définie par les responsables politiques communautaires, certaines communes de l'agglomération se lancent dans l'interventionnisme économique, mettant à profit les nouvelles compétences d'action transférées par l'Etat pour tenter de remédier à la crise. Elles organisent ainsi des services économiques en leur sein et développent des initiatives en faveur de l'économie sur leur territoire. Ce phénomène concerne toutefois surtout les grandes communes centrales (Lyon, Villeurbanne) et de la banlieue Est, plus directement touchées par la stagnation économique et les fermetures d'usines, que les municipalités de la périphérie Ouest dont les initiatives sont plus tardives.

La mise en place des services économiques municipaux anticipe dans de nombreux cas les lois de décentralisation. Cependant, la plupart d'entre eux se situent encore au stade exploratoire, correspondant plutôt dans les faits à des services de développement et non à de véritables services économiques, dans la mesure où le contexte légal limite très fortement leurs possibilités effectives d'action. En outre, la définition et la mise en œuvre d'une politique économique locale semble déjà être plus pertinente et probante à un niveau géographique plus large que celui de la commune, au niveau de l'agglomération notamment (Gaudriault, Gatineau, 1982). C'est d'ailleurs précisément la mission conférée à l'ADERLY par la COURLY depuis le milieu des années 1970.

Les communes ont pendant longtemps été cantonnées dans un rôle d'équipement et de mise en application des orientations et actions définies par les services de l'Etat durant les années de croissance (voir supra, 2^{ème} partie, Section 2). Avec la décentralisation des compétences et la pérennisation de la crise économique, les élus municipaux se trouvent confrontés à de nouveaux défis de positionnement territorial et de décision politique, comme le choix et la prise d'initiatives en matière de développement économique, la détermination d'une stratégie d'intervention et la conception d'une politique d'action volontaire (Biarez, 1983). A Lyon comme dans de nombreuses autres villes, les élections municipales de 1983 sont ainsi marquées par une importante prise de conscience de la part des responsables politiques locaux de la nécessité de renforcer les dispositifs institutionnels existants pour affirmer le rôle de la collectivité locale en matière d'intervention économique sur le territoire. Un nouveau poste d'adjoint chargé des affaires économiques est en effet créé et confié à M. Noir, occupant la troisième position dans la hiérarchie municipale (Lorrain, Kukawka, 1989).

M. Noir constitue la figure idéale typique d'un nouveau genre de responsable politique local²⁰⁶, proche des jeunes entrepreneurs locaux, bien décidé à développer l'intervention de la collectivité locale dans le domaine de l'économie face au nouveau contexte de crise et d'exacerbation de la concurrence interurbaine, quitte à bousculer quelque peu les positions traditionnelles des élites économiques et des notables lyonnais sur la question de l'interventionnisme des pouvoirs publics. Dans son Livre Blanc sur le développement économique de Lyon (Noir, 1984, p.1), il décrit la municipalité comme « *un des acteurs le plus présent de la vie économique* », grâce notamment à sa qualité de « *puissant investisseur* ». Il infirme également la traditionnelle rengaine de ses collègues de la majorité concernant la nécessaire neutralité politique de la collectivité

²⁰⁶ Par ailleurs vice-président du CGR et député RPR du Rhône.

locale dans les affaires économiques et l'impossibilité qui en découle pour les élus d'agir sur l'économie : *« une ville n'est pas neutre car elle représente, par l'intermédiaire de son Conseil Municipal, la volonté clairement exprimée par le suffrage universel de réaliser une politique définie. (...) L'économie ne doit pas échapper à ces règles »* (Noir, 1984, p.1).

Plusieurs municipalités de l'agglomération lyonnaise s'engagent ainsi dans des stratégies d'intervention propres, adaptées aux enjeux de leur territoire. Certaines disposent d'un service économique parfois important dès le début des années 1980, à l'exception notable de la Ville de Lyon. Une forme de compétition économique intercommunale s'instaure dans l'agglomération, notamment entre les communes de l'Est, largement industrialisées mais peinant à remplir les nombreuses zones industrielles programmées en raison des taux élevés de taxe professionnelle, et les communes de l'Ouest de l'agglomération, plus attractives pour les nouveaux investissements économiques grâce à leurs taux plus bas et à leur environnement géographique plus qualitatif.

Malgré l'augmentation des injonctions à la solidarité intercommunale, lancées parallèlement au processus d'élaboration du nouveau schéma directeur par l'Agence d'urbanisme de la COURLY (AGURCO) à partir de 1985 (voir infra, Section 2), les nombreuses initiatives municipales d'intervention économique entraînent donc une certaine fragmentation politique du développement économique dans l'agglomération lyonnaise.

Lyon dispose d'un Comité de Localisation Industrielle à partir de 1978, dont l'action vise à définir une démarche globale et cohérente de maintien des entreprises locales et de reconversion des friches industrielles, en collaboration avec la COURLY, l'AGURCO, la CCIL et le groupe chargé des questions industrielles au niveau de la RUL (Bonneville, 1982). Cette cellule assure un rôle d'observatoire sur le modèle du dispositif mis en place par l'ADERLY et le CECIM pour gérer le marché des bureaux (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 3), constituant une première réponse technique au phénomène de désindustrialisation et à la difficulté de définir une stratégie d'intervention publique locale adaptée aux nouveaux enjeux du développement économique en période de crise. Elle intervient également au niveau opérationnel, en proposant des solutions de réimplantation des entreprises industrielles ou de reconversion des terrains libérés face aux problèmes de départ, de transfert ou de fermeture d'établissements.

Cependant, la création d'un poste d'adjoint et d'une commission aux affaires économiques en 1983 ne s'accompagne pas de la mise en place de services techniques ad hoc au sein de l'appareil municipal lyonnais, mais plutôt, paradoxalement, de la suppression du Comité de Localisation Industrielle. Tous les services techniques municipaux lyonnais sont impliqués dans la gestion des problèmes économiques, sans qu'il n'y ait de structure de coordination spécifique. M. Noir, 3^{ème} adjoint aux affaires économiques et à l'emploi, est ainsi contraint de laisser le maire, les membres de son cabinet ou l'adjoint à l'urbanisme (J. Moulinier) gérer les dossiers relatifs au développement économique, faute d'équipe technique spécialement dévolue à son service (Biarez, Kukawka, 1986). Il se tourne donc logiquement vers l'organisme communautaire, pour tenter de développer ses conceptions de l'intervention économique à travers l'organisation interne des services (voir infra).

J. Moulinier et M. Noir font en revanche partie d'un conseil des adjoints restreint, qui traite des questions jugées importantes et stratégiques d'un point de vue politique,

comme le développement économique : leur influence sur les processus de décision de la Ville est donc particulièrement forte. Ce système de contrôle politique des décisions municipales par un petit groupe d'élus est renforcé par le fonctionnement des commissions spécifiques, qui court-circuitent assez largement le pouvoir décisionnel du conseil municipal. La commission des affaires économiques est ainsi créée par F. Collomb en 1983, après sa réélection. Bien qu'elle n'ait en théorie qu'un rôle consultatif en amont des votes du conseil municipal, le choix de l'opposition municipale de participer à son fonctionnement traduit le fort degré de politisation et l'importance de ses avis, ainsi que l'enjeu que représente l'accès à l'information pour les élus de Gauche dans ces conditions (Biarez, Kukawka, 1986). La majorité de Droite obtient en effet l'approbation du conseil municipal sur tous les dossiers sans grande difficulté.

La domination politique des élus de la majorité lyonnaise sur la définition des orientations en matière d'interventionnisme économique est également renforcée par le désintérêt des comités locaux d'habitants, plus diversifiés politiquement, pour les préoccupations économiques (voir supra). Depuis l'arrivée de F. Collomb, la gestion municipale est non seulement plus largement déléguée aux adjoints, mais également plus décentralisée et ouverte à la participation citoyenne. La loi PLM de 1982 instaurant des mairies d'arrondissement contribue aussi à consolider ce système de consultation démocratique, mais à l'exception notable des questions économiques, qui ne sont pas abordées dans le cadre local des quartiers, mais uniquement en mairie centrale.

Le Bureau Villeurbannais de Développement Industriel (BVDI) existe quant à lui depuis la fin des années 1970. Il est maintenu en place et même conforté dans ses missions après les lois de décentralisation. Il permet à la municipalité de Villeurbanne, gagnée par l'opposition socialiste en 1977, non seulement de déployer une politique d'intervention économique autonome et très volontaire, axée en grande partie sur la gestion des friches industrielles et le renforcement du tissu économique tertiaire, mais aussi de se démarquer politiquement et économiquement vis-à-vis de la domination lyonnaise. Vénissieux, Vaulx-en-Velin, Bron ou Meyzieu développent aussi leurs services économiques au cours des années 1980, adoptant une posture assez similaire, quoique paradoxale, de concurrence teintée de complémentarité avec la ville centre (Ben Mabrouk, Jouve, 1999). L'Est de l'agglomération s'ancre ainsi dans l'opposition politique par rapport à la majorité lyonnaise, en utilisant notamment le levier de l'action économique pour se démarquer.

Début 1986, une association intercommunale est instituée pour regrouper dix municipalités de l'Est lyonnais, situées dans et hors du périmètre territorial de la COURLY²⁰⁷. Sa vocation est d'assurer la promotion de cette portion de l'agglomération urbaine (Barbier de Reulle, de Courson, 1988), fortement marquée par la présence des activités productives et l'existence de vastes zones industrielles. Le contexte de crise pèse en effet de façon particulièrement sensible sur cette partie du territoire, fortement industrialisée. Il s'agit ainsi de faciliter le maintien et le développement des fonctions productives existantes et d'améliorer la gestion des zones industrielles, mais aussi d'attirer de nouveaux investissements pour conserver la densité du tissu économique, en contrebalançant la primauté de la partie centrale de l'agglomération.

Enfin, l'Ouest lyonnais s'organise aussi dans la seconde moitié des années 1980, parallèlement à la mise en place du Plan d'Action Technopole par l'ADERLY (voir

²⁰⁷ Bron, Chassieu, Corbas, Décines, Genas, Meyzieu, Mions, Pusignan, St Bonnet de Mure, St Priest.

infra). Une association de communes est créée en 1987 afin de promouvoir le développement économique du secteur, orientée vers l'accueil d'activités de recherche et de services à haute valeur ajoutée dans un cadre paysager et environnemental très qualitatif.

La domination politique de la municipalité lyonnaise sur l'appareil communautaire

Le manque de souplesse structurel de la COURLY, qui est encore perçue par une partie des élus comme l'expression institutionnelle locale du centralisme et du dirigisme étatique, rend la définition d'une politique économique d'agglomération très difficile au début des années 1980. Les ambitions internationales, du moins européennes, de la métropole lyonnaise, comme le développement de l'argument technopolitain se déploient ainsi d'abord techniquement au sein de l'ADERLY (voir supra), mais aussi politiquement au sein de la municipalité lyonnaise, c'est-à-dire en dehors de la sphère de pouvoir direct de la COURLY.

Elles contribuent notamment à brouiller les réflexions menées au sein de l'Agence d'urbanisme pour développer une nouvelle politique de régulation économique territoriale et locale à l'échelle de l'agglomération (voir infra). Cependant, il existe une étroite imbrication politique et institutionnelle entre la Ville de Lyon et la COURLY, qui explique et compense l'absence de volonté des élus pour développer une politique économique communautaire.

Le rôle d'énonciateur des principes et objectifs de la politique économique et urbaine de l'agglomération lyonnaise est ainsi en grande partie tenu par les élus municipaux de la Ville de Lyon, qui sont également les principaux responsables politiques de la COURLY. De fait, les intérêts politiques de la ville centre sont majoritairement représentés au sein de l'EPCI : le Maire de Lyon est aussi Président de la COURLY, les élus lyonnais sont nombreux au sein du conseil communautaire grâce au cumul des mandats. Les principaux adjoints municipaux lyonnais, chargés de l'urbanisme et du développement économique notamment (J. Moulinier et M. Noir), occupent en effet les mêmes fonctions au sein de l'appareil politique communautaire en qualité de vice-présidents²⁰⁸. « *Le renforcement au sommet des structures administratives – instauration de deux cabinets, l'un assistant le président, l'autre le secrétaire général – confirme la volonté du maire de Lyon de mieux contrôler la communauté urbaine* » (Biarez, Kukawka, 1986, p.56).

Sur cette base politique et institutionnelle, les orientations de politique économique au niveau communautaire sont essentiellement définies par les élus de la majorité lyonnaise, qui tendent ainsi à confondre les rôles respectifs de la municipalité et de l'établissement intercommunal dans la conduite de l'interventionnisme économique. Ils s'appuient notamment sur leurs très bonnes relations avec les techniciens de l'ADERLY pour faire appliquer leurs idées de façon concrète et privilégier à l'occasion le développement économique de la ville centre au détriment des communes de banlieue, ce que leur reproche d'ailleurs les élus de l'opposition (voir supra).

²⁰⁸ Un autre adjoint municipal (également vice-président de la COURLY) se charge des relations avec l'université et les organismes de recherche.

Les intérêts économiques de Lyon sont notamment partagés entre la volonté de maintenir un tissu industriel dynamique, éventuellement au détriment des communes de banlieue, et la nécessité d'assurer le renouvellement des fonctions économiques, en faveur des activités tertiaires et technologiques, en permettant la réutilisation des importantes surfaces de terrain libérées par les grandes entreprises industrielles. Cette hésitation politique se répercute assez nettement sur les capacités de la COURLY à déterminer et à conduire une politique économique cohérente à l'échelle de l'agglomération.

L'adjoint municipal et vice-président communautaire chargé des affaires économiques à partir de 1983 contribue précisément à faire exister ce lien politique entre la ville centre et l'intercommunalité. M. Noir utilise sa fonction au sein de l'appareil communal pour mettre en place une offensive politique en matière d'intervention économique à travers la publication du « *Livre Blanc de l'économie lyonnaise* » en 1984 (Noir, 1984). Il axe la politique économique municipale lyonnaise autour de cinq objectifs de développement très ambitieux : « *affirmer le rôle de Lyon en tant que métropole internationale [notoriété, image] ; développer sa position de capitale d'une région européenne [centre de décision, services de haut niveau] ; faire de Lyon un pôle d'activités industrielles à haut niveau technologique [biotechnologies, électronique, robotique, nucléaire, matériaux nouveaux, chimie fine, parachimie et pharmacie] ; favoriser la création et l'émergence d'entreprises nouvelles [emplois] ; conserver à la ville un équilibre et un aspect humain [cadre de vie]* » (Noir, 1984, p.34).

Le programme de mise en œuvre est volontaire et résolument interventionniste. Il souhaite en effet élargir la commission des affaires économiques à l'ensemble des partenaires institutionnels pour définir et ajuster les objectifs et moyens d'actions de la politique de développement économique municipale ; soutenir le « *Plan Composants Lyonnais* » en facilitant l'implantation foncière d'une usine de fabrication de composants, nécessaire au développement des activités des entreprises membres du CIEL²⁰⁹ ; abonder au financement de la PRCEI²¹⁰ et adhérer au fond régional de garantie²¹¹ ; favoriser la sauvegarde des activités artisanales et le développement commercial à Lyon, en s'appuyant sur la procédure de révision du POS et sur les opérations de réhabilitation des quartiers ; faciliter le maintien d'activités industrielles et technologique à travers la réutilisation des friches industrielles de Gerland (biotechnologies) et de Vaise (électronique) ; baisser le plafond légal de densité et la fiscalité pour aider certaines catégories d'entreprises²¹² ; développer des actions visant à améliorer l'image internationale, technopolitaine et économique de la ville²¹³ (Noir, 1984).

Sa mise en œuvre est forcément conditionnée par la mobilisation de services techniques extérieurs, la ville n'ayant pas de service économique. L'ADERLY se charge ainsi des

²⁰⁹ Club Informatique, Electronique de Lyon.

²¹⁰ Prime Régionale à la Création d'Entreprises Industrielles. En application des lois de décentralisation, les communes peuvent aider financièrement les entreprises, en complétant les primes directes accordées par la Région ou l'Etat dans le respect des plafonds légaux.

²¹¹ La région Rhône-Alpes offre une contre garantie à cinq sociétés de caution, pouvant aller jusqu'à 50 % des risques financiers d'une opération. La participation de la ville permet d'augmenter le taux de couverture et d'accroître la capacité de recours à l'emprunt des PMI lyonnaises.

²¹² Taxes foncière et professionnelle.

²¹³ Lycée international, jumelages, équipements d'accueil touristique, grandes manifestations médiatiques, etc.

aspects purement économiques, comme le marketing urbain, la promotion territoriale, l'accueil des nouveaux investisseurs et la prospection à l'extérieur. La COURLY s'occupe de la mise en application des volets urbanistiques et spatiaux, notamment en développant ses compétences internes en matière d'aménagement spatial et d'urbanisme opérationnel²¹⁴, et ses compétences externes en matière de planification urbaine et d'expertise économique par le biais de son Agence d'urbanisme (voir infra). Une collaboration étroite et un partage des tâches s'opèrent donc entre la COURLY et la Ville de Lyon au début des années 1980. La COURLY se charge de la réalisation des équipements lourds, de l'aménagement spatial et de l'urbanisme. La municipalité lyonnaise se concentre quant à elle sur l'action sociale et culturelle.

Si la COURLY peine à mettre en place une politique économique au début des années 1980, la Ville de Lyon s'engage donc dans un programme d'actions défini par le plan de mandat de F. Collomb de 1983 et le livre blanc de M. Noir, mais aussi largement déterminé par les habitudes et le pragmatisme propres aux responsables politiques lyonnais. La politique économique municipale combine ainsi « *prestige et laisser-faire* » (Biarez, Kukawka, 1986, p.77), à travers des actions de nature indirecte étroitement imbriquées avec celles de la COURLY (achèvement des grands équipements collectifs et des opérations d'aménagement ou d'urbanisme à vocation économique²¹⁵) et de l'ADERLY. L'établissement communautaire fonde ainsi sa stratégie d'intervention dans le domaine économique sur ses compétences de planification urbaine, d'urbanisme et d'aménagement spatial, qu'il exerce pour le compte des communes (voir infra).

L'absence de compétence économique propre et le manque de légitimité démocratique de la COURLY, la préférence municipale des élus, le clivage politique et idéologique qui les divise, et l'aggravation des phénomènes de concurrence économique entre les communes de l'agglomération qui en découle, déjà cristallisés autour des différences de taux de la taxe professionnelle, entraînent donc une certaine incapacité de la COURLY à diriger et mettre en œuvre une politique économique unifiée, cohérente et globale à l'échelle de l'agglomération. A cela s'ajoute également la difficulté de faire émerger une vision d'agglomération portée par le pouvoir politique intercommunal et la nécessité de changer profondément les méthodes d'intervention publique en faveur du développement économique afin d'adapter le contenu de la politique à l'évolution du contexte général. Toutefois, des initiatives existent.

2- L'inscription de l'enjeu économique dans l'agenda politique communautaire

La volonté politique locale d'agir dans le domaine de l'économie se renforce à mesure que la crise se pérennise et que l'enjeu européen se fait plus fort et plus proche (Perspective du Traité de Maastricht et de l'Union économique) Elle est cristallisée par quelques élus comme M. Noir et F. Collomb. Le premier utilise ses relations parmi les chefs d'entreprises lyonnais et le recours à la thématique du développement international et métropolitain de l'agglomération pour conforter et légitimer son discours politique très novateur concernant l'intervention économique publique au

²¹⁴ Les compétences transférées par l'Etat à la commune lors de la décentralisation sont déléguées à l'EPCI.

²¹⁵ Métro, gare et quartier de la Part Dieu, palais des congrès, nouveau parc des expositions Eurexpo.

niveau local. Il représente la nouvelle génération des quadras, la relève politique après les maires bâtisseurs : le maire entrepreneur. Le second est également très proche des milieux patronaux, en sa qualité de chef d'entreprise, mais s'il est favorable à une implication volontaire de la puissance publique dans le champ économique, il semble plutôt enclin à laisser les structures de représentation des intérêts des entreprises s'occuper du volet stratégique de la politique économique, dans la continuité du partage des tâches historique à l'œuvre au sein du système d'acteurs local (voir supra, 2^{ème} Partie). Il représente ainsi plutôt un pont entre deux mondes, une sorte de transition entre les bâtisseurs et les entrepreneurs.

En l'absence de compétence officielle et de légitimité institutionnelle dans le champ économique, tout en s'inscrivant en complémentarité directe avec les actions développées par l'ADERLY, les responsables de la COURLY amorcent ainsi un virage stratégique dans l'énonciation et la conduite de la politique urbaine dans la seconde moitié des années 1980 (lancement de grandes opérations d'aménagement et d'urbanisme, mise en révision du SDAU), la plaçant de plus en plus au service du développement économique de la métropole. Ceux qui leur succèdent dans les années 1990 et 2000 ont en revanche la légitimité et la compétence légale avec eux pour énoncer une véritable politique économique locale.

Entre rhétorique métropolitaine et consécration légale

Au cours des années 1980, la proximité historique entre les élites politiques et les élites économiques lyonnaises (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 2) se recompose autour de l'arrivée au pouvoir local de nouvelles personnalités politiques. M. Noir notamment, bien qu'occupant un poste à responsabilité sous la seconde mandature de F. Collomb et appartenant à la même majorité politique que lui²¹⁶, se positionne progressivement comme son plus sérieux adversaire pour la succession à la mairie de Lyon en 1989, en se servant précisément de ses fonctions d'élus chargé des affaires économiques pour rallier les représentants des entreprises et une partie de la classe politique sous sa bannière. Il attaque ainsi le premier magistrat lyonnais sur son terrain, celui des entreprises et du monde des affaires, en faisant du rayonnement métropolitain et de l'internationalisation de l'économie lyonnaise ses principaux chevaux de bataille.

Les principaux élus communautaires en charge des questions de développement comme J. Rigaud et M. Noir, politiquement proches des milieux économiques lyonnais, placent très tôt l'agglomération lyonnaise sur le marché concurrentiel des grandes métropoles européennes, profitant de la décentralisation pour annoncer en 1987 la définition d'un grand projet stratégique de développement pour le territoire de l'agglomération lyonnaise. Si l'enjeu du développement économique et du positionnement concurrentiel de la métropole sur le marché des villes ne peut être abordé de manière directe par les services de la COURLY faute de compétence économique officielle, ses responsables politiques tentent ainsi de participer de plus en plus à la définition de la politique économique de l'agglomération, et de placer l'action des différents services opérationnels ou de gestion et leur nécessaire coordination, au service de la cause plus globale du développement métropolitain. « *Après avoir défini le contour de ses*

²¹⁶ M. Noir fait partie de la Droite française, mais il appartient à une autre famille politique que le maire de Lyon, le RPR de J. Chirac, dont il a été ministre de 1986 à 1988. F. Collomb est quant à lui plus proche des centristes de l'UDF, famille politique fortement ancrée dans la région lyonnaise, tenant également le CGR et la Région Rhône-Alpes à partir de 1986.

obligations, précisé la mesure de ses ambitions et de ses moyens, la COURLY entame et poursuit la réalisation des équipements qui vont lui donner sa dimension européenne »²¹⁷.

Ces effets d'annonce s'inscrivent cependant tous dans la même perspective économique ambitieuse tracée par F. Collomb depuis 1977 : améliorer l'environnement existant, mettre en œuvre un nouveau type de croissance et préparer l'avenir économique de l'agglomération. Même si ces options ne sont pas discutées en conseil communautaire et ne débouchent pas sur la définition d'une véritable politique économique portée par la COURLY durant son premier mandat (Biarez, 1983), elles sont réaffirmées et approfondies lors de son second mandat (1983-1989), notamment par l'adjoint aux affaires économiques M. Noir : faire de Lyon une métropole internationale, favoriser le développement d'un pôle économique composés d'activités de haut niveau technologique, tout en permettant la création d'emplois pour remédier à la crise industrielle et conserver l'équilibre général au sein de l'agglomération (Biarez, Kukawka, 1986).

Une fois les élections remportées, M. Noir et son équipe s'attachent à conduire deux entreprises parallèles de construction d'un gouvernement urbain apte à prendre en charge la régulation économique territoriale : la réactivation de la RUL comme lieu de concertation et de décision concernant les questions de développement économique à l'échelle métropolitaine, et la réorganisation en profondeur des services et des modes de gestion politique de la COURLY pour en faire un organisme participant de plein pied à la mise en œuvre du développement économique local. Les propositions en faveur du développement économique et du rayonnement international de la métropole lyonnaise contenues dans le nouveau schéma directeur en préparation (voir supra, Section 2) lui servent en outre de justification pour son projet politique de mandature.

Les mandats municipal et communautaire de 1989 à 1995 marquent ainsi un tournant dans le rôle joué par la COURLY, et par la sphère politique de manière plus globale, dans la conduite de la politique économique locale, après une campagne axée par M. Noir sur les thématiques du gouvernement métropolitain et du rassemblement nécessaire des compétences d'action et de gestion territoriales au sein d'un seul même organisme institutionnel, au nom de l'impératif du développement économique. Il s'agit d'inscrire Lyon dans le jeu de la concurrence économique et internationale interurbaine afin d'en faire une métropole attractive et dynamique pour les entreprises, en développant notamment l'implication des services techniques communautaires dans l'intervention plus ou directe en faveur du développement économique : création de missions thématiques, en lien avec les différentes politiques urbaines. Le nouveau maire de Lyon et président de la COURLY cherche ainsi à pallier son manque d'ancrage politique local et à asseoir concrètement son nouveau style managérial de gestion urbaine, par le recours à une démarche stratégique de grands projets et de développement économique territorialisé (Ben Mabrouk, Jouve, 1999).

La recreation de la Conférence de la RUL en 1988 sous la forme d'une association de collectivités locales (COURLY et départements²¹⁸) permet également à M. Noir d'amplifier cette dynamique, en l'instrumentalisant à des fins politiciennes. Le nouveau responsable politique lyonnais utilise en effet l'association pour s'affranchir du manque

²¹⁷ Extrait de l'introduction de F. Collomb, 1987, *Bilan d'activités de la COURLY*. Source : Archives du Grand Lyon.

²¹⁸ Ain, Isère, Loire, Rhône.

de compétence économique de l'organisme communautaire, en déplaçant la focale du gouvernement urbain lyonnais de l'échelle de l'agglomération – qui correspond *grosso modo* au territoire de la COURLY – à l'échelle de la région urbaine, qui représente la réalité territoriale – largement fantasmée – de la métropole depuis la fin des années 1960 (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 1). Les tentatives de M. Noir de s'emparer de ce nouvel échelon territorial et institutionnel sont motivées par la volonté de renforcer son pouvoir politique sur les questions économiques, y compris au détriment éventuel des autres acteurs publics et privés locaux (maires, Conseils généraux et régional, administrations étatiques²¹⁹, CCIL) (Guéranger, Jouve, 2003).

La démarche politique de M. Noir concernant l'action économique en faveur des entreprises sème en effet le trouble parmi les responsables des autres niveaux territoriaux et des structures à vocation économique, d'autant plus qu'il poursuit son offensive en récupérant l'initiative de constitution d'un observatoire économique d'agglomération au profit de l'association. Le projet, porté par la CCIL et l'AGURCO sur la base d'une expertise économique et scientifique (TEN, 1989), est ainsi mis au service de la définition du nouveau périmètre économiquement pertinent de la RUL en 1990 (RUL, 1989 ; TEN, 1990). Ce travail de délimitation territoriale fait l'objet d'âpres querelles politiciennes et technocratiques jusqu'à 1994, sur fond de pseudo scientificité économique et statistique, et de retour de l'Etat dans la gestion du devenir métropolitain de l'ensemble lyonnais (SGAR, 1994²²⁰ ; Bardet, Jouve, 1999).

La RUL apparaît en définitive comme un forum de réflexion collective sur le devenir spatial et économique de la métropole lyonnaise, instrumentalisé tour à tour par les élites lyonnaises et les représentants de l'Etat (Ben Mabrouk, Jouve, 1999), mais aussi combattu par les représentants des intérêts économiques locaux (ADERLY, CCIL, GIL), qui craignent la concurrence de cette nouvelle institution et des autorités politiques lyonnaises dans leur pré carré de l'action économique territorialisée (voir infra).

Parallèlement, la nouvelle équipe politique réorganise à son arrivée les services communautaires pour les recentrer sur le développement économique de l'agglomération, alors que la COURLY n'a encore aucune compétence en la matière (voir infra). Deux vice-présidents sont chargés des questions de développement : l'un des activités économiques, l'autre de la stratégie d'agglomération²²¹. Un groupe restreint composé du président et de quelques vice-présidents, le « G9 », monopolise les décisions, minorant fortement le travail des commissions techniques spécialisées (Guéranger, Jouve, 2004), et remplaçant de fait l'ancienne logique d'action communautaire en matière de développement local, fondée sur le clientélisme municipal et la redistribution, par la formulation et l'application d'une véritable politique économique d'agglomération (Bardet, Jouve, 1999). M. Noir s'entoure aussi de plusieurs conseillers techniques très au fait des enjeux économiques au sein de son cabinet, dont certains sont issus des milieux d'affaires locaux, afin de verrouiller le

²¹⁹ Secrétariat Général à l'Action Régionale (SGAR) notamment, qui remplace l'OREAM à partir de la fin des années 1970 sur le périmètre de la RUL. Il est rattaché à la Préfecture de la Région Rhône-Alpes.

²²⁰ Résultat d'études commandées par la Préfecture de Région à des organismes d'études (Beckouche, Davezies, Sché bath, 1993 ; Beckouche, Davezies, 1993b).

²²¹ Il préside également le SEPAL, syndicat d'études chargé de l'élaboration du nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (voir infra, Section 2).

système d'expertise politique et décisionnelle autour de sa personne tout en s'assurant de bons contacts avec le monde économique²²².

L'année suivante, copiant les métropoles anglo-saxonnes²²³, la COURLY adopte une nouvelle appellation, plus explicite et en phase avec les objectifs de rayonnement métropolitain et de développement économique international de l'agglomération : le Grand Lyon. M. Noir tente également d'élargir le périmètre communautaire pour qu'il corresponde mieux à la réalité urbaine et économique de l'agglomération, sans succès. Le chef de l'exécutif communautaire poursuit ainsi l'offensive politique autour de la thématique de la métropolisation économique de Lyon, en l'absence de légitimité institutionnelle à intervenir sur ces questions. L'aménagement urbain et les grands projets sont donc instrumentalisés pour concrétiser la réalisation de ces ambitions, grâce à la nouvelle configuration des services techniques communautaires (réaménagement des espaces publics centraux, périphérique Nord, Cité Internationale, Manufacture des Tabacs, Boulevard de l'Europe, implantation de l'ENS Lettres à Gerland) (voir infra, Section 2).

En 1992, un nouveau vice-président chargé de l'économie, de l'urbanisme commercial et des relations internationales est nommé au sein de l'exécutif, en application de la loi ATR qui donne enfin la compétence du développement économique au Grand Lyon (voir supra). La même année voit l'adoption du nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (SEPAL, 1992), qui matérialise à la fois le renouveau de la planification urbaine et territoriale, le virage stratégique de la politique de développement locale et sa soumission totale à l'enjeu économique (voir infra, Section 2). Le mandat de M. Noir marque donc la montée en puissance et la consécration de l'enjeu économique au cœur de l'agenda politique de l'agglomération lyonnaise.

L'économie au centre de la politique urbaine lyonnaise

Les deux mandats politiques suivants à la tête de l'exécutif communautaire sont résolument et ouvertement placés sous l'étendard du développement économique du territoire, même si les deux présidents successifs n'appartiennent pas au même bord politique. Cette situation consensuelle traduit bien la convergence idéologique que connaissent la Droite et la Gauche françaises sur la problématique de l'interventionnisme économique local depuis la survenue de la crise (voir supra). La mandature Barre reste cependant celle qui marque le plus l'ancrage volontariste de la politique urbaine lyonnaise dans la problématique globale du développement économique et de l'inscription de la métropole lyonnaise dans le concert des grandes villes européennes. Celle de G. Collomb depuis 2001 apparaît en effet comme essentiellement positionnée dans la continuité des grands jalons stratégiques et dans la réappropriation de thématiques et d'orientations économiques définies par son prédécesseur, du moins en ce qui concerne les référentiels mobilisés pour justifier l'action publique en faveur de l'économie.

²²² G. Besson s'occupe du contrôle de gestion, des finances et des affaires économiques, F. Pons et C. Boiron, adjoint au maire chargé du développement économique et des relations internationales durant une partie du mandat, apportent leur connaissance du monde économique, M. Rivoire (ingénieur TPE) gère l'urbanisme, les grands projets et les déplacements urbains.

²²³ Greater London, Greater Manchester, Greater Philadelphia, Greater Cincinnati.

La politique économique figure en première position dans la présentation du plan de mandat 1995-2001 de R. Barre au Grand Lyon. La problématique du développement est présentée comme devant nécessairement s'imposer aux autres orientations de la politique urbaine, c'est-à-dire comme la condition qui détermine l'ensemble des politiques publiques locales pilotées par la Communauté urbaine : « *Le développement de notre agglomération doit être notre objectif prioritaire. Toutes les autres politiques doivent être conduites au service de ce principe clé de notre action* »²²⁴. Le parcours politique et le profil professionnel du nouveau chef de l'exécutif lyonnais, qualifié de « meilleur économiste de France » dans les années 1970, peuvent en partie expliquer ce choix de mettre la thématique de l'économie au premier plan de son programme politique pour l'agglomération²²⁵.

Il s'inscrit en outre dans une forme de continuité politique par rapport à la dominante centriste de Droite lyonnaise, étant apparenté à l'UDF à la différence de son prédécesseur affilié au RPR. Ceci lui permet de rétablir un certain consensus politique dans la région lyonnaise avec les différents échelons institutionnels (Conseil régional, CGR) partenaires du Grand Lyon au sein de la RUL, autour de la volonté de faire de Lyon une métropole internationale puissante économiquement. Il accepte également que l'association reste un simple forum de réflexion non engagé dans la conduite d'une quelconque politique économique, à la satisfaction des organismes représentatifs des intérêts économiques locaux (Bardet, Jouve, 1999).

Le Grand Lyon devient donc l'organisme central et unique énonciateur politique de la stratégie de développement économique de la métropole lyonnaise. Son président s'entoure, entre autres, d'un directeur de cabinet adjoint chargé de l'aménagement, de l'économie, de l'urbanisme et des transports, ayant une vision très globale des enjeux de politique urbaine en relation directe avec la problématique du développement économique, et d'un chargé de mission pour les affaires internationales qui complète le dispositif d'aide à la décision du chef de l'exécutif.

R. Barre définit ainsi la première véritable politique économique communautaire lyonnaise, fort de la compétence attribuée à l'EPCI par la loi ATR de 1992 (voir supra). Le programme d'action est ambitieux et global, prévoyant pour sa mise en application une nouvelle réorganisation des services du Grand Lyon (effective en 1998, voir infra) et une remise à plat du périmètre territorial et de la fiscalité locale pour les entreprises. Il repose sur une démarche globale de projet stratégique pour le développement économique de l'agglomération, organisé autour de l'amélioration des conditions d'accueil des entreprises sur le territoire et de la mise en œuvre d'actions destinées à jouer sur les facteurs environnementaux favorables au développement des activités économiques (voir infra, Section 2).

Les grands équipements structurants (universités et grandes écoles, réseaux de télécommunications, équipements sportifs et culturels) sont également mobilisés pour contribuer au développement économique de l'agglomération (voir infra, Section 2). Les fonctions supérieures indispensables aux activités économiques sur le territoire

²²⁴ Grand Lyon, *Plan de mandat 1995-2001*. 5 sur 5, Les documents thématiques des 55 communes du Grand Lyon, p.4, non daté.

²²⁵ R. Barre est notamment agrégé d'économie, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et professeur d'économie. Après avoir été Vice-président de la Commission européenne, il a été Ministre du commerce extérieur, Premier Ministre et Ministre de l'économie et des finances de Valéry Giscard d'Estaing.

(logistique, fonctions décisionnelles et financières, tourisme) sont aussi pointées par la politique de développement économique du Grand Lyon. Leur développement doit permettre de poursuivre la stratégie qui consiste à hisser Lyon au rang de métropole européenne, amorcée sous la mandature précédente.

R. Barre s'appuie notamment sur son important réseau de relations à l'étranger et sur sa notoriété pour faciliter le développement métropolitain et le rayonnement international de la ville : accueil de la réunion du G7 en 1996, obtention de l'inscription de Lyon sur la liste des sites inscrits au patrimoine mondial de l'Humanité par l'UNESCO, etc. Il intègre le pilotage du dossier de l'ENS Lettres dans l'organigramme communautaire, renforçant encore son emprise sur les dossiers économiques. Le rôle central de l'ADERLY est cependant réaffirmé pour développer l'attractivité de l'agglomération, tant pour les fonctions supérieures que pour les activités technologiques dans le cadre du Plan Technopole.

Lancé en 1984 par l'ADERLY et la CCIL mais progressivement tombé dans l'ombre (voir infra, Section 3), celui-ci est en effet relancé par le Grand Lyon en 1998. Conçue à l'initiative du vice-président communautaire chargé des grands équipements d'agglomération et des délocalisations²²⁶, d'un agent du service économique du Grand Lyon recruté à cet effet et d'un jeune docteur travaillant à la Mission Prospective et Stratégie d'Agglomération du Grand Lyon²²⁷, cette nouvelle démarche politique vise à faire de Lyon une « *Ville de l'intelligence* » et une métropole technopolitaine (Healy, 2002). Elle mise sur le renforcement de l'image et du potentiel de l'agglomération dans les domaines de la recherche, de l'innovation et de la création d'entreprises dans les nouvelles technologies (Grand Lyon, 1998). Elle permet à l'organisme communautaire de s'emparer d'un champ de l'action économique jusqu'à lors largement accaparé par la Région, l'Etat (DRRT, DRIRE, ANVAR) et les organismes économiques locaux (CCIL et ADERLY).

Plus d'un million d'Euros par an sont budgétés pour financer le Plan technopole du Grand Lyon de 1999 à 2001, après les 150 000 Euros débloqués en 1998. Sa mise en œuvre s'organise autour de la valorisation du potentiel de recherche et d'innovation de l'agglomération, du développement de deux domaines d'activités (santé et sciences et technologies du vivant ; nouvelles technologies d'information et de communication) et de l'aménagement de sept sites spécialisés dans l'accueil des activités technologiques et innovantes répartis sur le territoire communautaire : Lyon-Centre, la Doua, Gerland, Rockefeller, Lyon-Ouest, Vaulx-en-Velin et Porte des Alpes. Seul le dernier volet, éminemment urbanistique et lié à l'aménagement spatial, relève directement de la compétence du Grand Lyon. La réalisation des deux premiers s'appuie donc sur un dispositif flexible de sous-traitance, relevant du principe de subsidiarité, qui consiste

²²⁶ J. Moulinier, vice-président chargé de l'urbanisme sous le mandat de F. Collomb et vice-président chargé des systèmes d'information, des nouvelles technologies et des implantations tertiaires et administratives sous le mandat de M. Noir. Il est ainsi fortement impliqué dans l'accompagnement par la COURLY du premier Plan d'Action Technopole piloté par la CCIL et l'ADERLY à partir de 1984 (voir infra). Après la refonte des services en 1998 suite au lancement du Plan Technopole et de la Mission Prospective et Stratégie, il devient vice-président chargé de la stratégie d'agglomération, des équipements structurants, des implantations publiques depuis Paris, le recherche et de l'enseignement supérieur et des relations avec la RUL, la DTA et l'EPIDA.

²²⁷ Il s'agit de J.-L. Molin, dont la thèse met en évidence le manque de synergie entre les milieux industriels et universitaires lyonnais, ainsi que la faiblesse des politiques publiques locales pour inverser cette tendance.

pour le Grand Lyon à subventionner différents organismes partenaires pour la mise en œuvre des actions (Grand Lyon, 1998) (voir infra, Section 2).

Dès 1996, une vaste démarche de réflexion prospective et stratégique, largement ouverte aux forces vives et aux membres de la société civile lyonnaise, est confiée à la nouvelle Mission Prospective et Stratégie d'Agglomération du Grand Lyon. Intitulée Millénaire 3, elle débouche sur la formulation du projet de développement de territoire « 21 priorités pour le 21^{ème} siècle : une agglomération compétitive et rassemblée » à la fin du mandat de R. Barre et sur la mise en place du Conseil de développement du Grand Lyon au début du mandat de G. Collomb, prévue par la loi Voynet de 1999 (voir supra). Elle dépasse toutefois le seul champ de l'économie, mais permet de relier cette thématique, encore fortement cloisonnée et souvent perçue comme un problème d'initiés, aux autres domaines de l'action publique et de la vie du territoire local en général. Elle permet également au président de l'Agence d'urbanisme²²⁸ de concrétiser l'idée née en fin de mandat précédent d'élaborer une politique de développement économique pour l'agglomération²²⁹.

La démarche du Schéma de Développement Economique (SDE) est lancée sous la forme d'un diagnostic économique de l'agglomération en 1997 par l'Agence d'urbanisme. Elle privilégie le partenariat avec les acteurs issus du monde des entreprises (organismes patronaux, chefs d'entreprises, experts), au gré d'un comité de pilotage majoritairement constitué de structures à vocation économiques (voir infra, Section 3). Le Grand Lyon reprend cependant rapidement l'initiative à son compte par l'intermédiaire du vice-président chargé des questions économiques²³⁰, tout en laissant le pilotage technique aux soins de l'Agence. Les travaux d'enquêtes, de prospective, de connaissance des filières et de bilan des actions publiques débouchent fin 1999 – début 2000 sur la définition des orientations prioritaires d'un futur plan de développement économique territorial.

Cette politique économique est poursuivie par l'équipe de G. Collomb depuis son élection en 2001 : « *Le Grand Lyon fait (...) de l'économie une de ses priorités. (...) C'est la démarche [que le Grand Lyon] a suivie pour l'élaboration du SDE (...) qui inspire largement ce plan de mandat* »²³¹. L'énonciation de la politique économique et d'internationalisation de l'agglomération figure de nouveau en ouverture du projet politique de la mandature. G. Collomb s'entoure lui aussi de personnalités très au fait des enjeux économiques, tant au niveau local qu'au niveau national et international, et très largement reconnus et respectés par les acteurs économiques lyonnais (chefs d'entreprises, organismes patronaux). Son adjoint municipal et vice-président communautaire chargé du développement économique et des relations internationales est en effet l'ancien conseiller du Premier Ministre pour les questions économiques²³² ;

²²⁸ H. Chabert, auparavant vice-président à l'urbanisme de M. Noir de 1989 à 1995. Il appartient au RPR et se présente contre R. Barre lors du scrutin municipal de 1995. Il se retrouve dans l'opposition politique à l'équipe de R. Barre à l'issue du scrutin, ce dernier ayant choisi de s'allier avec le PS plutôt qu'avec la famille politique de l'ancien maire, poursuivi par les tribunaux pour des problèmes de corruption et d'abus de biens sociaux.

²²⁹ Entretien réalisé avec M. Bardel, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise par M. Zepf (UMR 5600), le 01/12/1999.

²³⁰ M. Forien, proche d'H. Chabert, plus précisément chargé des relations avec les entreprises, les chambres consulaires et l'ADERLY, du développement de l'activité économique de l'agglomération et de l'emploi.

²³¹ Grand Lyon, 2001, *Plan de mandat 2001-2007*, PDF disponible sur le site web du Grand Lyon, p.11.

²³² P.-A. Muet, auparavant conseiller de L. Jospin à Matignon.

son directeur de cabinet au Grand Lyon est quant à lui le chargé de mission qui s'est occupé de conduire la démarche du SDE pour le compte de l'Agence d'urbanisme²³³ (voir infra, Section 3).

Le nouvel exécutif opère cependant une importante réappropriation des différentes orientations stratégiques initiées sous le mandat précédent, en les rebaptisant progressivement : le Plan Technopole devient ainsi « Lyon Métropole Innovante » (LMI) en 2002, le SDE se poursuit au travers de la démarche de gouvernance économique locale « Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise » (GLEE) en 2003 (voir infra, Section 3), tandis que la démarche de prospective Millénaire 3 cède la place à « Lyon 2020 » en 2004, dont le pilotage est confié à la Direction de la Prospective et de la Stratégie d'Agglomération (DPSA). Les grands axes de la politique économique – innovation technopolitaine, partenariat et concertation avec les grands acteurs économiques, réflexions prospectives – sont ainsi intégrés au sein d'une même stratégie de développement du territoire, essentiellement portée par les services économiques et de la prospective stratégique du Grand Lyon.

Le slogan de la nouvelle orientation politique du développement économique, qui vise à hisser Lyon parmi les 15 premières métropoles européennes, marque aussi une certaine rupture. « *Voir loin, être proche* » implique en effet à la fois un travail de réflexion stratégique et global avec les différents partenaires, notamment économiques, et un travail plus ancré dans le territoire local et plus pragmatique à leur côté (voir infra).

Extension sectorielle du domaine de la lutte économique

Depuis le début des années 1990, à mesure que le pouvoir politique local s'implique toujours plus en faveur de la mise en place d'une stratégie de régulation économique territoriale, l'orientation de la politique économique lyonnaise révèle une globalisation et une mise en transversalité des politiques urbaines au service de l'enjeu économique dominant, comme dans la quasi-totalité des métropoles européennes (Boino, 2004).

Les pouvoirs publics communautaires ne pouvant intervenir qu'à la marge de l'économie, c'est-à-dire influencer le fonctionnement de l'économie sur le territoire local qu'à l'aide de moyens indirects, ils sont non seulement amenés à mobiliser des compétences d'aménagement spatial, de régénération du tissu urbain et de planification urbaine (voir infra, Section 2) – ce qu'ils font d'ailleurs depuis assez longtemps (voir supra, 2^{ème} Partie) –, mais également des compétences relatives à la promotion internationale, à l'animation culturelle, au tourisme et à la réalisation d'équipements variés, n'ayant pas forcément une vocation économique directe mais pouvant contribuer à améliorer sensiblement le cadre de vie et l'environnement général des entreprises sur le territoire.

Selon cette conception, c'est la ville en elle-même, par le biais de ses attributs spécifiques, qui constitue la ressource centrale de son propre développement économique. Les différentes fonctions du territoire urbain font office de moteurs pour le développement économique local, grâce à leur mise en valeur au travers des politiques publiques, pour servir de support à la production d'externalités positives attractives vis-à-vis des agents économiques (entreprises, investisseurs, travailleurs qualifiés, etc.). Ce phénomène relatif à l'évolution des politiques économiques est l'une des principales

²³³ C. Cizeron, auparavant chargé du projet de SDE au sien du cabinet de consultants Algoé (voir infra, Section 3).

caractéristiques du nouveau modèle de régulation de l'économie instauré depuis la survenue de la crise dans les années 1970. Il s'accompagne également d'une survalorisation des activités économiques innovantes, exigeant un fort capital de matière grise et une importante dimension technologique, et de la logique de l'innovation de manière générale (voir supra, 1^{ère} Partie, Section 1).

Dans l'agglomération lyonnaise, l'inflexion en ce sens est donnée dès la fin des années 1980 par l'élaboration du nouveau schéma directeur, qui consacre l'adoption de la démarche stratégique et l'ouverture de la sphère politique à l'enjeu économique (voir infra, Section 2), ainsi que par l'arrivée de M. Noir à la tête de l'exécutif communautaire. Celui-ci s'attache en effet à faire émerger de véritables politiques d'agglomération, conçues de manière transversales et complémentaires, au service du développement économique de la métropole. L'accent est ainsi mis sur le réaménagement des espaces publics centraux et la mise en valeur esthétique et environnementale de la ville (Plan Lumière, Plan Bleu, Plan Vert). L'amélioration de l'image urbaine doit favoriser l'attractivité économique et touristique de Lyon : cette logique est prolongée par l'inscription du site historique de Lyon sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité de l'UNESCO sous la mandature Barre.

La culture est également convoquée, dans sa dimension de prestige et de capacité de rayonnement, pour favoriser le développement économique et l'internationalisation de Lyon. Le renforcement des grands équipements culturels existants de l'agglomération sert de pilier au développement de grands événements culturels, comme les biennales ou les festivals (déménagement de la Maison de la Danse dans les anciens locaux du théâtre du 8^{ème}, rénovation de l'Opéra et du Musée des Beaux-Arts, réhabilitation de la halle Tony Garnier, etc.). Dès 1990, une campagne publicitaire ciblée sur les élites new-yorkaises vend ainsi la Biennale de la Danse de Lyon « *Un siècle de danse américaine* » outre-Atlantique²³⁴, relayant les efforts pionniers de l'ADERLY dans ce domaine.

Cette volonté politique d'intégrer la promotion culturelle dans la stratégie de développement économique et internationale de l'agglomération lyonnaise se traduit notamment par l'importance des investissements réalisés en matière d'équipements culturels sous la mandature de M. Noir. Une telle convocation de la culture au service du développement économique territorial est directement imputable à l'influence des milieux économiques lyonnais auprès du pouvoir politique local (voir supra, Section 3).

Il existe une certaine stabilité des orientations stratégiques en matière de politique culturelle au fil des mandats successifs. Le renforcement du potentiel d'équipements et d'événements autour du choix de la culture vivante (opéra, art contemporain, danse, musique) apparaît comme une constante stratégique des politiques de communication et de développement touristique de la municipalité lyonnaise : création du Musée d'Art Contemporain et réhabilitation d'une friche militaire pour accueillir les activités de création artistique (Les Subsistances) sous le mandat Barre ; festivalisation et médiatisation d'une fête religieuse et traditionnelle lyonnaise (Les Illuminations du 8 décembre, devenues Festival des Lumières), lancement d'un nouveau lieu de création et de diffusion dans une friche portuaire réhabilitée (la Sucrière) et d'un festival de musique électronique (Les Nuits Sonores) sous la mandature de G. Collomb.

²³⁴ Elle est confiée à l'Agence Euro TSG, dirigée notamment par D. Trouxe, futur adjoint à la culture de R. Barre.

Un autre aspect est révélateur du rapprochement entre développement économique, internationalisation, culture et tourisme selon une logique de marketing urbain et d'attractivité par le développement des loisirs marchands (voir infra, Section 2) : la diversification depuis les années 1980 des postes de vice-Présidents communautaires ayant un lien plus ou moins direct avec la culture et le rayonnement économique de la métropole. Au début des années 1990, il n'y a qu'un vice-président chargé de la stratégie d'agglomération et un vice-président chargé des relations économiques internationales, qui s'intéressent indirectement aux questions culturelles et économiques. Sous la mandature de R. Barre, ces vice-présidences se précisent : Rayonnement international, congrès et tourisme ; Définition d'une stratégie de développement d'agglomération et implantation des grands équipements structurants (notamment culturels) ; Développement économique et grands projets²³⁵.

Le dispositif politique est encore affiné à l'arrivée de G. Collomb, avec un vice-président chargé du rayonnement international de l'agglomération, un autre chargé de la relation entre développement économique et rayonnement international, et une vice-présidente chargée du développement et du rayonnement des activités de création. Une politique active de renforcement de l'organisation de salons et autres manifestations relevant du tourisme d'affaires est conduite parallèlement à la construction de la nouvelle salle 3 000²³⁶. L'exécutif a du toutefois revoir ses ambitions à la baisse suite à l'impossibilité de déplacer le complexe d'expositions Eurexpo à proximité de l'aéroport Saint-Exupéry et de la nouvelle ligne de tramway en projet (Leslys). Le principe politique en vigueur dans l'agglomération lyonnaise est donc celui de la transversalité entre les préoccupations économiques, internationales, touristiques et culturelles (Domaine, 2002).

Suite à la loi Chevènement (voir supra), la compétence d'animation culturelle et de gestion des grands équipements collectifs d'agglomération s'ajoute en outre au panel déjà très large des prérogatives légales communautaires. Au début des années 2000, la culture, jusque là domaine réservé des municipalités, entre ainsi de plein pied dans la stratégie politique globalisante du Grand Lyon au service du développement économique et international de la métropole. La culture, notamment dans sa dimension économique d'activité événementielle, de création et d'innovation, s'inscrit non seulement tel un pivot de la politique d'internationalisation et de marketing urbain, mais surtout comme un relais de la politique technopolitaine jusqu'ici principalement centrée sur le secteur industriel. Elle constitue également un pont facile à franchir entre les activités économiques à forte capacité d'innovation et de rayonnement, et les activités touristiques au sens large (congrès, salons, mise en valeur et animation du patrimoine local), qui font aussi une entrée remarquée dans la stratégie de développement économique lyonnaise.

Le mandat de G. Collomb marque ainsi le passage d'un cran supplémentaire dans la stratégie d'instrumentalisation des différents champs d'action publique locale au service du développement économique. Il s'agit désormais d'une logique d'intégration d'une partie de la culture dans la politique de développement économique et le système productif local, et non plus seulement d'utilisation de la culture à des fins de marketing territorial. Certains pans de la création culturelle et artistique lyonnaise sont en effet

²³⁵ Ce poste est occupé par G. Collomb.

²³⁶ D'une capacité d'accueil de 3 000 places, elle est située dans le prolongement du palais des congrès de la Cité Internationale.

hissés au rang de véritable filière d'activités et d'excellence à promouvoir aux côtés des biotechnologies ou des activités chimiques. C'est notamment le cas du textile – habillement et de la bijouterie à travers la nouvelle politique Lyon Vision Mode, et des loisirs marchands – multimédia, intégrés dans le portefeuille local de spécialités économiques appuyées par l'action de la DAEI.

Ce phénomène est cependant loin d'être exceptionnel et propre à Lyon. On le retrouve en effet dans les politiques urbaines de la plupart des métropoles européennes, qui tentent avec plus ou moins de succès de revitaliser leurs anciens quartiers industriels ou portuaires, et leur base économique locale de façon plus générale, en s'appuyant sur le développement et la promotion des filières numériques, multimédias ou de la mode (Marseille et Lille en France, Anvers en Belgique, etc.). Ce choix politique de promouvoir des industries culturelles « high-tech », ancrées dans le territoire local sous la forme de districts culturels, traduit l'engouement des gouvernements urbains pour le développement de nouvelles activités économiques à forte teneur technologique et d'innovation, considérées comme motrices dans la production de richesses sur le territoire (Boino, 2004).

L'une des trois « fonctions leviers » du développement de la métropole, identifiées dans le plan de mandat communautaire de G. Collomb en 2001, inspirées par le projet d'agglomération « 21 priorités pour le 21^{ème} siècle » établi sous la mandature de R. Barre, affirme la nécessité de « *valoriser la culture et la créativité comme vecteurs d'actions économiques* ». Le rôle de la DPSA²³⁷ dans l'imbrication des politiques culturelle, touristique et de développement économique du Grand Lyon est prégnant et déterminant. La nouvelle démarche de prospective « *Lyon 2020* », initiée en 2003 autour du rassemblement de plus de 200 acteurs de l'entreprise, de la culture, de la recherche, de l'université et du monde associatif, pousse ainsi encore la politique urbaine et économique lyonnaise dans cette direction (Millénaire 3, 2002 ; Algoé Consultants, 2004).

Conclusion de Chapitre

Depuis le début des années 1980, la thématique économique ne cesse de monter en puissance au sein de l'agenda politique de l'agglomération lyonnaise. Elle est saisie par les autorités politiques municipales, mais aussi par les pouvoirs publics communautaires à partir de la fin des années 1980. Les motivations qui expliquent cette prise en main de la régulation économique par les autorités politiques locales sont nombreuses : contexte de crise, suppression d'emplois, mutation de la base productive lyonnaise caractérisée par une importante désindustrialisation du tissu économique qui n'est qu'en partie seulement compensée par le développement des activités tertiaires, légitimité institutionnelle conférée par les transferts de compétences de l'Etat, mais aussi ambition politique de certains dirigeants locaux comme M. Noir.

Plus largement, cet engouement progressif de la classe politique lyonnaise pour l'impératif économique correspond également à une volonté stratégique d'affirmer le pouvoir du niveau communautaire et son rôle en matière de développement économique par rapport aux autres échelons de collectivité locale que sont les communes, le département et la région. L'échelon intercommunal pâtit en effet de son statut

²³⁷ Ex-Mission Prospective Millénaire 3 sous la mandature Barre.

d'établissement public, dénué de la légitimité démocratique directe : il compense donc en partie cette faiblesse relative en s'emparant de nouveaux champs d'intervention publique considérés comme stratégiques et primordiaux pour le développement du territoire.

La saisine de l'injonction à la compétitivité territoriale et à l'intégration des logiques de concurrence entre les grandes métropoles européennes par les pouvoirs publics communautaires de l'agglomération lyonnaise favorise en outre la soumission de l'ensemble des politiques urbaines locales à l'enjeu global du développement économique. Cette intégration fonctionnelle des différents domaines d'action publique au service de la régulation économique territoriale permet notamment de contourner le manque de compétences et de savoir-faire économiques spécifiques de l'organisme intercommunal (voir infra, Section 2).

La difficulté de mettre en place une véritable capacité d'intervention au sein du Grand Lyon malgré la reconnaissance légale du rôle de l'intercommunalité en matière de développement économique local constitue en effet l'une des particularités de l'émergence de la politique lyonnaise de régulation économique territoriale.

III - Montée en puissance de la compétence économique dans l'organigramme communautaire

Les évolutions rapides de l'organigramme communautaire à partir des années 1980 sont également révélatrices d'un mouvement politique de fond impulsé par l'équipe de F. Collomb et amplifié sous le mandat de M. Noir, qui vise à consolider la capacité d'intervention du niveau intercommunal dans le champ de l'économie, face au volontarisme de certaines communes et à la domination des structures patronales sur la définition de la politique économique au sein de l'ADERLY (voir infra, Section 3). Elles sont donc indissociables des efforts d'affichage et des effets d'annonce réalisés au même moment par les élus en charge des questions de développement pour renforcer la crédibilité et la légitimité du Grand Lyon dans le champ de la régulation économique territoriale, malgré l'absence de compétence officielle en la matière.

Un phénomène analogue est observé par la suite : parallèlement à la mise en avant de l'enjeu économique et de l'impératif de la compétitivité territoriale au sein des agendas politiques locaux successifs, le niveau intercommunal intègre la compétence d'intervention économique au cœur de ses services. Le sésame légal conféré par la loi ATR et la consolidation de la légitimité institutionnelle de l'organisme communautaire accompagnent ce renforcement des équipes techniques chargées de gérer les questions de développement économique dans l'agglomération au cours des années 1990 et 2000. Ils permettent aux services économiques du Grand Lyon de s'étoffer et de diversifier leurs prérogatives d'action, entre aménagement du territoire au service de l'économie et acculturation aux approches stratégiques.

La mise en place de la TPU dans l'agglomération et la conduite de réflexions sur la définition de l'intérêt économique communautaire ouvrent enfin une nouvelle phase de domination politique pour les services économiques du Grand Lyon. Ceux-ci ancrent en effet leur action de développement dans le territoire local, alors qu'ils tentent de jouer le premier rôle dans le système d'acteurs de la régulation économique territoriale en s'appropriant la maîtrise de la poursuite de l'intérêt des entreprises.

1- Une difficile saisine technique de la problématique économique dans les années 1980

Un service de l'activité économique apparaît dans l'organigramme de la COURLY dès 1983. Il est chargé de la gestion des marchés publics et du suivi des opérations concédées²³⁸, mais dépend des services administratifs et non des services techniques comme c'est le cas pour l'aménagement urbain, les opérations immobilières, l'urbanisme et le foncier, organisés par secteur géographique²³⁹. Il ne gère donc pas directement les questions de régulation économique, conformément à l'absence de compétence communautaire en la matière. La Décentralisation ne modifie pas vraiment les attributions et compétences de l'organisme communautaire, définies par la loi de 1966 et maintenues en l'état dans les grandes lignes par les élus (Biarez, Kukawka, 1986). Elle consacre cependant le renforcement des compétences intercommunales en matière d'urbanisme, d'aménagement spatial et de planification urbaine (voir infra, Section 2).

En 1984, une réorganisation générale des services communautaires acte la décentralisation administrative et marque institutionnellement l'ouverture de la sphère politique aux enjeux du développement local, caractérisant le second mandat de F. Collomb (voir supra). Les départements du Développement urbain et de la Planification urbaine sont ainsi créés. Le premier, remanié à plusieurs reprises, englobe les compétences d'urbanisme et d'aménagement opérationnels, les Centres d'Etudes et de Données urbaines, le service Domaine Public et Environnement urbain, ainsi que deux services aux intitulés relativement flous mais aux contenus assez complémentaires : Activités d'agglomération et Activités économiques et Concessions.

Paradoxalement, les questions relatives au développement économique sont gérées par le service des Activités d'agglomération, qui dénote certes de la prégnance de la préoccupation intercommunale, mais ne renvoie pas de façon explicite à l'idée d'action économique, comme c'est le cas du service Activités économiques et Concessions. Ce dernier s'occupe de la gestion administrative et financière des opérations d'aménagement urbain et des services publics locaux concédés à des acteurs privés²⁴⁰, tandis que le service des Activités d'agglomération se charge des relations avec les organismes extérieurs liés à la COURLY (Agence d'urbanisme et ADERLY notamment). Il gère aussi les actions de promotion et de commercialisation, les opérations expérimentales (Gerland, Quai A. Lignon) et les transports publics.

Face aux enjeux de mise en cohérence globale des actions urbanistiques touchant à la fois les questions relatives au logement, aux activités économiques et à la qualité des espaces publics, qui émergent notamment avec l'opération de requalification urbaine de Gerland (voir infra, section 2), le service Activités économiques est de nouveau réorganisé en 1989. Il se voit assigner la responsabilité de la mise en œuvre d'une politique urbaine globale pour l'agglomération, concrétisée par la création de nouvelles fonctions thématiques parmi lesquelles figure l'économie, confiée à une « cellule » *ad hoc* (étude des marchés, recherche de produits nouveaux et contacts avec les

²³⁸ Abattoirs, Marché d'Intérêt National, transports urbains, parcs de stationnement et opérations d'urbanisme.

²³⁹ Archives du Grand Lyon.

²⁴⁰ Concessions et affermages, études de réalisations et conventions opérationnelles, concessions d'urbanisme, concessions et occupations du domaine public.

investisseurs)²⁴¹. Les services Aménagement urbain et Opérations d'urbanisme (ZAC et lotissements) du Département Développement récupèrent quant à eux la gestion du partenariat public/privé (voir infra, Section 2)²⁴².

Cette répartition relativement confuse reflète bien la difficulté de définir un mode d'organisation interne approprié pour la prise en compte de l'enjeu économique par l'organisme communautaire, en l'absence de compétence officielle en la matière. Le niveau intercommunal reste ainsi dépendant des initiatives des acteurs privés comme de l'action municipale, et donc très limité dans ses possibilités de saisine technique des problèmes de développement économique. Seules les nombreuses opérations d'urbanisme lancées dans l'agglomération, dont une partie concernent les activités économiques, permettent à la COURLY d'agir de façon indirecte dans le domaine de l'économie (voir infra, Section 2).

2- Anticipation d'une compétence attendue (1989-1991)

L'action économique des services de la COURLY est très indirecte dans les années 1980 et s'inscrit en complémentarité des actions de promotion territoriale, de développement technopolitain et d'internationalisation de l'ADERLY (voir infra, Section 3). Elle passe essentiellement par l'amélioration du savoir-faire des services communautaires dans le domaine de l'aménagement spatial et de l'urbanisme opérationnel (voir infra, Section 2). L'organisation progressive des services techniques communautaires dans le domaine du développement économique local à partir de 1989 permet cependant aux exécutifs successifs de la COURLY de construire une compétence économique spécifique en interne, parallèlement à la construction du projet politique.

Une Cellule Economie est en effet instituée en 1989 au sein du service des Activités économiques (Département du Développement). Cette création dénote un nouveau volontarisme au sein de l'organisme communautaire en matière d'intervention économique, directement lié à l'arrivée de l'équipe de M. Noir à la tête de l'exécutif (voir supra). Elle est placée sous la responsabilité des vice-présidents à l'urbanisme et aux activités économiques²⁴³.

Sa mission est de mettre en œuvre les objectifs de développement économique définis pour l'agglomération, malgré l'absence de compétence légale de la COURLY en ce domaine. Cette mission économique exercée sans légitimité institutionnelle passe donc essentiellement par une meilleure connaissance du système productif local (recensement des bases de données existantes et listage des principaux secteurs d'activités représentés sur le territoire), capable de renforcer la capacité d'expertise économique des services communautaires. Elle participe également à plusieurs groupes de réflexion, constitués pour examiner les conditions de mise en place d'observatoires et de dispositifs d'études particuliers, en lien avec le monde des entreprises (conjoncture économique, marché immobilier, tableau bord des filières d'activités locales).

²⁴¹ Les autres fonctions sont l'habitat (cellule chargée du Plan Local de l'Habitat, des Opérations Programmées d'Amélioration de l'habitat et des dossiers d'agglomération), la maîtrise d'œuvre urbaine et les conventions de plan, les espaces publics (groupe « cadre de rue » chargé de la gestion du domaine public de l'agglomération).

²⁴² Opérations d'aménagement dont la réalisation est concédée à des entreprises privées.

²⁴³ H. Chabert et P. Voegel.

En 1990, la Cellule Economie devient la Mission Développement économique (MDE), au gré de la réorganisation du département de Développement urbain destinée à adapter la technostructure communautaire aux nouvelles orientations politiques stratégiques du mandat Noir, fondées sur l'engagement de grands projets structurants²⁴⁴ et le développement d'une logique plus pragmatique de mission pour leur mise en œuvre (voir infra, Section 2). Elle participe dès lors au groupe de travail chargé d'élaborer un Schéma Directeur d'Urbanisme Commercial (SDUC) et de préparer la 5^{ème} enquête ménages aux côtés de la CCIL, de la Chambre des Métiers et de l'AGURCO, s'insérant un peu plus profondément dans le système d'acteurs local de la régulation économique.

Elle s'implique également dans le volet opérationnel du relogement des entreprises chassées par les grands projets d'aménagement ou d'urbanisme et poursuit le développement de son expertise technique et économique sur les projets d'urbanisme (réalisation des études de faisabilité économique en amont des opérations d'urbanisme lancées dans l'agglomération, y compris sur les questions relatives au commerce, notamment dans les quartiers en DSU). Elle se penche de façon plus globale sur la mise en cohérence des actions de la COURLY, au nom de l'impératif stratégique du développement économique de la métropole.

La MDE participe enfin aux travaux de la RUL comme représentant de la COURLY sur les questions économiques à partir de 1990, au sein des groupes de travail Parcs d'Affaires, Observatoire Economique, Plateforme Logistique et Stratégie Economique. Elle occupe ainsi toujours plus d'espace dans le système d'acteurs local du développement économique, à mesure qu'elle clarifie ses domaines d'intervention (urbanisme économique et urbanisme commercial), identifie ses priorités d'actions (analyse et amélioration de l'offre de sites d'accueil de l'agglomération, prise en charge de la réflexion sur le maintien et le développement des activités économiques en milieu urbain dans le cadre de la révision du POS) et met en place les outils nécessaires à la définition des orientations stratégiques de la politique communautaire (observatoires de l'immobilier d'entreprises et du commerce, fichiers des terrains industriels).

Si le volet « accueil des entreprises » est encore largement géré par l'ADERLY au tournant des années 1990 (voir infra, Section 3), la nouvelle cellule communautaire dédiée aux questions économiques se met en relation étroite avec les techniciens de l'association pour s'insérer dans la conduite de la politique d'action et participer directement aux contacts avec les entreprises à la recherche d'un site d'implantation. Elle offre son assistance dans la proposition de sites aux sociétés candidates dans l'agglomération et la recherche de nouveaux lieux d'implantation potentiels. Elle se lance en effet dans des travaux préparatoires concrets pour la définition d'une offre de sites d'activités dans l'agglomération lyonnaise, directement portée par les services communautaires : diagnostic, prospective, propositions de création d'une offre nouvelle en termes de capacité, de différenciation, de qualification, de répartition géographique des sites, mais aussi de services aux entreprises, d'environnement et de qualité des sites.

La MDE intervient donc au début des années 1990 dans un large domaine économique tertiaire, industriel et commercial, en lien direct avec les questions d'urbanisme en raison de l'ambiguïté de son existence, non légitimée par une compétence d'action officielle de l'EPCI dans le champ de l'économie. Elle fait autant office d'observatoire

²⁴⁴ Périphérique Nord, Cité Internationale, Manufacture des Tabacs, Boulevard de l'Europe, Aménagement des espaces publics centraux.

et de lieu de construction d'une première expertise économique au sein de l'appareil communautaire, que de service d'urbanisme et d'études produisant des diagnostics et des propositions pour la préparation du volet économique des opérations d'aménagement et des documents de planification. Elle se positionne également de plus en plus comme une structure d'accueil, d'orientation et de conseil pour faciliter l'implantation des entreprises dans l'agglomération.

Elle tend ainsi à empiéter sur les compétences et missions d'accueil et de proposition de sites d'implantation aux entreprises dévolues à l'ADERLY, mais aussi sur certaines tâches assurées jusqu'alors par l'AGURCO (expertise, observatoire, réflexions croisées avec la problématique de la planification territoriale), voire même par certains services de la COURLY (urbanisme opérationnel, aménagement). A partir de 1992, son existence est enfin officiellement légitimée par la nouvelle compétence de développement économique attribuée par la loi ATR : elle peut dès lors prendre en charge directement la fonction d'accueil des entreprises en lieu et place de l'ADERLY et se charger de la réalisation et de la mise en valeur de l'offre de sites d'implantation sur le territoire.

Jusqu'à 1998, la MDE du Grand Lyon gère ainsi l'offre de sites d'accueil pour les entreprises de l'agglomération (observatoire immobilier et foncier, industriel et tertiaire, développement du potentiel d'offres aménagées publiques en ZAC et réhabilitation des ZI de première génération), ainsi que l'instruction des implantations commerciales dans le cadre du SDUC. Elle contribue activement à l'élaboration et à la mise en œuvre du volet économique des documents d'urbanisme (POS, SD), et gère la maîtrise d'ouvrage des projets urbains et des opérations d'urbanisme à vocation économique (voir infra, Section 2).

3- Le temps de l'officialisation (1992-1998)

En donnant la compétence de développement économique au Grand Lyon en 1992, la Loi ATR ouvre une nouvelle ère de pouvoir au niveau intercommunal dans l'agglomération lyonnaise, non seulement politique (voir supra) mais également technocratique et fonctionnel. Les années 1990 sont en effet marquées au sein de l'organigramme communautaire par la montée en puissance rapide d'une nouvelle direction technique chargé des questions économiques et internationales, dont les missions et les effectifs ne cessent de croître au fil du temps.

La parenthèse SODERLY

La première mesure de mise en application de la nouvelle compétence économique au sein du Grand Lyon est toutefois, paradoxalement, la création d'une nouvelle entité extérieure aux services communautaires, en collaboration avec des sociétés financières privés et la CCIL : la Société de Développement Economique de la Région Lyonnaise (SODERLY). Cette société anonyme d'économie mixte locale (SAEML) a pour objet de « *mener toutes actions d'aménagement et de construction en vue de la réalisation, sur le territoire de la COURLY, de projets concourrant au développement des fonctions*

supérieures de l'agglomération lyonnaise, dans le cadre des compétences des collectivités locales actionnaires »²⁴⁵.

Concrètement, la SODERLY assure une mission essentiellement financière, de portage foncier et immobilier des implantations d'établissements ou d'entreprises jugés stratégiques d'un point de vue économique, pour le compte de la COURLY et dans la continuité des actions de prospection et de promotion territoriale de l'ADERLY. Ses actionnaires sont le Conseil régional Rhône-Alpes, le CGR, la COURLY²⁴⁶, la CCIL, la Société Lyonnaise de Banque, le Crédit Lyonnais – Développement économique et la Société Dumez Immobilier investissement (DUMINVEST – groupe Lyonnaise des Eaux). Elle est présidée par J. Moulinier, vice-président communautaire chargé des implantations tertiaires et administratives ; J. Chemain et R. Maury représentent la CCIL et l'ADERLY au conseil d'administration²⁴⁷. Elle est hébergée dans les locaux de l'ADERLY situés au sein de la CCIL et bénéficie des moyens humains et techniques de ces deux structures (voir infra, Section 3).

Initialement créée pour faciliter l'accueil d'Euronews dans l'agglomération²⁴⁸, elle s'empare également des dossiers du maintien / décentralisation de l'Institut Pasteur et de l'implantation de la Compagnie des Signaux – Technique Informatique²⁴⁹ à Lyon en 1995, souhaitées à Gerland ou à proximité pour enrichir le technopôle autour de l'ENS. Elle permet ainsi de prolonger les actions de développement des fonctions supérieures de recherche et des activités technologiques dans l'agglomération, initiées au milieu des années 1980 par l'ADERLY dans le cadre du Plan d'Actions Technopole et de la politique d'internationalisation de la métropole. Elle n'exerce ainsi ses missions que pour des travaux structurants d'un point de vue économique sur le périmètre communautaire, sans toutefois concurrencer les opérateurs publics ou privés intervenant dans les parcs d'affaires, les zones d'activités et les zones industrielles de l'agglomération.

Cependant, son capital s'avère insuffisant pour couvrir les investissements fonciers et immobiliers nécessaires aux ambitions de ses créateurs. De plus, un recours judiciaire de l'opposition contre les délibérations régionales et communautaires bloque la signature du bail entre la SODERLY et Euronews dès 1992²⁵⁰, s'appuyant sur le fait que le Grand Lyon ne peut pas signer de bail avec des entreprises puisqu'il n'a pas officiellement la compétence économique. Les statuts de la SODERLY stipulent en effet qu'elle ne peut intervenir que sur les champs de compétences avérés des collectivités actionnaires. Or, aucune délibération du conseil communautaire n'officialise cette compétence, ce qui va poser d'autres problèmes, notamment dans la négociation de la répartition des tâches entre la DAEI et les municipalités membres du Grand Lyon au début des années 2000 (voir infra).

²⁴⁵ Statuts de la SODERLY, document dactylographié du 02/12/1992, Archives du Grand Lyon.

²⁴⁶ Les collectivités locales sont majoritaires avec une cotisation annuelle de 5 000 KF chacune, contre 3 750 KF pour chaque actionnaire privé ou assimilé.

²⁴⁷ Y. Berger, vice-président chargé de l'économie, de l'urbanisme commercial et des relations internationales, et J. Rigaud, VP chargé de la stratégie d'agglomération, font également partie du CA.

²⁴⁸ Prêt participatif aux investissements nécessaires à son installation et achat de la propriété de Hewlett Packard à Ecully, louée pour 99 ans à la chaîne d'information.

²⁴⁹ Cette société, filiale de CS – Equipements électriques, fait de la recherche fondamentale en lien avec les études de réalisation du super ordinateur européen, après avoir racheté la société ACRI.

²⁵⁰ A l'initiative d'E. Tête, conseiller élu.

Le territoire couvert par l'action de la SODERLY, trop restreint pour la Région et le CGR, pose également problème, tout comme le caractère trop « affairiste » de son Conseil d'administration, mêlant représentants des pouvoirs publics et sociétés financières privées. En outre, Le Grand Lyon jouit désormais d'une plus grande lisibilité et de nouveaux moyens d'action plus directs, grâce au développement des services économiques en interne. Elle disparaît donc en 1997, après quelques réflexions sur les possibilités de fusion – absorption de ses missions de développement et d'ingénierie de projet par la SERL, dans le cadre du projet de restructuration des SEM d'aménagement de la COURLY²⁵¹.

La Direction des Affaires Economiques et Internationales

L'autre action significative de mise en application de la loi ATR est en effet la création de la Direction des Affaires Economiques et Internationales (DAEI) du Grand Lyon en 1993. Ce nouveau service économique concrétise de façon beaucoup plus visible et technocratique que la SODERLY la légitimité institutionnelle communautaire à intervenir de façon officielle et plus directe dans le champ de l'économie sur le territoire.

Tantôt complémentaire, tantôt concurrente de la MDE et de l'ADERLY, elle est chargée de s'occuper de l'approche stratégique de la politique économique communautaire, de la définition des appuis à apporter aux entreprises existantes, des politiques de filières, de la réflexion sur l'urbanisme commercial, de la coordination des actions avec les autres organismes impliqués dans le développement économique local (AGURCO, CCIL, ADERLY) et de la sensibilisation des services communautaires aux besoins et contraintes des entreprises.

La DAEI fait partie des services opérationnels du Grand Lyon, qui regroupent les différentes missions techniques de l'aménagement et de la gestion du territoire communautaire. La professionnalisation du fonctionnement de la nouvelle direction, majoritairement constituée de techniciens formés aux logiques du management et du développement stratégique, est cependant destinée à favoriser l'efficacité économique de ses interventions, qui visent l'attraction, le développement et l'implantation des entreprises sur le territoire (voir infra, Section 2). Des objectifs de qualité, d'identification et de différenciation sectorielle ou géographique des projets motivent également cette démarche d'encadrement de l'action communautaire en faveur du développement économique.

La DAEI se charge de faire se rencontrer l'offre de sites d'accueil de l'agglomération et les demandes des entreprises porteuses de projets, empiétant sur les prérogatives de la MDE, ainsi que sur celles de l'ADERLY (voir infra, Section 3). Elle s'empare également de l'accompagnement et l'accueil des nouvelles installations d'établissements dans l'agglomération, s'inscrivant dans un rapport ambigu de complémentarité concurrentielle avec l'association pour le développement économique : il devient de plus en plus difficile d'attribuer la réussite d'une implantation à l'une ou l'autre des structures, que chacune revendique dans son bilan d'activités²⁵².

²⁵¹ Le prêt consenti à Euronews a selon toute vraisemblance été transféré à l'une des collectivités locales actionnaires.

²⁵² Rapports d'activités de la DAEI dans le Rapport annuel du Grand Lyon, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998. Source : Archives du Grand Lyon dépouillées par R. Linossier en juin 2004.

Elle se saisit enfin de la problématique industrielle et environnementale, en élaborant une Charte d'implantation d'installations classées²⁵³ et en s'engageant dans la réalisation d'une Eco-ZI²⁵⁴ localisée sur le site à vocation économique de Porte des Alpes (voir infra, Section 2), en collaboration avec la DRIRE, la CCIL et le GIL. Plus largement, La DAEI investit l'ensemble du champ de la concertation avec les acteurs économiques (syndicats professionnels, artisanat et PME/PMI, grandes entreprises de service public, CCIL, ADERLY) et du dialogue avec les entreprises, empiétant progressivement sur les missions et rôles dévolus aux organismes économiques locaux au sein du système d'acteurs local de la régulation économique territoriale (voir infra, Section 3).

En 1995, la DAEI organise la mission d'accueil des projets des entreprises autour de deux ébauches de services : Entreprises et Projets. Elle change de direction en 1996, mais poursuit les mêmes missions. En 1997, l'organisation interne est encore modifiée pour s'adapter aux nouvelles orientations politiques et stratégiques données à l'action économique communautaire par la mandature de R. Barre (voir supra). Elle s'enrichit notamment d'un nouveau service chargé du marketing territorial, tandis que le service des projets opérationnels se voit confier la gestion du nouveau Plan Technopole, qui occasionne le développement d'actions en faveur de l'innovation et des filières technologiques²⁵⁵. Elle développe également les fonctions d'études (études des besoins des entreprises et analyse de marchés, identification des filières d'activités et des fonctions économiques) et de coordination / concertation.

Le rôle de la DAEI se trouve ainsi considérablement renforcé à la fin des années 1990 : accueil et accompagnement des projets des entreprises, aide à la décision pour l'exécutif politique (information économique et veille conjoncturelle et structurelle, renseignement sur les entreprises de l'agglomération, évaluation de la politique économique et définition de la stratégie d'agglomération). Elle escamote toujours plus le rôle de l'ADERLY, qui ne devient qu'une simple agence de promotion territoriale et de prospection agissant essentiellement à l'extérieur de l'agglomération, et n'ayant qu'une mission subalterne de sous-traitance par rapport aux services économiques communautaires (voir infra, Section 3). Si la DAEI est censée organiser les relations entre l'organisme communautaire et l'ADERLY (Côté cour, côté jardin, 1996), elle agit dans les faits plutôt dans le sens d'une substitution de ses services à ceux de l'association de développement économique local.

Le volet opérationnel des projets couvre aussi un large panel d'actions prises en charge par la DAEI, par filières²⁵⁶ et fonctions prioritaires (activités technopolitaines et sites stratégiques) ou de façon plus thématique (créations et villages d'entreprises, emplois de proximité, équipements structurants). Elle assure plus globalement la mise en lisibilité du potentiel de localisation disponible pour les firmes sur le territoire, en remplaçant les différents projets urbains stratégiques au service du développement économique et en

²⁵³ *Charte des implantations industrielles*, Grand Lyon / CCIL / GIL – Patronat du Rhône, 10 janvier 1995.

²⁵⁴ Concept de zone industrielle expérimentale, pilote en matière de protection de l'environnement, de services intégrés de traitement des déchets et des effluents, et de partenariat institutionnel pour son portage.

²⁵⁵ Biotechnologies et Technologies de la Santé, nouvelles technologies de l'information et de la communication.

²⁵⁶ Agro-alimentaire, textile – habillement, environnement et génie des procédés, logistique, équipement automobile, etc.

veillant à la prise en compte des besoins des entreprises dans les opérations d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération.

4- La consécration des services économiques communautaires (depuis 1999)

La période récente correspond à une phase de consolidation de l'implication des services économiques communautaires dans la régulation économique territoriale. La DAEI élargit son spectre d'actions, tant sur le plan stratégique que sur le plan territorial. La réforme de la taxe professionnelle et la reconnaissance institutionnelle de la compétence du Grand Lyon dans le domaine du développement économique lui permettent d'affirmer sa place prédominante vis-à-vis de ses partenaires traditionnels que sont les communes et les organismes à vocation économique de l'agglomération. Cette tentation hégémonique est notamment organisée par le biais de la mise en place d'un nouveau découpage du territoire communautaire, offrant un cadre nouveau pour la conduite de la politique économique.

Renforcement de la capacité d'action et tentatives territoriales de la DAEI

La deuxième moitié de la mandature de R. Barre est marquée par une nouvelle réorganisation de la DAEI, consécutivement à la montée en puissance de la politique économique communautaire (Plan Technopole, SDE, Millénaire 3) et à l'arrivée de nouveaux responsables de services²⁵⁷. A cette occasion, la MDE est absorbée par la DAEI, qui regroupe désormais en son sein l'ensemble des services communautaires en charge des questions économiques. Les années 2000 s'ouvrent ainsi sur la consécration du service de développement économique du Grand Lyon au sein de l'organigramme communautaire, qui accompagne la priorité, voire la primauté conférée à l'enjeu stratégique de la régulation économique territoriale par les deux derniers exécutifs politiques.

Cette période est en effet dominée, du point de vue des questions économiques, par la dimension internationale, l'innovation et les activités technologiques avec la relance du Plan Technopole, ainsi que par les démarches stratégiques et managériales de prospective (voir le rôle de la Mission Prospective et Stratégie d'agglomération dans la démarche Millénaire 3). Les actions de la DAEI, comme son organisation, reflètent alors logiquement ces orientations : études de stratégie et de positionnement, veille et prospective économiques, bench-marking, accent mis sur les filières et les pôles de compétences, etc.

La DAEI est regroupée avec la Direction des Affaires Foncières (DAF) au sein de la nouvelle Délégation Générale au Développement Economique et International (DGDEI). Sa relation hiérarchique avec la présidence du Grand Lyon est plus directe qu'auparavant, afin d'optimiser la réactivité opérationnelle des services et l'efficacité économique de ses actions. Les compétences économiques spécifiques des personnels de la DAEI sont encore renforcées, grâce au recrutement de nouveaux techniciens issus des filières économique, du management et du monde de l'entreprise. L'équipe compte

²⁵⁷ J.-L. Meynet, délégué général au développement économique et international et F. Payebien, son adjoint chargé de diriger la DAEI avec N. Sibeud, ancienne responsable de la MDE.

ainsi moins de 10 personnes jusqu'à 1998, mais plus d'une vingtaine de personnes à partir de 1999, 27 en 2000, et près de 40 fin 2003.

Elle est organisée de façon matricielle, d'abord selon 5 missions principales jusqu'à 2001 : animation territoriale, technopôle, filières et pôles d'excellence, implantation et accompagnement, développement et communication. Les fonctions de veille, de prospective, d'études, d'évaluation et de financement sont conduites de façon plus ou moins transversale (DAEI, 2001). Entre 1998 et 2001, la DAEI voit donc ses préoccupations en matière de stratégie économique et de logiques de filières fortement augmenter, avant que ces logiques d'action très immatérielles, à la marge du champ de compétences et des savoir-faire techniques du Grand Lyon, ne connaissent un certain repli après l'arrivée de l'équipe politique de G. Collomb, du moins ne soient réinsérées dans un dispositif d'intervention économique plus territorialisé et plus proche des prérogatives d'action de la collectivité.

Le changement de mandature entraîne en effet un nouveau remaniement de l'organigramme de la DAEI en 2002. L'organisation matricielle est cependant conservée, mais sous la forme de trois pôles thématiques placés sous la responsabilité d'animateurs. La logique transversale est également réaffirmée et renforcée, au gré d'un dispositif alliant les démarches « schémas », « transversalité » et « mode projet », centrées sur la logique du développement local (voir infra, Section 2).

Le Pôle Innovation est chargé de l'approche par filières d'activités (Bio-Santé, Numérique et Mode-Création), des relations internationales, des actions en faveur de la création d'entreprise et des dynamiques d'innovation à travers la réalisation de schémas thématiques de développement économique. Le Pôle Développement local s'occupe de l'animation territoriale économique et technopolitaine, de la requalification des zones industrielles, de la veille économique et des relations avec les plus grandes firmes de la métropole, selon une approche de l'action centrée sur la transversalité des actions avec les deux autres pôles. Le Pôle Implantation gère l'urbanisme commercial et les loisirs marchands, l'offre foncière et immobilière et les salons ou autres dispositifs de communication économique (événements médiatiques, site Internet, etc.).

Cependant, deux postes de chargés de mission « animation territoriale » sont créés au sein de la DAEI en 1999. Ils marquent un tournant dans la conception de l'action économique du Grand Lyon, jusque là fortement centralisée et peu territorialisée. Leur rôle est d'assurer l'interface entre les services communautaires et les acteurs du développement économique présent sur le territoire (communes, entreprises, représentants de la CCIL, associations, etc.). Une démarche analogue est mise en place pour gérer le Plan Technopole au plus près du terrain, concrétisée par le recrutement d'animateurs sur les sites technopolitains de Gerland, la Doua et Vaulx-en-Velin (voir infra, Section 2).

Cette territorialisation progressive de l'intervention économique amorcée par la DAEI participe d'une double dynamique qui vise d'une part à rapprocher les services communautaires des entreprises, et d'autre part à mieux occuper le terrain au niveau local, notamment en lieu et place des services économiques des communes membres et de la CCIL (voir infra, Section 3). Les premiers ont en effet développé depuis les années 1980 de nombreuses initiatives en faveur du développement économique sur leur territoire municipal, qui concurrencent, doublent ou masquent parfois les interventions communautaires. Les communes sont notamment actives en matière d'animation et de promotion économique locale, de soutien aux projets de création ou de développement

d'entreprises, de gestion du marché immobilier d'entreprises et des zones d'activités, de commerce de proximité et d'artisanat. Les élus municipaux sont également jaloux des relations souvent étroites et directes qu'ils entretiennent avec les chefs d'entreprise et le tissu économique local.

Ainsi, la volonté des responsables du Grand Lyon et de la DAEI d'asseoir une action de plus en plus globale et transversale en matière économique se heurte à un problème de légitimité et de concurrence institutionnelle préoccupant, essentiellement vis-à-vis des services économiques municipaux et des élus locaux. En effet, la compétence de développement économique conférée par la loi ATR n'a pas été actée par un vote officiel du conseil communautaire en 1992, plaçant les interventions communautaires dans une situation de flou juridique problématique, particulièrement vis-à-vis de la légitimité institutionnelle de l'action déployée par les communes. La relance de l'intercommunalité à travers l'instauration de la TPU et l'attribution de nouvelles compétences à la Communauté urbaine, promue par la loi Chevènement de 1999 (voir supra), aggrave encore le dilemme, obligeant l'organisme communautaire à revoir ses statuts et la répartition des compétences entre le niveau intercommunal et les municipalités.

Instauration de la TPU et redéfinition de l'intérêt économique communautaire

Une première commission spéciale est mise en place fin 1999 par le Grand Lyon afin d'étudier les conditions d'application de la TPU et d'exercice des compétences à l'échelle intercommunale. Sa mission est de proposer pour fin 2000 des modalités pratiques d'organisation de cette réforme dans l'agglomération. Le problème de la TPU est ainsi réglé assez rapidement, selon un calendrier de mise en œuvre s'étalant jusqu'à 2008 et une organisation de la péréquation financière entre les municipalités définie sous la forme d'une dotation de solidarité communautaire, allouée par le Grand Lyon à chaque commune en fonction de sa contribution à l'accueil des activités économiques. Elle consiste essentiellement à reverser aux communes une subvention proportionnelle au montant de taxe professionnelle que son territoire recèle.

En revanche, le changement de mandature en 2001 suspend momentanément les réflexions concernant la question des nouvelles compétences et la clarification des compétences déjà exercées. Cependant, si la mise en place de la TPU confère au Grand Lyon une nouvelle légitimité d'intervention dans le champ économique, elle le contraint aussi à préciser l'articulation des actions communautaires avec celles des communes membres. Une nouvelle commission spéciale est donc créée début 2002, chargée de poursuivre les travaux engagés lors du mandat précédent. Son premier objectif est d'actualiser les compétences déjà exercées par le Grand Lyon, notamment en matière de développement économique, afin de permettre la sécurisation juridique des actions développées durant le plan de mandat 2001-2007 au regard du cadre légal.

Elle est ainsi amenée à prendre en considération le principe de spécialité, lié au statut particulier des EPCI qui ne bénéficient que d'une compétence d'attribution contrairement aux collectivités territoriales qui disposent d'une compétence générale. Cela signifie concrètement que le Grand Lyon ne peut régler par ses délibérations que les affaires qui sont officiellement de sa compétence, c'est-à-dire celles qui lui sont expressément confiées par les municipalités membres, et non toute question d'intérêt public local comme c'est le cas pour les communes. La commission spéciale est

également amenée à se pencher sur le principe d'exclusivité, qui régit la répartition des compétences entre les différents niveaux d'institutions publiques. Il induit que toute compétence ou partie de compétence transférée à l'organisme communautaire ne peut plus être exercée par les municipalités sur le périmètre considéré.

Certaines compétences peuvent en effet être partagées entre le niveau communal et le niveau intercommunal, à condition que soit clairement définie la ligne de partage permettant la répartition des tâches entre les deux niveaux institutionnels. Cette définition du mode de partition de la compétence est permise par la notion d'intérêt communautaire, qui renvoie à l'échelle territoriale pertinente de gestion d'une problématique d'intervention particulière, correspondant dans le cas lyonnais à celle de l'agglomération, c'est-à-dire au périmètre institutionnel du Grand Lyon. La détermination de l'intérêt communautaire pour chaque domaine d'activités partagées, dont font partie les actions de développement économique, est réglée par un vote du conseil communautaire puis un arrêté préfectoral, et non par un simple transfert de compétences de la part des communes. Elle suppose au préalable que soit réalisé un méticuleux travail d'inventaire des interventions engagées conjointement par l'organisme communautaire et les municipalités en matière de développement économique, afin de lever les incertitudes et les difficultés juridiques quant à la répartition des rôles et des missions.

Un audit est donc commandé au Cabinet de consultants privé KPMG fin 2002 (KPMG, 2003). Il doit permettre de remédier d'un point de vue légal à l'ambiguïté historique concernant la légitimité de l'exercice de la compétence économique par le Grand Lyon, de préciser les contours relativement flous de ce domaine d'action et de valider juridiquement les versements financiers réalisés par le Grand Lyon à ses différents partenaires dans la cadre de l'exercice de cette compétence. L'étude est réalisée sous la forme d'une enquête auprès des communes de l'agglomération, visant à recueillir leur avis sur le niveau pertinent et le mode de relation souhaité avec les services du Grand Lyon pour chaque type d'actions de développement économique²⁵⁸.

Les réponses fournies par les communes expriment une certaine contradiction : celles-ci souhaitent en effet maîtriser l'intervention économique sur leur territoire et continuer d'orienter les politiques d'aménagement, mais également renforcer le rôle du Grand Lyon en lui confiant l'exercice de tâches nouvelles et la prise en charge financière de nombreuses actions (KPMG, 2003). Elles souhaitent aussi être fortement impliquées et associées aux interventions communautaires, par le biais d'une concertation étroite entre l'organisme intercommunal et le niveau local. Toute nouvelle organisation doit ainsi nécessairement reposer sur un positionnement très clair des services du Grand Lyon sur les compétences communautaires abandonnées par les communes, et sur une organisation collective qui renforce les liens entre le Grand Lyon et les élus locaux pour l'exercice de la politique économique de l'agglomération.

Sur cette base, l'audit préconise que l'échelon communal prenne en charge les politiques en faveur de l'emploi et de l'insertion, le commerce de proximité et de l'accueil et l'orientation des chefs d'entreprises ou porteurs de projets. Un rôle significatif dans la définition des politiques d'aménagement, dans la proposition

²⁵⁸ Innovation et politique technopolitaine, politique de filières, création d'entreprises, immobilier d'entreprises commercial et non commercial, maintien et développement du tissu économique, animation des territoires, zones d'activité, politique commerciale et artisanale, promotion économique, politiques en faveur de l'emploi et de l'insertion.

d'actions économiques spécifiques et dans la relation avec les entreprises est en outre dévolu aux élus locaux. L'échelle communautaire est en revanche considérée comme mieux adaptée pour gérer l'immobilier d'entreprises, les zones d'activité, les politiques de filières, la politique technopolitaine, la création d'entreprise, l'animation du tissu économique et la promotion économique.

Pour les autres domaines d'intervention économique, le niveau pertinent dépend de la nature et de l'ampleur de l'action ou de la taille des entreprises concernées. Le Grand Lyon est ainsi appelé à se positionner sur un certain nombre d'actions territoriales liées au développement économique :

- l'emploi de la main d'œuvre locale à travers la politique de filières,
- l'amélioration de la mobilité et de la formation des demandeurs d'emplois de l'agglomération,
- l'accompagnement des grandes entreprises dans leurs projets de développement et des territoires industriels en reconversion,
- l'aide aux montages de projet et de financement lors des créations d'entreprises,
- les modalités de prise en compte des ambitions municipales de développement des zones d'activité (signalétique, éclairage public et espaces verts notamment),
- l'organisation d'événements, de salons professionnels et autres forums économiques de grande ampleur permettant de promouvoir les entreprises et activités locales.

Afin de favoriser la collaboration entre les communes et les services du Grand Lyon, l'audit propose de faire exercer certaines compétences économiques à des structures intermédiaires de type associatif, grâce au recours à la sous-traitance. L'organisation territorialisée de l'intervention communautaire à travers la mise en place de « maisons de l'économie » s'inscrit également dans la recherche d'un dispositif global, flexible et pragmatique en faveur du développement économique local répondant à plusieurs enjeux.

Le premier enjeu est la proximité du Grand Lyon avec les élus locaux, les services municipaux et le tissu économique local, notamment en termes de lisibilité de l'action auprès de la « clientèle » d'entreprises (voir infra, Section 3). Vient ensuite la volonté de répondre aux besoins généraux des entreprises en intégrant les spécificités territoriales locales (soutien à l'entrepreneuriat, accompagnement du marché foncier et immobilier et des projets d'implantation, d'extension, de délocalisation des entreprises, animation du territoire par la mise en réseau des acteurs et la valorisation des savoir-faire).

Il s'agit aussi de répondre aux attentes spécifiques des acteurs publics – essentiellement municipaux – sur le territoire, en matière de requalification des zones d'activité, d'accompagnement de la restructuration de filières ou de grandes entreprises, de politique technopolitaine et de renforcement des liens entre implantation d'entreprises et gestion de la main d'œuvre locale. Enfin, le Grand Lyon cherche à mieux coordonner les projets d'aménagement de zones et la politique d'animation et de développement du tissu économique, c'est-à-dire les volets spatial et qualitatif de son intervention en matière de régulation territoriale de l'économie (voir infra, Section 2).

A travers cette proposition de territorialisation de la politique économique du Grand Lyon, l'audit ne fait que confirmer et légitimer, sous le couvert de l'expertise extérieure, une démarche expérimentée par l'organisme communautaire depuis la fin des années

1990, mais qu'il souhaite généraliser à l'ensemble du périmètre de l'agglomération au début des années 2000 à la faveur de la mise en place de la TPU. La clarification de la répartition des compétences de développement économique entre les niveaux communal et intercommunal apparaît donc comme un passage obligé pour légitimer le renforcement territorial de la politique économique du Grand Lyon et lui permettre d'asseoir de façon pérenne son leadership sur la régulation économique de l'agglomération.

Territorialisation de la politique économique communautaire...

La TPU et l'officialisation de la compétence économique confèrent une nouvelle légitimité renforcée à l'organisme communautaire pour prendre en charge la gestion des affaires économiques et l'organisation de la régulation économique territoriale dans l'agglomération. Ajoutées à l'énorme puissance financière de l'EPCI, elles permettent à la DAEI du Grand Lyon de s'imposer comme l'organe central et directif au sein du système d'acteurs local de l'économie.

Alors que la loi « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004 fixe un délai d'un an aux EPCI existants pour procéder à cet arbitrage concernant la définition de l'intérêt communautaire et le partage des compétences entre niveaux communal et intercommunal, le Grand Lyon adopte dès juillet 2004 de nouveaux statuts actualisant ses compétences déjà exercées. Le contenu de la décision s'appuie notamment sur l'expertise produite par le Cabinet KPMG dans le domaine du développement économique (KPMG, 2003). Le Grand Lyon se charge donc désormais de :

- la création et de l'aménagement des zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires ;
- des actions de développement économique et notamment du soutien à des événements de notoriété nationale ou internationale, à des structures favorisant le rayonnement international de l'agglomération, le développement de filières prioritaires et le tourisme, ainsi qu'à l'immobilier d'entreprise ;
- de la construction, de l'aménagement et de la gestion du Palais des congrès ;
- des actions relatives à l'enseignement supérieur, à la recherche et aux hôpitaux dans le cadre de dispositifs contractuels avec l'Etat.

Ces nouveaux statuts en matière d'intervention économique ne mentionnent pas explicitement l'animation territoriale qui tend pourtant à devenir l'élément central de la politique économique communautaire depuis 2002 (voir infra, Section 2), mais l'incluent de façon implicite à travers le vocable suffisamment flou et ouvert « *des actions de développement économique* »²⁵⁹. Ils éludent en revanche totalement la question de la participation communautaire à la gestion des politiques en faveur de l'emploi et de l'insertion, malgré les préconisations de l'audit allant dans le sens d'une implication de l'échelon intercommunal en la matière pour renforcer l'action des municipalités. Ils se focalisent ainsi uniquement sur les domaines d'action relatifs à la satisfaction des besoins des entreprises sur le territoire local, à la promotion concurrentielle et à l'attractivité économique de l'agglomération, c'est-à-dire sur les

²⁵⁹ Délibération n°2004-2042 du Conseil communautaire du Grand Lyon, « Adoption de statuts pour la Communauté urbaine, actualisation des compétences dans des domaines d'activités déjà exercées, travaux de la commission spéciale dans le cadre de la loi Chevènement en date du 12 juillet 1999 », Séance publique du 12 juillet 2004.

interventions motivées par la recherche de l'intérêt des entreprises (voir infra, Section 3).

Toutefois, la proposition de s'appuyer sur les Conférences des Maires de l'agglomération lyonnaise pour mettre en place la territorialisation de la politique économique communautaire est mise en œuvre en 2002, avant même la réalisation de l'audit. Celui-ci constitue donc plutôt un élément de légitimation *a posteriori* de la démarche de territorialisation de l'action économique déjà lancée par le Grand Lyon malgré le flou juridique encadrant sa compétence officielle dans le champ de l'économie, qu'un véritable outil d'aide à la décision permettant à l'organisme communautaire de procéder à des choix organisationnels en amont de toute initiative de réorganisation de la mise en œuvre de la politique économique dans l'agglomération.

Carte n°3 : Les conférences des maires du Grand Lyon



Source : www.grandlyon.org

La territorialisation de l'intervention économique communautaire repose sur le découpage de l'agglomération en neuf Conférences des Maires institué en 2002, regroupant les communes par secteurs géographiques (voir carte n°3)²⁶⁰. La création de ce nouvel échelon intermédiaire et normatif, imposé aux municipalités par les autorités communautaires, représente une démarche d'innovation territoriale (Giraut, Antheaume, Maharaj, 2003 ; Antheaume, Giraut, 2005) inédite à l'échelle de la métropole lyonnaise, du moins pour la mise en œuvre de politiques publiques. Les seules formes de découpage territorial antérieures correspondent en effet à des périmètres de gestion de certains services techniques locaux (voirie, propreté, etc.). Elle n'est pas uniquement mis en place pour le développement économique, puisqu'elle doit permettre à terme de conduire la plupart des politiques urbaines communautaires de façon décentralisée, en lien étroit avec les territoires locaux (planification spatiale, aménagement urbain, déplacements, logement, etc.). Le champ de l'économie est cependant le premier à faire

²⁶⁰ Délibération du Conseil communautaire du Grand Lyon n°2002-0870, « Organisation de relations institutionnelles entre les maires et la Communauté urbaine sur la base de conférences locales de maires », Direction Générale des services – Mission de coordination territoriale.

l'objet d'une expérimentation poussée de cette nouvelle manière de gérer l'action publique territorialisée.

Cette nouvelle organisation est censée permettre l'organisation de relations institutionnelles plus étroites et différenciées entre les communes et le Grand Lyon, par le biais de contrats territoriaux fixant les modalités de l'intervention économique et la répartition des rôles entre les différents intervenants sur le territoire local. Elle s'inspire directement du maillage territorial défini par les antennes locales de la CCIL (voir infra, Section 3), mais ne se conforme pas totalement à la même logique de découpage de l'espace. Si le découpage territorial instauré par la CCIL répond essentiellement aux logiques de fonctionnement des entreprises sur le territoire et notamment aux périmètres définis de manière spontanée par les nombreuses associations d'entreprises locales sur la base des zones d'activités auxquelles elles appartiennent, celui qui est mis en place par le Grand Lyon répond plutôt à des dynamiques politiques locales d'entente entre les maires des communes ainsi qu'à des logiques technocratiques de sectorisation géographique du territoire communautaire héritées de la gestion technique de certains services publics locaux (voirie, assainissement, etc.).

Les territoires de régulation économique ainsi créés ne constituent toutefois pas réellement un nouveau niveau de pouvoir décisionnel, car ils n'ont pas de statut institutionnel clairement défini ni de compétence propre. Ils représentent plutôt de nouvelles scènes de négociation de la décision entre les communes et le Grand Lyon, de mise en cohérence de l'action entre les municipalités, le pouvoir intercommunal et les divers partenaires de la régulation économique territoriale en présence (entreprises, associations d'entreprises, organismes consulaires, etc.), et d'organisation d'un dispositif territorialisé de sous-traitance destiné à faciliter la mise en œuvre de la politique économique communautaire sur l'ensemble de l'agglomération.

Ce dispositif organisationnel qui s'appuie sur un nouvel « entre-deux » territorial permet ainsi de résoudre en grande partie le dilemme de la gestion de la régulation économique territoriale à l'échelle de l'agglomération. Celle-ci est en effet tiraillée entre l'échelle globale de la gestion politique et stratégique du développement de la métropole, et l'échelle locale de l'animation du tissu économique, de la solidarité et de la pratique quotidienne du territoire. Or, les deux éléments qui fondent la légitimité et la nécessité d'intervention des pouvoirs publics locaux dans la gestion des affaires économiques sont fondamentalement contradictoires sur le plan territorial.

D'une part, il s'agit de dégager une stratégie d'ensemble et des orientations pour le territoire métropolitain, c'est-à-dire de prendre de la hauteur et de s'éloigner des spécificités disparates du terrain afin de définir une politique globale de développement économique. D'autre part, il s'agit dans le même temps d'être suffisamment proche des entreprises et du tissu économique local pour pouvoir répondre au mieux aux besoins exprimés, voire les anticiper, c'est-à-dire être présent sur le terrain au quotidien aux côtés des acteurs économiques du territoire et adapter en permanence l'action économique aux attentes.

Une telle production de territoires adaptés aux exigences du développement économique local, souhaitée par les responsables du Grand Lyon, s'oppose à la vision très classique de l'organisation des services communautaires, fortement centralisée et héritée du centralisme étatique des Trente Glorieuses (voir supra, 2^{ème} Partie). Elle correspond à une logique nouvelle de différenciation territoriale fondée sur la démarche stratégique de projet et sur une approche transversale, intégrée de l'action publique au niveau local,

adaptée aux exigences du développement local et incompatible avec l'impératif d'homogénéisation territoriale des politiques économiques qui prévalait avant la Décentralisation (Descoter, 2000).

La tentative d'ancrage territorial de l'action de développement économique communautaire au travers de la déclinaison économique des Conférences des Maires et la création des postes d'animateur technopolitain et de développeur économique sur le territoire est donc sans doute l'aspect le plus novateur dans la reconfiguration des services de la DAEI, comme de l'organisation fonctionnelle du Grand Lyon. Il dénote en outre d'un profond changement d'approche méthodologique dans la conduite de la politique économique locale et notamment d'un souci nouveau de favoriser à la fois la transversalité au sein l'action économique entre les approches spatiales par l'aménagement et les approches qualitatives par les filières d'activités, et la décentralisation de certaines tâches sur le terrain (voir infra, Section 2).

... ou tentations hégémoniques de la part du Grand Lyon ?

La démarche de territorialisation de la politique économique lyonnaise symbolise également le changement d'orientation politique en matière de développement économique local, consécutive de l'instauration de la TPU dans l'agglomération. Celle-ci confère en effet une plus grande légitimité d'intervention en matière de régulation économique territoriale à l'institution communautaire, en même temps qu'elle concrétise la définition d'un intérêt général communautaire dans le domaine du développement économique, supérieur à celui défini au niveau des municipalités.

Le travail de développement économique mené en partenariat avec les acteurs économiques, les autres niveaux de collectivités locales et différents acteurs publics est cependant de plus en plus mis en avant par le Grand Lyon dans ce nouveau cadre territorial, notamment sous la forme de conventions et de projets collectifs. Le volet technopolitain de la politique économique voit ainsi la mise en place de nombreuses structures associatives thématiques²⁶¹ et repose sur un recours accru à la sous-traitance des tâches relatives à la mise en œuvre concrète du programme d'actions. Des salons et autres grandes manifestations thématiques ou sectorielles sont également organisés avec l'appui de la DAEI, qui élargit ainsi toujours plus son champ d'intervention en faveur du développement économique et du rayonnement international de la métropole lyonnaise, en développant les formes de partenariat politique et opérationnel avec les acteurs économiques et institutionnels locaux.

Le cas de la RUL représente aussi un exemple intéressant pour illustrer les manœuvres du Grand Lyon pour s'affirmer comme l'acteur central et dominant en matière de gestion des questions économiques dans la métropole lyonnaise. Il s'agit en effet d'une autre maille territoriale, également dénuée de véritable pouvoir politique institutionnalisé comme les Conférences des Maires, mais définie cette fois-ci à une échelle beaucoup plus large que celle de l'agglomération. Elle rassemble sous un statut associatif les principales collectivités locales et établissements publics de l'aire métropolitaine lyonnaise²⁶². Réactivée par les responsables politiques communautaires

²⁶¹ Agence Régionale du Numérique (ANR), Agence Rhône-Alpes pour le développement des Technologies médicales et des Biotechnologies (ARTEB), Lyon Life Science Network, etc.

²⁶² Conseils régionaux du Rhône, de l'Ain, de l'Isère et de la Loire, Conseil régional Rhône-Alpes, Grand Lyon, Communauté d'agglomération Saint Etienne Métropole.

depuis la fin des années 1980 (voir supra), elle constitue un autre moyen détourné pour imposer le leadership politique du Grand Lyon sur la conduite de la régulation économique territoriale.

Celui-ci se décharge en effet de certains volets de l'action économique considérés comme peu valorisants pour le positionnement high-tech et tertiaire de la métropole, à l'image de la problématique de la logistique notamment, qui est gérée par l'Alliance Logistique au niveau de la RUL. Il encourage par contre la mutualisation des efforts de promotion économique territoriale au sein de la RUL, afin de renforcer le positionnement concurrentiel et métropolitain de l'agglomération lyonnaise à l'international. La mise en application du principe de subsidiarité (Faure, 1997) par le Grand Lyon dans le cadre de la conduite de la politique économique locale s'avère donc être particulièrement pragmatique et intéressée d'un point de vue politique.

Les services économiques du Grand Lyon tendent ainsi d'une part à occuper une place de plus dominante, voire hégémonique au sein du système d'acteurs lyonnais de la régulation économique territoriale, mais aussi d'autre part à privilégier le développement de démarches associant les entreprises et les intérêts économiques privés de façon plus générale à la conduite de la politique économique locale. Ce positionnement stratégique s'effectue notamment au détriment des municipalités de l'agglomération, qui se trouvent reléguées au simple rang de réceptacle et de courroie de transmission des objectifs de politique économique définis au niveau communautaire, voir même de simple exécutant des actions décidées par l'échelon intercommunal.

Il s'avère également être largement déconnecté des attentes et intérêts de la population locale, tant en matière de développement économique territorial à proprement parler, que de prise en compte plus large de l'insertion de la thématique du développement économique dans l'orientation générale des politiques urbaines : urbanisme, qualité du cadre de vie et de l'environnement, logement, organisation des déplacements, etc. (voir infra, Section 2).

Par contre, un tel choix de positionnement de l'action économique communautaire au service des entreprises bénéficie directement à celles-ci et à la poursuite de leurs intérêts de développement spécifiques. Il se matérialise notamment à travers la nouvelle démarche « Grands comptes », mise en place en 2002 sur la base d'un principe d'action défini à la fin de la mandature de R. Barre. Elle vise les plus grosses firmes implantées dans l'agglomération, avec lesquelles les services économiques du Grand Lyon nouent des relations de plus en plus étroites et directes (voir infra, section 3). Elle est essentiellement justifiée politiquement par l'importante contribution fiscale apportée par ces grandes entreprises à l'organisme communautaire : les 25 plus gros établissements du Grand Lyon représentent en effet plus d'un cinquième des bases de taxe professionnelle de l'agglomération.

Cette démarche contribue non seulement au court-circuitage des structures de représentation des intérêts économiques locaux (CCIL, syndicats patronaux), qui perdent ainsi de leur capacité d'influence au sein du système d'acteurs local de la régulation économique territoriale, mais aussi à une dissociation croissante entre la logique propre au développement économique, mue pour une large part par l'intérêt particulier des entreprises, et la logique plus collective de l'aménagement urbain, liée à la recherche d'une certaine forme d'intérêt général partagée par l'ensemble de la population locale (voir infra, Section 3).

Conclusion de chapitre

La territorialisation de la politique économique du Grand Lyon participe directement de la « *troisième révolution territoriale* » française (Girault, Antheaume, Maharaj, 2002), qui peut être interprétée comme une adaptation de l'organisation des territoires d'intervention de la puissance publique au contexte économique postmoderne et flexible. Elle se traduit notamment par l'objectivation et l'instrumentalisation du territoire au niveau local, qui passe d'un statut de simple support de l'action publique à un double statut de finalité et de moyen pour l'intervention publique décentralisée de l'organisme communautaire, sur le même modèle que le processus observé au niveau national depuis la décentralisation (Estèbe, 2003). Elle concrétise enfin la mise en application du principe de subsidiarité dans l'action publique territoriale par les pouvoirs publics en charge de la régulation économique et spatiale.

Ce processus d'ancrage territorial de l'action en faveur de l'économie du Grand dénote également sa volonté de s'affirmer comme l'acteur central et dominant au sein du système d'acteurs lyonnais de la régulation économique territoriale (voir infra, Section 3). L'organisme communautaire se trouve en effet renforcé dans son rôle de conducteur de la politique de développement économique locale par le transfert de la TPU au niveau intercommunal et le travail de définition de l'intérêt communautaire dans le champ de l'intervention économique.

Cependant, la nature même des modes d'intervention en faveur de l'économie du Grand Lyon évolue fortement entre la fin des années 1980 et le début des années 2000 : elle passe d'une simple action sur l'espace (production de surfaces d'activités et gestion de l'offre et de la demande, équipements et infrastructures dédiées), à une démarche de plus en plus qualitative et stratégique, qui dépasse parfois les limites de compétence des services techniques (assistance et conseil aux entreprises, approche stratégie et politique de filières, animation territoriale, événementiel).

En favorisant le rapprochement de ses services avec le terrain, il augmente non seulement leur crédibilité vis-à-vis des entreprises cibles et des partenaires de l'action, mais aussi sa capacité plus globale d'intégration fonctionnelle des politiques urbaines au service du développement économique, même si celle-ci pose encore des problèmes de cohérence d'ensemble préjudiciables pour la stratégie politique du Grand Lyon en matière de gouvernance économique territoriale (voir infra, Section 2).

Conclusion de section

Au terme de cette première section, il est donc possible d'affirmer qu'il existe une véritable politique publique de développement économique dans l'agglomération lyonnaise, pilotée par le Grand Lyon depuis le tournant des années 1980 et 1990. Elle traduit un double processus de territorialisation de la régulation économique au niveau local, qui s'opère selon deux phases successives renvoyant à des niveaux scalaires distincts.

Il s'agit bien d'une politique publique locale, dans la mesure où son existence est limitée à l'initiative des pouvoirs publics locaux de l'agglomération lyonnaise, c'est-à-dire celle des municipalités au début des années 1980 et surtout celle du Grand Lyon à partir des années 1990. Elle est directement liée à la perte de centralité de l'Etat dans le

système d'acteurs local et à son renoncement à conduire des politiques de régulation économique territoriale à l'échelle nationale suite à la survenue de la crise (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 1), phénomènes concrétisés depuis par les transferts de compétences opérés avec les lois de décentralisation et la réorganisation de la coopération intercommunale.

Le territoire de l'agglomération, voire celui de la métropole lyonnaise à l'échelle de la RUL, est défini comme l'espace problématique de la régulation économique territoriale, formé autour de la construction d'enjeux collectifs en matière de compétition interurbaine, d'attractivité économique et d'impératif de développement concurrentiel. Ceux-ci sont intégrés politiquement par les responsables du Grand Lyon, et justifient en partie l'attitude hégémonique de la structure intercommunale au sein du système d'acteurs local.

La première étape de la territorialisation de la politique économique consiste ainsi en un transfert de la préoccupation de développement économique du niveau national au niveau local entre 1982 et 1992, à travers sa prise en charge par les pouvoirs publics de l'agglomération lyonnaise selon une logique de décentralisation institutionnelle, voulue et organisée par l'autorité étatique. La deuxième phase de territorialisation de la régulation économique est en revanche plus locale et impulsée exclusivement par l'organisme communautaire, bien que certaines cautions justifiant son intervention lui soient encore conférées par l'Etat central, via l'attribution de la taxe professionnelle par exemple. Elle consiste en une réorganisation partiellement décentralisée des services économiques du Grand Lyon, destinée à renforcer le pouvoir politique de l'organisme communautaire, à améliorer le pilotage d'ensemble de la politique économique et à faciliter sa mise en œuvre sur le territoire.

L'attribution de la compétence de développement économique aux organismes intercommunaux en 1992 entraîne donc l'inscription de l'enjeu de la compétitivité économique territoriale dans l'agenda politique local et la mise en place officielle de services techniques communautaires qui lui sont expressément dédiés. Toutefois, le Grand Lyon n'attend pas le feu vert officiel de la loi ATR pour se saisir de la problématique de la régulation économique territoriale dans l'agglomération. Les premières formes d'organisation administrative communautaire consacrées à la mise en œuvre d'actions en faveur du développement économique local existent en effet dès le milieu des années 1980. De la même façon, les effets d'annonce politique et l'émergence de l'impératif économique au cœur des plans de mandats précèdent également l'attribution légale de la compétence. L'officialisation complète de cette nouvelle compétence par le vote du Conseil communautaire est en outre très tardive (début des années 2000) : elle montre que la volonté des responsables politiques locaux d'agir dans le domaine de l'économie est largement indépendante du cadre légal, et bien plus déterminante que celui-ci pour expliquer l'émergence d'une telle politique publique dans l'agglomération lyonnaise.

Outre un programme d'action explicite dans le champ de l'économie, défini et conduit par les autorités publiques du Grand Lyon, l'analyse de la régulation économique territoriale dans l'agglomération lyonnaise laisse donc également apparaître une stratégie politique clairement affichée par les exécutifs qui se succèdent à la tête de l'organisme communautaire pour assurer son portage. Celle-ci repose sur une logique de renforcement administratif des prérogatives d'action des services techniques communautaires dans le champ du développement économique. L'organigramme est ainsi étoffé et remanié à plusieurs reprises, afin de couvrir un panel d'interventions

toujours plus large : externalités de substrat, externalités de notoriété, externalités de connexion (Cauquil, 2000). Le rôle des communes comme des structures de représentation des intérêts économiques se trouve notablement diminué par les développements récents des missions de la DAEI, qui intègrent non seulement la gestion des surfaces d'activités mais aussi la promotion des filières stratégiques et l'animation territoriale.

Il s'agit maintenant d'interroger les modalités et logiques d'ouverture de l'action publique aux enjeux du développement économique et aux méthodes stratégiques issues de la sphère des entreprises, afin d'analyser les avancées mais aussi les difficultés des services techniques communautaires dans la mise en œuvre de cette nouvelle politique économique territorialisée. Les sections suivantes amènent ainsi des éléments complémentaires à la démonstration engagée concernant la réalité de la politique de régulation économique territoriale dans l'agglomération lyonnaise, notamment en matière de renforcement du caractère flexible et pragmatique de l'action publique, de mise en avant des démarches managériales et de réorganisation du mode de gouvernance pour gérer la multiplicité des acteurs en présence.

Section 2 : LA STRATEGIE COMME MODALITE DE REGULATION ECONOMIQUE TERRITORIALE

Cette deuxième section s'attache à analyser les ingrédients et les contenus de la politique économique locale mise en œuvre dans l'agglomération lyonnaise, c'est-à-dire l'aspect méthodologique et conceptuel de la régulation économique territoriale pilotée par les pouvoirs publics communautaires. Il s'agit ainsi essentiellement de cerner les différents modes de faire mobilisés depuis les années 1980 pour favoriser le développement économique au niveau local, afin de mettre en évidence deux des caractéristiques des nouvelles politiques publiques locales (Balme, Faure, Mabileau, 1999) : la flexibilisation de l'action publique et la minimisation du poids du politique au profit de nouveaux types d'intervention, notamment économiques (voir supra, 1^{ère} Partie, Section 3).

Le mouvement d'acculturation progressive des acteurs lyonnais de la régulation économique territoriale aux méthodes du management stratégique, amorcé dès la survenue de la crise économique (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 3), se poursuit et s'intensifie en effet à partir des années 1980. Le pragmatisme propre à la sphère des acteurs économiques (entreprises, organismes patronaux) se diffuse au sein des structures publiques en charge du développement économique local. L'intervention économique devient l'objet central des politiques urbaines dans l'agglomération lyonnaise, conduisant à une soumission de celles-ci, notamment dans les champs en plein développement de l'aménagement spatial, de l'urbanisme et de la planification urbaine, à l'enjeu global de la compétition économique et de la concurrence territoriale.

Ce virage néolibéral implique non seulement une intégration fonctionnelle des politiques sectorielles pour satisfaire l'impératif de compétitivité métropolitaine (Jouve, 2005), mais il se traduit également par une plus grande flexibilité de l'action publique dédiée au développement économique. La politique économique locale connaît d'importantes fluctuations d'orientation entre 1980 et 2005, qu'il s'agit également de mettre en évidence et d'analyser. De la même façon, le nouveau mode d'organisation territorialisé de la mise en œuvre de la politique qui émerge au début des années 2000 reflète une certaine propension à la flexibilité de l'action publique, découlant des approches managériales. Plus généralement, le recours récurrent à la sous-traitance et au partenariat dans la conduite de la régulation économique territoriale dénote une volonté explicite de la part des pouvoirs publics locaux de reproduire les modes de faire du monde des affaires, tout en palliant le manque de compétences spécifiques de leurs services techniques.

Nous analysons d'abord l'avènement du management stratégique et l'acculturation des pouvoirs publics à ses méthodes de gestion de l'action publique en faveur du développement économique dans l'agglomération lyonnaise, notamment à travers la conduite d'un nouvel exercice de planification permettant la soumission effective de l'ensemble des politiques urbaines locale à l'impératif de compétitivité économique.

Nous abordons ensuite les différentes étapes de l'intégration fonctionnelle des politiques urbaines au service du développement économique, découlant de l'approche stratégique. Elles traduisent les hésitations en matière d'orientation de l'action, entre une approche classique et relativement bien maîtrisée techniquement du développement économique, qui passe par l'aménagement du territoire et l'urbanisme, et une approche plus nouvelle et exploratoire, qui favorise plutôt les logiques qualitatives de filières et d'animation du milieu local.

I - L'avènement de la méthode stratégique durant la décennie 1980

Les bouleversements survenus dans le couple régime d'accumulation / mode de régulation à partir du milieu des années 1970 (voir infra, 1^{ère} Partie, Section 1) ont des répercussions importantes sur les modalités d'intervention des collectivités locales. Ils obligent en effet les pouvoirs publics locaux à opérer des choix en matière de régulation économique, notamment entre politique de grands équipements et opérations d'urbanisme ou d'aménagement plus légères, mais aussi à développer leur capacité d'expertise dans le champ de l'économie pour adapter l'action économique aux enjeux de développement économique du territoire local. Ils sont ainsi amenés à définir les nouveaux objectifs et moyens stratégiques d'un développement économique territorial plus qualitatif, adapté au nouvel environnement concurrentiel qu'impose le contexte économique d'ensemble.

L'enjeu de la régulation économique territoriale et de la gestion des territoires urbains se déplace notamment de la logique de l'aménagement et de la production d'équipements en contexte de croissance vers la logique de la création de valeur et de la production d'avantages comparatifs territorialisés en contexte de crise. Il s'agit désormais pour les autorités publiques locales de promouvoir un environnement économique attractif pour les entreprises, de différencier qualitativement le territoire local par rapport à ses concurrents et de positionner la ville sur le marché des localisations de firmes. L'enjeu européen et plus largement le défi de la mondialisation débouchent ainsi sur l'adoption d'une nouvelle démarche stratégique et globale d'intervention économique au tournant des années 1980 et 1990.

Les municipalités et l'organisme communautaire sont donc confrontées à un problème de méthode face au nouvel impératif de développement économique qui émerge au début des années 1980 : les élus et les techniciens doivent renoncer aux habitudes de travail construites durant les années de croissance (régulation et structuration de l'économie locale, par simple programmation spatiale de surfaces d'activités et d'équipements, gestion technique des services publics locaux) et trouver de nouvelles modalités de définition de la régulation économique territoriale (Biarez, 1983). Ils font également face à la nécessité de dépasser les simples actions d'incitation au développement économique par l'environnement des entreprises, très indirectes car relevant de la réalisation d'équipements lourds, ainsi que de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace dans une moindre mesure, afin de définir une stratégie de régulation économique territoriale fondée sur des interventions, non seulement plus directes et mieux adaptées au contexte de crise, mais aussi moins coûteuses financièrement et plus qualitatives.

1- Qu'est-ce que la démarche stratégique ?

Le problème de méthode auquel sont confrontées les autorités publiques lyonnaises dans leur volonté de déployer une véritable politique de développement économique sur le territoire de l'agglomération est en partie résolu par l'adoption de la démarche stratégique dans les années 1980. Celle-ci offre une approche de l'action publique globale, calquée sur les nouvelles techniques de management des firmes par projet et remettant en question les visions sectorielles de la gestion technocratique. Elle permet de concevoir de nouvelles politiques territoriales et intégrées de développement économique, adaptées au contexte de crise et d'exacerbation des logiques de concurrence entre les villes (Bouinot, 2002).

Un nouveau principe d'action économique pragmatique et flexible

D'après Gares (1980), la mise en concurrence des territoires et l'accroissement des logiques de compétition entre les villes à partir de la survenue de la crise économique dans les années 1970 ont pour corollaire l'adoption par les pouvoirs publics locaux des méthodes de management de l'action par projet stratégique, issues des techniques de gestion des entreprises développées aux Etats-Unis après la seconde guerre mondiale.

Ce nouveau modèle de développement économique territorialisé est qualifié de stratégique car « *ces interventions ne peuvent se faire efficacement et sans danger que si elles sont intégrées dans une stratégie cohérente de développement propre à chaque ville* » (Gares, 1980, p.16). Le développement stratégique représente ainsi une arme considérable pour les collectivités locales, dès lors qu'elles choisissent de participer à l'affrontement économique et à la compétition qui sévit entre les territoires urbains. Il s'agit d'une « *réflexion cohérente, à partir d'un diagnostic de la situation, visant à déterminer des objectifs et organisant les moyens disponibles pour les atteindre* » (Gares, 1980, 16). Elle permet d'établir des programmes d'action et de mise en œuvre de façon globale et pragmatique, c'est-à-dire de faire des choix raisonnés dans l'orientation des politiques publiques, issus d'une réflexion plus ou moins élaborée.

Conceptuellement cependant, la stratégie renvoie d'un côté au langage militaire relatif à la guerre (objectifs, positionnement, etc.) et de l'autre au langage médical (analyse, diagnostic, crise, remèdes, etc.). Il s'agit donc d'une approche assez ambiguë, qui se veut tour à tour thérapeutique ou conquérante face à l'enjeu économique et à la concurrence. En tant que principe méthodologique d'action appliqué à l'économie, la démarche stratégique renvoie à l'idée de pragmatisme, de flexibilité et à un certain rejet des théories abstraites, considérées par les acteurs économiques ou politiques comme trop rigides et peu adaptées aux réalités. Elle offre ainsi un champ des possibles très large, une grande souplesse dans l'organisation de l'action et peu de limites dogmatiques, renvoyant aussi plus indirectement au double principe libéral du « tout est permis » et de « la fin justifie les moyens ».

Elle est d'abord mise en application par les entreprises qui l'érigent en méthode de management à part entière, avant d'être adoptée par les pouvoirs publics pour gérer les problèmes relevant de l'action publique. Cette nouvelle méthode permet en effet de mobiliser les moyens existants pour permettre le développement économique territorial en contexte concurrentiel, c'est-à-dire de conduire une certaine forme de régulation économique territoriale plus stratégique et adaptée aux nouveaux déterminants du fonctionnement économique d'ensemble depuis la crise.

Ce nouveau modèle de développement économique stratégique se veut plus endogène et différent du modèle qui prévaut durant la période forte croissance des Trente Glorieuses. Il repose sur la mise en valeur des ressources et potentiels économiques du territoire local, à travers la définition d'un projet de développement économique et le rassemblement coordonné des volontés d'action, avec l'illusion que les grands déterminants du fonctionnement de l'économie au niveau global peuvent être maîtrisés localement. L'accent est mis sur le développement et le renforcement des interrelations ou des complémentarités au sein du tissu économique local, sur une attention accrue portée aux PME-PMI qui constituent le gros de la force économique du territoire et sur le soutien aux logiques de sous-traitance, sur la promotion des pôles de compétences locaux et l'identification de spécialisation sectorielles, permettant de différencier positivement le territoire local par rapport à ses concurrents, selon une logique nouvelle de positionnement et de compétitivité.

Le développement économique stratégique est également caractérisé par la volonté nouvelle de favoriser et d'encourager l'ancrage territorial des activités économiques, afin de limiter les phénomènes de délocalisations et d'insécurité économique au niveau local. Il consiste notamment à créer un milieu favorable et un environnement attractif pour les entreprises, grâce à une large mobilisation collective et à la mise en valeur des atouts du territoire local. Il s'agit ainsi plutôt de développer les facteurs et attributs économiques existants, et pas seulement de compter sur les éventuels apports extérieurs. En d'autres termes, il s'agit de distinguer la trajectoire économique du territoire considéré par rapport à la masse des possibilités en matière de localisation économique pour les entreprises, en agissant d'abord sur ses caractéristiques internes et spécifiques selon une logique de projet local et partenarial.

Les moyens d'action traditionnellement utilisés pour favoriser le développement économique territorial ne sont pas pour autant délaissés, ils sont au contraire mobilisés pour constituer des vecteurs de l'intervention publique en faveur du développement stratégique. L'aménagement spatial, l'urbanisme opérationnel et la planification urbaine, la réalisation d'infrastructures et d'équipements comme la production ciblée de zones d'activités complètent ainsi de façon plus efficace la politique de développement économique, en étant utilisés comme des outils au service de la promotion du tissu économique local et de la valorisation qualitative des ressources économiques du territoire.

L'endogénéisation des logiques de développement économique territorial induite par l'adoption de la démarche stratégique s'accompagne donc de la recherche d'une mise en cohérence des objectifs et des moyens propres au développement économique avec les objectifs et les moyens relevant du développement urbain. La logique de projet et le principe de l'action collective renforcent également cette tendance à la globalisation de l'intervention publique en matière de régulation économique sur le territoire. La démarche stratégique en tant que principe d'action souple et pragmatique entraîne une quête de transversalité et d'intégration fonctionnelle dans la conduite des politiques publiques, capable de permettre l'adaptation des formes d'action publique à l'enjeu économique de plus en plus dominant et contraignant.

Une méthode d'action publique adaptée à la contrainte concurrentielle

L'adoption de la démarche stratégique et de son corollaire le projet de développement de territoire par les pouvoirs publics locaux au cours des années 1980 traduit une

profonde mutation des méthodes de l'action publique, dont la conception s'ancre dans le niveau local en même temps qu'elle s'adapte à la nouvelle donne du fonctionnement de l'économie. Elle est censée permettre l'adaptation de la gestion territoriale et des politiques publiques à la décentralisation des compétences ainsi qu'au nouveau contexte économique d'ensemble, caractérisé par une exacerbation de la concurrence, y compris entre les territoires, par une situation générale de crise et de stagnation de la croissance, par une augmentation des incertitudes et une mutation du modèle productif vers plus de flexibilité (Portal, 2002).

Cette nouvelle méthode de gestion publique, de planification urbaine et de définition des politiques territoriales de développement s'inspire largement des modèles de gestion privée des entreprises élaborés par le Boston Consulting Group durant les années 1960. Ceux-ci ont été approfondis depuis les années 1980²⁶³, notamment par l'introduction de la notion de projet stratégique d'entreprise, afin d'apporter des réponses concrètes et pragmatiques aux évolutions d'un environnement économique de moins en moins stable (Bouinot, 1993a). La logique de projet repose sur l'idée d'une communauté de destin rassemblée autour d'un même dessein, ou objectif. La transposition aux territoires, notamment urbains, et aux acteurs publics chargés de leur gestion semble donc relativement aisée.

Au tournant des années 1980, deux grands enjeux s'imposent ainsi aux gestionnaires des territoires urbains. La compréhension de ce nouveau modèle d'action stratégique et pragmatique, afin de pouvoir mieux appréhender les logiques de fonctionnement, notamment de territorialisation, des entreprises, et de pouvoir dialoguer avec elles pour initier des partenariats public/privé dans les champs du développement urbain et du développement économique local. La maîtrise pratique de cette nouvelle approche de la planification et de l'action publique, afin d'apporter plus d'efficacité dans la gestion urbaine et territoriale (Bouinot, 1993a).

Pour la collectivité locale, le rôle du territoire est central dans l'utilisation du management stratégique, puisqu'il en constitue l'objet même, alors que pour l'entreprise celui-ci ne représente qu'un support pour l'activité, c'est-à-dire un simple facteur de production. La dimension spatiale se trouve donc au cœur de la définition et de la mise en œuvre du projet local de développement stratégique, celui-ci étant fondamentalement territorialisé. Le projet stratégique territorial, calqué sur celui des firmes, est ainsi le résultat d'une triple réflexion pragmatique :

- Le diagnostic précis de la situation listant de manière organisée et réfléchie les forces et faiblesses du territoire. Il peut être accompagné d'une vision prospective de ce dernier, qui permet de mettre en évidence les opportunités et les menaces qui l'entourent.
- La prise en compte de l'environnement global dès le stade de l'élaboration du projet (contraintes) : marché européen, mondialisation économique, etc. La référence dominante de ce rapport au contexte d'ensemble est contenue dans la célèbre maxime : « *Penser global pour agir au niveau local* »²⁶⁴.
- La répartition harmonieuse des infrastructures et des mesures d'accompagnement dans la mise en œuvre du projet territorial global, avec une

²⁶³ Voir les travaux de M. Porter sur la concurrence entre les firmes, établissant les règles de l'analyse structurelle des secteurs d'activités (Porter, 1992 ; Porter, 1985)

²⁶⁴ Eneko Landaburu, Directeur général des politiques régionales à la Commission de la Communauté Européenne (Bouinot J., Bermils B., 1993).

attention particulière portée à l'articulation entre les investissements matériels et immatériels afin de tenir compte des besoins des entreprises.

La terminologie stratégique utilisée pour la nouvelle démarche d'action publique relève de deux approches différentes mais complémentaires, qui renvoient à une double recherche de sens pour l'intervention. L'idée de charte, de vision globale contenue dans la notion de projet, traduit en effet une mise sous tension du territoire par la définition d'une ambition stratégique, c'est-à-dire un choix réfléchi de direction, d'orientation donnée au développement local. L'autre idée de credo d'action et de code de conduite, également véhiculée par la notion de projet, renvoie quant à elle à un souci de définition des règles du jeu, de bornage, de limitation des possibles. En d'autres termes, elle évoque l'énonciation d'une signification particulière conférée au développement local (Bouinot, 1993a).

L'abandon des approches technocratiques reposant sur des modèles théoriques de développement économique qui misent sur la pérennité de la croissance (production de surfaces d'activités selon une logique quantitativiste essentiellement), au profit d'une démarche résolument pragmatique et flexible reposant sur l'approche stratégique et le partenariat dans l'action publique, découle avant tout de la nécessité de faire face à la pression concurrentielle qui sévit entre les acteurs économiques au sens large, entités territoriales comprises. Celle-ci se manifeste selon trois registres complémentaires (Bouinot, 1993b) :

- La compétition, qui engendre la nécessité d'identifier les champs de rivalités et les territoires concurrents potentiels correspondant ;
- La compétitivité, qui engendre la nécessité d'évaluer les forces et les faiblesses différentielles du territoire ;
- Le positionnement, qui correspond à la délimitation d'attributs distinctifs du territoire à promouvoir en priorité.

Cette analyse concurrentielle permet de définir le devenir et les possibilités de développement du territoire, en mobilisant différentes techniques complémentaires répondant aux trois dimensions fondamentales de la vision stratégique (Bouinot, Bermils, 1995). La compétition s'établit sur différents marchés complémentaires : locaux d'activités neufs et d'occasion, fonction urbaines marchandes (tourismes d'affaires et d'agrément, offre culturelle), fonctions urbaines publiques (équipements collectifs à vocation économique, réseaux de communications, etc.), ressources humaines et financières, résidents. A chaque marché correspond un certain nombre de villes concurrentes, potentiellement attractives pour les entreprises. Des analyses comparatives, relevant de la technique managériale du *bench-marking*, permettent de préciser les registres de rivalité.

La compétitivité économique est déterminée à partir d'un diagnostic du système productif local, qui dresse l'état des lieux du portefeuille local d'activités industrielles et tertiaires. Cette méthode, bien que très mécanique et quantitativiste, permet de pointer les filières stratégiques aptes à dégager un avantage concurrentiel pour le territoire. Les spécialisations relatives et les secteurs moteurs, capables d'entraîner le développement de nouvelles branches d'activités grâce à leur maturité, constituent en effet des atouts et des attraits pour les entreprises ou les investisseurs extérieurs. L'analyse de la compétitivité globale du territoire complète cette approche, en établissant le diagnostic en matière de R&D technologique public et privé (milieu innovateur), de ressources humaines (formations, savoir-faire) et financières (banques, fonds d'investissements),

de services publics offerts par le gouvernement local ou les autres niveaux de pouvoir, ainsi qu'en termes d'implication dans la vie locale et d'attachement territorial des entreprises (réseaux de sous-traitance, clusters, références promotionnelles au site, actions de sponsoring, etc.). Des calculs de vulnérabilité des entreprises et des filières locales peuvent également être mobilisés²⁶⁵.

L'analyse d'attractivité différentielle permet enfin de déterminer les avantages relatifs de la ville et d'arrêter une ambition stratégique de positionnement sur le marché des localisations, sous la forme d'un projet global de développement dominé par l'enjeu économique. Il s'agit de mettre en valeur le territoire local en jouant sur ses caractéristiques réelles ou perçues, dans les domaines de l'image (notoriété, réputation), du cadre de vie et de l'environnement général (qualité des aménagements et de la composition urbaine, accessibilité et facilité des déplacements, offre de sites d'accueil pour les entreprises et pour les résidents, etc.), et de l'attractivité économique (profitabilité relative du territoire local comme lieu marchand d'investissement : capacités financières, attraction et ancrage des entreprises, spécialisations sectorielles, main d'œuvre, etc.).

En amont, la réflexion prospective permet l'exploration des futurs possibles et la mise en évidence des tendances lourdes d'évolution en lien avec le contexte économique et sociétal d'ensemble, des faits émergents et de leurs conséquences éventuelles. L'élaboration de scénarii offre des visions de l'avenir et des choix d'orientation pour la définition de la stratégie de développement. En aval, la volonté d'évaluer les résultats de l'action publique amène à produire des batteries d'indicateurs statistiques et à lancer des audits de contrôle ou d'évaluation (Padioleau, Demesteere, 1992), permettant de modifier le plan d'actions et les choix de positionnement en cas d'évolution des enjeux politiques ou du contexte.

Le projet stratégique de développement économique territorial, outre la formulation d'une ambition globale, est enfin décliné selon deux aspects : un projet urbain proposant des mesures d'aménagement spatial, d'urbanisme et d'équipement, qui constitue le pendant matériel et physique des orientations sectorielles qualitatives ; un projet organisationnel, permettant la répartition des tâches au sein du système d'acteurs et la réalisation du programme d'action publique. Ce dernier est cependant plus ou moins explicité et formellement établi selon les cas, le pragmatisme l'emportant souvent sur le formalisme dans l'élaboration progressive des politiques publiques stratégiques.

2- L'application de la méthode stratégique à la politique économique lyonnaise

Les autorités publiques locales conquièrent et renforcent leur rôle dans la conduite du développement économique territorial à partir des années 1980, mais ne sont autorisées à agir en faveur de l'économie que de façon indirecte, en jouant sur la qualité différentielle de leur territoire pour les entreprises et sur la capacité d'attraction de l'environnement économique qu'elles offrent. Elles sont amenées à ouvrir les politiques urbaines locales à la problématique de la régulation économique territoriale, et à adopter elles aussi la démarche stratégique des acteurs économiques dans leurs modes de faire

²⁶⁵ Méthodes d'analyses structurelles/résiduelles, calculs de coefficients de localisation des secteurs d'activités, etc.

l'action publique, au service du développement économique. Elles souffrent cependant du manque de compétences techniques spécifiques des services municipaux ou intercommunaux en matière d'action économique.

Elus et techniciens s'accordent donc sur le rôle indirect de la puissance publique locale (COURLY, municipalités, AGURCO, ADERLY), qui doit faciliter, accompagner la mise en œuvre de la politique économique, plutôt que la piloter directement et définir ses orientations. Les lois de décentralisation confèrent en effet de nombreuses compétences d'action au niveau municipal et au niveau communautaire par délégation, à l'exception notable de l'action économique. Elles justifient institutionnellement une augmentation et une amélioration des capacités d'intervention indirecte des pouvoirs publics locaux dans le fonctionnement de l'économie, essentiellement par le biais de la planification territoriale, de l'aménagement spatial et de l'urbanisme.

La puissance publique locale, municipalité et organisme communautaire, intervient ainsi en instrumentalisant les compétences classiques d'aménagement spatial, d'urbanisme et de planification territoriale, au service de l'objectif économique, et en s'appuyant sur des organismes extérieurs plus ou moins satellisés, qui agissent comme des services techniques spécialisés et externalisés (association de développement comme l'ADERLY, Agence d'urbanisme, SEM, etc.), pour développer des actions plus qualitatives et sectorielles rendues nécessaires par l'évolution du contexte économique et le nouveau comportement des firmes.

L'urbanisme et l'aménagement au service du développement économique territorial

La décentralisation des compétences au niveau local ne constitue pas un blanc-seing en matière d'interventionnisme économique pour les communes. Les principes de limitation des actions municipales aux aides indirectes²⁶⁶, énoncés par la circulaire Poniatowski de 1976, sont en effet confirmés, au nom du respect de la liberté de commerce et d'industrie et de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. La défense des finances locales et des intérêts des contribuables locaux, la lutte contre la municipalisation des risques économiques et la volonté d'harmoniser les initiatives locales avec les priorités de la politique nationale d'aménagement du territoire pour éviter une concurrence néfaste entre les différents échelons territoriaux justifient également ce strict encadrement des actions de développement économique au niveau local.

De plus, le pouvoir central réaffirme en 1978 le rôle des pouvoirs publics locaux en matière de régulation économique sur le territoire, rôle nullement remis en question par la décentralisation. Il se limite à l'amélioration de l'environnement des entreprises, à la création et à la reproduction des conditions optimales de fonctionnement des activités économiques sur le territoire : « *La vocation des communes n'est pas l'aide directe à l'emploi, mais la politique d'accueil de l'emploi des travailleurs* » (BIPE, 1978, p.4)²⁶⁷. L'intervention du niveau local en faveur du développement économique consiste ainsi à favoriser l'installation et le maintien des entreprises. La loi du 2 mars 1982 stipule

²⁶⁶ Ainsi que la limitation des rabais consentis pour les baux et les ventes de terrains ou de locaux et la limitation des bonifications d'intérêts des prêts.

²⁶⁷ Allocution du Président de la République V. Giscard d'Estaing lors de la Conférence nationale d'aménagement du territoire à Vichy.

cependant que lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population locale l'exige, la commune peut accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises en difficultés (Priat, 1983). Le cadre juridique est donc assez flou, mais globalement limitatif.

La majeure partie des actions déployées par les autorités locales en matière de développement économique dans les années 1980 relève donc de l'aménagement de l'espace, de l'urbanisme et de la planification urbaine, dans la continuité des méthodes d'intervention employées pour assurer la régulation économique territoriale durant les années de croissance. Elles consistent en effet essentiellement à aménager et produire des zones industrielles, des zones d'activités ou des bâtiments pour accueillir les activités économiques, ainsi que des infrastructures et des équipements collectifs susceptibles de faciliter le fonctionnement des entreprises sur le territoire.

La pérennisation de la crise conduit cependant les pouvoirs publics locaux à diversifier les modalités d'intervention économique par le biais de l'action physique sur l'espace, mais aussi de façon plus immatérielle en déployant des actions qualitatives ou d'intermédiation plus directement en lien avec les milieux économiques locaux. Il s'agit par là d'assurer une double forme de prévention/curation des difficultés économiques, en complément de la simple production d'un environnement spatial favorable pour les entreprises.

Le traitement des friches industrielles et la remise sur le marché des terrains libérés par les activités économiques dans les zones centrales, qui se développent à partir des années 1980, s'appuient encore largement sur les savoir-faire techniques classiques relevant de l'aménagement urbain. Par contre, la recherche de nouveaux créneaux de développement pour l'industrie locale, l'animation du milieu économique, le renforcement du potentiel local de formation professionnelle ou la tentative de resserrer les liens entre la sphère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le monde des entreprises, en d'autres termes la valorisation qualitative du territoire, mobilisent de nouvelles compétences, qui sont le plus souvent totalement étrangères à la culture technique des services municipaux et intercommunaux.

Les actions économiques mises en œuvre au niveau local par les villes face au constat de l'exacerbation de l'enjeu du développement économique et de la compétition territoriale sont ainsi de plus en plus dispersées, mais elles s'arriment quand même encore majoritairement au socle de base de l'aménagement urbain. Elles s'inscrivent en effet dans le prolongement quasi naturel de l'intervention spatiale traditionnelle, à laquelle elles ajoutent une nouvelle dimension qualitative, stratégique et immatérielle. Urbanisme, aménagement et développement économique sont perçus comme étant intimement liés, car « *l'aménagement urbain met en place les conditions physiques du développement économique (...). Mais de plus, l'analogie des situations pousse à des comportements semblables dans les deux domaines : la commune fait l'expérience "en creux" d'une place un peu analogue à prendre dans le développement économique, ses moyens d'action dans les deux domaines se recoupant d'ailleurs largement* » (Gares, 1980, p.2).

Les compétences de la collectivité locale sont donc amenées à s'élargir de l'urbain vers l'économique et à se globaliser au gré de l'intégration fonctionnelle progressive de l'une et de l'autre, du moins de leur articulation de plus en plus étroite. En outre, le contexte économique difficile renforce les situations de concurrence et de compétition entre les villes et les territoires, conduisant à la soumission de plus en plus poussée des logiques

d'aménagement spatial et de planification urbaine à l'enjeu du développement économique, c'est-à-dire à la mise en avant du point de vue économique, au détriment des considérations urbanistiques qui n'occupent plus qu'une position subalterne, dominée par les questions économiques dans la conception de l'action publique locale :

« Si dans les années 1960/1970 les pouvoirs publics se préoccupaient beaucoup de la “maîtrise” des processus d'urbanisation, dans les années 1980/1990, la préoccupation principale des autorités locales, qui ont dorénavant pleinement la compétence en matière d'urbanisme, est avant tout la création d'emplois. Ayant pris conscience qu'un certain nombre de qualités urbaines sont des facteurs clefs de leur attractivité, les villes se livrent à une concurrence aiguë sur ces “facteurs” pour attirer les entreprises » (Ascher, 1992).

Ce déplacement de la focale de la régulation économique territoriale, de l'aménagement de l'espace à la gestion de la concurrence entre les territoires, implique un dépassement des modes classiques d'intervention des autorités publiques locales. La production de surfaces d'activités sous forme de zones industrielles équipées ou de quartiers d'affaires et les mesures d'aides fiscales ou financières doivent être complétées par une nouvelle manière de faire, qui permette d'intégrer les tendances plus récentes d'action économique, fondées sur le qualitatif, le marketing urbain et la mise en valeur des ressources locales. Il s'agit ainsi d'utiliser différemment les moyens d'action existants pour adapter l'action publique aux nouveaux enjeux du développement économique concurrentiel et de l'attractivité territoriale, conditionnés par le contexte de crise.

L'aménagement de l'espace, l'urbanisme et la planification urbaine sont donc mis au service du développement économique territorial, parallèlement à la montée en puissance des politiques publiques locales. En l'absence de compétence économique spécifique, les collectivités locales – municipalités ou structure intercommunale – se trouvent confrontées à la nécessité de s'appuyer sur l'intervention d'organismes extérieurs plus ou moins satellisés pour développer une expertise adéquate sur les questions de développement économique. Elles profitent en revanche de leurs compétences techniques en matière d'urbanisme, de planification et d'aménagement spatial pour développer un savoir-faire technique interne qu'elles puissent mettre au service de l'objectif économique, ou en recourant également à la sous-traitance de certaines tâches d'expertise auprès des bras exécutants externalisés que sont l'ADERLY et la l'AGURCO.

L'analyse succincte de la politique d'action économique de la Ville de Lyon au moment de la Décentralisation révèle ainsi particulièrement la période de transition méthodologique entre les modalités d'intervention dans le champ économique, qui sont focalisées autour des leviers urbanistiques et spatialistes (planification, aménagement urbain, etc.), et celles qui sont plus résolument tournées vers des considérations stratégiques de positionnement économique et de mise en valeur qualitative du territoire local.

Entre urbanisme économique et stratégie de positionnement international

L'intervention économique de la municipalité lyonnaise au début des années 1980 est caractérisée par une importante contradiction interne de l'orientation politique, tiraillée entre la volonté de renforcer le tissu industriel de la ville et la volonté de favoriser le développement des fonctions tertiaires et métropolitaines. Les dispositions du projet de POS, comme les opérations d'aménagement initiées ou soutenues par les autorités

publiques locales, reflètent les hésitations méthodologiques et un certain flottement stratégique de la politique économique lyonnaise, entre nécessité de modernisation du tissu économique et volonté de maintien des activités industrielles par le biais d'actions assez classiques d'aménagement spatial.

Le contexte de crise et de profonde évolution des logiques de développement économique place en effet les décideurs locaux face à la nécessité d'adapter les modes de faire et le contenu même des actions publiques de régulation territoriale. Le modèle dominant durant les années de croissance s'avère de plus en plus obsolète. La situation d'ensemble appelle à un renouvellement en profondeur des logiques et principes de l'intervention publique en faveur de l'économie, dont la décentralisation des compétences de l'Etat vers le niveau local constitue l'une des étapes principales, mais non suffisante.

L'hybridation de l'urbanisme et des enjeux économiques de positionnement stratégique territorial s'opère essentiellement en raison du caractère limité des possibilités d'intervention économique des collectivités locales et du flou juridique relatif qui entoure l'attribution de la compétence de développement économique au niveau local (voir supra). Le manque de recul par rapport à la situation de crise et l'absence d'expérience ou de compétences des techniciens en charge des interventions expliquent également les difficultés éprouvées par les autorités publiques lyonnaises pour définir une politique de développement économique cohérente et clairement ciblée.

Le Parc de l'Artillerie à Gerland est la première opération de ce type, plus qualitative et flexible, censée être mieux adaptée pour accueillir des activités industrielles, mais aussi tertiaires ou de recherche. Elle fait figure d'opération pilote, marquant l'ouverture progressive des logiques d'intervention économique locale au pragmatisme et à la stratégie, par l'utilisation de l'urbanisme et des projets d'aménagement au service de la politique de régulation économique territoriale. Elle constitue l'amorce d'un croisement entre action quantitative et matérielle en faveur de la production de surfaces d'accueil pour les entreprises, et action plus qualitative destinée à modifier l'orientation sectorielle de la base économique locale ainsi que l'image globale de la ville.

Le concept de parc d'activités permet en effet de résoudre en partie le dilemme d'une politique économique tiraillée entre incitation à un certain retour des industries dans la zone centrale de l'agglomération, nécessité de réutiliser les nombreuses friches industrielles et volonté de développer le tissu tertiaire en multipliant l'offre immobilière. L'équipement du quartier en nouvelles surfaces d'activités permet en effet, comme à Vaise où de nombreux emplois industriels ont disparu, de reconstituer une offre en zones d'accueil plus attractive pour les entreprises, permettant à la fois de lutter contre la réduction de la base économique locale et remédier à la multiplication des friches industrielles dans le périmètre central de l'agglomération (Lorrain, Kukawka, 1989).

La problématique des friches industrielles, conséquence directe des effets de la crise économique et de la désindustrialisation sur les tissus urbains, est au cœur des enjeux de l'urbanisme au début des années 1980 (Tomas, 1982). La politique de desserrement industriel, qui prévalait durant la période croissance, a organisé le transfert des entreprises productives du centre de l'agglomération vers les zones aménagées et équipées par les pouvoirs publics dans les communes périphériques, libérant d'importants tènements fonciers à Lyon (voir supra, 2^{ème} partie, Section 2). Les programmes résidentiels ou de bureaux remplacent en partie seulement les anciennes

activités industrielles, et la survenue de la crise aggrave les phénomènes de vacance des surfaces libérées, en rétractant la demande des investisseurs. La demande s'essouffle également dans les zones industrielles de banlieue, rendant plus prégnant le problème de la rigidité fonctionnelle et du manque d'adaptabilité des zones d'activités produites par la puissance publique, face aux nouveaux besoins des entreprises.

L'urbanisme réglementaire et la planification sont ainsi mobilisés par les pouvoirs publics locaux pour faire face aux nouveaux enjeux : limiter le transfert des industries vers la périphérie, maintenir des activités dans la ville en permettant l'implantation de tous types d'entreprises, réutiliser les surfaces d'activités libérées par l'industrie pour d'autres fonctions, notamment tertiaires, et favoriser le rétablissement d'une certaine mixité des fonctions dans l'espace urbain de façon plus générale. La révision du POS de Lyon dès son approbation à la fin des années 1970 permet de faciliter cette dynamique d'intervention qualitative. Les POS constituent depuis la LOF de 1967 des outils de planification fonctionnelle des droits à construire sur le territoire, qui permettent d'orienter la localisation des sites d'accueil à vocation économique et d'agir ainsi la régulation de l'économie locale.

Si l'intervention publique « classique » permet d'orienter spatialement la localisation de la croissance grâce à la politique des zones d'activités (production de surfaces pour les entreprises ayant une portée incitative avérée sur leurs comportements), elle ne correspond que très partiellement aux attentes qualitatives et différenciées des entreprises en matière de localisation (centralité, rapport coût/équipement des terrains, mixité des fonctions). Deux scénarios d'intervention des pouvoirs publics locaux se profilent donc face au bouleversement des grands équilibres socioprofessionnels, à la mutation du tissu économique et à l'éclatement des marchés locaux d'activités et d'emplois, conséquences de la crise économique, des innovations technologiques et de la constitution des grands groupes industriels intégrés : le laisser-faire ou l'engagement de réflexions et d'actions sur les nouveaux rapports entre production et formation sur le territoire.

Cette dernière hypothèse débouche sur la nécessité de lier planification spatiale et économique au niveau local et doit conduire à la constitution de nouvelles cohérences économiques par la création de centres technologiques intégrés dans les grandes filières de production prioritaires au niveau régional (Plan), en collaboration avec les grands groupes industriels et leurs réseaux de PME-PMI sous-traitantes. Cependant, ces propositions qui peuvent être interprétées comme une première ébauche d'argument technopolitain pour Lyon (Cauquil, 2000) et d'ouverture de l'action économique locale à une logique de filières stratégiques pour le développement territorial, ne sont pas discutées par le conseil communautaire en 1983, en raison du double contexte électoral au niveau municipal et de décentralisation administrative au niveau national.

La stratégie visant à faire de Lyon une ville internationale et une métropole technopolitaine, qui émerge également vers le milieu des années 1980, s'inscrit en outre dans un champ nouveau d'action publique mal, voire pas du tout maîtrisé par les services municipaux, qui ne sont pas organisés en fonction de l'enjeu économique (voir supra, Section 1). Les promoteurs du premier Plan Technopole de l'agglomération lyonnaise au sein de la CCIL et de l'ADERLY soutiennent le principe d'une relation étroite nécessaire entre les volets spatial et économique de ce programme d'actions en faveur du développement économique local. L'aménagement spatial et l'urbanisme doivent être les moyens de mise en œuvre privilégiés des objectifs économiques, en

donnant une matérialité physique et visible dans l'espace de la ville à l'intervention qualitative des pouvoirs publics locaux en faveur du développement territorial.

Les responsables politiques lyonnais utilisent donc le POS pour améliorer les possibilités d'implantation et de transformation des entreprises. Le document de 1984 prévoit en effet un système de zonage plus adaptable et moins restrictif pour l'accueil des activités économiques dans le tissu urbain (AGURCO, 1984a). Le projet réglementaire entend donner de nouvelles chances au développement du tissu économique dans la ville, en élargissant la vocation fonctionnelle des zones d'activités, en renforçant les pôles économiques existants, en facilitant le maintien des activités traditionnelles et en assouplissant les prescriptions d'implantation pour accueillir les entreprises innovantes. Cependant, ce ne sont pas les services techniques municipaux qui instruisent la procédure de révision du POS, mais les techniciens de l'AGURCO pour le compte de la COURLY, les compétences d'urbanisme et de planification urbaine ayant été déléguées au niveau intercommunal depuis la Décentralisation.

Ainsi, la Décentralisation permet certes aux autorités politiques lyonnaises d'opérer un certain rattrapage dans le processus décisionnel et le pilotage de la politique économique locale, en reprenant à leur compte une partie des orientations de principe définies par l'ADERLY (voir infra, Section 3), mais ils n'ont pas les moyens techniques en interne de mettre cette ambition en application, tant en matière de savoir-faire pratique spécifique que d'expertise économique et de moyens d'études. Ils doivent donc se tourner vers l'action urbanistique des services de la COURLY, ainsi que vers l'intervention des organismes extérieurs spécialisés que sont l'ADERLY et l'AGURCO pour réaliser les objectifs de développement économique, et notamment pour les connecter au mieux aux actions d'urbanisme et d'aménagement.

Sous-traitance et partenariat, solutions à la quête de pragmatisme économique

Le contexte de crise et la montée de la concurrence économique entre les villes imposent un changement de conception radical dans l'organisation des moyens d'action en faveur du développement économique dans les années 1980. La recherche d'une plus grande efficacité et le souci d'adopter un pragmatisme proche de celui qui caractérise le comportement des entreprises amènent notamment les autorités publiques locales à se tourner vers la mobilisation d'informations économiques et statistiques pour préparer l'action, c'est-à-dire à ouvrir le champ de l'action publique en faveur du développement économique à des compétences nouvelles relevant du domaine de l'expertise technique de l'économie, qu'elles ne maîtrisent pas en interne.

Les besoins en moyens de réflexion et de coordination augmentent en effet, tout comme les besoins en matière d'études de marchés, d'études de viabilité économique des projets d'intervention ou en matière de diagnostic (sectoriel, territorial, etc.). Ces nouvelles exigences accompagnent l'adoption de la démarche stratégique et son application à la conduite de la politique de développement économique locale. Il s'agit de s'appuyer sur de nouveaux outils d'observation et de connaissance du fonctionnement de l'appareil économique local, tant d'un point de vue conjoncturel que d'un point de vue plus analytique (spécialisations, interdépendances, élaboration de diagnostics, possibilité de mesurer les effets de l'intervention dans un souci d'évaluation, etc.). Il s'agit également de produire des réflexions prospectives, de

proposer des pistes d'orientation pour l'action, c'est-à-dire de faciliter la prise de décision en la préparant en amont.

Les autorités lyonnaises municipales et communautaires lyonnaises, bien qu'étroitement imbriquées et complémentaires (voir supra, Section 1), ne possèdent pas ces compétences techniques d'observation, de production d'information économique spécialisée et d'études stratégiques en leur sein. En revanche, l'ADERLY et l'AGURCO jouissent d'un certain savoir-faire en la matière, la première grâce à son expérience dans la conduite de la politique économique locale durant les années 1970 (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 3), la seconde grâce au développement de ses capacités d'études et d'expertise à la fin de cette même décennie (recrutement d'économistes et autres spécialistes contractuels), et à son rattachement institutionnel et technique avec les services de l'Etat – Ponts et Chaussées notamment (voir infra).

Les pouvoirs publics locaux ont donc recours à l'expertise économique et au savoir-faire managérial de l'ADERLY d'une part, et à l'expertise urbaine et aux moyens d'études de l'AGURCO d'autre part. Les deux organismes satellites de la COURLY agissent comme des bras exécutants et des sous-traitants de la nouvelle politique économique lyonnaise, dont les objectifs sont par ailleurs de plus en plus directement définis par les instances politiques locales, en lien avec les opérations d'aménagement et d'urbanisme lancées dans l'agglomération (voir supra, Section 1). Cette nouvelle forme d'action publique locale, qualifiée « *d'urbanisme partenarial* », s'appuie ainsi une certaine restructuration des relations entre pouvoir politique, opérateurs techniques et acteurs locaux (Ascher, 1992).

Fin 1984, l'AGURCO organise le colloque de prospective urbaine « *Demain l'agglomération lyonnaise* », avec le concours du Ministère de l'Équipement²⁶⁸ (AGURCO, 1984b). Cet événement marque l'amorce de la révision du SDAU de 1978 et le point de départ d'une nouvelle approche globale et stratégique du développement économique par le biais de la planification territoriale à Lyon (TETRA, 1988). Il permet également de réorienter le rôle de l'Agence vers la production d'études prospectives sur le devenir de l'agglomération et d'amplifier son influence dans le système d'acteurs lyonnais comme lieu d'expertise économique et de réflexion territoriale élargie, dans un contexte d'ensemble marqué par la pérennisation de la crise économique (modes de production, structures de l'emploi, comportements sociétaux) et par un certain repli de la pensée urbaine sur l'échelle micro-locale des quartiers.

Les techniciens de l'AGURCO saisissent en effet l'opportunité de conduire et d'animer le débat autour de l'enjeu de l'internationalisation et de la mise en concurrence des villes, « *répondant à une attente immuable des élus lyonnais qui sont avant tout des « libéraux-planificateurs »* » (TETRA, 1988, p.4). L'AGURCO développe une approche générale, ancrée dans des considérations d'équilibre spatial et de mobilisation des solidarités communales au service du développement économique et urbain territorial. Elle se place ainsi au centre des nouvelles réflexions menées à l'échelle de l'agglomération en matière de développement économique local, à la pointe de la prise en considération des nouveaux enjeux de positionnement stratégique et concurrentiel du territoire (TETRA, 1988).

La réflexion collective part du constat d'un ralentissement de la croissance économique et démographique dans l'agglomération, marqué par une perte d'emplois massive dans

²⁶⁸ Plan Urbain.

l'industrie (fermeture de grands établissements des groupes Rhône-Poulenc, RVI et PCUK notamment), non compensée par le développement de l'emploi tertiaire. Elle porte essentiellement sur la recherche de solutions pour permettre à l'agglomération de s'adapter à ce nouveau contexte économique dominé par le secteur des services et les logiques d'innovation technologique. Plusieurs champs de prospective sont explorés (habitat, fonctions métropolitaines et activités économiques, planification et gestion urbaines, déplacements), mais un seul fil conducteur relie toutes les contributions produites : le développement économique à venir de la métropole lyonnaise (AGURCO, 1984).

Le volet économique de la démarche est fortement soutenu par l'ADERLY, qui prône le dépassement des problèmes urbains et des potentialités de l'agglomération pour souligner la nécessité d'un positionnement international et européen de la métropole (voir infra, Section 3). L'ADERLY fournit en effet plusieurs contributions au débat.

D'abord, elle dresse un état des lieux des points forts de l'économie lyonnaise en matière de spécialisation sectorielle dans les domaines d'activités de haute technologie (ingénierie nucléaire, chimie fine, pharmacie et phytosanitaire, biotechnologies, matériaux composites, électronique et informatique) et de nouveaux équipements lyonnais à vocation économique (pôle d'activités internationales du Quai A. Lignon²⁶⁹, gare TGV de la Part Dieu, parc des expositions Eurexpo, biopôle de Gerland en cours de réalisation autour du site de l'ENS²⁷⁰). Celui-ci constitue à la fois une sorte de premier diagnostic économique du territoire local et une forme de bilan de l'action de promotion économique et territoriale déployée à Lyon par l'ADERLY depuis 1974 (ADERLY, 1984b).

Les chambres consulaires rendent compte quant à elles de leurs actions en faveur du commerce, des entreprises industrielles et de l'artisanat dans l'agglomération, mais ne participent pas directement à la réflexion stratégique concernant les orientations à donner au développement économique local²⁷¹. Seule l'ADERLY propose des pistes concrètes pour orienter la définition d'une stratégie d'action, qualifiées de « *moyens d'une ambition* » (AGURCO, 1984a). Il s'agit en fait de la présentation des deux axes de politique économique dans lesquels s'engage alors l'association : faire de Lyon une ville internationale, doublée d'une métropole technopolitaine (ADERLY, 1984b).

Ces propositions s'inscrivent dans la continuité naturelle du diagnostic économique de l'agglomération également réalisé par l'ADERLY. Elles sont en effet le fruit du travail réalisé par l'association de développement lyonnaise au cours des dix dernières années, au service des responsables politiques et des acteurs économiques locaux, et dans le cadre du partenariat noué entre la COURLY, la CCIL et le GIL au début des années 1970 (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 3). Forte de son expérience et de son expertise, elle occupe ainsi la place centrale dans le système d'acteurs local du développement économique aux côtés de la CCIL qui héberge et finance son personnel (voir infra, Section 3), en l'absence de compétence spécifique et de véritable savoir-faire technique de la part de la collectivité publique (municipalités comme intercommunalité).

²⁶⁹ La future Cité Internationale.

²⁷⁰ Ouverture de l'ENS Sciences en 1987.

²⁷¹ Les autres contributions du volet « Développement économique et fonctions métropolitaines » traitent de l'artisanat dans la ville, de l'agriculture périurbaine, de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, du développement économique dans les quartiers d'habitat social du Sud de l'agglomération, du marché des locaux d'activités, de la télématique et de la planification des implantations commerciales.

L'impact des conclusions du colloque prospectif est très important sur l'évolution de la conduite de la politique urbaine dans l'agglomération lyonnaise, et particulièrement sur sa mise au service de l'enjeu économique plus global et de la compétitivité territoriale. Certaines réflexions portant sur la planification invitent en effet également à conférer un nouveau rôle au territoire dans l'organisation du développement économique (Rey, 1984b), ou à développer un nouvel urbanisme plus stratégique et global, capable d'adapter la planification aux nouveaux enjeux de la compétition économique et de la concurrence (OPAC du Rhône, 1984b).

Il conduit donc les responsables politiques locaux à reconnaître la nécessité de dépasser l'ancienne planification territoriale et économique, fondée sur l'exercice de la prévision et la répartition fonctionnaliste des activités dans l'espace mais tenue en échec par les évolutions de la conjoncture, et à se lancer dans une nouvelle démarche de planification résolument stratégique et basée sur la définition d'un véritable projet de développement économique du territoire.

3- La planification stratégique, pivot du développement économique local

Ce nécessaire dépassement, qui revient à adopter une autre méthode, se concrétise autour du besoin, partagé par tous les acteurs lyonnais concernés – COURLY en tête –, d'engager une nouvelle forme de planification – et au-delà, une nouvelle forme d'action publique plus propice à un retour de la croissance –, résolument stratégique et en phase avec le nouveau contexte économique d'ensemble (voir infra, Section 2). Celle-ci se matérialise dès 1985 par le lancement de la révision du SDAU et l'élaboration d'un nouveau document placé sous le signe de la stratégie : le SD Lyon 2010.

La procédure d'élaboration et le contenu du schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (SDAL) font l'objet de plusieurs études d'évaluation menées à la fin des années 1980 par des chercheurs français. Il constitue en effet un exemple particulièrement abouti et représentatif du renouveau stratégique de la planification urbaine en France (Offner, 1990). Par rapport au document approuvé en 1978, essentiellement fondé sur les principes réglementaires de zoning spatial et de réservation de terrains pour les grandes infrastructures et les équipements collectifs publics énoncés par la LOF de 1967 (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 1), le nouveau document achevé en 1988 présente une dimension stratégique beaucoup plus prononcée. Le remplacement du vocable SDAU par celui de SD, qui découle du nouveau système issu des lois de décentralisation de 1982-1983, est révélateur de ce changement de conception (Ascher, 1992).

Cette conception libérale de la planification urbaine est symptomatique de l'évolution profonde des modes de faire en matière de politiques publiques : il s'agit désormais de déterminer l'action publique en fonction de l'intérêt des acteurs privés, i.e. des entreprises, et non plus seulement en fonction de l'intérêt général public (voir infra, Section 3). Les politiques urbaines sont conçues comme un accompagnement de la logique de développement économique portée par le marché, plus que comme une véritable force d'impulsion et d'orientation volontariste comme c'était le cas notamment durant les Trente Glorieuses (voir supra, 2^{ème} Partie).

Le nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise place l'enjeu économique et métropolitain au centre de la planification territoriale, ainsi que son corollaire : l'action

de valorisation à mener par les acteurs publics locaux, dans une optique de compétition interurbaine à l'échelle européenne voire mondiale (SEPAL, 1992). Son contenu, fortement marqué par la pensée stratégique et économique, est déterminé en grande partie par l'organisation institutionnelle prévue pour l'élaboration, qui confère une place importante aux acteurs économiques (voir infra). Il formule ainsi un projet de développement de l'agglomération fortement marqué par l'enjeu du positionnement économique, et consacre l'adoption d'une nouvelle approche de l'action publique locale, pragmatique, transversale et globale, directement inspirée par les attentes et les intérêts des entreprises lyonnaises.

Une nouvelle culture partagée de l'action publique

« C'est surtout du fait des traditions et des habitudes que ce rôle de réflexion sur le développement économique – réflexion qui, si elle est suivie par la mise en œuvre de diverses mesures, devient une politique économique – n'est pas exercée ou l'est très peu par les collectivités locales. L'un des principaux obstacles est donc psychologique » (Gares, 1980, p.10). Le changement de méthode rendu nécessaire par le nouveau contexte économique d'ensemble hyperconcurrentiel est ainsi étroitement lié à un changement de culture politique et technique de la part des pouvoirs publics locaux et de leurs services internes. Il est conditionné par une ouverture aux problématiques économiques et à une sensibilisation accrue aux enjeux du développement stratégique du territoire.

La Décentralisation des compétences de l'Etat vers les collectivités locales permet un certain sursaut politique, en libérant et légitimant les initiatives de prise en main de la régulation économique territoriale par les élites locales. L'organisation des services techniques, particulièrement au niveau communautaire de l'intercommunalité, commence à traduire la nouvelle posture politique plus volontaire et l'adoption de la vision stratégique du développement économique local (voir supra, Section 1). Un ingénieur des Travaux Publics de l'Etat, M. Rivoire, est notamment chargé de la direction du Développement urbain entre 1983 et 1989. Il est à l'origine de la structuration des services d'urbanisme, qui permet la mise au service du développement économique des principales opérations d'aménagement urbain lancées dans le périmètre central de l'agglomération (Quai A. Lignon, Gerland).

Le colloque prospectif et la révision du SDAU, conduits dans la seconde moitié des années 1980, donnent l'occasion au milieu professionnel lyonnais de l'urbain (techniciens des collectivités locales, techniciens de l'AGURCO et de l'ADERLY, experts, universitaires, élus...) *« d'occuper le terrain en élevant le débat »* (TETRA, 1988, p.4), et de faire preuve d'un certain renouvellement culturel, d'une nouvelle posture dans la façon de penser l'action publique et le développement territorial. Les réflexions prennent en effet une certaine hauteur conceptuelle et temporelle, elles s'ouvrent à la dimension prospective et stratégique, aux enjeux globaux liés à la planification urbaine et au développement économique, s'éloignant ainsi des problématiques uniquement opérationnelles et de la seule vision à court terme.

Un réseau très actif de techniciens et de responsables administratifs ou politiques s'organise ainsi pour prendre en main les questions de développement économique et de planification stratégique dans les années 1980, autour de l'idée de constituer une nouvelle forme globale d'avantage territorial comparatif (Ben Mabrouk, Jouve, 1998).

Le directeur de l'AGURCO fait de la « *révolution dans les têtes* »²⁷² et de la constitution de compétences locales d'expertise, des facteurs indispensables de l'ouverture de la planification urbaine et de l'action publique territoriale à la dimension pragmatique et managériale, seule garante d'efficacité économique dans un contexte de concurrence exacerbée entre les villes (voir infra).

Le facteur humain est très important pour comprendre le mode d'organisation du système d'acteurs et le fonctionnement du partenariat permettant la mise en cohérence des orientations du développement économique portées par l'ADERLY, des actions d'aménagement spatial pilotées par la COURLY, et des travaux de planification urbaine conduits par l'AGURCO. Les techniciens de l'ADERLY et de la CCIL (J. Chemain, P.-Y. Tesse, P. Grandjean, R. Maury) sont très proches de certains techniciens et responsables de services de la COURLY, comme M. Rivoire. Ils entretiennent aussi de très bonnes relations avec le personnel de l'AGURCO, notamment avec son directeur J. Frébault. Ils jouissent également d'une grande proximité avec certains élus occupant des fonctions clés au sein de l'appareil communautaire : J. Moulinier, chargé de l'urbanisme, C. Béraudier, chargé des finances, M. Noir, chargé de l'économie. Tous partagent une même culture d'avant-garde de l'action publique stratégique, ainsi que de solides relations amicales et/ou professionnelles (voir infra).

Les nouvelles ambitions de développement économique et métropolitain de l'agglomération lyonnaise sont ainsi largement définies par l'ADERLY mais partiellement mises en œuvre par le biais de son action de promotion territoriale (voir infra, Section 3). Elles sont traduites en objectifs d'action sur le plan urbain et spatial par l'AGURCO, à travers le nouveau schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme qu'elle est chargée d'élaborer. Elles sont aussi déclinées à travers la mise en œuvre de l'urbanisme opérationnel par les services communautaires, grâce à la très grande proximité culturelle et humaine existant entre les principaux responsables et techniciens des organismes impliqués dans la conduite de la politique économique lyonnaise. Les actions respectives de l'ADERLY, de l'AGURCO et de la COURLY sont donc conçues de façon complémentaire et coordonnée, les deux premières structures agissant comme des bras exécutants du volet économique et de la production d'expertise, en sous-traitance et en partenariat pour le compte de la troisième, représentant l'autorité politique et publique.

Les délibérations des conseils municipaux et du conseil communautaire engagent la révision du SDAU en 1985, puis la création du Syndicat d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise (SEPAL), chargé de la maîtrise d'ouvrage des travaux. Celui-ci est composé d'élus représentant le COURLY et les communes de la périphérie Sud-est et Ouest, intégrées dans le périmètre du document de planification (SEPAL, 1992). Le poids du portage politique est ainsi assez important dans l'affichage institutionnel du nouveau schéma directeur.

Cependant, le rôle des élus et de la sphère politique de façon générale dans le processus de révision du document de planification de 1978 est relativement peu important, notamment par rapport à l'influence exercée par les acteurs économiques, les experts, les consultants et autres bureaux d'études. Le nouveau schéma d'agglomération repose en effet sur le principe de la mobilisation des forces vives du territoire dans une logique de développement, et non sur le principe administratif classique de l'aménagement et de

²⁷² J. Frébault, colloque sur la planification urbaine organisé à Lyon en 1989 (Ascher, 1992).

l'équipement de l'espace (voir infra, Section 3). Les principales collectivités locales impliquées dans le processus (Région Rhône-Alpes, Département du Rhône, COURLY) n'ont pas de service économique et ne produisent donc pas d'études économiques ni de données ou statistiques particulières pouvant étayer les travaux de préparation (Barbier de Reulle, de Courson, 1988).

Toutefois, si les acteurs économiques dominent en filigrane le processus d'élaboration, notamment pour ce qui concerne le volet économique et le positionnement stratégique du projet d'agglomération, ce sont surtout les organismes de représentation des intérêts économiques lyonnais qui participent à l'élaboration du nouveau document de planification, c'est-à-dire essentiellement les structures consulaires comme la CCIL (voir infra, Section 3). Les entreprises, en tout cas à titre individuel, sont globalement absentes des travaux (Leblanc, 1993).

Les réflexions du groupe d'experts²⁷³ et les travaux de prospective conduits par le bureau d'études TETRA²⁷⁴ contribuent également à faire émerger et à diffuser une nouvelle culture stratégique, économique et managériale auprès des pouvoirs publics locaux, à travers la préparation du nouveau schéma directeur (TETRA, 1987). Ils consolident aussi la démarche d'élaboration collective du projet de développement local, qui soit véritablement partagé et porté par l'ensemble des acteurs du territoire. La planification stratégique repose en effet en grande partie sur la recherche du consensus et de dénominateurs communs au sein du système d'acteur local, selon une logique d'action de type « *bottom-up* » (Ascher, 1992). Il s'agit notamment de faire émerger un langage commun, une culture et des représentations partagées du territoire et des enjeux de développement (Lavigne, Dost, 1988).

Grâce à la maîtrise d'œuvre de la préparation du nouveau document de planification de l'agglomération qui lui est confiée, volet le plus technique et le plus concret de l'élaboration, l'AGURCO se trouve donc au cœur du nouveau réseau technique, économique et politique local qui s'occupe de définir l'ambition stratégique de développement métropolitain lyonnaise (Ben Mabrouk, Jouve, 1998). Elle s'occupe de l'animation des groupes de travail techniques et du groupe d'experts convoqué en marge de la démarche prospective, de la coordination des études et de la réalisation du document final. Ce rôle central lui permet de conforter une base d'expertise somme toute fragile sur les questions économiques (Prud'homme, Davezies, 1989), et de servir de véritable courroie de transmission de la culture managériale et stratégique entre les acteurs économiques lyonnais, qui la portent depuis la survenue de la crise économique, et les acteurs politiques et techniques de la planification urbaine (Lavigne, Dost, 1988).

Une vision stratégique de la planification urbaine portée par les acteurs économiques

La CCIL, très proche de l'ADERLY qu'elle finance avec la COURLY, place son expertise économique et stratégique au service de l'élaboration du projet de développement territorial du nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise

²⁷³ Il rassemble une quarantaine de représentants du « monde » lyonnais, parmi lesquels figurent notamment 9 universitaires, une dizaine de fonctionnaires et 5 représentants du monde des affaires (voir supra, Section 3).

²⁷⁴ Quatre séminaires de prospective (parmi d'autres) portent directement sur l'enjeu économique : nouvelles technologies, problèmes des entreprises, risque industriel, transports.

(voir infra, Section 3). Elle apporte en effet sa maîtrise de la démarche managériale au processus de définition de la stratégie de positionnement économique piloté par l'AGURCO (Leblanc 1993). Après avoir réalisé le diagnostic de l'économie lyonnaise, qui peut s'apparenter à une véritable étude de marché synthétisant les attentes des investisseurs économiques internationaux²⁷⁵ ou technopolitains²⁷⁶ vis-à-vis du « *produit Lyon* » (CCIL, 1987) et les caractéristiques des grandes villes potentiellement concurrentes, l'organisme consulaire énonce en effet un projet de positionnement pour l'agglomération : faire de Lyon une métropole internationale et technopolitaine, offrant un cadre de vie attractif.

Sa mise en application à travers le futur schéma directeur repose sur une série de propositions d'orientation énoncées sous la forme d'axes stratégiques, pouvant être divisée en deux catégories de priorités : celles destinées à améliorer l'environnement spatial des activités économiques, qui concernent essentiellement l'adaptation quantitative et qualitative des infrastructures d'accueil et des équipements d'accompagnement à vocation économique ; celles destinées à renforcer l'attractivité différentielle de l'agglomération en la positionnant sur le marché des métropoles internationales et technopolitaines. Ce projet de développement économique de l'agglomération est repris quasiment tel quel dans les rapports de présentation successifs du nouveau schéma directeur, y compris en ce concerne le vocabulaire employé et l'esprit pragmatique-managériale qui s'en dégage (SEPAL, 1988 ; SEPAL, 1992).

Toutefois, ces derniers sont adaptés à la cible « grand public » ainsi qu'à l'essence spatialiste et aménagiste du document de planification urbaine, qui ne peut être uniquement centré sur l'énonciation d'un projet de développement économique stratégique et qualitatif. La stratégie internationale pour Lyon se matérialise donc par la volonté de hisser la ville au rang de métropole européenne en renforçant son positionnement au sein de l'armature urbaine et son potentiel de fonctions métropolitaines, tandis que l'objectif technopolitain est traduit à travers le renforcement des pôles d'excellence en haute technologie de l'agglomération et le développement du potentiel universitaire et de recherche lyonnais par le biais des politiques urbaines.

Il est particulièrement significatif que les priorités identifiées par la CCIL s'expriment dans le nouveau schéma directeur essentiellement en matière d'infrastructures, d'équipements collectifs et d'amélioration de l'environnement des entreprises, eu égard non seulement à la nature de l'organisme consulaire qui représente l'intérêt des entreprises sur le territoire local, mais aussi à la vocation d'outil d'orientation des politiques urbaines et territoriales du document de planification. Les propositions de l'organisme consulaire consistent en effet essentiellement à placer l'urbanisme et l'aménagement au service du l'intérêt économique, selon une logique stratégique et pragmatique de mise en valeur de l'environnement offert aux entreprises par le territoire local, à des fins d'attractivité économique différentielle et de développement concurrentiel. Il s'agit aussi sans doute d'adapter les prescriptions proposées aux compétences d'action effectives de la puissance publique locale (urbanisme, aménagement, équipements collectifs, etc.).

²⁷⁵ Organismes internationaux, sièges sociaux et centres de décision, services supérieurs aux entreprises, etc.

²⁷⁶ Grandes écoles, universités, laboratoires de recherche, firmes appartenant à des secteurs d'activités à forte valeur ajoutée (biotechnologies, informatique, électronique, robotique, nouveaux matériaux, etc.).

Le contournement autoroutier de l'agglomération par l'Est est ainsi qualifié de priorité absolue, trois équipements collectifs sont identifiés comme étant indispensables au rayonnement de la métropole²⁷⁷, et quatre infrastructures de transports sont jugées nécessaires²⁷⁸. La vocation internationale de Lyon doit passer par la réalisation de deux opérations d'aménagement à vocation économique : la Cité Internationale (Quai A. Lignon) et le Sud de la Presqu'île (Confluent). L'enjeu technopolitain est matérialisé par les objectifs fonciers et urbanistiques relatifs à l'aménagement des trois technopôles de l'agglomération (la Doua, Gerland, communes de l'Ouest) : constitution de réserves de terrains suffisantes, réalisation de parcs d'activités haut de gamme présentant une grande qualité paysagère et urbaine, et accueillant des entreprises high-tech à proximité des centres de recherche et d'enseignement supérieur.

Enfin, des préoccupations plus générales concernant l'amélioration de l'image de Lyon et de son attractivité économique, grâce au renforcement des fonctions d'accueil hôtelier et au développement d'un aménagement urbain hautement qualitatif, complètent les prescriptions. Il s'agit notamment de produire des aménagements plus qualitatifs dans le centre-ville, de soigner les formes architecturales et l'aspect des façades, et d'embellir les espaces publics, y compris en bordure des fleuves et des principaux axes de transports. Le verdissement de la ville est même présenté comme un élément du paysage urbain « *en passe de devenir "un facteur de production" à part entière* » (Leblanc, 1993, p.55).

Toutes ces priorités s'inscrivent dans la continuité directe des efforts de promotion et de développement économique de l'agglomération lyonnaise réalisés par l'ADERLY depuis plus d'une décennie, dans le cadre de l'internationalisation de Lyon comme du développement de l'argument technopolitain (voir infra, Section 3). Il ne s'agit pas uniquement de satisfaire les attentes immédiates des entreprises locales, mais également de valoriser le territoire de l'agglomération d'un point de vue économique en complétant l'offre de grands équipements structurants ou métropolitains, et de faciliter la réalisation des principaux projets d'aménagement ou d'urbanisme à vocation économique en améliorant leur accessibilité et leur attractivités potentielles.

Le poids relativement important des organismes patronaux dans la phase amont de préparation des orientations du futur schéma directeur, qui se veut clairement placé sous le signe du développement économique, s'explique essentiellement par l'absence de structure institutionnelle ou politique à l'échelle du territoire de fonctionnement économique de l'agglomération lyonnaise, si tant est bien sûr que celui-ci corresponde au périmètre arrêté pour l'exercice de planification (voir supra). « *Ni la commune de Lyon, ni la COURLY, ni le département du Rhône ne peuvent parler en son nom* » (Prud'homme, Davezies, 1989, p.6) : les structures représentatives des intérêts des entreprises occupent donc l'espace de pouvoir laissé vacant par les collectivités locales.

²⁷⁷ Un centre de congrès international (complexe hôtelier, commerces et services du même niveau), une gare ferroviaire TGV couplée à l'aéroport international de Satolas, un lycée international.

²⁷⁸ Le développement du réseau de métro en direction des quartiers de Lyon faisant l'objet d'opérations d'aménagement à vocation économique (Gerland et l'ENS, La Doua et Vaise, qui ouvre vers les communes de l'Ouest, concernés par le Plan Technopole, et le Quai A. Lignon, future Cité Internationale), la réalisation de nouveaux parcs de stationnement en terminus des lignes de métro (pôles multimodaux), le raccordement de Satolas et d'Eurexpo au centre-ville par les transports en commun, le contournement routier de Vaise.

L'ouverture de l'organisation institutionnelle du processus d'élaboration du nouveau document de planification à la sphère économique, et plus particulièrement aux experts de la CCIL et de l'ADERLY (respectivement associée et invitée par le SEPAL), favorise ainsi très directement le glissement des réflexions depuis des considérations uniquement spatiales vers des préoccupations d'ordre économique et stratégique. Les acteurs économiques placent les enjeux de développement futur de la métropole autour de la vocation internationale de Lyon, du développement des technopôles et de l'amélioration du cadre de vie local, selon une perspective de création d'un avantage territorial comparatif. Ils sont matérialisés par une liste de nouvelles infrastructures et équipements à réaliser pour créer un environnement plus favorable au développement économique (Lavigne, Dost, 1988).

L'AGURCO, vecteur de l'acculturation stratégique de la puissance publique locale

Si la démarche pragmatique et stratégique du développement territorial est essentiellement portée par les acteurs économiques durant la seconde moitié des années 1980, en raison notamment de leur grande expérience et de leurs compétences reconnues en matière de développement économique, la diffusion de cette culture managériale au cœur du dispositif d'action publique locale, c'est-à-dire au sein de la classe politique lyonnaise et de la sphère des techniciens de l'urbain travaillant pour la COURLY, est assurée par l'AGURCO. L'AGURCO agit ainsi, non seulement comme un bras exécutant de l'organisme communautaire dans le domaine de l'expertise, mais également comme un vecteur du virage culturel, stratégique et économique de la politique urbaine dans l'agglomération lyonnaise.

Il s'agit d'une association rassemblant l'Etat, le département du Rhône et la COURLY, créée en 1978 pour faciliter la gestion de l'aménagement spatial et de la planification urbaine au niveau intercommunal, notamment dans une perspective de compétitivité territoriale nouvelle. Elle ne fait pas partie de l'organigramme communautaire, contrairement à l'ATURCO (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 2), mais contribue directement au renforcement de l'action qualitative, globale et stratégique de la COURLY sur le territoire de l'agglomération au cours des années 1980, en intégrant les problématiques économiques, résidentielles, de transport et de cadre de vie dans ses travaux d'études.

La nouvelle approche « utilitariste » et stratégique de l'urbanisme et de l'aménagement au service du développement économique dans l'agglomération lyonnaise est en effet portée, entre autres, par le personnel de l'AGURCO, et plus précisément par son directeur. C'est un ingénieur des Ponts et Chaussées, très proche des techniciens de l'ADERLY et de certains responsables de services de la COURLY, particulièrement ouvert aux nouvelles approches stratégiques et managériales du développement urbain en contexte de concurrence économique entre les villes (Frébault, 1987).

Le statut partenarial public de l'AGURCO offre plusieurs avantages à la COURLY. Il lui permet en effet de développer ses capacités d'expertise technique en matière d'aménagement spatial, de planification urbaine et de développement économique, en externe mais de façon étroitement liée aux services communautaires. Il lui permet aussi d'avoir une certaine autonomie en la matière par rapport aux autorités municipales de l'agglomération. En outre, le regroupement de l'Etat et des collectivités locales en son sein permet à la fois une démonopolisation du pouvoir d'expertise auparavant détenu

par les techniciens de l'Etat (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 2) et le maintien des possibilités de contrôle et d'influence de la technocratie étatique sur la mise en place des politiques urbaines au niveau local. Toutefois, la participation financière de l'Etat est passablement réduite après la décentralisation, augmentant d'autant la dépendance de l'AGURCO vis-à-vis de la ville centre (Lavigne, Dost, 1988).

La nouvelle cellule de réflexion et de conception urbaines lyonnaise s'occupe donc de faire émerger une véritable culture de l'aménagement au service du développement économique et de l'urbanisme stratégique à vocation métropolitaine au sein du système d'acteurs lyonnais (Ben Mabrouk, Jouve, 1999). Elle favorise également une meilleure prise en compte de l'échelle de l'agglomération par les politiques urbaines communautaires, en conduisant notamment la révision des POS de 1976, en premier lieu dans la zone centre (Lyon et Villeurbanne). L'AGURCO établit aussi une amorce de politique de développement économique territoriale globale, plus soucieuse des besoins évolutifs des entreprises et des aspects qualitatifs de l'environnement économique, à travers ses premiers travaux sur les mutations des bassins d'emplois et des branches d'activités locales au tournant des années 1980.

Déjà, l'état des lieux du tissu économique de l'agglomération mené à la fin des années 1970 occasionne une réflexion importante sur les effets et limites de la planification urbaine et économique à l'échelle de l'agglomération (AGURCO, 1982). Il conduit notamment les responsables techniques, politiques et économiques lyonnais à prendre acte du caractère erroné et obsolète du SDAU approuvé en 1978, et sert de base de diagnostic pour concevoir une nouvelle orientation plus stratégique et pragmatique pour les nouveaux documents de planification de l'agglomération à venir (POS, SDAU). L'AGURCO affirme ainsi sa vocation d'outil de synthèse indispensable pour la préparation de l'action et donc complémentaire de la COURLY en matière de politique urbaine à l'échelle de l'agglomération.

Fin 1983, l'AGURCO réalise un document de synthèse sur les principaux enjeux économiques de l'agglomération, qui alimente les réflexions du colloque prospectif « *Demain l'agglomération lyonnaise* » et les propositions formulées pour le Plan d'action Technopole piloté par l'ADERLY à partir de 1984 (voir infra, Section 3). Dès avant 1985, date de la mise en révision du SDAU de 1978, l'AGURCO présente ainsi une bonne capacité d'expertise et d'études sur l'économie lyonnaise, portant notamment sur la structure des emplois et son évolution, le marché des bureaux et l'emploi tertiaire, les zones d'activités, les branches industrielles, le domaine de la recherche et des activités de pointe, l'urbanisme commercial, et de nombreuses contributions économiques à des études de quartier en amont des projets d'aménagement.

A partir du milieu des années 1980, elle permet le basculement de la politique urbaine lyonnaise dans une approche résolument stratégique et vouée à l'enjeu central du développement économique, grâce à l'organisation du colloque prospectif « *Demain l'agglomération lyonnaise* » (voir supra), qui débouche sur l'élaboration du nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise, « *Lyon 2010* ». Par le biais de sa cellule « activités économiques et services urbains » créée en 1985²⁷⁹ et placée sous la responsabilité d'un économiste, ou par le biais de sa collaboration avec des cabinets de consultants privés extérieurs, elle développe une expertise économique non négligeable dans le cadre de la conduite des travaux préparatoires à la révision du SDAU.

²⁷⁹ Elle est composée de 3 personnes.

Elle s'inscrit ainsi au cours des années 1980 comme l'une des structures locales potentiellement porteuse de l'intérêt des entreprises, du moins de l'expertise spécifique nécessaire à la préparation de l'action en faveur de leur développement sur le territoire de l'agglomération lyonnaise. L'AGURCO noue des contacts étroits avec les organismes de représentations des intérêts économiques locaux pour la préparation du colloque de prospective urbaine. Elle participe ensuite directement à l'orientation économique du nouveau document de planification à l'étude, en reprenant quasiment à l'identique le diagnostic et les prescriptions fournis par la CCIL et l'ADERLY (voir supra), à travers les réflexions du groupe de travail « Activités économiques et Espaces ». Celui-ci se réunit cinq fois pour auditionner les différents groupes d'acteurs concernés dans l'agglomération²⁸⁰ (voir infra).

L'AGURCO assure donc le transfert de la culture managériale, pragmatique et stratégique de l'action en faveur du développement économique, largement développée au sein des organismes représentatifs des entreprises que sont la CCIL et l'ADERLY, auprès des techniciens et des élus de la collectivité publique locale (COURLY, municipalités). « *Dans son discours, l'Agence s'octroie un rôle de formateur vis-à-vis des élus locaux : engendrer une nouvelle prise de conscience des élus face aux potentialités de l'agglomération dans la mise en place d'un projet global* » (Lavigne, Dost, 1988). L'élaboration du nouveau POS de Lyon, l'organisation du colloque de prospective sur le devenir de l'agglomération et la conduite de la révision du SDAU confèrent à l'AGURCO un rôle déterminant dans le nouveau positionnement proactif des pouvoirs publics en faveur du développement économique au cours des années 1980. Elle anticipe et accompagne le virage méthodologique et politique de la structure intercommunale, telle un éclaireur, en diffusant et en explicitant les nouveaux enjeux économiques et territoriaux de l'adaptation de l'agglomération au nouveau contexte hyperconcurrentiel.

Le contenu stratégique du nouveau schéma directeur de l'agglomération, notamment en ce qui concerne le volet économique et la soumission de l'ensemble de la politique urbaine à l'enjeu du développement économique concurrentiel, est en effet directement issu des réflexions des deux structures patronales locales, mais il est traduit en objectifs urbanistiques et aménagistes par les soins de l'équipe technique de l'AGURCO, qui favorise ainsi leur appropriation par les responsables politiques de la puissance publique locale. Les travaux d'élaboration du document de planification, menés par trois commissions composées d'élus, de membres associés ou invités et de techniciens²⁸¹, s'appuient en effet sur le diagnostic territorial et les orientations proposées par l'AGURCO pour l'organisation du programme d'études (AGURCO, 1986a et b).

Cette concertation approfondie des acteurs de l'économie permet non seulement à l'AGURCO d'ouvrir son champ de compétence à de nouveaux domaines économiques²⁸², mais également d'améliorer le diagnostic économique du territoire local et de mieux le positionner sur le marché des grandes villes européennes. La participation des cabinets de consultants à la réalisation des scénarii prospectifs renforce en outre l'influence de la pensée stratégique et pragmatique issue de la sphère des

²⁸⁰ Conseils aux entreprises, aménageurs publics et privés, chercheurs en sciences économiques de l'université, services économiques municipaux existants, élus.

²⁸¹ « Espaces », « Réseaux et infrastructures », « Fonctions métropolitaines », placées sous l'autorité du Comité du SEPAL (19 élus et des représentants des organismes membres associés ou invités).

²⁸² Transports de marchandises, culture, activités financières et boursières, télécommunications, etc.

entreprises sur l'orientation du schéma directeur (TETRA, 1988), qui apparaît ainsi fortement marqué par l'enjeu économique et l'approche managériale (Padioleau, Demesteere, 1992).

L'essence stratégique du projet de schéma directeur « Lyon 2010 »

Le nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise est issu d'une relecture critique du précédent document de planification urbaine. Adopté en 1978, celui-ci a été élaboré en référence à des principes de prévision et à des critères d'organisation de l'espace définis selon une logique de croissance économique (voir supra, 2^{ème} Partie). Suite aux profondes modifications du contexte économique d'ensemble, des décalages urbains et économiques entre les orientations du SDAU et la réalité des évolutions territoriales sont mis en évidence, remettant en cause la forme et le fond du premier schéma, notamment concernant le traitement des problématiques économiques.

Le nombre d'emplois a en effet moins augmenté que prévu depuis 1975, tandis que l'explosion du secteur tertiaire n'a comblé qu'en partie seulement la nette décroissance de l'industrie. Si les activités économiques se sont globalement redéployées dans les zones périphériques de l'agglomération, notamment dans le secteur Ouest totalement sous-estimé par le SDAU de 1978, le changement de contexte remet cependant en question le principe des grandes zones industrielles impliquant la constitution d'importantes réserves foncières. Il donne en revanche une nouvelle valeur aux localisations centrales insérées dans le tissu urbain et à la reconquête des friches industrielles, ainsi qu'aux nouveaux produits fonciers et immobiliers de type « parc d'activités », pouvant mixer industrie, services et recherche (AGURCO, 1986a). Le débat autour de la révision est ainsi centré sur des considérations plus qualitatives que quantitatives, sur une problématique de gestion économique et urbaine globale, et sur des thèmes beaucoup plus stratégiques que précédemment (Lavigne, Dost, 1988).

Cependant, le véritable déclencheur de la mise en révision du SDAU est plus politique et pragmatique que méthodologique ou même conceptuel : le document de 1978 empêche en effet les élus communautaires et municipaux de conférer une orientation tertiaire à la ZAC « Sans souci »²⁸³, projetée à Limonest dans le cadre de l'aménagement du technopôle Nord-ouest de l'agglomération. Le nouveau document s'attache donc aussi à remplacer le caractère rigide et fortement contraignant de la planification fonctionnaliste des sols par un nouveau type de planification, présenté comme relativement dépolitisé et uniquement régi par des considérations d'ordres stratégique et pragmatique, permettant une certaine flexibilité dans l'aménagement et le développement futur du territoire local.

Il s'agit concrètement de retranscrire dans l'espace et à travers les prescriptions de la planification urbaine, les grands enjeux de développement et de promotion économiques de la métropole lyonnaise. Le nouveau document de planification se concentre ainsi essentiellement sur l'image urbaine globale de l'agglomération selon une logique de marketing urbain, sur le développement économique au sens large – i.e. la création d'avantages comparatifs territorialisés et de facteurs locaux d'attractivité économique –, et sur les équipements structurants qui sont censés l'accompagner et le favoriser (Ascher, 1992).

²⁸³ Bien mal nommée en ces circonstances, cette ZAC s'inscrit en effet sur une portion du territoire réservée aux activités industrielles dans le SDAU de 1978.

La contribution de l'aménagement spatial et de l'urbanisme au développement économique de la ville est d'autant plus légitime que le contexte d'ensemble a profondément changé par rapport à la période de croissance des Trente Glorieuses. La concurrence entre les villes et entre les territoires, qui caractérise le nouveau fonctionnement du système économique d'un point de vue spatial, justifie en effet une nouvelle utilisation de ces champs d'action publique à des fins de régulation économique au niveau local. La nouvelle logique de développement des territoires urbains ne repose plus simplement sur une dynamique de croissance spatiale, mais plutôt sur une dynamique de transformation qualitative de l'espace et de ses contenus (Frébault, 1987).

Cette nouvelle vision de la planification urbaine au service du développement économique est notamment portée par le groupe de travail « Activités économiques et Espaces », chargé d'alimenter les réflexions des commissions thématiques en charge de l'élaboration du nouveau document (voir supra). Ses membres se focalisent en effet sur la recherche d'une articulation entre la dimension économique et la dimension spatiale – éléments majeurs de la planification –, largement laissée de côté par le schéma de 1978. Ils s'inscrivent ainsi dans la mouvance de l'« *urbanisme concurrentiel* » (Lavigne, Dost, 1988), faisant de l'attraction de nouvelles activités économiques et de la promotion d'une image urbaine valorisante, bâtie autour du cadre de vie et de la performance économique, l'enjeu central pour les villes.

Leur conception très managériale de la gestion urbaine rejoint celle du directeur de l'AGURCO, qui compare l'exercice de la planification et la conduite des politiques urbaines au management des firmes. « *L'urbanisme doit aussi concourir à la création de richesses économiques. L'organisation de l'espace, de même que les règles du jeu mise en place peuvent largement valoriser les atouts de l'agglomération qui sont facteurs de développement économique. (...) Les villes sont à certains égards des entreprises qui doivent être gérées et managées comme telles, avoir une stratégie de conquête des marchés, faire du marketing et de la publicité, et se donner les moyens de leurs ambitions, y compris à travers leur urbanisme* » (Frébault, 1987, pp.19-20). Le recours à l'expertise des cabinets de consultants spécialisés dans les approches stratégiques et managériales de l'économie apparaît donc comme une évidence aux responsables publics de la démarche d'élaboration.

Le Cabinet Arnaud produit une première réflexion générale et méthodologique concernant les critères de localisation des activités (AGURCO, 1987). Le Cabinet TETRA, un autre bureau d'études parisien, propose une présentation prospective du développement économique et spatial de l'agglomération, fondée sur deux scénarii opposés de développement local. Le positionnement compétitif de l'agglomération est ainsi laissé au libre choix des responsables politiques locaux, mais orienté selon cinq grands défis à relever (TETRA, 1987). Trois d'entre eux sont directement liés à l'économie : le développement économique, qui doit nécessairement passer par le tertiaire et la mondialisation ; la concurrence entre les villes européennes au sein du Marché unique ; la technologie dans l'entreprise et la communication.

Le projet de positionnement inscrit ainsi *de facto* l'agglomération lyonnaise dans le jeu de la concurrence interurbaine. Il s'agit de gagner la compétition face aux autres villes (la première échéance de temps évoquée, révélatrice, est celle de l'ouverture du marché unique en 1993), mais l'hypothèse d'une exacerbation de la concurrence territoriale est affirmée sans véritable explication ni démonstration, telle une sorte de fatalité quasiment naturelle et inéluctable, ou peut être plus trivialement une simple mythologie

mobilisatrice (Lavigne, Dost, 1988). Lyon vise donc le statut d'Eurocité, c'est-à-dire une place dans le système urbain européen, et pas tant d'aménager et de gérer l'espace urbain local comme le prévoit les exercices de planification urbaine classiques.

Face à ces urgences, la stratégie proposée par TETRA et le groupe d'experts (TETRA, 1987), largement inspirée de la vision des cabinets d'études et des acteurs économiques privés (voir infra, Section 3), repose sur deux volets complémentaires qui renvoient à la fois à la dimension économique et à la dimension symbolique de l'image urbaine : l'internationalisation et la modernisation de l'agglomération. La première passe par la réalisation d'équipements et d'infrastructures culturels, métropolitains, technologiques ou de transports, permettant d'atteindre le statut de métropole européenne, ou Eurocité. La seconde participe d'une stratégie plus complexe, interne et sociologique de transformation de la ville, qui repose sur la mutation globale de la société et la recherche d'une meilleure qualité de vie (Lavigne, Dost, 1988).

Le projet de développement qui fonde les grands principes du schéma directeur repose ainsi sur un important volet de marketing urbain, qui consiste à distinguer l'agglomération lyonnaise sur le marché des villes (SEPAL, 1988 ; SEPAL, 1992). Il vise en priorité la séduction des entreprises et des investisseurs extérieurs, c'est-à-dire essentiellement des acteurs économiques. L'agglomération est pensée comme un produit économique, confronté à la concurrence internationale (Padioleau, Demesteere, 1992). Selon cette conception éminemment stratégique et volatile, les prescriptions spatiales et réglementaires ne sont que des déclinaisons graphiques, des simples retranscriptions d'une véritable proposition de politique urbaine globale à vocation économique pour Lyon (Lavigne, Dost, 1988).

Une déclinaison spatiale et multisectorielle des enjeux de développement économique

Le document final qui constitue le nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise est résolument placé sous le signe du développement économique de l'action publique stratégique (SEPAL, 1992). Il s'agit d'une proposition politique de développement économique concurrentiel du territoire à retranscrire dans l'espace. Le parti pris d'aménagement vise ainsi à produire une agglomération urbaine de dimension européenne à fort rayonnement, grâce à une nouvelle organisation globale du territoire et à sa mise en valeur à travers une politique ambitieuse d'image. Il équivaut à un engagement de la politique urbaine lyonnaise en faveur de la production d'un environnement économique de qualité, attractif pour les entreprises (Lavigne, Dost, 1988).

La stratégie internationale de Lyon repose en effet sur une douzaine de politiques prioritaires de développement, majoritairement conditionnées par l'impératif économique. La première consiste à « *renforcer les moteurs du développement économique et mieux positionner la région lyonnaise dans la concurrence en diversifiant l'offre de sites d'accueil* ». Cet objectif passe notamment par une politique cohérente d'aménagement et de valorisation des grands sites économique de l'agglomération (l'hyper centre : Presqu'île, Part Dieu, et Cité Internationale ; les trois technopôles : Gerland et le Confluent, Vaise et le plateau Nord-ouest, la Doua et Vaulx-en-Velin ; les grandes zones industrielles de l'Est et du Nord : Mions – Corbas, Décines – Meyzieu, Les 4 chênes, Rillieux, Neuville – Genay, etc.), par un souci particulier pour les secteurs situés aux entrées géographiques de Lyon (voir infra) et par la valorisation

de l'environnement spatial des entreprises (offre foncière variée, paysage de qualité, etc.).

Cette logique de sites et de pôles économiques est complétée par une volonté de renforcement des grands équipements à vocation économique (aéroports, desserte TGV, autoroutes, centre international de congrès et d'exposition, télécommunications, World Trade Center, établissements d'enseignement supérieur, etc.). Le rôle logistique du carrefour lyonnais est également mis en avant, notamment à travers la modernisation du Marché d'Intérêt National et l'aménagement de plateformes logistiques. Cette politique prioritaire, comme les suivantes, reprend de façon très fidèle et dans une large mesure les recommandations faites par la CCIL lors des études préparatoires (diagnostic, identification des enjeux de positionnement), en matière d'équipements et d'infrastructures pouvant avoir une influence plus ou moins directe sur l'attractivité économique du territoire local (voir supra).

La politique économique comporte aussi un volet plus sectoriel, prévoyant le renforcement des filières industrielles et technologiques d'excellence présentes sur le territoire local²⁸⁴, le soutien à l'ensemble du tissu économique (PME-PMI, artisanat) et le développement des fonctions économiques relevant du tertiaire supérieur. Il s'agit de promouvoir un centre d'affaires lyonnais de dimension métropolitaine et de rayonnement international. L'une des innovations méthodologiques du document est ainsi d'articuler une planification sectorielle par branches d'activités et fonctions économiques ou urbaines, auparavant réservée à la politique économique de l'Etat (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 1) et donc nouvelle au niveau local, à la planification spatiale plus classiquement utilisée à l'échelle des villes (Lavigne, Dost, 1988).

La seconde politique prioritaire est elle aussi en lien direct avec l'enjeu économique : « *Développer le rayonnement universitaire et le pôle de recherche de la région lyonnaise en s'appuyant sur les politiques urbaines* ». Elle est présentée comme un levier du développement économique et un facteur d'attractivité concurrentielle pour l'agglomération. Elle croise également de façon étroite politique d'intervention spatiale (aménagement de l'espace – transports : amélioration de l'environnement urbain et de la desserte des campus ; urbanisme : réhabilitation de la friche de la Manufacture des Tabacs, gestion appropriée des réserves foncières, etc.) et politique sectorielle ayant trait au renforcement de l'internationalisation de Lyon et à la promotion de ses fonctions métropolitaines (favoriser les coopérations technopolitaines internes et les échanges avec l'extérieur, privilégier certains domaines d'excellence, etc.). Cette politique s'inscrit donc en grande partie dans le prolongement du Plan Technopole porté par l'ADERLY et la CCIL depuis 1984.

On retrouve aussi cette démarche d'articulation entre objectifs sectoriels et objectifs spatiaux dans le contenu des autres politiques prioritaires : transports, réseaux d'énergie et de télécommunications, habitat, culture, tourisme, sports et loisirs, cadre de vie et paysages. Les différentes fonctions urbaines sont en effet abordées en mêlant à chaque fois des propositions d'ordres qualitatif et immatériel, donnant une orientation pour l'action publique locale à venir, à des prescriptions plus concrètes d'ordres spatial, urbanistique et aménagiste.

²⁸⁴ Chimie et pharmacie, biotechnologies et santé, matériaux, électronique et informatique, automobile, mécanique et robotique, énergie, génie urbain et transports, etc.

Certaines identifient ainsi des équipements et des infrastructures à réaliser ou à renforcer, plus ou moins en lien avec les enjeux et objectifs de développement économique de la métropole. Les politiques culturelles et touristiques insistent notamment sur la nécessité de compléter ou de mettre en valeur l'équipement muséographique, le patrimoine local existant au sens large, les spécialités et éléments de l'identité lyonnaise, les infrastructures d'accueil, etc. La politique de transports évoque le bouclage Nord du boulevard périphérique. D'autres donnent plutôt des indications de principe pouvant favoriser la compétitivité économique lyonnaise : « *Utiliser les nouvelles technologies de communication comme moteurs du renouvellement économique (...)* » ; « *(...) l'offre de logements doit être suffisamment large pour répondre à une demande en produits haut de gamme destinés aux cadres qu'une métropole internationale a besoin d'attirer* », etc.

La définition relativement flexible d'axes ou d'orientations de développement est donc préférée à une présentation trop rigide de la forme de l'agglomération à un horizon de quinze ou vingt ans : il s'agit d'indiquer un sens, une trajectoire de développement plutôt que des objectifs définitivement arrêtés. La souplesse guide la définition d'options consensuelles assez floues, qui dénotent d'un refus avéré du normatif et du prescriptif : « *Si la planification urbaine n'a plus sa prétention initiale de remplacer le libre jeu des forces du marché dont les conséquences étaient jugées particulièrement désastreuses, l'urbanisme ne peut plus viser d'abord (...) à interdire. Au contraire la planification urbaine doit tendre ses bras vers la main invisible du marché ! L'enjeu est plus (...) d'accompagner, (...) d'inventer, (...) d'informer (...). Il s'agit de planifier et de gérer "le contexte", plutôt que de tenter de guider directement les acteurs et les opérateurs* » (Ascher, 1992).

Le parti d'aménagement s'appuie en outre sur de nouveaux concepts de planification spatiale, qui correspondent à des innovations méthodologiques permettant de conférer une dimension plus stratégique et visionnaire, moins prescriptive et réglementaire au contenu du document d'orientation : « *site stratégique* », « *secteur à fortes potentialités de développement* ». Ils permettent d'articuler la géographie et la dynamique économique, la planification économique sectorielle et la planification territoriale, l'aménagement/l'urbanisme et l'économie (Offner, 1990). Il s'agit d'une application concrète de la méthode globale issue du management des entreprises à la politique urbaine, et de la mise en œuvre de la transversalité dans l'action publique locale. Ces lieux sont essentiellement porteurs d'enjeux de développement économique pour le futur²⁸⁵. Ils doivent répondre aux exigences d'attractivité métropolitaine et d'ouverture internationale de l'agglomération lyonnaise, et permettre ainsi une certaine articulation entre espace et développement, une sorte d'entre-deux espace / temps (Lavigne, Dost, 1988).

Ces sites sont listés et détaillés, chacun faisant l'objet d'une présentation du projet stratégique de développement et de préconisations pour sa mise en œuvre. Ils correspondent essentiellement aux secteurs économiques identifiés par la politique prioritaire : le quartier de la Part Dieu (centre directionnel et gare TGV), la Porte du

²⁸⁵ Ou pour les fonctions de loisirs, le document précisant que les opérations de réhabilitation de logements et les réserves foncières inscrites aux POS suffisent à répondre aux besoins prévisibles en matière d'habitat. Ceci renforce notre conviction de voir dans le SD LYON 2010 un document quasiment entièrement dévolu à l'enjeu économique et à l'attractivité concurrentielle territoriale, i.e. dominé par l'intérêt des acteurs économiques (voir supra, Section 3).

Rhône (de la Cité Internationale au technopôle de la Doua – Vaulx-en-Velin), la Porte des Alpes (zone commerciale de Champ du Pont et parc scientifique à proximité de l'Université Lyon 2, aéroport d'affaires de Bron, Eurexpo, aéroport international de Satolas), la Porte Sud de Lyon (technopôle de Gerland, Confluent, Couloir de la chimie), la Porte Nord-ouest (Vaise et technopôle Nord-ouest), le Val de Saône et le plateau Nord, etc.

Cette logique d'articulation entre espace et économie, et de recherche de souplesse dans l'énonciation du projet, se retrouve aussi dans le jeu des échelles mobilisées par le document de planification stratégique. Il jongle en effet avec les niveaux scalaires, passant du global au local, alors qu'il est censé traiter les problèmes à l'échelle de l'agglomération (périmètre de la COURLY plus 16 communes du Sud et de l'Est). Le SD évoque l'Europe, la région lyonnaise, la RUL, voire la région Rhône-Alpes, utilisant des échelles territoriales de référence qui semblent plus pertinentes que celle de l'agglomération *stricto sensu*, dont le périmètre demeure inchangé depuis le précédent exercice de planification, pour concevoir et orienter le développement économique futur de la métropole lyonnaise.

La question de l'adéquation entre territoire fonctionnel de fonctionnement de l'économie lyonnaise et territoire institutionnel de planification de l'agglomération semble donc plutôt secondaire dans une perspective pragmatique et stratégique, c'est-à-dire dès lors que la démarche est placée sous domination de l'impératif de la compétition économique. « Si (...) le "SDAU nouveau" devient un adjuvant du développement local, un outil de valorisation des territoires et non plus de contrôle, la problématique du bon cadre spatial évolue » (Offner, 1990, p.48). Ainsi, le premier axe de politique prioritaire propose notamment parmi ses options de coordonner la programmation et la promotion des sites économiques des franges orientales de l'agglomération avec ceux de l'Isle d'Abeau et de la Plaine de l'Ain, situés en dehors du périmètre de planification lyonnais, et le développement de complémentarités à l'échelle régionale, entre les pôles d'excellence industriels ou technologiques de Lyon, de Grenoble et de Saint Etienne.

Conclusion de chapitre

« Quittant la problématique de la loi-contrôle, jugée trop contraignante au regard de la liberté à laisser tant aux acteurs économiques qu'aux pouvoirs municipaux, la planification urbaine semble donc servir d'instrument de positionnement stratégique » (Offner, 1990, p51). Une des fonctions du SDAL est peut-être ainsi de jouer le rôle d'une étude de marché, de faire l'état des lieux de la situation économique du territoire local et de suggérer les créneaux porteurs pour le développement économique local (Offner, 1990). Il devient alors un prétexte commode et légal pour la puissance publique intercommunale, qui cherche à gagner une nouvelle place dans le système d'acteurs local comme énonciatrice d'une expertise économique et surtout comme médiatrice et leader parmi les différents partenaires impliqués dans la conduite de la politique de régulation économique territoriale (voir infra, Section 3). Elle doit cependant recourir à des expertises extérieures (AGURCO, organismes économiques, consultants) pour déployer cette nouvelle planification stratégique, dont elle ne maîtrise pas les savoir-faire nécessaires.

Toutefois, le SDAL reste largement incantatoire concernant la problématique économique en tant que telle (filiales, structures productives, etc.). Il ne propose pas

tant des orientations pour l'intervention économique à proprement parler que pour l'amélioration de l'environnement général des activités économiques sur le territoire. Il consiste ainsi essentiellement à identifier les sites stratégiques prioritaires de l'agglomération, sur lesquels doit se concentrer l'action publique urbaine (aménagement, régénération urbaine, etc.). Il pointe également les principales fonctions économiques lyonnaises à développer, en les rattachant au double objectif international et métropolitain, en lien notamment avec la réalisation ou le renforcement des grands équipements et infrastructures de l'agglomération.

Le processus d'adoption de la démarche pragmatique et managériale par les planificateurs, sous l'influence des acteurs économiques, dans l'agglomération lyonnaise se réalise donc sans reléguer l'aspect aménagiste et urbanistique au second plan. Il fait plutôt de l'urbanisme et de l'aménagement spatial des instruments mis au service de la création de richesses et de la valorisation des atouts du territoire, c'est-à-dire de véritables facteurs de développement économique à part entière, mobilisables par les pouvoirs publics locaux pour agir en matière de régulation économique territoriale en période de crise économique et d'exacerbation des logiques de concurrence entre les villes (Sidrot, 1988). « *Plus qu'un abaissement relatif de l'enjeu spatial relativement à l'enjeu économique, c'est plutôt de nouvelle articulation qu'il convient de parler : le spatial et l'économique sont et seront – au triple niveau des concepts, des pratiques et des processus de décision – entremêlés et interdépendants*²⁸⁶. *C'est la fin de l'autarcie du spatial et déjà maintenant l'ère de l'économico-spatial* » (TETRA, 1987, p.7).

Cette ouverture de l'action publique à la complexité et la globalité du monde des entreprises passe ainsi par son ancrage dans l'espace local, qui devient partie prenante de la logique de création de valeur et d'amélioration de l'attractivité différentielle. Elle correspond donc à une forme de territorialisation de l'action économique, les facteurs du développement économique étant désormais inscrits dans le territoire.

Toutefois, durant la période croissance et de domination de l'Etat central sur l'organisation et les modalités de la régulation économique territoriale, l'urbanisme et l'aménagement sont déjà mis au service de la politique économique, ils en constituent même le levier principal dans l'agglomération lyonnaise (voir supra, 2^{ème} Partie). Cela conduit donc à relativiser la prétendue nouveauté de la démarche stratégique en termes de méthode de mise en œuvre du développement économique. La nouveauté réside plus en revanche dans la soumission des autres champs d'action publique à la logique dominante du développement économique. La recherche de la transversalité et de la globalisation de l'intervention publique locale au service du développement économique territorial correspond en effet à un mode d'action inédit. On ne le rencontre que dans l'autre champ de politique publique qui émerge également au cours des 1980 de manière territorialisée : la Politique de la Ville, destinée à faire face aux problèmes multiples des quartiers d'habitat social (Estèbe, 1999).

L'articulation nouvelle entre la planification sectorielle, par secteurs d'activités et/ou par fonctions urbaines, et la planification spatiale offre cependant de nouvelles perspectives à l'action publique locale, notamment dans le champ en pleine structuration du développement économique. Elle sert notamment de guide conceptuel et de légitimation méthodologique pour l'orientation résolument stratégique et de

²⁸⁶ En gras dans le document d'origine.

soutien aux filières d'activités innovantes, conférée à l'intervention des services économiques du Grand Lyon dans la seconde moitié des années 1990 (voir infra). Elle sert également de cadre à l'adoption pratique de la démarche de projet urbain dans la conduite opérationnelle de la mise en œuvre des politiques urbaines sur le territoire.

II - L'intégration fonctionnelle des politiques urbaines

L'intégration fonctionnelle des politiques urbaines au service du développement économique s'amorce dans l'agglomération lyonnaise dès le milieu des années 1980, à la faveur de la mise en œuvre du premier Plan Technopole, lancé par les techniciens de la CCIL et de l'ADERLY en 1984 (voir infra, Section 3). Celui-ci se décompose en effet en deux volets complémentaires et étroitement imbriqués, l'un relatif au développement sectoriel des activités technologiques et des relations entre établissements d'enseignement supérieur, centres de recherche et entreprises, ayant une portée essentiellement qualitative, l'autre relatif à l'aménagement spatial de sites pour accueillir ces nouvelles fonctions sur le territoire de l'agglomération.

Ce second volet, plus matériel et physique, est pris en charge par les services d'urbanisme communautaires, tandis que les organismes économiques s'occupent plutôt de la dimension qualitative de promotion et d'animation des réseaux technopolitains locaux (voir infra, Section 3). Les parcs d'activités technologiques, ou technopôles, sont conçus comme la traduction spatiale des pôles de compétences technologiques lyonnais. Ils s'intègrent dans la politique technopolitaine lyonnaise tels les signaux urbains d'une ambition de développement²⁸⁷. Cette complémentarité intime entre dimension urbanistique et dimension fonctionnelle est permise par les relations étroites et la culture de l'action publique stratégique commune que partagent les principaux représentants des organismes locaux impliqués dans la régulation économique territoriale (voir supra).

La mise en révision du SDAU de 1978 qui débouche sur l'élaboration d'un nouveau document stratégique ayant une orientation résolument économique amène également de nouveaux enjeux dans la définition et la conduite des politiques urbaines (voir supra). Celles-ci sont désormais placées sous le signe du développement économique, de la concurrence interurbaine et de l'attractivité différentielle du territoire. Leur mise en œuvre est conditionnée par l'adoption de la démarche stratégique et d'une approche globale, transversale de l'action publique. Elles sous-entendent l'intégration fonctionnelle des différents champs d'intervention de la puissance publique sur le territoire, notamment de l'urbanisme et de l'aménagement spatial au service du développement économique.

Les services communautaires construisent progressivement leur savoir-faire en matière de planification, d'urbanisme et d'aménagement de l'espace, en essayant de les connecter toujours plus aux questions économiques à travers la démarche de projet urbain. La révision du POS menée par l'AGURCO pour l'adapter au nouveau contexte économique et l'implication plus directe des services communautaires dans la conduite des opérations d'aménagement considérées comme stratégiques pour le développement économique permettent à la puissance publique locale de limiter les effets de la spéculation foncière, de canaliser les opérations privées, de prévoir des zones de projet

²⁸⁷ Entretien réalisé avec P.-Y. Tesse (CCIL) en juillet 2004.

et d'assouplir les conditions d'implantations des activités dans le périmètre central, c'est-à-dire d'intervenir de façon plus ou moins directe dans le jeu de régulation économique territoriale en contrôlant mieux la production de surfaces d'activités pour les entreprises.

Une démarche de mission opérationnelle sur le terrain est mise en place pour encadrer l'action publique urbaine selon une logique de projet stratégique. Mais la montée en puissance des services économiques communautaires à la fin des années 1990 élargit progressivement la distance fonctionnelle et culturelle existant entre les volets spatial et économique de l'intervention. Cette dissension n'est qu'en partie résolue par la territorialisation de l'action économique au début des années 1990.

Celle-ci est en effet censée permettre d'intervenir en faveur du développement économique malgré la limite de compétences des services du Grand Lyon, en mêlant non seulement le niveau de l'agglomération et le niveau des sous territoires économiques qui la composent, mais aussi les interventions immatérielles (sur le fonctionnement de l'économie) et les interventions plus physiques (en matière d'aménagement de l'espace). La territorialisation de l'action économique combine deux logiques tantôt contradictoires ou complémentaires : selon un système global défini à l'échelle du territoire dans son ensemble et visant une action qualitative en direction des filières et des structures productives ; selon des systèmes individualisés et locaux définis à l'échelle des territoires locaux de l'agglomération lyonnaise, qui vise plutôt une action concrète de proximité relevant de conceptions aménagistes.

1- Projet urbain et globalisation de l'action publique au service du développement économique

La montée en puissance de la démarche stratégique dans l'action publique durant les années 1980 introduit la logique de projet urbain et/ou de développement comme nouveau concept opérationnel de mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire, dans un contexte d'exacerbation de la concurrence au niveau local. Ce nouveau positionnement stratégique s'effectue également en interne, au sein même des services techniques de la COURLY. Il s'agit ainsi de développer et d'affirmer la sensibilité de l'organisme communautaire aux enjeux de la compétition territoriale et aux logiques d'action propres à la sphère économique, focalisées sur les approches qualitatives, la transversalité et la recherche de l'efficacité dans l'aménagement urbain.

Le partage des tâches est encore très étroit avec la municipalité lyonnaise. C'est à ce niveau que son d'ailleurs annoncés les grands principes de mise en œuvre des objectifs économiques : « *hommes, finances, urbanisme, fiscalité et notoriété* » (Noir, 1984, p.41). La méthode d'application de la politique économique est ainsi focalisée sur l'action indirecte et la démarche partenariale avec la sphère des entreprises, conformément à la doctrine d'intervention énoncée par l'adjoint aux affaires économiques de Lyon : « *L'intervention économique de la ville de Lyon ne peut être qu'indirecte et viser à favoriser un environnement où s'épanouissent [les] deux principes de liberté et de responsabilité. Pas d'interventionnisme tatillon ni de dirigisme étroit mais une politique placée sous le signe de l'incitation et de la concertation. Il s'agit pour nous de créer un environnement facilitant le développement de la vie économique de Lyon et de mettre en place les conditions favorables à la synergie entre les acteurs du développement* » (Noir, 1984, p.1).

La mise en place de nouveaux outils de gestion informatique, le développement du partenariat public/privé dans l'aménagement ou les services publics locaux, et l'augmentation de la communication entre les différents acteurs publics et les services communautaires constituent les éléments centraux du pari stratégique énoncé alors par les élus. « *Cette période de sensibilisation des services et d'apprentissage des outils marque le début du partenariat de projet, le début d'évolution vers un travail de mise en commun des services de la COURLY* »²⁸⁸. La réorganisation de l'organigramme et l'acculturation des services à de nouvelles méthodes de travail, plus transversales et callées sur une démarche de projet territorial, sont ainsi présentées comme des facteurs décisifs pour la modernisation et l'amélioration de l'efficacité de l'intervention publique communautaire. L'objectif de développement économique est toutefois implicite, en l'absence de compétence officielle en la matière.

Le facteur humain est très important pour comprendre la structuration interne des services communautaires et leur ouverture progressive aux logiques d'intervention inspirées de la démarche stratégique issue du monde des entreprises, également mises en œuvre lors du processus d'élaboration du SDAL conduit en parallèle (voir supra). En effet, le service d'urbanisme opérationnel de la COURLY²⁸⁹ devient la Direction Générale du Développement urbain (DGDU) sous la responsabilité de l'ingénieur – urbaniste M. Rivoire²⁹⁰ en 1984. Celui-ci occupe une place centrale dans le processus d'adaptation des compétences techniques communautaires aux enjeux du développement territorial stratégique, tant urbain qu'économique, en pilotant l'évolution des modes d'intervention et d'organisation de la COURLY durant la seconde moitié des années 1980 avec le soutien politique des principaux vice-présidents communautaires concernés²⁹¹.

Il est également à l'origine du portage direct d'opérations d'urbanisme et d'aménagement par les services communautaires ou de leur concessions à des investisseurs privés, au détriment de la SERL, et de l'idée de développer des services techniques et opérationnels sous la forme de missions territoriales adaptées à la nouvelle logique de projet. Les services communautaires acquièrent ainsi progressivement un savoir-faire très solide dans le domaine de l'aménagement et de la conduite de projets urbains complexes, assimilables à une forme d'intervention économique indirecte créant un environnement spatial attractif pour les entreprises.

La dimension économique du projet urbain

La démarche de projet urbain est le pendant opérationnel de la démarche de planification stratégique, qui produit des projets de territoire et des projets de ville à l'échelle des agglomérations urbaines (voir supra). Elle émerge donc de façon massive dans les pratiques et les modes de faire de la puissance publique au cours des années

²⁸⁸ Présentation de M. Noir, 1987, *Bilan d'activités de la COURLY*. Source : Archives du Grand Lyon.

²⁸⁹ D'abord constitué sous la forme d'une cellule Programmation et Coordination rattachée au secrétariat général au début des années 1980.

²⁹⁰ Ancien ingénieur des travaux publics de l'Etat ayant travaillé pour l'OREAM à la fin des années 1960, il est chargé de mission sur les problèmes de développement urbain en 1981 puis directeur du Développement urbain de la COURLY à partir de 1984. Il est nommé conseiller sur les questions d'urbanisme, de grands projets et de déplacements urbains au sein du cabinet de M. Noir en 1989.

²⁹¹ C. Béraudier, chargé des finances, J. Moulinier, en charge de l'urbanisme, M. Noir, chargé des affaires économiques et des zones d'activités.

1980, parallèlement à la montée en puissance de l'enjeu économique au cœur des politiques urbaines.

Ce concept d'action publique, adapté à la fois de l'architecture et de la gestion managériale, est apparu à la fin des années 1960 à Bologne. Il correspond à une logique post-moderne de production de la ville, définie en opposition au productivisme fonctionnaliste moderne qui caractérise les Trente Glorieuses et en réaction aux logiques d'aménagement et d'équipement intensif de la croissance économique, conduites de façon technocratique et autoritaire par un pouvoir politique éloigné des réalités concrètes du territoire. Plus que le fruit d'un modèle pseudo-scientifique, il est ainsi le produit d'un choix politique de positionnement libéral de l'action publique (Tomas, 1998).

Le projet urbain est également une nouvelle méthode d'intervention sur la ville, plus flexible et participative, respectueuse de l'identité des territoires, de leur histoire et de l'esprit des lieux – ce que certains nomment le génie du lieu (Rey, 1998). Elle s'avère être plutôt adaptée au traitement de la ville en crise, et plus précisément au traitement des morceaux de la ville touchés par les dysfonctionnements ou l'obsolescence. « *L'histoire récente du projet urbain est indissociable de celle de la friche industrielle* » (Tomas, 1998, p.25), comme de celle des friches urbaines de façon plus générale.

Le projet urbain apparaît ainsi comme une méthode permettant de gérer l'existant, de procéder au renouvellement des fonctions et des usages des territoires urbains laissés à l'abandon, notamment ceux ayant une vocation économique plus ou moins ancienne (zones industrielles de première génération essentiellement, situées dans les quartiers péricentraux et/ou à proximité des gares et des ports), afin de contribuer à leur réinsertion dans un processus marchand et dans le fonctionnement général de la ville.

En effet, le contexte de crise économique instaure non seulement un rapport de concurrence nouveau entre les territoires, mais également une nouvelle logique de valorisation compétitive et différentielle de l'espace dans la manière de concevoir l'action publique en faveur du développement local. Celle-ci répond au processus de valorisation / dévalorisation des espaces qui est à l'origine de l'inégalité et de la compétition entre les territoires, mais elle contribue aussi assez fortement à son accentuation. Evolutions du contexte et des modalités de l'action publique concourent ainsi à donner aux territoires locaux une dimension nouvelle de ressource économique à valoriser, notamment à travers le déploiement de démarches de projets urbains de développement, de régénération (Chaline, 1999) ou de restructuration.

Le recours au management stratégique dans la conduite de l'action publique en faveur du développement économique introduit en outre l'usage du marketing et son application à l'aménagement du territoire local (Masson, 1998). Cette technique confère un rôle accru à l'image urbaine (Rey, 1998), pour satisfaire aux stratégies d'attraction des investisseurs et de remise sur le marché des localisations des morceaux de ville délaissés par les acteurs économiques. Le projet urbain, malgré ses racines puisant dans une philosophie politique tout autant opposée à l'urbanisme fonctionnaliste qu'à « *l'a-urbanisme libéral* » (Rey, 1998, p.46), se trouve ainsi progressivement placé au service de la mise en œuvre des politiques urbaines transversales à portée globale, issues de l'imprégnation stratégique et de l'acculturation aux enjeux économiques des pouvoirs publics locaux.

Le vocable de « projet urbain » est en effet conféré à la quasi-totalité des opérations d'aménagement et d'urbanisme ayant une vocation économique plus ou moins

importante, lancées dans l'agglomération lyonnaise à partir de la seconde moitié des années 1980. Elles correspondent pour la plupart d'entre elles aux différents sites stratégiques pour le développement économique local, localisés à proximité immédiate du centre ville de Lyon et identifiés comme tels par le SDAL. Il en va ainsi notamment de la Cité Internationale, du nouveau quartier technopolitain de Gerland, de la restructuration urbaine du quartier de Vaise lancée au milieu des années 1990 (Jouve, Linossier, Zepf, 2003), comme des opérations plus récentes du Confluent et du Carré de Soie (Villeurbanne – Vaulx-en-Velin) (voir cartes n°2 et 3).

A l'exception de l'opération de Porte des Alpes, également récente mais consistant en un projet d'aménagement situé sur des terrains anciennement agricoles, donc vierges d'urbanisation (voir infra), toutes ces opérations emblématiques de renouvellement urbain ont en commun de concerner des zones urbaines péricentrales occupées jusque là par de vastes emprises industrielles et urbaines plus ou moins désaffectées (Linossier et alii, 2004a). Celles-ci représentent le « *syndrome le plus évident d'une dévitalisation des économies urbaines* » (Chaline, 1999) et correspondent au changement de rationalité survenu dans la localisation des activités productives ou logistiques au sein des métropoles. Il s'agit de recréer des quartiers intégrés dans le fonctionnement de la métropole en leur conférant notamment une nouvelle vocation économique, grâce à une orientation stratégique vers l'accueil d'activités tertiaires, technologiques ou ludiques à forte valeur ajoutée (NTIC, loisirs marchands, etc.). Des effets de leviers économiques importants sont attendus de l'implication des acteurs privés dans la conduite des opérations (voir infra).

Ainsi, les projets urbains dont il est question ici cumulent des objectifs primaires d'incitation à l'augmentation ou au retour de l'investissement économique privé sur des portions clairement définies du territoire local, et des objectifs secondaires d'amélioration de la position concurrentielle de la ville sur le marché des localisations économiques, définis à l'échelle plus large de l'agglomération urbaine. Ils s'inscrivent donc dans une stratégie de marketing territorial et urbain destiné à séduire les acteurs économiques, qu'ils soient investisseurs immobiliers (promoteurs – constructeurs notamment) ou entrepreneurs. Ils correspondent clairement à une instrumentalisation de l'aménagement spatial et de l'urbanisme au service du développement économique local concurrentiel.

La mise en œuvre opérationnelle des projets urbains stratégiques

Jusqu'au début des années 1990, la difficulté de définir une stratégie cohérente et globale de régulation économique territoriale, en l'absence de compétence communautaire officielle en la matière, est contrebalancée par l'utilisation de l'urbanisme et de l'aménagement comme des moyens indirects de favoriser le développement de activités économiques, essentiellement tertiaires dans la ville centre et industrielles dans le reste de l'agglomération. Les quelques zones d'activités de Lyon dédiées exclusivement aux entreprises industrielles par le SDAU de 1978 (Gerland et Vaise) sont ainsi progressivement réorientées vers l'accueil des activités tertiaires ou technologiques face à la pérennisation de la crise et à la désindustrialisation massive qui l'accompagne.

D'une manière plus générale, les principaux sites stratégiques identifiés par le SDAL font l'objet de démarches de projet urbain à vocation économique, visant la refondation des bases productives de l'agglomération : soit autour des activités tertiaires,

technologiques ou marchandes (y compris autour des loisirs marchands) dans les zones péricentrales, soit autour des activités industrielles, technologiques et logistiques modernisées, dans les grandes zones d'activités situées dans la banlieue Est de Lyon (à Porte des Alpes notamment). Les opérations les emblématiques sont ainsi situées sur les sites technopolitains (Gerland), le Quai A. Lignon²⁹², Vaise, le Confluent et la Part Dieu (prolongement du centre directionnel tertiaire autour de la gare TGV) (voir cartes n°4 et 5).

La COURLY gère l'urbanisme et l'aménagement en lieu et place des communes, mais confie le plus souvent la réalisation des ZAC à la SERL, bras exécutant historique des pouvoirs publics locaux en matière d'aménagement spatial, d'urbanisme et de réalisations d'équipements collectifs (voir supra, 2^{ème} Partie, Sections 2 et 3). Au cours des années 1980, les opérations d'aménagement urbain de l'agglomération²⁹³ sont ainsi pilotées en régie directe par les services techniques de l'urbanisme de la COURLY, concédées à la SERL ou à des opérateurs privés. Le service des Activités économiques et Concessions institué en 1984 s'occupe d'ailleurs expressément des relations avec les acteurs économiques privés qui participent à des opérations d'aménagement (industriels, grands groupes financiers, promoteurs immobiliers) (voir infra, Section 3).

Le développement des compétences internes de la COURLY en matière de maîtrise d'ouvrage d'aménagement conduit cependant à une situation assez conflictuelle, où le donneur d'ordre empiète de plus en plus sur les savoir-faire de son principal bras exécutant opérationnel. Prétextant le déficit financier chronique de nombre d'opérations, les responsables communautaires dessaisissent donc la SERL des principales réalisations urbanistiques à vocation économique à la fin des années 1980, pour les conduire en régie directe ou les confier à des acteurs privés. Ce divorce opérationnel entre la SERL et la COURLY permet aux services communautaires de l'aménagement urbain (DGDU) de récupérer la conduite d'un grand nombre d'opérations d'urbanisme dans l'agglomération et de développer encore plus leur savoir-faire en matière de conduite de projet.

Toutefois, les lourdeurs techniques et financières inhérentes à la conduite des opérations d'aménagement urbain en régie directe, comme les difficultés de gestion urbanistique liées à leur concession à des opérateurs privés plus soucieux de la rentabilité immédiate de leurs investissements que de la réussite fonctionnelle des opérations (voir infra, Section 3), conduisent les autorités communautaires à renouer avec les services de la SERL au milieu des années 1990. En outre, la survenue du krach immobilier en 1992-1993, résultant de l'éclosion de la bulle spéculative initiée à partir de 1985-1986 notamment autour du marché pléthorique de bureaux dans les grandes villes, n'est pas totalement étrangère à cette décision.

²⁹² Opération mieux connue depuis sous le nom de Cité Internationale, située sur le site de l'ancien Palais de la Foire de Lyon délocalisé en 1984 à Chassieu dans la banlieue Est (Eurexpo).

²⁹³ Plus d'une centaine au total, dont 92 ZAC (30 à Lyon, 4 à Villeurbanne, 26 dans le secteur Ouest, 32 dans le secteur Ouest) : 28 sont confiées à la SERL, 6 sont réalisées en régie directe, 42 par convention avec un opérateur privé). Source : Archives du Grand Lyon.

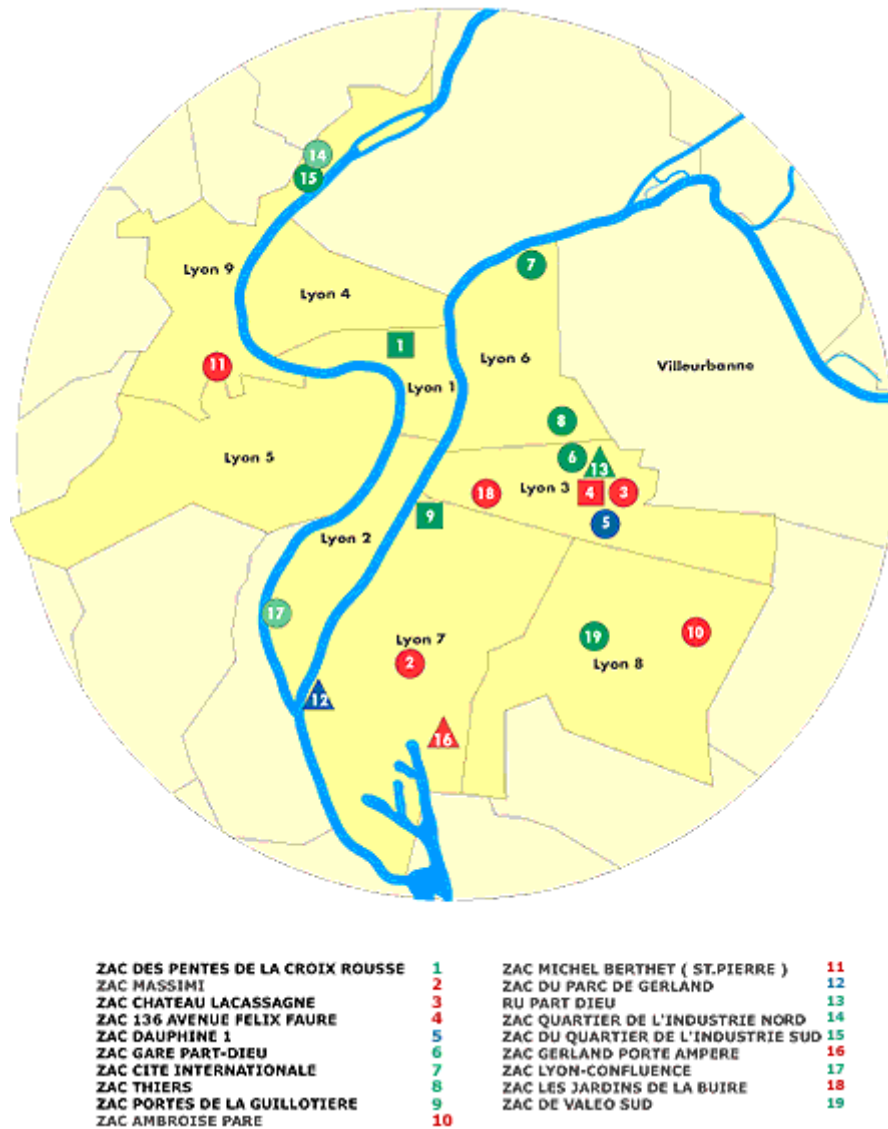
Carte n°4 : Les ZAC dans le Grand Lyon



ZAC DE LA MENDILLONNE	1	ZAC MOULIN BERGER	17	ZAC DU NOUVEAU BOURG	33
ZAC DES JARDINS DU FORT	2	ZAC MOZART	18	ZAC DE LA SAULAIE	34
ZAC DES CORBEGES	3	ZAC NARCISSE BERTHOLEY	19	ZAC DU CENTRE (Tassin)	35
ZAC DES PIERRES BLANCHES	4	ZAC DES GAULNES	20	ZAC FRATERNITE (Décines)	36
ZAC CHARPENNES / WILSON	5	ZAC BOIS DES COTES	21		
LOTISSEMENT LES PIVOLES	6	ZAC ST. CLAIR	22		
ZAC DU CENTRE (Meyzieu)	7	ZAC PESSÉLIERE	23		
ZAC DU VIEUX VILLAGE	8	ZAC DU GRAND VALLON NORD	24		
ZAC TONKIN 2	9	ZAC DU GRAND VALLON SUD EST	25		
ZAC DES PERCHES	10	ZAC DU GRAND VALLON SUD OUEST	26		
ZAC FEUILLY	11	ZAC DE PARTILLY	27		
ZAC DU CENTRE VILLE (Mions)	12	ZAC CENTRE VILLE (Craponne)	28		
ZAC DU CENTRE VILLE (Irigny)	13	ZAC DU CENTRE VILLE (Pierre Bénite)	29		
ZAC CENTRE-VILLE (Vaulx-V)	14	ZAC DU PARC D'YVOURS	30		
ZAC DES NOYERAIES	15	ZAC DU VIEUX BOURG	31		
ZAC LES HAUTS DE FEUILLY	16	ZAC POLE ALIMENTAIRE	32		

Source : www.grandlyon.org

Carte n°5 : Les ZAC dans la Ville de Lyon



Source : www.grandlyon.org

D'autres SEM d'aménagement sont également créées par les pouvoirs publics locaux pour prendre en charge la réalisation de certaines grandes opérations complexes, ayant une dimension économique plus ou moins importante. C'est notamment le cas pour le réaménagement du Quai A. Lignon en 1987, mais la SEM Cité Internationale est toutefois éclipsée quelques années par le concessionnaire privé désigné par la mandature de M. Noir pour conduire le projet, avant de reprendre son rôle d'aménageur en 2000 (voir infra, Section 3). Le projet du Confluent lancé sous la mandature Barre occasionne aussi la création de la SEM Lyon Confluence, chargée de conduire l'aménagement des ZAC de l'opération. Ces deux projets ont également en commun la participation de signatures architecturales et urbanistiques prestigieuses (R. Piano, O.

Bohigas, F. Grether), qui contribuent à leur donner une certaine aura médiatique sur le marché international des villes.

Ainsi, la technostructure communautaire lyonnaise construit progressivement son savoir-faire en matière de management stratégique du développement urbain au service du développement économique durant les années 1980 et au début de la décennie 1990, afin de coller avec les grands objectifs énoncés par les responsables politiques après la Décentralisation. Ne pouvant intervenir officiellement en faveur du développement économique, les services techniques en charge des questions d'aménagement opérationnel, d'urbanisme et des dossiers jugés stratégiques pour l'évolution de d'agglomération renforcent considérablement leur savoir-faire pratique dans le champ de l'aménagement urbain à vocation économique, essentiellement par le biais de la maîtrise d'ouvrage en régie directe des projets d'urbanisme opérationnel de Gerland et du Quai A. Lignon.

Ils découvrent également l'approche globale et partenariale de l'action publique et des politiques urbaines, déployée dans une optique très pragmatique d'accompagnement des efforts de positionnement de la métropole lyonnaise sur le marché concurrentiel des territoires économiques. La COURLY gère le volet urbanistique et spatial de l'aménagement au service du développement économique local (réalisation des surfaces d'activités), tandis que l'ADERLY s'occupe de l'action économique plus immatérielle (marketing, promotion, information, prospection, approche stratégique du développement territorial, animation). L'association et l'EPCI sont ainsi totalement complémentaires, la première rassemblant et mobilisant l'ensemble des acteurs concernés par l'économie dans la promotion économique du territoire et la définition d'une stratégie de développement, le second parachevant cette action en lui donnant une retranscription concrète et physique par le biais de ses compétences d'aménagement et d'urbanisme.

L'urbanisme opérationnel à caractère industriel, tertiaire ou commercial s'inscrit donc progressivement comme une extension des missions d'aménagement spatial plus classiques de la puissance publique locale. Il prend ses distances avec les pesanteurs de la bureaucratie administrative communautaire, en s'ouvrant à la logique de mission, plus stratégique, pragmatique et flexible. Cette mutation augure notamment de l'ouverture des services de la COURLY à l'action économique au début des années 1990, et plus largement d'un vaste processus d'évolution en profondeur de l'administration de gestion territoriale, reposant sur l'émergence de nouvelles fonctions et de nouveaux métiers (Martin, Novarina, 1989). Dans ce dispositif d'intervention publique locale centrée sur le développement économique territorial, « *les frontières entre domaines de compétences des techniciens et des politiques tendent à s'estomper* » (Martin, Novarina, 1989, p.125), tout comme la délimitation entre aménagement urbain et action économique.

Les missions territoriales, vecteurs de transversalité et de proximité dans l'action publique

Dans les années 1980, le service des Activités d'agglomération de la COURLY se charge notamment des actions spécifiques à caractère expérimental, déployées afin de renforcer le savoir-faire et les compétences techniques communautaires dans le domaine de l'aménagement urbain à vocation économique. Il s'agit essentiellement de l'opération de requalification urbaine du quartier industriel de Gerland, situé au Sud de

Lyon sur la rive gauche du Rhône, lancée au début des années 1980 en réponse à la crise économique et aux effets négatifs de la désindustrialisation sur le tissu urbain péricentral. Elle est intégrée dans le volet urbanistique et spatial du premier Plan Technopole lyonnais. L'opération du Quai A. Lignon est aussi gérée quelque temps par ce service, avant d'être confiée à une SEM, expressément créée pour réaliser la Cité Internationale de Lyon (voir infra, Section 3).

Une équipe opérationnelle est constituée en 1982 pour réaliser le suivi des chantiers à Gerland et gérer le projet d'aménagement de façon globale. Elle fait office de dispositif expérimental concret pour tester les solutions organisationnelles mobilisables dans l'optique d'adapter l'action publique intercommunale à la démarche stratégique du projet territorial à visée économique et urbaine. Elle est enrichie d'une cellule technico-administrative chargée de la gestion et de la coordination des travaux d'aménagement des ZAC et lotissements de l'opération²⁹⁴. Cette dernière élabore les documents administratifs, participe à la délimitation des nouveaux parcellaires des programmes, à la préparation des baux, aux négociations foncières avec les grandes sociétés propriétaires (voir infra, Section 3)²⁹⁵, au suivi des chantiers, à la réalisation des études urbanistiques et paysagères amont, et s'occupe également de mettre au point la campagne de promotion commerciale et de communication publicitaire de l'opération, à travers la réalisation de documents d'information et d'expositions destinées à un large public.

En 1988, l'équipe opérationnelle de Gerland est ainsi organisée selon trois axes déclinant la mission d'aménagement : la fonction administrative et financière (documents administratifs, passation de marchés, comptabilité, suivi informatique), la fonction d'ingénierie technique (actes notariés, permis de construire, problèmes fonciers, conditions de vente aux promoteurs) et la fonction travaux (suivi des chantiers). Afin de mieux intégrer les différents aspects de la conduite du projet tout en précisant la répartition des tâches techniques au sein de l'équipe – maîtrise d'ouvrage, réflexion globale sur le périmètre d'intervention, accueil et information des visiteurs, partenaires économiques et professionnels de l'urbanisme –, l'organisation est modifiée en 1989.

Cinq cellules composent désormais l'équipe, les deux nouvelles étant chargées respectivement des études de faisabilité et des diagnostics territoriaux en amont et de la communication en aval. La mission de l'équipe de Gerland est également reformulée en termes de conduite de projet et non plus d'opération. Elle prend alors l'appellation de « Mission Gerland », sur le modèle de la « Mission Quai A. Lignon » créée en 1984 par la Ville de Lyon, propriétaire des terrains et des immeubles de l'ancien palais de la Foire, pour s'occuper des études préalables à la réutilisation du site.

Cette autre équipe technique dédiée à une opération d'aménagement stratégique ayant une dimension économique importante, est également pluridisciplinaire mais plus axée sur le volet amont des études que sur la dimension opérationnelle de conduite de projet, le contenu de celui-ci restant à définir. Elle est placée sous la responsabilité d'une représentante de l'AGURCO, et composée d'un représentant de la CCIL et de l'ADERLY – P.-Y. Tesse, porteur de la vision stratégique des acteurs économiques (voir infra, Section 3) –, de techniciens des services communautaires et municipaux et

²⁹⁴ ZAC de l'Ecole Normale Supérieure de Sciences de Lyon, ZAC du Bassin de plaisance, lotissement de l'Artillerie.

²⁹⁵ Plastic Omnium, Laboratoires Aguettant.

d'une autre représentante de l'AGURCO. La Mission Quai A. Lignon disparaît cependant dès 1987, remplacée par la SEM d'aménagement Cité Internationale qui doit réaliser le nouveau quartier pour le compte de la collectivité (voir infra, Section 3).

A l'autre extrémité du dispositif organisationnel prévu pour piloter l'opération de Gerland, se trouvent un groupe de direction technique (élus communautaires et municipaux, techniciens des organismes publics) et un groupe de portage politique (élus communautaires et municipaux, vice-présidents et adjoints concernés). « *La montée en puissance d'une technostructure communautaire, qui entend démontrer sa capacité à prendre en main le développement de l'agglomération, accompagne la volonté des élus communaux et communautaires de manifester, à travers la requalification de Gerland, leur capacité à encadrer le développement de la ville* » (Bourdin, Petitet, 2002, p.43). Un dispositif décisionnel analogue accompagne l'opération du Quai A. Lignon.

A cette quête d'efficacité et de transversalité de l'action publique impulsée par les responsables communautaires, s'ajoute en parallèle la recherche d'une plus grande proximité physique des services techniques de l'urbanisme avec le terrain, afin de rendre l'intervention communautaire plus visible mais aussi de permettre une meilleure coordination des services de la COURLY avec les acteurs municipaux et les différents partenaires de l'opération (entreprises de BTP, usagers, investisseurs, promoteurs, propriétaires fonciers, etc.). L'équipe opérationnelle de Gerland est donc rattachée organiquement au service des Activités d'agglomération, mais physiquement installée au cœur du quartier en transformation, *in situ*, sous la forme d'une mission territoriale. Elle assure ainsi l'interface entre les différents acteurs impliqués dans le projet, tout en s'occupant des tâches techniques au plus près du terrain (Bourdin, Petitet, 2002).

Cette innovation organisationnelle destinée à rapprocher l'équipe technique de la réalité du terrain et des différents acteurs en présence (habitants, entreprises, promoteurs, exécutants des chantiers), sert de modèle pour la conduite d'autres opérations d'aménagement stratégique dans les années 1990. Le principe de la mission territoriale est effet dupliqué, notamment sur les Pentes de la Croix-Rousse et sur le secteur de la Porte des Alpes à partir de 1993 (voir infra) et dans le quartier de Vaise à partir de 1996. Il permet de faciliter la mise en œuvre rapide et cohérente de programmes d'action publique complexes, car multisectoriels et globaux, sur ces territoires, tout en offrant une grande souplesse organisationnelle dans la constitution des équipes techniques et dans la délimitation des périmètres d'intervention. D'un point de vue opérationnel, les missions assurent la transversalité des projets et le suivi de chaque opération, ainsi que l'information et la concertation du public. Elles gèrent la coordination des opérations et l'interface entre les différents acteurs institutionnels impliqués dans la mise en œuvre du projet urbain (SERL, maîtres d'ouvrage privés, promoteurs, services techniques communautaires, etc.).

La composition et l'organisation des équipes sont essentiellement empiriques et propres à chaque mission territoriale. Elles reflètent l'historique de la structuration du projet d'action publique sur chacun des territoires concernés. Le seul point commun réside dans leur caractère composite, pluridisciplinaire et multi-partenarial. Le personnel émane ainsi des organismes publics locaux impliqués dans la conduite des différentes opérations ou actions, selon une logique de déconcentration territoriale des services techniques centralisés (Grand Lyon, municipalité, SERL, etc.). Malgré un volet économique parfois important à la Croix-Rousse, à Vaise et à Gerland, il n'y a aucun représentant des services économiques du Grand Lyon dans les missions territoriales.

Elles sont par contre soumises à un double rattachement institutionnel et politique aux Directions générales du Grand Lyon²⁹⁶ et de la Ville de Lyon.

L'opération de Porte des Alpes est un cas à part puisqu'elle ne se situe pas à Lyon mais à cheval sur les communes de Bron et de Saint-Priest, dans la périphérie Est de l'agglomération. Son rattachement institutionnel est donc exclusivement communautaire. Seuls les techniciens communautaires travaillent à la Mission (chargés de projets et urbanistes de la DGDU pour la plupart), une chargée de mission de la DAEI s'occupant en outre spécifiquement de l'animation territoriale du projet économique et technologique, sans toutefois être présente sur le site. Il s'agit aussi en effet d'un projet d'aménagement à vocation économique dominante, qui consiste en la réalisation d'un parc technologique à forte dimension environnementale et paysagère (Frénéa, 2001) (voir infra).

Le cabinet de consultants spécialisé dans le management Algoé assiste les missions territoriales dans la gestion de la maîtrise d'ouvrage globale de chaque projet. Ce recours au savoir-faire technique du secteur privé est un bon indicateur de la volonté du Grand Lyon de renforcer la dimension managériale de son intervention. Le choix même du terme de « mission » est révélateur du parti pris stratégique défini par les pouvoirs publics communautaires. Il fait en effet référence à l'action d'envoyer, à la charge donnée à une personne ou un groupe d'aller accomplir quelque chose²⁹⁷ : il renvoie donc à une conception souple et pragmatique de l'action publique. La structure n'est d'ailleurs pas pérenne, son existence se limite à la durée de réalisation de l'opération ou du projet. Chaque mission définit sa propre stratégie d'intervention sur le territoire, jouant le rôle de développeur et de coordinateur local pour répondre à la forte pression politique des autorités municipales et communautaires, mais aussi pour atténuer les contradictions éventuelles et gérer les « *dissensus* » résultant de la pluralité d'acteurs et de logiques d'actions sur un même projet urbain (Linossier, Jaton, 2004).

Le choix d'une organisation opérationnelle par les missions territoriales dans les années 1990 reflète donc bien la volonté stratégique du Grand Lyon de concilier aménagement urbain et développement économique selon une approche transversale et intégrée de l'action publique sur le territoire. Durant la première moitié de la décennie en effet, les compétences et savoir-faire effectifs de l'organisme communautaire restent limités dans le domaine de l'action économique à proprement parler, contraignant ses services à favoriser le développement économique par l'aménagement et la mise en valeur urbanistique du territoire pour les entreprises. En revanche, la montée en puissance des logiques d'action économique plus qualitatives, par filières notamment, à la fin des années 1990, ainsi que leur échec relatif, amènent le Grand Lyon et la DAEI à s'inspirer du modèle des missions pour réorganiser la mise en œuvre de la politique économique au début des années 2000, en misant sur la proximité et la transversalité permises par la démarche territorialisée.

²⁹⁶ Les missions territoriales apparaissent dans l'organigramme communautaire à la faveur de la refonte générale des services en 1999. Auparavant, elles dépendent du Secrétariat Général et de la Direction du Développement Urbain.

²⁹⁷ D'après le Petit Robert.

2- Difficultés de mise en cohérence développement urbain / développement économique

Bien que la démarche de projet urbain devienne un aspect central de l'action publique locale en faveur du développement économique territorial, notamment grâce à ses vertus de mise au service de l'attractivité de la logique transversale, l'intervention économique du Grand Lyon s'enferme progressivement dans une approche stratégique et sectorielle à la fin des années 1990. Ce phénomène est en grande partie lié au cloisonnement professionnel et culturel très important qui se développe au sein de l'organigramme communautaire entre les services d'aménagement et d'urbanisme d'un côté, et les services économiques de l'autre.

Vertus intégratives de l'aménagement des surfaces d'activités

A partir de 1990, l'adaptation des services à la démarche stratégique, globale et transversale de l'action publique, ardemment souhaitée par l'exécutif communautaire, se généralise ainsi que leur adaptation aux nouvelles missions de conduite de projet sous-tendue par l'approche stratégique. Le service des Activités économiques, qui gère les relations avec les concessionnaires privés des opérations d'aménagement et les procédures contractuelles de DSQ²⁹⁸, est intégré dans le Département Développement urbain qui rassemble aussi les services d'urbanisme opérationnel, territorial et réglementaire. Il est également découpé en missions thématiques, afin de faciliter la mise en cohérence, la mise en œuvre et le pilotage des nouvelles politiques urbaines (habitat, développement économique, déplacements, écologie) et de projets plus ponctuels (espaces publics, DSU²⁹⁹), lancés dans l'agglomération parallèlement à l'élaboration du nouveau schéma directeur Lyon 2010.

Le nouveau dispositif est ainsi censé permettre une intégration fonctionnelle plus souple et pragmatique des politiques urbaines. Les actions économiques déployées par la MDE s'inscrivent en effet en relative complémentarité avec celles qui touchent le développement urbain de l'agglomération : participation à la gestion de l'urbanisme commercial à travers l'élaboration conjointe du SDUC, expertise technique et économique sur les projets d'urbanisme (études de faisabilité, y compris dans les quartiers sensibles concernés par les procédures de DSU), participation à la gestion de l'offre de sites d'accueil pour les entreprises à travers la création d'observatoires de l'immobilier et du foncier à vocation économique, accompagnement de la révision du POS sur la question du maintien de la place des activités économiques dans le tissu urbain, etc. (voir supra, Section 1).

Durant la première moitié des années 1990, la MDE s'occupe ainsi plus ou moins directement de l'aménagement de nouvelles zones d'activités périphériques, qui accompagnent le développement urbain et économique de l'agglomération. Elle assure notamment la conduite des études de faisabilité en amont des opérations de réalisation de nouveaux sites d'implantation pour les entreprises, ainsi que l'assistance économique au pilotage mené par les services opérationnels de l'urbanisme (ZAC du Chêne à Bron, ZAC du Parc d'Yvours à Pierre Bénite, ZAC du Parc de Gerland).

²⁹⁸ Développement Social des Quartiers (contrats Etat - collectivités locales dans le cadre du 9^{ème} Plan national 1984-1988, participant de la Politique de la Ville, en faveur des quartiers dits sensibles).

²⁹⁹ Développement Social Urbain (nouvelle appellation du DSQ à partir de 1990, dans le cadre des Contrats de Plan 1988-1992).

A partir de 1993, la maîtrise d'ouvrage des principales opérations d'aménagement des sites économiques retenus comme prioritaires par le SDAL est concédée à la SERL, qui bénéficie d'un retour en grâce providentiel aux yeux des autorités communautaires, en raison de l'écclatement de la bulle immobilière (voir supra). Un potentiel d'offres publiques aménagées de plusieurs centaines d'hectares est développé à destination des activités industrielles et tertiaires, à travers notamment les ZAC des Pierres Blanches, des Corbèges et le lotissement du Poste aux chevaux à Mions – Corbas, la ZAC du Paisy à Dardilly et la ZAC Thiers à proximité de la Part Dieu³⁰⁰ (voir cartes n°2 et 3).

La prise en main par l'organisme communautaire de la gestion de l'offre de sites d'implantation pour les entreprises au travers des démarches d'observatoire est ainsi complétée par la production de surfaces d'activités. La politique de développement économique s'appuie sur une certaine transversalité de l'action publique, alliant le volet urbanistique opérationnel et de la planification d'un côté, et le volet plus directement lié à l'économie de l'autre, tous deux portés par la même Direction du Développement Urbain. L'aménagement urbain est dès lors encore plus massivement mis au service du développement économique.

Les ZAC des Perches et du Feuilly à Saint-Priest, lancées en 1996 et 1998 et pilotées par la SERL, participent de cette dynamique d'aménagement spatial à vocation économique. Elles s'inscrivent dans la vaste opération de développement économique et urbain du site stratégique de Porte des Alpes, planifiée par le SDAL et permise par le POS de 1994, qui fait partie des projets urbains à vocation économique phares au niveau intercommunal (voir supra). Cette opération représente en effet la principale réalisation du Grand Lyon en matière de création de nouvelles surfaces d'activités pour les entreprises dans l'agglomération à la fin des années 1990. Elle est localisée sur les importantes réserves foncières constituées depuis la fin des années 1970 à proximité de la zone commerciale de Champ du Pont, de l'université Lyon 2 et de la ZAC du Triangle situées à Bron (Frénéa, 2001).

Le projet porte sur l'aménagement d'un parc technologique et scientifique à forte dimension environnementale d'environ 120 ha, destiné à l'accueil d'activités industrielles non polluantes, tertiaires et de recherche. Il s'inscrit dans le volet territorial du Plan Technopole du Grand Lyon, comme l'un des sept sites technopolitains de l'agglomération, mais sa capacité à recevoir de nouvelles implantations d'entreprises est toutefois limitée par son orientation sectorielle très spécifique, positionnée à l'interface entre environnement, technologie et activités économiques (voir infra). Celle-ci est notamment déterminée par l'implantation sur le site de la firme Merial³⁰¹ dès 1995, assurant le rôle de locomotive économique pour le lancement de l'opération et son orientation vers l'accueil des activités technologiques innovantes.

Après l'élan des années 1990, la dynamique de développement économique et d'urbanisation du site retombe d'autant plus vite depuis 2001 qu'il ne fait pas partie des priorités de la nouvelle majorité élue en matière de politique économique (Gonet, 2002). Malgré des surfaces disponibles importantes et relativement bien localisées par rapport au centre de la métropole et en termes de desserte autoroutière et aérienne (A43, proximité des aéroports de Bron et Lyon Saint Exupéry), l'opération de Porte des Alpes s'avère inadaptée pour remédier au problème croissant de la pénurie de foncier à

³⁰⁰ Source : liste des ZAC du Grand Lyon fournie par F. Menez (RIVES/ENTPE).

³⁰¹ Filiale du groupe Rhône-Mérieux, spécialisée dans la biologie vétérinaire (vaccins).

vocation économique dans l'agglomération (voir infra). Elle constitue pourtant *a priori* une opportunité intéressante pour répondre à la crise de l'offre d'accueil pour les entreprises qui sévit dans l'agglomération au tournant des années 1990 et 2000.

Renouvellement urbain et développement économique

Parallèlement, la mandature de R. Barre définit un nouvel axe d'intervention pour la MDE, qui s'inscrit également en relation très étroite avec la politique de développement urbain communautaire : le lancement des premières opérations de requalification des zones industrielles aménagées dans les années 1960-70 (voir supra, 2^{ème} Partie). Une dizaine de zones sont ainsi améliorées par la MDE à partir de 1996, notamment à Dardilly, Décines, Vaulx-en-Velin, La Mouche³⁰², Meyzieu – Jonage, Corbas, Chassieu Mi-Plaine, Perica³⁰³, Vallée de la chimie, Craponne, Lyon Nord³⁰⁴ et Lyon Sud-est³⁰⁵. Plus de quatorze millions d'Euros sont investis en cinq ans (1997-2002) pour requalifier onze parcs ou zones d'activités de l'agglomération (Lensel, Rouzies, Degrugilliers, 2002) (voir carte n°6).

La coordination globale des opérations de requalification est assurée au niveau central par la DGDU du Grand Lyon. Sur chaque site, des comités de pilotage politique et technique regroupent les élus communautaires et municipaux concernés ou les services municipaux et communautaires concernés³⁰⁶, la CCIL, les industriels locaux rassemblés en association et un paysagiste chargé de l'AMO³⁰⁷. Cette organisation en grande partie territorialisée et décentralisée préfigure largement celle qui est mise en place pour l'action économique de la DAEI au début des années 2000 (voir infra).

Il s'agit d'un moyen d'agir en faveur du développement économique local commode, concret et relativement facile à mettre en œuvre pour les services du Grand Lyon, qui souffrent encore de leur manque de savoir-faire spécialisé dans le domaine économique au milieu des années 1990. En effet, ce type d'action permet de mobiliser les compétences techniques plus traditionnelles de l'intercommunalité – aménagement spatial, urbanisme –, qui se trouvent au sein de la DGDU à laquelle appartient aussi la MDE, afin de répondre de façon visible et assez immédiate aux attentes des entreprises en matière de localisation sur le territoire. Il s'agit aussi, non seulement de coller aux besoins des entreprises en matière d'offre d'implantation et de répondre à leur attente concernant leur environnement urbain immédiat (desserte, signalétique, stationnement, etc.), mais également de redonner de la valeur marchande et économique à des surfaces d'activités en perte de compétitivité face à l'évolution du marché des localisations urbaines pour les firmes, tout en palliant la pénurie de foncier disponible en périphérie et les limites posées à l'extension urbaine, grâce à la reconquête des quartiers péricentraux frappés par la désindustrialisation.

Les opérations de requalification des zones industrielles sont en effet révélatrices du caractère limité des disponibilités foncières dans l'agglomération, comme les nouvelles opérations de réalisation de zones d'activités menées durant les années 1990, qui sont toutes situées aux franges du territoire communautaire (voir supra). Le périmètre central

³⁰² Pierre-Bénite – Irigny – Saint-Genis-Laval.

³⁰³ Rillieux – Caluire – Sathonay Camp.

³⁰⁴ Neuville – Genay.

³⁰⁵ Vénissieux – Saint Priest – Mions – Corbas.

³⁰⁶ Economie, urbanisme, voirie, eau, assainissement.

³⁰⁷ Assistance à Maîtrise d'Ouvrage.

Carte n°6 : Les zones d'activités en requalification du Grand Lyon



Ces opérations de requalification peuvent être mises en parallèle avec les grands projets de régénération urbaine qui touchent zones de friches industrielles ou urbaines de l'agglomération, désaffectées ou inadaptées aux évolutions fonctionnelles de la ville post-moderne (voir supra). Les opérations de Gerland et de la Cité Internationale, lancées durant les années 1980, constituent les deux premiers grands projets de

renouvellement urbain à vocation économique dominante réalisés dans l'agglomération lyonnaise après la Décentralisation. Elles accueillent respectivement des activités économiques et d'enseignement supérieur liées à la stratégie de développement technopolitaine pour la première (ENS Sciences et Lettres, entreprises liées aux biotechnologies), de grands équipements collectifs à fort rayonnement liés à la logique d'internationalisation de la métropole et des activités de loisirs marchands pour la seconde (siège d'Interpol, palais des congrès, Musée d'art contemporain, casino, hôtels, multiplex).

Outre des modes de pilotage des projets opposés (l'une réalisée en régie directe, l'autre concédée à un opérateur privé), elles présentent également un bilan inégal en termes de surfaces d'activités mises sur le marché. Le quartier de Gerland offre en effet beaucoup plus de possibilités d'implantation pour les entreprises, notamment dans le cadre de l'aménagement du technopôle, que le quartier de la Cité Internationale, qui reste majoritairement dédié aux fonctions commerciales et touristiques d'accompagnement du développement économique métropolitain.

Sous le mandat de R. Barre, sont lancées les opérations de régénération urbaine de Vaise et du Confluent. Le plan de développement global de Vaise permet la réalisation de plus de 150 000 m² de nouvelles surfaces d'activités entre 1997 et 2005, réparties sur trois sites qui constituent autant de pôles économiques spécialisés autour d'une ou deux filières d'activités : le quartier de l'Industrie (numérique, textile) et le secteur Gorge de Loup/Berthet (formation), aménagés grâce à la procédure de ZAC ; le haut de la rue Marietton (concessionnaires automobiles). Le grand projet du Confluent, qui couvre tout le Sud de la Presqu'île, met plus de temps à démarrer : la réalisation de la première phase doit ainsi s'achever en 2015 et prévoit environ 90 000 m² de surfaces tertiaires. Les premières réalisations à vocation économique significatives ne portent cependant que sur l'aménagement d'un pôle commercial et de loisirs de 120 000 m², prévu pour 2007.

Malgré la pénurie de terrains disponibles pour réaliser des programmes immobiliers de bureaux ou aménager des surfaces d'activités pour les entreprises dans l'agglomération, il en va de même pour le dernier projet de ce genre lancé dans l'agglomération par la mandature de G. Collomb. L'opération Carré de Soie, située à cheval sur Villeurbanne et Vaulx-en-Velin, ambitionne en effet de remplacer les anciennes usines TASE³⁰⁸ par un vaste complexe commercial de 55 000 m², accompagnant un nouveau pôle de loisirs de 7 ha aménagé entre l'hippodrome de Villeurbanne et le Canal de Jonage (école de sport, multiplex, bowling, etc.). Le projet ne comporte pas de programme immobilier de bureaux, en dépit d'une localisation géographique plutôt intéressante sur la future ligne de tramway Léa-Leslys reliant la Part Dieu à l'aéroport Saint Exupéry (voir carte n°2).

La politique de requalification des zones d'activités et de régénération économique des vieux quartiers industriels péricentraux de Lyon est donc poursuivie et amplifiée sous la mandature de G. Collomb, malgré l'absorption de la MDE par la DAEI en 1999. Entre 1997 et 2002, 14,3 millions d'Euros sont investis pour la requalification de onze zones d'activités de l'agglomération (DAEI, 2004). Cependant, le volet spatial de la politique économique du Grand Lyon ne devient au tournant des années 2000 qu'un axe mineur de l'intervention des services économiques communautaires. L'action foncière (constitution d'un patrimoine communautaire et revente des terrains à un prix

³⁰⁸ Textiles Artificiels du Sud-Est, fermées au début des années 1980.

avantageux pour les entreprises) est toutefois mise au service du développement des activités économiques, essentiellement pour permettre à des entreprises importantes de se délocaliser au sein de l'agglomération (Infogrames, SMI KOYO)³⁰⁹ (voir infra, Section 3).

Le tertiaire marchand truste les principaux projets urbains de renouvellement conduits récemment dans l'agglomération lyonnaise, surfant sur la rhétorique grandissante de l'avènement de la société des loisirs et de l'accentuation des logiques de consommation (Davezies, 2004). Le marketing urbain sert ainsi le développement économique local en misant sur l'attractivité globale de la ville, tant vis-à-vis des entreprises que des individus (Ingallina, Park, 2005). Cette domination est notamment liée au choix politique local de faire de la culture et du tourisme des axes majeurs de la stratégie d'attractivité économique lyonnaise (voir supra, Section 1). Elle est également accentuée par le choix des services économiques du Grand Lyon de privilégier le secteur des loisirs marchands à la fin des années 1990, parallèlement au développement de la logique de soutien et de promotion des nouvelles filières d'activités considérées comme stratégiques, en lien avec la relance du Plan Technopole et la nette inflexion conférée à l'action économique communautaire en direction de la stratégie.

Le cloisonnement sectoriel de l'action économique communautaire

A mesure que la DAEI développe ses services au cours des années 1990, les actions qu'elle développe prennent une orientation stratégique de plus en plus poussée (voir supra, Section 1). Dès sa création cependant, la mission qui lui est conférée est résolument stratégique et tournée vers la recherche de l'efficacité économique. Elle est en effet chargée de concevoir et de porter la politique économique du Grand Lyon, et de favoriser le rayonnement international de la métropole, dénotant d'une claire volonté du pouvoir politique local de faire prendre par l'instance communautaire le pas sur le rôle de l'ADERLY (voir supra, Section 3). La MDE n'est comparativement qu'un service d'urbanisme opérationnel consacré à la problématique économique, qui gère la mise en œuvre spatiale de la stratégie de développement économique (aménagement de sites d'accueil pour les activités).

La relance du Plan Technopole à partir de 1997, dont le pilotage est confié à la DAEI et non plus à l'ADERLY comme c'était le cas depuis le milieu des années 1980, marque à la fois une nouvelle étape dans l'appropriation de la culture managériale et stratégique par l'organisme communautaire, et la montée en puissance des services économiques du Grand Lyon dans l'expertise économique et dans la prescription des modes de faire liés au développement économique. La DAEI intègre dans ses activités des fonctions de veille économique conjoncturelle et structurelle, de marketing territorial, d'identification des filières, pôles d'excellence et fonctions économiques motrices ou émergentes du système productif local, en plus des tâches d'assistance aux implantations d'entreprises et de définition – évaluation de la stratégie d'agglomération (aide à la décision). Elle tend à se comporter de plus en plus à la manière d'une entreprise, mettant l'accent sur une gestion managériale de l'action économique.

La logique de filière et de promotion des pôles d'excellence économiques de la métropole lyonnaise est ainsi dominante dans la stratégie d'intervention de la DAEI à la fin des années 1990. Cette politique de soutien vise autant les filières industrielles (éco-

³⁰⁹ Bilan d'activités du Grand Lyon, rubrique Economie (1999, 2000).

industries, mécanique automobile, chimie, textile), la logistique (en relation avec l'Alliance Logistique créée au niveau de la RUL), les loisirs marchands (multiplex, hôtellerie et tourisme d'affaires, produits culturels haut de gamme, etc.), que les secteurs d'activités technologiques inscrits dans le nouveau Plan Technopole : les biotechnologies, sciences du vivant et de la santé, ainsi que les nouvelles technologies d'information et de communication. La production d'études et la promotion économique complètent cette approche qualitative et très peu spatialisée du développement économique territorial.

La démarche d'établissement d'une matrice de portefeuille local d'activités, utilisée dans le management stratégique du développement économique local (voir supra), inspire clairement les nouveaux responsables de la DAEI dans la choix de privilégier cette approche du développement par les filières économiques. Elle consiste en effet à identifier les secteurs d'activités dominants, moteurs ou émergents au sein du système productif local, dans le but de définir une stratégie de positionnement pour le territoire (Bouinot, Bermils, 1993). Elle est développée dans l'agglomération grâce aux travaux d'expertise économique produits par des chercheurs lyonnais et parisiens pour le compte de la RUL (Beckouche, Davezies, 1993) et du Grand Lyon (Davezies, 1994 ; Beckouche, Davezies, 1995 ; Minelle et Alii, 1996).

La création de l'Observatoire Partenarial de l'Agglomération Lyonnaise en Economie (OPALE) au début des années 2000 au sein de l'Agence d'urbanisme s'inscrit également dans cette logique qualitative de production d'indicateurs et d'observation permanente de l'évolution économique du territoire par le biais des filières d'activités, propre à l'approche stratégique et managériale du développement économique. Ces démarches directement inspirées des méthodes de gestion stratégique des firmes permettent en outre de conduire une forme d'évaluation en continu de l'action économique déployée.

L'établissement de rapports d'activités annuels à compter de 1998 marque aussi le virage résolument managérial amorcé par la nouvelle direction de la DAEI : il s'agit de gérer le service économique communautaire à la façon d'une entreprise privée, en rendant régulièrement compte aux élus et aux différents partenaires de la réalité et de la diversité de l'intervention, afin de convaincre de son efficacité économique. L'organisation des différentes missions qui composent la DAEI entre 1998 et 2000 traduit ainsi très nettement une orientation stratégique de l'action de plus en plus coupée de l'approche du développement économique par l'aménagement de l'espace et l'intervention urbanistique. Elle dénote cependant également d'une certaine confusion dans la répartition des rôles au sein du service économique du Grand Lyon, qui peut être interprétée comme une difficulté à définir de façon précise le sens et le contenu à donner à l'action économique communautaire.

D'un côté, une équipe gère le volet d'animation territoriale, de suivi des créations d'entreprises, de gestion de l'urbanisme commercial (et des loisirs marchands) et de l'offre de surfaces d'activités qui était auparavant dévolu à la MDE. Elle constitue la seule partie des services économiques communautaires ayant une approche véritablement axée sur le territoire et sur la relation entre développement économique et dimension spatiale de l'aménagement. De l'autre côté, une équipe gère l'accompagnement des projets d'implantation, une autre le Plan Technopole (Biotechnologies et Santé, soutien à la recherche et à l'innovation) et une troisième s'occupe des filières et pôles d'excellence (environnement, textile, logistique, télécommunications, numérique) ainsi que de la veille économique (DAEI, 2001).

En 2001, l'organisation de la mise en œuvre de la politique économique par la DAEI se scinde selon trois grandes orientations : l'accompagnement des pôles d'excellence économique (sciences du vivant, et technologies de l'information) et des filières en évolution (mécanique, tourisme et loisirs, mode et création, environnement, logistique) ; l'intervention en faveur du développement économique et territorial, qui apparaît comme une sorte de fourre-tout pour les actions ayant un lien plus ou moins évident avec l'espace (entrepreneuriat et création d'entreprises, offre foncière, marketing territorial, implantation d'entreprises, animation territoriale, innovation et animation technopolitaine, urbanisme commercial) ; la veille documentaire et l'intelligence économique, qui matérialise la volonté de constituer une capacité d'expertise économique en interne (Meynet, 2002).

Ce cloisonnement apparent est toutefois censé être atténué par le mode de fonctionnement matriciel du service économique³¹⁰. Il demeure que le volet spatial du développement économique, qui constitue pourtant le cœur de compétences du Grand Lyon, est assez mal intégré au reste de l'action économique, essentiellement qualitative et fondée sur des actions de mise en relation, de soutien aux initiatives des acteurs économiques, aux filières d'activités et aux logiques d'innovation.

Le Plan Technopole fournit une bonne illustration de cette difficulté de la politique économique communautaire à s'intégrer aux objectifs plus globaux de développement urbain et territorial de l'agglomération, bien que le développement de l'innovation soit désigné comme un moyen de renforcer la position concurrentielle de l'agglomération (création d'un avantage comparatif économique). Si le premier Plan technopole porté par la CCIL et l'ADERLY dans les années 1980 arrive assez bien à combiner les volets qualitatifs et spatiaux, autour de l'aménagement et du développement de trois technopôles relativement bien insérés dans le tissu urbain et connectés au milieu universitaire lyonnais, le second lancé par le Grand Lyon peine à véritablement intégrer les entreprises, l'enseignement supérieur et l'aspect urbain au sein d'une seule et même dynamique de développement.

Celui-ci comporte en effet une dimension qualitative et immatérielle dominante (soutien, animation, valorisation et promotion des filières et des réseaux technologiques locaux), à laquelle est juxtaposée de façon assez décousue et mal connectée une dimension spatiale matérialisée par sept sites technopolitains : l'objectif d'aménagement est traité dans une partie à part du programme d'action, indépendamment du développement des deux filières prioritaires, du soutien aux entreprises, de l'animation des milieux technopolitains locaux et de la promotion de la culture scientifique et technologique. Ils sont pourtant censés constituer l'empreinte spatiale de la stratégie de développement technopolitaine et faciliter la lecture de l'image économique et scientifique de l'agglomération (Grand Lyon, 2000).

La volonté des nouveaux promoteurs du Plan Technopole de passer d'une culture d'aménagement à une approche plus globale du développement économique se traduit en fait par le renforcement du cloisonnement entre les actions d'animation et de promotion conduites au sein du milieu technologique et économique local, et les actions d'aménagement menées sur les sites. Alors que la promotion de l'innovation vise l'accroissement de la compétitivité des entreprises, le renforcement de certains secteurs d'activités et la stimulation des logiques de création, nécessitant l'implication étroite

³¹⁰ Entretien réalisé avec L. Martinez, Chargé de mission Numérique à la DAEI, le 28/11/2001.

des acteurs économiques locaux dans la stratégie d'action, la mise en valeur des sites technopolitains relève essentiellement de l'aménagement (action foncière et immobilière³¹¹, prescriptions urbanistiques), donc de l'intervention et des compétences des services techniques communautaires.

Le problème est particulièrement visible dans le remplissage du parc technologique de Porte des Alpes, où le choix d'une spécialisation sectorielle et technopolitaine très particulière des entreprises ciblées par l'opération contraint fortement sa commercialisation (voir supra). La sélection s'opère en effet sur des critères très stricts d'appartenance des activités candidates à la filière des éco-industries, afin de correspondre à l'esprit de promotion des filières innovantes du Plan Technopole. Conjuguée au respect de certains critères environnementaux spécifiques à ce parc d'activités, elle s'avère être un frein au processus de mise sur le marché de l'opération d'aménagement spatial à vocation économique (Mouton-Benoît, 1998). Fin 2000, le parc n'est ainsi rempli qu'à hauteur de 15 % de ses capacités d'accueil (Frénéa, 2001), malgré son ouverture progressive aux implantations d'entreprises plus industrielles ou tertiaires que véritablement technologiques et innovantes. Aucune des firmes localisées dans le parc n'a en outre de lien avec l'université voisine, confirmant l'échec du pari technopolitain sur ce site.

Plus largement, la conception du Plan Technopole laisse apparaître des problèmes de mise en cohérence de la stratégie technopolitaine non seulement avec la politique d'aménagement de l'espace urbain, mais également avec le reste de la politique économique du Grand Lyon. En effet, malgré les besoins en matière d'immobilier dédié identifiés par la CCIL dès 1998, l'engagement des négociations sur le transfert de la compétence de gestion des Novacités en 1999 (voir infra, Section 3) et les instructions du vice-président chargé du volet technopolitain données à la DAEI pour développer une stratégie foncière adaptée fin 2000, la politique technopolitaine communautaire n'intègre cette priorité qu'en 2001, alors que le programme et le mandat s'achèvent. De la même façon, le SDE piloté par l'Agence d'urbanisme depuis 1997 n'est intégré aux missions de la DAEI qu'en 2001, une fois les principales orientations stratégiques arrêtées (voir supra, Section 1) : il ne mentionne pas le Plan Technopole ni n'implique les acteurs de la recherche, même s'il pointe l'innovation et l'entrepreneuriat parmi ses priorités (Reverdy associés, 2002a).

La mise en place d'animateurs technopolitains sur le terrain en 2000 tente de redonner du liant à l'ensemble de l'action de développement économique du Grand Lyon, mais le problème de fond semble être une question plus globale de compétences techniques et de moyens effectifs d'actions (financiers notamment) à la disposition de la DAEI. Le choix de la sous-traitance pour la mise en œuvre du programme technopolitain permet de remédier en partie aux limites de savoir-faire et de capacité d'intervention des services communautaires. Il n'évacue cependant pas totalement le problème des compétences mobilisées pour la conduite de la politique économique et de la pertinence pour l'organisme communautaire de miser sur l'action qualitative alors que son savoir-faire traditionnel relève plutôt de l'aménagement spatial et de l'urbanisme.

³¹¹ Constitution d'une offre immobilière dédiée, sous la forme de pépinières d'entreprises (Alpha, Delta, Omega, sur les trois sites du premier Plan Technopole), d'un incubateur (Créalys), du Centre Scientifique et Technique Einstein (CSTE de la Doua), d'un village d'entreprises (pôle santé Rockefeller).

Un problème de compétences techniques en matière d'action économique ?

Suite au changement de mandature de 2001, une évaluation du Plan Technopole est réalisée par un cabinet de consultants grenoblois (Reverdy associés, 2002a, b et c). Elle fait apparaître que les principales réussites de la politique économique communautaire relèvent d'abord du domaine de l'aménagement de l'espace : la réalisation d'une offre d'immobilier dédié permettant l'accompagnement du développement des nouvelles activités et la qualification des sites technopolitains de la Doua et de Gerland, dont la mise en valeur technopolitaine a cependant été amorcée avec le lancement du premier Plan Technopole dans les années 1980. Il note également une certaine reconnaissance du positionnement de l'agglomération sur les deux thématiques prioritaires, notamment grâce à l'articulation de la thématique des biotechnologies avec la logique de site, ainsi que la qualité du soutien apporté à la création d'activités innovantes, qui est toutefois en grande partie lié au volet territorial du programme d'action technopolitain par le biais de l'immobilier dédié (DAEI, 2002).

En revanche, les points faibles concernent plutôt les actions qualitatives de stimulation des réseaux scientifiques et techniques locaux et le caractère limité des effets de levier effectifs au regard de l'investissement financier consenti³¹². Seule la partie de la communauté scientifique en lien avec les activités industrielles a été véritablement mobilisée. L'information et la communication ont mal circulé entre les différents acteurs, qui ont bien souvent négligé d'engager leurs établissements dans le programme par le biais de leurs stratégies propres de développement. Le rapport reconnaît toutefois un certain effet fédérateur au Plan Technopole, notamment grâce à la mise en place du Pôle Universitaire Lyonnais (PUL), la création d'un continuum intéressant entre recherche, développement économique et attractivité territoriale dans l'agglomération, ainsi qu'une bonne capacité d'incubation de grands projets de la part du Grand Lyon (création de manifestations, d'associations et de produits immobiliers thématiques essentiellement).

Enfin, les modalités de pilotage s'avèrent être mal définies, ce qui influe sur la lisibilité et l'efficacité globale du programme d'actions technopolitain. Les changements importants survenus dans l'organisation du leadership du Plan Technopole au sein du Grand Lyon expliquent en grande partie ce problème. D'une part, le technicien de la DAEI ayant lancé le projet en 1998 (publication des documents d'orientation, organisation et valorisation de la production des groupes de travail) a été remplacé de façon un peu chaotique fin 1999. D'autre part, son départ s'est accompagné de l'abandon de l'idée de faire porter le Plan Technopole par une association expressément créée. Cette situation d'hésitation n'empêche cependant pas la signature des conventions de partenariats pour la mise en œuvre des actions, mais induit toutefois une certaine faiblesse du travail de synthèse et de diffusion de l'information dévolu à la DAEI (Reverdy associés, 2002 ; Healy, 2002).

En bref, l'évaluation du Plan Technopole met en évidence le caractère limité des compétences effectives de la DAEI en matière d'animation du milieu économique local et de management de projet de développement. Par contre, il pointe la pertinence et l'efficacité de son intervention en matière d'aménagement et de mise en valeur des

³¹² Budget total effectif 1999-2002 : 4.9 Millions d'Euros, soit un peu plus d'1.2 million d'Euros par an (au lieu d'un million d'Euros par an prévu initialement).

territoires à vocation économique (ou technopolitaine en l'occurrence). Indirectement, puisque tel n'est pas son objectif affiché, le rapport d'audit révèle ainsi le travers principal de l'orientation stratégique et managériale prise par la politique économique du Grand Lyon à la faveur de la relance du Plan Technopole à la fin des années 1990 : sa relative inefficacité et son inadaptation par rapport aux compétences et savoir-faire des services techniques de la DAEI en matière de développement économique, malgré le recours à la sous-traitance.

Le processus de montée en régime de l'action de prescription de stratégie de la part de la DAEI est fortement lié au profil de formation très spécifique de la plupart des personnels techniques du service, chargés d'études comme responsables, recrutés à partir de 1998. Ceux-ci sont en effet majoritairement issus de cursus économiques et d'écoles de commerce ou de management, voire directement issus du monde de l'entreprise pour certains. Seuls les techniciens qui s'occupent des opérations de requalification des zones industrielles ont un parcours lié à l'urbanisme ou à l'aménagement, leur permettant de saisir les problématiques propres à la gestion de l'espace et à l'approche d'intervention globale, transversale et pluridisciplinaire du projet urbain.

En outre, un tel profil managérial du personnel technique n'est que partiellement mis à profit par l'intervention effective de la DAEI, en raison de la double nécessité politique de limiter les dépenses publiques communautaires et de privilégier les actions qui sont aisément lisibles et perceptibles par les contribuables comme par les acteurs économiques. Les actions physiques et matérielles relevant plutôt de l'aménagement sont donc prioritairement mises en œuvre par les services communautaires (ou par la SERL, bras exécutant de la collectivité), tandis que les actions plus immatérielles relatives à l'animation et à la promotion des filières stratégiques sont sous-traitées aux partenaires économiques, associatifs ou universitaires par le biais du PUL. Ce système d'externalisation des tâches techniques de mise en œuvre permet de pallier les carences de compétences spécifiques de la DAEI.

Le recours à la sous-traitance constitue ainsi une solution organisationnelle pour la mise en application de la politique économique, satisfaisante du point de vue de la culture professionnelle de la DAEI (culte du management), comme des impératifs de gestion économe et de prise de leadership du Grand Lyon au sein du système d'acteurs local (voir infra, Section 3). La sous-traitance des tâches les plus techniques permet de s'appuyer sur les compétences spécifiques très pointues des différents acteurs économiques, institutionnels ou universitaires impliqués dans le Plan Technopole, qui ne sont pas forcément maîtrisées en interne par les techniciens de la DAEI, et de mobiliser plus directement tous les partenaires autour de l'objectif politique communautaire. Elle permet aussi à la DAEI de mettre en œuvre l'un des principes centraux des démarches pragmatiques et stratégiques développées par les entreprises, afin d'apparaître comme un interlocuteur crédible à leurs yeux : la flexibilité des dispositifs et l'externalisation des tâches subalternes d'exécution (Veltz, 2002).

Le profil économique et managérial dominant rend les techniciens de la DAEI particulièrement sensibles aux logiques de fonctionnement du marché, aux démarches stratégiques, à l'approche en termes de marketing et de bench-marking, et de façon plus globale à la recherche de la défense de l'intérêt des entreprises, mais beaucoup moins aux logiques plus classiques de promotion de l'intérêt général public ou simplement d'aménagement équilibré du territoire local. En cela, ils se démarquent très nettement de leurs collègues des services du développement urbain (DGDU), plutôt issus de

formations en urbanisme, aménagement ou d'écoles d'architecture et rompus à la logique de l'action transversale et à la recherche de la cohérence d'ensemble au sein de l'action publique locale.

Pourtant, le développement économique est également *a priori* un domaine fondamentalement transversal et politique de l'action publique locale où la recherche de conciliations entre des points de vues divergents doit primer (entreprises et intérêts privés *versus* pouvoirs publics et intérêt général essentiellement). Il demande donc à ses protagonistes relevant de la sphère publique, c'est-à-dire au personnel technique de la collectivité locale, une formation plutôt pluridisciplinaire à même de permettre la mise en adéquation, du moins en cohérence, de l'intervention spécifique en faveur de l'économie avec la logique globale d'intervention urbanistique et spatiale liée à l'aménagement du territoire.

Or, l'équipe technique de la DAEI du Grand Lyon cultive, outre son origine disciplinaire peu diversifiée, un certain enfermement autour de ses compétences économiques et managériales et de sa relative proximité culturelle avec le monde des entreprises, au détriment du décloisonnement nécessaire en direction des autres services communautaires, notamment ceux de la DGDU qui gèrent l'urbanisme opérationnel, l'urbanisme territorial et la planification – donc l'aménagement spatial – dans l'agglomération. Les techniciens des services économiques privilégient le plus souvent les aspects qualitatifs et immatériels de l'intervention sur le milieu économique local et tendent à négliger ou à sous-estimer la dimension spatiale et urbanistique du développement économique.

Il résulte de cette situation une opposition assez forte entre des visions fondamentales de l'économie et de l'urbain très différentes, et un éloignement problématique entre la logique de soutien aux entreprises locales pour des motifs de développement économique promue par la DAEI, et la logique d'ensemble de développement urbain et de coordination globale des différents volets de l'action publique au sein des démarches de projet d'aménagement, soutenue par la DGDU (voir infra, Section 3).

Plus simplement, les services économiques du Grand Lyon ne jouissent pas encore de compétences légales ni d'un savoir-faire très développés en matière de régulation économique territoriale (Linossier, 2004a). Le développement économique n'est en effet exercé que depuis une dizaine d'années au sein de l'organisme communautaire et constitue de surcroît un champ d'action publique très spécifique quant aux modalités d'intervention qu'il mobilise (action indirecte à la marge de l'économie, instrumentation des autres champs d'intervention publique comme l'urbanisme, l'aménagement, la planification, etc.). Ces particularités contribuent à fragiliser la légitimité et la crédibilité des initiatives de la DAEI, tant vis-à-vis des entreprises que vis-à-vis des autres acteurs de la régulation économique territoriale, partenaires institutionnels du Grand Lyon qui sont souvent plus expérimentés que ses services techniques et reconnus de longue date dans la conduite d'actions de développement économique (communes et structures de représentation des intérêts économiques locaux notamment).

S'ajoute enfin le problème de l'hypercentralisation des services économiques, confinés dans l'Hôtel de la Communauté Urbaine de Lyon à la Part Dieu. Ils imposent depuis le haut, ou plutôt depuis le centre géographique du pouvoir intercommunal dans l'agglomération, une vision très technocratique, qui n'est pas sans rappeler l'attitude des autorités centrales de l'Etat durant les Trente Glorieuses (voir supra, 2^{ème} Partie). Ce problème n'est d'ailleurs pas spécifique au domaine de l'action économique, mais il se

pose avec une force particulière pour celui-ci en raison de l'enjeu stratégique et politique très important accordé par les responsables communautaires à la question du développement économique (voir supra, section 1). Il nécessite de la part des services de la DAEI une grande efficacité et une meilleure lisibilité de leur action vis-à-vis de ses cibles, que sont les entreprises et les acteurs économiques présents sur le territoire.

3- De l'animation territoriale au développement économique décentralisé

Au tournant des années 1990 et 2000, la DAEI souffre d'un manque de proximité avec les entreprises, malgré les efforts réalisés dans le sens d'une augmentation des relations directes avec la sphère des entreprises depuis sa création (voir infra, section 3). Il se traduit notamment par une certaine difficulté à adapter les dispositifs d'intervention en faveur du développement économique aux besoins concrets et relativement mouvants des entreprises. La DAEI pâtit également du trop grand éloignement de ses techniciens par rapport aux spécificités contrastées du terrain, essentiellement d'un point de vue plus opérationnel de mise en œuvre de la politique économique communautaire sur le territoire. Ceux-ci éprouvent en effet des difficultés à saisir la pluralité des enjeux locaux, du fait de la grande diversité des contextes économiques et territoriaux existant au sein de l'agglomération. La politique économique communautaire manque aussi de visibilité pour les entreprises qu'elle cible, son caractère relativement dispersé et multi-partenarial ne facilitant pas une perception claire et unifiée des actions.

La solution réside-t-elle dans l'ancrage territorial de l'intervention économique du Grand Lyon ? Cette démarche de territorialisation de la régulation économique exercée par les pouvoirs publics locaux est en effet censée favoriser à la fois la transversalité de l'action publique en faveur du développement économique, une plus grande proximité avec les entreprises dans l'écoute et la réponse à leurs besoins et la présence des services techniques communautaires sur le terrain, c'est-à-dire une certaine décentralisation de la gestion urbaine.

La recherche de la proximité avec les acteurs de terrain (municipalités, organismes consulaires, entreprises, etc.) dans la conduite de l'intervention du Grand Lyon n'est pas forcément une nouveauté, bien qu'elle soit placée au centre de l'action économique communautaire depuis 2002 (voir supra, Section 1). Elle est en effet déjà identifiée comme un des volets de la mise en œuvre de la politique économique communautaire sous la mandature Barre. Il est même possible de faire remonter la volonté plus globale de décentraliser la gestion de l'action publique locale à la mandature de M. Noir.

Dans le cadre des réflexions menées pour la rénovation des pratiques de management des politiques publiques locales, le bilan d'activités de 1991 de la COURLY fait déjà état de la nécessité de « *poursuivre les efforts dans le sens de la responsabilisation des équipes de travail les plus proches du terrain et les mieux capables d'atteindre des résultats (...). La décentralisation doit devenir à ce titre notre culture dominante et nous devons à ce titre valoriser le rôle des responsables territoriaux et des responsables de projets* »³¹³. Cette injonction au rapprochement des services techniques intercommunaux avec le terrain s'inscrit dans la continuité de l'expérimentation opérationnelle menée à travers la mise en place des missions territoriales (voir supra).

³¹³ Source : archives du Grand Lyon (dépouillement du 22/06/2004).

Cependant, la volonté d'accompagner spécifiquement le développement économique local en renforçant la présence des services du Grand Lyon sur le territoire est effectivement un aspect plutôt récent, révélateur des stratégies de repositionnement relatif de l'organisme communautaire au sein du système d'acteurs local de la régulation économique territoriale (voir infra, Section 3). Il est en grande partie destiné à remédier aux difficultés de mise en cohérence des différents champs de politiques urbaines autour de l'enjeu économique, considéré comme central par les responsables politiques.

La réorganisation territorialisée de l'intervention économique

Depuis 2002, la DAEI recentre la conduite de la politique économique communautaire autour la double nécessité de proximité avec le tissu local d'entreprises et d'ancrage de l'intervention dans le territoire métropolitain. Elle met ainsi en application le mot d'ordre politique de la mandature de G. Collomb : « *Voir loin, être proche* », en conférant une nouvelle dimension territorialisée à l'intervention économique communautaire.

Cette démarche de réorientation de la stratégie d'intervention économique consiste à croiser les deux grands types d'approche du développement économique développés successivement par les services du Grand Lyon, mais qui ont jusqu'alors été très difficilement conciliables : l'intervention économique par le territoire et l'aménagement de l'espace, largement déployée par la MDE et la DGDU à travers la conduite de projets urbains et d'opérations d'aménagement à vocation économique au cours des années 1990, et l'action économique par les aspects qualitatifs et immatériels, liée à la promotion des filières d'activités prioritaires et au soutien apporté à la création d'entreprises, telle que l'a développée la DAEI depuis 1998. Elle ne supprime pas l'approche par filières privilégiée depuis la relance du plan technopole, mais lui est plutôt associée et la complète.

La territorialisation de la politique économique du Grand Lyon se traduit d'abord par la réorganisation des services de la DAEI selon une double logique transversale et thématique. Elle s'inspire ensuite du principe de décentralisation des services communautaires et d'amélioration des conditions de la coordination opérationnelle entre les différents acteurs impliqués par les projets, mis en place avec les missions territoriales (voir supra). La principale nouveauté induite par la réorganisation des services de la DAEI réside ainsi dans la création de nouveaux postes techniques décentralisés sur le territoire : les animateurs technopolitains et les développeurs économiques. Ils sont chargés de représenter le Grand Lyon au plus près des besoins de entreprises sur le terrain et de développer un système d'intervention communautaire de proximité capable de relayer au niveau local les grandes orientations de l'action définies par les services de la DAEI.

Il ne s'agit toutefois pas d'une véritable décentralisation des services techniques de la DAEI, qui restent dans l'ensemble localisés dans le centre de Lyon et organisés de façon matricielle, mais plutôt de la mise en place d'un dispositif territorialisé d'externalisation d'une partie de leur capacité d'intervention économique de proximité auprès de structures partenaires à vocation économique présentes sur le territoire local (Linossier, 2004b). Les chargés de projet des opérations de requalification des zones industrielles sont ainsi toujours localisés dans l'Hôtel du Grand Lyon et non sur le terrain, même s'ils s'occupent chacun d'un secteur géographique particulier de

l'agglomération, comme les responsables du Pôle développement local et de l'animation territoriale de la DAEI qui encadrent l'approche territoriale.

Ce système de sous-traitance territorialisée d'une partie de l'action économique communautaire est organisé grâce à la constitution de pôles de développement économique territorial, sur le principe des « *maisons de l'économie* » (KPMG, 2003) proposé par l'audit réalisé pour clarifier la répartition des compétences entre les niveaux intercommunal et municipal (voir supra, Section 1). Il s'agit de structures souples et partenariales, assurant la présence du Grand Lyon sur le terrain, par le truchement d'une procédure de financement complexe et d'un dispositif technique en partie externalisé. Le recours à la sous-traitance pour le portage technique et opérationnel du dispositif d'intervention illustre une nouvelle fois la mise en application par la puissance publique des principes de pragmatisme et de flexibilité inspirés du management stratégique des entreprises : organisation des activités en réseau et externalisation des tâches techniques non stratégiques (Veltz, 2002).

Les instances communautaires ont en effet choisi de confier la mission de développement économique local, c'est-à-dire l'animation économique de proximité, à des structures agissant dans le domaine de la régulation économique déjà présentes au niveau local, en leur versant les financements nécessaires à la mise en œuvre des actions et à la gestion du dispositif des pôles de développement économique territorial. Concrètement, le portage technique et financier des postes de développeurs créés dans chaque territoire est externalisé par le Grand Lyon auprès d'organismes économiques reconnus pour leur efficacité et leur bonne connaissance des entreprises locales sur chacun des territoires locaux. Un dispositif analogue est également en projet pour les quartiers d'habitat social concernés par la création de Zones Franches Urbaines (ZFU)³¹⁴, dont la prise en charge opérationnelle est confiée au Cabinet privé NH Conseil³¹⁵, spécialisé dans la gestion des entreprises et des collectivités. Ce volet plus social et intégré à la Politique de la Ville de l'action économique communautaire n'est toutefois pas géré par la DAEI, mais par un service de la DGDU.

La structure de portage peut ainsi être un syndicat intercommunal, une association d'entreprises et/ou d'acteurs institutionnels (Pôle de Compétence en Urbanisme à Vaulx-en-Velin), un comité de bassin d'emploi, une antenne de la CCIL, ou une grande école publique (INSA de Lyon à la Doua, ENS Sciences à Gerland) dans le cas des sites technopolitains³¹⁶. Il s'agit pour la DAEI du Grand Lyon de se décharger du portage technique et opérationnel du dispositif d'intervention, en s'appuyant sur le réseau d'acteurs partenaires de la politique économique communautaire et présents sur le terrain. Des contrats territoriaux, adaptés aux potentialités organisationnelles locales, sont signés au cas par cas entre le Grand Lyon, les communes de la Conférence des Maires concernée et la structure de portage, qui fixent les modalités de l'intervention économique et la répartition des rôles entre les différents partenaires impliqués pour chaque territoire (voir carte n°7).

³¹⁴ Rillieux-la-Pape, Vaulx-en-Velin et Vénissieux bénéficient de cette procédure, qui facilite les implantations et créations d'entreprises dans les quartiers en difficulté grâce à des exonérations de taxe professionnelle et à la mise en place de dispositifs d'accompagnement des projets.

³¹⁵ « Les entreprises franchement épaulées », *Lyon Plus*, 25/10/2005.

³¹⁶ Délibérations du Conseil communautaire du Grand Lyon n°2002-0906, n° 2002-0908, n°2003-1525, n°2003-1527, n°2003-1529, n°2003-1063, n°2003-1577.

Ce système de contractualisation partenariale de la gestion du développement économique territorial est d'abord expérimenté sur quelques territoires de l'agglomération à la fin du mandat de R. Barre, avant d'être généralisé à l'ensemble. Il se met en place à partir d'initiatives de développement économique émergeant de façon spontanée au niveau local et que la DAEI du Grand Lyon tente d'intégrer dans sa stratégie d'action, alors que des prémices de territorialisation de l'intervention se font sentir en son sein avec la création des postes d'animateurs territoriaux dans le cadre du Plan Technopole.

Depuis 1998, le Grand Lyon abonde au financement du Syndicat de communes Territoire – Saône – Mont d'Or pour qu'il s'occupe de la gestion de la pépinière d'entreprises et du développement économique du Val de Saône, en collaboration avec l'association d'entreprises locale. Avant la réorganisation des compétences entre municipalités et Grand Lyon de 2002, les communes du secteur abondent également au financement du dispositif (réhabilitation du bâtiment accueillant la pépinière, salaire du permanent de la CCIL présent sur le site). En 2001, un nouveau contrat territorial est signé avec l'antenne de la CCIL du Plateau Nord, afin de lui confier la gestion du développement économique de PERICA : le Grand Lyon finance un poste de chargé d'animation économique sur la zone industrielle³¹⁷.

Le cas de l'association Techlid qui regroupe les communes concernées par la gestion du technopôle Nord-ouest³¹⁸ est quant à lui un peu particulier, sa création remontant aux années 1980 et au lancement du premier Plan Technopole de l'agglomération lyonnaise. Le Grand Lyon s'implique dans la conduite du développement économique sur ce territoire à partir de la relance du Plan Technopole en 1998, en signant avec Techlid une Charte d'aménagement et de développement économique. Le projet territorial et la nouvelle organisation sont mis en place au sein de l'Espace EDEL-Ouest³¹⁹ entre 1999 et 2001, en collaboration étroite avec les associations d'entreprises locales et l'antenne de la CCIL (Touré, 2003).

Ces conventions de partenariat à base territoriale sont donc mises en place à l'origine pour faciliter la réalisation de projets de développement économique en grande partie portés par les acteurs locaux, collectivités locales et groupements d'entreprises. Le Grand Lyon se contente d'abonder au portage financier des structures de portage et des opérations de mise en œuvre des actions, sans avoir de véritable stratégie de territorialisation de sa politique économique. Dans le technopôle Nord-ouest, la mission d'animation technopolitaine est assurée par Techlid, tandis que les autres animateurs territoriaux mis en place en 1999 pour s'occuper des technopôles de Gerland, de la Doua et de Porte des Alpes font partie des services centraux de la DAEI et sont localisés dans l'Hôtel communautaire. La généralisation de cette démarche de territorialisation de l'action économique du Grand Lyon après 2002 s'accompagne toutefois de modifications, concernant le portage des postes d'animateurs et l'augmentation du rôle

³¹⁷ Pôle Economique de Caluire et Rillieux (auquel est également rattaché la zone d'activités de Sathonay Camp).

³¹⁸ Communes fondatrices : Ecully, Champagne au Mont d'Or, Dardilly, Limonest. Elles sont rejointes par la Tour de Salvagny en 1997. Techlid a depuis signé des conventions de coopération avec les communes voisines de Tassin la Demi Lune, Charbonnières-les-Bains, Marcy l'Etoile, Saint Didier au Mont d'Or et Saint Cyr au Mont d'Or.

³¹⁹ Espace Entreprises et Développement Economique Lyon Ouest, bâtiment regroupant tous les acteurs locaux.

directif de la DAEI sur la gestion des projets de développement économique territorial (voir infra).

Carte n°7 : Le dispositif d'accueil et d'animation économique territorialisé du Grand Lyon

Source : www.entreprendre.grandlyon.com

³²⁰ Délibérations du Conseil communautaire du Grand Lyon n°2001-6344, n°2002-0801, n°2003-1578.

la nouvelle démarche d'animation territorialisée du développement économique du Grand Lyon. Les périmètres des sites technopolitains et des zones franches urbaines sont plus restreints spatialement, puisque généralement définis à l'échelle d'une zone d'activité ou d'un quartier d'habitat social (géographie prioritaire de la Politique de la Ville) : ils ne posent donc pas de problème pour organiser la gestion des dispositifs.

Carte n°8 : Les conférences des maires du Grand Lyon

Zone hachurée : Couloir de la Chimie.



Source : www.entreprendre.grandlyon.com

Cependant, si la définition des territoires de développement économique ne pose pas de grande difficulté sur les communes de la périphérie, il n'en va pas de même dans le secteur central de la métropole. Pour la Conférence du centre (Lyon et Villeurbanne), la réflexion se poursuit pour adapter le dispositif à la complexité spécifique de cette portion du territoire communautaire, marquée par la grande variété des sites et des contextes économiques locaux. Il est possible de greffer le dispositif des pôles de développement économique sur celui des missions territoriales existant à Lyon, celles-ci constituant justement des structures intermédiaires territorialisées chargées de faciliter et de coordonner la mise en œuvre des actions au niveau local. Cela nécessite toutefois d'élargir leurs périmètres d'intervention respectifs, afin d'assurer une couverture totale du territoire central. Les missions territoriales s'inscrivent en effet dans des périmètres restreints de projet urbain correspondant à des quartiers. Porte des Alpes est la seule qui couvre un vaste territoire à cheval sur deux communes et peut donc servir de modèle éventuel à l'adaptation de ce dispositif dans la zone centrale.

Il reste enfin à régler la question de l'application du dispositif sur la commune de Villeurbanne, dont les services économiques municipaux agissent de manière relativement autonome par rapport aux services communautaires et municipaux lyonnais, particulièrement dans le champ de l'économie. La mise en place de la territorialisation de la politique économique du Grand Lyon est ainsi aussi freinée sur certaines Conférences, tant en périphérie que dans le centre, par l'absence ou l'inadaptation des structures à vocation économique mobilisables pour en assurer le portage (associations d'entreprises à vocation municipale trop limitées spatialement, structures communales trop limitées dans leurs thématiques d'intervention, conflits de légitimité avec les antennes de la CCIL...). Pour la Conférence du Centre, l'internalisation du portage du dispositif par les services du Grand Lyon est même

envisagée en dernier recours, afin de contourner les difficultés de réorganisation des missions territoriales, voire de négociation sur le partage des tâches et du territoire avec les puissants services économiques municipaux de Lyon et de Villeurbanne ou avec ceux de la CCIL (voir infra, Section 3).

Avantages et limites du développement économique territorialisé

La mission des développeurs économiques et des animateurs territoriaux consiste à transposer la politique économique du Grand Lyon à l'échelle des territoires et à faire émerger ou à soutenir les initiatives et projets de développement locaux. Ils accompagnent les entreprises et les communes dans leur développement interne et dans la gestion des problèmes collectifs d'aménagement de l'espace urbain et d'amélioration de l'environnement des entreprises, en assurant l'interface stratégique entre les services centraux communautaires et les acteurs de terrain. Ils contribuent donc directement au renforcement des relations de proximité entre les pouvoirs publics qui conduisent la politique de développement économique dans l'agglomération, et les principales cibles de cette politique que sont les entreprises. Plus largement, ils facilitent les contacts entre acteurs économiques et partenaires institutionnels divers de la régulation économique territoriale.

Les développeurs assurent ainsi la liaison entre les besoins économiques du territoire et les services techniques du Grand Lyon ou des autres partenaires de la régulation économique. Ce sont les véritables nœuds du réseau d'acteurs de l'action publique en faveur du développement local, les charnières ou « chevilles ouvrières » chargées de faciliter la transversalité, la coordination et la mise en cohérence de l'intervention territorialisée. Ils constituent une interface pragmatique et nécessaire pour renforcer la visibilité et l'efficacité de la politique économique du Grand Lyon dans l'agglomération. Ils permettent en effet de mettre en application de façon très concrète les objectifs d'intégration fonctionnelle et de coordination des politiques publiques locales, à la fois au sein de l'action économique des différents services de la DAEI et au sein de l'action globale de l'ensemble des services techniques communautaires. Leur mission vise à favoriser, à terme, le rapprochement des logiques d'aménagement spatial, d'urbanisme et de planification urbaine avec les logiques de la régulation économique territoriale.

Cependant, la principale difficulté pour les développeurs est d'arriver à se positionner en « VRP » des grands instruments économiques ou urbanistiques développés par le Grand Lyon et ses partenaires, alors qu'ils n'en maîtrisent pas toujours les aspects techniques ou organisationnels. Une autre difficulté est d'agir au service du développement territorial et des entreprises, mais dans le respect de la libre concurrence et du marché : ils ne peuvent pas agir tels des consultants en économie, mais seulement détecter les besoins, mettre en relation et mobiliser les acteurs publics et privés autour de projets de développement, ce qui limite assez fortement leur champ d'action pour satisfaire les entreprises.

Le travail collectif et transversal entre les développeurs et les autres services du Grand Lyon nécessite encore un profond changement des mentalités, de la culture et des habitudes techniques, tant du côté de l'aménagement que du côté du développement économique. Par exemple, la DAF doit penser à interpeller le développeur quand une entreprise manifeste de l'intérêt pour une localisation, et les urbanistes territoriaux de la DGDU doivent intégrer les développeurs dans l'exercice de la planification ou la

conduite des opérations d'aménagement. A l'inverse, les développeurs doivent penser à recourir aux services techniques ou aux outils de développement économiques transversaux mis en place par le Grand Lyon et ses partenaires pour répondre aux demandes des entreprises ou des communes. Ils ont aussi très souvent une vision très économique et managériale, mais une assez faible sensibilité aux questions relatives à l'aménagement de l'espace, à l'urbanisme ou à la planification. Les propositions de l'audit concernant la réorganisation de la compétence économique dans l'agglomération (KPMG, 2003) vont d'ailleurs dans ce sens : la territorialisation doit permettre la concertation entre l'échelle locale et les services centralisés du Grand Lyon, notamment avec la DGDU, les services de la voirie et de la propreté pour la gestion des zones d'activités.

L'organisation territorialisée du développement économique dans l'agglomération présente aussi certaines limites d'un point de vue plus politique, qui renvoient à la tentation hégémonique et dominatrice du Grand Lyon au sein du système d'acteurs local de la régulation économique territoriale. Les élus communautaires et les services centraux de la DAEI tiennent en effet à conserver le pilotage politique du dispositif d'animation territoriale et l'encadrement technique global de la mission des développeurs. Ils reproduisent en cela l'approche technocratique et fortement centralisée développée par l'Etat français durant les Trente Glorieuses (Béhar, 2000), la logique décisionnelle descendante primant encore largement sur la logique ascendante de projet dans l'organisation de la territorialisation de la politique économique du Grand Lyon.

Le système de suivi du dispositif territorialisé est ainsi organisé selon une double hiérarchie, technique et politique :

- Entre les comités techniques locaux (rassemblant les représentants des services municipaux, ceux de l'antenne de la CCIL et des autres organismes, associatifs notamment, impliqués dans le suivi opérationnel sur chaque territoire) et les services centraux de la DAEI (coordination des différentes actions dans le cadre de la conduite de la politique économique à l'échelle communautaire) ;
- Entre les comités de pilotage locaux (élus municipaux et responsables des structures partenaires) et le niveau central de validation politique (élus communautaires et responsables de la DAEI), qui monopolise le volet décisionnel de la régulation économique territoriale à travers le contrôle des tableaux de bords et des programmes d'intervention.

Les pôles de développement locaux sont intégrés dans le dispositif global d'intervention économique du Grand Lyon comme des espaces d'action collective, sorte de guichets uniques territoriaux censés permettre la coordination de la régulation économique locale dans une logique descendante (mise en application de la politique économique communautaire sur le territoire local), mais aussi l'émergence de projets communs selon une démarche plutôt ascendante. Ce dernier aspect tarde cependant à se concrétiser, en raison du manque de motivation des élus municipaux ou des associations locales, qui se trouvent quelque peu écrasés par la domination politique et technocratique du Grand Lyon.

La territorialisation de la politique économique ne permet pas encore une totale implication des maires des communes dans la définition de la stratégie de développement local. Elle est d'autant plus freinée que l'instauration de la TPU au niveau communautaire diminue assez fortement l'intérêt d'accueillir des activités économiques sur leur territoire pour les municipalités. Le renouvellement des

documents réglementaires de planification urbaine à travers l'élaboration du SCOT et du PLU de l'agglomération lyonnaise est en revanche censé offrir une occasion de mobiliser les responsables politiques locaux. Si le contenu du second n'est qu'une reprise du POS de 2001 annulé pour vice de procédure, le premier constitue une bonne opportunité pour favoriser l'émergence de véritables projets de développement économique territorial.

Une réflexion stratégique sur les Plans de Développement Territorial (PDT) est en effet lancée par l'Agence d'urbanisme dans le cadre de l'élaboration du PADD du SCOT. Ils doivent permettre de mettre en cohérence les différents volets des politiques urbaines et d'associer les acteurs publics de chaque Conférence à la définition du projet de développement (Agence d'urbanisme, 2005). Toutefois, les diagnostics économiques de chaque territoire sont réalisés de façon centralisée par l'OPALE : ce sont les techniciens spécialisés de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération qui assurent la veille cartographique et statistique de l'économie à l'échelle des Conférences pour le compte du Grand Lyon, ce qui ne va pas forcément dans le sens d'une plus grande implication des acteurs locaux.

Le Grand Lyon s'appuie donc sur la mission d'interface des développeurs et animateurs pour imposer ses choix d'action économique aux territoires locaux et sa domination politique à ses partenaires institutionnels : il recherche avant tout le leadership décisionnel en matière de régulation économique territoriale (voir infra, section 3). Les développeurs jouent ainsi le rôle d'amortisseur, de « tampon » absorbant les tensions et conflits entre les municipalités, la CCIL et le Grand Lyon. Toutefois, le technocratisme centralisé du Grand Lyon s'inscrit en porte-à-faux avec le recours au pragmatisme libéral et la double recherche de flexibilité et de transversalité dans l'intervention économique, qui justifient pourtant la mission des développeurs, inspirée de la gestion stratégique des entreprises (Bouinot et Bermils, 1995) et des principes d'action définis par l'ARADEL³²¹ pour mieux coller aux attentes des entreprises.

Conclusion de chapitre

L'intégration fonctionnelle des politiques urbaines au travers de la territorialisation de l'action publique permet donc au Grand Lyon de contrôler de plus en plus la mise en œuvre de la régulation économique territoriale dans l'agglomération lyonnaise. Face à l'incapacité technique et juridique de ses services d'agir en faveur du développement économique autrement qu'à la marge du fonctionnement de l'économie, l'autorité publique communautaire s'appuie sur la mise en application des approches stratégiques de l'action publique au travers de la démarche de projet urbain. L'aménagement spatial et l'urbanisme sont ainsi placés au service du développement économique dans les années 1980, selon une logique de valorisation urbaine et de marketing territorial relativement nouvelle par rapport à l'utilisation de ces mêmes domaines d'action à des fins de développement économique durant les Trente Glorieuses (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 1).

De 1985 à 1995 environ, la politique de développement économique locale déployée par l'organisme communautaire consiste essentiellement à aménager le territoire de l'agglomération lyonnaise et à l'équiper, selon une logique nouvelle de renforcement de

³²¹ Association Rhône-Alpes du Développement Economique Local.

l'attractivité territoriale et de création d'avantages comparatifs vis-à-vis des entreprises. La gestion pragmatique et flexible de l'action publique par le biais du projet urbain et des missions territoriales s'appuie sur la réorganisation des services techniques communautaires et l'approfondissement de leur savoir-faire opérationnel. Cette période correspond à une première étape, un premier niveau dans l'intégration fonctionnelle des politiques urbaines à des fins de régulation économique territoriale. Méthodologiquement, la production de surfaces d'activités, qui représente encore la majeure partie de l'intervention économique locale, est territorialisée à travers le développement d'une forme d'aménagement urbain adaptée aux impératifs d'attractivité concurrentielle et en cohérence avec l'enjeu économique.

Cependant, la volonté de mettre en place les ingrédients d'une véritable politique économique s'affirme à partir des années 1990, après l'attribution d'une compétence officielle au niveau intercommunal en la matière. Les services économiques communautaires sont en effet tentés de reproduire une forme de régulation économique territoriale plus stratégique et qualitative, sur le modèle de la politique sectorielle étatique des années de croissance (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 1). La DAEI s'ouvre ainsi largement à une approche du développement économique par filières, plus immatérielle et qualitative, mais beaucoup moins reliée à la dimension spatiale. Pour le Grand Lyon, l'enjeu est notamment de se positionner par rapport aux instances régionales et aux différentes agences spécialisées de l'Etat, qui sont très actives dans le champ du soutien à l'innovation et aux activités technologiques, de plus en plus porteur pour le développement économique (voir supra, 1^{ère} partie, Section 1). La politique économique se trouve ainsi passablement coupée du champ de l'aménagement et de l'urbanisme, donc très peu territorialisée, alors que la vision managériale et purement stratégique devient prépondérante au sein des services économiques communautaires.

Face au constat d'échec relatif de ce type d'approche du développement économique au début des années 2000, la politique de régulation du Grand Lyon connaît finalement un nouveau revirement. Un nouveau dispositif territorialisé de gestion de la politique économique communautaire est mis en place. Il permet de recréer du lien entre les volets spatiaux assez classiques du développement économique – intervention à la marge du fonctionnement de l'économie mais qui reste le principal et le plus efficace levier d'action de la puissance publique au niveau local – et les volets plus qualitatifs de la logique stratégique et immatérielle des filières. Une organisation recourant à la sous-traitance permet en outre au Grand Lyon de pallier les carences de compétences de la DAEI et d'imposer son leadership au sein du système d'acteurs de la régulation économique territoriale (voir infra, Section 3).

Conclusion de section

Dans la métropole lyonnaise, la territorialisation de la régulation économique s'opère donc selon deux phases chronologiques distinctes, non seulement sur le plan politique (voir supra, section 1), mais aussi sur le plan technique du développement des modalités de mise en œuvre et des savoir-faire nécessaires.

La première phase, consécutive à la Décentralisation puis à la loi ATR, permet à l'instance communautaire de développer des capacités d'expertise sur les questions économiques (en interne et au sein de l'Agence d'urbanisme) et des compétences en matière de planification stratégique, de conduite de politiques urbaines, d'aménagement

de l'espace et de gestion des services et équipements publics locaux. L'émergence d'une politique de développement économique pilotée par le Grand Lyon s'accompagne ainsi de l'acculturation progressive des services et des élus communautaires aux méthodes de gestion de l'action inspirées des techniques du management stratégique (Bouinot, Bermils, 1995). Celles-ci sont déclinées à travers des démarches de projet et par l'intégration fonctionnelle des politiques d'aménagement urbain et de développement économique, au service du développement global de la métropole et de son positionnement dans le jeu de la concurrence économique internationale.

La deuxième phase de territorialisation de la politique économique communautaire, plus récente, répond quant à elle au besoin de consolidation de la capacité d'intervention et du leadership politique du Grand Lyon dans la régulation économique métropolitaine. Elle s'inscrit dans une dynamique nouvelle de recherche d'un « entre-deux » territorial (Girault, Antheaume, Maharaj, 2002), permettant de dépasser les limites fonctionnelles et opérationnelles des découpages institutionnels existants : pluralité des organismes compétents et légitimes à intervenir dans la régulation économique métropolitaine, pluralité et contradiction éventuelle des enjeux de développement à l'échelle de la métropole et à l'échelle des territoires locaux qui la composent, difficulté des services du Grand Lyon à mettre en cohérence les différentes approches – spatiales et stratégiques – de l'action économique.

Ce processus d'innovation territoriale est ainsi destiné à renforcer la capacité d'intervention économique de l'organisme communautaire et son contrôle sur le système d'action collective. Il repose sur la mise en application opérationnelle du partenariat public/privé et des principes de l'action collective, à partir de l'invention d'une nouvelle maille territoriale à vocation essentiellement opérationnelle pour le moment, située entre le niveau communautaire et les communes, au plus proche des entreprises et des acteurs économiques. Le pragmatisme et la flexibilité sont au cœur du dispositif.

Ce qui se joue avec l'adoption et la mise en application de la méthode stratégique au cœur de l'action publique en faveur de l'économie, notamment par le biais de la planification urbaine, de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme – avec un rôle très important joué par des expériences pilotes comme celle de l'élaboration du SDAL ou de la conduite de projets urbains au travers des missions territoriales –, c'est donc l'intégration de la culture managériale et des modes de faire des entreprises par la puissance publique locale. Le recours à la sous-traitance, l'externalisation des tâches techniques ou de l'expertise économique nécessitant des compétences spécifiques auprès d'organismes extérieurs satellisés par le Grand Lyon participent aussi de cette recherche de flexibilité et de pragmatisme au sein de l'action publique en faveur du développement économique. La nouvelle territorialisation de l'action de la DAEI cherche ainsi à dépasser les fluctuations d'orientation et de contenus de l'action économique en intégrant ses différents volets et acteurs par le territoire.

Cette section montre donc une certaine victoire des conceptions méthodologiques libérales sur la gestion de la régulation économique territoriale, qui place l'enjeu économique au-dessus des autres champs de politiques publiques : « (...) *le planning stratégique correspond à une rhétorique pratique visant à rendre acceptables, concevables de nouvelles modalités de l'action publique urbaine* » (Padioleau, Demesteere, 1992, p.32). La démarche stratégique apparaît comme une méthode pour gérer, voire enclencher et faire accepter le changement dans les modes de faire de l'action publique. Il renvoie à la complexité du développement urbain dès lors que

celui-ci se veut plus global et placé sous la domination de l'impératif économique, c'est-à-dire au service de l'intérêt des entreprises.

L'adoption de la démarche stratégique permet en outre de faire accepter l'idée de la participation active et plus ou moins directe des acteurs économiques dans la conduite de la régulation économique territoriale, voire le principe d'une intégration pure et simple de leurs intérêts par la puissance publique en charge de la politique de développement économique au niveau local (voir infra, Section 3).

Section 3 : CONFIGURATIONS ET LIMITES DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE ECONOMIQUE LYONNAISE

Cette dernière section porte sur l'analyse des recompositions du système d'acteurs de la régulation économique territoriale dans l'agglomération lyonnaise depuis le début des années 1980 et sur le mode d'organisation de la gouvernance de la politique économique locale. Après avoir mis en évidence son existence à travers l'engagement politique des élus et la mise en place de services techniques dédiés au sein de la structure intercommunale du Grand Lyon, puis après avoir constaté le caractère hautement stratégique et fluctuant de ses modes de faire et contenus, il s'agit enfin de comprendre la manière dont se structurent les relations de pouvoir au sein de la multiplicité des acteurs impliqués dans sa conduite (Balme, Faure, Mabileau, 1999). Dans cette optique, la gouvernance est envisagée comme un outil de gouvernement et de pilotage politique du développement économique territorialisé, adapté à l'enjeu dominant de la compétitivité économique (Jouve, 2005).

La question de la gouvernance de la régulation économique territoriale est ainsi essentiellement envisagée ici à partir du rôle joué par les acteurs économiques lyonnais dans le système de pilotage et de mise en œuvre de la politique économique locale, et de la place qui leur est conférée par les pouvoirs publics communautaires dans le système décisionnel. Nous souhaitons mettre en évidence le renouvellement des positions relatives respectives des structures de représentation des intérêts économiques locaux et de l'organisme communautaire, parallèlement à la montée en puissance de celui-ci sur les questions de développement économique. La mobilisation des responsables politiques et la structuration progressive des services économiques du Grand Lyon (voir supra, Section 1) entraînent en effet une évolution sensible du leadership exercé sur la conduite de la politique de régulation économique locale, conduisant à la remise en question du rôle central joué par les organismes à vocation économique.

L'analyse de l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance économique territorialisée, dominée par les autorités publiques locales dans l'agglomération lyonnaise, nous amène aussi à réinterroger la question plus large du portage de l'intérêt des entreprises et de sa prise en compte dans la conduite de la politique économique locale. La manière dont le système d'acteurs lyonnais se réorganise pour assurer le développement économique local et le développement de relations plus directes entre les pouvoirs publics et les entreprises changent en effet la donne concernant le pouvoir d'influence et la légitimité à intervenir des organismes à vocation économique que sont la CCIL et les syndicats patronaux. L'engagement très volontaire de l'organisme communautaire sur les questions de régulation économique territoriale participe ainsi d'une logique d'intégration politique de l'intérêt des entreprises au sein même de la puissance publique locale, qui interroge cependant le positionnement des limites entre intérêt général et intérêt économique.

Dans un premier temps, nous envisageons l'évolution de la place occupée par les structures locales de représentation des entreprises dans le pilotage de la politique économique lyonnaise, ainsi que les logiques de repositionnement relativement contraint de ces organismes, sous l'influence conjuguée de l'apparition de nouvelles structures de représentation potentiellement concurrentes et de la montée en charge de la Communauté urbaine de Lyon en matière de régulation économique territoriale. Enfin, l'analyse se porte sur le rapprochement progressif qui s'opère durant la même période entre les autorités publiques lyonnaises et les entreprises, indépendamment des organismes chargés de les représenter auprès de la sphère politique. Cette approche nous permet d'ouvrir la réflexion concernant l'organisation de la gouvernance économique locale sous domination du Grand Lyon, sur la question des limites de la prise en charge de l'intérêt des entreprises par la puissance publique.

I – Le repositionnement contraint des organismes à vocation économique

Jusqu'à la fin des années 1990, les structures de représentation des intérêts économiques lyonnais occupent une place centrale et directrice dans la définition et la conduite de la politique économique locale. En effet, malgré la décentralisation des compétences opérée par l'Etat central au profit des collectivités locales, le champ de la régulation économique territoriale reste globalement peu maîtrisé par les pouvoirs publics locaux, tant au niveau politique que sur le plan technique des compétences et savoir-faire (voir supra, Sections 1 et 2). Les organismes émanant du milieu patronal jouissent en revanche d'une solide crédibilité dans la conduite des affaires économiques locales, résultant de leur implication de longue date dans ce domaine et plus particulièrement de leur reprise en main de la promotion de l'intérêt des entreprises locales sur le territoire au début des années 1970 (voir supra, 2^{ème} partie, Section 3).

Les nouvelles dispositions législatives prises en faveur des structures intercommunales au cours des années 1990 changent cependant profondément la donne. Les organismes patronaux et leurs principales émanations institutionnelles, au premier rang desquelles figurent la CCIL et l'ADERLY, se trouvent en effet progressivement relégués au second plan par la réorganisation du système d'acteurs de la régulation économique territoriale, à mesure que le Grand Lyon prend acte de ses nouvelles prérogatives d'intervention dans le champ de l'économie. Celui-ci énonce désormais des orientations de politique économique et travaille au renforcement de ses services techniques internes chargés de l'économie (voir supra, Section 1). Il s'imprègne également de la vision stratégique propre à la sphère des entreprises et tend à intégrer l'ensemble de ses politiques urbaines au service du développement économique local (voir supra, Section 2).

Les acteurs économiques de l'agglomération lyonnaise passent ainsi en moins d'une décennie d'une position centrale et directrice dans le dispositif décisionnel et opérationnel de la politique économique locale, à une position de subordination aux orientations et actions décidées par le Grand Lyon. La nouvelle domination politique et institutionnelle de l'organisme communautaire sur le système d'acteurs local se fait essentiellement à travers l'organisation de la gouvernance économique territoriale.

1- Le rôle pilote des acteurs économiques dans les années 1980

Les représentants patronaux revendiquent tantôt la liberté de gestion des localisations économiques par le marché privé, tantôt leur nécessaire gestion par les pouvoirs publics à travers les documents de planification et la réalisation (c'est-à-dire le financement) des grandes infrastructures de transport et des grands équipements collectifs à vocation économique (routes, autoroutes, voies de chemin de fer, voies fluviales, barrages et écluses, aéroports, ports industriels, palais des congrès...). Cette ambivalence de la position patronale vis-à-vis de l'interventionnisme public est une constante des relations entre sphères économique et politique partout en France, au moins depuis le 19^{ème} siècle (Autin, 1984). Les acteurs économiques lyonnais (industriels, promoteurs et investisseurs) entendent ainsi faciliter la réalisation de leurs projets de développement, en maintenant leur position avantageuse de « conseiller du prince » dans le système d'acteurs local. Dans l'agglomération lyonnaise, ils bénéficient du rôle central conféré à leurs organismes de représentation (CCIL, GIL) dans le système d'acteurs de la régulation économique territoriale, par le truchement de l'ADERLY.

Le partenariat politique et financier existant entre la COURLY, la CCIL et le GIL matérialise en effet l'établissement au niveau local d'un dialogue étroit et permanent entre les organismes professionnels, les syndicats patronaux, les grands groupes, les entreprises industrielles locales et les collectivités locales (municipalités, CGR, COURLY), au service du développement économique et de l'intérêt des entreprises (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 3). La très forte intégration politique et technique existant entre les différents organismes partenaires au sein de l'ADERLY durant les années 1980 (voir supra, Section 2) favorise le fonctionnement optimal du système d'acteurs au service de la politique économique locale, chacun s'attachant à harmoniser et coordonner les diverses initiatives sous une bannière unique.

Elle permet aux autorités politiques lyonnaises d'adapter l'intervention en faveur de l'économie aux attentes et intérêts des acteurs économiques lyonnais à l'échelle du territoire local, de renforcer le pragmatisme de la régulation économique et de faciliter la mise en œuvre de certains volets de l'intervention, pour lesquels la COURLY n'a ni compétences, ni savoir-faire, ni légitimité d'action.

L'ADERLY, et la CCIL qui héberge son personnel technique, occupent ainsi le principal rôle dans la conduite et la mise en œuvre de la politique économique locale jusqu'aux années 1990, en gérant la promotion territoriale, la prospection à l'extérieur, l'accueil des entreprises dans l'agglomération et l'information concernant le marché foncier et immobilier à vocation économique. Elles portent aussi la vision stratégique du développement économique de l'agglomération lyonnaise : réflexions sur la pertinence de l'échelle métropolitaine pour le développement économique (Région lyonnaise) ; stratégie d'internationalisation, et portage de l'argument technopolitain avec le lancement du premier Plan Technopole en 1984.

L'ADERLY au cœur de la conception stratégique de la politique économique territoriale

L'ADERLY exerce une forme de lobbying proactif permanent auprès des pouvoirs publics locaux durant les années 1980, afin de diffuser le point de vue et les intérêts des entreprises et de contribuer à un changement profond de culture professionnelle concernant les modalités d'intervention de la puissance publique dans le domaine de

l'économie : plus de pragmatisme, de qualité et d'efficacité, mais aussi une dimension aménagiste complétée par une approche plus stratégique et flexible, ciblée sur les logiques de promotion et d'attractivité territoriales, calquée sur le mode de gestion et de fonctionnement des firmes.

Bien que limitée à quatre personnes, l'équipe technique de l'ADERLY déploie en effet dans les années 1980 un large panel d'actions qui s'inscrivent, pour certaines dans la continuité du travail de promotion territoriale et d'amélioration de l'attractivité locale engagé depuis les années 1970, pour d'autres dans une nouvelle approche plus endogène et stratégique du développement économique local, fondée sur la création de nouvelles ressources territoriales et sur le positionnement de l'agglomération sur le marché des grandes métropoles internationales post-industrielles. L'intervention de l'association en faveur de l'économie locale relève ainsi essentiellement du marketing territorial et de la publicité. Elle s'organise à partir de 1980 autour de quatre axes d'action principaux : connaître, promouvoir, prospecter et accueillir (ADERLY, 1980).

Le budget de fonctionnement de l'ADERLY ne cesse d'augmenter d'année en année, passant ainsi de 1,5 millions de Francs en 1979 à 3 millions de Francs en 1984. La part d'investissement reste très marginale, en raison de la nature essentiellement qualitative et humaine de l'action de l'association (représentations à Paris et à l'étranger, conception de campagnes de publicité, production d'argumentaires stratégiques de développement et de promotion, etc.). Après 1985, le budget de l'association augmente encore, afin de couvrir les frais de fonctionnement occasionnés par les nouvelles orientations stratégiques données à la politique économique locale, en faveur du rayonnement international et du développement technopolitain de la métropole.

En 1984, l'ADERLY fait réaliser³²² une étude comparative de l'image de Lyon par rapport aux autres villes françaises auprès des acteurs économiques parisiens (ADERLY, 1984a). Ses conclusions permettent d'évaluer positivement l'action menée par l'association depuis 10 ans, mais aussi d'identifier de façon précise les avantages que présente l'agglomération lyonnaise aux yeux des dirigeants d'entreprises parisiens et de leurs collaborateurs, tant d'un point de vue strictement économique que d'un point de vue plus personnel et subjectif. L'évaluation des actions de l'ADERLY s'appuie également sur le décompte et le listage régulier des nouvelles implantations d'entreprises ou d'établissements publics (grandes écoles, services publics et administrations), obtenues dans l'agglomération lyonnaise³²³.

Ces travaux réflexifs et autres comptes-rendus très fréquents servent autant à justifier l'intervention et les initiatives des techniciens de l'ADERLY auprès des principaux responsables politiques et économiques qui financent l'association (COURLY, CCIL, GIL, CGR à partir de 1989, etc.), qu'à préparer les nouvelles orientations de l'action de développement économique pour l'agglomération. Bien que les structures de représentations des intérêts patronaux lyonnais détiennent la maîtrise technique et une large part de la définition des orientations d'actions de l'association, la plus importante cotisation financière est apportée par la COURLY, qui représente les pouvoirs publics et

³²² Par le Cabinet d'études Exponentiel et l'institut du recherche lyonnais IFCC.

³²³ Pour exemple, on peut citer l'obtention de la localisation de FRAMATOME, CGE ALSTHOM, le SEPTEN (entres autres) dans le domaine de l'énergie électrique ; la décentralisation de l'ENS Sciences, qui quitte Saint Cloud pour Gerland ; Hewlett Packard à Ecully ; plusieurs établissements de Rhône-Poulenc, ainsi qu'une soixantaine d'autres établissements divers depuis 1974. Source : Archives du Grand Lyon, Rapports d'activités de l'ADERLY 1979-1980-1981-1982-1983.

l'intérêt général local. Sa part diminue toutefois au profit des plus petits actionnaires, couvrant près des trois-quarts des dépenses annuelles de fonctionnement en 1981, mais à peine la moitié en 1984. Les cotisations de la CCIL et du GIL suivent la même évolution à la baisse, représentant respectivement environ 40 % et 7 % du budget de l'ADERLY en 1981, contre 28 % et 5 % en 1984.

L'argumentaire général porte sur la région lyonnaise et les missions de conseils de l'ADERLY au service des investisseurs et des entreprises. Il cible plus précisément la nécessité de promouvoir le « *produit* » ou « *concept* » Lyon (ADERLY, 1982, p.2), en mettant en avant pêle-mêle son important marché de consommation, sa position de carrefour et de point de contact entre Europe du Nord, ensemble méditerranéen et Proche Orient, les qualités méridionales du cadre de vie lyonnais associées à une rigueur comportementale plus septentrionale, le bon niveau de développement économique et la masse critique déjà atteints par la métropole, le caractère valorisant et alternatif de l'implantation à Lyon par rapport aux autres villes européennes et à Paris. L'association met en avant le professionnalisme, la pertinence, la continuité et la confidentialité de son implication dans les processus d'implantation aux côtés des entreprises, ainsi que ses capacités de persuasion et d'accompagnement des personnels des établissements décentralisés depuis Paris.

Une nouvelle campagne publicitaire est lancée dans la presse en 1982, après la lecture par les responsables de l'association d'un article de la revue américaine « Institutional Investor » de mai 1981, signalant l'émergence d'une forme nouvelle de concurrence entre les états américains pour attirer les entreprises (ADERLY, 1982). Ce phénomène se cristallise notamment autour des critères de choix des sites d'implantation, annonçant l'avènement d'une nouvelle science de la localisation des firmes en contexte hyperconcurrentiel, fondée sur les externalités positives. A partir de ce constat, l'association modifie le contenu de son argumentaire de communication extérieure et de promotion territoriale. Elle définit également une nouvelle stratégie d'intervention, développée par cible géographique et par secteurs d'activités, soutenue par de nouveaux moyens d'action.

La nouvelle stratégie de l'ADERLY se veut ainsi très offensive et plus réfléchie, s'inspirant notamment des techniques militaires classiques et de leur application au monde des entreprises et à la logique économique concurrentielle. Elle prévoit des actions « *en tenaille* », qui consistent à agir à la fois au niveau des établissements des firmes multinationales déjà localisés en France (Paris) et au niveau des maisons mères situées aux Etats-Unis, au Japon, ou dans d'autres pays d'Europe. Une dynamique analogue est poursuivie à l'échelle française, auprès des grandes entreprises nationales implantées dans la capitale, des PME-PMI et de sous-traitants des grands groupes industriels confrontés à des problèmes d'agrandissement ou de restructuration. Elle met en lien les cibles géographiques et sectorielles avec les moyens de communication et le plan média, privilégiant les filières d'activités porteuses pour l'agglomération lyonnaise : chimie, pharmacie, informatique et électronique.

La promotion économique du territoire local et la prospection sont ainsi les volets les plus importants de l'intervention de l'ADERLY. Elle édite et diffuse des fiches techniques en quatre langues³²⁴, délivrant une information chiffrée sur 64 thèmes relatifs à la vie et à l'environnement des entreprises dans la métropole lyonnaise, destinées à

³²⁴ Français, anglais, allemand, italien.

sensibiliser, séduire et convaincre les investisseurs potentiels. L'association vise l'Europe et les Etats-Unis, où une représentation permanente s'organise à partir de 1981. En 1982, l'aire géographique de promotion est encore élargie au Japon. La CCIL entretient de son côté des contacts permanents avec d'autres organismes consulaires européens, notamment en Allemagne et au Benelux, pour sensibiliser les industriels et banquiers étrangers aux qualités économiques de Lyon.

L'ADERLY joue également de sa proximité avec la CCIL, qui gère l'aéroport international de Satolas, pour favoriser la création de certaines liaisons aériennes considérées comme nécessaires à la vitalité économique de la métropole³²⁵. Elles participent aussi ensemble au financement de quatre organismes de promotion de la région lyonnaise à l'extérieur, et de prospection aux niveaux national et international : l'Association Bureaux-Provinces, en collaboration avec la DATAR (voir supra, 2^{ème} partie, Section 3), qui permet de nouer des contacts réguliers avec les grands groupes français et d'encourager les opérations de décentralisation de leurs services de décision ou de recherche ; Promolyon, structure locale intégrée à la CCIL ; Rhône-Accueil, en partenariat avec le CGR ; Lyon-International, nouvellement créée pour porter la nouvelle stratégie d'ouverture et de rayonnement de l'agglomération, souhaitée par les acteurs lyonnais.

Si cette dernière structure a un impact limité en dehors de la ville centre en raison de son portage quasi exclusif par la Ville de Lyon, l'ADERLY est cependant tenue de prendre en considération dans ses actions l'ensemble du département du Rhône, le CGR et la CCIL figurant parmi les principaux financeurs, et plus largement le périmètre de la RUL pour satisfaire les services déconcentrés de l'Etat. Les actions de développement territorial de l'ADERLY sont essentiellement situées dans les Monts du Lyonnais, c'est-à-dire en dehors de l'agglomération. Les actions de promotion internationale, de prospection et de marketing sont par contre majoritairement consacrées à la métropole lyonnaise, en particulier à sa ville centre. Le territoire couvert par les actions de l'association est ainsi à géométrie variable, en fonction de leur nature et de leurs cibles.

Accueil, promotion, internationalisation et rhétorique technopolitaine

L'ADERLY poursuit la gestion de l'observatoire de l'immobilier d'entreprise (voir supra, 2^{ème} partie, Section 3) en l'informatisant au début des années 1980, afin d'améliorer la tenue des fichiers, l'accès à l'information et la meilleure perception des volontés de relocalisation des entreprises locales et de leurs besoins qualitatifs en matière de surfaces d'implantation. Toutefois, cette mission d'accompagnement des entreprises est rapidement stoppée à la demande des conseillers en immobilier et des commercialisateurs privés, qui constituent la principale source de renseignement de l'observatoire³²⁶. Ceux-ci se plaignent en effet de la concurrence implicite exercée par l'association à leur égard et souhaitent préserver leur marché : à la différence de l'ADERLY qui fournit quasiment gratuitement l'information sur l'offre disponible dans l'agglomération, les agents immobiliers vendent ce service à leurs clients ; en lui

³²⁵ L'ADERLY verse une subvention de 400 000 francs à Air France en 1982 pour assurer la liaison Lyon – Copenhague. La création d'une liaison permanente avec New York constitue par ailleurs une préoccupation récurrente de l'association.

³²⁶ Ils s'organisent alors en créant la Section des Conseillers en Immobiliers d'Entreprises de Lyon (SCIEL).

fournissant leurs fichiers régulièrement, ils bradent leur expertise très pointue du marché local et mettent en péril leur fond de commerce.

L'ADERLY poursuit en revanche les actions en faveur du développement des salons et des congrès à Lyon initiées en 1978, en menant des études de faisabilité et de détermination des différents types ou domaines de manifestations envisageables pour inscrire Lyon sur le marché des métropoles européennes. Elles sont complétées par des études comparatives internationales et nationales de Lyon avec d'autres grandes villes, menées conjointement avec l'AGURCO (voir infra). Une part importante de l'action de l'ADERLY est en effet destinée à améliorer l'image de la métropole lyonnaise vis-à-vis de l'extérieur et à renforcer sa notoriété. Le volet touristique et culturel de la politique économique fait notamment l'objet d'une attention croissante, afin de contrebalancer le déficit d'image de la ville dans le domaine des loisirs.

De nombreux argumentaires thématiques complètent les productions de l'association, destinés à répondre aux attentes des investisseurs potentiels en matière de possibilités d'implantation dans l'agglomération. La promotion économique du territoire local s'oriente toutefois vers une distinction qualitative, entre activités tertiaires d'un côté (publication d'annuaire et d'un guide des compétences des sociétés lyonnaises de services aux entreprises), et promotion de quelques filières industrielles de l'autre. L'association est également engagée depuis 1978 dans une démarche de suivi de l'évolution structurelle de l'industrie à l'échelle de la RUL, à la demande de la COURLY et des services de l'Etat. Les enquêtes qui alimentent le tableau de bord sont destinées à faire émerger une stratégie de développement à moyen et long terme pour la métropole lyonnaise.

La stratégie de communication et de prospection est précisée : elle s'appuie d'avantage sur l'effet d'entraînement et de séduction attendu des témoignages relatifs aux opérations de décentralisation et d'implantation d'établissements prestigieux déjà réalisées dans la région lyonnaise. Les « bons interlocuteurs » sont mieux ciblés dans les entreprises visées, et le plan média est renforcé par la mise en place d'une démarche de publicité directe, par envoi de courriers personnalisés aux responsables des firmes dans les principaux pays ciblés.

La fonction « Accueil » de l'ADERLY est également renforcée au milieu des années 1980, à travers un effort de personnalisation des propositions et de différenciation des prestations offertes par rapport aux autres villes concurrentes de Lyon. L'action de l'association dans ce domaine vise l'intégration des chercheurs, stagiaires et étudiants étrangers lors de leur séjour à Lyon³²⁷, ainsi que l'accueil du personnel des entreprises qui acceptent de décentraliser tout ou partie de leurs services décisionnels et de recherche.

A partir de l'évaluation des actions, la politique économique prend surtout un nouveau virage décisif à partir de 1984. Elle s'oriente en effet d'une part vers un positionnement sur le créneau de la haute technologie et des industries de pointe, en développant l'argument technopolitain, d'autre part vers un projet de contrat « Lyon, Ville

³²⁷ Dans le cadre d'accords passés avec le Centre International d'Etudiants et Stagiaires du Ministère des Affaires étrangères, les universités et grandes écoles lyonnaises, des grandes écoles étrangères et le Bureau International du Travail.

internationale », procédure proposée par le rapport Arrighi de Casanova³²⁸ sur les fonctions internationales des grandes villes françaises, dans le cadre de laquelle l'association veut négocier un contrat avec la DATAR susceptible de concilier la volonté étatique de relancer l'aménagement du territoire et le désir local de favoriser le développement économique (ADERLY, 1983).

L'orientation de l'intervention en faveur de l'argument technopolitain émerge à Lyon en réaction à la médiatisation nationale des opérations de Sophia-Antipolis³²⁹ et de la ZIRST de Meylan³³⁰ au début des années 1980, qui relègue au second plan les efforts d'affichage de la métropole lyonnaise réalisés par l'ADERLY. Elle est également motivée par la montée en puissance de la concurrence entre les villes aux niveau national et européen, et par la suppression de l'agrément industriel en région parisienne, puis de celui portant sur les surfaces de bureaux, qui annulent l'avantage de Lyon sur Paris sur le marché des localisations industrielles et tertiaires en France (Biarez, Kukawka, 1986).

Le contexte de crise économique et d'exacerbation de la compétition entre les firmes fait en outre la part belle aux dynamiques d'innovation dans les nouvelles logiques de croissance et de développement (voir supra, 1^{ère} partie, Section 1). L'objectif est donc de favoriser la valorisation des activités technologiques dans l'agglomération et le développement des entreprises innovantes, en s'appuyant sur le renforcement des relations entre les mondes de l'entreprise, de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Le Plan Technopole, approuvé par la COURLY, est piloté par la CCIL par le biais de l'ADERLY à partir de 1984-1985. Il s'agit d'imiter le modèle des technopôles français existants et des grandes technopoles américaines³³¹, en combinant une triple stratégie d'aménagement de nouvelles zones d'activités sous la forme de parcs scientifiques, de sélection des entreprises candidates à l'implantation en fonction de critères d'innovation et de recherche technologique, et d'attraction de nouvelles implantations de laboratoires de recherche publics et de grandes écoles prestigieuses en jouant sur la nouvelle image économique de la métropole.

Le programme d'action est ainsi sous-tendu par des principes de transfert technologique et d'essaimage des laboratoires publics ou privés vers les PME-PMI, d'aménagement et d'animation de parcs scientifiques – ou technopôles – localisés à Gerland (Lyon 7^{ème}), La Doua (Villeurbanne) et Lyon Ouest (à cheval sur Lyon 9^{ème} et les communes périphériques), de prospection et d'incitation à la création d'entreprises innovantes. La première phase du plan consiste concrètement à aménager des structures d'accueil spécifiques sous forme de pépinières d'entreprises sur chacun des sites technopolitains de l'agglomération (voir infra, Section 2).

³²⁸ Nous n'avons pas trouvé ce document, sans doute présenté au début des années 1980 au Conseil Economique et Social, ou alors s'agit-il de la référence suivante, qui reste cependant très vague sur la thématique internationale (Arrighi de Casanova, 1981).

³²⁹ Zone d'activités vouée aux entreprises innovantes et aux établissements de recherche située dans l'arrière-pays de Nice, née à l'initiative de Pierre Lafitte (directeur de l'Ecole Nationale des Mines de Paris).

³³⁰ Zone d'Innovation et de Recherche Scientifique et Technologique, située dans la périphérie de Grenoble. Elle est le fruit de l'initiative audacieuse de 3 élus de la commune de Meylan, appartenant à la communauté scientifique fortement représentée à Grenoble (CNRS).

³³¹ Route 128 près de Boston (Massachusetts), Silicon Valley près de San Francisco (Californie).

L'ambition de faire de Lyon une ville internationale constitue l'autre volet de la nouvelle orientation de la politique économique conduite par l'ADERLY, dans la continuité des efforts déployés depuis le début des années 1970 pour donner à l'agglomération une dimension métropolitaine. Toujours promue par les techniciens de l'ADERLY, elle s'appuie en grande partie sur les travaux de recherche et d'expertise de J. Labasse (1981 ; 1987), qui offrent une conceptualisation de la dimension internationale des villes appliquée à la capitale des Gaules.

Sur certains aspects, l'objectif international s'inscrit en complémentarité avec la promotion de la rhétorique technopolitaine : outre l'attraction des sièges sociaux et de grands centres internationaux³³², l'implantation de grandes écoles comme l'ENS et le développement des établissements de recherche³³³ participent en effet directement de la construction d'une nouvelle image de marque pour la métropole lyonnaise à l'échelle européenne voire mondiale, notamment dans les domaines de la science et des fonctions métropolitaines stratégiques.

Expertise économique et vision stratégique du développement économique local

D'une façon plus générale, l'ADERLY et la CCIL, dont les services techniques sont étroitement imbriqués depuis l'origine (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 3), constituent dans les années 1980 les principales sources de l'inspiration stratégique et de l'acculturation des acteurs locaux aux nouvelles méthodes de management de l'action publique en faveur du développement économique territorial dans l'agglomération lyonnaise (voir supra, Section 2).

En 1986-1987, l'AGURCO choisit en effet de coopérer avec l'ADERLY et la Commission du Développement économique de la CCIL pour réaliser le diagnostic économique de l'agglomération et les études destinées à positionner la métropole lyonnaise par rapport aux autres métropoles françaises et européennes non capitales d'Etat³³⁴, menées dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration du nouveau schéma directeur de l'agglomération (voir supra, Section 2). Dès 1984 lors du Colloque de prospective urbaine demain l'agglomération lyonnaise (AGURCO, 1984), la CCIL et l'ADERLY sont fortement impliquées dans les travaux de réflexion, cette dernière produisant même l'essentiel des orientations stratégiques d'action pour le développement économique à venir de l'agglomération, tandis que la première se contente de présenter ses missions d'accompagnement des entreprises et de gestion des grands équipements.

Les services communautaires comme les élus sont en revanche assez faiblement mobilisés sur le volet économique du futur document de planification, en raison de leur manque de compétence spécifique en la matière. Les techniciens économistes de l'AGURCO entretiennent donc des liens très étroits avec les organismes représentatifs des intérêts patronaux, afin d'aborder la réalisation du diagnostic économique puis du projet de développement territorial en ayant une conscience assez aiguisée des enjeux de développement territorial propres aux entreprises (Barbier de Reulle, de Courson,

³³² Obtention de l'implantation à Lyon du siège d'Interpol, notamment.

³³³ Centre International de Recherche sur le Cancer.

³³⁴ 10 villes françaises (tertiaire supérieur) et 10 villes européennes (Düsseldorf, Munich, Zurich, Milan, Manchester, Francfort, Genève, Barcelone, Amsterdam).

1988). Les acteurs économiques sont en effet plus naturellement et traditionnellement porteurs de la vision stratégique et des enjeux du développement économique, même territorial, du fait de leur culture entrepreneuriale, que les techniciens de l'urbain et le personnel politique local.

Même si des dirigeants ou des représentants d'entreprises sont amenés à participer personnellement à l'élaboration du schéma directeur de l'agglomération de façon ponctuelle, notamment à travers des séminaires de prospective thématiques et autres consultations d'experts (voir infra), ce sont ainsi surtout les organismes institutionnels représentant traditionnellement les intérêts du monde économique local – CCIL, GIL et ADERLY – qui sont impliqués directement et durablement dans les travaux. Les chambres consulaires sont d'ailleurs officiellement associées au Syndicat d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise (SEPAL) tandis que l'ADERLY, structure partenariale rassemblant intérêts public et privés, est invitée à participer aux réflexions des commissions thématiques³³⁵.

La CCIL joue en effet un rôle très important dans la préparation du nouveau schéma directeur, en produisant sa propre expertise permettant de faire prendre en compte les préoccupations et les objectifs des industriels, des commerçants et des prestataires de services dans les projets d'orientation et d'aménagement spatial de l'agglomération lyonnaise (Leblanc, 1993). Début 1987, la Commission « Développement économique » de l'organisme consulaire présente ses propositions concernant les grands équipements publics collectifs à vocation économique et les principaux aménagements à réaliser, établies à partir d'une évaluation des perspectives de développement de l'économie lyonnaise (CCIL, 1987).

La réflexion de la CCIL pour préparer le nouveau document de planification urbaine de l'agglomération s'organise en deux temps, reflétant de façon particulièrement significative la grande maîtrise de la démarche stratégique dont font preuve les services techniques consulaires, à un moment – le milieu des années 1980 – où le reste des acteurs locaux du développement économique (COURLY, AGURCO) n'en est encore qu'au stade de l'acculturation progressive à ces nouvelles méthodes (voir supra, Section 2). Un diagnostic économique du territoire est d'abord réalisé, analysant les forces et faiblesses du tissu industriel et tertiaire, des structures d'accueil et des infrastructures de communications, mais aussi les opportunités et les menaces de son environnement national et international. La question de la concurrence élargie entre les régions et entre les villes, ainsi qu'une approche par le marché des implantations d'activités, inscrivent le travail de la CCIL dans la droite ligne des méthodes stratégiques issues du management des entreprises, fondées sur le recours aux études de marché et aux logiques de positionnement compétitif (Leblanc, 1993).

Le second temps de la réflexion menée par la CCIL consiste à élaborer des axes stratégiques d'orientation pour le futur schéma directeur. Ils correspondent à une liste d'équipements et d'opérations d'aménagement à réaliser dans l'agglomération lyonnaise, considérés comme prioritaires pour répondre aux besoins et enjeux de développement économique identifiés par le diagnostic. Ils doivent notamment permettre de conforter le positionnement de Lyon sur le marché des métropoles internationales et des grandes technopoles. La stratégie proposée consiste donc à mettre

³³⁵ Aménagement de l'espace, réseaux et infrastructures de transports, activités économiques et fonctions métropolitaines.

l'urbanisme et l'aménagement au service du développement économique, selon une logique de valorisation de l'environnement des entreprises (Lavigne, Dost, 1988).

Ce projet de développement pour l'agglomération, comme le diagnostic de l'économie lyonnaise qui le précède, correspond directement aux orientations stratégiques de l'action de l'ADERLY depuis le milieu des années 1970, fondées sur la mise en application de la culture pragmatique et managériale du monde des entreprises au service du développement économique (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 3). Il comporte en effet un volet prônant la vocation internationale de Lyon, devant s'appuyer sur de vastes opérations d'aménagement à vocation économique, un volet technopolitain, exprimé à travers l'enjeu foncier et urbanistique relatif à l'aménagement des trois sites de la technopole lyonnaise (La Doua, Gerland et Lyon Ouest) et un volet urbain plus global, visant à renforcer l'attractivité de l'agglomération et à améliorer l'image de Lyon (CCIL, 1987).

Cette démarche stratégique, véhiculée par les organismes patronaux locaux depuis la survenue de la crise (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 3), ainsi que la présentation préalable d'un diagnostic économique élargi du territoire de l'agglomération et la mise en avant du thème de la concurrence entre les territoires, sont directement reprises par l'AGURCO dans la rédaction du document de planification lyonnais final (SEPAL, 1992). Ceci traduit bien l'influence très forte dans la conduite de la politique économique locale et le rôle central des structures de représentation des intérêts économiques au sein du système d'acteurs lyonnais à la fin des années 1980, notamment en matière de transfert de la culture managériale et stratégique auprès de la sphère des techniciens de l'action publique territoriale et des responsables du pouvoir politique local (voir supra, Section 2).

Toutefois, si l'implication des organismes de représentation des entreprises dans le processus d'élaboration du nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise est certaine, elle n'est pas pour autant automatiquement synonyme de prise en compte réelle des attentes et aspirations des entreprises concernant le développement économique du territoire local. Les chefs d'entreprises ne participent guère directement aux réflexions et travaux (voir infra) : *« aucun industriel, aucun banquier, aucun commerçant, aucun directeur de firme de services parmi les membres du SEPAL, ses associés, ses invités. Peu de chefs d'entreprise parmi les dizaines d'experts consultés. De la région et a fortiori du reste du monde. Cette lacune jure avec la volonté affichée d'orienter le Schéma Directeur du côté de l'économie »* (Prud'homme, Davezies, 1989, p.13). La représentativité véritable des organismes consulaires (CCIL, Chambres des métiers et de l'Agriculture) comme de l'ADERLY, associées ou invitée par le SEPAL, vis-à-vis des souhaits des entreprises est en outre discutable.

Enfin, les actions préconisées par la CCIL et l'ADERLY pour favoriser le développement économique local restent globalement assez classiques, c'est-à-dire de l'ordre de l'accompagnement des entreprises dans leurs choix d'implantation : amélioration de l'environnement urbanistique et spatial des entreprises, production de surfaces d'activités et d'équipements collectifs à vocation économique. Elles sont également fortement imprégnées de la logique du marketing urbain, qui consiste à produire une image valorisante et attractive du territoire local vis-à-vis des acteurs économiques. En revanche, elles ne sous-entendent pas d'intervention des pouvoirs publics locaux dans le domaine de la stratégie économique et de la prescription d'orientations auprès des entreprises ; tout au plus tendent-elles à encourager le soutien

à certaines filières industrielles, technologiques ou tertiaires moteurs pour le système productif local.

La volonté de plus en plus affirmée du Grand Lyon de s'emparer de l'approche stratégique au cours des années 1990, non seulement pour conduire l'ensemble des politiques urbaines de façon intégrée au service de l'enjeu économique, mais surtout pour développer sa propre capacité d'intervention dans le champ même de l'économie au sein de la DAEI (voir supra, Section 2), dénote donc une ambition nouvelle de prendre l'ascendant sur les organismes de représentation des intérêts économiques dans la conduite de la régulation économique territoriale. Le Grand Lyon s'arroge ainsi progressivement un rôle central en matière d'expertise économique et de vision stratégique du développement économique local, au détriment relatif de ses partenaires historiques qui sont pourtant porteurs de l'intérêt des entreprises.

2- La subordination des structures représentatives des intérêts économiques au Grand Lyon

A partir des années 1990, les autorités politiques du Grand Lyon s'emparent de la thématique du développement économique, confortées dans leur démarche par le nouveau cadre légal de l'intercommunalité (voir supra, Section 1). L'organisme communautaire revendique une nouvelle légitimité institutionnelle en matière de régulation économique territoriale, qu'il entend exercer au détriment des structures occupant traditionnellement le rôle central au sein du système d'acteurs local que sont notamment la CCIL et l'ADERLY. Celles-ci, après avoir permis l'émergence de la politique économique locale dans l'agglomération lyonnaise, se trouvent ainsi progressivement reléguées au second plan, par la montée en puissance de la DAEI du Grand Lyon et par son influence croissante, tant sur la composition du système de représentation des intérêts économiques au niveau local que sur l'organisation de la gouvernance économique dans l'agglomération lyonnaise.

Les structures patronales, acteurs incontournables du développement économique local...

La CCIL est historiquement et institutionnellement, pour les entreprises du moins, un acteur économique incontournable de la régulation territoriale. En matière de développement économique, il s'agit en effet d'un point de passage obligé dans le système d'acteurs local, du fait de ses missions traditionnelles d'accompagnement et de conseil auprès des entreprises, de son implication très directe dans le fonctionnement de l'ADERLY depuis les années 1970, de sa participation à l'élaboration du nouveau schéma directeur et de son implication plus récente dans le SDE, au sein de l'OPALE ou dans la démarche de gouvernance économique territoriale Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise (GLEE).

L'organisme consulaire bénéficie d'une double légitimité institutionnelle et économique à intervenir dans la gestion de la régulation économique territoriale, grâce à son statut d'établissement public oeuvrant pour l'intérêt général, à sa représentativité de quelques 50 000 entreprises locales par le biais des élections consulaires et à sa proximité historique avec le GIL, principal syndicat patronal lyonnais représentant la puissante industrie locale (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 2). Elle gère notamment des grands équipements collectifs à vocation économique comme les aéroports, accompagne les

entreprises dans leur fonctionnement et leurs stratégies de développement et prend en charge une partie de la formation professionnelle.

Les missions d'accompagnement, d'assistance et de conseil aux entreprises sont sans doute les plus développées au sein de la CCIL³³⁶, même si elles consistent surtout à orienter les entreprises demandeuses vers des organismes spécialisés après avoir diagnostiquer le problème et à organiser des actions collectives. Elles couvrent essentiellement les questions de développements industriel (innovation technologique, sous-traitance, etc.), commercial (études de marché, fichiers de clientèle, etc.) ou international (exportation, fournisseurs, etc.). La CCIL apporte également son expertise très pointue aux entreprises sur les questions relatives à la stratégie de développement et au management. Elle s'appuie notamment pour cela sur son potentiel en matière de formation professionnelle, développé depuis les années 1980 à travers l'Ecole de Management de Lyon (EM Lyon), le centre de formation de Vaise et l'Ecole de Chimie, Physique et Electronique.

Depuis 1974, la CCIL finance aussi l'intégralité des salaires, des charges sociales et des frais généraux de l'équipe d'animation de l'ADERLY, qu'elle héberge dans ses locaux. Elle participe ainsi de manière directe à l'action de promotion territoriale, de prospection internationale et d'accueil des investisseurs extérieurs dans l'agglomération lyonnaise. Elle est directement impliquée dans la conduite du premier Plan Technopole lancé au milieu des années 1980, à travers la gestion des trois pépinières d'entreprises innovantes et technologiques implantées dans les principaux pôles d'enseignement supérieur et de recherche de l'agglomération. Elle participe aussi aux actions qui visent à faire de Lyon une métropole internationale (voir supra).

« (...) la région lyonnaise dispose de chambres consulaires qui, tout à la fois par tradition et modernisme, interviennent dans l'action publique. "La CCI dispose d'un pouvoir d'influence incontestable sur le développement économique et l'aménagement, dont peu de CCI, sinon aucune autre, ne disposent en France... Le développement économique apparaît en région lyonnaise vraiment porté par la CCI". Ces jugements d'observateurs se fondent en particulier sur les activités d'une "institution originale" – comme on dit à Lyon – l'ADERLY (...) » (Padioleau, Demesteere, 1992, p.37).

La CCIL et l'ADERLY, intégrées organiquement et partageant la même culture économique et managériale, participent notamment très activement aux réflexions prospectives du Colloque « Demain l'agglomération lyonnaise » organisé par l'Agence d'urbanisme de la COURLY (AGURCO) en 1984, ainsi qu'à l'élaboration du nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise de 1986 à 1988. A ces occasions, elles énoncent au nom des entreprises lyonnaises, la nécessité de se saisir de l'enjeu international et de l'argument technopolitain pour assurer le développement économique de la métropole (voir supra). De 1992 à 1997, la CCIL porte également les services techniques de la SODERLY, SAEML prolongeant l'action de promotion territoriale et de prospection de l'ADERLY, sorte de bras exécutant externalisé de la politique économique communautaire naissante agissant pour le compte de la COURLY (voir supra, Section 1).

La CCIL détient donc le quasi monopole de l'expertise économique dans l'agglomération lyonnaise grâce à ses services internes, ses missions de portage technique et à son étroite imbrication avec l'ADERLY, du moins jusqu'à ce que les

³³⁶ Une centaine de personnes environ au début des années 2000.

services du Grand Lyon ne la rattrapent dans ce domaine à la fin des années 1990 (Jouve, 2001a). Les organismes de représentation des intérêts économiques lyonnais font ainsi office de creuset méthodologique et conceptuel pour la définition des orientations stratégiques de la politique économique locale dans les années 1980, alors que les responsables politiques des collectivités locales, et notamment de la COURLY, sont encore faiblement mobilisés sur ces questions et que l'institution communautaire n'a aucun moyen d'action, tant légal que technique en interne, dans le champ spécifique du développement économique.

Dix ans plus tard, la CCIL est à nouveau impliquée par l'Agence d'urbanisme dans la démarche d'observation et de diagnostic territorial du SDE. Elle accueille certaines réunions dans ses locaux, mais participe cependant à la démarche avec un regard assez critique sur la méthode et sur les articulations partenariales choisies, ne voyant pas forcément d'un très bon œil la volonté des responsables de la démarche de privilégier la participation directe des entreprises au détriment des organismes institutionnels chargés traditionnellement de représenter leurs intérêts dans ce type de dispositif. De la même façon, les syndicats patronaux et la Chambre des Métiers sont relativement en retrait par rapport à la très forte implication des représentants d'entreprises dans les différents groupes de travail. Ils ne participent au SDE qu'à travers le Comité de pilotage, dont le rôle est plus de légitimer et de valider politiquement la démarche que de véritablement conduire les travaux de réflexion.

Les organismes patronaux lyonnais (CCIL, GIL) doutent en particulier de la capacité d'expertise de l'Agence d'urbanisme et des pouvoirs publics locaux – i.e. du Grand Lyon, qui se profile derrière la démarche en tant que structure politique donneuse d'ordre (Jouve, 2001a). La légitimité fonctionnelle de l'organisme d'études financé par l'Etat et le Grand Lyon est en effet bien mince, son seul fait d'armes notable en matière de développement économique étant l'élaboration du schéma directeur de l'agglomération dix ans plus tôt, dont le contenu économique reste finalement largement incantatoire et mal connecté aux attentes des milieux économiques locaux. Ils estiment également que la vision stratégique des entrepreneurs, trop contingente et calquée sur les problématiques de développement propres à leur firme, ne peut se substituer complètement à celle des techniciens du développement économique territorial, qui sont plus en mesure de concilier les aspects collectifs relatifs à l'aménagement du territoire et la vision pragmatique de la compétitivité économique.

Ils voient ainsi dans la démarche du SDE, à juste titre, une tentative des pouvoirs publics locaux de court-circuiter les acteurs économiques institutionnels au profit de relations plus directes et individuelles avec les entrepreneurs. En effet, les responsables de la démarche du SDE au sein de l'Agence d'urbanisme et du Grand Lyon³³⁷ ont tendance à privilégier la participation des représentants directs des entreprises (dirigeants et grands cadres) au détriment de celle des organismes institutionnels comme la CCIL ou l'ADERLY, qu'ils considèrent comme trop imprégnés de la culture administrative et non économique de la puissance publique (voir infra).

Pourtant, la CCIL réorganise ses services sur le territoire communautaire durant les années 1990, afin d'adapter ses prestations aux réalités différenciées des contextes

³³⁷ Le président et le directeur de l'Agence d'urbanisme, comme le vice-président communautaire chargé du dossier, sont des anciens dirigeants d'entreprises ou des anciens travailleurs indépendants, qui gardent une préférence très nette pour la culture libérale et le point de vue des chefs d'entreprises face aux conceptions et modes de faire technocratiques ou trop rigides de la puissance publique.

économiques locaux à l'intérieur de l'agglomération, et de renforcer sa présence auprès des entreprises³³⁸. Elle fait ainsi preuve d'une grande capacité de réaction face aux exigences du « marché » et de ses cibles (c'est-à-dire ses ressortissants), donc d'un certain pragmatisme dans le management de ses services dénotant une étroite proximité culturelle avec le monde des entreprises. Ce dispositif territorialisé permet en effet aux services consulaires, non seulement de se rapprocher des entreprises à titre individuel, mais également de nouer de plus étroites relations de proximité avec les nombreuses associations d'entreprises présentes sur le territoire, qui rassemblent les entreprises présentes sur la même zone d'activités. Elle soutient activement ces dynamiques de regroupement, en participant notamment à des actions collectives thématiques et localisées (gestion des déchets, animation commerciale, etc.).

La première antenne de proximité est ainsi créée en 1990 à Chassieu, au cœur de la vaste zone industrielle de Mi-Plaine. La seconde est mise en place en 1993 à Limonest, pour desservir le technopôle vert de Techlid, suivi d'une troisième à Corbas en 1996, chargée de couvrir les vastes zones industrielles du Sud-est de l'agglomération. En 2001, le découpage territorial s'enrichit de deux nouvelles antennes : à Villeurbanne pour satisfaire la demande des entreprises (et de la municipalité ?) visant à bénéficier d'une lisibilité différenciée par rapport à Lyon, et à Rillieux-la-Pape pour desservir le Val de Saône, où une pépinière d'entreprises généraliste a vu le jour en 1996, et les zones d'activités du plateau Nord. Enfin, la dernière est créée en 2003 à Oullins, tandis que le Palais de la Bourse continue de répondre aux demandes des entreprises implantées à Lyon.

La CCIL apparaît donc comme un organisme de développement économique particulièrement crédible d'un point de vue économique et compétent historiquement, voir même précurseur en matière d'organisation territoriale décentralisée de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (voir supra, Section 2). Elle présente une importante réactivité stratégique et une certaine capacité d'amélioration de l'efficacité de ses services et prestations en matière de régulation économique territoriale, se montrant notamment capable d'adapter son maillage territorial pour satisfaire ses adhérents et mieux répondre aux besoins différenciés des entreprises sur le territoire.

Cependant, la CCIL souffre également depuis une dizaine d'années d'une perte relative de légitimité et de représentativité vis-à-vis du tissu économique local. Celle-ci est essentiellement due à l'émergence d'un nouveau patronat local et de nouvelles structures plus ou moins formelles de représentation des intérêts des entreprises (Jouve, 2001b). Ajoutées aux contraintes financières très fortes qui pèsent sur le fonctionnement de l'organisme consulaire du fait de la tutelle étatique, elles contribuent à diminuer l'influence de la CCIL sur le terrain de la représentation des intérêts économiques locaux et confortent la prise de leadership du Grand Lyon sur l'organisation de la régulation économique dans l'agglomération.

... Soumis à la concurrence de nouveaux organismes de représentation des entreprises...

³³⁸ Dès les années 1970, la CCIL possède déjà deux antennes territoriales (Lyon, Tarare). En 1983, elle en crée une nouvelle à Givors, confirmant ainsi une logique de découpage territorial d'abord uniquement fondée sur la dichotomie agglomération lyonnaise / reste du territoire de compétence.

De nouvelles structures représentant des intérêts économiques lyonnais apparaissent dans l'agglomération et gagnent en visibilité politique au cours des années 1990. Elles sont certes le plus souvent à base sectorielle, d'une portée institutionnelle parfois limitée et moins bien ancrées historiquement dans les milieux socio-économiques et politiques lyonnais que le GIL et la CCIL, mais elles jouissent malgré tout d'une influence de plus en plus grande auprès des autorités politiques communautaires. Certaines sont soutenues financièrement par le Grand Lyon et incluses dans le dispositif de mise en application de la politique économique communautaire par le biais du versement de subventions, dans le cadre du Plan Technopole et dans celui de la sous-traitance des tâches d'exécution prévue par la nouvelle gouvernance économique lyonnaise instaurée en 2003 (voir infra).

Ce phénomène s'amorce avec la mutation tertiaire que connaît le tissu économique lyonnais durant les années 1980, parallèlement à l'émergence de nouvelles entreprises locales très dynamiques économiquement, mais qui demeurent largement étrangères aux traditionnels milieux industriels et négociants lyonnais. Elles conduisent en effet à d'importants changements dans le paysage des structures de socialisation du patronat local (Jouve, 2001a). Même la Jeune Chambre Economique (JCE), fidèle soutien de la CCIL dans sa volonté de faire de Lyon une métropole européenne durant les Trente Glorieuses, cherche à s'émanciper de la toute puissance des structures de représentation économiques historiques pour définir sa propre stratégie de développement.

Le vénérable Cercle du Commerce disparaît en 1984, victime de la crise économique et de la disparition des grandes sociétés lyonnaises de négoce. Le Cercle de l'Union et le Rotary Club de Lyon, qui monopolisent les relations sociales au sein de l'élite économique lyonnaises, sont rejoints et concurrencés par le Prisme en 1990, créé par R. Caille³³⁹ et l'un des frères Pitance³⁴⁰. L'accès à ce nouveau club, dont l'effectif est limité à 200 membres non retraités, est financièrement très sélectif. Il se définit comme *« une structure d'accueil pour les chefs d'entreprises. Un lieu où ils peuvent se retrouver, confronter leurs idées. Sans protocole. (...) Un club moderne de la nouvelle bourgeoisie d'affaires prospère »* (Angleraud, Pellissier, 2003, p.772).

La préférence pour les actifs marque particulièrement la volonté des dirigeants du Prisme de se distinguer des clubs traditionnels ayant une moyenne d'âge relativement élevée. Le Cercle va encore plus loin dans la guerre des générations, bien que parrainé par C. Mérieux : composé de 20 décideurs âgés de trente à quarante ans, ce nouveau club fondé dans les années 1990 se veut être un réseau d'entraide, pour parvenir au statut de nouvelle bourgeoisie économique lyonnaise. Il reste lui aussi très sélectif, malgré un affichage alternatif (moins de cinquante ans, pas de femmes, sensibilité aux grands noms de l'économie lyonnaise, etc.) (Angleraud, Pellissier, 2003).

D'autres structures, plus ou moins formelles et sectorielles, voient aussi le jour dans les années 1990 : le Cercle de l'Ours rassemblant des acteurs de l'immobilier ; l'Aura ciblant des patrons, professions libérales et décideurs de la fonction publique, de la finance ou de la culture à une échelle régionale, conviés à partagés des repas en petits groupes dans des restaurants renommés ; etc. (Sapy, 2005). Tous ces clubs de dirigeants entretiennent le même concept : celui d'un regroupement plus ou moins intéressé d'élites économiques locales, qui cultivent un certain entre soi censé être le garant de la

³³⁹ Dirigeant de la société Jet Service.

³⁴⁰ Les Frères Pitance sont à la tête de l'une des principale société de BTP de la région lyonnaise (voir supra, 2^{ème} Partie, Sections 2 et 3).

pérennité et de la prospérité de leurs affaires, mais aussi une prise de distance entre ancien et nouveau patronat lyonnais.

Le Club des 100, également créé à la fin des années 1990, reflète particulièrement cette tendance. Il rassemble en effet les dirigeants des sociétés qui sponsorisent le club de football de Lyon : l'Olympique Lyonnais (OL). Son créateur est J.-M. Aulas, patron de la société de progiciels CEGID et surtout président de l'OL. Ses membres lyonnais les plus illustres sont B. Bonnel (Infogrames), J. Seydoux (Groupe Pathé) et A. Dreyfus (Web-City) (Jouve, 2001a). Ils partagent avec d'autres nouveaux patrons lyonnais comme T. Ehrmann (PDG du Groupe Serveur) et S. Challon (Editing Serveur), une même appartenance au secteur d'activités high-tech émergent des loisirs marchands, qui explose à Lyon et partout dans le monde avec le développement de la technologie numérique. Ils figurent également tous parmi les signataires d'une pétition appelant à voter pour G. Collomb lors des élections municipales de 2001 (Demir, 2001), renouant ainsi avec la vieille tradition lyonnaise de grande proximité entre les responsables politiques et les sphères économiques locales (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 2).

Le nouveau patronat lyonnais, dont les membres ne sont pas toujours originaires de la région, s'inscrit cependant en rupture avec les institutions traditionnelles de représentation des intérêts économiques locaux comme la CCIL ou le GIL, voire s'en détourne ouvertement. La presse régionale relaie notamment l'opinion très négative que les dirigeants lyonnais de la Nouvelle Economie ont de la CCIL en 2000, jugée, comme les autres organismes consulaires et sans doute à tort, trop archaïque et dispersée dans l'exercice de ses missions et compétences (Jouve, 2001a). En critiquant la CCIL, ils s'attaquent aussi de façon indirecte au principal syndicat patronal lyonnais, longtemps majoritaire au sein de l'assemblée consulaire. Ils partagent ainsi tous une certaine distance vis-à-vis du GIL, pilier historique de la sociabilité des acteurs économiques locaux et de leurs relations avec le pouvoir politique local, mais souffrant désormais d'une connotation industrielle et passéiste trop marquée.

Y compris au sein du patronat industriel et négociant traditionnel lyonnais, les grands équilibres favorables au GIL sont remis en question à partir des années 1980. Le Centre des Jeunes Dirigeants (CJD), « *aile innovante du patronat* », attire quelques héritiers résolument progressistes et bien décidés à faire bouger le milieu patronal local et le CNPF au niveau national, comme J. Gontard³⁴¹, A. Riboud³⁴² et C. Boiron³⁴³ (Angleraud, Pellissier, 2003, p.760). Si la quarantaine de membres du CJD reste partisane de l'existence des réseaux patronaux « à l'ancienne », elle privilégie aussi le principe d'une organisation plus sociale, propice aux échanges et aux réflexions hors business, plutôt qu'un fonctionnement de simple club d'affaires (Grange, 2001). Leur influence dans la refondation des instances nationales autour du MEDEF en 1998 est loin d'être négligeable.

Dans les années 1990, le monopole du GIL au sein de la CCIL prend donc fin, en raison également de la concurrence nouvelle exercée par l'antenne départementale de la CGPME, représentant les PME-PMI qui sont largement majoritaires dans le tissu économique local. Au début des années 2000, celle-ci détient en effet près de la moitié des sièges au sein de l'assemblée consulaire, après être passé d'une trentaine d'adhérents à environ 3000 en une décennie. Elle joue cependant la carte de l'alliance

³⁴¹ PDG des Docks Lyonnais.

³⁴² PDG de BSN Danone.

³⁴³ PDG des Laboratoires Boiron.

avec le GIL-Medef au sein de l'assemblée consulaire³⁴⁴, malgré des relations politiquement conflictuelles et une opinion sur le fonctionnement de la CCIL parfois très critique. Les reproches formulés sont assez proches de ceux énoncés par le nouveau patronat lyonnais : archaïsme, immobilisme, conservatisme, etc.

Son fonctionnement se veut moins secret que celui du GIL, en affichant ouvertement son rôle de groupe de pression et de club d'affaires : « (...) *on fait du business ensemble. On est aussi là pour donner des coups de pouce, simplifier les contacts. C'est ce que j'appelle le syndicalisme de services* » (Grange, 2001)³⁴⁵. La CGPME revendique également une culture de petits patrons personnellement impliqués dans la vie quotidienne de leurs entreprises, une certaine convivialité interne et une grande proximité avec les chefs d'entreprises, en opposition avec la culture gestionnaire et distante des cadres de grandes entreprises rassemblés au sein du GIL (Guillot, 2004).

La perte d'influence relative du GIL au sein de la CCIL s'accompagne ainsi d'une remise en question de sa représentativité du tissu économique local. Le syndicat interprofessionnel pâtit notamment de sa configuration proche d'une forme de holding rassemblant une quarantaine de syndicats de branche, qui le rend structurellement très éloigné des réalités bigarrées du terrain. Son manque de proximité avec les entreprises se double en outre d'une grande difficulté à concilier les intérêts des grandes firmes internationalisées présentes sur le territoire avec celui des PME-PMI locales, ainsi que les intérêts de secteurs d'activités aussi différents que le BTP et les nouvelles technologies ou la métallurgie et le consulting en management (Lafay, 2005).

Au sein du système d'acteurs local de la régulation économique territoriale, la CCIL souffre non seulement des critiques assez dures formulées par une partie croissante du patronat, mais également de la montée en puissance des interventions de la Région et de la réorganisation des instances consulaires à cette échelle. La CCIL est en effet concurrencée dans ses missions d'accompagnement des projets de développement à l'étranger des sociétés locales par une agence créée par le Conseil Régional Rhône-Alpes au début des années 1990 : Entreprises Rhône-Alpes International (ERAI). La mise en place de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie, fédérant les 12 CCI de Rhône-Alpes et mutualisant certains services, affaiblit aussi la capacité d'intervention de la CCIL.

Toutefois, la coordination entre les structures patronales de branches, dans la chimie et le textile notamment³⁴⁶, et entre l'ensemble des acteurs économiques³⁴⁷, fortement encouragée par le niveau régional, ne remet pas en cause l'existence de structures de représentation des intérêts économiques au niveau local. « *La gouvernance régionale en constitution se surajoute à la gouvernance métropolitaine* » (Jouve, 2001a, p.12)

Le Grand Lyon participe directement à cette fragmentation des structures de représentation des intérêts économiques locaux depuis 1995, notamment par le biais du versement de subventions et par une incitation à la création de nouveaux organismes associatifs pour accompagner certaines orientations majeures de sa politique économique. Le Plan Technopole à travers le soutien à certaines filières d'activités

³⁴⁴ CH.M., « Medef et CGPME dévoilent leur liste d'union », *Le Progrès*, 12/10/2004.

³⁴⁵ J. Turcas, Président de la CGPME du Rhône.

³⁴⁶ Union des industries chimiques et UNITEX.

³⁴⁷ Création de la Conférence économique régionale en 1999, à l'initiative de la CGPME du Rhône, du GIL et des 12 CCI de la région Rhône-Alpes.

technologiques innovantes et la démarche de prospective Millénaire 3, lancés durant la seconde moitié des années 1990, sont en effet l'occasion pour l'organisme communautaire de soutenir l'émergence de nouvelles structures, comme Lyon Infocité et Lyon Game par exemple, qui rassemblent les entreprises lyonnaises du numérique. Des démarches associatives analogues sont également encouragées dans le domaine des biotechnologies, concourant directement à court-circuiter la vocation historique de représentation de l'intérêt des entreprises assumée par la CCIL et le GIL-Medef auprès des pouvoirs publics locaux.

Ainsi, les structures traditionnelles de représentation des intérêts économiques lyonnais voient leur influence sur la gestion de la régulation économique territoriale être remise en question par l'émergence de nouveaux organismes associatifs ou syndicaux dans l'agglomération. Même l'institution communautaire, pourtant partenaire de la CCIL et du GIL au sein de l'ADERLY, semble chercher à remettre en question leur place et leur rôle au sein du système d'acteurs local depuis le début des années 2000, parallèlement à l'organisation de la nouvelle gouvernance économique territoriale.

... et progressivement relégués au second plan par la DAEI du Grand Lyon

Il semble que ce travail de sape de fond soit motivé en partie par la stratégie des responsables du Grand Lyon de conquérir le leadership politique et d'expertise au sein du système de gouvernance de la régulation économique territoriale, au détriment des acteurs économiques locaux. Celle-ci est particulièrement visible à travers l'organisation territorialisée de la politique économique communautaire, qui s'appuie sur un mode de répartition des rôles directement inspiré de la méthode de gestion des entreprises fondée sur la sous-traitance et l'externalisation des tâches les plus techniques (Veltz, 2002). Dans cette entreprise peu avouée de domination du Grand Lyon sur le dispositif collectif d'intervention économique territorialisé, la DAEI joue un rôle relativement important, en contribuant au court-circuitage des services de la CCIL par le biais notamment d'un volontarisme conquérant et de la culture managériale de ses techniciens ou chargés de mission.

Le Grand Lyon profite amplement du processus de perte de légitimité des organismes patronaux traditionnels de l'agglomération lyonnaise à participer en tant que pilotes à la conduite de la régulation économique territoriale. Il lui permet en effet d'affirmer progressivement sa domination politique sur le système d'acteurs local dans le domaine du développement économique, et d'organiser ainsi la gouvernance économique locale autour de son leadership (voir infra). Si l'investissement sur l'économie de la part du Grand Lyon reste largement incantatoire durant les années 1990 (Jouve, 2000), puisque essentiellement fondé sur des annonces politiques et des interventions très indirectes dans le champ des politiques urbaines (aménagement, urbanisme, grands équipements, etc.), la restructuration de la DAEI parallèlement au lancement du nouveau Plan technopole en 1998 et la territorialisation de l'action économique au sein des Conférences des Maires opérée au début des années 2000 inversent radicalement la tendance (voir supra, Section 2).

Pour remodeler le système d'acteurs local sous sa domination, l'organisme communautaire s'appuie sur plusieurs avantages relatifs, d'ordres financier, politique et institutionnel : une très grande capacité financière – un budget annuel en constante augmentation depuis les années 1990 et avoisinant 1,3 milliard d'euros en 2003, dont

1/100^{ème} est consacré uniquement au développement économique – ; la montée en puissance de la politique économique communautaire qui se décline sur un panel d’actions de plus en plus large (Plan Technopole – Lyon Métropole Innovante, animation territoriale, réhabilitation des zones d’activités, veille et prospective économiques, etc.) ; une nouvelle légitimité officielle à intervenir dans le champ économique conférée par la captation de la TPU au détriment des communes, permettant la construction d’un intérêt général communautaire sur les questions relatives au développement économique (voir supra, Section 1).

Le choix politique des responsables du Grand Lyon de privilégier les contacts directs avec les entreprises (voir infra), l’apparition de nouvelles structures de représentation des intérêts économiques locaux et la prise en main de l’argument technopolitain, auparavant porté par les acteurs économiques (voir supra) ont également pour conséquence principale la perte de centralité progressive de la CCIL et de l’ADERLY dans la conduite et la définition des orientations de la régulation économique dans l’agglomération lyonnaise, ainsi que leur subordination progressive au leadership de la DAEI dans la conduite de la politique économique locale. La DAEI du Grand Lyon s’accapare ainsi le contrôle de l’expertise économique (par le biais de la sous-traitance notamment) et de l’approche stratégique du développement économique.

L’ADERLY voit son rôle et ses missions être de plus en plus concurrencées par l’action croissante des services économiques du Grand Lyon dans le champ de l’action économique dans la seconde moitié des années 1990. Déjà, la MDE empiète progressivement sur ses prérogatives en matière de gestion de l’offre de sites d’accueil pour les entreprises à partir de 1990 (voir supra, Section 1). La DAEI développe également très largement ses services à partir de 1996, prenant en charge certains volets de la promotion territoriale, l’assistance aux implantations d’entreprises dans l’agglomération et le soutien aux filières technologiques ou innovantes grâce à la relance du Plan Technopole. En 1998, une Mission ENS est attachée au secrétariat général du Grand Lyon pour accompagner les décentralisations d’établissements jugés stratégiques depuis Paris ou les nouvelles implantations à la place de l’ADERLY. En 2004, cette dernière se voit retirer complètement la gestion du dossier des implantations publiques, désormais internaliser dans les missions du Grand Lyon par les autorités communautaires³⁴⁸.

Les missions de l’ADERLY sont donc recentrées sur sa vocation de base : la promotion de la région lyonnaise et la prospection de projets susceptibles de s’y implanter, en France et à l’étranger, et l’accueil des nouveaux prospects ainsi identifiés (CCIL, 1997). Elle devient un simple exécutant au service de la politique communautaire, parfois même concurrencée plus ou moins directement par l’action débordante des services de la DAEI du Grand Lyon, après avoir été à la pointe de la régulation économique territoriale et des approches managériales et concurrentielles du développement économique local durant deux décennies.

La DAEI participe par ailleurs dès 1994 au groupe de travail SPIRAL³⁴⁹, qui organise la concertation des acteurs économiques lyonnais sur la question de la conciliation entre protection de l’environnement et développement industriel sur le territoire local. Elle

³⁴⁸ J.-M. Daclin, consultant en communication de profession, est le vice-président communautaire chargé du rayonnement international de l’agglomération qui est à l’origine de ce transfert de compétence.

³⁴⁹ Secrétariat Permanent pour la prévention des pollutions Industrielles et des Risques dans l’Agglomération Lyonnaise.

représente le Grand Lyon dans la préparation de la Charte des implantations industrielles, signée par la CCIL, le Grand Lyon et le GIL-Patronat du Rhône début 1995 (voir supra). Cette démarche renouvelle en quelque sorte le partenariat institué entre les principaux acteurs politiques et économiques de l'agglomération à travers la Charte Industrielle et la création de l'ADERLY au début des années 1970 (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 3). Cependant, cette nouvelle coopération est beaucoup plus placée sous la domination politique de la communauté urbaine qui porte l'initiative, que celle initiée par les structures de représentation des entreprises locales vingt ans plus tôt.

La CCIL et l'ADERLY se trouvent ainsi reléguées dans une position quelque peu à la remorque des initiatives de développement économique territorial portées par le Grand Lyon. Le cas du parc technologique et environnemental de Porte des Alpes est très éclairant sur ce sujet (voir supra, Section 2). Les services économiques de la DAEI, qui portent la réalisation du nouveau Plan Technopole dans l'agglomération, confinent les structures économiques à un simple rôle de promotion et de communication, qui s'ajoutent aux efforts de publicité réalisés directement par la DAEI et la SERL (plaquettes, brochures, présentation dans des salons spécialisés comme le MIPIM de Cannes) (Frénéa, 2001). Les techniciens de la CCIL et de l'ADERLY jouent pourtant un rôle central durant la phase amont du projet au début des années 1990, au sein du comité de pilotage chargé de définir le contenu fonctionnel de l'opération : ils sont notamment à l'origine de son orientation scientifique et environnementale, étant encore porteurs à ce moment-là de la démarche technopolitaine et de la gestion de l'offre de sites d'accueil pour les entreprises dans l'agglomération.

L'ADERLY, qui porte en grande partie le premier Plan Technopole de l'agglomération lyonnaise dans les années 1980 (voir supra) se trouve en effet complètement mise sur la touche du pilotage et de la mise en œuvre du second Plan Technopole relancé en 1998 par la mandature de R. Barre. Le nouveau programme piloté par le Grand Lyon ne mentionne l'association de développement économique que de façon très marginale, uniquement pour rappeler sa mission de promotion territoriale et de prospection à l'extérieur du territoire métropolitain lyonnais. L'ADERLY n'assure ainsi, au mieux, que des tâches subalternes de diffusion de supports promotionnels vantant les compétences spécifiques de certains pôles d'excellence ou des filières innovantes de l'agglomération.

Il en va de même pour la CCIL. Le Plan Technopole de 1998, plutôt que de renforcer le partenariat historique existant entre l'organisme communautaire et la CCIL dans le domaine de la régulation économique territoriale, agit comme un révélateur des stratégies d'évitement, ou du moins de non prise en compte déployées par le Grand Lyon. En effet, il ne mentionne pas les projets d'accueil des jeunes entreprises technologiques ou innovantes souhaités par l'organisme consulaire dans des programmes d'immobilier dédié (pépinières, hôtels ou villages d'entreprises) spécifiques à chaque site technopolitain. Pourtant, la CCIL, gestionnaire des pépinières Novacités, réalise un audit qui montre dès 1998 – date du lancement de l'élaboration du programme d'action technopolitain – que le parc existant ne suffit plus pour répondre aux besoins des créateurs. Celui-ci préconise donc une double opération de réhabilitation et d'augmentation de l'offre dans l'agglomération, notamment sur les sites principaux de Gerland, la Doua et Lyon Ouest.

La réponse du Grand Lyon consiste plutôt à entamer des négociations pour transférer la compétence de gestion des Novacités depuis la CCIL vers la DAEI en 1999. Fin 2000, le vice-président chargé du dossier technopolitain demande à cette dernière de mettre en

place une stratégie foncière et immobilière intégrant la problématique des pépinières, qui est adoptée début 2001 (Reverdy associés, 2002a). La CCIL n'est ainsi pas vraiment incluse dans le système d'acteurs du nouveau Plan Technopole piloté par le Grand Lyon, alors qu'elle est à l'origine du premier programme d'action technopolitain lancé dans les années 1980. Elle en est non seulement dépossédée par l'initiative politique communautaire, mais également délestée de la gestion du volet territorial du Plan technopole – la gestion des pépinières – alors que celui-ci s'avère être au final la plus pertinente et la plus efficace des actions contenues dans le programme (voir supra, Section 2).

En revanche, la CCIL reste impliquée dans le pilotage de la démarche Centre Européen d'Entreprise et d'Innovation Novacité mise en place en 1991 dans l'agglomération lyonnaise³⁵⁰. Celle-ci s'inscrit dans le dispositif « Lyon_Ville de l'entrepreneuriat » inclus dans la politique économique communautaire depuis 2001. Il s'agit d'un service d'incubation et d'accompagnement des projets de création de services ou de produits répondant aux besoins du marché, exploitant les technologies émergentes et comprenant ou non une dimension innovante. Cette mission de service aux entreprises portée par la CCIL correspond ainsi à une forme de sous-traitance de l'intervention économique en faveur du développement économique territorial, assurée pour le compte du Grand Lyon dans le cadre de la nouvelle organisation de la gouvernance économique instaurée depuis 2003 (voir infra).

La CCIL voit également sa crédibilité et sa légitimité concernant la gestion des grands équipements à vocation économique, dont elle a traditionnellement la charge (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 2), être mises à mal par les choix du Grand Lyon en matière de politique économique. Après avoir acquis les terrains destinés à accueillir le nouveau Marché d'Intérêt National de l'agglomération, le Grand Lyon se désengage en effet du financement de la réalisation des bâtiments en 2003, laissant la CCIL porter seule l'opération de délocalisation³⁵¹. L'organisme communautaire multiplie par contre les offensives visant à renforcer son contrôle sur la gestion certains grands équipements considérés comme stratégiques en termes de développement économique.

Dans le cadre de la Décentralisation, un projet de loi examiné en 2004 prévoit la création de Sociétés d'Exploitation Aéroportuaires rassemblant à terme l'Etat, les CCI et les collectivités locales (conseils généraux notamment). Le Grand Lyon est ainsi à l'origine de la création du Club des entrepreneurs pour l'aéroport Lyon Saint-Exupéry fin 2003, mobilisant les forces économiques locales et régionales pour conduire des actions de lobbying auprès des autorités centrales et d'Air France³⁵². L'association, imposée à la CCIL qui en devient partenaire, permet notamment au Grand Lyon de mieux exercer son influence et de revendiquer sa part de compétence dans la gestion du

³⁵⁰ Initiative créée par la commission des communautés européennes (DG XVI) pour favoriser une dynamique économique s'appuyant sur le potentiel local. Dans l'agglomération lyonnaise, elle est née du partenariat entre la CCIL, le Grand Lyon, le CGR et les communes de Lyon, Villeurbanne et Ecully, rassemblés au sein du Syndicat Mixte pour la Promotion des Pépinières d'Entreprises Innovantes (SMPPEI) créé dans le cadre du premier Plan Technopole.

³⁵¹ Le déplacement du MIN du quartier de Perrache vers la zone d'activités de Corbas est prévu depuis 1991, mais il est rendu impératif d'ici 2007 par la réalisation du projet de renouvellement urbain de Lyon Confluence.

³⁵² *Lettres d'informations du Club des entrepreneurs pour l'aéroport Lyon Saint-Exupéry*, 5 n° de novembre 2003 à mars 2005. Disponibles sur le site économique du Grand Lyon (<http://www.entreprendre.grandlyon.com>).

grand équipement d'agglomération, en l'inscrivant dans le contenu de la politique économique territoriale.

L'organisme communautaire lyonnais se positionne donc progressivement comme l'acteur dominant du système d'acteurs de la régulation économique territoriale dans l'agglomération. Il impose son leadership à ses partenaires traditionnels représentant les intérêts des entreprises locales, en empiétant toujours plus sur leurs compétences et prérogatives d'action. La DAEI joue un rôle non négligeable dans la mise en œuvre technique et opérationnelle de cette stratégie hégémonique, légitimée d'un point de vue plus politique par l'organisation d'une nouvelle forme de gouvernance économique territoriale pilotée par le Grand Lyon.

3- La gouvernance économique lyonnaise

Le partenariat entre le Grand Lyon et les structures de représentation des entreprises de l'agglomération lyonnaise pour la gestion de la régulation économique territoriale est assez ancien et notamment matérialisé par l'existence de l'ADERLY (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 3). Suite à la montée en puissance de l'organisme communautaire sur les questions relatives à la régulation économique territoriale, celui-ci est réaffirmé par la signature d'une Charte de partenariat avec la CCIL en 1997 notamment, destinée à accélérer le développement économique de l'agglomération (CCIL, 1997, p.17), mais également passablement modifié pour conférer un rôle directeur plus important au Grand Lyon.

Les prolongements récents de la démarche du SDE lancée par l'Agence d'urbanisme, et notamment son intégration politique par le Grand Lyon depuis 2001, permettent en effet à l'organisme communautaire de structurer le partenariat au sein du système d'acteurs local à son avantage et d'organiser la répartition des tâches entre les différents organismes impliqués dans la conduite de la politique économique sous sa direction. La démarche est rebaptisée Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise en 2003, lors du lancement officiel de la nouvelle phase de mise en application de la politique économique territoriale définie dans le cadre du SDE. Le Grand Lyon s'arroge le leadership et la CCIL apparaît dans ce nouveau contexte politique local comme la principale perdante de la mise en place de la gouvernance de la régulation économique territoriale dans l'agglomération lyonnaise.

Toutefois, le même constat plus large peut être formulé pour les autres organismes de représentation des intérêts économiques locaux (Chambre des Métiers, GIL-Medef, CGPME) : ils sont tous placés par le nouveau dispositif de gouvernance dans une position légèrement inférieure de partenaires – sous-traitants par rapport au Grand Lyon. Celui-ci détient la plus grande capacité financière au sein du système d'acteurs de la régulation économique territoriale, ce qui lui permet de le contrôler et d'imposer son leadership à grand renfort de subventions. C'est lui également qui perçoit l'impôt économique sur les entreprises par le biais de la TPU (voir supra, Section 1) : cette ressource représente le tiers du budget communautaire depuis 2003, qui s'élève à plus d'1.3 milliards d'Euros par an. Le Grand Lyon affirme ainsi également son leadership et sa domination sur ses partenaires à travers sa puissance financière, largement supérieure à celle des autres acteurs.

Le nom même du dispositif politique de gouvernance de la régulation économique territoriale dénote la totale domination de l'organisme communautaire. Certains

partenaires, notamment la CCIL et le GIL-Medef qui voient leur rôle fortement diminué au sein du système d'acteurs par rapport à leur primauté historique, n'apprécient ainsi guère la méthode GLEE, ni la dénomination choisie. Celles-ci confèrent en effet au Grand Lyon, non seulement le rôle central et directeur dans la conduite de la régulation économique territoriale, mais aussi la légitimité de la défense de l'intérêt des entreprises, alors que cette mission leur est traditionnellement dévolue.

Les partenaires institutionnels représentatifs du monde économique (CCIL, GIL-Medef, CGPME, etc.), relativement dominants au sein du système d'acteurs local de la régulation économique territoriale jusqu'à la fin années 1990 (voir supra), ont désormais bien moins de liberté de manœuvre qu'auparavant au sein de GLEE, car ils se trouvent soumis à la domination politique et aux tentations hégémoniques du Grand Lyon sur le système d'action collective. Il se sert notamment du dispositif partenarial de gouvernance économique pour organiser un vaste système de sous-traitance de la mise en œuvre de la politique économique d'agglomération, dont il est le principal donneur d'ordres et le chef d'orchestre. La DAEI du Grand Lyon se charge de la coordination générale des aspects techniques du dispositif GLEE, et le plan de mandat de G. Collomb fait office de programme pour l'encadrement politique des orientations stratégiques de l'action. Celui-ci reprend les grandes orientations résultant de la démarche du SDE, arrêtées en 2001 (voir infra).

Les axes prioritaires d'intervention du nouveau plan stratégique de développement économique territorial sont ainsi « *Lyon_Ville de l'entrepreneuriat* », « *Rapprocher et innover* », « *Renforcer les pôles d'excellence* », « *Promouvoir le territoire métropolitain* », « *Aménager et gérer le territoire* » et « *Eco-développer* » (GLEE, 2004). Ils sont déclinés en plusieurs actions qui sont toutes plus ou moins directement financées par le Grand Lyon, grâce à des subventions de fonctionnement versées aux différents partenaires chargés de leur mise en œuvre.

Le partenariat entre le pouvoir politique lyonnais et les principaux acteurs économiques au sein de la démarche GLEE est cependant organisé de façon à établir un double pilotage politique et technique collectif. Au niveau politique, l'animation du dispositif est ainsi assurée par le Groupe de gouvernance, qui réunit deux ou trois fois par an les cinq présidents du Grand Lyon, de la CCIL, de la Chambre des Métiers du Rhône, du GIL-Medef et de la CGPME, et par le Directoire, qui rassemble toutes les six semaines les cinq directeurs généraux des organismes partenaires. Au niveau technique et opérationnel, une vingtaine d'actions prioritaires sont choisies parmi les 64 identifiées en 2001 à l'issue de la démarche du SDE : chaque partenaire se voit confier la responsabilité du pilotage de plusieurs de ces actions, en fonction de ses compétences particulières.

De nombreux autres partenaires sont associés à la démarche pour assurer la mise en œuvre de projets spécifiques : la Fédération des Associations d'Entreprises des Zones d'Activités (FAEZA) pour l'animation économique locale (GLEE, 2005a) et la requalification des zones d'activités, la Villa Créatis pour la gestion de l'Espace Numérique Entreprises, l'association Lyon Game pour le développement du cluster des loisirs numériques, l'Office du Tourisme et des Congrès pour la promotion culturelle et touristique, la SERL pour l'aménagement des zones d'activités, le SPIRAL et l'APPEL pour la gestion du cluster environnement, l'EM Lyon pour le soutien à l'entrepreneuriat, etc. Des institutions publiques nationales, régionales, locales, ainsi que des organisations professionnelles, des établissements d'enseignement et de formation, des

experts et des investisseurs, et de nombreuses associations participent également à la mise en œuvre de certaines actions (GLEE, 2005).

Ils forment un large réseau d'acteurs économiques publics et privés qui contribuent à légitimer la démarche aux yeux des investisseurs et des responsables d'entreprises, en concrétisant la mise en application des principes du partenariat et de la concertation public/privé par l'organisme communautaire. Il s'agit aussi de réduire la distance entre la technocratie communautaire et les « administrés » qui paient la taxe professionnelle, de rendre l'action plus lisible et d'améliorer la visibilité du travail des équipes techniques de la DAEI, souvent raillées par les acteurs économiques (chefs d'entreprises notamment) pour leur manque de connaissance des réalités du monde des entreprises et de leurs contraintes au quotidien, malgré leurs efforts d'acculturation managériale (voir supra, Section 2).

Le Grand Lyon peut ainsi s'appuyer sur cette démarche nouvelle de gouvernance économique territorialisée pour renforcer sa crédibilité et sa légitimité vis-à-vis du monde économique, en affirmant sa présence au plus proche des entreprises au niveau politique comme sur le terrain de l'action. Le dispositif partenarial de sous-traitance des tâches les plus techniques du développement économique lui permet aussi de pallier avantageusement son manque de compétence et de savoir-faire spécifiques en la matière. La volonté de se positionner comme un acteur central de l'économie locale, d'agir tel un véritable prescripteur de stratégie économique auprès des entreprises, de favoriser le développement de certaines filières d'activités et autres *clusters*, nécessite en effet pour les pouvoirs publics communautaires de pouvoir capter et s'approprier l'expertise développée au sein du monde économique.

L'intégration de la nouvelle organisation territorialisée de la politique économique du Grand Lyon au sein de la démarche GLEE permet en outre de contrer la présence et l'influence très forte de la CCIL sur le terrain depuis le début des années 1990, par le biais de ses antennes locales (voir supra). La DAEI apparaît ainsi plus clairement comme l'interlocuteur principal et central aux yeux des entreprises sur le territoire, grâce à la nouvelle tutelle organisationnelle de fait exercée sur les services déconcentrés de l'organisme consulaire à travers la mise en place du système d'externalisation du portage de l'animation économique territoriale par le Grand Lyon.

La situation de concurrence larvée tend même à devenir conflictuelle sur le terrain, y compris avec les associations d'entreprises locales qui ont souvent des liens étroits et anciens avec les antennes de la CCIL. Les développeurs économiques mis en place par le Grand Lyon au sein des Conférences des Maires sont notamment accusés d'empiéter sur le rôle des organismes à vocation économique présents de plus longue date sur le territoire, du moins de n'avoir avec eux qu'un rapport utilitariste destiné à pallier les carences de compétences techniques dont ils souffrent, à l'image de la DAEI (voir supra, Section 2).

La politique de développement économique communautaire est donc désormais confondue avec celle organisée de façon partenariale au sein de la gouvernance économique Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise (Grand Lyon, 2004a), ce qui permet à la structure intercommunale de s'afficher comme l'acteur dominant de la régulation économique territoriale dans l'agglomération lyonnaise, en lieu et place des organismes patronaux et autres structures de représentation des intérêts économiques locaux. Les autorités politiques lyonnaises semblent ainsi avoir conquis le premier rôle au sein du système d'acteurs local au détriment des organismes économiques et patronaux, et

gagné la bataille relative au portage de l'intérêt des entreprises, en l'intégrant directement dans leurs prérogatives de conduite de l'action publique sur le territoire.

Conclusion de chapitre

L'ADERLY et la CCIL constituent les acteurs centraux et moteurs de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise durant la première moitié des années 1980. Elles sont mêmes les véritables sources de conception de la régulation économique territoriale, agissant tels des éclaireurs vis-à-vis des autorités communautaires en matière d'acculturation aux méthodes stratégiques. Il est en effet impossible de comprendre l'avant-gardisme du Grand Lyon concernant le positionnement stratégique et managérial de ses politiques urbaines, et particulièrement de sa politique économique, durant les années 1990, sans prendre en considération le rôle précurseur et leader des structures patronales lyonnaises en la matière.

Pour autant, les pouvoirs publics locaux de la COURLY soutiennent totalement l'action déployée par l'association, que ce soit à travers les responsables politiques élus ou par le biais du personnel technique qui travaille au service des différentes structures partenaires. Il y a ainsi une très forte intégration politique et technique entre les partenaires institutionnels qui composent l'ADERLY. La COURLY et la CCIL travaillent ensemble de façon très étroite, ainsi qu'avec l'Agence d'urbanisme : le partenariat institutionnel est encore très peu médiatisé, hormis dans la presse spécialisée, mais il fonctionne très bien et rend la conduite de la politique économique lyonnaise particulièrement efficace, voire réactive et novatrice en matière de méthodes (voir supra, Section 2).

Cette situation d'entente opportune entre les personnels des différents organismes locaux travaillant sur la question du développement économique permet donc au système d'acteurs lyonnais de mettre en place une véritable politique économique dès le début des années 1980, malgré l'inexpérience et les oppositions politiques au principe de l'intervention économique locale de la puissance publique (voir supra, Section 1). L'ADERLY poursuit ainsi son œuvre d'introduction et de développement des nouvelles approches de l'action économique dans la métropole lyonnaise, amorcée dès les années 1970 (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 3), en donnant une nouvelle orientation technopolitaine et internationale à la politique économique locale. Sa relative autonomie d'action s'appuie sur la confiance accordée par les élus et par les représentants des entreprises à l'association. Ce statut permet notamment de limiter la survenue des conflits politiques entre les organismes patronaux et les pouvoirs publics locaux, et de mettre en œuvre des interventions économiques directes sur le territoire (Martin, Novarina, 1989).

En revanche, l'élargissement des compétences de l'organisme communautaire dans les années 1990 entraîne une profonde réorganisation des rôles au sein du système d'acteurs local de la régulation économique. Le Grand Lyon favorise l'émergence de nouvelles structures de représentation des intérêts économiques dans l'agglomération, qui affaiblissent l'influence de la CCIL et du GIL-Medef. Une dynamique analogue, interne aux services techniques communautaires, relègue l'ADERLY au second plan.

La mise en place de la démarche de gouvernance économique territoriale Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise parachève le processus de conquête du pouvoir en matière de régulation économique initié par la sphère politique locale. Ce dispositif censé faciliter

le partenariat et la collaboration entre acteurs pour la conduite de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise favorise en effet surtout la domination politique et institutionnelle du Grand Lyon sur le système d'acteurs, qui se positionne désormais comme le principal défenseur de l'intérêt des entreprises, au risque de remettre en cause la vision plus classique et démocratique de la puissance publique garante de l'intérêt général.

II – L'instauration de relations directes entre le Grand Lyon et les entreprises

Au tournant des années 1990, les autorités politiques lyonnaises s'emparent de la thématique du développement économique au sein du Grand Lyon. Elles multiplient les relations directes avec les entreprises, confortées et légitimées dans cette démarche par le nouveau cadre légal de l'intercommunalité en France, qui confère la compétence de l'action économique au niveau intercommunal. L'adoption de la TPU en application de la loi Chevènement de 1999 accélère encore le processus d'affirmation du pouvoir politique du Grand Lyon sur les questions relatives à la régulation économique territoriale. Elle permet en effet à l'organisme communautaire de revendiquer une nouvelle légitimité institutionnelle à se saisir des questions de développement économique.

La DAEI du Grand Lyon s'approprie la culture managériale et le sens de la défense des intérêts des acteurs économiques au contact direct avec les entreprises. Le renforcement des relations et des échanges avec ce milieu à partir du milieu des années 1990, que ce soit par le biais des opérations d'urbanisme concédées à des opérateurs privés ou par l'entremise d'une augmentation de la participation des entreprises à la conduite de la politique économique, favorise en effet les logiques d'imprégnation culturelle des services techniques et de transfert de compétences de la sphère privée vers la sphère publique.

La principale conséquence de ce mouvement de rapprochement entre pouvoirs publics locaux en charge de la politique économique et acteurs économiques privés porteurs de l'intérêt spécifique des entreprises, tant du point de vue des méthodes d'action que des approches culturelles et professionnelles (voir supra, Section 2), est un phénomène d'intégration progressive de la défense de l'intérêt des entreprises par l'organisme communautaire. Celui-ci interroge les limites de l'action publique en faveur du développement économique territorial sous un jour nouveau, puisqu'il conduit à confondre l'intérêt général, collectif ou public local, avec celui d'une partie seulement des acteurs présents sur le territoire local.

1- Un nouveau rapport du politique aux entreprises

La mutation de fond du fonctionnement du système économique (déclin relatif de l'industrie, montée en puissance du secteur tertiaire et des activités liées à l'innovation technologique, exacerbation des logiques de concurrence) entraîne l'émergence d'un nouveau référentiel en matière de régulation économique territoriale pour les entreprises et pour les pouvoirs publics, fondé sur le principe de compétitivité et de la concurrence. L'évolution du cadre législatif (Décentralisation, renouvellement des conditions

d'exercice de l'intercommunalité, etc.) confère aussi aux collectivités locales une plus grande liberté d'action et de régulation sur le territoire, en accompagnant les mutations du contexte économique d'ensemble (voir supra, Section 1). Elle s'accompagne du recours à de nouvelles méthodes de conduite l'action publique en faveur du développement économique, qui repose sur l'utilisation de la démarche stratégique, directement inspirée du monde des entreprises et l'adoption d'une nouvelle culture d'intervention plus pragmatique et adaptée aux attentes des acteurs économiques vis-à-vis du territoire (voir supra, Section 2).

Ces nouvelles logiques de développement local donnent aux acteurs économiques privés un nouveau statut vis-à-vis des pouvoirs publics locaux et une plus grande reconnaissance de la pertinence de leur intervention directe dans les dispositifs de régulation économique au niveau local. Les entreprises obtiennent donc une meilleure écoute auprès des instances politiques publiques, particulièrement sur la scène locale. Elles parviennent même à faire intégrer leur propre culture et la défense de leurs intérêts spécifiques par les pouvoirs publics locaux, au nom de la poursuite de l'intérêt général, qui passe de plus en plus par la promotion du développement des activités économiques en période de crise.

L'augmentation de la contrainte économique et l'impératif de lutte contre la crise confèrent en effet à leur connaissance fine des problématiques de développement un caractère précieux de ressource à mobiliser pour les autorités publiques locales. A mesure que les pouvoirs publics locaux acquièrent des compétences et des possibilités d'action plus importantes sur leur territoire, ils sont amenés à considérer les entreprises comme des acteurs à part entière, qu'il est nécessaire, voir indispensable d'impliquer directement dans la conduite de la gestion publique locale, et non plus seulement par le truchement de leurs organismes de représentation (chambres consulaires, syndicats patronaux). Les intérêts des acteurs économiques locaux sont ainsi de plus en plus pris en compte de façon directe par les collectivités territoriales, qui bâtissent de nouveaux rapports de coopération et de partenariat avec eux, au service du développement économique local et de la régulation territoriale.

Ce nouveau rapport du politique aux entreprises et aux acteurs économiques privés de façon générale occasionne un repositionnement relatif global des acteurs de la régulation économique au niveau local. L'Etat central se recentre sur ses missions régaliennes de base, en transférant une grande partie des compétences indirectes de régulation économique aux échelons locaux. Toutefois, il conserve la maîtrise des principaux leviers de la régulation économique d'ensemble que sont la monnaie, l'organisation de la concurrence et l'édiction des lois ou règlements concernant les rapports salariaux et l'organisation des entreprises (transférées cependant en tout ou partie au niveau européen). Il transfère en revanche une grande partie des responsabilités relatives à la régulation économique territoriale sur le niveau local, en amenant implicitement les collectivités locales ou leurs groupements à prendre en charge la promotion et la défense de l'intérêt des entreprises au nom de l'intérêt général.

Le nouveau rôle de l'Etat dans la gestion de l'économie sur le territoire, défini en creux à partir des lois de décentralisation, légitime ainsi le nouveau positionnement des collectivités locales et notamment des structures de coopération intercommunale comme la Communauté urbaine de Lyon dans la prise en charge et dans l'organisation de la forme territoriale de la régulation économique (voir supra, 1^{ère} Partie, Section 1). Celle-ci passe donc d'un statut d'acteur passif, quelque peu à la traîne dans le système d'acteurs local de la régulation économique territoriale jusqu'à la fin des années 1980, à

un statut d'acteur réactif et proactif, qui se veut prescripteur de stratégie de développement, expert et moteur de la régulation économique en système concurrentiel.

Durant les Trente Glorieuses en effet, l'Etat central développe des relations étroites et directes avec les acteurs économiques, notamment les très grandes entreprises, à travers la conduite d'une politique économique et d'aménagement du territoire conçue au niveau national, mais déclinée sur les différentes portions de l'espace pour l'adapter à leurs intérêts et besoins (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 1). De la même façon en période de crise et de retrait de la puissance étatique par rapport aux enjeux économiques locaux, les collectivités territoriales, dotées de nouvelles compétences d'action issues des lois de décentralisation, placent leur intervention au service des intérêts et attentes des entreprises locales. La territorialisation de la régulation économique, du moins de sa dimension « intervention publique en faveur du développement des activités sur le territoire », correspond ainsi en grande partie à la prise en charge de l'intérêt des entreprises par les pouvoirs publics locaux.

Le nouveau système de référence économique, hyperconcurrentiel et dominé par les logiques de marché, place l'intérêt économique des firmes au même niveau que l'intérêt général local, territorial. Il tend même à être confondu avec cette nouvelle forme d'intérêt général territorialisé porté par les pouvoirs publics locaux, ce qui n'est toutefois pas sans poser des problèmes d'ordres politique et technique (voir supra).

2- Du partenariat public/privé à l'intégration de l'intérêt des entreprises

Cependant que les structures de représentations des intérêts économiques poursuivent leurs missions au service du développement économique local en occupant le devant de la scène de la régulation économique territoriale, les autorités communautaires lyonnaises tendent à multiplier les occasions de travailler plus étroitement et plus directement avec les entreprises présentes sur le territoire de l'agglomération. Les services techniques et les responsables politiques de la Communauté urbaine de Lyon reconnaissent ainsi progressivement le rôle opérationnel des entreprises dans les opérations d'aménagement et d'urbanisme à vocation économique, ainsi que leur rôle d'expert sur la dimension économique du développement territorial, alors qu'ils ne possèdent pas encore de compétence très pointue en la matière.

A partir des années 1990, les entreprises constituent en effet l'une des cibles privilégiées des politiques urbaines communautaires et de l'action publique locale en général, même si elles ne votent pas et ne peuvent donc pas sanctionner de façon directe les responsables politiques. Elles peuvent en revanche valider ou sanctionner les choix d'action et d'orientation en décidant de s'installer sur le territoire du Grand Lyon, de s'y maintenir ou de le quitter pour une autre localisation plus avantageuse compte tenu de leurs attentes. En outre, les entreprises versent la taxe professionnelle à la collectivité locale : leur localisation territoriale représente donc un intérêt certain pour cette dernière.

L'intérêt de la collectivité à satisfaire les entreprises est ainsi d'ordre symbolique et financier. Un chef d'entreprise satisfait des prestations offertes par un lieu d'implantation va en vanter les mérites et en faire la promotion auprès de ses partenaires économiques, entraînant éventuellement d'autres implantations et contribuant ainsi à véhiculer une image positive et attractive du territoire. A l'inverse, il risque de diffuser

également son point de vue en cas de mécontentement. Financièrement, les entreprises sont les principales pourvoyeuses de ressources fiscales pour les collectivités locales, par le biais de la taxe professionnelle : les attirer et les conserver sur le territoire local est donc un enjeu stratégique, afin de dégager la plus grande marge de manœuvre possible pour développer des actions. L'adoption de la TPU et son transfert au niveau intercommunal au début des années 2000 renforcent donc la volonté des autorités communautaires d'agir en faveur des intérêts des entreprises.

Les entreprises sont également considérées par les pouvoirs publics locaux comme des partenaires privilégiés dans la conception et la mise en œuvre de l'intervention publique dans le domaine économique, voire des vecteurs de développement à part entière. Elles sont ainsi de plus en plus invitées à définir les orientations de la politique de régulation économique aux côtés des acteurs institutionnels et à imposer plus ou moins ouvertement leurs vues sur les modalités du développement économique du territoire, en échange de leur ancrage.

Le recours aux entreprises privées dans l'aménagement urbain

Le premier signe d'une place nouvelle conférée aux acteurs économiques de la part des acteurs politiques locaux peut être perçu à travers la concession de certaines opérations d'aménagement ou d'urbanisme à des investisseurs privés durant les années 1980. Plus qu'une véritable évolution cependant, ce phénomène déjà observé sous d'autres formes et à d'autres époques³⁵³ traduit plutôt le pragmatisme et une certaine volonté d'encadrement des initiatives privées de la part de la puissance publique, pour des opérations correspondant avant tout à des opportunités de valorisation du patrimoine foncier détenu par une entreprise.

Le groupe Rhône-Poulenc offre l'exemple le plus emblématique de ce type d'opération d'urbanisme privée destinée à remettre sur le marché des terrains dont il est propriétaire, en raison de son attachement historique à Lyon et de l'importance de son patrimoine foncier au niveau local. Le groupe est en effet directement impliqué dans la réutilisation urbanistique et économique de ses friches industrielles dans l'agglomération lyonnaise, à Vaulx-en-Velin, Vénissieux et à Lyon. A Vaise, la ZAC M. Berthet à proximité de la gare de Gorge de Loup est ainsi prise en charge à partir de 1986 par la société TISA, une filiale du groupe spécialisée dans la conduite des opérations d'aménagement et de restructuration urbaine de son important patrimoine foncier (Laferrère, 1989). Cette opération, mêlant réalisation de programmes immobiliers de bureaux et de logements, ne décolle cependant véritablement que dans la seconde moitié des années 1990, après l'arrivée du métro et avec le lancement du vaste projet de réaménagement de Vaise.

A Gerland également, des opérations importantes sont directement réalisées par des investisseurs privés. La ZAC des Berges du Rhône est ainsi lancée en 1981 par la société Plastic Omnium, pour la réalisation de son siège social, de celui de la société Mérieux et d'un grand complexe hôtelier. Les Magasins Généraux aménagent également certains de leurs entrepôts en parcs d'activités, tandis qu'un partenariat entre propriétaires privés et puissance publique est expérimenté sur les ZAC Porte Ampère et Massimy (Bourdin, Petitet, 2002).

³⁵³ Voir notamment l'urbanisme haussmanien de la fin du 19^{ème} siècle, largement porté par des investisseurs privés, ou plus récemment certaines opérations de rénovation urbaine conduites dans les vieux centres-villes après la seconde guerre mondiale.

Ce phénomène d'implication des acteurs privés en lieu et place de la puissance publique peut s'expliquer par différents facteurs. Le principal est directement lié au problème du portage foncier sur les périmètres en friches. Les parcelles appartiennent en effet le plus souvent à l'entreprise qui libère les terrains, il est donc plus facile pour elle, et souvent plus intéressant et rentable financièrement, de s'occuper de leur réutilisation à des fins de programmes immobiliers tertiaires ou de logements puis de leur commercialisation une fois aménagés, que de les céder à la collectivité au prix du terrain industriel pour que celle-ci se charge de leur revalorisation urbanistique et de leur remise sur le marché au prix des nouveaux usages.

De plus, la pensée dominante au sein du milieu politique au pouvoir à Lyon privilégie plutôt une gestion des questions de régulation économique par les principaux intéressés, à savoir les acteurs économiques que sont les entreprises ou leurs organismes de représentation comme les chambres consulaires. Le problème des friches industrielles est également perçu comme un problème essentiellement économique au début de la crise, dont la résolution dépend du fonctionnement du marché foncier et immobilier privé (remplacement quasi immédiat des usines par des immeubles de bureaux ou de logements, surtout dans le périmètre central des agglomérations urbaines), conformément à la situation générale durant les années de croissance. La multiplication des vacances et l'augmentation de leur durée entraînent cependant un changement de point de vue au cours des années 1980 : les friches deviennent ainsi un problème urbanistique à part entière, nécessitant l'intervention croissante et plus directe de la puissance publique (Tomas, 1982).

Enfin, si la COURLY n'a pas encore de véritable compétence en matière de développement économique durant les années 1980, elle dispose déjà de compétences en matière d'aménagement urbain et de conduite de projet de plus en plus développées en interne. Les services communautaires chargés de l'aménagement et des opérations d'urbanisme sont alors en effet en pleine phase de structuration et de développement de leur savoir-faire opérationnel, notamment grâce à la réalisation de l'opération de requalification du quartier de Gerland en régie directe (voir supra, Section 2). Le suivi des opérations d'aménagement privées permet ainsi de compléter l'expertise communautaire en matière d'urbanisme opérationnel, en combinant l'expérimentation du travail en partenariat avec des propriétaires fonciers privés et l'encadrement réglementaire de leurs initiatives par le biais de la procédure de ZAC.

Il résulte donc de cette situation une intense coopération juridique et urbanistique entre les entreprises lyonnaises impliquées dans des opérations de réaménagement de leurs terrains suite à la fermeture d'établissements productifs et les pouvoirs publics communautaires. Dès le début des années 1980, près de la moitié des opérations d'urbanisme en procédure de ZAC sont ainsi concédées à des acteurs privés³⁵⁴. Un service du département Développement de la COURLY se charge même expressément de la gestion des relations avec les investisseurs privés et les entreprises bénéficiant de concessions d'urbanisme ou de gestion de services publics locaux à partir de 1983 (voir supra, Section 2).

Un cas d'école, la Cité Internationale

³⁵⁴ Archives du Grand Lyon.

Parallèlement à la montée en puissance des préoccupations politiques en faveur du développement économique au cours des années 1980, les responsables de la Ville de Lyon et de la COURLY, comme les techniciens de l'Agence d'urbanisme chargés de l'élaboration des documents de planification urbaine et territoriale, sont amenés à rechercher l'expertise spécialisée des chefs d'entreprises et des représentants du monde des affaires pour définir les orientations et même réaliser les grandes opérations d'aménagement considérées comme stratégiques pour le développement économique local. Ces derniers sont en effet considérés comme étant plus au fait des enjeux stratégiques du développement dans un contexte d'exacerbation des logiques de concurrence, ainsi que des attentes du monde économique vis-à-vis du territoire.

Ainsi, la définition du programme de l'opération de rénovation urbaine à vocation économique située sur le site de l'ancien Palais de la Foire (Quai A. Lignon), lancée en 1984-1985 par la COURLY et la Ville de Lyon à l'initiative de F. Collomb³⁵⁵, est l'occasion pour l'équipe politique qui lui succède de mobiliser une partie du patronat local au service de la conception du programme. Ce grand projet d'urbanisme est destiné à combler le déficit tertiaire et d'internationalité de l'agglomération lyonnaise, grâce à l'implantation d'Interpol et à la réalisation d'un nouveau palais des congrès. Les premières années cependant, l'opération a du mal à décoller faute d'un contenu urbanistique et fonctionnel précis, comme d'un nom porteur de développement et d'attractivité, autre que celui correspondant à sa localisation géographique.

Après son élection en 1989, M. Noir demande donc à son adjoint aux implantations tertiaires et administratives³⁵⁶ de constituer un groupe de réflexion et de proposition rassemblant les principaux chefs d'entreprises lyonnais et des dirigeants de grands organismes internationaux présents dans l'agglomération. Ils sont en effet considérés comme les meilleurs experts locaux sur les questions relatives à l'enjeu international de Lyon, et les mieux à même d'exprimer les attentes du monde économique en matière de nouveaux produits urbanistiques. Ce rassemblement d'experts, baptisé Conseil International de Lyon (CIL), est constitué notamment de représentants d'Interpol, des Laboratoires Mérieux, de Péchiney, des sociétés Boiron et BSN Danone ou encore du Centre International de Recherche contre le Cancer (CIRC)³⁵⁷. Il est chargé d'étudier la faisabilité et les modalités de l'internationalisation de la métropole lyonnaise, et plus précisément de trouver un contenu et une substance concrète au concept de Cité Internationale, nouveau nom de l'opération.

Il fait office de bureau de consultants et de conseil de compétence économique auprès du pouvoir politique local, qui bénéficie ainsi de précieuses entrées et de relais utiles au sein des milieux d'affaires lyonnais. Leurs préconisations influencent aussi notablement les orientations stratégiques du SDAL élaboré à la fin des années 1980 (voir infra), et les choix de rénover l'Opéra de Lyon ou de transformer les anciens abattoirs de Gerland en nouvelle salle de spectacles et d'expositions polyvalente. Les préconisations du CIL mettent ainsi l'accent sur la nécessité de ne pas uniquement travailler sur les seuls aspects économiques des projets urbains en cours de réalisation, mais aussi sur les

³⁵⁵ Il a été adjoint municipal chargé de la Foire de Lyon dans les années 1960, sous le « règne » de L. Pradel.

³⁵⁶ Il s'agit encore de l'incontournable J. Moulinier, que l'on retrouve dans les exécutifs de F. Collomb, M. Noir et R. Barre. Il est sans doute mobilisé ici en raison de sa très bonne connaissance du projet, qu'il a contribué à mettre en place sous la mandature précédente, en ses qualités d'adjoint municipal et de vice-président communautaire à l'urbanisme.

³⁵⁷ 16 personnes au total.

atouts induits par une politique culturelle ciblée et orientée en faveur du rayonnement international (voir supra, Section 1).

C. Boiron³⁵⁸ pointe en effet dès son arrivée dans l'équipe politique de M. Noir la nécessité d'élargir le champ de l'action de promotion territoriale à d'autres domaines que le simple affichage d'une économie compétitive, et la nécessité d'ouvrir la ville sur l'extérieur en intégrant la dimension culturelle dans la stratégie d'internationalisation de la métropole : « *On pense souvent « international » sur le seul plan économique. On doit aller plus loin que la simple évidence. Une ville doit lier des contacts culturels* »³⁵⁹ ; « *le patrimoine culturel et artistique est sous-exploité dans nos relations internationales. La politique culturelle lyonnaise doit être conçue comme un ambassadeur de notre volonté de développement politique international* »³⁶⁰.

L'extension considérable de la gestion déléguée des travaux et des services urbains au bénéfice de grandes sociétés privées est par ailleurs l'une des caractéristiques principales de la réorganisation de l'action publique au niveau local après les lois de décentralisation. Une partie croissante des responsables politiques français – les jeunes cadres de Droite très influencés par la pensée libérale comme M. Noir en tête –, considère que le partenariat public/privé constitue la solution idéale à l'épuisement des ressources publiques, à la difficulté de gestion économique des projets ou des services urbains et au manque d'expertise stratégique des collectivités locales.

Les grandes firmes privées du secteur se recomposent donc autour d'un rapprochement entre leurs activités de gestion des réseaux techniques et leurs activités de construction immobilière à partir du milieu des années 1980, selon un « *schéma ensemblier* » leur permettant de proposer des contrats de réalisation clés en main aux collectivités locales pour les grandes opérations d'urbanisme (Lorrain, 1992 ; Lorrain, 1993).

La Cité Internationale de Lyon est ainsi le théâtre du recours à la concession d'urbanisme, cette fois-ci non plus rendu nécessaire par les conditions de portage du foncier (voir supra), mais motivé par des raisons idéologiques et politiques de développement du partenariat public/privé dans l'aménagement urbain. M. Noir plaide pour un financement totalement privé de l'opération, qui est confiée dès 1989 à la SARI, filiale spécialisée dans l'immobilier de la CGE³⁶¹ (Bourdin, Petitet, 2002). Celle-ci, soutenue par la vision stratégique du CIL, privilégie la rentabilité des investissements engagés au détriment de la valeur patrimoniale du site, pour rejeter le projet architectural initial prévoyant la réhabilitation de l'ancien palais de la Foire³⁶². Elle se satisfait du nouveau parti architectural plus moderne et dense défini par R. Piano, mais pâtit de la crise immobilière du début des années 1990 pour commercialiser

³⁵⁸ Adjoint au Maire de Lyon chargé du développement économique et international, héritier du célèbre fabricant lyonnais de médicaments homéopathiques.

³⁵⁹ C. Boiron, cité dans « Tempête cérébrale pour Lyon internationale », Lyon Libération, 13/10/1989.

³⁶⁰ C. Boiron, cité dans « La culture, ambassadeur du rayonnement économique international », Le Progrès, 28/04/1990.

³⁶¹ La Compagnie Générale des Eaux est la société bénéficiant, en majorité et entre autres, du contrat d'affermage de la production et de la distribution d'eau potable dans l'agglomération lyonnaise.

³⁶² Il est conçu par l'architecte italien Renzo Piano, qui est également le concepteur du projet finalement réalisé à partir de 1993.

les programmes, qui accueillent au final plus d'investisseurs locaux qu'internationaux³⁶³.

La SPAICIL³⁶⁴, créée par la CGE pour conduire la seconde tranche de l'opération de 1993 à 1999, finit même par se désengager de l'investissement et de l'aménagement en raison des difficultés économiques de l'opération, pour ne plus intervenir qu'en qualité de constructeur – opérateur. C'est donc la SEM de la Cité Internationale, créée par la COURLY en 1987 et premier aménageur historique de l'opération, qui se charge de son achèvement et de sa commercialisation depuis 2001³⁶⁵, après avoir été confinée dans des missions de pilotage global, de coordination des actions, de suivi de la maîtrise d'ouvrage, de garantie du respect du parti architectural et de lieu de concertation durant l'interlude décennal de concession de l'opération au secteur privé (Bourdin, Petitet, 2002).

Une participation accrue des acteurs économiques à la planification urbaine

L'élaboration du nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise à partir de 1985 constitue une autre occasion d'ouvrir la sphère publique de l'aménagement, du moins l'étape de la préparation de la décision en matière de planification urbaine située en amont de l'aménagement à proprement parler, à la participation active des acteurs économiques. Le recours à la démarche de la planification stratégique, inspiré des méthodes de management des firmes et justifié par le contexte de crise et d'exacerbation de la concurrence interurbaine, permet en effet aux pouvoirs publics à la fois de mobiliser les représentants des entreprises au sein du système d'action local en faveur du développement économique, et de légitimer cette participation accrue des acteurs privés (Padioleau, Demesteere, 1992).

Ces derniers semblent beaucoup plus adhérer au principe de la planification spatiale, jugée moins contraignante et même nécessaire pour la réussite des objectifs de développement économique du territoire local, que durant les années 1970 (voir supra, 2^{ème} Partie). Ils bénéficient pour cela de l'écoute attentive de la Cellule Economie de l'AGURCO, à travers les contacts d'échanges et de travail noués avec les acteurs économiques lyonnais dans le cadre des nombreux exercices de concertation et de réflexion collective qu'elle anime (Barbier de Reulle, de Courson, 1988) (voir supra, Section 2).

L'AGURCO, chargé de conduire l'élaboration du SDAL, privilégie ainsi les représentants du monde des entreprises dans ses consultations d'experts et d'acteurs, au détriment notable des représentants politiques des collectivités locales et surtout du reste de la société civile : habitants, usagers, syndicats, associations... (Prud'homme, Davezies, 1989). Les communes et la COURLY n'ont encore qu'une très faible légitimité sur les questions de développement local, notamment économique, malgré la Décentralisation, et leurs services économiques, quand ils existent, sont très techniques

³⁶³ Musée d'Art Contemporain de Lyon, multiplexe UGC Ciné-Cité, Hôtel Hilton et Casino le Pharaon (Groupe Partouche). Les surfaces de bureaux sont en outre occupées en partie par d'autres filiales de la CGE.

³⁶⁴ Société Privée d'Aménagement et d'Investissement de la Cité Internationale de Lyon.

³⁶⁵ De mi-1999 (liquidation de la concession d'aménagement privée) à 2001, le service d'urbanisme opérationnel du Grand Lyon (DGDU) gère l'opération en régie directe, le temps de modifier les statuts de la SEM d'aménagement pour lui permettre de reprendre la maîtrise d'ouvrage.

et assez éloignés des enjeux stratégiques de développement du territoire pour les entreprises. En revanche, les acteurs économiques locaux, qu'il s'agisse des entreprises ou surtout de leurs organismes de représentation (voir supra), jouissent d'une très grande crédibilité et d'une certaine expérience en matière de vision stratégique et de logique de positionnement territorial à des fins de développement économique.

Le choix d'adopter une démarche stratégique pour élaborer le SDAL peut être mis en parallèle avec le modèle interactionniste défini en référence à l'analyse des politiques publiques (Padioleau, Demesteere, 1992). Celui-ci renvoie à la reconnaissance du statut de protagonistes agissants aux acteurs qui sont directement concernés par l'objet de l'action publique, c'est-à-dire à la principale cible du développement économique territorial : les entreprises. Le nouvel exercice de planification, dicté par le constat de l'inadaptation du précédent document aux évolutions du contexte économique, est en effet largement placé sous la domination de l'enjeu économique. Il appelle donc la participation active des représentants du monde économique. Ceux-ci peuvent confronter leurs intérêts économiques privés à l'intérêt général des pouvoirs publics, notamment concernant la question des temporalités et des modalités du développement, voire imposer leurs intérêts et points de vue spécifiques en matière d'orientation des politiques urbaines locales.

« Ces partenaires proches ou éloignés, outre les enjeux dont ils sont porteurs, projettent sur la ville des jugements, des attentes. (...) Si dans le modèle classique les bonnes réponses, les solutions, s'imposent par la force irrésistible de l'évidence, le rapport social fondamental sur lequel repose le modèle interactionniste est celui de l'influence. Les consensus ne sont pas donnés mais à faire, en activant les solidarités d'intérêts et de sentiments (valeurs, idéologies, etc.) entre partenaires de l'action publique. Une telle problématique nécessite de créer des situations d'échange et d'apprentissage favorables à la mise au point de positions communes » (Padioleau, Demesteere, 1992, p.31). Cependant, le nombre et la représentativité des entrepreneurs consultés au cours du processus d'élaboration du schéma restent globalement très limités.

Quatre auditions d'experts et onze groupes de travail concernant les problèmes économiques au sens large, incluant aussi à l'occasion les questions culturelles ou les enjeux relatifs à l'aménagement, sont organisés par l'AGURCO entre 1986 à 1988, sous la forme de séminaires prospectifs ou de réunions de travail. Les représentants des organismes patronaux participent à la plupart de ces rencontres, ainsi que quelques chefs d'entreprises. Seulement cinq patrons ou cadres d'entreprises lyonnaises sont en effet conviés à prendre part aux débats et études autour de la préparation du projet territorial de l'agglomération, lors d'un séminaire de prospective se déroulant sous la direction du cabinet d'études TETRA (TETRA, 1987).

Ils sont tous issus de PME et de grands groupes particulièrement performants, appartenant à des secteurs d'activités en lien avec la haute technologie la mieux représentée dans l'agglomération et fortement exportateurs (électronique médicale, biotechnologie, chimie pharmaceutique, vaccins, etc.). Ils ont été sélectionnés par le truchement des réseaux d'interconnaissance des techniciens ou des responsables de la COURLY et de l'AGURCO, qui assistent le cabinet de consultants dans l'organisation des consultations d'experts. Certains appartiennent au CIL, chargé de mettre ses compétences économiques au service de la stratégie de développement local (voir supra). Ils sont censés représenter l'ensemble des acteurs économiques du territoire, mais rendent en fait plutôt compte du point de vue et des enjeux territoriaux propres à

leur firme d'appartenance, sans réelle recherche d'une quelconque représentativité des témoignages de la part des auditeurs (Leblanc, 1993).

L'un d'entre eux est le président de la Commission « Développement économique » de la CCIL, désigné pour présenter la contribution de l'organisme consulaire aux réflexions sur l'élaboration du nouveau document. Sa présence traduit bien la volonté de fond des promoteurs du futur schéma directeur à l'étude de plutôt privilégier la participation indirecte des acteurs économiques locaux, c'est-à-dire par l'entremise de leurs structures de représentation, que de véritablement consulter de façon élargie et directe les chefs d'entreprises lyonnais.

Les experts consultés sont donc essentiellement sollicités comme un groupe de proposition et de réaction, assurant la fonction de consultant collectif mis à contribution à la fois pour élaborer et pour valider les différentes étapes de la démarche prospective : rédaction de documents synthétiques ciblant les enjeux principaux de la planification, diagnostic territorial, document préliminaire, scénarii de développement, première ébauche du document final, etc. Ils expriment notamment leur préférence à propos des deux scénarii identifiés (TETRA, 1987) : le développement intensif ou extensif de la métropole (i.e. une ville géographiquement concentrée *versus* une conquête de l'Est), le second remportant largement leurs suffrages.

Leur rôle et leurs méthodes de travail s'avèrent ainsi plus politiques que réellement prospectifs, restreignant de fait la marge de manœuvre stratégique des élus qui fondent en grande partie leur décision finale sur les consultations d'experts et sur le résultat de la réflexion prospective (Lavigne, Dost, 1988). Les deux scénarii qui servent de base de choix aux responsables politiques sont en effet des produits exclusivement issus de la réflexion des acteurs économiques. La démarche de prospective économique choisie est en outre délibérément fondée sur les logiques et les ressorts des acteurs privés, issus du monde de l'entreprise : concurrence, compétition, positionnement. Elle se base sur leurs logiques de comportement dans l'espace, qui sont essentiellement définies en référence au fonctionnement du marché et à leurs besoins économiques au sens large³⁶⁶ : choix de localisation, mode d'arbitrage entre les différents avantages comparatifs des territoires, etc. (TETRA, 1987).

Quelques chefs d'entreprises sont également conviés *a posteriori*, pour exprimer leur point de vue sur le document de planification final, lors d'une discussion organisée fin 1988³⁶⁷, à l'issue du processus d'élaboration (Prud'homme, Davezies, 1989). Toutefois, ces efforts de consultation des acteurs économiques à titre individuel demeurent relativement anecdotiques et relèvent surtout d'une double volonté pédagogique et promotionnelle de la part des porteurs de la démarche de révision du schéma directeur lyonnais. Ceux-ci cherchent en effet à diffuser une certaine culture prospectiviste et territoriale au sein des acteurs économiques locaux, afin de les entraîner de façon plus ou moins implicite à participer à la politique de communication médiatique qui accompagne les travaux d'élaboration et de diffusion des principes stratégiques du SDAL. L'audition de représentants d'entreprises lyonnaises de haut rang permet ainsi à la fois d'afficher un certain élitisme économique, en phase avec l'orientation attendue du contenu du nouveau schéma, mais aussi de mettre en avant la participation du monde économique à l'élaboration de celui-ci (Lavigne, Dost, 1988).

³⁶⁶ Infrastructures, proximité de la clientèle et des fournisseurs, disponibilités foncières et immobilières, prestations de services aux entreprises et aux ménages (salariés), etc.

³⁶⁷ Rencontre thématique intitulée « *Le projet d'agglomération et le développement économique* ».

L'orientation résolument stratégique et managériale conférée au projet de planification qui découle des travaux d'élaboration, dénote donc une très forte influence conceptuelle et méthodologique de la part des acteurs économiques impliqués, organismes de représentations des intérêts économiques locaux, chefs d'entreprises, mais aussi consultants. Ces derniers jouent également un rôle non négligeable dans la diffusion de la nouvelle culture managériale et stratégique auprès de la sphère technique et décisionnelle publique. Plusieurs cabinets de consultants privés sont conviés par les responsables de la démarche d'élaboration du SDAL, pour fournir leur expertise et définir implicitement un nouveau cadre conceptuel aux réflexions en matière de planification. L'injonction au développement et la mise en avant de l'impératif économique dans un contexte d'exacerbation de la concurrence internationale sont en effet directement issues des travaux de prospective réalisés par ces cabinets privés (voir supra, Section 2).

Après les concessions d'opérations d'urbanisme opérées par la COURLY au début des années 1980, l'AGURCO ouvre ainsi le chemin à une nouvelle prise en considération, des conceptions, des intérêts et des attentes économiques des entreprises par les pouvoirs publics dans l'organisation de la gestion territoriale. A travers l'animation du colloque « *Demain l'agglomération lyonnaise* » en 1984, puis l'élaboration du SDAL, elle incarne la nouvelle démarche stratégique de la planification urbaine et de définition de l'action publique locale, plus pragmatique et mieux à l'écoute des acteurs économiques présents sur le territoire, résolument placée au service de l'enjeu central du développement économique métropolitain et concurrentiel (voir infra, Section 2).

Les entreprises et les représentants de la sphère économique privée de façon générale apparaissent ainsi progressivement comme les principaux acteurs susceptibles d'accompagner les pouvoirs publics locaux dans leurs efforts de redéfinition et de conduite de nouvelles politiques urbaines, qui soient plus en phase avec les enjeux du développement économique territorial et de la gestion de la concurrence.

Les entreprises, cibles, partenaires et vecteurs directs du développement économique territorialisé

Dès lors que le Grand Lyon se voit reconnaître officiellement la compétence de développement économique en 1992, une des préoccupations récurrentes des équipes politiques à la tête de l'exécutif comme des services techniques en charge de l'action économique est de renforcer les relations avec les entreprises de l'agglomération. Les enjeux sont multiples : aider à la définition du contenu de l'action économique, ce champ de compétence étant nouveau pour l'organisme communautaire, améliorer l'efficacité de l'intervention publique en faveur du développement économique en l'adaptant au mieux aux besoins des entreprises, augmenter la crédibilité des équipes techniques aux yeux des acteurs économiques (chefs d'entreprises, organismes consulaires, syndicats patronaux), qui n'ont pas toujours une image très positive de l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine de l'économie, renforcer le soutien du monde économique aux autorités politiques communautaires, répondre aux attentes des entreprises, etc.

L'une des premières actions de la DAEI à sa création en 1993 est ainsi de nouer des relations étroites de confiance et d'attention avec les acteurs économiques lyonnais,

avec pour objectif central : « *être à l'écoute du monde économique* »³⁶⁸. 160 entretiens sont organisés avec les organisations professionnelles, la CCIL et des chefs d'entreprises, de telle sorte que les entreprises de toutes activités, de toutes tailles et de tous secteurs géographiques d'implantation dans l'agglomération soient rencontrées. Deux centres d'intérêts principaux guident les entretiens : les possibilités d'amélioration des performances des entreprises grâce à de nouvelles actions déployées dans le cadre des compétences du Grand Lyon et les projets de développement des entreprises auxquels le Grand Lyon peut apporter son concours.

Il ressort notamment de ces entretiens que les firmes souffrent du manque d'équipements et d'infrastructures de l'agglomération (attributs dignes d'une métropole européenne, comme des transports en commun de qualité, une meilleure desserte aérienne, une offre hôtelière de standing, etc.), de la fiscalité trop élevée et non différenciée entre le centre et la périphérie, du manque de stationnement et des problèmes de signalisation qui rendent l'accès à leurs établissements malaisé pour les collaborateurs, fournisseurs et clients. Les entreprises se plaignent aussi d'être trop peu informées sur les projets d'aménagement et d'urbanisme dans l'agglomération et d'une absence plus générale de concertation de la part des pouvoirs publics.

Ces doléances relèvent toutefois essentiellement d'un discours non directement économique, relatif à l'environnement territorial des activités économiques et aux éléments situés à la marge du fonctionnement des entreprises. Il renvoie à la perception, ou plutôt à la représentation qu'ont les entreprises du rôle de la puissance publique en matière d'accompagnement du développement économique, c'est-à-dire implicitement à leur incapacité plus ou moins légitime de reconnaître une véritable influence sur le fonctionnement direct de l'économie aux politiques publiques dédiées à la régulation économique territoriale, malgré les efforts déployés en ce sens par les autorités locales.

Les entreprises de l'agglomération n'expriment à aucun moment en effet une quelconque attente en matière de stratégie de filière ou d'orientation sectorielle des activités économiques vis-à-vis de la DAEI, mais uniquement des besoins très banals, liés à ce que leurs dirigeants considèrent comme relevant de la compétence traditionnelle de la puissance publique communautaire : des infrastructures de transports et une meilleure desserte tant internationale que de proximité, des opportunités de localisation foncière et immobilière, des équipements collectifs, et une bonne information sur les projets d'action publique les concernant. Ce constat ne semble pourtant pas vraiment être réalisé par les services économiques communautaires, qui s'attachent plutôt à développer leurs actions qualitatives en matière de stratégie et de filières durant la seconde moitié des années 1990 (voir supra, Section 2), ainsi qu'à adopter un point de vue toujours plus proche de celui des entreprises (voir infra).

La DAEI assure donc une mission de sensibilisation des services communautaires et du pouvoir politique aux besoins et contraintes des entreprises, en répercutant les résultats des entretiens en interne. La vaste politique de construction de parcs de stationnement menée depuis le début des années 1990 dans le centre de l'agglomération peut ainsi être interprétée comme une réponse aux attentes de firmes locales, même si d'autres enjeux commerciaux et résidentiels rentrent en ligne de compte. Un constat analogue peut être fait concernant le Plan des Déplacements Urbains, le conventionnement de l'aéroport international par le Grand Lyon ou la politique hôtelière et touristique conduite depuis

³⁶⁸ Bilan d'activités 1993 de la DAEI. Source : Archives du Grand Lyon.

1995. La DAEI s'attache aussi à structurer des programmes d'action qui soient adaptés aux besoins et demandes très concrets et matériels des entreprises : requalification des vieilles zones d'activités de l'agglomération (voir supra, Section 2), qui passe notamment par une nouvelle conception des signalisations intérieures, publication de plaquettes d'information et de communication pour permettre aux entreprises de connaître les actions du Grand Lyon, etc.

Le plan de mandat de R. Barre, qui place la politique économique comme prioritaire par rapport aux autres champs de l'action publique locale (voir supra, section 1), pointe en effet l'importance pour les services communautaires d'être à l'écoute des acteurs économiques : « *servir au mieux les intérêts des entreprises installées ou appelées à s'installer dans le Grand Lyon* » (p.5). Il insiste sur la nécessité de développer le dialogue, de tisser des liens étroits et d'améliorer la concertation avec les entreprises et le monde économique en général, par le biais des organismes de représentations ou en direct. Des rencontres annuelles avec les chefs d'entreprises sont donc organisées dans les locaux du GIL à partir de 1996, au cours desquelles les élus présentent le budget prévisionnel, les orientations de politique publique et les investissements prévus par la collectivité et recueillent l'avis des entrepreneurs³⁶⁹.

En 1997, le groupe Lyon Entreprendre (LYEN) est créé en lien avec l'Ecole de Management (EM Lyon). Il rassemble une dizaine d'entreprises lyonnaises dynamiques, chargées de donner leur avis sur les projets d'action de la DAEI pour lui permettre d'intégrer leurs attentes (Jouve, 2001a). La DAEI favorise enfin la participation des représentants du monde économique aux réflexions de prospective territoriale Millénaire 3 à partir de 1996 et au nouveau Plan Technopole lancé en 1998, que ce soit selon une logique de filières d'activités (entreprises innovantes des secteurs du numérique et des biotechnologies notamment) ou selon une approche plus globale des enjeux du développement économique local.

Certains patrons de la Nouvelle Economie se servent de cet engouement politique du Grand Lyon en faveur de l'approche qualitative et stratégique, et notamment de la promotion de la filière numérique, pour développer leurs affaires et apparaître comme des vecteurs à part entière du développement économique local, voire même des acteurs centraux dans la définition du contenu des grandes opérations d'urbanisme à vocation économique. B. Bonnell, PDG de la société Infogrames originaire de Villeurbanne³⁷⁰, traite ainsi directement avec les responsables du Grand Lyon pour négocier la nouvelle implantation de son siège social à Lyon en 1999. Il entraîne plusieurs de ces amis dirigeants d'entreprises du numérique et des loisirs marchands dans ce nouveau sillage de collaboration, qui marque le renforcement des liens directs entre sphère politique et sphère économique dans la conduite des politiques urbaines au niveau local (voir supra).

En échange du renoncement à partir s'implanter à Londres au profit d'un vieux quartier industriel de Lyon frappé par les difficultés de régénération urbaine de ses friches, il obtient en effet la cession d'un terrain et des options d'achat sur d'autres tènements à un prix très avantageux au cœur de l'opération d'urbanisme de Vaise-Industrie (9^{ème} arrondissement), pour installer ses nouveaux locaux et pour des investissements futurs. Cette transaction particulièrement bénéfique pour les intérêts financiers de l'entreprise

³⁶⁹ Entretien du 12/04/04 avec N. Farrere, Directeur du GIL-Medef.

³⁷⁰ N° 2 mondial des jeux vidéo et informatiques, la société a changé de nom suite à des difficultés économiques en 2002, pour s'appeler désormais Atari (elle a racheté cette célèbre marque de jeux vidéo des années 1980).

est également justifiée par son rôle emblématique de locomotive économique dans le lancement du projet de renouvellement urbain. L'entreprise impose ainsi ses vues sur l'orientation urbanistique et économique de l'opération, en privilégiant l'implantation de sociétés appartenant au même secteur des loisirs marchands et du numérique, et en exigeant certains aménagements de l'espace public en accompagnement de son développement sur le site (Jouve, Linossier, Zepf, 2003).

Infogrames acquiert la parcelle d'implantation de son siège social au prix du m² de terrain et non au prix du m² de SHON³⁷¹. La même condition de prix, valable deux ans, est négociée pour l'accessibilité des trois parcelles adjacentes réservées par la firme. Les trois années suivantes, le prix d'achat de ces terrains est doublé mais reste encore largement compétitif au regard de la flambée des prix dans l'agglomération depuis la fin des années 1990. La pénurie foncière est particulièrement visible à Vaise-Industrie : en dehors des terrains réservés par Infogrames, il n'y a pas de parcelle disponible pour accueillir de nouvelles entreprises sur le périmètre de l'opération, du moins à court et moyen terme³⁷².

Cette situation d'extrême tension du marché des localisations économiques contraint la société à renoncer à l'une de ses options au profit de la firme Cegid³⁷³, qui envisage elle aussi de délocaliser son siège social de la banlieue Ouest (Tassin) à Vaise-Industrie. La négociation de l'accord est orchestrée par G. Collomb, alors maire du 9^{ème} arrondissement, et par la SERL chargée de la maîtrise d'ouvrage des ZAC : Infogrames cède le terrain en échange d'un contrat de sponsoring avec l'OL et de l'obtention d'une nouvelle option d'achat équivalente dans la deuxième tranche de l'opération. Un autre des terrains réservés est acheté par Infogrames dix jours seulement avant le doublement de son prix, avant d'être revendu au groupe Pathé³⁷⁴ pour l'implantation d'un nouveau multiplex. B. Bonnell voit sans doute dans ses transactions l'occasion d'offrir un environnement économique de qualité au nouveau siège social de sa société, constitué d'entreprises appartenant à la même filière d'activités du numérique et des loisirs marchands.

Depuis l'arrivée de l'équipe de G. Collomb à la tête de l'exécutif communautaire, l'idée de développer des liens renforcés et privilégiés avec les plus grosses entreprises présentes sur le territoire de l'agglomération est par ailleurs directement intégrée dans l'action de développement économique de la DAEI. Deux techniciens de la DAEI se chargent de l'instauration d'un dialogue direct avec les plus gros employeurs de l'agglomération lyonnaise au sein du pôle de développement local. Une dizaine d'entreprises sont ainsi concernées par la démarche « Grands comptes » du Grand Lyon depuis 2002³⁷⁵, qui vise à mieux répondre à leurs attentes, à solidifier leur ancrage lyonnais et à fidéliser leur attachement territorial.

³⁷¹ C'est-à-dire environ 130 euros/m².

³⁷² L'opération Vaise-Industrie est en effet décomposée en deux ZAC, Sud et Nord. La première tranche, lancée en 1999 avec l'installation d'Infogrames, est déjà entièrement commercialisée (y compris les terrains réservés par la firme phare). La totalité des gisements fonciers de la seconde tranche ne sont mis sur le marché que très progressivement jusqu'à 2010, au fur et à mesure de la délocalisation des activités existant sur le site.

³⁷³ Firme spécialisée dans la conception et l'édition de progiciels, dirigée par J.-M. Aulas qui est aussi le PDG du club de football l'Olympique Lyonnais.

³⁷⁴ Egalement sponsor de l'OL.

³⁷⁵ Renault Trucks, Total, Rhodia, Aventis, Koyo, Merck, BioMérieux, Adecco, Lyonnaise de Banque, EDF.

Elle est directement inspirée des dispositifs de fidélisation de la clientèle déployés par ces mêmes sociétés privées. L'objectif central est de créer un nouvel avantage comparatif territorial aux yeux des entreprises en matière d'écoute personnalisée, mais également de mieux sécuriser les emplois et le potentiel de R&D qu'elles recèlent, tout en les amenant à s'impliquer plus directement dans les politiques d'aménagement et de développement de l'agglomération. Il s'agit pour la puissance publique communautaire de renforcer sa capacité d'accompagnement des intérêts ou des stratégies de développement des grandes firmes présentes sur le territoire.

Certaines sont notamment porteuses de stratégies foncières importantes à suivre pour la collectivité locale : souvent propriétaires de grands tènements fonciers et/ou d'ensembles immobiliers, les grandes entreprises sont amenées par la tendance économique actuelle à se recentrer sur leur cœur de métier et à se désengager de la gestion de ce patrimoine, voir à s'en séparer définitivement. Dans un contexte de pénurie de l'offre de sites d'accueil économique dans l'agglomération, les pouvoirs publics locaux qui encadrent aussi les processus d'aménagement spatial se doivent d'agir en tant que partenaires privilégiés de ces stratégies.

Cette démarche d'accompagnement des grandes firmes doit également permettre d'améliorer la lisibilité de l'action du Grand Lyon pour les entreprises. Celles-ci sont demandeuses d'informations concernant les choix d'action publique dans la mesure où ils peuvent influencer parfois assez notablement l'évolution de leurs propres activités, mais la pluralité des acteurs institutionnels impliqués et la diversité des interventions mises en œuvre rendent la politique économique communautaire relativement opaque à leurs yeux.

Les relations nouées entre les services économiques du Grand Lyon et les entreprises locales sont donc de plus en plus étroites et directes. Il en va de même pour les services d'urbanisme opérationnel de la DGDU, pour les services fonciers communautaires et pour la SERL dans le cadre de la conduite des opérations d'urbanisme à vocation économique. Les entreprises deviennent non seulement des cibles, mais des partenaires de l'action publique en faveur du développement économique local, voir des vecteurs d'impulsion et d'orientation des choix sectoriels ou qualitatifs définis par les pouvoirs publics. Leurs intérêts économiques privés et leur point de vue tendent ainsi à s'imposer dans le processus de construction et de pilotage de la politique économique territoriale.

Du SDE au GLEE : l'avènement de l'intérêt des entreprises au cœur de la politique économique

Le SDE, piloté par l'Agence d'urbanisme de 1997 à 2002, puis la démarche de gouvernance économique Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise lancée sous la mandature de G. Collomb, concrétisent la volonté politique affichée par les responsables du Grand Lyon de renforcer les relations directes avec les chefs d'entreprises présents sur le territoire de l'agglomération, voire de se saisir directement de la poursuite de l'intérêt des entreprises à travers l'action publique en faveur du développement économique.

La phase de diagnostic du SDE bénéficie plus aux chefs d'entreprises, cadres dirigeants et aux structures syndicales de représentation des entreprises (GIL, CGPME) qu'aux organismes consulaires et à l'ADERLY. Les premiers sont effet considérés comme naturellement légitimes à participer aux travaux en raison de leur pragmatisme et de leur intime connaissance des problèmes économiques, tandis que les seconds sont considérés par les porteurs de la démarche comme étant trop proches de la culture peu économique

de la puissance publique. La faveur donnée au point de vue des entrepreneurs est encore accentuée après le changement de mandature de 2001. Le programme économique du mandat de G. Collomb est en effet totalement calqué sur les résultats de la démarche de diagnostic du SDE achevée en 2000, c'est-à-dire sur un programme d'actions qui est en grande partie conçu et défini par les chefs d'entreprises et leurs représentants patronaux lyonnais.

Les autorités politiques du Grand Lyon ne sont toutefois pas directement à l'origine du lancement de la démarche et ne la récupèrent qu'après coup à leur compte, une fois la dynamique installée (après 1999). Le diagnostic du SDE est en effet initié par le président de l'Agence d'urbanisme pour préparer un nouveau programme d'action économique pour l'agglomération, avec une attention très particulière portée à la grande implication des acteurs économiques privés et non institutionnels, chefs d'entreprises notamment, dans le processus d'élaboration et de suivi de la démarche. La méthode choisie pour l'élaboration du SDE est ainsi fondamentalement participative : il doit avant tout exister pour et par les entreprises (Agence d'urbanisme, 2002).

Si la première phase de mise en place du Comité de pilotage du SDE réunit les principaux organismes institutionnels représentatifs des pouvoirs publics et des acteurs économiques (Grand Lyon, GIL-Medef, CGPME, Chambres consulaires), les réflexions en groupe de travail et la préparation du diagnostic économique de l'agglomération à partir de 1998 mobilisent en effet essentiellement des représentants directs d'entreprises locales, et moins les structures institutionnelles. Les syndicats de branche participent cependant étroitement à l'identification des filières, aux travaux de prospective économique, aux bilan des actions publiques et aux travaux de benchmarking. Les structures représentatives du monde économique (organismes consulaires, syndicats patronaux) jouent donc essentiellement un rôle de facilitateur dans la démarche de coopération entre chefs d'entreprises et pouvoirs publics. « *[Le SDE] s'affirme ainsi comme une pratique innovante de "gouvernance territoriale", c'est-à-dire plus souple et plus sensible aux attentes des chefs d'entreprises. (...) [Il] ouvre le champ de l'action économique publique aux entreprises* » (Agence d'urbanisme, 2002).

L'appui à la conduite et à la réalisation des travaux du SDE est en outre confié dès le départ à l'expertise technique du cabinet de consultants privé Algoé, afin de renforcer la crédibilité et la légitimité de la démarche aux yeux des acteurs économiques, et des entreprises en particulier. Les enquêtes épistolaires et les interviews auprès des responsables d'entreprises permettent non seulement de glaner des informations sur leurs besoins, sur le fonctionnement et les enjeux de l'économie lyonnaise, mais surtout de mobiliser les acteurs économiques privés et individuels autour de cette nouvelle démarche d'agglomération qui entend associer les entreprises dans la définition de la politique économique locale. Les représentants d'entreprises (dirigeants, cadres) apportent leur point de vue critique sur le bien fondé et la pertinence de la démarche par rapport aux intérêts et préoccupations des entreprises. Ils sont également convoqués pour fournir et valider une méthode adaptée à la problématique économique.

Les responsables de la démarche SDE au sein de l'Agence affichent ainsi une très forte volonté de privilégier la participation des entreprises et du tissu économique local de base de l'agglomération, au détriment des « hommes d'appareil », des techniciens et des

responsables des organismes institutionnels économiques ou publics³⁷⁶. La démarche est également tenue le plus possible éloignée de la sphère d'influence des responsables politiques communautaires, afin de mettre en évidence sa dimension résolument économique et tournée vers l'intérêt des acteurs économiques privés appartenant au monde des entreprises.

Cette préférence peut s'expliquer par le profil professionnel libéral antérieur des responsables du SDE, et par l'opinion assez négative qu'ils en ont gardé concernant la pertinence et l'efficacité de la puissance publique en matière de régulation économique. Cette volonté participe aussi sans doute de la stratégie politicienne du président de l'Agence d'urbanisme : il s'agit en effet pour lui de préparer sa plate-forme économique pour le scrutin municipal de 2001, en cherchant le soutien politique et l'appui médiatique des milieux économiques lyonnais, dont il est lui-même issu (Guéranger, Jouve, 2004).

Les entreprises qui participent, notamment celles impliquées dès le départ, ne sont toutefois pas forcément représentatives du tissu économique local. Elles ont en effet été choisies plutôt en raison de liens d'interconnaissance existants entre les responsables techniques ou politiques impliqués dans la démarche et leurs dirigeants. Ce n'est qu'avec l'avancement de la démarche que des entreprises d'horizons plus divers sont intégrées dans les équipes de travail (environ 250 au total). En outre, les filières d'activités identifiées par le SDE ne sont pas non plus choisies au hasard ou de manière forcément représentative des effectifs salariés ou du nombre d'établissements sur le territoire. Elles correspondent en grande partie aux secteurs identifiés comme prioritaires par les politiques économiques antérieures du Grand Lyon, comme les biotechnologies et le numérique notamment.

On retrouve d'ailleurs les mêmes limites de représentativité des entreprises locales dans le panel d'acteurs économiques invités à participer au Plan Technopole depuis 1998. Ceux-ci sont plus choisis en fonction de leurs bonnes relations avec les porteurs de projets ou de leur disponibilité par rapport au souci de mobilisation collective que sur des critères objectifs de représentation des filières d'activités innovantes locales (Healy, 2002).

Le contenu du programme d'action qui découle de la phase de diagnostic du SDE correspond à une politique économique territoriale globale, très peu spatialisée mais fortement qualitative et majoritairement orientée vers la satisfaction des attentes des entreprises vis-à-vis du territoire local (Agence d'urbanisme, 2002). Il recense d'abord cinq enjeux prioritaires, présentés comme des impératifs en matière d'aménagement spatial, préalables pour le développement économique de l'agglomération lyonnaise : l'augmentation de l'offre foncière et immobilière pour les entreprises, le développement de l'aéroport international Lyon Saint-Exupéry, l'amélioration du réseau de transports en commun, le développement d'un maillage en réseaux numériques et le développement des équipements d'accueil (hôtellerie de standing, centre de congrès et salons, etc.).

Le SDE identifie ensuite les trois grandes priorités du développement économique local, déclinées chacune en plusieurs actions thématiques :

³⁷⁶ Entretien réalisé par M. Zepf (chercheur invité à l'ENTPE) avec M. Bardel, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, le 1^{er} décembre 1999.

- Entreprendre et développer : soutien à la création d'entreprises de technologies médianes, soutien à la création d'entreprises tertiaires liées aux nouvelles technologies, organisation et structuration de l'ingénierie de la formation à l'entrepreneuriat ;
- Régénérer et innover : renforcement de la sous-traitance d'excellence industrielle, stimulation de l'innovation technologique, organisationnelle ou managériale, promotion des technologies de l'information et de la communication (TIC) comme vecteur de compétitivité ;
- Choisir pour se spécialiser : affirmation du positionnement de l'agglomération lyonnaise dans deux domaines de pointe, les sciences de la vie (biotechnologies) et les TIC (numérique). Un troisième secteur plus traditionnel et transversal est aussi mis en avant, comme outil de développement à valoriser : la logistique.

Ces priorités s'accompagnent de deux propositions complémentaires concernant le soutien à l'émergence de clusters (voir supra, 1^{ère} Partie, Section 1), notamment dans les activités de services, et l'internationalisation de l'offre de formation et de recherche de la métropole. Enfin, le SDE met en évidence trois leviers nécessaires pour assurer la mise en application des grandes priorités économiques. Il s'agit du développement des ressources du marketing territorial (animation économique, mise en valeur des atouts qualitatifs et culturels de l'agglomération comme son inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO), de l'aménagement du territoire (infrastructures, grands équipements collectifs à vocation économique, espaces publics et cadre urbain de qualité) et de la prise en compte des préoccupations sociales et environnementales.

Ce programme d'actions pour la définition d'une nouvelle politique économique territoriale lyonnaise, issu d'un travail centré sur l'intérêt et les attentes des entreprises, met donc en avant la problématique de l'attractivité globale du territoire vis-à-vis des acteurs économiques au sens large : investisseurs, entreprises, cadres et dirigeants, main d'œuvre qualifiée. Le vice-président du Grand Lyon chargé des relations avec les entreprises sous la mandature de R. Barre pointe ainsi l'enjeu central du SDE : *« une mise en cohérence de la fiscalité, des infrastructures, des relations entre les collectivités et les entreprises, de la création d'entreprises, de l'environnement... afin de mieux “vendre” notre territoire auprès des entreprises (...) [et de] renforcer ce qu'il convient d'appeler le “marketing territorial”, c'est-à-dire le dispositif d'action destiné à prouver aux entreprises qu'elles ont intérêt à venir s'implanter chez nous et y rester »* (Agence d'urbanisme, 2002).

La démarche partenariale avec les acteurs économiques locaux et les orientations de politique économique du SDE sont véritablement intégrées au sein de la politique économique communautaire après le changement de mandature de 2001, qui correspond aussi à l'achèvement de la phase de diagnostic et d'élaboration du projet économique pour le territoire. Le Grand Lyon s'empare alors politiquement du dispositif et en confie le pilotage technique aux services économiques de la DAEI. Seul le volet de veille économique territorialisée reste géré par l'Agence d'urbanisme, à travers l'OPALE. Le SDE constitue une phase de diagnostic relativement technique, qui peut légitimement être portée en externe par rapport à l'institution communautaire. En revanche, la phase de mise en œuvre du programme d'action est éminemment plus politique, ce qui justifie sa récupération par le Grand Lyon. Elle ne peut en effet plus être confiée à l'Agence d'urbanisme, qui est avant tout un organisme d'études et de préparation de la décision (logiques d'observatoire, préparation des documents de planification, etc.).

La gouvernance économique territoriale de l'agglomération lyonnaise initiée par la démarche du SDE est rebaptisée Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise (GLEE) en juin 2003 (voir supra), lors des premiers Etats Généraux de l'économie lyonnaise. Cette grande manifestation médiatique, largement relayée par la presse régionale³⁷⁷, consacre l'intégration de l'intérêt des entreprises par les autorités politiques et publiques communautaires. Près de 70 % des participants sont issus du monde des entreprises et près du quart représentent les organismes à vocation économique partenaires de la régulation économique territoriale. En revanche, les citoyens et le reste de la société civile ne sont pas représentés (voir infra).

Quatre tables rondes thématiques reflètent les grandes orientations de l'action définies par le SDE et déjà mises en œuvre de façon partenariale : le développement de l'entrepreneuriat, l'adaptation et l'innovation par les TIC et les alliances d'entreprises, l'animation et la promotion des pôles d'excellence (mode/création, Cancéropôle, TIC, biotechnologies), et la maîtrise de l'enjeu environnemental. Les trois grands enjeux du développement économique local sont également présentés attractivité et rayonnement international, accueil des activités économiques, développement des grandes infrastructures. Enfin, un grand débat est organisé pour répondre aux attentes des chefs d'entreprises en matière de foncier et d'immobilier, d'urbanisme et d'organisation des déplacements, de requalification des zones d'activités, de commerce, de TIC, de biotechnologies, de création d'entreprises, de relations avec l'enseignement supérieur ou de modalités de définition des orientations de la politique économique.

La seconde édition des Etats Généraux de l'économie lyonnaise se tient fin 2005 en présence de 1800 participants. L'ouverture à la participation plus large de la société civile se limite cependant à l'invitation du président du PUL, au titre de la forte implication de cette association dans la mise en œuvre de la politique technopolitaine et des nouveaux pôles de compétitivité labellisés par l'Etat et intégrés dans la politique économique partenariale de GLEE. La participation des entreprises et des acteurs économiques à la définition des orientations de la politique économique de l'agglomération est encore plus directe et calquée sur le processus démocratique : des votes consultatifs sont en effet organisés lors de la manifestation pour valider les différents aspects de l'action collective. Cependant, ce pseudo jeu démocratique se limite à l'expression des entrepreneurs et à la prise en compte de leur seul point de vue concernant la primauté d'une économie de la valeur ajoutée et de la compétitivité territoriale à l'échelle européenne voire mondiale (voir infra).

Un site Internet est mis en place parallèlement par les cinq partenaires de la gouvernance pour offrir aux acteurs économiques un portail d'accès unique au développement économique de l'agglomération lyonnaise³⁷⁸. Un journal d'information semestriel est également diffusé à partir de mi 2003 afin de rendre compte de l'avancement des différentes initiatives en faveur du développement économique local gérées dans le cadre de GLEE³⁷⁹. Enfin, une identité graphique commune (l'empreinte d'un lion laissée par des hommes et femmes d'affaires), une devise accrocheuse (« ce

³⁷⁷ « L'économie lyonnaise fait bloc pour se développer », *Le Progrès*, 30/06/03 ; « Le SDE devient Grand Lyon, l'esprit d'entreprendre », *Petites Affiches Lyonnaises*, n°645, 28/06-04/07/2003 ; « La grande messe des patrons lyonnais », *Lyon Figaro*, 30/06/2003 ; « Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise », *Rhône Métiers*, Juillet-août 2003.

³⁷⁸ www.lyon-business.org.

³⁷⁹ *Développeurs*, 5 numéros publiés par la DAEI du Grand Lyon : juin 2003, octobre 2003, mai 2004, novembre 2004, juin 2005.

qui nous rapproche nous distingue ») et de nombreux supports de communication (affiches, plaquette, dossier de presse) accompagnent les efforts de diffusion de la démarche auprès des acteurs économiques (GLEE, 2004).

La communication est ainsi un élément central de la démarche de gouvernance économique territoriale alliant les entreprises aux pouvoirs publics communautaires. Une montée en puissance progressive de l'intégration des deux sphères est même prévue, visant à faire passer les acteurs économiques privés d'un rôle de spectateurs de la politique économique, à un rôle d'ambassadeurs, en passant par celui d'acteurs à part entière. La mission des partenaires du GLEE est en effet d'abord de diffuser l'information et faire comprendre le bien-fondé de la démarche aux entreprises, afin d'obtenir leur adhésion et leur participation, puis enfin de susciter de la fierté et une volonté de contribuer au rayonnement de l'économie lyonnaise de leur part au final (GLEE, 2004).

Malgré l'organisation collective de la mise en œuvre de la politique économique de l'agglomération, grâce à la répartition des différentes tâches entre les cinq partenaires en fonction de leurs spécialités, la mainmise technique et la domination politique des services économiques communautaires de la DAEI sur le dispositif est évidente (voir supra). L'intitulé même de la démarche de gouvernance économique reflète cet accaparement du portage de l'intérêt des entreprises par le Grand Lyon, qui est désormais placé au centre de la politique économique publique locale. Il reflète également de façon très explicite le nouveau choix de positionnement de l'organisme communautaire au service du développement économique concurrentiel et du point de vue des entreprises, aux attentes et stratégies desquelles il entend ménager une écoute attentive.

Celui-ci interroge cependant le positionnement politique et les limites éthiques de l'action publique en faveur du développement économique, notamment vis-à-vis de la représentation démocratique et du respect de l'intérêt général collectif, émanant essentiellement de la population locale et qui fondent théoriquement la légitimité des pouvoirs publics locaux à engager les deniers publics par le biais des politiques urbaines. Trop mettre en avant l'intérêt des entreprises peut s'avérer contradictoire avec les grands objectifs d'équilibre et d'équité de l'action publique locale, motivée par la poursuite de l'intérêt général et la défense des intérêts de la collectivité.

3- Limites politiques de l'intégration de l'intérêt des entreprises par le Grand Lyon

La prise de contrôle du système de gouvernance économique par le Grand Lyon se traduit par l'intégration du portage de l'intérêt des entreprises par les services économiques de l'organisme communautaire, c'est-à-dire par la puissance publique locale. Elle se manifeste également par une tentative de fédérer la multiplicité des acteurs impliqués dans la régulation économique territoriale sous la bannière unique des pouvoirs publics de l'agglomération lyonnaise et par une certaine relégation des organismes patronaux au simple rang de sous-traitants ou d'exécutants des actions portées au niveau politique par le Grand Lyon. La CCIL se trouve en particulier quelque peu affaiblie par cette nouvelle situation, voire même remise en question dans sa légitimité à intervenir en matière de développement économique local (voir supra).

L'intégration de l'intérêt des entreprises par le Grand Lyon pose également plusieurs problèmes, en raison de son statut d'établissement public de coopération intercommunale au service de la poursuite de l'intérêt général et de ses prérogatives d'action publique couvrant d'autres champs et d'autres finalités que le seul développement économique. Ce dernier occupe désormais une place centrale et directrice parmi les politiques urbaines (voir supra, Section 1), mais il s'avère être parfois en contradiction avec les autres domaines de l'action publique locale comme l'urbanisme, l'aménagement spatial, la préservation du patrimoine ou la protection de l'environnement.

Plus largement, l'impératif de développement économique, du moins dans sa dimension dominante d'exacerbation des logiques de concurrence et d'attractivité entre les territoires métropolitains, correspond essentiellement au point de vue des acteurs économiques privés que sont les entreprises, mais pas forcément aux intérêts de l'ensemble de la société locale (habitants, citoyens, usagers, etc.). Il est cependant indissociable de l'idéologie néolibérale qui se généralise dans les sociétés contemporaines et relève d'un parti pris politique en faveur des lois du marché. Il tend ainsi à s'imposer sur les politiques urbaines parce que les pouvoirs publics d'agglomération font le choix de privilégier l'intérêt des entreprises par rapport à celui de la population locale, qui intègre certes en partie celui des acteurs économiques, mais ne peut pas se résumer à celui-ci. L'intégration de l'intérêt des entreprises par le Grand Lyon pose donc un problème démocratique nouveau, qui peut remettre en question la légitimité et la capacité de la puissance publique locale à garantir l'intérêt général.

Contradictions entre les objectifs spatiaux de l'action publique et le développement économique

L'intervention de la DAEI est de plus en plus conditionnée par des objectifs pragmatiques de réponse immédiate aux demandes spécifiques formulées par les entreprises quant à la qualité de leur environnement quotidien et quant à leur intérêt économique particulier en matière de développement de leurs activités, et de moins en moins déterminée par des enjeux plus généraux de qualité urbanistique globale et d'aménagement du territoire local. La volonté des services économiques du Grand Lyon de prendre en considération les attentes des entreprises en matière de développement économique, sans forcément bien comprendre quelles sont les demandes réelles de celles-ci, est un aspect particulièrement problématique de la définition du rôle de la puissance publique dans ce champ d'action publique.

Il existe en effet un décalage parfois fort entre les attentes très banales et non directement économiques des chefs d'entreprises vis-à-vis du territoire (qualité des aménagements et des équipements, fiscalité modérée, externalités de milieu relatives à l'offre culturelle, hôtelière, de logements, etc.), et la volonté des techniciens de la DAEI comme de certains responsables politiques de privilégier une approche toujours plus stratégique et très prescriptive de l'intervention économique, au travers d'actions sur les filières et secteurs d'activités ou par le biais d'une prise de contrôle politique sur le système d'acteurs de la régulation économique territoriale (voir supra). Les organismes de représentation des entreprises partenaires de la démarche de pilotage de la politique économique locale Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise expriment d'ailleurs très

clairement leurs attentes : « *cette gouvernance doit servir à améliorer l'environnement de nos entreprises (...) et non pas à intervenir au sein même de l'entreprise* »³⁸⁰.

Confortés par la mise en place de la gouvernance économique du GLEE dans l'agglomération, les techniciens de la DAEI ont ainsi tendance à privilégier l'intérêt économique et la vision des entreprises en termes de démarche stratégique de développement, ce qui ne va pas forcément dans le sens de ce que souhaitent les acteurs économiques – notamment leurs structures institutionnelles ou syndicales de représentation (organismes consulaires, syndicats patronaux) – mais peut même parfois se traduire par une difficile mise en cohérence des différents volets urbanistiques et économiques de l'intervention des pouvoirs publics locaux sur le territoire. Les logiques d'action poursuivies par les différents services du Grand Lyon, urbains et économiques notamment, peuvent ainsi s'avérer contradictoires, du fait de la complexité pour une même institution publique de protéger les intérêts privés et de poursuivre en même temps un but d'action collectif, motivé par l'intérêt général (Rousset, 2005).

Ces difficultés inhérentes au rôle de la puissance publique locale au sein du système d'acteurs de la régulation économique territoriale sont en outre renforcées par une conception de la temporalité des projets très différente, entre la logique de développement économique portée par les entreprises et les techniciens de la DAEI d'un côté, et celle de l'aménagement urbain portée par les services communautaires de l'urbanisme (DGDU) ou leurs opérateurs comme la SERL de l'autre. Souvent en effet, le court terme des investissements économiques privés s'accommode assez mal du moyen ou long terme des opérations d'urbanisme. Le rapport au temps s'ajoute donc au problème plus large de la relation entre intérêt général et intérêt économique spécifique des entreprises pour expliquer l'apparition de contradictions importantes au sein de l'action du Grand Lyon liées à un trop grand parti pris en faveur de l'impératif économique.

Plusieurs exemples récents d'opérations d'aménagement urbain dans l'agglomération lyonnaise peuvent être mobilisés pour étayer ce constat concernant la propension de la DAEI à imposer la primauté de la prise en compte des intérêts privés dans les décisions relevant de l'urbanisme et de l'aménagement.

Les opérations de renouvellement urbain des vieux quartiers industriels en friches comme celle de Vaise et de Carré de Soie s'inscrivent dans une démarche stratégique de création d'une nouvelle image économique et urbaine, qui doit profiter autant au quartier visé qu'à l'ensemble de l'agglomération. (Linossier et alii, 2004b). Elles allient de façon étroite un important travail de marketing territorial et des actions visant à permettre l'implantation de nouvelles entreprises dynamiques, porteuses de développement économique. En cela, elles sont comparables à des opérations comme les Docklands de Londres et Euroméditerranée à Marseille, qui misent fortement sur le recyclage identitaire et architectural du passé industriel des quartiers pour offrir une assise culturelle et commercialement séduisante au processus de recréation de valeur économique préalable à leur remise sur le marché. L'opération Vaise Industrie donne à voir cette rencontre entre le passé et l'avenir économiques de la ville : la toponymie industrielle et portuaire héritée du quartier est utilisée comme un outil de marketing au

³⁸⁰ N. Farrer, Directeur général du GIL-Medef du Rhône, « Gouvernance économique. Se rassembler pour être performant », Encart spécial Etats Généraux de l'économie lyonnaise, *Le Tout Lyon en Rhône-Alpes*, 5-11 novembre 2005, 4 p.

service du nouveau développement axé sur l'accueil d'activités high-tech liées aux loisirs marchands et à la création (Linossier et alli, 2004a).

Cependant, cette mise en avant de la valeur culturelle et patrimoniale du quartier repose également sur la présence d'éléments bâtis remarquables, représentatifs de l'héritage économique et historique : trois d'entre eux font l'objet de prescriptions réglementaires concernant leur préservation dans les documents d'urbanisme successifs. Lyon s'enorgueillit en effet de voir son site historique être inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'Humanité de l'UNESCO depuis 1998 et des efforts notables sont réalisés dans l'agglomération pour protéger les bâtiments ayant une valeur patrimoniale reconnue. Pourtant, l'empressement conjoint des acteurs privés à rentabiliser leurs investissements (entreprises, promoteurs) et d'une partie des pouvoirs publics locaux à voir l'opération de développement économique aboutir à Vaise (DAEI et certains élus notamment), conduit à reléguer la mise en valeur du patrimoine architectural et urbain au second plan : la nomination d'un architecte-conseil sur le quartier date de 2002 alors que les principales opérations de démolition/réaménagement ont été réalisées dès 1999, tandis que le délai nécessaire aux fouilles archéologiques est remis en question³⁸¹. Enfin, la volonté du principal investisseur privé³⁸² s'impose sur le choix des acteurs publics (SERL, DGDU) dans la définition du contenu urbanistique et fonctionnel du projet d'aménagement comme dans l'organisation du calendrier de réalisation, au titre de sa prise de risque en tant que locomotive économique de l'opération (voir supra).

Dans le Couloir de la chimie, la volonté de redonner à moyen terme une qualité urbaine, paysagère et environnementale à cette entrée de ville, portée par les élus locaux, les services de la DGDU et la majeure partie de la population locale, se heurte aux intérêts économiques des grands groupes industriels chimiques et pétroliers, notamment défendus par la DAEI. Le nouveau dispositif de suivi des grands comptes de l'agglomération (voir supra) s'inscrit en effet en porte-à-faux par rapport à la volonté collective publique de changer les fonctions et de limiter les nuisances dans le secteur, et place le Grand Lyon dans une position relativement ambiguë. La reconquête des bords du Rhône en aval de Lyon, ardemment souhaitée par une grande partie de la société civile et envisagée par les services d'urbanisme communautaire, semble ainsi être difficilement conciliable avec l'enjeu économique porté par les grandes firmes industrielles et légitimé par leur poids fiscal et en matière d'emplois.

L'Agenda 21 de l'agglomération prévoit d'intégrer les problématiques industrielles (activités économiques, risques) et environnementales (pollution, paysage et milieu naturel) au sein d'un même projet territorial faisant du Couloir de la chimie un laboratoire en matière de développement durable, mais il prévoit aussi de redynamiser économiquement le site, en diversifiant les activités et en faisant évoluer les productions. Ce dernier aspect est susceptible de contrecarrer les intérêts des grands comptes en présence (Total et Rhodia notamment), qui sont invités à participer aux réflexions et à la définition des politiques territoriales de développement. La DAEI ménage donc leurs intérêts et reste très prudente dans sa présentation des actions communautaires concernant la requalification de la Vallée de la chimie : les nombreux

³⁸¹ L'occupation humaine du site, au pied de la colline de Fourvière, remonte au moins à l'époque gallo-romaine. Cette précipitation dans l'exécution des fouilles est d'ailleurs sans doute à l'origine de l'effondrement de la Halle de la Navigation, l'un des trois bâtiments censés être protégés de la démolition puis réhabilités, celui-ci pour accueillir le siège social de Cegid.

³⁸² Atari, ex-Infogrames.

travaux sur les voiries de la zone industrielle sont engagés « *sans préjuger des évolutions à long terme de tout ce secteur* »³⁸³, tel un gage de non agression conféré implicitement aux entreprises du complexe chimique lyonnais.

A Villeurbanne Grandclément, c'est la répartition des zonages entre fonction résidentielle et activités économiques définie par les services d'urbanisme du Grand Lyon qui se heurte aux intérêts financiers particuliers d'une entreprise publique en cours de privatisation, soutenue par les services de la DAEI. AREVA – considérée comme un grand compte en raison de sa filiation avec EDF – est implantée sur le périmètre du projet de renouvellement urbain qui accompagne la réalisation de la nouvelle ligne de tramway Léa-Leslys. Elle souhaite vendre 2.5 ha de terrain dont elle propriétaire sur le site à des promoteurs immobiliers de logements, afin de se décharger du portage d'une partie de son patrimoine foncier tout en réalisant une intéressante opération financière. Ces terrains se trouvent cependant dans le secteur Est de l'opération, prévu pour accueillir des activités et non sur la zone Ouest à vocation résidentielle. L'entreprise fait donc pression sur le Grand Lyon par le biais du service Grands Comptes pour obtenir un changement d'affectation des sols, arguant de difficultés économiques et de risques de délocalisation pour justifier sa volonté³⁸⁴.

La DAEI demande au groupe de travail chargé de la définition urbanistique du projet auquel elle participe aux côtés des représentants de la DGDU (service de l'urbanisme opérationnel, urbaniste territorial notamment), de modifier les prescriptions d'usage des sols pour satisfaire la demande de l'entreprise. Cette position défendue par les services économiques du Grand Lyon, consistant à déroger aux décisions publiques validées en amont afin d'accorder un avantage à un acteur économique au nom de ses intérêts particuliers et « *privés* »³⁸⁵, est très mal acceptée par les autres services communautaires et les élus municipaux.

Le conflit est donc latent entre les services du Grand Lyon sur de nombreux projets, en raison d'une perception différente de la limite entre défense de l'intérêt des entreprises et action publique d'intérêt général. Il met en évidence l'impossibilité de faire coïncider une logique trop partisane du développement économique avec la logique de l'aménagement urbain, qui se veut plus neutre et motivée par l'intérêt général ou collectif. Pour les aménageurs et les urbanistes, ce dernier intègre notamment l'intérêt des entreprises, mais ne peut se réduire à celui-ci, ne serait-ce que pour des raisons de temporalité. Changer dans l'urgence l'affectation de terrains pour satisfaire l'intérêt immédiat d'une entreprise conduit à orienter durablement l'occupation des parcelles. Or, non seulement cette entreprise peut décider à tout moment de quitter l'agglomération, rendant vain l'effort de flexibilité consenti par la puissance publique au nom du dynamisme économique, mais il est aussi très difficile de modifier à nouveau l'usage des sols une fois occupés (Rousset, 2005). Plus largement, les techniciens de l'aménagement et de l'urbanisme acceptent mal la primauté donnée aux intérêts

³⁸³ http://www.entreprendre.grandlyon.com/Vallee_de_la_Chimie_et_Industrie_chimique.472.0.html.

³⁸⁴ Cet établissement appartient à la branche Transmission et Distribution d'énergie la plus rentable d'Alstom, rachetée par la holding AREVA début 2004 pour garantir le maintien des productions d'équipements électriques. Fin 2004, le groupe annonce pourtant la restructuration de cette branche : ouverture du capital aux investisseurs privés, suppression de 120 postes sur le site, externalisation, cession ou délocalisation d'activités vers des pays à bas coûts de main d'œuvre. C'est dans cette stratégie globale que s'inscrit la volonté de l'entreprise de se délester d'un patrimoine foncier potentiellement valorisable et dont elle n'aura pas usage.

³⁸⁵ Le cas est un peu spécifique puisqu'il s'agit d'une entreprise publique en voie de privatisation...

économiques sous l'influence de la DAEI, au détriment de l'intérêt général, considéré comme plus neutre, global et légitimement porté par le Grand Lyon.

Le dernier exemple ne met pas en cause la stratégie d'action en faveur de l'intérêt des entreprises de la DAEI, mais illustre le risque fréquent d'incompatibilité entre les objectifs urbanistiques et architecturaux d'un projet urbain et les intérêts économiques et financiers d'un investisseur privé. Le projet d'implantation d'un hôtel Marriott à la Cité Internationale a en effet avorté en raison des contraintes urbanistiques et architecturales liées à l'ambition qualitative et à la configuration interne du projet urbain, allant à l'encontre des perspectives de rentabilité de l'investissement escomptées par la chaîne hôtelière. L'architecture dessinée par R. Piano impose des surcoûts de construction, le parti d'aménagement ne prévoit pas de parking dédié à l'hôtel, l'emplacement proposé dans le quartier n'est pas optimal, les délais imposés par la puissance publique sont trop courts (extension du palais des congrès), les négociations concernant le niveau de taxation de l'opération s'éternisent..., tandis que d'autres opportunités d'implantation plus rentables se profilent pour la chaîne hôtelière. L'implantation de l'hôtel Hilton quelques années auparavant a elle abouti, mais au prix d'efforts et de concessions importantes de la part des pouvoirs publics (Perreton, 2005).

L'analyse de quelques cas récents de prise en compte des intérêts des entreprises dans des projets d'urbanisme permet donc de pointer la position relativement ambiguë de l'action développée par la DAEI du Grand Lyon, qui s'avère être plus motivée par la volonté de favoriser les intérêts privés des entreprises que par le souci de respecter le principe de neutralité et de défense de l'intérêt général. Plus largement, elle permet aussi de mettre en évidence la difficulté de faire coïncider les logiques collectives de l'aménagement urbain avec les logiques propres à la défense des intérêts économiques particuliers des entreprises. Elle constitue une première approche du problème des limites de l'action publique en faveur du développement économique local déployée par la collectivité communautaire, qui se trouve être à la fois porteuse de l'intérêt général local par le truchement de la délégation des compétences des municipalités, et acteur central de la promotion de l'intérêt des entreprises depuis la mise en place de démarche de gouvernance économique territoriale GLEE (voir supra).

Le développement économique territorialisé au risque de la représentation démocratique

La question de la participation de l'ensemble des représentants de la société civile à la définition de la politique économique locale, et donc à l'organisation de la gouvernance économique territoriale, constitue un autre aspect de la confrontation entre intérêt général et intérêt des entreprises au sein de l'action publique. Le problème n'est pas nouveau en ce qui concerne le développement économique : déjà lors de la création de l'ADERLY dans les années 1970, les élus de l'opposition reprochent au pouvoir politique en place de privilégier un dialogue fermé avec les représentants des entreprises plutôt que de tenir compte de l'avis des salariés (et de la population dans son ensemble, tous les habitants de l'agglomération n'appartenant pas forcément à la majorité de centre-droit au pouvoir) dans la conduite de la régulation économique territoriale (voir supra, 2^{ème} partie, Section 3).

Au cours des années 1980, la révision du SDAU de 1978 occasionne aussi un certain repli de la sphère décisionnelle autour de l'expression du seul intérêt des acteurs économiques locaux et des entreprises en général pour définir l'orientation de la

politique économique. L'absence des syndicats de salariés comme des représentants des habitants est ainsi notable lors du processus d'élaboration du SDAL (Prud'homme, Davezies, 1989), alors que celui-ci est résolument placé sous la domination de l'enjeu économique, qui concerne *a priori* autant les travailleurs et la population locale que les entreprises lyonnaises. La question de la création d'emplois, de la lutte contre le chômage ou de l'adaptation de la base productive locale et du territoire aux nouveaux impératifs du fonctionnement économique mondial n'est ainsi pas vraiment discutée avec des représentants de la société civile autres que les chefs d'entreprises ou leurs organismes de représentation, et se trouve de fait assujettie à la problématique dominante de la compétitivité économique territoriale (voir supra, Section 2).

Cette situation ne semble pourtant pas poser de problème particulier à la classe politique dirigeante au niveau local. Seuls les communistes émettent alors des critiques sur le projet d'agglomération, qui est essentiellement défini à partir de l'impératif économique et de la mise en concurrence des villes, accentué par l'ouverture du marché unique européen en 1993 : *« A la lecture de ce texte, on ressent d'abord une formidable absence : celle de la population, des hommes et des femmes qui vivent dans cette grande agglomération. Des mots, des réalités sont pudiquement gommées : chômage, précarité, pauvreté, pouvoir d'achat (...). Ces "détails" n'entrent pas dans les préoccupations et les finalités de nos penseurs des beaux quartiers »* (Offner, 1990, p.47)³⁸⁶. L'injonction au développement économique et au positionnement concurrentiel domine ainsi largement le débat concernant le SDAL, qui est résolument placé sous le signe de la stratégie (voir supra, Section 2).

Le recours massif au travail des cabinets de consultants, rompus à la logique managériale issue du monde de l'entreprise et porteurs de la démarche stratégique, s'inscrit aussi dans cette nouvelle logique de conduite de l'action publique promue par l'équipe politique au pouvoir au niveau local. La sous-traitance des tâches techniques du développement économique territorial à des entreprises privées porteuses d'une vision pragmatique et le recours au partenariat participe de l'application des méthodes libérales par la puissance publique. Selon cette conception, l'adoption par la collectivité du point de vue des entreprises est le meilleur gage de l'efficacité de son intervention dans le champ économique et de sa gestion urbaine. Elle justifie de fait la tenue à l'écart des représentants des autres sphères de la société civile : *« (...) la rhétorique du planning stratégique promeut l'idée de partenariat public/privé. (...) Les domaines privilégiés de l'approche stratégique (développement urbain et économique) avantagent de facto des acteurs sociaux (organismes financiers, promoteurs, bâtiment, etc.) »* (Padioleau, Demesteere, 1992, p.32).

Le volet économique du projet stratégique de développement de l'agglomération, qui justifie en grande partie l'ensemble du contenu du schéma directeur, est ainsi l'œuvre quasiment exclusive de la CCIL et de l'ADERLY, que l'AGURCO et le SEPAL se contentent de reproduire dans le document final (voir supra, Section 2). Faisant œuvre d'évènement majeur permettant l'acculturation collective et durable du système d'acteurs lyonnais à la logique managériale et stratégique du monde économique, l'élaboration du SDAL marque le début de l'adoption du point de vue des entreprises par les autorités publiques locales. Dès lors, c'est ce point de vue et les intérêts spécifiques qu'il véhicule qui priment dans l'orientation des choix politiques pour le développement de l'agglomération.

³⁸⁶ Propos de C. Fiterman extraits de Lyon Libération du 05/11/1988.

Quinze ans plus tard, la composition du Conseil de développement (CD) mis en place par le Grand Lyon pour accompagner la définition du projet d'agglomération, du moins celle du groupe de travail (GT) chargé des questions économiques, est en effet révélatrice du manque de représentation des acteurs n'appartenant pas au monde des entreprises dans l'organisation de la gouvernance économique de l'agglomération lyonnaise. Elle conduit à interroger le parti pris très favorable à l'intérêt des entreprises dont fait preuve le Grand Lyon, et sur les raisons de la tenue à l'écart des représentants de la société civile porteurs du point de vue des habitants et des électeurs, qui l'accompagne.

Le CD du Grand Lyon est mis en place en 2001, suite à l'adoption du projet d'agglomération « 21 priorités pour le 21^{ème} siècle : une agglomération compétitive et rassemblée » et en application de la loi Voynet de 1999 (voir supra, Section 1). Il est censé faciliter l'association de la société civile aux réflexions sur le développement du territoire, en permettant à ses représentants de formuler des avis sur le projet d'agglomération et sur les différentes politiques publiques décidées par l'exécutif communautaire. Il est chargé d'établir un cahier des charges pour le plan de mandat de G. Collomb, puis de réaliser une évaluation de la politique communautaire à mi-mandat (2004-2005). Il constitue une première étape dans l'instauration d'une nouvelle forme de gouvernance locale destinée à élargir la participation à la définition de la stratégie de développement de la ville, au-delà de la sphère des élus et des services techniques de la collectivité publique. Il apparaît également comme un puissant instrument de légitimation de pouvoir décisionnel des autorités politiques locales et comme un moyen de diffuser une certaine culture pragmatique et partenariale de l'action publique au sein de la société civile.

Il est présidé par l'ancien responsable politique de la démarche Millénaire 3³⁸⁷ de 2001 à 2003, puis par un ancien dirigeant de firme multinationale en 2004³⁸⁸ : deux personnalités appartenant certes à la société civile, mais ayant des liens très étroits avec les milieux politique et économique locaux. Le second réorganise en profondeur le CD : renforcement du pilotage politique du dispositif de concertation, reconfiguration des groupes de travail thématiques en fonction des attentes politiques de l'exécutif communautaire, introduction de logiques managériales dans le pilotage d'ensemble³⁸⁹. Sa composition reflète également la forte mainmise des acteurs économiques sur ses activités. Les représentants des organismes consulaires, des syndicats patronaux (GIL-Medef, CGPME, JCE, CJD, Club Lyon) et des syndicats de salariés figurent parmi les cinquante membres de droit³⁹⁰ du CD. Ils jouissent ainsi d'un statut plus favorable que les citoyens et représentants d'associations, simples membres actifs. Les représentants de la CCIL, de l'ADERLY et du Conseil Economique et Social régional appuient l'idée d'un positionnement compétitif, attractif et concurrentiel nécessaire de la métropole lyonnaise, qui soit en mesure de satisfaire les exigences des acteurs économiques vis-à-

³⁸⁷ J. Moulinier, vice-président du Grand Lyon sous les mandats de M. Noir et de R. Barre, chargé notamment des nouvelles technologies, des implantations tertiaires et administratives, des grands équipements d'agglomération, de la recherche et de l'enseignement supérieur et de la stratégie d'agglomération.

³⁸⁸ A. Godard, ex dirigeant d'Aventis Cropscience (ex-Rhône-Poulenc).

³⁸⁹ Le secrétariat général est assuré par la DPSA, dans la continuité de la démarche Millénaire 3 et en lien avec la nouvelle démarche de prospective « Lyon 2020 ».

³⁹⁰ Douze personnes qualifiées choisies par le Président du Grand Lyon en dehors de l'agglomération et les représentants des principales institutions locales politiques, économiques, culturelles, culturelles, sportives, des syndicats salariés, de l'enseignement et de la recherche.

vis du territoire (promotion des fonctions décisionnelles et des pôles de compétence, accueil des investisseurs, etc.) (Grand Lyon, 2001).

Le GT développement économique se caractérise par un petit nombre de membres et une assez faible représentativité, tant de la population locale que de la diversité des entreprises. S'il est en effet composé au départ de chefs d'entreprises, de cadres, de syndicalistes, de dirigeants d'organisations professionnelles, de membres des organisations consulaires, de représentants des associations d'insertion, des universités, des grandes écoles, etc., il ne reste plus que quelques anciens techniciens de la CCIL et quelques représentants d'entreprises à partir de 2003, qui cherchent plus à imposer leur point de vue partisan sur les réflexions qu'à réellement jouer le jeu de la concertation démocratique. Son président en 2001³⁹¹ plaide aussi pour l'intégration du SDE dans le plan de mandat de G. Collomb et pour que le projet de développement territorial soit mis au service de l'intérêt des entreprises.

Le premier sujet d'étude du GT est en effet explicite : « *favoriser l'esprit d'entreprendre* ». Il consiste essentiellement à diffuser les principes de développement et la culture économique, prônés par le SDE (voir supra). L'évaluation du volet économique du nouveau plan de mandat reflète les préoccupations traditionnelles du patronat industriel lyonnais (voir supra, 2^{ème} Partie, Sections 2 et 3) : nécessité de réaffirmer les relations ville/industrie et nouvelles activités technologiques innovantes/socle industriel local, de renforcer l'ambition entrepreneuriale et la diffusion de la culture économique, de relancer la réflexion sur la promotion internationale, etc.³⁹².

Des avis favorables à une meilleure prise en compte de la problématique de l'insertion par le travail et de la lutte contre le chômage au niveau communautaire sont cependant émis au sein du CD, y compris par le GT « Développement économique »³⁹³. En 2002, celui-ci se penche donc sur la question du développement de l'économie sociale et solidaire, afin de prendre en considération la thématique de l'emploi³⁹⁴. Mais il reprend rapidement ses réflexions plus favorables au point de vue des entreprises et à la logique du développement économique local concurrentiel, en auto saisine et sans commande politique après 2003. Le GT s'empare ainsi des thématiques phares de la politique économique (sciences du vivant, industries de l'éphémère), en lien avec la problématique de l'attractivité internationale de l'agglomération. Il cherche à devenir une force de proposition et de réflexion stratégique pour le Grand Lyon sur les questions économiques, en portant notamment les projets de Biocluster et de pôle énergie³⁹⁵.

³⁹¹ J.-F. Chemain, grand cadre d'EDF, ancien consultant en développement économique et fils de J. Chemain, responsable de l'ADERLY pendant près de 30 ans (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 3)

³⁹² GT1 Développement économique, *Compte rendu de la séance du 23 octobre 2001*, Conseil de développement, Séminaire Plan de mandat, 3 p.

Grand Lyon, *Avis sur le projet de Plan de mandat, Conseil de développement, Réunion plénière du 16 novembre 2001*, Synthèse, non paginé.

³⁹³ Idem.

³⁹⁴ GT 5, 2002, *Le développement de l'économie sociale et solidaire*, Document Power Point, non paginé.

³⁹⁵ Conseil de développement de l'agglomération lyonnaise, 2003, *Groupe de travail n°5 « Développement économique »*, Compte rendu, Document PDF, non paginé.

En 2004, le GT s'occupe de l'évaluation du Plan de mandat à mi parcours et s'intéresse plus particulièrement à la relance du Plan Technopole (Lyon Métropole Innovante)³⁹⁶. Enfin, la mise en place d'un Eurobiocluster et l'audition de représentants d'établissements d'enseignement supérieur concernés par les thématiques du développement durable, des biotechnologies et de l'éthique dans le management des entreprises occupent le GT en 2005, qui s'oriente vers un rôle d'observatoire des engagements politiques dans le domaine de l'économie³⁹⁷.

L'influence de la CCIL sur les travaux du GT est de plus en plus importante. Elle peut être interprétée comme une stratégie de maintien de l'organisme communautaire à proximité de la sphère décisionnelle de la régulation économique territoriale, alors que le Grand Lyon tend à devenir hégémonique au sein du système de gouvernance économique territorialisé (voir supra). Elle tente ainsi de réaffirmer son rôle en matière d'expertise économique et de représentation des intérêts des entreprises, en accompagnant les réflexions autour de la mise en place des pôles de compétitivité³⁹⁸.

Hormis l'initiative éphémère du GT sur le thème du développement de l'économie sociale et solidaire de 2002, la dimension sociale de la problématique économique n'est donc pas vraiment présente dans les réflexions du CD. Les représentants des organismes patronaux s'attachent même plutôt à limiter la prise en compte des objectifs sociaux et environnementaux dans la définition de la politique économique d'agglomération, afin de privilégier les objectifs strictement économiques relevant d'une approche en termes de compétitivité territoriale. L'agglomération est ainsi d'abord conçue par les élites politiques et économiques comme le niveau territorial de base de l'organisation de la régulation économique du point de vue des entreprises, et pas tant du point de la population et des citoyens.

On retrouve le même parti pris en faveur du seul point de vue des acteurs économiques dominants dans la nouvelle démarche de prospective territoriale « Lyon 2020 » lancée en 2004. Celle-ci est largement callée sur le dispositif GLEE et consiste essentiellement à réfléchir collectivement sur les emblèmes et les marqueurs de l'identité économique et culturelle de l'agglomération, en relation avec la définition d'une vision métropolitaine mobilisable dans le cadre des politiques de développement locales visant à améliorer la compétitivité économique du territoire (planification, pôles de compétitivité, politique économique, etc.). La tradition humaniste et d'innovation sociale de Lyon est mise en avant dans ce cadre, ainsi que la nécessité de mettre en œuvre une véritable politique

³⁹⁶ Conseil de développement de l'agglomération lyonnaise, *Groupe de travail « Evaluation du Plan de mandat »*, *Groupe Développement économique*, Compte rendu, Séance du 29 juin 2004 ; Conseil de développement, *GT Développement économique*, Compte rendu du 21 septembre 2004 ; Conseil de développement de l'agglomération lyonnaise, *Groupe de travail, Observatoire des engagements du Plan de mandat, Développement économique*, Compte rendu, Séance du 16 novembre 2004 par Bernard Crouzet, rapporteur.

http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement.

³⁹⁷ Conseil de développement du Grand Lyon, *Groupe de travail Economie*, Séance plénière du 05/04/05 ; Réunion du GT Economie – 10/05/05 ; *Groupe de travail Economie*, Réunion du 07/06/05.

http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement.

³⁹⁸ Les pôles de compétitivité, calqués sur le modèle des *clusters*, constituent le cœur de la nouvelle politique de développement industriel de l'Etat, portée par la DATAR en 2005 suite au rapport du député C. Blanc sur « les écosystèmes de la croissance ». Il s'agit de grands projets technologiques rassemblant des entreprises, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et des collectivités locales, cofinancés par les pouvoirs publics et le secteur privé. <http://www.competitivite.gouv.fr>.

d'insertion dans le cadre du volet économique des politiques urbaines (Grand Lyon, 2004b).

Cependant, force est de constater que la politique économique du Grand Lyon, telle que la reflètent les missions de la DAEI, ne couvre pas la dimension sociale et collective relative notamment aux questions de formation et d'insertion des populations en demande d'emploi, mais uniquement le volet de l'action publique destiné à renforcer l'attractivité concurrentielle territoriale, à répondre aux attentes des entreprises et à favoriser l'esprit d'entreprendre (voir supra, Section 2). Le niveau intercommunal est pourtant de plus en plus largement reconnu comme l'une des échelles territoriales pertinentes pour s'occuper de la régulation économique territoriale, tant par le niveau étatique que par les acteurs économiques. La démarche « Lyon 2020 » place plutôt la définition de la vision métropolitaine en lien avec l'enjeu principal de la compétition économique internationale : « *Faire exister notre métropole dans un contexte de concurrence qui se joue désormais à l'échelle planétaire* »³⁹⁹. La volonté de développer l'insertion apparaît donc comme un vœu pieux et incantatoire, largement déconnecté de la réalité de la politique économique communautaire.

La délibération du conseil communautaire du 12 juillet 2004 fixant les statuts et compétences communautaires dans le champ du développement économique, est d'ailleurs très claire sur cette question (voir supra, Section 1). Les propos du président du Grand Lyon lors du lancement du CD sont aussi très explicites : celui-ci envisage en effet l'agglomération lyonnaise de la même façon qu'une entreprise et transpose donc les méthodes et conceptions de développement pensées pour la seconde à la première. « *Je pensais à une réflexion de monsieur Laurent, président du GIL-Medef, ce qui est pour moi une référence. (...) Il parlait de performance globale (...) pour l'entreprise et il disait que, pour que les entreprises puissent réussir, il ne fallait pas simplement qu'elles soient performantes elles-mêmes économiquement mais que leur environnement soit aussi performant. Je crois qu'il en va de même pour les agglomérations (...). Si notre agglomération veut réussir, il faut évidemment qu'elle soit compétitive économiquement par rapport aux agglomérations, mais il faut qu'elle ait une performance globale (...)* »⁴⁰⁰.

Le pouvoir politique local intègre ainsi très largement la culture, le point de vue et les intérêts propres au monde économique, reléguant la question de la lutte contre le chômage et l'exclusion économique à des effets de communication réalisés dans le cadre de démarches de concertation ou de prospective, dénuées de véritables engagements décisionnels. Le Grand Lyon se décharge plutôt sur les niveaux communal et départemental pour gérer ces questions. Il est conforté en cela par les choix de décentralisation des compétences opérés par l'Etat central en 2004 (transfert de la gestion du RMI aux départements) et par l'audit de la répartition des compétences réalisé sur l'agglomération, qui préconise la gestion des politiques en faveur de l'emploi et de l'insertion par les communes, malgré leur souhait de voir le Grand Lyon intégrer ces questions dans son action (KPMG, 2003).

³⁹⁹ Collomb G., « Lyon 2020, Vision métropolitaine », *Lettre d'information de Lyon 2020*, n°1, juin 2005, 4 p.

⁴⁰⁰ Grand Lyon, *Conseil de développement, Séance plénière du vendredi 6 juillet 2001*, Compte rendu, Document PDF, 43 p.

http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement.

Poursuite de l'intérêt général ou défense de l'intérêt des entreprises ?

« Il n'appartient pas aux communes de prendre, directement ou indirectement, les risques propres à l'entreprise » (BIPE, 1978, p.4)⁴⁰¹. Ce principe de séparation très nette entre l'intérêt public général et l'intérêt des entreprises n'a toujours pas été infirmé depuis son énonciation en 1978 par les instances gouvernementales nationales. Il renvoie à la limitation des possibilités d'action des collectivités locales ou de leurs groupements dans le champ de la régulation économique territoriale. Il est cependant implicitement remis en question à travers l'organisation de la gouvernance économique dans l'agglomération lyonnaise et l'intégration de l'intérêt des entreprises par le Grand Lyon.

L'entreprise ne vote pas pour désigner les responsables politiques locaux chargés, entre autres, de la conduite de la politique économique, mais elle paie la taxe professionnelle. Celle-ci constitue une ressource très importante – la première même – pour le Grand Lyon : depuis 2003, elle représente en effet un tiers des recettes du budget communautaire. Cette situation nouvelle renforce la légitimité de l'organisme communautaire à piloter la régulation économique territoriale (voir supra, Section 1), et justifie en grande partie la prise en compte du seul point de vue des acteurs économiques dans la définition et la conduite de la politique économique de l'agglomération lyonnaise. La reconnaissance du rôle majeur du niveau intercommunal dans l'organisation de la politique économique territoriale conférée par la loi Chevènement permet également de justifier le choix de privilégier les approches du développement économique reposant sur l'enjeu dominant de l'attractivité et de la compétitivité. La légitimité à participer au débat public sur la régulation économique dans l'agglomération est ainsi essentiellement conférée par le versement de la taxe professionnelle du point de vue des acteurs économiques et des responsables politiques locaux, donc monopolisée de fait par les entreprises.

Pourtant, il peut sembler hasardeux, voire même risqué, de tout miser sur la logique de création d'avantages comparatifs et de richesses territorialisées, au nom de l'adaptation à la logique de la mondialisation et de la subordination de la conception de la politique économique locale aux seuls intérêts des entreprises. Ces dernières peuvent en effet quitter le territoire à tout moment pour une autre localisation ou faire des choix de réorganisation en fonction de leurs propres enjeux de développement économique, qui peuvent s'avérer être très dommageables pour le fonctionnement économique de l'agglomération ou le bien être de la population locale.

La régulation économique territoriale assurée par les pouvoirs publics relève plutôt, *a priori*, de la poursuite de l'intérêt général, c'est-à-dire de l'intérêt de tous les membres de la société civile locale et pas seulement de celui des entreprises. Elle doit donc être également soucieuse de l'emploi, des conditions de travail, du cadre de vie des habitants et de leurs possibilités d'insertion dans la vie économique, le tout en cohérence avec les politiques de logement, de déplacements, d'aménagement spatial et d'urbanisme.

Le rôle théorique des autorités politiques est ainsi d'arbitrer entre les différents intérêts en présence et de défendre leur choix, motivé par la recherche de l'intérêt général au nom des populations qu'elles représentent. Elles tirent en effet leur légitimité à gérer la chose publique d'abord du processus démocratique de l'élection, et pas tant du

⁴⁰¹ Allocution du Président de la République V. Giscard d'Estaing lors de la Conférence nationale d'aménagement du territoire à Vichy.

prélèvement de l'impôt. En ne privilégiant que la concertation des forces économiques du territoire, elles jouent donc un jeu dangereux d'un point de vue politique et démocratique. Non seulement elles ne fondent leurs orientations de politique économique que sur un tout petit dénominateur commun partagé uniquement avec les acteurs économiques, à savoir le choix du libéralisme concurrentiel et de l'attractivité territoriale pour les entreprises (Jouve, 2001b), mais elles tiennent à l'écart volontairement tout le reste de la société civile, de qui elles tirent leur légitimité à conduire l'action publique et qui est également directement concernée par les problèmes de régulation économique (chômage, emploi, niveau de vie, etc.).

Les habitants, citoyens, usagers et autres salariés n'ont pas forcément les mêmes intérêts que les entreprises, ils peuvent même être porteurs de visions politiques du développement économique différentes de l'approche libérale qui sous-tend la logique de compétitivité territoriale et d'attractivité concurrentielle poursuivie par la plupart des gouvernements urbains actuels, y compris dans l'agglomération lyonnaise, mais ils ne sont pas pour autant concertés par les pouvoirs publics locaux sur les questions économiques.

Maintenant que la taxe professionnelle est perçue par le niveau communautaire, il y a même une très nette dissociation entre le niveau municipal, qui porte plutôt l'intérêt des habitants en matière économique, à savoir la gestion de l'emploi, les logiques d'insertion et de lutte contre le chômage, et le niveau intercommunal, qui s'occupe du développement économique du point de vue des entreprises, c'est-à-dire en termes de compétitivité concurrentielle. Pour autant, les responsables politiques du Grand Lyon tirent encore leur légitimité représentative de l'élection au suffrage universel, même si celui-ci n'est qu'indirect et contribue à élargir le fossé existant entre les lieux de décision, de financement et mise en œuvre de l'intervention économique et les lieux d'expression de la citoyenneté au quotidien.

Il y a donc une forme de dérive ou du moins d'instrumentation de l'intérêt général par les pouvoirs publics communautaires à travers la conduite de l'action publique en faveur de l'économie, au service de l'intérêt des entreprises, et au risque de la prise en compte des attentes d'une grande partie de la société civile, non directement liée à la sphère des entreprises et ne partageant donc pas forcément leur point de vue sur les enjeux économiques.

La séance de formation à l'action publique des Conseils de quartier de la Ville de Lyon de juin 2005 concernant le développement économique peut éclairer cette affirmation. Cette réunion est en effet censée fournir l'information nécessaire aux représentants de la population locale pour comprendre les enjeux de la politique économique municipale de la Ville de Lyon. Toutefois, il est rappelé aux participants que la compétence de développement économique est largement transférée au niveau intercommunal du Grand Lyon : les grandes actions significatives (pôles de compétitivité et développement technopolitain, animation de proximité, compétitivité globale du territoire) ne relèvent donc pas des prérogatives de la municipalité, qui ne gère que les questions relatives au commerce de proximité et aux villages d'entreprises. La réunion est animée par l'adjoint aux affaires économiques, également vice-président communautaire chargé de ces questions, et par le directeur de cabinet du Président du Grand Lyon, spécialisé sur les questions économiques.

Certains habitants ne partagent pas la vision du développement économique telle que tente de l'imposer les responsables politiques du Grand Lyon. Lors de cette formation,

ils expriment notamment leur préférence pour une approche moins libérale ou plus respectueuse de l'équilibre social et de l'environnement dans la conception du développement économique territorial. La réponse adressée par les représentants du pouvoir politique communautaire est sans ambiguïté : le pessimisme contreproductif doit laisser la place à une vision positive permettant de réfléchir aux problèmes environnementaux avec les entreprises, selon une approche responsable de l'industrialisation écologique, inspirée du développement durable. Cependant, s'il est nécessaire de concilier aménagement raisonné et développement économique du territoire, la compétition internationale « s'impose à nous »⁴⁰² et oblige à raisonner d'une façon différente, c'est-à-dire essentiellement en termes d'attractivité et de défense des intérêts des entreprises, au détriment éventuel de l'intérêt général des populations et des autres enjeux des politiques urbaines (environnement, solidarité, qualité du cadre de vie, etc.). Un constat analogue est formulé à plusieurs reprises lors des seconds Etats Généraux de l'économie lyonnaise.

Il apparaît ainsi que la concertation de la population sur les questions de développement économique est seulement esquissée au niveau municipal, alors que la politique économique est essentiellement conduite à l'échelle intercommunale du Grand Lyon. Des positions hostiles au choix politique d'un développement économique local défini selon des logiques de croissance et de compétitivité concurrentielle sont certes exprimées par quelques participants, mais dans une enceinte trop éloignée des véritables sphères décisionnelles de la régulation économique territoriale dans l'agglomération lyonnaise pour avoir une quelconque influence.

Le dispositif de gouvernance économique territoriale GLEE organisé à l'échelle de l'agglomération reste fermé à toute représentation des intérêts de la population et des citoyens de l'agglomération, malgré le leadership affiché du Grand Lyon, acteur public dont les responsables sont issus du suffrage universel indirect. Le communiqué de presse annonçant la tenue des seconds Etats Généraux de l'économie lyonnaise reflète particulièrement la tenue à l'écart des représentants des habitants, considérés de fait comme étant non concernés par l'économie locale : « *Cet évènement de première importance concerne tous les publics de l'activité économique lyonnaise : artisans, commerçants, professions libérales, TPE, PME et PMI, grandes entreprises et multinationales, analystes, institutions. Parce que tout le monde partage la même préoccupation d'un territoire dont l'essor se nourrit de l'activités des entreprises et se construit avec l'action conjuguée des institutions* ». Le thème même de la manifestation annonce clairement le parti pris en faveur du seul point de vue des entreprises dans la définition de la politique économique locale : « *Besoins des entreprises & politique d'agglomération* ».

L'injonction à la compétitivité territoriale et à l'attractivité économique concurrentielle qui domine la régulation économique pilotée par le Grand Lyon résulte donc sans doute d'un choix politique plus qu'il n'est imposé par le régime de crise. Ce dernier a effectivement des conséquences très importantes en termes de concurrence, d'instabilité, d'emploi, de chômage, etc., qui touchent non seulement les entreprises mais également les habitants. Mais la prise en considération du seul point de vue des premières dans la définition du cadre référentiel servant à l'élaboration de la politique de développement économique dans l'agglomération lyonnaise dénote une volonté

⁴⁰² C. Cizeron, Directeur de Cabinet du Grand Lyon, ancien consultant chargé du pilotage de la démarche du SDE au sein du cabinet privé Algoé.

délibérée des pouvoirs publics communautaires de privilégier l'intérêt des entreprises en matière de régulation économique territoriale, et non celui de la population.

La légitimité conférée à l'organisme communautaire pour intervenir dans le champ de l'économie par la perception de la taxe professionnelle semble primer sur la légitimité démocratique qui détermine l'intervention du Grand Lyon dans le domaine des politiques urbaines, au nom de la poursuite de l'intérêt général pour le compte des communes et des habitants. Les représentants de la société civile qui n'appartiennent pas directement au monde des entreprises sont tenus à l'écart du processus de définition des orientations de la régulation économique territoriale pour éviter tout débat remettant en question le parti pris libéral des responsables politiques communautaires en faveur du point de vue des acteurs économiques, bien que ce domaine d'action publique ne relève théoriquement qu'en partie seulement de l'intérêt des entreprises comme composante légitime de l'intérêt général.

Ceci est d'autant plus surprenant et problématique que les acteurs économiques, et notamment les représentants des entreprises locales, sont en revanche invités de façon quasi systématique aux démarches de concertation et de participation concernant les autres champs de l'action publique relatifs à l'intérêt général, tels l'urbanisme, l'aménagement spatial, la planification territoriale ou les déplacements.

Enfin, au-delà de la simple question de la légitimité démocratique du Grand Lyon à conduire l'action publique en faveur du développement économique local en ne tenant compte que de la vision libérale et concurrentielle des entreprises, cette situation pose aussi le problème plus technique des compétences et savoir-faire réels de l'organisme communautaire. Les pouvoirs publics territoriaux défendent et promeuvent en effet l'intérêt des entreprises au nom de l'intérêt général local, essayant de reproduire le rôle de l'Etat durant les Trente Glorieuses (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 1), mais sans avoir toutefois toutes les prérogatives d'action directe dans le champ économique dont jouit le niveau étatique. Le Grand Lyon essaie de renforcer ses prérogatives en matière de prescription de stratégie économique et d'intervention structurelle sur les filières d'activités du système productif local, mais ses moyens d'action restent limités et grèvent de fait l'efficacité de sa politique de régulation (voir supra, Section 2).

De la même façon que la politique de l'Etat durant les années de croissance a connu des échecs en raison notamment de la difficulté à concilier intérêt public et intérêts économiques privés, le choix des responsables du Grand Lyon de s'engager presque exclusivement dans le portage de l'intérêt des acteurs économiques en matière de développement économique peut donc s'avérer être un pari risqué, entraînant des conflits de légitimité avec les organismes patronaux, une perte de crédibilité vis-à-vis de la population quant à la défense objective de l'intérêt général et un certain brouillage de la lisibilité du discours politique, du fait de l'implication poussée des pouvoirs publics dans le fonctionnement de l'économie au nom de l'enjeu libéral. L'Europe semble cependant aller dans le sens de l'interdiction pour les Etats et la puissance publique de façon générale d'intervenir de manière directe dans le libre jeu du marché et de la concurrence, limitant ainsi ces risques inhérents à la reconfiguration de la régulation économique territoriale par la montée en puissance des gouvernements locaux.

Conclusion de chapitre

Le développement et le renforcement des liens directs entre les pouvoirs publics locaux et les entreprises constituent donc un leitmotiv croissant de la politique économique du Grand Lyon depuis une quinzaine d'années. Le développement récent de l'animation territoriale dans le champ de l'action économique, destiné à assurer la présence des services communautaires au niveau local au nom de la recherche d'une plus grande proximité avec les acteurs économiques présents sur le territoire, en est l'une des dernières déclinaisons. Il s'agit ainsi de permettre l'interface au quotidien entre les services du Grand Lyon, encore fortement centralisés, et les réalités du terrain, autant pour une meilleure mise en application des orientations politiques et de la stratégie de développement communautaire, que pour se rapprocher encore plus de la demande et des besoins des entreprises.

Le point de vue et les intérêts spécifiques des acteurs économiques privés sont ainsi de plus en plus directement et exclusivement pris en compte par les pouvoirs publics locaux, qui les considèrent comme des acteurs légitimes et compétents, d'autant plus lorsqu'il s'agit de favoriser le développement économique local et d'améliorer l'attractivité ou la compétitivité économiques territoriales. La vision très particulière du développement économique portée par les entreprises, fortement imprégnée des théories néolibérales, tend donc à se confondre avec l'intérêt général, les deux étant défendus et promus par la même institution publique dans l'agglomération lyonnaise : le Grand Lyon.

Toutefois, ce dernier aspect n'est pas sans poser problème, notamment en matière de cohérence globale des objectifs des politiques urbaines et de l'action publique sur le territoire. Certes, les grandes firmes peuvent être des partenaires et des vecteurs privilégiés pour les projets d'aménagement ou de développement économique du Grand Lyon, en raison de leurs importantes propriétés foncières et immobilières dans l'agglomération et de leur grande lisibilité sur les marchés. Mais leurs intérêts économiques et stratégiques en matière de développement ne sont pas toujours en phase avec ceux de la collectivité, ils peuvent même être totalement contraires. C'est notamment le cas pour les questions relatives à la préservation du patrimoine ou de l'environnement, ainsi qu'à l'aménagement spatial et à l'urbanisme, qui sont de plus en plus assujetties à l'intérêt économique des entreprises.

Sur un plan plus politique et démocratique, le point de vue des salariés et des habitants - citoyens de façon plus générale n'est pas pris en considération dans l'élaboration ou la conduite de la politique économique au niveau local. La problématique de l'emploi et de la lutte contre le chômage, qui justifie pourtant l'intervention publique dans le domaine de l'économie au sein des discours politiques des responsables du Grand Lyon, est recouverte voire mise à l'écart par la problématique de l'intérêt des entreprises dès lors qu'il s'agit de mettre en application les grandes orientations de la politique économique locale. Les thèmes de la solidarité sociale et de la protection environnementale sont ainsi instrumentalisés, quand ce n'est pas complètement pervertis et dénaturés, par la vision dominante des acteurs économiques au sein des politiques urbaines. Ils deviennent des problèmes de cohésion sociale et de développement durable, au gré d'un changement de vocable qui scelle également leur asservissement à la logique néolibérale de la compétitivité territoriale (Jouve, 2005).

Conclusion de section

L'émergence et le développement de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise depuis le début des années 1980 est conditionné par l'organisation d'une démarche partenariale de gouvernance, rassemblant les principaux acteurs économiques et publics locaux. Les relations et la répartition des rôles mises en place au cours des années 1970 au sein du système d'acteurs local pour répondre aux nouvelles contraintes du contexte économique d'ensemble et au désengagement progressif de l'Etat (voir supra, 2^{ème} Partie, Section 3), connaissent cependant une profonde réorganisation à partir des années 1990.

La reprise en main de la gestion des affaires économiques locales par les autorités politiques lyonnaises se fait en effet en grande partie au détriment des structures de représentation des intérêts économiques. Les organismes à vocation économique de l'agglomération sont historiquement des acteurs collectifs incontournables, centraux dans la conduite de la régulation économique locale. Ils jouent un rôle de premier ordre dans la conduite de la politique économique lyonnaise tant que le niveau intercommunal n'a pas de compétence spécifique en matière de développement économique. Durant la première phase de territorialisation qui s'achève au début des années 1990, ils portent ainsi la défense et la promotion de l'esprit d'entreprise dans l'agglomération en assurant la prise en compte des intérêts économiques par l'action publique. Ils diffusent également la culture managériale, les méthodes de gestion stratégique de l'action et les logiques de compétition territoriale, de concurrence économique et d'attractivité à des fins de développement auprès des pouvoirs publics locaux.

La volonté du Grand Lyon de s'affirmer comme l'acteur central et dominant du système de régulation économique territoriale dans les années 1990, tant d'un point de vue politique que technique, conduit à la remise en question de la légitimité d'intervention et du rôle des organismes économiques traditionnels dans la conduite de la politique économique locale. Elle est confortée par l'émergence de nouvelles structures de représentation des intérêts économiques dans l'agglomération, par la montée en puissance technique de la DAEI et par le développement de relations directes entre les services ou responsables communautaires et les entreprises. A travers cette présence au plus près des autorités politiques locales, les acteurs économiques (chefs d'entreprises, consultants) jouent ainsi non seulement le rôle de conseiller du prince et d'expert sur les questions de développement et de définition des politiques urbaines, mais ils imposent aussi progressivement l'idée d'une certaine priorité de leur point de vue sur les conceptions relatives à l'intérêt général.

L'organisation communautaire en arrive donc à intégrer de plus en plus le portage de l'intérêt des entreprises au sein de ses missions politiques et techniques, en lieu et place des organismes patronaux et des structures à vocation économique ad hoc comme l'ADERLY. La mise en place de la démarche de gouvernance économique Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise consacre la prise de leadership du Grand Lyon au sein du système d'acteurs local de la régulation économique territoriale et confirme cette intégration de l'intérêt économique par la puissance publique communautaire. La CCIL et les syndicats patronaux se trouvent relégués dans une position de simples exécutants et de partenaires relativement dominés, par un organisme intercommunal ayant des tentations hégémoniques au sein du dispositif de gouvernance économique. Le Grand Lyon répond ainsi aux nouveaux enjeux de positionnement des acteurs de la régulation au

sein du mécano des territoires, liés à la globalisation de l'économie, à l'exacerbation des logiques de concurrence et à la recomposition territoriale de l'action publique qui en découle, en affirmant l'engagement politique de la sphère publique locale au service du développement économique et de l'intérêt des entreprises.

Toutefois, cette situation nouvelle interroge la pertinence du choix politique de privilégier le point de vue et les intérêts des acteurs économiques dans la conduite de la politique économique, au détriment notable de la poursuite de l'intérêt général et du respect de la pluralité des points de vue émanant de la représentation démocratique. La politique de régulation économique territoriale conduite sous la domination politique et technique du Grand Lyon, dont les compétences effectives en matière d'intervention économique demeurent très limitées (voir supra, Section 2), n'a pas forcément les moyens d'atteindre ses objectifs et doit encore faire la démonstration de son efficacité, non seulement en termes de compétitivité concurrentielle de l'agglomération lyonnaise vis-à-vis des investisseurs économiques, mais également par rapport aux arguments de légitimation portant sur la volonté de lutter contre le chômage et de favoriser l'emploi, affichés vis-à-vis des citoyens et habitants du territoire.

Sa mise en œuvre repose donc sur une alliance nécessaire avec les organismes représentant les intérêts économiques locaux, car ils possèdent une partie de la crédibilité, de l'expertise et des savoir-faire spécifiques qui font toujours défaut à la puissance publique locale. Ce partenariat technique du Grand Lyon avec les représentants des entreprises conduit cependant d'une part à des conflits de légitimité, notamment avec la CCIL qui voit son rôle historique remis en question, et d'autre part à une recrudescence des problèmes de mise en cohérence des volets économique et environnemental, urbanistique ou patrimonial des politiques urbaines. L'intérêt particulier des entreprises est en effet parfois en contradiction avec l'intérêt général poursuivi par l'action publique : dès lors que le premier est également pris en charge par la puissance publique, surviennent des situations de conflit latent au sein même des services techniques communautaires, qui peuvent remettre en question la crédibilité et la légitimité du Grand Lyon.

En outre, l'alliance politique des responsables politiques avec les acteurs économiques entraîne la mise à l'écart des éventuels intérêts divergents pouvant émaner de la population à propos des choix faits par les instances politiques locales en matière de développement économique concurrentiel. L'intérêt général se trouve ainsi être de plus en plus dominé par l'intérêt des entreprises, tendant même à s'éloigner de l'intérêt des habitants et des citoyens sous l'effet de la contrainte économique. Il y a là un risque politique réel pour la collectivité publique de se couper de sa base démocratique, et d'apparaître comme un acteur technocratique d'abord placé au service d'intérêts économiques particuliers, à l'image de l'Etat durant les Trente Glorieuses (voir supra, 2^{ème} Partie).

Conclusion de la 3^{ème} Partie

La territorialisation de la régulation économique territoriale dans l'agglomération lyonnaise correspond ainsi à un double processus politique et méthodologique de glissement de l'action économique et du portage de l'intérêt des entreprises du niveau étatique durant les années de croissance, au niveau local depuis la survenue de la crise économique. L'avènement du nouveau régime d'accumulation ultra flexible s'accompagne d'un mode de régulation territoriale qui repose sur la mise en concurrence des villes et des territoires locaux et sur la remise en question de la validité des échelles nationales dans le fonctionnement de l'économie, permettant de conférer un rôle déterminant aux responsables politiques locaux dans la conduite des politiques économiques. Le transfert de charge s'amorce avec la Décentralisation au début des années 1980, mais il se poursuit jusqu'au tournant des années 2000 afin de conforter la légitimité institutionnelle nouvelle des pouvoirs publics locaux à interférer dans le jeu de la régulation économique et à organiser leurs services techniques à cette fin.

La politique de développement économique conduite par le Grand Lyon dans l'agglomération lyonnaise correspond donc à un nouveau type de politique publique territorialisée, caractérisé par des modes d'action et de pilotage technique et politique inédits.

Elle résulte en effet de l'implication croissante des responsables politiques locaux, grâce au transfert de compétences opéré par l'Etat au profit des collectivités territoriales et des structures intercommunales. Ceux-ci s'emparent de la thématique du développement économique et l'inscrivent à l'agenda politique local. Ils mettent aussi en place des services techniques dédiés aux affaires économiques, dont les prérogatives d'action sont de plus en plus larges (voir supra, Section 1).

Elle repose également sur une approche transversale et globale de l'action publique, qui consiste à mettre les différents domaines de politique publique au service de l'impératif du développement économique compétitif et du renforcement de l'attractivité concurrentielle du territoire local. Cette démarche méthodologique nouvelle sous-entend notamment l'abandon de la vision fonctionnelle et cloisonnée du traitement des problématiques locales, ainsi que l'adoption de la culture stratégique et managériale de l'action des acteurs économiques par la puissance publique. Selon ce nouveau schéma conceptuel, les leviers d'intervention économique essentiellement indirects et assez classiques que sont l'aménagement spatial, l'urbanisme, la planification territoriale, déjà mis en œuvre par l'Etat durant la période précédente (voir supra, 2^{ème} partie), sont réutilisés par les acteurs locaux et placés au service du développement économique dans une perspective de mise en valeur différentielle du territoire.

Cette intégration fonctionnelle des différents champs de l'action publique sur le territoire est également censée favoriser la proximité avec les cibles de la politique économique et permettre la différenciation de l'action en fonction des attentes. Le pragmatisme et la flexibilité apparaissent ainsi comme des piliers de la politique économique locale, tant en termes de recherche d'efficacité qu'en termes de renforcement de la légitimité des pouvoirs publics locaux à intervenir en matière de régulation économique territoriale pour satisfaire les besoins des entreprises.

Ceux-ci sont cependant tentés, par excès de zèle technique ou par stratégie plus politique de positionnement au sein du système d'acteurs de la régulation économique territoriale, de développer des actions économiques plus immatérielles, structurelles et qualitatives, de l'ordre de la prescription de stratégie économique ou de filière et donc susceptibles d'influencer le fonctionnement même des entreprises. Une telle politique économique très, voire trop soucieuse de s'aligner sur l'intérêt des entreprises, apparaît ainsi comme étant à la limite des compétences et des savoir-faire de la puissance publique locale.

Ceci nous conduit à pointer le rôle très important joué par les acteurs économiques et les représentants des entreprises dans le dispositif de pilotage et de mise en œuvre de l'action, ainsi que la place privilégiée accordée à leur point de vue sur l'enjeu économique. Ce nouveau type de politique publique territorialisée est en effet également caractérisé par une très large ouverture aux enjeux économiques portés par les entreprises, rendant nécessaire le recours à la démarche partenariale et aux logiques de gouvernance collective. La participation très active des acteurs économiques est ainsi à la fois justifiée par les limites techniques et en matière d'expertise des pouvoirs publics sur les questions économiques, et par le fait que l'action économique cible d'abord le développement des entreprises. Elle est donc censée prendre en compte prioritairement leurs conceptions, leurs intérêts et leurs attentes.

Le mode de gouvernance économique organisé par les pouvoirs publics lyonnais privilégie cependant la prise en compte des intérêts des entreprises au détriment du point de vue plus général des citoyens et des habitants, c'est-à-dire de l'ensemble de la société civile locale. La politique publique de régulation économique conduite sous l'autorité du Grand Lyon dans l'agglomération lyonnaise apparaît donc comme étant de plus en plus exclusivement assujettie aux seuls intérêts des acteurs économiques, qui sont porteurs d'une vision libérale très spécifique du développement économique local, dominée par la contrainte de la compétitivité concurrentielle et les logiques d'attractivité.

Ce pari est risqué dans la mesure où les entreprises ne sont pas forcément à la recherche d'un intérêt général dans leur relation au pouvoir et aux territoires locaux, mais plutôt à la recherche de la satisfaction de leurs besoins immédiats, liés à des problématiques de développement économique et de fonctionnement spécifiques. Les acteurs économiques entretiennent en effet un rapport utilitariste au territoire et au politique, ils sont de plus en plus mobiles et pas forcément fidèles. L'intégration du portage de l'intérêt des entreprises par le Grand Lyon au travers de l'organisation de la gouvernance économique dans l'agglomération lyonnaise marque donc l'émergence d'un nouveau type de politique publique locale, certes défini en fonction du contexte de mondialisation et de l'impératif de compétitivité territoriale globale, mais qui interroge sous un jour nouveau les limites de l'engagement de la collectivité et de l'intérêt général au service de l'enjeu économique dominant.

Conclusion

Ce travail sur le processus de territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise depuis les années 1950 nous permet au final de proposer une mise en perspective historique et politique des évolutions que connaît le champ de l'action publique en faveur de l'économie. Celle-ci se concentre plus précisément sur la question de la prise en compte et de la défense de l'intérêt des entreprises par la puissance publique, lue à travers les réorganisations conceptuelles, méthodologiques, politiques et idéologiques de la régulation économique territoriale.

En système économique pré-fordiste classique, concurrentiel et peu régulé par les pouvoirs publics, l'intérêt des entreprises est essentiellement porté par les acteurs économiques, organisés parfois au niveau national mais surtout au niveau local. L'avènement du système fordiste en régime de croissance s'accompagne de l'intégration de l'intérêt des entreprises au sein de l'intérêt général par la puissance publique étatique, parallèlement à la mise en place du modèle de l'économie dirigée. Le développement de la politique économique nationale contribue directement à déstructurer la régulation territoriale classique existant au niveau local, au sein de laquelle les liens entre élites politiques et élites économiques sont très étroits (voir supra, 2^{ème} Partie).

La survenue de la crise remet en question cette centralisation et cette monopolisation au niveau national par l'Etat : les acteurs économiques locaux s'emparent ainsi à nouveau de la défense et de la promotion de leurs intérêts, au nom du pragmatisme stratégique et de la pensée managériale qui sont imposés par les nouvelles logiques de concurrence et de dérégulations émergentes. Cependant, la pérennisation et l'accentuation du contexte économique concurrentiel et flexible confère aux territoires locaux un rôle nouveau par rapport aux dynamiques de développement : cette situation conduit à la reconnaissance institutionnelle du rôle des pouvoirs publics locaux dans la conduite de la régulation économique territoriale, qui les amène à revendiquer à leur tour le portage de l'intérêt des entreprises au nom de l'intérêt général local et de l'impératif de développement économique (voir supra, 3^{ème} Partie).

Le nouveau fonctionnement hyperconcurrentiel du système économique permet donc un retour à des situations proches de ce qui existait en Europe avant l'avènement des grands Etats Nations en matière de régulation économique territoriale. Le pouvoir des villes et de leurs élites politiques et économiques dans le domaine de l'économie est en effet beaucoup plus important aujourd'hui qu'il y a quarante ans. Les discours élaborés sur le caractère stratégique de la nouvelle planification urbaine et la participation des acteurs économiques privés à la conduite des politiques urbaines de façon générale masquent ainsi le plus souvent un transfert pur et simple de la gouvernance urbaine vers les logiques du marché économique (Dormois, 2004 ; Lorrain, Barthélémy, 1989).

« L'impératif de gouverner la ville met en valeur le rôle central des phénomènes symboliques dans les démarches stratégiques. Celles-ci, influencées en France par la vogue des projets d'entreprises, aspirent par la mobilisation "d'histoires vécues ensemble", de "valeurs", par la mise en scène de "défis collectifs", à faire naître d'une part de sentiments d'identité et de consensus collectifs, d'autre part à formuler un intérêt général urbain. (...) De plus, tout se passe comme si les modes de construction symbolique de la ville-acteur reproduisaient la notion française d'intérêt général, dont l'Etat jacobin se veut le dépositaire » (Padioleau, Demesteere, 1992, p.39).

En réponse à l'hypothèse formulée au départ d'une hybridation entre libéralisme et interventionnisme, il est possible, à partir du cas de Lyon, de parler d'intégration des intérêts économiques au sein de la stratégie collective de développement économique local, qui s'amorce avec le processus d'élaboration du nouveau schéma directeur Lyon 2010 à la fin des années 1980. Le projet est en effet en majeure partie défini et conçu par les représentants des entreprises, et le volet économique apparaît comme très dominant, il s'impose à l'ensemble des politiques urbaines. Depuis, cette logique d'intégration politique et fonctionnelle se poursuit et se développe, selon un consensus idéologique partagé par les différentes équipes politiques aux commandes du Grand Lyon.

Le transfert du portage de l'intérêt économique des firmes de l'Etat central vers les pouvoirs publics locaux, notamment métropolitains, semble donc être en passe d'avoir véritablement abouti dans certaines grandes villes européennes comme Lyon, après une période de transition d'une vingtaine d'années, allant grosso modo de la survenue de la crise à la reconnaissance de la compétence officielle de la puissance publique locale à s'occuper des problèmes de régulation économique territoriale. Durant cette phase de transition, ce sont les acteurs économiques locaux eux-mêmes, du moins leurs organismes de représentation institutionnels (chambres consulaires, syndicats patronaux), qui prennent en charge seuls la défense et à la promotion des intérêts des entreprises.

Le nouveau mode d'organisation de la régulation par le territoire peut être ainsi vu comme un moyen de limiter non seulement les capacités de régulation keynésienne de l'Etat, mais aussi d'imposer un point de vue politique et idéologique concernant l'orientation concurrentielle dominante du développement économique, au détriment de la représentation de la pluralité démocratique. Il contribue également à restaurer une forme de régulation classique et libérale, caractérisée par l'absence de politique publique économique pouvant avoir des vertus correctrices par rapport aux dysfonctionnements inévitables du système, notamment concernant les inégalités sociales, très proche finalement de celle qui existait avant l'apparition de l'Etat Providence.

Cependant, dans la nouvelle situation actuelle, des politiques économiques existent au niveau local, mais elles sont comme on l'a vu dans notre développement entièrement dominées par la logique d'action pragmatique et stratégique véhiculée par les acteurs économiques dominants, et se présentent comme étant globalement plutôt acquises à la promotion des intérêts des entreprises.

En termes de contenus, ce type de politique économique territorialisée réutilise largement les outils et les leviers, essentiellement indirects, mis en place par l'Etat durant la période de croissance des Trente Glorieuses. L'aménagement de l'espace, l'urbanisme et la planification territoriale sont instrumentalisés pour servir la finalité de

l'attractivité comparative du territoire vis-à-vis des acteurs économiques. L'ensemble des domaines d'intervention des pouvoirs publics locaux sont potentiellement placés sous la domination de l'enjeu dominant du développement économique et de la compétitivité territoriale, à l'image de la culture ou du patrimoine.

A Lyon, les services techniques intercommunaux chargés de l'action économique se hasardent même à développer une politique majoritairement qualitative et stratégique, en tentant d'agir sur le fonctionnement même de l'économie et sur la structuration des filières d'activités. Ils se heurtent cependant au caractère limité de leurs capacités effectives d'action en la matière (compétences, savoir-faire, expertise spécifique), quand ils ne risquent pas de reproduire les erreurs passées de la technocratie étatique dans sa volonté hégémonique d'encadrer et de diriger l'ensemble de l'économie sur le territoire. Le recours à un dispositif territorialisé d'intervention permet aux services économiques du Grand Lyon de concilier cette approche stratégique du développement avec les considérations aménagistes plus classiques et avec les impératifs de gestion de la proximité avec les entreprises.

L'Etat central participe largement à l'organisation de ce processus depuis plus de 30 ans en France, en s'appuyant sur le contexte de crise et sur l'impératif de compétition généralisée découlant de la mondialisation de l'économie pour justifier son repositionnement très en retrait sur le champ de la régulation. L'acculturation progressive des personnels politiques et techniques des collectivités locales et de leurs bras exécutants aux méthodes d'action et de gestion inspirées du monde des entreprises, engagée par l'Etat dès le début des années 1970 parallèlement à son repli progressif sur les fonctions régaliennes, est en effet cautionnée et justifiée par l'installation de l'économie mondiale dans un régime de crise et par la mise en concurrence des territoires comme par l'injonction à l'attractivité territoriale qui en découle.

La décentralisation des compétences au début des années 1980 et la consolidation de la construction européenne entérinent et institutionnalisent ce fait dans le champ politique, tandis que la mondialisation le consacre dans le domaine économique. L'Etat portait l'enjeu de la compétitivité à l'échelle nationale, conformément à la vision des grands acteurs économiques (grands groupes) durant les années de croissance (régime d'accumulation fordiste accompagné par une régulation keynésienne très volontaire et dirigiste). Sa conception intégrée de l'intérêt économique et de l'intérêt général était en grande partie justifiée et légitimée par le fait qu'une grande partie des grands secteurs stratégiques de l'économie nationale étaient contrôlés par la puissance publique.

Désormais, l'enjeu de la compétitivité est transféré au niveau européen (non abordé ici) et au niveau local, c'est-à-dire à l'échelle des territoires infranationaux et des collectivités locales. Le gouvernement local lyonnais, comme les autres, métropolitains ou mêmes ruraux, est donc appelé à se saisir de la question de la concurrence, de l'attractivité et de l'action économique, sous la triple influence des préconisations de l'Etat central, de l'Union Européenne et de la rhétorique pressante dispensée par les entreprises.

Ce système de régulation économique territoriale dominée par les intérêts économiques, émergeant dans les grandes métropoles européennes comme Lyon, facilite en outre la réorganisation de systèmes élitistes et notabiliaires tels qu'ils existent en Europe au début du 19^{ème} siècle, au sein desquels pouvoir économique et pouvoir politique sont confondus (voir la théorie des coalitions de croissance inspirée par le modèle américain

de gouvernement local, qui s'avère être très proche de ce que l'on peut observer dans les villes européennes du tournant 18^{ème}-19^{ème} siècles).

L'analyse de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise peut donc nous amener à revoir le positionnement généralement admis pour les métropoles européennes par rapport à l'opposition théorique entre l'approche par les coalitions de croissance et l'approche par les régimes urbains (voir supra, 1^{ère} Partie, Section 3). L'injonction à l'attractivité et à la compétitivité économiques territoriales, prétendument imposée par le régime de crise mais dans les faits largement véhiculée par les représentants des entreprises et les responsables politiques locaux, peut en effet être considérée comme une contrainte importante, une obligation économique incontournable, qui détermine à la base le positionnement des pouvoirs publics locaux et leur soumission totale aux intérêts portés par les acteurs économiques. L'existence de cette contrainte est d'ailleurs clairement mise en avant dans les discours des acteurs de la gouvernance économique locale.

La notion de coalition de croissance s'avère ainsi tout à fait valable pour qualifier le mode de gouvernance de la régulation économique territoriale dans les villes européennes, ne serait-ce que par défaut vis-à-vis de la notion de régime urbain, qui pose comme postulat que la collusion entre pouvoir politique et forces économiques locales se fait « sans contrainte ni obligation économique ». Le cas lyonnais nous en offre un exemple très intéressant et particulièrement bien développé.

L'intérêt général qui est poursuivi dans le cadre de la politique économique locale est essentiellement celui qui découle de l'intérêt des entreprises, l'opposition classique existant entre les deux tendant d'ailleurs à être gommée en raison même de la contrainte très forte exercée par le contexte économique d'ensemble (le régime d'accumulation hyper flexible et hyperconcurrentiel). Si les territoires veulent s'en sortir, tirer leur épingle du jeu dans cette guerre économique totale, il faut que leurs gouvernants s'alignent de manière absolue sur les enjeux, les intérêts et les objectifs propres à la sphère économique. Dans ce système cognitif de référence de la gouvernance économique territoriale, la place des habitants et des citoyens est très secondaire, voire inexistante.

La contrainte économique constitue enfin un élément rhétorique très utile du point de vue politique de l'organisation des systèmes de gouvernance au niveau local. L'impératif de compétition n'oppose en effet pas tant les territoires métropolitains que les gouvernements locaux entre eux. « *L'attractivité apparaîtrait alors comme un discours permettant de justifier à la fois l'existence des institutions de développement locales et le type d'action qu'elles mettent en œuvre, plutôt que comme un enjeu économique réellement partagé par tous les acteurs présents sur le territoire* » (Hatem, 2004, p.36).

Or, ce mode de gouvernance économique territoriale, reposant sur un partenariat étroit avec les représentants des entreprises, est difficile à établir en raison de la fragmentation des intérêts privés lyonnais, malgré le profil global de « *market city oriented* » de la métropole (Jouve, 2001a). Il interroge donc doublement les responsables politiques dans leurs choix de privilégier le développement économique concurrentiel, l'internationalisation de la sphère productive locale (vecteur de métropolisation) et le volet technologique, c'est-à-dire une vision de l'économie et de la compétitivité territoriale comme noyau central de la politique urbaine.

Il est en effet non seulement quasiment impossible de dégager une coalition de croissance stable dans le temps et intégrée politiquement car les intérêts des firmes sont divergents, d'un secteur à l'autre mais aussi au sein d'une même filière, selon la taille et la trajectoire de positionnement de chaque entreprise (voir les travaux de F. Tannery), mais cette hypothétique coalition de croissance est de surcroît bâtie sur le déni des intérêts éventuellement différents du reste de la société civile locale.

La territorialisation de la régulation économique au niveau local consacre ainsi l'ancrage des logiques de compétition économique et de concurrence au cœur des systèmes politiques locaux et de l'action publique locale. Elle ouvre de nouvelles perspectives de recherche, non seulement concernant les aspects méthodologiques et conceptuels de l'intervention territoriale en faveur du développement économique, mais également dans le domaine plus politique de la légitimité d'action des nouvelles structures de coopération intercommunale dans le champ économique.

Celles-ci, sur le modèle et dans la continuité de la voie tracée par la Communauté urbaine de Lyon depuis les années 1980, se lancent en effet de façon souvent très volontaire et parfois hasardeuse dans la conduite de politiques de régulation économique. Elles sont certes ambitieuses et innovantes, appuyées sur des principes louables d'ouverture de la sphère décisionnelle à la participation de la société civile et de mise en application des méthodes de management stratégique et pragmatique des projets, inspirées de la sphère économique. Mais elles prennent le risque de faire la part belle aux intérêts des entreprises, au détriment éventuel de l'intérêt général local comme du simple respect du vieux principe de la concurrence libre et parfaite, pourtant prôné par les acteurs économiques qu'elles ciblent en priorité.

Bibliographie générale

- ADERLY, 1974a, *Environnement d'une implantation tertiaire en région lyonnaise*, Octobre, 21 p.
- ADERLY, 1974b, *Enquête sur le maintien d'activités industrielles et artisanales dans la ville. Vaise – Gare d'eau*, Courrier de présentation de l'enquête, du cas d'étude et questionnaire, adressés aux chefs d'entreprises lyonnais le 12 juin, 4 p.
- ADERLY, 1975, Problèmes posés par l'implantation d'établissements tertiaires en région lyonnaise, Note de présentation, décembre, 5 p.
- ADERLY, 1976-1977, *Les Cahiers tertiaires de la région lyonnaise*, périodique distribué en supplément de la Lettre de Lyon, publication périodique franco-allemande assurant la promotion de l'agglomération lyonnaise outre-Rhin.
- ADERLY, 1977, *Les Cahiers tertiaires*, n°2-3.
- ADERLY, 1980, *Rapport d'activités*, Document dactylographié, 6 p. [Archives du Grand Lyon].
- ADERLY, 1982, *Assemblée générale du 15 mars 1982 : Stratégie et lignes d'action pour 1982*, Document dactylographié, 6 p. et annexes. [Archives du Grand Lyon].
- ADERLY, 1984a, *L'image de Lyon à Paris en 1984, étude comparative par rapport aux autres villes françaises*, Etude et Rapport de synthèse, 15 p et 20 p.
- ADERLY, « Evolutions et perspectives de la région lyonnaise », AGURCO, 1984b, II-1.
- ADERLY, « Pour un contrat de ville internationale pour Lyon. Réflexions et premières propositions », AGURCO, 1984b, II-7.
- ADERLY, « Lyon, rendez-vous avec les technopoles », AGURCO, 1984b, II-8.
- ADERLY, 1983, *Note sur une proposition de contrat Lyon, Ville internationale*, Document dactylographié, 2 p. [Archives du Grand Lyon].
- Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2002, *Le SDE. Un projet économique pour l'agglomération lyonnaise*, 370 p.
- Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2005, « La démarche des Plans de Développement Territoriaux », *Vis-à-villes*, n°4, octobre.
- Aglietta M., 1976, *Régulation et crises du capitalisme : l'expérience des Etats-Unis*, Calmann-Levy, Collection Perspectives de l'économie, 334 p.
- AGURCO, 1982, *L'évolution des activités économiques dans l'agglomération lyonnaise 1976-1981. Points de repères*, 45 p.
- AGURCO, 1984a, *Lyon. Le POS et les grands objectifs d'urbanisme*, Document tiré du rapport de présentation du POS de Lyon, 127 p.
- AGURCO, 1984b, *Colloque Demain l'agglomération lyonnaise*, Communications, 2 volumes, non paginés.
- AGURCO, 1986a, *Recensement des principaux décalages entre les options et les prévisions du SDAU et les réalités de l'agglomération lyonnaise aujourd'hui*, Etudes pour la révision du SDAU de l'agglomération lyonnaise, Document établi pour le compte du SEPAL avec la collaboration de la DDE du Rhône, 50 p.

- AGURCO, 1986b, *Eléments pour un diagnostic de l'agglomération lyonnaise. Fiches de travail*, Etudes pour la révision du SDAU de l'agglomération lyonnaise, Document établi pour le compte du SEPAL avec la collaboration de la DDE du Rhône, non paginé.
- AGURCO, 1987, *Proposition de Trame issue des travaux des commissions du SEPAL et des études sur le SDAU*, document dactylographié, non paginé.
- Algoé Consultants, 2004, *Grand Lyon, Démarche prospective Lyon 2020, Synthèse des deux sessions des groupes d'écoute*, Compte rendu réalisé pour le Grand Lyon, 59 p.
- AMF, 1991, *Villes et développement économique*, Actes du Colloque de Cambrai (6-7 février 1991) de l'Association des Maires de France, 133 p.
- Andan O., Tabourin E., 1998, « Croissance et recomposition socio-économique des espaces urbains, Pumain D., Mattei M.-F., *Données Urbaines 2*, Anthropos-Economica, pp.273-285.
- Angleraud B., Pelissier C., 2003, *Les dynasties lyonnaises : des Morin-Pons aux Meyrieux, du XIXème siècle à nos jours*, Editions Perrin, 830 p.
- Antheaume B., Giraut F., 2005, *Le territoire est mort, Vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, IRD Editions, 384 p.
- Arrighi de Casanova E., 1981, *Les obstacles à l'aménagement industriel du territoire et les moyens d'une relance de l'industrialisation des régions*, Rapport pour le Conseil Economique et Social, 142 p.
- Ascher F., 1992, « Projet publics et réalisations privées. Le renouveau de la planification des villes », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°51, pp.4-15.
- ATURCO, 1972, *Changements d'affectation des locaux existants. Zones à protéger*, non paginé.
- Autin P., 1983, *Les frères Pereire : le bonheur d'entreprendre*, Perrin, 428 p.
- Aydalet P., 1985, *Economie régionale et urbaine*, Economica, 487 p.
- Azéma A., Portier N., 2004, « Les différentes dimensions de l'attractivité des territoires », *Pouvoirs locaux*, n°61, II/2004, pp.66-71.
- Bagnasco A., Le Galès P., 1997, *Villes en Europe*, La Découverte, 280 p.
- Bailly A., Ferras R., Pumain D., 1993, *Encyclopédie de la Géographie*, Economica, 1132 p.
- Bailly A., Huriot J.-M. (Dir.), 1999, *Villes et croissance. Théories, modèles, perspectives*, Anthropos, 273 p.
- Bairoch P., 1985, *De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire*, Gallimard, Collection Arcades, 662 p.
- Balme R., Faure A., Mabileau A., 1999, *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Science Po, 486 p.
- Barbier de Reulle D., de Courson J., 1988, « Les travaux préparatoires à la révision du SDAU conduits par l'Agence d'urbanisme », *Prospective économique et planification urbaine : évaluation scientifique de la démarche conduite pour la révision du SDAU de Lyon*, Annexe D, ŒIL / AGURCO pour le compte du Secrétariat permanent du Plan Urbain / COURLY / CDC, 20 p.
- Bardet F., Jouve B., 1999, « Entreprise politique et territoriale à Lyon », *Sociologie du travail*, n°41, pp.41-61.
- Barge P., Barthélémy J.-R., Lorrain D., Micheau M., Langumier J.-F., 1983, *L'intervention économique de la commune*, Syros / ADELS, Collection La France des Points chauds, 202 p.
- Bayard F. et Cayez P., 1990, *Histoire de Lyon. Des origines à nos jours*, Editions Horvath, 2 tomes.
- Beccatini G., 1991, « Le district industriel : milieu créatif », *Espaces et Sociétés*, n°66-67, pp.147-164.

- Beckouche P., « Division du travail et métropolisation en France : le modèle parisien », Bonneville M., 1993a, *L'avenir des villes*, PPSH Rhône-Alpes, pp.57-75.
- Beckouche P., 1994, *Thèse d'habilitation à Diriger des recherches*, IUP – Paris I.
- Beckouche P., Damette F., 1993, « Une grille d'analyse globale de l'emploi », *Economie et statistique*, n°270, pp. 37-50.
- Beckouche P., Davezies L., 1993a, *Le développement économique local. Définitions, problématique, sources & méthodes d'analyse*, Institut d'Urbanisme de Paris – Université Paris-Val de Marne, 95 p.
- Beckouche P., Davezies L., 1993b, *Les dynamiques des sous-espaces de la RUL. Diffusion, polarisation, Fragmentation*, ŒIL, Rapport de la 2^{ème} phase d'étude de l'économie de la RUL pour le SGAR Rhône-Alpes, 45 p. + annexes.
- Beckouche P., Davezies L., 1995, *Les moteurs de l'économie lyonnaise : 1^{ère} partie*, ŒIL/pour le compte de la DAEI du Grand Lyon, 21 p.
- Beckouche P., Davezies L., 1999, « Lyon comme métropole européenne », contribution aux réflexions préalables à la Directive Territoriale d'Aménagement de l'aire urbaine de Lyon, SGAR Rhône-Alpes, Région urbaine de Lyon, *Rayonner dans l'Europe des métropoles : les défis de la RUL*, 3^{ème} Forum de la RUL, 1^{er} juillet 1999 – Saint Etienne, non paginé.
- Beckouche P., Davezies L., Schébat A., 1993, *La RUL ou les infortunes de la vertu. Diagnostic de l'économie de la Région Urbaine de Lyon*, ŒIL – STRATES – LATTs, Rapport remis au SGAR de la région Rhône-Alpes, 20 p.
- Béhar D., 2000, « Les nouveaux territoires de l'action publique », Pagès D., Péliissier N. (Dir.), *Territoires sous influence / 1*, L'Harmattan, pp.83-101.
- Béhar D., Estèbe P., 1999, « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°82, mars, pp.80-91.
- Benko G., 1995, « Les théories du développement local », *Sciences Humaines*, Hors Série n°8, *Développement local, quels modèles ?*, février-mars 1995, pp.36-40.
- Benko G., Lipietz A. (Dir.), 1992, *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, Collection Economie en liberté, 424 p.
- Benko G., Lipietz A. (Dir.), 2000, *La richesse des régions : La nouvelle géographie socio-économique*, PUF, Collection Economie en liberté, 564 p.
- Benko G., Lipietz A., 2002, « De la régulation des espaces aux espaces de régulation », Boyer R., Saillard Y., *Théorie de la Régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Collection Recherches, pp.293-303.
- Ben Mabrouk T., 1998, « L'ambition métropolitaine lyonnaise. De l'ancien projet d'agglomération de l'Etat aux conceptions managériales du développement local », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, pp.129-135.
- Ben Mabrouk T., Jouve B., 1999, « La difficile émergence de la Région Urbaine de Lyon », Jouve B., Lefèvre C. (Dir.), *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Anthropos – Economica, pp.103-131.
- Biarez S., 1983, « La Communauté urbaine de Lyon », Biarez S., Kukawka P., *Les grandes villes et l'intervention économique. Saint Etienne et la Communauté Urbaine de Lyon face à la crise*, IEP – CERAT, Université des Sciences sociales de Grenoble, 58 p. et annexes.
- Biarez S., 1989, *Le pouvoir local*, Economica, 305 p.
- Biarez S., 1997, « Incertitude et caractère composite des gouvernements locaux en Europe, Communication au Colloque de l'AFSP à Lyon les 25-26 septembre, *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, CERAT, 21 p.
- Biarez S., Kukawka, P., 1986, *Crise et politiques locales. Les cas de Lyon et Saint Etienne*, IEP / CERAT, 227 p.

- BIPE, 1978, *Les interventions économiques locales récentes dans neuf villes françaises*, Bureau d'Information et de Prévisions Economiques en collaboration avec la Division Aménagement du Territoire de la SEDES, 40 p.
- Boino P., 1999, *L'intégration fonctionnelle des centres urbains périphériques dans la métropole lyonnaise à travers l'exemple de la diffusion des modes de garde*, Thèse de Doctorat en Géographie, Aménagement et Urbanisme, IUL / Lyon 2, 2 tomes, 438 p.
- Boino P., 2004, *Les villes au risque de la métropolisation. Economie, territoires et gouvernements urbains*, Thèse d'Habilitation à Diriger des Recherches, IUL / Lyon 2, 230 p.
- Boltanski L., Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard Essais, 640 p.
- Boneau D., 2004, « Guerre froide économique. Les planificateurs français », *Réseau Voltaire*, 19 novembre. <http://www.reseauvoltaire.net/article15553.html>.
- Bonnard M., 2005, *Les collectivités territoriales en France*, La Documentation française, Collection Les Notices, 181 p.
- Bonnet J., 1975, *Lyon et son agglomération*, Notes et études documentaires, Collection « Les villes françaises », n°4207-4208-4209, la Documentation française, 130 p.
- Bonnet J., 1986, *Lyon, place tertiaire. Contribution à une géographie des affaires*, Edisud, 935 p.
- Bonneville M., 1978, *Naissance et métamorphose d'une banlieue ouvrière : Villeurbanne. Processus et formes d'urbanisation*, Presses Universitaires de Lyon, 269 p.
- Bonneville M., 1982, « La réutilisation des terrains industriels dans le centre de l'agglomération lyonnaise : les nouvelles orientations des politiques municipales », *L'usine dans la ville*, Journées de la Commission de Géographie Industrielle Lyon et Saint Etienne (23-24 octobre 1981), Centre Interdisciplinaire d'Etudes et de Recherche sur les Structures Régionales / Revue de Géographie de Lyon, Université de Saint Etienne, pp. 21-43.
- Bonneville M., 1993a, *L'avenir des villes*, PPSH Rhône-Alpes, 176 p.
- Bonneville M., 1993b, « Processus de métropolisation et dynamiques de recomposition territoriale dans l'agglomération lyonnaise », *Métropoles en déséquilibre ?*, Actes du Colloque de Lyon, 22-23 novembre 1990, Agence d'urbanisme de Lyon – Programme Interministériel « Mutation économique et Urbanisation », *Economica*, 321-344 p.
- Bonneville M., 1997, *Lyon, métropole régionale ou euro-cité ?*, *Anthropos – Economica*, Collection Villes, 194 p.
- Bonneville M., Buisson M.-A., Graeff S., Molin J.-L., Rousier N., 1993, *Processus d'internationalisation des villes : Lyon, Grenoble, Saint-Etienne*, Rapport pour le Plan Urbain, 182 p.
- Bonneville M., Buisson M.-A., Rousier N., « L'internationalisation des villes en Europe : un même défi, des processus différents », Bonneville M., 1993a, Op. Cit., pp.84-106.
- Borraz O., 1997, « Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité ? », Faure A. (Dir.), *Territoire et subsidiarité : l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, L'Harmattan, Collection Logiques publiques, pp.21-65.
- Borraz O., 1999, « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », Balme R., Faure A., Mabileau A. (Dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Science Po, pp.77-110.
- Bouchut Y., 1976, « Y a-t-il encore un plan ? », *Economie & Humanisme*, n°231, septembre/octobre 1976, pp. 6-14.
- Bouinot J. (dir.), 1987, *L'action économique des grandes villes en France et à l'étranger*, Actes du colloque international d'Orléans, 11 et 12 décembre 1985, *Economica*, 301 p.
- Bouinot J., 1993a, « Du dessein au dessin : le territoire du projet de ville », Bouinot J., Bermils B., *Projets de ville et projets d'entreprises*, LGDJ/ Fondation Roi Baudouin, pp.1-2.

- Bouinot J., 1993b, « La transposition de la démarche projet de la gestion privée à la gestion urbaine », Bouinot J., Bermils B., *Projets de ville et projets d'entreprises*, LGDJ/ Fondation Roi Baudouin, pp.5-29.
- Bouinot J., 2000, « Les nouvelles logiques d'entreprise : des effets territoriaux contrastés », Mattei M.-F., Pumain D., *Données urbaines 3*, Anthropos – CNRS – INSEE, Collection Villes, pp.227-234.
- Bouinot J., 2002, *La ville compétitive. Les clefs de la nouvelle gestion urbaine*, Economica / La lettre du financier territorial, Collection Gestion, 174 p.
- Bouinot J., Bermils B. (Dir.), 1993, *Projets de ville et projets d'entreprises*, LGDJ/ Fondation Roi Baudouin, 149 p.
- Bouinot J., Bermils B., 1995, *La gestion stratégique des villes. Entre compétition et coopération*, Armand Colin, 191 p.
- Bourdin V., Petitet S., 2002, « Du Biopôle de Gerland à la Cité Internationale de Lyon : la difficile transcription territoriale des ambitions internationales d'une ville », Sénécal G., Malézieux J., Manzanol C. (Dir.), *Grands projets urbains et requalification*, Presses Universitaires du Québec / Publications de la Sorbonne, pp.35-55.
- Boyer R., 1986, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, La Découverte, Collection Agalma, 142 p.
- Boyer R., Saillard Y., *Théorie de la Régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Collection Recherches, 572 p.
- Braudel F., 1986, *L'identité de la France*, Arthaud, Trois volumes.
- Brenas J., 1985, *Intervention économique des collectivités locales*, Rapport pour le CGP, La Documentation française, 82 p + annexes.
- Brun J., Paix C., 2002, « La place de Michel Rochefort dans la recherche urbaine française », *Parcours dans la recherche urbaine : Michel Rochefort, un géographe engagé*, STRATES, Hors Série, CNRS. <http://strates.revues.org/document505.html>.
- Brunet R. (Dir.), 1994, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Reclus – la Documentation française, Collection Dynamiques du territoire, 518 p.
- Bunel J., Saglio J., 1979, *L'action patronale, du CNPF au petit patron*, PUF, 240 p.
- Buisson M.-A., « La ville internationale, l'avis des experts », Bonneville M., 1993a, Op. Cit., pp.77-83.
- Burnier M., Lacroix G., 1996, *Les technopoles*, PUF, Collection Que Sais-Je ?, n°3053, 126 p.
- Caisse des Dépôts et Consignations, 2002, *Partenariat public-privé et collectivités territoriales*, La Documentation française.
- Camagni R., 1996, *Principes et modèles de l'économie urbaine*, Association de Science Régionale de Langue Française, Bibliothèque de Science Régionale, Economica, 382 p.
- Castells M., 1974, *Monopolville, analyse des rapports entre l'entreprise, l'Etat et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*, Mouton, 496 p.
- Castells M., 1975, *La question urbaine*, F. Maspero, Collection Textes à l'appui, 523 p.
- Cauquil, X., 2000, *La ville et l'entreprise aujourd'hui en Europe. Typologie des initiatives locales de développement économique*, L'Harmattan, Collection Logiques économiques, 348 p.
- CCIL, 1963, *Rapport sur les zones industrielles portuaires de la région lyonnaise*, réalisé par le Comité pour l'Aménagement et l'Expansion économique de la région Rhône-Alpes.
- CCIL, 1972, « Observations sur le rapport d'urbanisme de la Communauté urbaine « L'aménagement industriel de l'agglomération lyonnaise » », 5 p. dactylographiées.
- CCIL, 1974, *Association pour le développement économique de la région lyonnaise. Objectifs généraux*, janvier, 15 p. et annexes.

CCIL, 1987, *Rapport de la Commission du Développement Economique sur le SDAU*, 14 p.

CCIL, 1997, « Actions : Charte de partenariat », *L'activité économique*, n°256/124, Juin.

CCIL, COURLY, GIL, octobre 1972, *Principes d'une politique industrielle pour l'agglomération lyonnaise*, 34 p. et annexes cartographiques.

Centi C., 1997, « Inégalités d'accès au développement économique urbain. Les enseignements d'une comparaison Lyon – Marseille », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°76, pp.69-77.

CERAU, 1968, *Les bureaux privés de l'agglomération lyonnaise. Le parc actuel, son évolution de 1964 à 1969, la demande en 1974, les besoins en 1985, Volume 1 : Rapport technique, Volume 2 : Rapport de synthèse, Volume 3 : Annexes*, Pour le compte du Commissariat Général du Plan d'Equipement et de la productivité.

CERAU, 1971, *L'aménagement industriel de l'agglomération lyonnaise*, étude effectuée pour le compte de l'ATURCO, août, 5 volumes dactylographiés, 66 p. et annexes.

Chagny A, Domenach L., Bussat L., Traverse F., Phelip R., Chatain L., Allix A., 1958, *Lugdunum Lyon*, Compagnie Générale d'Electricité (CGE) – Ateliers de Construction électrique DELLE, 107 p.

Chaline C., 1999, *La régénération urbaine*, PUF, Collection « Que Sais-Je ? », n°3496, 127 p.

Chevalier D., 1998, « La politique urbaine, domaine réservé du maire », *Les Annales de Recherche Urbaine*, n°80-81, pp.121-126.

Chorain V., 2001, *Les aides aux entreprises : les aides innovantes des collectivités locales dans un cadre juridique figé*, Mémoire de DESS Management des collectivités territoriales et organisations environnantes, IEP/Lyon 2, 123 p.

Coing H., 1978, *Organisations patronales et aménagement urbain*, Tome 2, BETURE, 206 p.

Collectif, 1998, *Ville et développement – le territoire en quête de sens*, Textuel, 92 p.

Collet P., 1986, *Lyon, La Part Dieu : genèse d'une restructuration urbaine. Premier Centre régional de décision*, mémoire de maîtrise d'Histoire de l'Art, Institut d'Histoire de l'Art / Université Lumière Lyon 2.

Commissariat Général au Plan, 1975, *Plans et prospectives: 1985, la France face au choc du futur*, A. Colin, 220 p.

Comité pour l'Aménagement et l'Expansion économique de la Région lyonnaise, 1955, *Lyon et sa région. Analyse et enquêtes pour l'aménagement du territoire*, Lyon, Bosc, 304 p. et Atlas de 38 planches cartographiques.

Comité pour l'Aménagement et l'Expansion économique de la Région lyonnaise, 1957a, *L'aménagement et l'expansion économique de la région lyonnaise*, 93 p.

Comité pour l'Aménagement et l'Expansion économique de la Région lyonnaise, 1957b, *Rapport d'activité du Conseil d'Administration*, rapport dactylographié, 9 p.

Comité pour l'Aménagement et l'Expansion économique de la Région lyonnaise, 1963, *Lyon – Francfort. Etude de deux villes européennes*, Connaissance de l'économie lyonnaise, n°3, Editions Pierre Bissuel, 89 p.

Comité pour l'Aménagement et l'Expansion économique de la Région lyonnaise, 1965, *Lyon – Turin*, Connaissance de l'économie lyonnaise, n°10.

Comité pour l'Aménagement et l'Expansion Economique du Département du Rhône, 1974, *Lyon et le département du Rhône Carrefour européen*, Brochure publicitaire, 130 p.

Courlet C., 1994, « Les SPL, de quoi parle-t-on ? », Courlet C., Soulage B. (Dir.), *Industrie, Territoires et politiques publiques*, L'Harmattan, Collection Logiques économiques, pp.13-32.

Courlet C., Soulage B. (Dir.), 1994, *Industrie, Territoires et politiques publiques*, L'Harmattan, Collection Logiques économiques, 315 p.

CRAI, 1977, *Consommation d'espaces à vocation industrielle dans la Région Rhône-Alpes, évolution 1968-1975*, Centre Régional Rhône-Alpes d'Accueil et d'Information pour les industriels, non paginé.

- Crozier M., 1963, *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques dans les systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Seuil, 413 p.
- DAEI, 2001, *Rapport d'activité 1998, 1999, 2000*, Grand Lyon / Style & Signe, 75 p.
- DAEI, 2002, *Evaluation du Plan Technopole et perspectives d'avenir*, Présentation Power Point, 15 p.
- DAEI, 2004, *Requalification parcs et zones industriels*, Grand Lyon / DGDEI, Présentation Power Point pour la journée d'échange d'expériences du 22 janvier 2004 « Les enjeux de la modernisation des zones d'activités économiques, quelle stratégie mettre en œuvre à l'échelle intercommunale ? » organisée par l'ARADEL à la Communauté de Communes du Pays de l'Arbresle (69), non paginé.
- D'Arcy F., 1967, *Structures administratives et urbanisation : la S.C.E.T., l'État et les collectivités locales face à l'expansion urbaine*, Thèse de droit, université de Paris, faculté de droit et de sciences économiques, 301 p.
- Damette F., 1994, *La France en villes*, DATAR / La Documentation Française, 264 p.
- DATAR, 1991, *Vingt technopoles, un premier bilan*, La Documentation Française, 214 p.
- Davezies L., 1993, « Le partenariat public-privé dans l'aménagement urbain », Bouinot J., Bermils B. (Dir.), Op. Cit., pp.31-51.
- Davezies, L., 1994, *Eléments pour un tableau de bord économique de l'agglomération lyonnaise*, Note de travail pour le Grand Lyon, ŒIL, 13 p.
- Davezies L., 1998, « Le poids des fonds publics dans le revenu des villes et des régions », Pumain D. et Mattei M.F., *Données Urbaines 2*, Anthropos-Economica, pp.329-342.
- Davezies L., 2004, « Temps de la production et temps de la consommation : les nouveaux aménageurs du territoire ? », *Futuribles*, n°295, pp.46-56.
- De Calan P., 1965, *Les professions, solutions à la crise du syndicalisme*, Editions France-Empire, 286 p.
- Delfante C., 1965, *Le Livre rouge de la Part-Dieu*, dossier constitué de huit rapports d'étude sur la restructuration du périmètre central de l'agglomération lyonnaise, ATURVIL.
- Delfante C., 1969, *Lyon 2000, Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de l'agglomération lyonnaise (projet)*, Atelier d'Urbanisme de la COURLY pour le Ministère de l'Équipement – Groupe de programmation de la DDE du Rhône, 129 p.
- Delfante C., 1972, *Les acteurs de la ville*, Institut d'Histoire de l'Art de Lyon, document dactylographié, non paginé. [Fonds Delfante, Archives municipales de Lyon].
- Delfante C., 1974, *La Part-Dieu, 10 ans après, et si c'était à refaire*, document dactylographié, non paginé. [Fonds Delfante, Archives municipales de Lyon].
- Delfante C. et Meyer J., 1964, *Restructuration d'un périmètre central de l'agglomération lyonnaise*, ATURVIL/Ministère de la Construction.
- Delfante C. et Dally-Martin A., 1994, *Cent ans d'urbanisme à Lyon*, LUGD, 228 p.
- Demazière C. (Ed.), 1996, *Du local au global. Les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique*, L'Harmattan, 381 p.
- Demazière C., 2000, *Entreprises, développement économique et espace urbain*, Anthropos – Economica, Collection Villes, 189 p.
- Demazière C., 2005, « Le développement économique local », Bonnard M., *Les collectivités territoriales en France*, La Documentation française, Collection Les Notices, pp.156-160.
- Demazière C., Rivard T., 2004, « Construire l'attractivité : commerce ou politique publique ? », *Pouvoirs locaux*, Dossier : « Des territoires plus attractifs... », n°61, II/2004, pp.60-65.
- Demir S., 2001, « Les patrons de Collomb », Dossier spécial : Les réseaux qui comptent à Lyon, *L'Express*, n°2627, 8 au 14 novembre, p.VII.

- Derycke P.-H., 1979, *Economie et planification urbaines. L'espace urbain*, Tome 1, PUF, Collection Thémis, 412 p.
- Derycke P.-H., 1982, *Economie et planification urbaines. Théories et modèles*, Tome 2, PUF, Collection Thémis, 406 p.
- Descoter D.-P., 2000, *De l'innovation au changement : principes du développement local*, <http://uvccw.be/matieres/economie/descoter-dvpmt-local.cfm>.
- Domaine P., 2002, *Les politiques culturelles, nouvel axe stratégique du développement métropolitain. L'exemple de l'agglomération lyonnaise*, Travail d'Etudes et de Recherche de Maîtrise d'Aménagement – Etudes Urbaines, IUL / Lyon 2, 105 p.
- Dormois R., 2004, *Coalitions d'acteurs et règles d'action collective dans les dynamiques de planification urbaine. Une comparaison entre Nantes et Rennes (1977-2001)*, Thèse de Doctorat de Science Politique, Faculté de Droit / Université Montpellier 1, 2 volumes, 438 p.
- Douence J.-C., 1988, *L'action économique locale. Décentralisation ou recentralisation ?*, Economica, Collection Collectivités territoriales, 416 p.
- Dufourt D., « La politique industrielle française du Traité de Rome au VII^e Plan », *Economie & Humanisme*, Dossier Planification française et redéploiement industriel, n°231, Septembre/octobre 1976, pp.15-30.
- Duval X., 1995, *Les activités électroniques et informatiques en région lyonnaise*, Travail d'études et de recherches de Maîtrise d'aménagement, Institut d'urbanisme de Lyon.
- Dupuy C, Burmeister A. (Dir.), 2003, *Entreprises et territoires. Les nouveaux enjeux de la proximité*, Les études de la Documentation française, Collection Economie, 131 p.
- Echaudemaison C.-D. (Dir.), 1998, *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Nathan, 463 p.
- Estèbe P., 1999, *L'usage des quartiers. Action publique et géographie prioritaire dans la Politique de la Ville*, Thèse de Doctorat en Géographie et Aménagement, Paris X Nanterre, 301 p.
- Estèbe P. (Coord.), 2003, « Politiques publiques et territoire : du territoire objet au territoire acteur », *Les Papiers du CIEU*, n°3, juin, Centre Interdisciplinaire d'Etudes Urbaines de Toulouse, 114 p.
- Falzon M., 1996, *Les interventions économiques des collectivités locales*, LGDJ, Collections Politiques locales, 115 p.
- Faucheux J., Saillard M., Novel P., 1965, *Localisation et aménagement des terrains industriels en France*, Cahiers de reconversion industrielle n°4, Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier – Haute Autorité, Luxembourg, 50 p.
- Faure A. (Dir.), 1997, *Territoire et subsidiarité : l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, L'Harmattan, Collection Logiques publiques, 303 p.
- Faure A., 1999, « Les zones d'ombre du prêt-à-penser intercommunal », CPAU/HEGOA, juin, pp.48-50.
- Faure A., 2001, « Dynamiques intercommunales, leadership et territoire. Le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ? », *Sciences de la société*, n°53 (mai), pp.11-24.
- Ferrandon B. (dir.), 2004, *La politique économique et ses instruments*, La Documentation française, Collection Les Notices.
- Frébault J., « Ambitions d'une métropole et enjeux d'aménagement : points de repère pour l'agglomération lyonnaise », *Economie & Humanisme*, n°293, janvier-février 1987, pp.17-27.
- Frénéa V., 2001, *Porte des Alpes : projet d'aménagement dans l'Est lyonnais ou produit technopolitain d'agglomération ?*, Travail d'Etudes et de Recherche de Maîtrise d'Aménagement – Etudes Urbaines, Institut d'urbanisme de Lyon / Université Lumière Lyon 2, 125 p.

- Friedberg E., Crozier M., 1974, *Où va l'administration française ?*, CSO, Editions de l'organisation, 223 p.
- Gares A., 1980, *La ville et le développement économique. Le rôle des collectivités locales*, Les Dossiers de l'EPURES, Résultat d'un groupe de travail « Collectivités locales et activités économiques », 45 p.
- Gaudin J.-P., 1993, *Les nouvelles politiques urbaines*, PUF, Collection « Que Sais-Je ? », n°2839, 123 p.
- Gaudin J.-P., 1995, « Politiques urbaines et négociations territoriales : quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue Française de Science Politique*, n°45, pp.31-56.
- Gaudin J.-P., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Science Po, La Bibliothèque du citoyen, 134 p.
- Gaudriault C., Gatineau C., 1982, *Les services économiques municipaux*, IAURIF pour le compte du Service Technique de l'Urbanisme du Ministère de l'Urbanisme et du Logement, 37 p.
- GCR Industrie, 1972a, *Principes d'action pour un aménagement industriel régional, volontaire et concerté : Loyettes*, 2 volumes de 85 p. et 55 p.
- GCR Industrie, 1972b, *Les zones industrielles*, document dactylographié, 6 p.
- Genod J.-P., Martinez L., Raineri P., Vanderstichel G., 1995, *Eléments d'analyse du développement économique local dans l'agglomération lyonnaise : structuration des missions et des activités, des compétences et des représentations professionnelles*, Rapport d'atelier de DESS, IRE / IUL, 176 p.
- George P., 1952, *La ville : le fait urbain à travers le monde*, PUF, 399 p.
- George P., 1974, *Précis de géographie urbaine*, PUF, 4^{ème} édition, 283 p.
- George P. (Dir.), 1996, *Dictionnaire de géographie*, 6^{ème} édition, PUF, 500 p.
- Gerdil Margueron C., 1994, *La Mission Développement Economique (le Grand Lyon)*, Rapport de stage de DESS, IUL, 20 p.
- GIL, 1963, « 22 mars 1963 », Groupement Interprofessionnel Lyonnais, Bosc Frères, 56 p.
- Gilli F., 2002, « Essai de caractérisation de l'espace industriel du Bassin Parisien », Annexe à la *Contribution de l'Etat à de nouveaux enjeux interrégionaux, le Bassin Parisien*, DATAR / La Documentation française, pp.117-182.
- Gilly J.-P., Pecqueur B., 2002, « La dimension locale de la régulation », Boyer R., Saillard Y., Op. Cit., pp.304-312.
- Girault F., Antheaume B. et Maharaj B. (Dir.), 2003, *Recompositions territoriales, confronter et innover*, Actes des rencontres scientifiques franco-sud africaines de l'innovation territoriale, <http://iga.ujf-grenoble.fr/territoires/index.htm>.
- GLEE, 2004, *Une démarche de gouvernance économique*, Plaquette de présentation, 15 p.
- GLEE, 2005a, *Charte des partenaires de Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise pour renforcer l'animation économique locale*, 31 janvier 2005, 4 p.
- GLEE, 2005b, *Document stratégique de référence*, Brochure de présentation, 79 p.
- Godron J., 2004, « Le territoire gagnant sera le territoire stratégique ! », *Pouvoirs locaux*, Dossier : « Des territoires plus attractifs... », n°61, II/2004, pp.72-78.
- Gonet J., 2002, *La Porte des Alpes. Un territoire face au choix des élus*, Mémoire de stage de DESS « Urbanisme, aménagement et gestion de la ville », IUL / Lyon 2, 70 p.
- Grand Lyon, 1998, *Pour une métropole technopolitaine, Plans d'actions 1998-2001*, 48 p.
- Grand Lyon, 2000, *Pour une métropole technopolitaine. Plan d'actions technopole. Compte-rendu d'activité 1999-2000*, Grand Lyon Technopole 1998-2001, 44 p.
- Grand Lyon, 2001, Conseil de développement, Séance plénière du vendredi 6 juillet 2001, Compte rendu, Document PDF, 43 p.

- http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement.
- Grand Lyon, 2004a, *La politique de développement économique du Grand Lyon*, DGDEI / DAEI, Document de présentation, 37 p.
- Grand Lyon, 2004b, « *Lyon 2020* », *Bilan des 21 priorités pour le 21^{ème} siècle*, DPSA, Support de présentation destiné à recueillir les commentaires des participants, 22 p.
- Grange P., 2001, « La toile des décideurs », Dossier spécial : Les réseaux qui comptent à Lyon, *L'Express*, n°2627, 8 au 14 novembre, pp.VIII-IX.
- Gravier J.-F., 1947, *Paris et le désert français : décentralisation, équipement, population*, Le Portulan, 414 p.
- Gravier, J.-F., 1958, *Paris et le désert français*, Flammarion, 317 p.
- Grefre X., 1992, *La décentralisation*, La Découverte, Collection Repères, 117 p.
- Guéranger D., Jouve B., 2003, « De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon », in Jouve B, Lefèvre C. (éd.), *Horizons métropolitains*, PPUR, Collection Recherches urbaines, pp.209-239.
- Guillot M., 2004, « Chambre de commerce. Turcas défie le Medef », *Lyon Mag*, n°173, juin.
- Gumuchian H., 1991, *Représentations et aménagement du territoire*, Anthropos, 127 p.
- Hassan E., 1998, *La planification stratégique, entre enjeux économiques et jeux politiques, le de l'agglomération lyonnaise (1975-1995)*, Thèse de Doctorat d'urbanisme et aménagement, Université Pierre Mendès-France Grenoble 2 / Institut d'urbanisme, d'aménagement et d'administration territoriale, 524 p.
- Hassenteufel P., Rasmussen J., 2000, « Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques. Les apports de la Science Politique », Pagès D., Péliissier N., *Territoires sous influence / 1*, L'Harmattan, pp.59-82.
- Hatem F., 2004, « Attractivité : de quoi parlons-nous ? », *Pouvoirs Locaux*, n°61, II/2004, pp.34-43.
- Hautreux J., Lecourt R., Rochefort M., 1963, *Le niveau supérieur de l'armature urbaine française*, Rapport du Ministère de la Construction pour le CGP, 60 p.
- Hautreux J., Rochefort M., 1964, *La fonction régionale dans l'armature urbaine française*, Rapport du Ministère de la Construction pour le CGPES, 54 p.
- Healy A., 2002, « La gouvernance urbaine comme discours politique : le Plan Technopole de la Communauté Urbaine de Lyon », Actes du Colloque du 7 décembre 2002, Centre Pierre Léon, « Villes européennes XIX^e – XX^e... », 18 p.
- Ingallina P., Park J., 2005, « *City marketing* et espaces de consommation. Les nouveaux enjeux de l'attractivité urbaine », *Urbanisme*, n°344, pp.64-67.
- INSEE, 1998, *Atlas du Grand Lyon. Démographie, Activité économique, Construction*, Communauté urbaine de Lyon, C&D, 29 p.
- INSEE Rhône-Alpes, 1998, *Les services aux entreprises à Lyon*, Les Dossiers de l'INSEE Rhône-Alpes, n°129, 76 p.
- Institut des Villes, 2004, *Villes et économie*, La Documentation française, Collection Villes et société, 310 p.
- Jenny F., Weber A.-P., 1974, *Concentration et politique des structures industrielles*, CGP / La Documentation française, Collection Economie et Planification, 168 p.
- Jobert B. (Dir.), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Collection Logiques Politiques, 328 p.
- Jouve B., 2000, *Le territoire, à la rencontre du global, de l'Etat et du local*, Thèse d'Habilitation à Diriger des Recherches en Géographie et Aménagement, Université Paris VIII.

- Jouve B., 2001a, *Lyon ou la gouvernance métropolitaine contrariée*, Contribution au séminaire de Naples du Réseau Métropolitain Interreg II C (8-9 juin 2001), document dactylographié, 15 p.
- Jouve B., 2001b, « La métropole est-elle gouvernable ? », B.A.L.R e.V (ed.), *Weichenstellungen im ländlichen Raum für Landwirtschaft und Stadt-land – Beziehungen : Disput, Akteme, Wege*, Elmar Zepf 70 Jahre, pp.66-82.
- Jouve B., 2003, *La gouvernance urbaine en question*, Elsevier, Collection Sept, 115 p.
- Jouve B., 2005, « Le retour de la sociologie urbaine critique, enfin », *EspacesTemps.net*. <http://espacestemps.net/document1561.html>.
- Jouve B., Lefèvre C. (Dir.), 1999, *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Anthropos – Economica, 305 p.
- Jouve B., Lefèvre C. (éd.), 2003, « Les nouveaux enjeux de la métropolisation », *Horizons métropolitains*, Presses Polytechniques Universitaires Romandes, Collection Recherches Urbaines, pp.1-36.
- Jouve B., Linossier R., Zepf M., 2003, *Renouvellement urbain et nouvelles technologies de l'information et de la communication : une comparaison Lyon – Montréal*, Rapport de recherche pour le Centre de Veille Prospective Scientifique, Association Forméquip, non paginé.
- Joye J.-F., 2002, *L'action économique territoriale. Outils juridiques et logiques d'acteurs*, L'harmattan, Collection Logiques juridiques, 457 p.
- Julia E., 1991, *Espace, territoire et régulation : développement décentralisé et crise de l'espace français*, Thèse de Doctorat de Sciences Economiques, Université des Sciences Sociales de Toulouse, 340 p.
- Kempf H., 2004, « Les fondements théoriques de la politique économique », Ferrandon B. (Dir.), *Op. Cit.*, pp.5-9.
- Kleinclausz A. (Dir.), 1948-1952, *Histoire de Lyon*, P. Masson, 4 tomes.
- KPMG, 2003, *Communauté urbaine de Lyon. Analyse des modalités d'exercice de la compétence « Développement économique – appui aux entreprises »*, Rapport d'expertise réalisé par KPMG Secteur public pour le compte du Grand Lyon, Document Power Point, 165 p.
- Kuisel R.-F., 1984, *Le capitalisme et l'Etat en France, Modernisation et dirigisme au XXe siècle*, Gallimard, 476 p.
- Labasse J., 1981, *Lyon ville internationale*, rapport réalisé pour le compte de la DATAR, 31 p.
- Labasse J., 1987, « Lyon : éléments et prospective d'une géopolitique urbaine », *Economie & Humanisme, Dossier : Lyon – Milan – Francfort, villes internationales ?*, n°293, Janvier-Février, pp.8-16.
- Labasse J., Rochefort M., 1964, *Le rôle des équipements tertiaires supérieurs dans la polarisation de la vie régionale en Europe occidentale. XXème Congrès international de la géographie – Londres 1964*, DAFU, Ministère de la Construction, 16 p.
- Labasse J., Laferrère M., 1966, *La région lyonnaise. Saint Etienne – Alpes du Nord – Lyon*, PUF, Collection France de demain, 160 p.
- Laborie J.P., Langumier J.F., De Roo P., 1985, *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, la Documentation française, 176 p.
- Lacoste Y. (Dir.), 1995, *Dictionnaire de géopolitique*, Flammarion, 1699 p.
- Lafay D., 2005, « Bertrand Millet, Pdt du Medef Lyon-Rhône. Faute de mieux », *Acteurs de l'économie Rhône-Alpes*, Avril, pp.34-40.
- Laferrère M., 1960, *Lyon, ville industrielle. Essai d'une géographie urbaine des techniques et des entreprises*, PUF, 548 p.

- Laferrère M., 1989, « Un acteur imprévu dans les stratégies foncières et immobilières en milieu urbain : le groupe Rhône-Poulenc à Lyon ». Journées urbaines et industrielles organisées par le Comité français de géographie à Lyon – Grenoble les 22-23 septembre 1988, *Revue de Géographie de Lyon*, Vol. 64, n°3, pp. 140-142.
- Latreille A. (Dir.), 1988, *Histoire de Lyon et du Lyonnais*, Privat, 519 p.
- Larceneux A., Boucon B. et Caro P., 1998, « Les fonctions de production abstraite dans les capitales régionales », Pumain D., Mattei M.F., *Données Urbaines 2*, Anthropos-Economica, pp.319-328.
- Lavigne J.-C. et Dost F., 1988, *Prospective et planification urbaine. La révision du SDAU de la région lyonnaise*, Economie et Humanisme, 180 p.
- Le Berre M., 1993, « Territoires », Bailly A., Ferras R., Pumain D., Op. Cit., pp. 610-617.
- Leblanc C., 1993, *Dans quelle mesure le Schéma Directeur Lyon 2010 peut-il favoriser le développement économique de l'agglomération lyonnaise ?*, Travail de Fin d'Etudes / Mémoire de DESS, ENTPE / IUL, 142 p.
- Le Galès P., 1989, « Les politiques de développement économique local », Wachter S., *Politiques publiques et territoires*, L'Harmattan, Collection Logiques Sociales, pp.131-156.
- Le Galès P., 1993, *Politique urbaine et développement local : une comparaison franco-britannique*, L'harmattan, Collection Logiques Politiques, 312 p.
- Le Galès P., 1995a, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, n°45, pp.57-95.
- Le Galès P., 1995b, « Aspects idéologiques du partenariat public-privé », *Revue d'Economie Financière*, Hors Série « Partenariat public-privé et développement territorial », pp.51-63.
- Le Galès P., 1999, « Régulation, gouvernance et territoire », in Commaille J., Jobert B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Droit et Société, n°24, LGDJ / Maison des Sciences de l'Homme, pp.203-240.
- Le Galès P., 2003, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses universitaires de Sciences Po, 392 p.
- Lensel B., Rouzies S., Degrugilliers A., 2002, *Bilan de 5 années d'action de requalification de parcs industriels menée par la DGDU / RPZI*, Grand Lyon / Délégation Générale au Développement Urbain / Requalification des Parcs et Zones Industrielles, 16 p. + annexes.
- Leriche F., 2004, « Introduction : le territoire dans la relation industrie / espace », Les Papiers du CIEU, *Industrie / Espace. Le territoire, variable de la régulation du développement économique. « Approches sectorielles et études localisées »*, n°6, mars 2004, pp.9-18.
- Limouzin P., 1988, *Les communes et l'aménagement du territoire*, SEDES, Collection Les Dossiers des Images Economiques du Monde, 132 p.
- Linossier R., 1998, *Mémoires et identités des quartiers sociaux de Fontaines-sur-Saône*, Travail d'Etudes et de Recherche de Maîtrise d'Aménagement – Etudes urbaines, IUL / Agence d'urbanisme de Lyon, 151 p.
- Linossier R., 2003, « Aire Métropolitaine Marseillaise : la quête de l'émancipation dans les politiques publiques », Jouve B. & Lefèvre C. (éd.), Op. Cit., pp.141-171.
- Linossier R., 2004a, « La territorialisation de la politique économique du Grand Lyon », Communication au Congrès international AESOP, *Metropolitan Planning and Environmental issues*, IUG-UPMF, Grenoble (1-4 juillet 2004).
- Linossier R., 2004b, « Bilan étape du système d'intervention économique territorialisé du Grand Lyon », Communication au 40^{ème} Congrès mondial ISOCARP, *Le Management des régions urbaines : Expériences et nouvelles possibilités d'intervention*, Association Internationale des Urbanistes, Genève (20-21 septembre 2004). http://www.isocarp.org/Data/case_studies/484.pdf.
- Linossier R., 2004c, « Les développeurs économiques du Grand Lyon : une interface nécessaire ? », Communication au Colloque international CERTOP-CNRS, *Les dynamiques*

intermédiaires. Approches interdisciplinaires, Université de Toulouse-le-Mirail, Toulouse (16-17 septembre 2004).

Linossier R., Jaton V., 2004, « les récitants du projet urbain : territoires et temporalités », Zepf M. (Dir.), *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, Presses Polytechniques Universitaires Romandes, Collection Sciences appliquées de l'INSA de Lyon, pp.19-30.

Linossier R., Russeil S., Verhage R., Zepf M., 2004a, « Renouvellement urbain et patrimonialisation : entre conflits et synergies », *DISP*, n°159, 4/2004, pp.4-12.

Linossier R., Russeil S., Verhage R., Zepf M., 2004b, « Effacer, conserver, transformer, valoriser : le renouvellement urbain face à la patrimonialisation », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°97, pp.23-26.

Lipietz A., 1977, *Le capital et son espace*, F. Maspero, Collection Economie et socialisme n°34, 165 p.

Lipietz A., 1979, *Crise et inflation, pourquoi ? 1 – L'accumulation intensive*, F. Maspero, Collection Economie et socialisme n°36, 381 p.

Loinger G., Némery J.-C. (Dir.), 1998, *Recomposition et développement des territoires*, L'Harmattan, Collection ATT, 375 p.

Lojkine J., 1974, *La politique urbaine dans l'agglomération lyonnaise, 1945-1971*, Mouton, 294 p.

Lojkine J., 1977, *Le marxisme, l'Etat et la question urbaine*, PUF, Collection Sociologie d'aujourd'hui, 362 p.

Lordon F., 2002, « Théorie de la régulation et politique économique », Boyer R., Saillard Y., Op. Cit., pp.199-206.

Lorrain D., 1992, « Le modèle ensemblier en France, la production urbaine après la décentralisation », Campagnac E., *Les grands groupes de la construction*, L'Harmattan, pp.71-82.

Lorrain D., 1993, « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *Sociologie du travail*, n°3, pp.285-307.

Lorrain D., Barthélémy J.-R., 1989, *Les changements dans l'aménagement et l'urbanisme et le gouvernement municipal*, Fondation des Villes, 189 p.

Lorrain D., Kukawka P., 1989, « Quinze municipalités et l'économie », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°2, pp. 283-206.

Lovering J., 1995, "Creating discourses rather than jobs : the crisis in the cities and the transition fantasies of intellectuals and policy makers", in Healey P. et al., *The new urban context, Managing cities*, Londres, J. Wiley.

Mabileau A., 1994, *Le système local en France*, 2^{ème} édition, Montchrestien, Collection Clefs politiques, 153 p.

Maillat D., 1999, « Interactions entre système urbain et système de production localisé : une approche du développement régional endogène en termes de milieu innovateur », Bailly A., Huriot J.-M. (Dir.), Op. Cit., pp.187-238.

Marchand Sylvain, *Le POS et ses nouvelles pratiques. Quelle efficacité pour les activités économiques ?*, Rapport de stage de DESS, Communauté urbaine de Lyon / IUL, 63 p.

Marcou G., 2002, « Le partenariat public-privé : retrait ou renouveau de l'intervention publique ? », Caisse des Dépôts et Consignations, *Partenariat public-privé et collectivités territoriales*, La Documentation française, pp.14-15.

Martin J.-M., 1983, *Le CNPF*, PUF, Collection Que Sais-Je ?, 124 p.

Martin S., Novarina G., 1989, « Les services municipaux d'urbanisme et d'action économique. L'évolution des logiques professionnelles », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°44-45, Octobre, pp.115-125.

- Massacesi E., 1966, *Localisation et aménagement des terrains industriels, Tome 1 : expériences dans les pays de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, CECA – Haute Autorité – Luxembourg, Collection d'économie et politique régionale : 1. La conversion industrielle en Europe, 282 p.
- Massé P., 1965, *Le Plan ou l'anti-hasard*, Gallimard, 250 p.
- Masson J.-L., 1984, « Situation et devenir des zones industrielles », *Revue de Géographie de Lyon*, n°4/1984, pp.262-275.
- Masson J.-L., 1998, « Le marketing dans la démarche de projet urbain », Toussaint J.-Y., Zimmermann M. (Dir.), *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Mardaga, Collection Architecture + Recherches, pp.113-125.
- Mattei M.-F., Pumain D., 2000, *Données urbaines 3*, Anthropos – CNRS – INSEE, Collection Villes, 441 p.
- Mayere A., Vinot F., « L'offre de services aux entreprises, reflet et vecteur du rayonnement des villes : l'exemple des quatre agglomérations de Rhône-Alpes », Bonneville M., 1993a, Op. Cit., pp.107-127.
- Mélange Besson, 1981, *Les interventions économiques des collectivités locales*, Laboratoire Collectivités locales de l'Université d'Orléans, ouvrage collectif à la mémoire de Jean-François Besson, LITEC, Collection GRAL, n°10, Série « Etudes et recherches économiques », 239 p.
- Mélange Péquignot, 1984, *L'interventionnisme économique de la puissance publique*, Etudes en l'honneur du doyen Georges Péquignot, Faculté de Droit et Sciences Economiques de l'Université de Montpellier I, CERAM, mai 1984, Tomes I et II.
- Mény Y., Thoenig J.-C., 1989, *Politiques publiques*, PUF, Collection Thémis, 391 p.
- Mérindol P., 1978, *Lyon ou le sang et l'argent*, A. Moreau, 350 p.
- Meynet J.-L., 2002, *L'action économique du Grand Lyon en 2001*, Rapport d'activités de la DAEI, Grand Lyon / DGDEI, 28 p.
- Millénaire 3, 2002, *Cahiers et comptes rendus de prospective du Grand Lyon*. www.millenaire3.com.
- Minelle C., Blanchet P., Gahigi A., Cherrey L., 1996, *Identification des moteurs de l'économie lyonnaise. Synthèse des études*, Economie & Humanisme / DAEI Grand Lyon, 54 p.
- Ministère de l'Équipement et du Logement, 1968, *Restructuration du centre de Lyon. La Part-Dieu, Volume A : Programme et parti*, Direction de l'Équipement du Rhône, 14 p. cartes et plans.
- Ministère de l'Urbanisme et du Logement, Direction de l'Urbanisme et des Paysages, Service Technique de l'Urbanisme, 1981, *Le diagnostic économique d'une ville. Note de synthèse et Documents*, Atelier / Consultation d'experts et de bureaux d'études, juin 1981, 2 volumes.
- Molin J.-L., 1996, *Lyon, la métropole déploie ses ailes à nouveau*, Thèse de Doctorat de Sciences Economiques, Université Lumière Lyon 2, Faculté de Sciences Economiques et de Gestion, 392 p.
- Morel B., 1996, « L'imaginaire économique des aménageurs », Péraldi M., Perrin E., *Réseaux productifs et territoires urbains*, PUM, Collection Villes et Territoires, n°8, Plan Urbain, pp.249-261.
- Morel B., 1999, *Marseille, naissance d'une métropole*, L'Harmattan, 221 p.
- Morel B., Sanmarco P., 1985, *Marseille, l'endroit du décor*, Edisud, 191 p.
- Morvan Y., 1972, *La concentration de l'industrie en France*, Armand Colin, Collection U Sciences économiques et gestion, 496 p.
- Mouton-Benoît S., 1998, *Les zones d'activités de Saint-Priest : mise en place, situation actuelle et évolutions à venir*, Travail d'Etude et de Recherche de Maîtrise d'Aménagement – Etudes urbaines, IUL / Lyon 2, 116 p.
- Muller P., 1990, *Les politiques publiques*, PUF, Collection Que Sais-Je ?, 127 p.

- Muller P., Surel Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Montchrétien, Collection Clefs/Politique, 146 p.
- Némery J.-C., 1981, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, Bibliothèque de Droit Public, LGDJ, 364 p.
- Némery J.-C. (Dir.), 1994, *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Economica / DATAR, 697 p.
- NETWORK, 1992, *Entreprendre à Lyon et dans la région*, Tiers Média.
- Nizard L., 1975, « Nécessaires régulations planificatrices de l'appareil d'Etat dans la France capitaliste d'aujourd'hui », *Revue Française de Sociologie*, vol. XVI, pp.625-652.
- Nizery M., 1971, « Décentralisation : Lyon, une bataille à gagner, et vite », *Les Echos*, 22 février 1971.
- Noir M., 1984, *Livre blanc sur le développement économique de Lyon*, Ville de Lyon, 43 p.
- Offner J.-M., 1990, « Le "SDAU nouveau" de Lyon », *Métropolis*, n°88-89, pp.43-53.
- OPAC du Rhône, « L'urbanisme concurrentiel », AGURCO, 1984b, Op. Cit., III-9.
- OREAM Lyon – Saint Etienne, 1967, *Document de présentation*, 24 p.
- OREAM, 1968, *Les mouvements des établissements industriels dans l'aire métropolitaine de Lyon – Saint Etienne*, Tome 1, Rapport, SEDES/CERAU.
- OREAM, 1971, *Schéma d'aménagement de la métropole Lyon – Saint Etienne – Grenoble*, Travaux et recherches de prospective, Schéma général d'aménagement de la France, métropoles d'équilibre et aires métropolitaines, n°10, 236 p. et plans.
- OREAM, 1972, *Pour une politique des grands sites industriels de la région Rhône-Alpes*, document dactylographié.
- Padioleau J.-G., Demesteere R., 1992, « Les démarches stratégiques de planification des villes. Origines, exemples et questions », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°51, pp.29-40.
- Pagès D., Péliissier N. (Dir.), 2000, *Territoires sous influence / 1*, L'Harmattan, 191 p.
- Paillard B., 1981, *La damnation de Fos*, Seuil, 277 p.
- Pecqueur B., 1986, « Crise économique : crise du discours sur l'espace », *Economie et Humanisme*, n°289, mai-juin, pp.13-21.
- Pecqueur B., 1995, « La logique de la proximité », *Sciences Humaines*, Hors Série n°8, Op. Cit., pp.43-44.
- Pecqueur B. (éd.), 1996, « Processus cognitifs et construction des territoires économiques », *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, 244 p.
- Pecqueur B., 2000, *Le développement local*, Syros – Alternatives économiques, 2^{ème} édition revue et augmentée, 130 p.
- Perreton F., 2005, *La Cité Internationale de Lyon et le tourisme d'affaires – Etude à partir d'un « incident » : la volonté finalement déçue d'accueillir un Marriott 4**, Mémoire de recherche de Master 2 « Villes et Sociétés », IUL / Lyon 2, 163 p.
- Perroux F., 1950, « Les espaces économiques », *Economie appliquée*, Tome III, n°1, mars, pp.225-244.
- Perroux F., 1955, « Note sur la théorie des pôles de croissance », *Economie Appliquée*, 1-2, pp.307-320.
- Piore M.J., Sabel C.F., 1984, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Book.
- Piquard M., 1972, *Les activités tertiaires dans l'aménagement du territoire*, rapport pour le Ministre délégué chargé de l'aménagement du territoire, La Documentation française.
- Planque B., 1985, « Les entreprises privées et la décentralisation économique », *Les Cahiers du Droit Public. Vertus et limites de la décentralisation*, Colloque des 2 et 3 mai 1985, Université de Clermont-Ferrand / CRERAL – Facultés de Droit et de Sciences Economiques, pp. 429-444.

- Poche B. et Liochon P., 1978, *Pouvoir local et gestion de l'espace : une institution supraterritoriale, la Communauté urbaine de Lyon*, Université des Sciences Sociales de Grenoble.
- Poche B. et Rousier N., 1981, *La grande région urbaine, un enjeu de la politique d'aménagement ou l'espace économique introuvable. L'expérience de la Région Urbaine de Lyon (1973-1980)*, IUG/DGRST, 169 p.
- Portal E., 2002, *La planification stratégique dans les collectivités territoriales françaises*, Dexia éditions/LGDJ, Collection Décentralisation et développement local, 325 p.
- Porter M., 1985, *Choix stratégiques et concurrence. Technique d'analyse des secteurs et de la concurrence dans l'industrie*, Economica.
- Porter M., 1992, *L'avantage concurrentiel*, Interéditions.
- Pradel L., 1976, *Mon Lyon superbe*, Solar Editeurs, 188 p.
- Prager J.-C., 2004, « Les élus locaux et le développement économique : de la croissance subie à la recherche d'une stratégie de développement dans la société du savoir », Institut des Villes, Op. Cit., pp.7-25.
- Priat M., 1983, *Développement local. Journées des 13, 14, 15 décembre 1983 sur le diagnostic économique*, Rapport du Cabinet Cathala pour le Ministère de l'Urbanisme et du Logement, Direction de l'Urbanisme et des Paysages, Service Technique de l'Urbanisme, Document de travail, 21 p.
- Prud'homme R., Davezies L., 1989, *L'élaboration du SDAU de la région lyonnaise*, Document de travail, CEIL, 20 p.
- Pumain D., Mattei M.-F., 1998, *Données Urbaines 2*, Anthropos-Economica, 471 p.
- Reverdy et associés, 2002a, *Evaluation du Plan Technopole, Projet de rapport final au 25 juillet 2002*, réalisé pour le compte du Grand Lyon / DGDEI, 79 p. + annexes.
- Reverdy et associés, 2002b, *Evaluation du Plan Technopole, Note de synthèse octobre 2002*, réalisé pour le compte du Grand Lyon / DGDEI, 14 p.
- Reverdy et associés, 2002c, *Evaluation du Plan Technopole, Présentation à la réunion DAEI 4 octobre 2002*, Document Power Point réalisé pour le compte du Grand Lyon, 38 p.
- Rey J., « Le site, acteur nouveau du développement économique et urbain : un projet régional, économique et urbain pour la vallée du Gier », GERAU / U. Saa – A.E.A., AGURCO, 1984b, Op. Cit., V-2.
- Rey J., 1998, « Une nouvelle manière de faire la ville ? », Toussaint J.-Y., Zimmermann M. (Dir.), *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Mardaga, Collection Architecture + Recherches, pp.35-47.
- Reynaud M.-N., 1973a, « Les profils immobiliers d'extension : Lyon (1), *Extension Industrielle et Commerciale*, n°17, juin.
- Reynaud M.-N., 1973b, « Les profils immobiliers d'extension : Lyon (2) », *Extension Industrielle et Commerciale*, n°18, novembre.
- Rousset P., 2005, *Le développement économique selon le Grand Lyon : bilan d'une politique « transversale »*, Mémoire de stage de Master 1 Aménagement et Urbanisme, IUL / Lyon 2, 87 p.
- RUL, 1989, *Observatoire Permanent Economique de la Région Urbaine de Lyon - Version 0*, Réalisation, conception Agence d'urbanisme, Document dactylographié non paginé.
- RUL, 1994, *Repères et tendances économiques*, annexe pp.127 et 131.
- RUL, 1999, *Rayonner dans l'Europe des grandes métropoles : les défis de la RUL*, 3^{ème} Forum de la RUL, 1^{er} juillet 1999 – Saint Etienne, non paginé.
- Saillard Y., 2002, « Globalisation, localisation et spécialisation sectorielle. Que deviennent les régulations nationales ? », Boyer R., Saillard Y. (dir.), Op. Cit., pp.285-292.
- Sapy F., 2005, « La quadrature du Cercle », *Acteurs de l'économie Rhône-Alpes*, avril, pp.42-45.

- Sauzay L., 1998, *Louis Pradel Maire de Lyon*, Editions Lyonnaises d'Art et d'Histoire, 255 p.
- SCET, 1968, « Immeuble à usage de bureaux », Note de synthèse portant sur les problèmes techniques posés par les opérations immobilières à vocation tertiaire. [Archives SERL, dépouillement F. Menez].
- Scott A.J., 1988, *Metropolis*, Berkeley, CA, University of California Press.
- Scott A. J., 1996, « The craft, fashion and cultural-products industries of Los Angeles », *Annals of the Association of American Geographers*, n°86/2, pp.306-323.
- Scott A.J., Storper M., 1991, « le développement régional reconsidéré », *Espaces et Sociétés, Restructurations économiques et territoires*, n°66-67, L'Harmattan, pp.7-38.
- SEDES, 1964a, *Lyon – Saint Etienne : Rapprochement des objectifs de développement démographique et économique*, Etude n°1, effectuée pour le compte du Commissariat Général du Plan d'Equipement et de la Productivité, Délégation de Lyon de la SEDES, 30 p. et annexes.
- SEDES, 1964b, *Etude d'armature urbaine Lyon – Saint Etienne – Grenoble, Résultats de l'enquête « Chefs d'entreprise »*, Volume II, effectuée pour le compte du Commissariat Général du Plan d'Equipement et de la Productivité, Délégation de Lyon de la SEDES, 38 p.
- SEDES, 1964c, *Etude d'armature urbaine Lyon – Saint Etienne – Grenoble, Volume IV : Résumé et conclusion générale*, effectuée pour le compte du Commissariat Général du Plan d'Equipement et de la Productivité, Délégation de Lyon de la SEDES, 15 p.
- SEDES, 1982, *Interventions économiques des collectivités territoriales. Cas des villes et des régions*, Ministère de la Recherche et de l'Industrie, Caisse des Dépôts et Consignations, novembre 1982, 46 p.
- SEGESTE, 1971, *Programme Part Dieu : avant-projet sur l'action à mener auprès des grandes écoles*, document dactylographié, non paginé [Archives SERL, dépouillement réalisé par F. Menez].
- SEPAL, 1988, *Lyon 2010. Un projet d'agglomération pour une métropole européenne*, Etudes préparatoires au nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise, AGURCO / DDE / DDA, 193 p.
- SEPAL, 1992, *Lyon 2010. Schéma Directeur de l'agglomération lyonnaise*, Rapport et plans, AGURCO / DDE / DDA, 281 p. + Cartes.
- SERL, 1971a, *Grandes lignes du programme Part Dieu*, document dactylographié non paginé.
- SERL, 1971b, *Un espace rationnel pour le tertiaire*, compte-rendu de la table ronde du 3 février 1971 organisée à la Part-Dieu, 17 p.
- SERL, 1988, *Lyon, Part Dieu*, plaquette de présentation, 34 p.
- SGAR Rhône-Alpes, 1994, *Charte d'objectifs RUL 2010, Caractéristiques et dynamiques de la Région Urbaine de Lyon*, Brochure.
- Sidrot C., 1988, « La presse écrite et les documents de planification urbaine à Lyon de 1978 à 1988 : Présentation et analyse des articles parus dans la presse locale et régionale », *Prospective économique et planification urbaine : évaluation scientifique de la démarche conduite pour la révision du SDAU de Lyon*, Annexe F, CEIL / AGURCO pour le compte du Secrétariat permanent du Plan Urbain / COURLY / CDC, 18 p. + annexes.
- Steib J., 1987, *Les interventions économiques des collectivités locales*, Rapport au Conseil Economique et Social, Journal Officiel de la République Française du 3 juin 1987, pp.3-48.
- Stoker G., 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue Internationale de Sciences Sociales*, n°155, pp.19-30.
- TEN, 1989, *Propositions pour un observatoire économique de l'agglomération lyonnaise*, Etude réalisée pour le compte de l'Agence d'urbanisme de la COURLY, 79 p.
- TEN, 1990, *L'espace économique de Lyon : prospective et territoire. Programme n°8*, Etude pour le compte de la DATAR, 7 p.

TETRA, 1987, *La prospective des devenirs économiques. Révision du SDAU*, rapport pour le compte de l'AGURCO, 44 p.

TETRA, 1988, *Observation des démarches de planification territoriale : le cas du SDAU de Lyon*, Etude pour le compte du Ministère de l'Équipement et du Logement / DAU, 26 p + annexes.

Thoenig J.-C., 1987, *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussées*, L'Harmattan, 317 p.

Tomas F., 1982, « Les friches et industrielles et l'urbanisme en France », *L'usine dans la ville*, Journées de la Commission de Géographie Industrielle Lyon et Saint Etienne (23-24 octobre 1981), Centre Interdisciplinaire d'Etudes et de Recherche sur les Structures Régionales / Revue de Géographie de Lyon, Université de Saint Etienne, pp.13-19.

Tomas, F., 1998, « Vers une nouvelle culture de l'aménagement des villes », Toussaint J.-Y., Zimmermann M. (Dir.), *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Mardaga, Collection Architecture + Recherches, pp.15-34.

Touré A., 2003, *L'aménagement des technopoles. L'exemple de TECHLID*, Travail d'Etudes et de Recherche de Maîtrise d'Aménagement – Etudes urbaines, IUL / Lyon 2, 103 p.

Tourjansky-Cabart L., 1996, *Le développement économique local*, PUF, Collection Que Sais-je ?, 124 p.

Vanier M., 1997, *De l'industrie au territoire. Parcours, positions et perspectives de recherche*, Thèse d'Habilitation à Diriger des Recherches, Université Lumière Lyon 2, 213 p.

Veltz P., 1978, *Histoire d'une réforme ambiguë : les plans d'occupation des sols*, Editions du CRU, Collection Méthodes & Techniques, 215 p.

Veltz P., 1992, « Hiérarchies et réseaux dans l'organisation de la production et du territoire », Benko G., Lipietz A. (Dir.), Op. Cit., pp.293-313.

Veltz P., 1993, *L'économie des villes, entre la montée du global et le retour du local*, LATTIS / CERTES, 22 p.

Veltz P., 1996, *Mondialisation Villes et Territoires. L'économie d'archipel*, PUF, Collection Economie en liberté, 250 p.

Veltz P., 1997a, « Temporalités et représentation de l'efficacité : la ville, les territoires, l'entreprise », Gariépy M., Marie M., *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, L'Harmattan, Collection Villes et Entreprises, pp.181-191.

Veltz P., 1997, « Le retour des villes », *Sciences Humaines*, Hors Série n°17, pp.60-61.

Veltz P., 1998, « L'approche géographique. Le poids de l'espace », Entretien, *Sciences Humaines*, Hors Série n°22, septembre-octobre, p.60.

Veltz P., 2000, *Le nouveau monde industriel*, Gallimard, Collection Le débat, 227 p.

Veltz P., 2002, *Des lieux et des liens. Politique du territoire à l'heure de la mondialisation*, La Tour d'Aigues / Editions de l'Aube, 157 p.

Wachter S., 1999, *Politiques publiques et territoires*, L'Harmattan, Collection Logiques Sociales.

Weber H., 1986, *Le parti des patrons*, Seuil, 437 p.

Zepf M. (Dir.), 2004, *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, Presses Polytechniques Universitaires Romandes, Collection Sciences appliquées de l'INSA de Lyon, 188 p.

Charte des implantations industrielles, Grand Lyon / CCIL / GIL – Patronat du Rhône, 10 janvier 1995, 7p. + annexes.

Côté cour, côté jardin, « Les acteurs de l'action économique. DAEI : une force de vente pour le Grand Lyon », mai 1996, pp.4-6.

Pouvoirs locaux, Dossier : « Des territoires plus attractifs... », n°61, II/2004, pp.33-132.

Urbanisme, Dossier « La ville marketing », n°344, septembre-octobre 2005, pp.45-74.

Economie & Humanisme, « Pour un véritable pouvoir local. Cinq élus parlent... » (pp.13-15),

« Fonction de la commune dans la dynamique du système économique » (pp. 30-45),

« Ambiguïtés de la coopération intercommunale » (p.52-55), n°233, janvier-février 1977.

Table des matières

Sommaire	5
Introduction.....	7
Première partie : Le territoire local à la rencontre de l'Economie et de la Politique	
Cadrage théorique.....	15
Section 1 : REGULATION, ECONOMIE ET TERRITOIRE	19
I - La caractérisation théorique de la régulation économique	19
1- Régulation et accumulation du capital.....	20
Les formes institutionnelles du mode de régulation	21
Crise économique et régulation	22
2- L'organisation territoriale comme forme institutionnelle partielle de la régulation économique	22
Régulation économique et dépassement de la dichotomie espace/territoire.....	24
La dimension territoriale de la crise du mode de régulation.....	25
3- L'émergence du niveau local comme solution à la crise territoriale du mode de régulation	26
Conclusion de chapitre.....	27
II - Les enjeux spatiaux du développement économique en période de crise	28
1- Flexibilité organisationnelle et innovation, les nouveaux paradigmes du système économique capitaliste.....	29
2- Les conséquences spatiales de la mutation du système économique.....	31
3- Un nouveau modèle de développement post-fordiste centré sur le rôle du territoire	33
4- Système productif local et dynamiques d'innovation.....	35
Conclusion de chapitre.....	37
III - Les atouts du système productif Lyonnais face au modèle de développement économique territorial	38
1- Géographie et histoire du système productif lyonnais.....	38
2- La base productive lyonnaise.....	41
Piliers et moteurs du système productif lyonnais	43
L'inscription territoriale du système productif métropolitain lyonnais	46
Rayonnement métropolitain et diversité du tertiaire lyonnais	50
Le potentiel de rayonnement international de la métropole lyonnaise (économique, culturel, touristique).....	52
Les grands équipements structurants (infrastructures et superstructures)	55
Les milieux innovateurs (R&D) et la dynamique technopolitaine de Lyon	57
Conclusion de chapitre.....	59
Conclusion de Section.....	59
Section 2 : REGULATION, POLITIQUE ET TERRITOIRE.....	61
I - Aménagement et représentations du territoire	62
1- La variabilité du territoire de référence ou la question de l'échelle d'analyse	63
2- Contingence historique et sociopolitique des représentations territoriales.....	66
Conclusion de chapitre.....	68
II - La territorialisation des politiques économiques	68
1- Les politiques publiques locales de développement économique.....	70
2- La territorialisation de la régulation économique	73

3- Le système d'acteurs local	77
4- Représentation des intérêts économiques et poursuite de l'intérêt général local	79
Conclusion de chapitre	82
III - La ville comme territoire politique et scène de régulation locale.....	83
1- La ville comme société locale (incomplète).....	83
2- De la régulation économique à la régulation politique	85
3- Territoire, régulation économique et gouvernance	87
Conclusion de chapitre	88
IV - La gouvernance urbaine et territoriale face à la question économique	89
1- Les apports de la notion de gouvernance	89
2- ...Et les limites de la notion de gouvernance.....	91
La gouvernance, une fausse nouveauté ?	91
La gouvernance, Cheval de Troie néolibéral ?.....	94
3- Territoire, gouvernance et stratégie : un nouveau discours sur la méthode ?	96
L'intégration de l'intérêt des entreprises par les pouvoirs publics locaux.....	97
Les limites techniques et démocratiques du modèle de la régulation économique territorialisé	99
Conclusion de chapitre	102
Conclusion de Section	102
Conclusion de la 1 ^{ère} Partie	105
Deuxième partie : La régulation économique sous domination étatique (1950-1980).....	107
Section 1 : LA POLITIQUE ECONOMIQUE NATIONALE ET SES DECLINAISONS A LYON	111
I - Cadre référentiel, principes et moyens de la politique économique française	112
1- Le principe interventionniste de l'économie mixte en contexte de croissance	113
2- L'encadrement de la politique économique structurelle par la planification	116
Une planification déconnectée des enjeux territoriaux	117
La régionalisation du Plan et l'ouverture de la régulation aux logiques spatiales	118
L'intégration des logiques spatiales dans la régulation économique	119
3- Le rôle du patronat français dans la régulation économique étatique	121
Le patronat français face au principe de l'économie dirigée	121
Une alliance de l'Etat et du grand capital au service de la croissance	122
4- Les moyens directs de la régulation économique structurelle étatique	124
La formation du secteur public et la logique de concentration économique.....	124
Les leviers financiers et réglementaires	126
5- L'urbanisme et l'aménagement au service de la régulation économique territoriale.....	128
Planification urbaine, zones industrielles et régulation économique territoriale	129
La politique nationale d'aménagement du territoire	131
La consolidation du dispositif de régulation économique territoriale par la LOF	133
Conclusion de chapitre	134
II - La régulation économique étatique face au cas lyonnais.....	136
1- L'impact limité des dispositifs financiers au niveau local	136
2- L'intégration de la planification territoriale locale dans la politique nationale d'aménagement au service du développement économique	139
Le PDGU, reflet des intérêts industriels lyonnais.....	140
Les avancées territoriale et étatique du PADOG	142
Les impératifs tertiaire et industriel du SDAM, au service de la politique économique ...	143
La Région Urbaine de Lyon : matérialisation territoriale du projet économique de l'Etat.....	146
3- L'aménagement économique de la métropole au service des grands groupes industriels et tertiaires	148
Répartition fonctionnelle et hiérarchisée des activités économiques sur le territoire	148
Un outil spatial et conceptuel à la mesure des objectifs industriels.....	150
L'opération Part Dieu, instrument de la décentralisation tertiaire souhaitée par l'Etat	151

Conclusion de chapitre.....	155
Conclusion de section.....	156
Section 2 : LA PLACE DU SYSTEME D'ACTEURS LYONNAIS DANS LA CONDUITE DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE	157
I – Le rôle des structures patronales locales dans la régulation économique	158
1- Une alliance entre patronat et pouvoirs publics plus nuancée au niveau local	159
2- La représentation des intérêts économiques locaux de l'agglomération lyonnaise	160
La Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon (CCIL).....	161
Le Groupement Interprofessionnel Lyonnais	164
3- Le Comité d'expansion économique lyonnais, creuset pour une capacité d'expertise économique territoriale	167
Les principes de l'expertise portée par le patronat lyonnais.....	168
L'intégration de l'initiative d'expertise locale dans le dispositif de planification étatique.....	171
Une « guerre » de l'expertise économique perdue face à l'Etat central	174
4- L'évolution des relations entre le milieu économique et le pouvoir politique à Lyon	176
Le clientélisme municipal lyonnais	177
L'ouverture des relations aux intérêts extra-locaux.....	180
Conclusion de Chapitre	182
II – La reconfiguration du paysage institutionnel et opérationnel.....	183
1- Hégémonie étatique et concertation limitée dans la conduite de la politique d'aménagement à Lyon.....	184
2- Les insuffisances du niveau municipal en matière de régulation économique	186
3- De nouvelles structures d'agglomération au service de la politique économique étatique.....	190
Avantages et limites politiques de la COURLY	190
De l'ATURVIL à l'ATURCO	193
La SERL, bras opérationnel des collectivités locales	195
4- L'accompagnement spatial du développement économique	198
L'éviction des activités industrielles hors du centre de l'agglomération.....	199
L'organisation du desserrement industriel autour de Lyon	201
Le développement de l'offre d'implantation tertiaire.....	204
Conclusion de chapitre.....	207
Conclusion de section.....	208
Section 3 : VERS LA TERRITORIALISATION DE LA REGULATION ECONOMIQUE SPATIALE	211
I – Le désengagement de l'Etat des affaires économiques lyonnaises	212
1- L'échec de la décentralisation industrielle et tertiaire	212
Des complexes industriels régionaux inadaptés aux réalités économiques	213
L'impact limité de la Part Dieu sur la décentralisation tertiaire	214
Lyon, métropole financière ?	217
2- La Charte Industrielle ou le réveil du patronat lyonnais.....	220
La contestation de l'expertise économique technocratique	221
Un nouveau positionnement patronal hostile à l'interventionnisme public.....	223
De l'art et de la manière de reprendre le leadership	225
Remise en cause de l'organisation de la régulation économique au niveau local	228
3- Le basculement dans un régime économique de crise	230
Thèmes et concepts de référence : de la croissance à la crise.....	231
Prémices d'une territorialisation de l'intervention en faveur de l'économie.....	232
Conclusion de chapitre.....	234
II - L'émergence de la politique économique lyonnaise	235
1- Une nouvelle alliance entre patronat et responsables politiques lyonnais	236
Un positionnement hostile à la politique économique de l'Etat	236
Missions et positionnement stratégique de l'ADERLY.....	239

L'organisation du système d'acteurs local au service des intérêts économiques lyonnais	241
2- L'acculturation managériale des acteurs lyonnais	244
L'ouverture des responsables lyonnais à la gestion partenariale du développement économique	245
Gestion partenariale des problèmes économiques et conflits politiques.....	248
Le rôle pilote de l'ADERLY.....	251
Management et sous-traitance dans les opérations d'aménagement économique	254
Une gestion pragmatique des surfaces d'activités dans l'agglomération.....	257
Conclusion de chapitre	259
Conclusion de Section	260
Conclusion de la 2 ^{ème} Partie	263
Troisième partie : la territorialisation de la politique économique dans la métropole lyonnaise (1980-2005).....	265
Section 1 : IMPERATIF ECONOMIQUE ET MONTEE EN PUISSANCE DES POUVOIRS PUBLICS LOCAUX DEPUIS 1980.....	269
I – Les mutations du cadre référentiel de la régulation économique	270
1- La compétitivité économique territoriale au centre des politiques urbaines.....	270
2- L'évolution du cadre législatif français (1982-2002).....	272
Conclusion de chapitre	276
II – Le processus de réappropriation politique de l'impératif économique	276
1- Les freins à l'engagement économique communautaire dans les années 1980	277
Divergences idéologiques au sein de la classe politique lyonnaise	278
Autres facteurs limitatifs de l'engagement économique communautaire	280
La primauté des initiatives municipales en faveur de l'économie	282
La domination politique de la municipalité lyonnaise sur l'appareil communautaire	285
2- L'inscription de l'enjeu économique dans l'agenda politique communautaire	287
Entre rhétorique métropolitaine et consécration légale.....	288
L'économie au centre de la politique urbaine lyonnaise.....	291
Extension sectorielle du domaine de la lutte économique	295
Conclusion de Chapitre	298
III - Montée en puissance de la compétence économique dans l'organigramme communautaire	299
1- Une difficile saisine technique de la problématique économique dans les années 1980 ..	300
2- Anticipation d'une compétence attendue (1989-1991).....	301
3- Le temps de l'officialisation (1992-1998).....	303
La parenthèse SODERLY	303
La Direction des Affaires Economiques et Internationales.....	305
4- La consécration des services économiques communautaires (depuis 1999).....	307
Renforcement de la capacité d'action et tentatives territoriales de la DAEI.....	307
Instauration de la TPU et redéfinition de l'intérêt économique communautaire	309
Territorialisation de la politique économique communautaire... ..	312
... ou tentations hégémoniques de la part du Grand Lyon ?	315
Conclusion de chapitre	317
Conclusion de section.....	317
Section 2 : LA STRATEGIE COMME MODALITE DE REGULATION ECONOMIQUE TERRITORIALE	321
I - L'avènement de la méthode stratégique durant la décennie 1980	322
1- Qu'est-ce que la démarche stratégique ?.....	323
Un nouveau principe d'action économique pragmatique et flexible.....	323
Une méthode d'action publique adaptée à la contrainte concurrentielle	324
2- L'application de la méthode stratégique à la politique économique lyonnaise.....	327
L'urbanisme et l'aménagement au service du développement économique territorial.....	328
Entre urbanisme économique et stratégie de positionnement international.....	330

Sous-traitance et partenariat, solutions à la quête de pragmatisme économique	333
3- La planification stratégique, pivot du développement économique local.....	336
Une nouvelle culture partagée de l'action publique	337
Une vision stratégique de la planification urbaine portée par les acteurs économiques.....	339
L'AGURCO, vecteur de l'acculturation stratégique de la puissance publique locale.....	342
L'essence stratégique du projet de schéma directeur « Lyon 2010 »	345
Une déclinaison spatiale et multisectorielle des enjeux de développement économique.....	347
Conclusion de chapitre.....	350
II - L'intégration fonctionnelle des politiques urbaines	352
1- Projet urbain et globalisation de l'action publique au service du développement économique	353
La dimension économique du projet urbain	354
La mise en œuvre opérationnelle des projets urbains stratégiques	356
Les missions territoriales, vecteurs de transversalité et de proximité dans l'action publique	360
2- Difficultés de mise en cohérence développement urbain / développement économique....	364
Vertus intégratives de l'aménagement des surfaces d'activités.....	364
Renouvellement urbain et développement économique	366
Le cloisonnement sectoriel de l'action économique communautaire	369
Un problème de compétences techniques en matière d'action économique ?.....	373
3- De l'animation territoriale au développement économique décentralisé.....	376
La réorganisation territorialisée de l'intervention économique	377
Avantages et limites du développement économique territorialisé	382
Conclusion de chapitre.....	384
Conclusion de section.....	385
Section 3 : CONFIGURATIONS ET LIMITES DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE ECONOMIQUE LYONNAISE.....	389
I – Le repositionnement contraint des organismes à vocation économique	390
1- Le rôle pilote des acteurs économiques dans les années 1980.....	391
L'ADERLY au cœur de la conception stratégique de la politique économique territoriale	391
Accueil, promotion, internationalisation et rhétorique technopolitaine.....	394
Expertise économique et vision stratégique du développement économique local	397
2- La subordination des structures représentatives des intérêts économiques au Grand Lyon.....	400
Les structures patronales, acteurs incontournables du développement économique local... ..	400
... Soumis à la concurrence de nouveaux organismes de représentation des entreprises... ..	403
... et progressivement relégués au second plan par la DAEI du Grand Lyon	407
3- La gouvernance économique lyonnaise	411
Conclusion de chapitre.....	414
II – L'instauration de relations directes entre le Grand Lyon et les entreprises	415
1- Un nouveau rapport du politique aux entreprises	415
2- Du partenariat public/privé à l'intégration de l'intérêt des entreprises.....	417
Le recours aux entreprises privées dans l'aménagement urbain.....	418
Un cas d'école, la Cité Internationale	419
Une participation accrue des acteurs économiques à la planification urbaine.....	422
Les entreprises, cibles, partenaires et vecteurs directs du développement économique territorialisé.....	425
Du SDE au GLEE : l'avènement de l'intérêt des entreprises au cœur de la politique économique.....	429
3- Limites politiques de l'intégration de l'intérêt des entreprises par le Grand Lyon.....	434

Contradictions entre les objectifs spatiaux de l'action publique et le développement économique	435
Le développement économique territorialisé au risque de la représentation démocratique.....	439
Poursuite de l'intérêt général ou défense de l'intérêt des entreprises ?	445
Conclusion de chapitre	449
Conclusion de section.....	450
Conclusion de la 3 ^{ème} Partie	453
Conclusion.....	455
Bibliographie générale	461
Table des matières	481