

## **Bilan étape du système d'intervention économique territorialisé du Grand Lyon**

### **Introduction**

La Communauté urbaine de Lyon (COURLY ou Grand Lyon depuis 1991) a été créée par l'Etat en 1969. Elle regroupe 55 communes de la métropole lyonnaise et constitue la deuxième agglomération urbaine de France après Paris (1.2 millions d'habitants en 1999). Dénuée de compétences propres avant les lois de décentralisation de 1982-1983, la COURLY a développé depuis des politiques urbaines volontaires et ambitieuses dans les domaines d'action publique qui lui ont été délégués par les communes membres : aménagement de l'espace et urbanisme, logement, déplacements, services publics locaux... La loi d'Administration Territoriale de la République de 1992 complète ce panel de compétences en attribuant aux établissements publics de coopération intercommunale la compétence de développement économique. La Communauté urbaine de Lyon pilote ainsi la politique économique de la métropole lyonnaise depuis 1992, au gré d'un système collectif de régulation territorialisée.

Les services économiques du Grand Lyon n'interviennent pas seuls dans la régulation économique de la métropole. Ils s'inscrivent dans un système d'action collective aux racines déjà anciennes, au sein duquel ils tendent désormais à occuper une position dominante et directrice. Ce système de gouvernance de la régulation économique locale repose notamment sur une alliance politique et technique entre le Grand Lyon et les principales structures de représentation des intérêts économiques locaux, renforcée par le processus récent de territorialisation de l'intervention économique du Grand Lyon et le recours à une logique de sous-traitance de l'action auprès des organismes à vocation économique présents sur le territoire local.

Ce dispositif partenarial territorialisé, bien que particulièrement novateur, souple et pragmatique, comporte cependant quelques limites. Après avoir présenté les grandes lignes de l'évolution du système de gouvernance économique de la métropole lyonnaise et les conditions d'émergence de la politique de développement économique du Grand Lyon, notre propos sera ainsi centré sur le processus de territorialisation de la régulation économique métropolitaine. Il s'agit d'analyser ses principaux développements en terme d'organisation de l'action économique publique et de présenter le nouveau dispositif territorialisé mis en place par le Grand Lyon. Enfin, nous tenterons de dégager un premier bilan d'étape de ce dispositif, en pointant certaines de ses réussites mais aussi ses principales limites.

### **La gouvernance de la régulation économique dans la métropole lyonnaise :**

Le système d'action collective lyonnais dans le domaine de l'économie possède une histoire relativement ancienne. Il est caractérisé par la grande proximité existant entre le milieu des affaires et le pouvoir politique local, héritée du radicalisme municipal du début du 20<sup>ème</sup> siècle (Sauzay, 1998) et renforcée par les équipes politiques qui se sont succédées depuis à la tête des instances publiques locales. La métropole lyonnaise constitue l'un des rares exemples français de corporatisme mutualiste (Davezies, 1993), au sein duquel les principaux organismes de représentation des intérêts économiques locaux sont fortement et de plus en plus impliqués dans le dispositif de régulation économique porté par les pouvoirs publics. Ce modèle d'organisation révèle d'importantes dynamiques endogènes de développement, un ancrage profond des acteurs économiques dans le territoire local, ainsi qu'une certaine

capacité des représentants des entreprises à co-produire et à co-gérer les ressources économiques du territoire métropolitain avec les autorités publiques locales.

L'évolution du système de gouvernance de la régulation économique dans la métropole lyonnaise depuis les années 1970 reflète également le profond renouvellement du leadership politique local (Faure, 2001) et une certaine complexité des jeux de pouvoir, due à la multiplicité des acteurs impliqués à des degrés divers dans l'intervention économique locale. Chacun jouit de capacités d'action propres et s'insère dans le réseau d'acteurs selon une logique de mutualisation des compétences au service du développement économique métropolitain, mais des conflits de légitimité se manifestent, entre les instances communautaires et les autres acteurs traditionnels de la régulation économique territoriale (communes, structures de représentation des intérêts économiques). Le Grand Lyon développe fortement ses capacités d'intervention économique depuis le début des années 1990, mais impose de plus en plus ses orientations politiques à ses partenaires.

#### Rappel historique :

La politique économique développée par les responsables politiques du Grand Lyon depuis 1992 s'inscrit dans la continuité d'une démarche d'action collective initiée de longue date. Dès 1972, la COURLY s'engage en effet dans la mise en œuvre d'une Charte Industrielle pour l'agglomération lyonnaise, aux côtés de la CCIL et du Groupement Interprofessionnel Lyonnais (GIL) principal syndicat patronal lyonnais créée en 1945. Cette alliance politique donne naissance en 1973 à l'Association pour le Développement Economique de la Région Lyonnaise (ADERLY), première structure partenariale locale d'intervention économique rassemblant les acteurs économiques publics et privés de la métropole. La CCIL assure seule le leadership de la politique économique métropolitaine durant les années 1970 et 1980, en l'absence de compétence économique au sein de la COURLY. Elle s'appuie pour cela sur le Bureau de Développement Economique, créé en son sein pour assurer les missions de l'ADERLY : l'animation et la promotion économique territoriale.

La CCIL bénéficie d'une double légitimité d'intervention en matière de régulation économique territoriale, conférée par la représentativité structurelle des entreprises implantées sur le territoire métropolitain et par le statut d'établissement public et la mission d'intérêt général octroyé par l'Etat en 1960 aux organisations consulaires (Coing, 1978). La CCIL est également le premier acteur historique de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (sa création remonte à 1702). Elle a longtemps reflété la grande diversité sectorielle du tissu productif lyonnais, héritée du processus séculaire de sédimentation par strates d'activités dont résulte le capitalisme lyonnais (Jouve, 2000), autour des industries textiles, chimiques et mécaniques (Labasse et Laferrère, 1966). Son rôle de représentation des intérêts des entreprises auprès des autorités publiques est devenu central au cours du 20<sup>ème</sup> siècle : elle contribue notamment à la réalisation des principaux équipements collectifs à vocation économique de la métropole (palais de la Foire, aéroports, zones industrielles) et bénéficie d'un poids politique très important sur la scène décisionnelle locale, grâce aux étroites relations nouées de longue date entre les grands capitaines d'industrie et les autorités politiques lyonnaises. L'appareil politique de la CCIL est en outre contrôlé depuis les années 1950 par les représentants du GIL. Les deux organismes ont notamment fondés ensemble le Comité pour l'expansion et l'aménagement économique en 1952, afin d'influencer la définition des orientations du Plan étatique d'aménagement et de développement économique de la métropole. Durant les années de croissance (1950-1970), la CCIL joue ainsi un rôle d'outil de mise en œuvre directe des intérêts spécifiques du patronat lyonnais, exerçant une influence périphérique sur la conduite de la politique nationale d'aménagement du territoire et sur sa déclinaison dans l'agglomération lyonnaise à travers la politique des métropoles d'équilibre. Elle constitue le principal allié objectif du projet d'aménagement économique de la métropole porté par l'Etat, aux côtés de la

COURLY, créée autoritairement en 1969 pour faciliter la mise en œuvre des orientations politiques étatiques et rationaliser la gestion urbaine locale (Lojkine, 1974).

A partir des années 1970, à la faveur du retrait progressif de l'Etat des politiques urbaines locales face à l'inadaptation de la politique économique et d'aménagement du territoire centralisée au contexte de crise structurelle et de stagnation de la croissance, la CCIL devient l'acteur dominant de la régulation économique locale. Elle participe directement à l'émergence d'une politique économique locale endogène, étroitement relayée par les instances communautaires. Elle développe ainsi une solide expérience, des compétences reconnues et une certaine capacité d'adaptabilité et de réactivité en matière d'intervention économique (Jouve, 2001). Elle assure notamment le pilotage du Plan Technopole de la métropole lyonnaise à partir de 1986 (animation et promotion technopolitaines déclinées sur 3 sites géographiques par l'ADERLY), la COURLY se chargeant de la réalisation du volet opérationnel et urbain du programme (restructuration du quartier industriel de Gerland). Faute de compétence économique spécifique, l'autorité communautaire reste ainsi quelque peu en retrait du pilotage de la régulation économique métropolitaine jusqu'au début des années 1990. Elle n'intervient que de manière périphérique dans la définition des grandes orientations de l'action et s'occupe essentiellement de leur mise en œuvre sur le plan spatial. Les aspects stratégiques de la politique économique locale, notamment l'argument technopolitain (Cauquil, 2000), sont essentiellement portés par le Bureau de Développement Economique de la CCIL et par l'ADERLY, au sein de laquelle les élus communautaires ont quand même une certaine influence politique. Les lois de décentralisation de 1982-1983 confèrent également à la COURLY d'importantes compétences en matière d'aménagement de l'espace, d'urbanisme, de planification territoriale, d'équipement et de gestion des services publics locaux, déléguées par les communes membres. Ses services techniques acquièrent ainsi un savoir-faire notable dans de nombreux domaines d'intervention, liés à l'environnement direct et indirect des entreprises sur le territoire de la métropole (aménagement de zones d'activités, équipements collectifs, infrastructures, réseaux techniques...). La réalisation de certaines opérations (surfaces d'activités, programmes immobiliers tertiaires, équipements) est confiée à la Société d'Equipement de la Région lyonnaise (SERL), qui en assure la maîtrise d'ouvrage pour le compte de la COURLY, ou plus rarement prise en charge directement par les services communautaires (Technopôle de Gerland).

L'entente politique et la collaboration technique entre l'institution communautaire et la CCIL sont notamment favorisées par la grande proximité culturelle et professionnelle existant entre les chargés de mission et les responsables politiques des deux organismes. Cette osmose au sein du système d'acteurs est renforcée par le lancement d'une vaste réflexion prospective collective (Colloque « *Demain l'agglomération lyonnaise* » en 1984) puis d'un nouvel exercice de planification urbaine à l'échelle métropolitaine (Schéma Directeur de l'agglomération lyonnaise « *Lyon 2010* »), suite aux lois de décentralisation et à la montée de la concurrence économique entre les villes dans le contexte de crise (Padioleau, Demeestere, 1992). Ces deux événements permettent aux personnels politiques et techniques de la COURLY et de son Agence d'urbanisme de se familiariser avec les nouvelles méthodes de management de l'action publique, inspirées des approches stratégiques de la gestion des entreprises (Bouinot, Bermils, 1993), et de concevoir un véritable projet de développement économique et urbain global pour la métropole. Un changement de paradigme intervient en effet dans les années 1980 en matière de régulation économique, avec le passage d'une logique d'aménagement de la croissance au niveau national à une logique nouvelle d'aménagement de la concurrence, de gestion de la crise et de développement local (Joye, 2002 ; Portal, 2002 ; Laborie, Langumier, De Roo, 1985).

Les communes de l'agglomération profitent elles aussi de leurs nouvelles compétences institutionnelles issues la Décentralisation, de la responsabilité des ressources de la taxe

professionnelle et de leur légitimité traditionnelle dans la gestion des affaires locales pour développer leurs propres services économiques municipaux et mettre en œuvre des actions de régulations spécifiques adaptées aux particularités du tissu économique local. Le niveau municipal est en effet directement touché par les conséquences de la crise économique : fermeture d'usines, stagnation des investissements industriels et difficulté à achever le remplissage des zones d'activités... Les municipalités sont ainsi en position de première ligne sur le front de la concurrence territoriale. Les initiatives de développement économiques municipales sont essentiellement le fait des deux communes centrales (Lyon et Villeurbanne) et des grandes communes industrielles de l'Est, accueillant de nombreuses zones d'activités sur leur territoire, mais certaines communes de l'Ouest participent également de cette dynamique dans le cadre du Plan Technopole. Des syndicats intercommunaux et des associations de communes se créent spontanément dans l'agglomération lyonnaise, afin de mutualiser les interventions économiques à l'échelle des territoires locaux. Ces structures développent des projets de développement économique local différenciés, en s'appuyant le plus souvent sur les associations d'entreprises qui émergent sur la base de l'appartenance à une même zone d'activités.

Jusqu'au début des années 1990, la régulation économique dans la métropole lyonnaise est ainsi essentiellement assurée par la CCIL, par le biais de l'ADERLY et avec le soutien appuyé de la COURLY qui reste quelque peu en retrait du volet stratégique de l'action, mais également par les communes et les associations locales de manière un peu plus isolée. L'interface entre la sphère publique locale et le monde des entreprises est généralement assurée par les nombreuses associations d'entreprises présentes sur le territoire, qui facilitent les échanges entre les municipalités et le tissu économique local, tandis que l'organisme consulaire représente les intérêts économiques plus globaux du patronat auprès des autorités politiques communautaires. Elle énonce ainsi les grandes orientations politiques et qualitatives de l'action économique métropolitaine au nom de la COURLY et du principal syndicat patronal lyonnais, tandis que la COURLY développe ses savoir-faire et son expertise en matière d'aménagement spatial et d'offre de surfaces d'implantation pour les entreprises.

#### La prise de leadership du Grand Lyon :

Quand la loi ATR confère la compétence de développement économique à la COURLY en 1992, celle-ci jouit donc déjà d'une légitimité et de compétences reconnues en matière d'aménagement de l'espace et de conduite d'opérations d'urbanisme en faveur de l'économie. Une cellule chargée des activités économiques existe en effet depuis le milieu des années 1980, qui s'occupe des relations avec les acteurs économiques, de la promotion des activités d'agglomération, des opérations d'urbanisme à vocation économique (déléguées ou en régie directe), puis de la mise en place d'une politique économique intégrée dans le projet global de développement métropolitain. L'influence de la COURLY sur le volet spatial de la régulation économique locale est renforcée par la capacité d'expertise économique et de veille prospective et stratégique développée avec l'Agence d'urbanisme (et la participation de cabinets de consultants privés) durant l'élaboration du SD Lyon 2010. Les services communautaires tendent également à devenir les interlocuteurs privilégiés des investisseurs économiques et des entreprises sur le territoire métropolitain, grâce à leur maîtrise de la production de surfaces d'accueil pour les entreprises développée avec l'aide de la SERL ou en interne et aux relations de travail étroites nouées au sein de l'ADERLY avec les organisations patronales sur les questions de promotion territoriale.

La montée en charge de l'institution communautaire dans la conduite de la politique économique métropolitaine dans les années 1990 se traduit notamment par un phénomène d'acculturation progressive des services techniques aux nouvelles méthodes du management stratégique et aux problématiques de développement des entreprises, par la

réorganisation générale des services pour intégrer la nouvelle compétence économique et par une appellation plus « vendeuse » et stratégique pour la COURLY adoptée dès 1991 : le Grand Lyon. Fortes de leur nouvelle légitimité institutionnelle et légale conférée par la loi ATR, les autorités communautaires créent ainsi la Mission de Développement Economique (MDE) rattachée au département du développement urbain pour superviser les implantations économiques et l'offre d'accueil, puis la Direction des Affaires Economiques et Internationales (DAEI), chargé de gérer les aspects stratégiques de l'intervention. Les moyens humains et les missions de la DAEI sont démultipliés au cours des années 1990 : élaboration d'une stratégie économique métropolitaine, accueil et soutien des projets de développement des entreprises, politiques de filières et de fonctions prioritaires, réflexion sur l'urbanisme commercial, coordination avec les services extérieurs et sensibilisation des services internes de la communauté aux besoins et aux contraintes des entreprises, aide à la décision et veille économique, analyse des besoins des entreprises, marketing territorial, évaluation de l'intervention, intégration de l'action technopolitaine, concertation économique, création d'entreprises, équipements structurants... Une nouvelle organisation matricielle se profile enfin avec la fusion de la MDE au sein de la DAEI en 1998-1999, destinée à rationaliser le dispositif communautaire d'action économique en intégrant dans un même service le volet spatial de l'intervention économique (offre de sites d'accueil pour les entreprises) et le volet stratégique de définition et d'orientation de l'action.

Progressivement, les services économiques du Grand Lyon adoptent une position hégémonique dans le pilotage de la politique économique locale, en se plaçant comme la tête pensante du système d'action collective et en énonçant, voire en imposant leur vision stratégique de la régulation territoriale aux autres acteurs locaux : communes, CCIL, associations de communes et/ou d'entreprises locales... Les services économiques du Grand Lyon développent une large palette de préoccupations liées au développement et tendent à contrôler toutes les dimensions techniques de l'intervention économique. Un ou plusieurs élus communautaires sont responsables des questions économiques et du rayonnement international selon les équipes politiques successives. De nombreux contacts sont noués par les techniciens et les élus avec les représentants des forces économiques du territoire, notamment par le biais de « Millénaire 3 », service chargé de la prospective et de la stratégie métropolitaine du Grand Lyon à partir de 1996, qui organise des démarches de réflexion collective sur l'avenir de la métropole. Les filières d'activités innovantes ou motrices pour le développement économique métropolitain sont identifiées et font l'objet d'intervention spécifiques (biotechnologies, numérique, création/mode). Les autorités communautaires s'approprient l'argument technopolitain auparavant porté par la CCIL et l'ADERLY en lançant le nouveau Plan Technopolitain en 1998. Le programme d'actions est décliné sur 7 sites de la métropole et rassemble la majeure partie des acteurs universitaires et économiques lyonnais. Une charte des implantations industrielles est signée avec la CCIL et des représentants de l'Etat pour favoriser la prise en compte de l'environnement dans les zones industrielles. Elle s'accompagne d'un vaste programme de réhabilitation des zones industrielles à partir de 1997, destiné à améliorer la qualité d'accueil et le fonctionnement des entreprises, ainsi qu'à redynamiser le marché de l'offre sur territoire.

La prise de leadership du Grand Lyon dans la gouvernance économique métropolitaine s'effectue également à travers l'appropriation politique du système d'action collective et par la refondation, sous contrôle communautaire, de la démarche partenariale initiée dans les années 1970 avec les principales structures de représentation des intérêts économiques lyonnais. L'organisation du réseau territorialisé d'action publique de la métropole lyonnaise est formalisée par la démarche novatrice du Schéma de développement Economique (SDE), qui constitue une nouvelle scène de régulation partenariale de l'économie locale fondée sur la mise en commun des initiatives et des compétences, au service de la politique développée par les responsables politiques et les services techniques du Grand Lyon. Le SDE est lancé en 1997, afin de rassembler les acteurs privés du monde des entreprises et les pouvoirs

publics locaux autour de la réalisation d'un diagnostic de l'économie lyonnaise puis de la définition partenariale d'un plan stratégique territorial d'intervention économique à l'échelle de la métropole. Il constitue le nouveau cadre d'ensemble de la politique économique du Grand Lyon, permettant la clarification et l'organisation institutionnelle entre les différents acteurs impliqués dans la régulation économique locale, ainsi que la concrétisation du principe politique d'intégration des problématiques propres aux entreprises et à la sphère privée dans la conduite de l'action publique. Les principaux signataires de la démarche sont les organismes représentant les intérêts des entreprises locales : la CCIL, le GIL-MEDEF, la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME) et la Chambre des Métiers, auxquels s'ajoutent de nombreuses associations d'entreprises locales, des services ministériels déconcentrés, des agences publiques régionales spécialisées, des entreprises.... Cette intégration des intérêts économiques privés par l'autorité publique communautaire est matérialisée en 2003 par l'organisation des « *Etats généraux de l'économie lyonnaise* », grande manifestation médiatique rassemblant l'ensemble des acteurs concernés, au cours de laquelle le SDE est rebaptisé « *Grand Lyon, l'esprit d'entreprise* » par le président du Grand Lyon.

En outre, le Grand Lyon s'inscrit dans ce système d'action collective comme le partenaire central, une sorte de donneur d'ordre placé à la tête d'un réseau complexe de sous-traitance (Linossier, 2003 ; Linossier, Zepf, 2002). Le recours à l'externalisation des tâches techniques de la régulation économique auprès des structures partenaires est essentiellement motivé par la nécessité de consolider en pratique l'alliance politique scellée par la démarche du « SDE – Grand Lyon l'esprit d'entreprise », mais également par la volonté de palier au manque de savoir-faire des services techniques communautaires et au caractère encore fragile de la légitimité du Grand Lyon à intervenir dans le champ de la régulation économique, malgré son importante capacité financière et le grand nombre de ses compétences en matière de gestion urbaine. En effet, la force d'intervention du Grand Lyon dans la régulation économique métropolitaine n'est pas technique, elle est avant tout politique et financière. Le budget communautaire annuel est en constante augmentation depuis le début des années 1990, avoisinant 1.3 milliards d'Euros en 2003, dont environ 1/10<sup>ème</sup> est consacré au développement économique. Cette puissance financière confère un avantage certain au Grand Lyon sur ses partenaires, lui permettant de prendre en charge la responsabilité politique et décisionnelle des actions économiques. Des subventions sont versées aux différents partenaires (CCIL, syndicats intercommunaux, associations d'entreprises...), qui se voient confier la mise en œuvre opérationnelle des actions définies par le Grand Lyon, dont les services de la DAEI assurent la coordination et la mise en cohérence.

L'instauration de la taxe professionnelle unique sur l'ensemble du territoire communautaire, en application de la loi de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale de 1999, favorise par ailleurs l'émergence d'un intérêt général local (Faure, 1997) au niveau communautaire sur les questions économiques et apporte une nouvelle légitimité politique au Grand Lyon pour piloter la régulation territoriale. Ce nouveau dispositif fiscal remet directement en cause l'intérêt et la légitimité des communes à intervenir dans le champ de l'économie, en les dépossédant de la gestion des ressources prélevées sur les entreprises. Il confirme en effet la prééminence de l'instance communautaire sur les communes, liée à la délégation de la plupart des compétences municipales, et relègue les municipalités au rang de simple exécutant de la politique énoncée par le Grand Lyon, au même titre que la CCIL, les associations d'entreprises locales et la plupart des partenaires institutionnels signataires du « SDE-Grand Lyon l'esprit d'entreprise ».

Les principaux acteurs historiques de la régulation économique territoriale, la CCIL, les associations d'entreprises locales et les communes, se trouvent ainsi dépossédés d'une grande partie de leur autonomie et de leur légitimité d'action respectives par la prise de

pouvoir du Grand Lyon dans le système de gouvernance économique métropolitain. Les intérêts économiques des entreprises sont plus directement pris en compte par le dispositif partenarial de régulation économique à travers la démarche du « SDE-Grand Lyon l'esprit d'entreprise », mais des conflits de légitimité et de concurrence apparaissent entre l'autorité communautaire et certains de ses partenaires, qui révèlent les limites de la capacité du Grand Lyon à s'instituer en acteur dominant et hégémonique de la régulation économique métropolitaine. Ces conflits se cristallisent particulièrement autour du nouveau dispositif de territorialisation de la politique économique du Grand Lyon mis en place depuis 2002, qui constitue le dernier avatar de l'organisation managériale des services communautaires pour répondre aux exigences du développement économique (Linossier, 2004).

### **La territorialisation de la politique économique du Grand Lyon**

La territorialisation est un processus d'ancrage des politiques publiques locales dans le territoire, et la principale manifestation du vaste mouvement de modernisation et de recomposition de l'action publique que connaît la France depuis les lois de décentralisation (Béhar, 2000). La « victoire des territoires » sur l'Etat central correspond en effet à une mutation profonde de la régulation territoriale, qui passe d'une logique descendante et normative dominée par l'Etat (Top-Down) à une logique ascendante et plus expérimentale fondée sur la démarche de projet territorial (Bottom-Up). Elle 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 flexibiliste. 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 durant les années de croissance et de fort dirigisme centralisé de l'Etat, à un double statut de finalité et de moyen pour l'intervention publique décentralisée au niveau des collectivités locales (Estèbe, 2003). Elle concrétise enfin la mise en application du principe de subsidiarité dans l'action publique territoriale (Faure, 1997) par les pouvoirs publics en charge de la régulation économique et spatiale.

Dans la métropole lyonnaise, la territorialisation de la régulation économique s'opère selon deux phases chronologiques distinctes. La première phase, consécutive à la Décentralisation puis à la loi ATR, permet à l'instance communautaire de développer des capacités d'expertise (en interne puis au sein de son Agence d'urbanisme qui héberge et anime l'Observatoire Partenarial Lyonnais en Economie – OPALE) et des compétences en matière de planification stratégique, de conduites 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 de l'acculturation progressive des services et des élus communautaires aux méthodes d'action inspirées des techniques du management stratégique (Bouinot, Bermils, 1995), déclinées à travers des démarches de projet et par l'intégration stratégique des politiques d'aménagement urbain et de développement économique au service du développement global de la métropole et de son positionnement face à la concurrence internationale. La deuxième phase de territorialisation de la politique économique du Grand Lyon, plus récente, répond quant à elle au besoin de consolidation de la capacité d'intervention et du leadership politique communautaires 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 l'échelle des territoires locaux qui la composent, difficulté des services du Grand Lyon à mettre en cohérence ces différentes approches de l'action économique territoriale.

Le Grand Lyon est ainsi engagé dans un processus d'innovation territoriale totalement inédit destiné à renforcer sa capacité d'intervention économique 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, ainsi que sur l'invention d'une nouvelle maille territoriale située entre le niveau communautaire et celui des communes.

#### Les enjeux de la nouvelle territorialisation de la politique économique du Grand Lyon :

Le management stratégique, la nouvelle planification urbaine (Portal, 2002), le marketing territorial et la démarche de projet urbain à vocation globale sont relativement bien maîtrisés par les services techniques et les élus communautaires, qui se sont forgés une solide expérience dans la conduite des politiques métropolitaines durant la première phase de territorialisation. Celle-ci a permis la définition des grandes orientations stratégiques du développement économique (filières, sites) et la réorganisation du système de gouvernance à l'échelle du territoire métropolitain. Cependant, le Grand Lyon manque de compétences spécifiques, techniques et opérationnelles en interne, et souffre d'un relatif manque d'expérience en matière d'action économique sur le terrain, notamment par rapport aux services municipaux ou de la CCIL. Malgré la forte augmentation des effectifs humains et des prérogatives de la DAEI depuis 10 ans, le mode d'organisation et les compétences très généralistes des services économiques communautaires s'avèrent inadaptés aux enjeux d'une régulation économique opérée à la fois à l'échelle métropolitaine et à l'échelle des territoires locaux qui composent la métropole. Les services du Grand Lyon restent majoritairement cantonnés dans des tâches de mise en réseau et de coordination entre les acteurs au niveau central, et dans la définition stratégique de l'action à l'échelle du territoire métropolitain. Les élus, comme les techniciens, n'ont pratiquement pas de contact avec la réalité contrastée du terrain ni avec les entreprises, l'action est peu différenciée et conçue de manière technocratique. Il existe pourtant une grande variété de sites et de contextes économiques dans la métropole lyonnaise, qui ne peuvent se satisfaire d'une vision centralisée et monolithique de la régulation économique territorialisée.

Le Grand Lyon est en effet limité dans l'exercice quotidien de la régulation économique territorialisée par une approche trop centralisée de l'action publique en général et par un important cloisonnement sectoriel des différents services de gestion urbaine, qui rendent difficile l'intégration opérationnelle des logiques d'aménagement spatial et des logiques de développement économique sur le territoire de la métropole. Ce centralisme est hérité du technocratisme de l'Etat français, qui est amplement reproduit dans les choix de modes d'organisation des services communautaires opérés par les responsables politiques successifs. Il est matérialisé par la centralisation des fonctions considérées comme stratégiques pour le développement urbain (urbanisme, développement économique, habitat, déplacements...) et par la déconcentration des fonctions plus techniques ou sociales sur le territoire (voirie, assainissement, Politique de la Ville dans les quartiers d'habitat social). Le centralisme communautaire est renforcé négativement par l'éclatement des fonctions et le manque de coordination entre les différents volets de la gestion urbaine au sein de l'appareil technique du Grand Lyon.

Depuis la fin des années 1980, l'organigramme général du Grand Lyon a ainsi évolué dans le sens d'une dissociation fonctionnelle progressive de la régulation spatiale par l'aménagement et la planification urbaine (Direction du Développement Urbain) et de la régulation stratégique et qualitative de l'économie (DAEI), bien que ces deux aspects étaient initialement rassemblés au sein d'une même Direction technique du Développement. Les efforts d'adaptation du dispositif de gestion des politiques urbaines aux enjeux de la compétition interurbaine aboutissent en définitive à la séparation quasiment hermétique des actions urbanistiques et des actions économiques. Le recours aux démarches de projet



urbain amorce cependant la réintégration fonctionnelle de l'action publique communautaire selon une logique transversale, partenariale et globale, ainsi qu'une ébauche de décentralisation territoriale des services techniques stratégiques d'urbanisme et d'aménagement. Un dispositif de Missions territoriales existe en effet sur certains quartiers de la ville de Lyon depuis le milieu des années 1990, qui font l'objet d'un projet d'aménagement ou de restructuration urbaine. Les missions territoriales regroupent des représentants des services techniques municipaux et communautaires impliqués dans la réalisation du projet, afin de faciliter la coordination et la mise en œuvre des opérations de manière transversale. Une mission de coordination des politiques d'agglomération se charge également de la mise en cohérence des différents programmes d'actions sectoriels au sein du Grand Lyon depuis 2002. Globalement toutefois, les actions économiques spécifiques développées par la DAEI depuis 10 ans peinent encore à trouver une déclinaison spatiale et un réel ancrage dans le territoire communautaire, malgré les efforts engagés à travers une politique de sites économiques et technopolitains.

La centralisation des services de la DAEI induit donc un manque de lisibilité de l'action communautaire en faveur de l'économie, qui se trouve renforcé par les difficultés de mise en cohérence des actions économiques qualitatives avec les opérations d'aménagement et d'urbanisme. Leur absence sur le terrain les empêche de nouer des relations de proximité avec le tissu économique et les entreprises au quotidien, et fragilise la crédibilité de leur intervention en matière de régulation économique territoriale, notamment par rapport aux services économiques municipaux. Ceux-ci sont en effet très actifs et géographiquement beaucoup plus proches des entreprises, ce qui leur permet de développer des relations de confiance et d'être à l'écoute des besoins particuliers de façon privilégiée. Sur certains territoires locaux du périmètre communautaire, les associations de communes développent depuis plusieurs années des projets et des dispositifs de développement spécifiques, en étroite relation avec les associations d'entreprises locales, qui escamotent l'intervention de la DAEI du Grand Lyon. Bien que les communes aient délégué la majeure partie de leurs compétences à l'instance communautaire et qu'elles ne soient pas directement signataires du SDE-Grand Lyon l'esprit d'entreprise – c'est le Grand Lyon qui bénéficie de la compétence du développement économique « stratégique –, elles ne sont pas toutes disposées à renoncer à leurs prérogatives en matière de régulation économique. Des négociations sont actuellement menées entre le Grand Lyon et les municipalités membres afin de mieux définir la répartition des compétences et des rôles entre les deux niveaux territoriaux, sur la base d'un audit réalisé par un cabinet de consultants spécialisé.

La légitimité et la crédibilité de l'intervention économiques des services du Grand Lyon sont également fragilisées par la présence sur le terrain des services la CCIL, qui a su adapter son mode d'organisation aux exigences de la proximité avec les entreprises et de la différenciation territoriale de l'action et des services, en créant 8 antennes locales sur le territoire communautaire. Depuis une dizaine d'années, la CCIL souffre pourtant d'une relative perte de représentativité vis-à-vis du tissu économique lyonnais de la métropole, essentiellement liée au développement des activités tertiaires et à l'émergence d'un nouveau patronat local, dynamique et innovateur, qui ne se reconnaît pas dans le fonctionnement et les positions idéologiques de l'organisation consulaire (Jouve, 2001). Cet affaiblissement s'accompagne d'une baisse d'influence du GIL au profit de la CGPME au sein de l'institution et de l'émergence de nouvelles structures alternatives de représentation des intérêts des entreprises (clubs d'entrepreneurs, associations thématiques), plus ou moins pérennes et indépendantes du Grand Lyon (subventions), qui exercent une certaine influence sur la scène de la régulation économique métropolitaine en tendant à fragmenter le système de représentation des intérêts économiques dans la métropole. Ceci n'empêche toutefois pas la CCIL de garder une importante capacité de réactivité et d'améliorer l'efficacité organisationnelle et l'adaptabilité aux contextes locaux de ses services et prestations pour les entreprises. Le nouveau maillage territorial de l'espace communautaire permet ainsi aux

services de la CCIL de confirmer leur légitimité structurelle et historique dans la régulation économique métropolitaine, en assurant une présence et une écoute des besoins des entreprises aussi bien à l'échelle communautaire avec les services centraux du Palais de la Bourse, qu'à l'échelle locale des territoires qui composent la métropole, grâce au dispositif novateur des antennes décentralisées.

La territorialisation de la politique économique du Grand Lyon doit donc répondre à une multiplicité d'enjeux de positionnement et de légitimité pour les instances politiques et les services techniques communautaires. La proximité avec les entreprises et l'écoute de leurs besoins, la décentralisation et le décloisonnement des services techniques, l'adaptation de l'intervention aux contextes locaux, la lisibilité spatiale de l'intervention économique, la gestion de la contradiction d'une régulation opérée selon une double approche scalaire (territoire métropolitain vs territoires locaux), le manque de compétences spécifiques et de savoir-faire des services communautaires, le renforcement du leadership politique dans le système d'action collective, notamment par rapport aux communes, aux associations locales à vocation économique et à la CCIL, et la volonté de concrétiser le partenariat scellé par la démarche du SDE sont autant de motivations pour les instances communautaires pour opérer une réorganisation générale et territorialisée de leur dispositif technique et politique d'intervention dans la régulation métropolitaine.

#### Le dispositif territorialisé d'intervention du Grand Lyon :

Depuis 2002, la nouvelle équipe politique à la tête de l'exécutif communautaire, prenant actes des orientations stratégiques globales du développement économique métropolitain et des alliances institutionnelles nouées depuis 10 ans au sein du système d'acteurs, recentre la réflexion et la mise en œuvre de la politique économique sur la double nécessité de proximité avec le tissu d'entreprises et d'ancrage de l'intervention dans le territoire métropolitain. Le mot d'ordre politique de la mandature : « Voir loin, être proche » confère une nouvelle dimension à l'intervention économique du Grand Lyon et donne une assise à la fois stratégique et opérationnelle à la dynamique de rapprochement de la sphère publique locale et du monde économiques et des intérêts privés annoncée par la nouvelle appellation de la démarche partenariale « SDE-Grand Lyon l'esprit d'entreprise ».

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. Trois équipes distinctes sont constituées en son sein : le Pôle Innovation, 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, chargé 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, chargé de l'urbanisme commercial et des loisirs marchands, de la gestion de l'offre d'implantation foncière et immobilière pour les entreprises et de la gestion des salons et autres dispositifs de communication économique (événements, site Internet...), selon une mode d'action de projet. La principale nouveauté induite par cette réorganisation des services de la DAEI réside ainsi dans la création de nouveaux postes techniques décentralisés sur le territoire : les animateurs économiques, ou développeurs économiques, 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 de leur capacité d'intervention économique de proximité auprès de structures partenaires à vocation économique présentes sur le territoire local. Ce système de sous-traitance d'une partie de l'action économique communautaire est organisé grâce à la constitution de « pôles de développement économique territorial », 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 externalisé : les développeurs économiques et technopolitains. Un dispositif analogue est également en projet sur les sites d'habitat social concernés par la création de zones franches urbaines (exonération de la taxe professionnelle pour faciliter les implantations et créations d'entreprises dans les quartiers en difficulté). Ce système de sous-traitance du portage technique et opérationnel du dispositif d'intervention illustre directement la mise en application des principes du pragmatisme et de la flexibilité inspirés du management stratégique des entreprises : organisation en réseau et externalisation 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 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. La structure de portage peut ainsi être un syndicat intercommunal, une association d'entreprises, un comité de bassin d'emploi, une antenne de la CCIL ou une grande école publique dans le cas des sites technopolitains. Il s'agit pour le Grand Lyon de se décharger du portage technique et opérationnel du dispositif d'intervention, en s'appuyant sur le réseau d'acteurs partenaires présents sur le terrain. Des contrats territoriaux, adaptés aux potentialités organisationnelles locales, sont signés au cas par cas entre le Grand Lyon, les communes et les structures de portage, qui fixent les modalités de l'intervention économique et la répartition des rôles entre les différents partenaires impliqués pour chaque territoire. Les développeurs ne figurent pas dans l'organigramme du Grand Lyon, afin de respecter le double objectif politique communautaire de ne pas augmenter la masse salariale interne et de favoriser la mise en œuvre du principe de partenariat en activant le réseau d'acteurs institués par le « SDE-Grand Lyon l'esprit d'entreprise ». Ils sont mis à disposition du Grand Lyon par leur organisme ou leur collectivité locale de rattachement pour assurer l'animation du « pôle de développement économique territorial » et sont ainsi placés directement sous la direction de la DAEI. Ils assurent ainsi au quotidien le relais de la politique économique communautaire sur le territoire, gèrent l'interface entre les différents acteurs en présence (entreprises, collectivités, associations, CCIL...), mais absorbent aussi à l'occasion les conflits d'intérêt ou de légitimité survenant entre ces mêmes acteurs.

Ce dispositif territorialisé de sous-traitance de l'intervention économique communautaire repose sur le nouveau découpage du territoire du Grand Lyon en 9 Conférences des Maires institué en 2002, regroupant les communes membres par secteurs géographiques. La création de ce nouvel échelon intermédiaire et normatif, imposé aux municipalités par les autorités communautaires, représente une démarche d'innovation territoriale (Girault, Antheaume, Maharaj, 2002) inédite dans la métropole lyonnaise. Elle s'inspire directement du maillage territorial mis en place par les antennes de la CCIL, mais ne se conforme pas totalement à la même logique de découpage de l'espace. Si le découpage territorial instauré par la CCIL répond en effet d'abord 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 existantes, celui qui est mis en place par le Grand Lyon répond plutôt à des dynamiques politiques d'entente entre les maires des communes ainsi qu'à des logiques technocratiques de sectorisation géographique héritées de la gestion de certains services publics locaux (voirie, assainissement...). Ce nouveau découpage du territoire communautaire est censé 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. 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, et de mise en cohérence de l'action entre les communes, le Grand Lyon et les divers partenaires de la régulation économique territoriale en présence (entreprises, associations d'entreprises, organismes consulaires...).

Le découpage des périmètres d'intervention économique est globalement calé sur celui des Conférences, mais il fait également l'objet d'adaptations pragmatiques ponctuelles, en fonction des configurations particulières du système d'acteurs ou de la spécificité du tissu économique au niveau local. Certaines Conférences des maires sont ainsi regroupées autour d'une seule « Pôle de développement économique territorial », tandis que d'autres sont au contraire subdivisées pour permettre la création d'un périmètre d'intervention supplémentaire situé à cheval sur deux Conférences. Cette flexibilité des découpages opérationnels est destinée à faciliter la prise en compte des différents contextes économiques locaux qui composent la métropole dans la nouvelle démarche d'animation territorialisée du développement économique du Grand Lyon. Cependant, si la définition des périmètres d'intervention sur les communes de la périphérie ne pose pas de grande difficulté d'un point de vue strictement spatial, il n'en va pas de même dans le secteur central de la métropole.

Pour la Conférence du centre (Lyon et Villeurbanne) en effet, une réflexion est actuellement en cours 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 question de greffer le dispositif des « pôles de développement économique territorial » sur celui des missions territoriales existantes dans Lyon, qui constituent également des structures intermédiaires territorialisées chargées de faciliter et de coordonner la mise en œuvre des actions au niveau local. Le problème majeur réside dans l'élargissement de leurs périmètres d'intervention respectifs, afin de pouvoir assurer une couverture totale du territoire central. Les missions territoriales ne sont en effet définies pour l'instant que par rapport à des périmètres restreints de projet urbain, c'est-à-dire à l'échelle de quelques quartiers seulement. Il reste aussi à régler la question de l'application du dispositif sur la commune de Villeurbanne, dont les services économiques municipaux ont jusqu'ici agi de manière relativement autonome par rapport aux services communautaires et municipaux lyonnais. Les périmètres d'intervention des sites technopolitains et des zones franches urbaines sont quant à eux beaucoup plus restreints spatialement et moins difficiles à établir, puisque généralement définis à l'échelle d'une zone d'activité ou d'un quartier.

### **Bilan étape du dispositif territorialisé de régulation économique du Grand Lyon**

Le dispositif est encore très récent (2002-2003) et n'est pas encore mis en place sur l'ensemble du territoire communautaire. Sa déclinaison est notamment freinée par l'absence ou l'inadaptation des structures à vocation économique mobilisables au sein de certaines Conférences pour en assurer le portage, particulièrement dans l'Est, le Sud-Ouest et le centre de l'agglomération (associations d'entreprises à vocation municipale trop limitées

spatialement, structures communales trop limitées dans leurs thématiques d'intervention...). La présence des antennes CCIL, paradoxalement, constitue un obstacle sérieux à l'organisation du dispositif d'intervention par le Grand Lyon, en raison des conflits de légitimité qui surviennent entre les agents consulaires et le développeur économique (pourtant lui aussi agent de la CCIL, mais mis à disposition de la DAEI dans le cadre de la convention de portage) sur l'un des territoires pilotes du dispositif des « pôles de développement économique territoriaux ». Dans 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 ou de négociation sur le partage des tâches et du territoire avec les puissants services économiques municipaux de Lyon et de Villeurbanne.

Il est cependant possible d'esquisser une première ébauche d'évaluation de ce dispositif de régulation économique territorialisé et partenarial pour la métropole lyonnaise, sur la base des deux premières années de sa mise en application. Ce bilan s'appuie essentiellement sur une série d'entretiens réalisés depuis début 2004 avec les responsables du dispositif au sein du Grand Lyon (DAEI), avec les responsables de l'aménagement et des antennes au sein de la CCIL et avec certains développeurs déjà en fonction. Il s'appuie également de manière plus globale sur l'analyse de la politique économique communautaire (système d'acteurs, programmes d'actions...), selon une perspective historique plus large et une approche centrée sur les processus de territorialisation de la régulation, réalisée dans le cadre de la préparation d'une thèse de doctorat en aménagement et urbanisme.

### Réussites :

L'organisation du système d'action collective :

- Mise en œuvre concrète et opérationnelle du partenariat scellé au sein de la démarche « SDE-Grand Lyon l'esprit d'entreprise », grâce à l'externalisation des tâches d'animation et de développement économique auprès des structures partenaires (associations d'entreprises, antennes CCIL, syndicats intercommunaux ou associations mixtes regroupant les municipalités et les entreprises).  
= dynamique positive d'intégration horizontale des acteurs de la régulation économique territoriale autour d'un dispositif d'intervention flexible et pragmatique novateur.
- Implication plus grande des maires des communes dans la définition de la politique économique communautaire, notamment par leur mobilisation dans le cadre de logiques ascendantes de projets territoriaux locaux à base intercommunale. Le dispositif d'intervention territorialisé calé sur les Conférences des maires doit en effet également permettre à terme de faire émerger des projets de développement endogènes et différenciés sur chacun des territoires, réalisés à partir des diagnostics territoriaux réalisés par l'OPALE. Ces projets doivent faciliter l'élaboration des nouveaux documents de planification urbaine de la métropole, créés par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000, qui institue les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme en remplacement des Schémas Directeurs (ex : Lyon 2010) et des Plans d'Occupation du Sol (règles d'urbanisme).  
= intégration verticale et politique des autorités municipales dans le dispositif de régulation économique territoriale. Elle doit permettre de contrebalancer la perte d'autonomie et d'intérêt d'action des élus municipaux dans le champ de l'économie, liée à la mise en place de la taxe professionnelle unique à l'échelle communautaire, en conférant de nouvelles responsabilités de projet aux Conférences des maires.

#### L'organisation du territoire métropolitain :

- Prise en compte de la fragmentation économique et fonctionnelle du territoire communautaire dans l'organisation territoriale du dispositif de régulation publique : adaptation pragmatique des périmètres spatiaux d'intervention à la diversité des contextes locaux et des logiques de fonctionnement territoriales des forces économiques de la métropole.  
= intégration politique et fonctionnelle au sein du Grand Lyon de la logique d'innovation territoriale, induite par la difficulté à gérer « l'entre-deux » des échelles communautaire et communale.
- Réorganisation territoriale de la métropole par l'invention d'une nouvelle maille normative et opérationnelle destinée à faciliter la mise en œuvre de la politique de régulation économique métropolitaine : les Conférences des maires. Cet aspect est à mettre en relation avec l'organisation à plus petite échelle de la Région Urbaine de Lyon (RUL), structure associative rassemblant les principales collectivités territoriales de l'aire métropolitaine : région Rhône-Alpes, départements du Rhône, de l'Ain, de l'Isère et de la Loire, établissements publics de coopération intercommunale des principales agglomérations urbaines. Cette maille territoriale, dépassant largement les limites du périmètre communautaire, a été instituée par l'Etat durant les années de croissance pour asseoir sa conception de la planification économique et spatiale de la métropole lyonnaise. Elle est réactivée par les instances politiques communautaires depuis la fin des années 1980, qui tentent ainsi d'imposer leur leadership politique sur les questions économiques également aux territoires voisins du Grand Lyon et à une échelle territoriale plus large. La RUL est dénuée de compétences propres comme les Conférences des maires, mais elle permet au Grand Lyon de se décharger de certains volets de la régulation économique métropolitaine au titre de la mise en application du principe de subsidiarité (thématique de la logistique notamment), tout en facilitant la mutualisation des efforts de développement et de promotion économiques à une échelle plus pertinente pour le positionnement international et concurrentiel de la métropole lyonnaise.  
= intégration verticale des territoires emboîtés qui composent la métropole lyonnaise, de la RUL aux municipalités, en passant par le Grand Lyon et les Conférences des maires. Cette intégration permet aux autorités communautaires de valoriser une logique de sites différenciés et complémentaires à l'échelle de l'aire métropolitaine et de parfaire la dynamique de territorialisation de la régulation économique du niveau métropolitain jusqu'au niveau local.

#### L'organisation opérationnelle de l'intervention des services du Grand Lyon :

- Mise en application du principe de subsidiarité à travers le nouveau dispositif territorialisé (intervenir au niveau le mieux adapté à la solution du problème) : la vision et l'orientation stratégiques sont toujours définies au niveau communautaire par les services centraux de la DAEI, mais l'animation économique et la mise en œuvre opérationnelle de la politique économique sont réalisées au niveau des territoires locaux. Le dispositif permet ainsi de dépasser le dilemme d'une régulation opérée à la fois à l'échelle de la métropole considérée comme un tout unifié à développer et à l'échelle des territoires locaux différenciés et complémentaires qui la composent.  
= intégration verticale de l'intervention publique communautaire, grâce à une logique de déconcentration sur le terrain des services économiques considérés comme techniques et peu stratégiques et de centralisation des aspects plus stratégiques (orientations, choix des filières à promouvoir...).

- Organisation concrète, autour des enjeux liés au développement économique, de la transversalité au sein des différents services techniques du Grand Lyon. La logique des missions territorialisées, chargées de réaliser l'interface entre les représentants des différents services communautaires ainsi qu'avec l'ensemble des acteurs concernés dans le cadre des projets urbains centraux, est déclinée de manière pragmatique et flexible à travers le principe des « Pôles de développement économique territorial ». Il doit permettre à terme le rapprochement et l'intégration fonctionnelle des logiques d'aménagement de l'espace, de planification et de régulation économique.  
= intégration horizontale et fonctionnelle de l'action publique communautaire, grâce à la mise en œuvre opérationnelle de la transversalité, de la démarche de projet territorial et à la globalisation de l'intervention.

### Limites :

Les principales limites du dispositif territorialisé de régulation économique du Grand Lyon relèvent essentiellement de l'approche en termes de gouvernance, et de considérations relatives au système de pilotage politique et technique de l'action économique. S'y ajoutent quelques problèmes liés au découpage territorial et à l'injonction de projet territorial véhiculé par le nouveau dispositif. En effet, le système de pilotage du dispositif reste largement dominé par une logique technocratique et centralisatrice encore très forte de la part des autorités du Grand Lyon, malgré les artifices d'un découpage territorial flexible et d'une organisation opérationnelle souple et pragmatique sur le terrain. Le Grand Lyon tend ainsi à reproduire le centralisme étatique français hérité des années de croissance, par le biais d'une organisation décisionnelle descendante prédominante (Béhar, 2000).

La configuration du système de pilotage du dispositif reflète une double hiérarchie technique et politique, qui conforte très largement le pouvoir et la domination des instances communautaires dans le processus décisionnel au sein du système d'intervention collective territorialisé de la métropole :

- hiérarchie technique, entre le niveau local des comités techniques, qui rassemblent les services techniques des organismes et des municipalités pour assurer le suivi opérationnel dans chaque territoire, et le niveau central des services de la DAEI, qui coordonnent l'ensemble des actions à l'échelle communautaire ;
- hiérarchie politique, entre le niveau local des comités de pilotage, rassemblant les élus municipaux et les responsables des structures partenaires de l'action économique pour la validation des actions dans chaque Conférence, et le niveau central de la validation opérée par les responsables de la DAEI et les élus communautaires, qui ont la décision finale par leur contrôle des tableaux de bord et des programmes d'intervention.

Cette double hiérarchie révèle une limite importante du dispositif du Grand Lyon : il ne s'agit pas d'une véritable opération de décentralisation des services de la DAEI au plus près du terrain, mais seulement d'une opération d'externalisation des tâches techniques et subalternes d'animation territoriale de proximité auprès de différents organismes choisis par les responsables communautaires de manière assez autoritaire et pas toujours la plus efficiente. La validation finale et le portage politique des actions reste centralisé au sein du Grand Lyon, même si certaines responsabilités sont décentralisées sur chaque territoire. Ce centralisme décisionnel consacre ainsi le leadership du Grand Lyon sur la conduite de la régulation économique territoriale dans la métropole lyonnaise, ce qui n'est pas forcément un aspect négatif, particulièrement pour les responsables politiques communautaires. Mais elle occasionne également des situations conflictuelles nouvelles avec ses principaux partenaires (communes, CCIL, associations d'entreprises locales, syndicats intercommunaux), qui sont potentiellement dommageables pour la cohésion et la pérennité

du système d'action collective institué à travers la démarche « SDE-Grand Lyon l'esprit d'entreprise ».

En effet, une concurrence larvée voit le jour entre les services techniques de la CCIL et ceux du Grand Lyon, les premiers se trouvant partiellement dépossédés de leurs prérogatives d'intervention de proximité auprès des entreprises, permises par la création des antennes locales, par la mise en place par les seconds d'un nouveau découpage territorial et des « Pôles de développement économique territorial » sur l'ensemble du territoire, se surimposant au dispositif des antennes de la CCIL. Les services de la CCIL acceptent mal la domination du Grand Lyon, tant sur le volet stratégique de l'action économique depuis les années 1990, que sur le volet opérationnel et territorial de la mise en œuvre de l'action depuis 2002. Cette situation conflictuelle sur le terrain est d'autant plus paradoxale que le consensus politique et institutionnel autour du dispositif domine au niveau des responsables du Grand Lyon et de la CCIL, alliés historiques de la régulation économique métropolitaine à l'origine de la mise en place du système d'action collective. Nous avons par ailleurs déjà pointer les conséquences des divergences d'approche du découpage territorial communautaire entre la CCIL et le Grand Lyon, qui se traduisent par l'inadéquation des périmètres d'intervention des développeurs définis par les responsables du Grand Lyon sur la base de critères avant tout géographiques et politiques, et les périmètres plus fonctionnels et calés sur les dynamiques des entreprises définis par les antennes de la CCIL. Il en résulte une perte d'efficacité et un manque de cohérence certains dans la mise en œuvre de la politique économique communautaire.

De la même façon, les services municipaux acceptent mal la domination politique du Grand Lyon, qui se traduit par une remise en cause de leur autonomie et de leur légitimité d'intervention à travers et la mise en place des Conférences des maires et du nouveau dispositif territorialisé. Une grande partie des services municipaux ont en effet mis en place leurs propres initiatives de développement et d'animation économique territoriale depuis 20 ans, souvent en s'appuyant sur la formation d'associations d'entreprises à base territoriale leur servant de relais et d'interface avec les intérêts particuliers du tissu économique local. Or, la reprise en main quelque peu hégémonique du système de régulation par les autorités centrales du Grand Lyon ne tient pas forcément compte de ces dispositifs et configurations d'acteurs locaux. Des conflits de légitimité surviennent ainsi entre les autorités communautaires et les responsables politiques locaux, notamment lorsqu'il s'agit de désigner la structure de portage chargée de s'occuper de l'animation du « Pôle de développement économique territorial dans certaines Conférences. Cette situation explique pour une large part les difficultés rencontrées par le Grand Lyon pour mettre en place le nouveau dispositif sur l'ensemble du territoire communautaire. Celles-ci peuvent en outre être parfois renforcées par les jeux d'alliance ou d'opposition politiques à l'œuvre dans l'agglomération.

Enfin, le fait que les logiques technicistes et technocratiques dominant pour le moment dans la mise en place du dispositif révèle peut-être une plus inquiétante limite pour sa pérennité et son efficacité. En effet, aucun véritable projet politique collectif et partagé ne sous-tend ce nouveau processus volontaire de territorialisation de l'action économique. La seule justification apportée à son organisation par les responsables politiques du Grand Lyon est la nécessité de concrétiser de manière opérationnelle le partenariat scellé par le « SDE-Grand Lyon l'esprit d'entreprise », qui ne représente pas à proprement parler un programme politique ou une ambition de développement, mais plutôt la formalisation d'une alliance entre l'intérêt général publique communautaire et les intérêts économiques privés de la métropole lyonnaise. Les municipalités ne sont donc pas vraiment intégrées dans le système d'action collective du fait de la délégation de compétences au niveau du Grand Lyon. La CCIL et les associations patronales locales ou métropolitaines, bien que signataires de la démarche, ne représentent que la somme des intérêts particuliers des entreprises présentes sur le territoire



et ne participent à la mise en œuvre du dispositif qu'en qualité de sous-traitants et de partenaires opérationnels du Grand Lyon. Dans ce contexte, il semble difficile et relativement hypothétique de voir émerger des dynamiques de projet territorial véritablement collectives et endogènes, qui plus est à l'échelle des nouveaux territoires locaux définis autour des Conférences des maires.

Ainsi, l'injonction à la démarche de projet qui est censée permettre l'émergence d'un nouveau projet global de développement pour la métropole dans le cadre de l'élaboration des nouveaux documents de planification et d'urbanisme (SCOT, PLU, Plan des déplacements urbains...), constitués de la somme des projets territoriaux amorcés autour de la problématique du développement économique, risque fortement de demeurer lettre morte. Le recours au projet et la mobilisation du territoire dans la recherche de solutions aux difficultés de management de l'action publique locale est ainsi paradoxale : censés être des réponses adaptées aux enjeux de la compétitivité économique, ils participent également directement à la fragmentation des territoires urbains et masquent le plus souvent l'absence d'un véritable projet de société qui soit porté par l'ensemble des responsables politiques de la métropole (Charrié, 1996). La primauté conférée au dispositif technique d'intervention au détriment de la construction d'un projet politique à l'échelle métropolitaine induit donc un risque potentiel de fragmentation territoriale de la métropole, sous couvert d'une logique consensuelle et mobilisatrice de projet. Elle induit également, en raison du centralisme et de l'attitude hégémonique entretenus par les autorités communautaires vis-à-vis des partenaires de la régulation économique métropolitaine, un risque d'éclatement du système d'acteurs ou du moins de renoncement et de retrait de la part de certains d'entre eux, qui se considèrent lésés par l'organisation du nouveau dispositif territorialisé (communes, CCIL...).

## Conclusion

Le dispositif d'intervention économique territorialisée du Grand Lyon constitue le dernier avatar de l'adaptation de la régulation économique communautaire et de l'intégration des logiques de management stratégique par les instances communautaires. Il consiste en une nouvelle déclinaison politique, territoriale et opérationnelle de l'adoption du pragmatisme libéral et se traduit par le recours à la flexibilité dans l'organisation du système d'action collective, du territoire métropolitain et des méthodes d'intervention collective : sous-traitance/externalisation, adaptation souple du dispositif, selon une logique de cas par cas, innovation territoriale. Il s'inscrit dans la continuité de la dynamique d'intégration des démarches de projet et de management stratégique issues de la sphère privée des entreprises par les autorités publiques métropolitaines et est censé permettre la sortie d'une crise de management pour les instances communautaires. Il révèle les limites politiques et opérationnelles d'une démarche partenariale et pluraliste, qui tend à souffrir de la position hégémonique et centralisatrice de l'institution dominante, le Grand Lyon. La conciliation des légitimités d'intervention héritées de longue date des principaux partenaires du Grand Lyon dans la conduite de la politique économique métropolitaine, avec la volonté et l'ambition politiques d'un pouvoir communautaire encore jeune s'avère assez difficile à réaliser pour le moment. Le caractère récent et encore non totalement abouti du dispositif offre cependant des possibilités de réajustement et de négociation aux différents acteurs du système de régulation économique territorialisé de la métropole lyonnaise.

## Bibliographie

Béhar D., (2000). « Les nouveaux territoires de l'action publique » (p.83-101), In Pagès D. & Pélissier N. (s/d), *Territoires sous influence/1*, Paris : L'Harmattan.

- Bouinot J. & Bermils B., (1993). *Projets de ville et projets d'entreprises*, Paris : LGDJ/ Fondation Roi Baudouin.
- Bouinot J. & Bermils B., (1995). *La gestion stratégique des villes. Entre compétition et coopération*, Paris : Armand Colin.
- Cauquil X., (2000). *La ville et l'entreprise aujourd'hui en Europe. Typologie des initiatives locales de développement économique*, Paris : L'harmattan.
- Charrié J.-P., (1996). *Villes en projet(s), Actes du Colloque de Talence des 23 & 24 mars 1995*, CESURE, Bordeaux, Editions de la maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.
- Coing H. (1978). *Organisations patronales et aménagement urbain. Tome 2*, Paris : BETURE.
- Davezies L., (1993). « Le partenariat public-privé dans l'aménagement urbain » (p.21-49), In Bouinot J. & Bermils B., *Projets de ville et projets d'entreprises*, Paris : LGDJ/ Fondation Roi Baudouin.
- Descoter D.-P., (2000). *De l'innovation au changement : principes du développement local*, Available : <http://uvcw.be/matiere/economie/descoter-dvpm-local.cfm>
- Estèbe P., (2003) (Coord.). *Politiques publiques et territoire : du territoire objet au territoire acteur*, Les Papiers du CIEU n°3 (juin), Toulouse : Centre Interdisciplinaire d'Etudes Urbaines.
- Faure A. (s/d) (1997). *Territoire et subsidiarité, l'action publique à la lumière d'un principe controversé*, Paris : L'Harmattan.
- Faure A. (2001). « Dynamiques intercommunales, leadership et territoire. Le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ? » (p.11-24), *Sciences de la société*, n°53 (mai).
- Girault F., Antheaume B. et Maharaj B. (coord.) (2002). *Recompositions territoriales, confronter et innover*. Actes des rencontres scientifiques franco-sud africaines de l'innovation territoriale, Available : <http://iga.ujf-grenoble.fr/territoires/index.htm>
- 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, Paris : Université Paris VIII.
- Jouve B. (2001). « La métropole est-elle gouvernable ? » (p. 66-82). In B.A.L.R. e.V (ed.), *Weichenstellungen im ländlichen Raum für Landwirtschaft und Stadt-land – Beziehungen : Disput, Akteme, Wege*. Festschrift : Elmar Zepf 70 Jahre.
- Joye J.-F., (2002). *L'action économique territoriale. Outils juridiques et logiques d'acteurs*, Paris : L'harmattan.
- Labasse J. & Laferrère M., (1966). *La région lyonnaise*, Paris : Presses Universitaires de France.
- Laborie J.-C., Langumier J.-F. & De Roo P., (1985). *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, Paris : La Documentation française.
- Linossier R. (2004). *La territorialisation de la politique économique du Grand Lyon*, Communication présentée lors du Congrès AESOP à Grenoble : France, juillet 2004 (à paraître).
- Linossier R. (2003). *La territorialisation de la politique économique du Grand Lyon : construction d'une compétence et ancrage territorial de l'action*. Communication présentée lors du Séminaire « Entreprises et Territoires » de l'UMR 5600, Lyon : France, janvier 2003.
- Linossier R, Zepf M. (2002). *Renouvellement urbain et Nouvelles Technologies d'Information et de Communication à Lyon : un système territorialisé d'action publique*, Lyon : IUL/INSA – UMR 5600.
- Lojkine J., (1974). *La politique urbaine dans l'agglomération lyonnaise, 1945-1971*, Paris : Mouton.
- Padioleau J.-G. & Demeestere R., (1992). « Les démarches stratégiques de planification des villes », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°52
- Portal E., (2002). *La planification stratégique dans les collectivités territoriales françaises*, Paris : Dexia/LGDJ.
- Sauzay L. (1998). *Louis Pradel Maire de Lyon*, Lyon : Editions lyonnaises d'art et d'histoire.

Veltz P., (1997). *Mondialisation, villes et territoires, l'économie d'archipels*, Paris, Presses Universitaires de France.

Veltz P., (2002). *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.